



O BRASIL E O MODELO DE GOVERNANÇA DA OCDE

COORDENAÇÃO: VERA THORSTENSEN

ORGANIZAÇÃO: MAURO KIITHI ARIMA JR

2020



FGV EESP

CENTRO DE ESTUDOS
DO COMÉRCIO GLOBAL
E INVESTIMENTO

CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO GLOBAL E INVESTIMENTOS

EESP – FGV

O BRASIL E O MODELO DE GOVERNANÇA DA OCDE

**Coordenação: Vera Thorstensen
Organização: Mauro Kiithi Arima Jr**

**Os trabalhos contidos nesta obra contaram com o apoio da
Comissão de Pesquisa e Inovação da Fundação Getúlio Vargas**

Setembro de 2020

**CCGI - CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO
GLOBAL E INVESTIMENTOS
EESP – FGV**

O CCGI foi criado em 2010 com objetivo de analisar e discutir temas relevantes da Política de Comércio Internacional do Brasil, com ênfase em: regulação do comércio, acordos preferenciais, barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, sustentabilidade, e modelagem econômica.

Equipe

Vera Thorstensen (coordenação geral)
Mauro Kiithi Arima Júnior (organização)

Pesquisadores
Mauro Kiithi Arima Júnior
Thiago Rodrigues São Marcos Nogueira (coord jurídica)
Catherine Rebouças Mota
Maria Isabel da Cunha Mathias
Antonio Pedro Faria
Gustavo Jorge Silva
Fabio Jorge de Toledo Thomazella
Amanda Mitsue Zuchieri
Marcelly Fuzaro Gullo

© VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda

O Brasil e o modelo de governança da OCDE / Vera Thorstensen; Mauro Kiithi Arima Jr, coordenadores – São Paulo: Centro de Estudos do Comércio Global e Investimentos e VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda., 2020.

PDF

Vários autores

Bibliografia

ISBN 978-65-00-09654-5

1. Brasil – Relações econômicas exteriores 2. Desenvolvimento econômico – Cooperação internacional
3. Relações econômicas internacionais. 4. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
I.

CDD 338.91
20-39362

APRESENTAÇÃO

A OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, organização internacional, criada em 1961, trabalha com o objetivo de desenvolver diretrizes e padrões de políticas públicas, que contribuam com a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos dos países membros com o slogan: *"Better policies for better lives"* (Melhores políticas para melhores vidas).

A OCDE reúne as economias mais avançadas do mundo, bem como alguns países emergentes como o Chile, a Coreia do Sul, o México, a Turquia e a recém chegada Colômbia. Esses países cooperam por meio da troca e comparação de experiências exitosas no desenho de políticas públicas, identificando boas práticas e promovendo decisões e recomendações em várias áreas para superar desafios e manter o caminho do desenvolvimento econômico. Por meio dessa cooperação, a OCDE tornou-se uma fonte importante de soluções para políticas públicas em um mundo globalizado.

A acessão à OCDE é umas das prioridades estratégicas do Governo brasileiro e faz parte da agenda de política externa para internacionalização da economia. Entretanto, o mais importante para o país não é a fixação de uma data formal de assinatura do Acordo de Acessão à Organização, mas a decisão soberana de querer fazer e definir o caminho a percorrer.

O processo preparatório para a acessão do Brasil à OCDE, que já está em curso, implica na análise e revisão de todo o acervo regulatório de políticas públicas do País bem como sua modernização. E, este processo de adequação às melhores práticas regulatórias da OCDE, em si, já é uma revolução para os moldes de governança de políticas internas. Mais ainda, define a convergência às normas internacionais com a transformação das instituições de governo.

Tal esforço impõe a quebra de velhos paradigmas de gestão, nova formatação de políticas públicas e novos eixos de planejamento e prestação de contas. Abrange discussões internas ao País e também revisão internacional pelos pares em reuniões dos comitês compostos de representantes dos demais membros da OCDE.

Atualmente, o Brasil participa da Organização com status de associado ou participante em 23 comitês e/ou fóruns de trabalho, que envolvem os mais diversos temas, como comércio, defesa da concorrência, agricultura, segurança e política digital. Como resultado da aproximação Brasil-OCDE, foi criado, inclusive, um espaço específico para o Brasil no site da Organização, com possibilidade de acesso em língua portuguesa, destinado à divulgação de relatórios econômicos periódicos, estatísticas e documentos sobre o Brasil, o qual pode ser acessado em < <https://www.oecd.org/brazil/>>.

Em resumo:

- Dos 248 instrumentos, 96 já foram aderidos pelo Brasil

- Temos a participação plena nos comitês do aço, concorrência e GT antissuborno e participação ativa em diversos outros.
- 39 estudos e revisões concluídos ou em andamento
- Revisão de centro de governo em curso

Neste sentido, o Brasil é a nação não membro com o mais alto nível de participação nas instâncias (grupos de trabalho, conselhos e comitês) e um avançado estágio de aderência aos padrões da Organização.

O presente trabalho, que tenho o prazer de apresentar, é um exemplo de como o processo de acessão do Brasil pode ser realizado, com melhor entendimento do funcionamento da OCDE, sua métrica e seus múltiplos indicadores de desempenho. Por meio de pesquisas, dados, estabelecimento de indicadores próprios e muitas discussões entre representantes de órgãos de governo, empresários, associações de classe com diversas instituições acadêmicas, poderemos lançar luzes sobre os reais problemas brasileiros e procurarmos, em conjunto, sugestões das políticas adequadas.

A pesquisa, coordenada pela professora Vera Thorstensen, tem como tema um aspecto fundamental da OCDE: seu modelo de governança pública para diferentes aspectos, dentre os quais confiança no governo, governo aberto, gênero, orçamento público e formas de se medir o desempenho das políticas públicas adotadas. Todos são assuntos correntes no serviço público e contam com a dedicação em promover um Governo transparente, responsável, prestando serviços públicos de qualidade e focado no desenvolvimento econômico e social do Brasil. Para os interessados, sua leitura poderá trazer maior clareza para vários conceitos e objetivos da Organização.

Considerando o tema deste trabalho, ressalto a importância que a OCDE dá ao componente governança pública: dos 248 instrumentos legais obrigatórios para o processo de acessão, 68 são sobre o tema de “governança”, correspondendo a 27,4%. A Governança está no centro do trabalho dos Comitês e Grupos de Trabalho da OCDE. O Comitê de Governança Pública possui 10 grupos de trabalho subsidiários.

A meta da acessão, a ser concretizada em breve, permitirá a sustentabilidade da reforma e a retomada da confiança no desenvolvimento do Brasil. Todavia, verifica-se que o processo de preparação à acessão do país à OCDE já tem sido um catalisador de políticas públicas mais efetivas e eficientes em prol da sociedade.

O mais importante é ter escolhido o caminho, e isso já está feito. Agora é caminhar mantendo o ritmo!

Marcelo Barros Gomes
Secretário da Secretaria Especial de Relacionamento Externo
Casa Civil - Presidência da República

PREFÁCIO

O Brasil tem vários desafios a enfrentar diante do processo de acesso à OCDE.

O País depositou seu pedido para ingressar na Organização em 2017 e, desde então, vem adequando legislações e práticas ao *aquis* regulatório da OCDE.

Durante esse período, tem procurado revisar e adaptar sua política regulatória às decisões, recomendações e diretrizes negociadas, ao longo das últimas décadas, pela Organização, considerada como o principal foro de governança de políticas públicas do mundo atual.

Nas palavras da própria OCDE, o conceito de governança se refere ao *exercício da autoridade política, econômica e administrativa* do País. A OCDE considera que sua missão é a de ajudar governos a *desenhar e implementar políticas estratégicas, inovadoras e baseadas em evidências para fortalecer a governança pública, responder efetivamente a diversos e disruptivos desafios econômicos, sociais e ambientais e a atingir os resultados de compromissos feitos pelo governo aos seus cidadãos*¹.

Para a OCDE, o conceito de governança possui princípios essenciais para que as políticas públicas atendam ao interesse público. A transparência, a participação da sociedade, a integridade e a *accountability* (responsabilidade) são fundamentais para que um governo tenha bons índices de governança pública.

Mais abrangente, ainda, na área econômica, para a OCDE, governança pública importa tanto quanto as políticas de melhoria do ambiente de investimentos. A OCDE inclui como governança não apenas *as políticas em si, mas também como foram desenvolvidas, coordenadas, implementadas, avaliadas e, finalmente, modificadas*. Um investimento envolve o julgamento sobre o futuro. A boa governança pública garante segurança e estabilidade, pois se baseia nos princípios incluídos na noção de *rule of law*: previsibilidade, transparência, credibilidade, *accountability* e justiça.

Algumas das questões que compõem o quadro de regras de governança, que serão examinadas neste trabalho, incluem: governo aberto, funcionalismo, confiança no governo, contas públicas, acesso a justiça, serviços, infraestrutura, política industrial, sustentabilidade e gênero.

O presente projeto procura examinar como cada uma dessas questões é apresentada pela OCDE e como seus conceitos evoluíram ao longo do tempo.

A pesquisa procura mostrar como as políticas existentes estão sendo examinadas pela Organização segundo sua própria métrica e indicadores de desempenho. O exame de como o Brasil está implementando tais regras e instrumentos vem sendo realizado pelo

¹ Ver OCDE. *Public Governance*. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.oecd.org/governance/>> .

Secretariado e pelos órgãos técnicos da OCDE e será analisado por Membros da Organização durante o processo de acesso.

Os diversos documentos elaborados pelo Secretariado e por órgãos técnicos são sintetizados no presente trabalho que procura apresentar uma visão geral de como tal exercício é realizado. Os temas abordados são abrangentes e complexos, mas o esforço de adaptação do Brasil àquelas que são consideradas as melhores práticas regulatórias atuais de políticas públicas certamente já será fundamental para o Brasil.

Diante dos desafios do processo de acesso do Brasil à OCDE, um estudo sobre o significado de políticas para uma melhor governança pública no País torna-se relevante e oportuno.

Boa leitura.

Vera Thorstensen
CCGI/EESP/FGV
Email – ccgi@fgv.br

Sumário

CAPÍTULO 1	
GOVERNANÇA PÚBLICA: O QUE DEFENDE A OCDE?	2
1. Introdução	3
2. Conceito, princípios e áreas de atuação	5
2.1. A Diretoria de Governança Pública e o Comitê de Governança Pública	5
2.2. Áreas de atuação	6
2.3. O que é governança pública para a OCDE?	7
2.4. Valores	10
2.5. Facilitadores	14
3. Instrumentos legais	17
4. Governança Pública da OCDE e o Brasil	20
4.1. O caso da Colômbia	20
4.2. Panorama das Administrações Públicas (<i>Government at a Glance</i>)	22
5. Conclusões	24
CAPÍTULO 2	
GOVERNO ABERTO (OPEN GOVERNMENT): ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA DA OCDE	26
1. Introdução	27
2. Como o tema é tratado na OCDE	31
3. O desenvolvimento de uma estratégia única e abrangente de governo aberto e os <i>Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making</i>	34
4. Governo aberto e governança pública	40
5. Governo aberto no Brasil	41
6. Conclusões	44
CAPÍTULO 3	
EMPREGO PÚBLICO E GESTÃO: COMO A OCDE ANALISA O BRASIL	46
1. Introdução	47
2. Relatórios sobre o Brasil	49
2.1 Relatório sobre liderança e inovação no setor público	49
2.2. Inovação no setor público brasileiro	52
2.3. Visão geral dos principais resultados	53
2.4 Habilidades e competências na administração federal do Brasil: uma visão geral	54
2.5. Recomendações no lado da oferta do modelo de sistema de serviço público sênior	55
2.6. Recomendações no lado da demanda do sistema de serviço público sênior	58
3. Relatório sobre Gestão de Recursos Humanos no Governo	61
4. Conclusões	66
CAPÍTULO 4	
CONFIANÇA NO GOVERNO (TRUST IN GOVERNMENT) – CONFIANÇA NO GOVERNO SOB PERSPECTIVA DA OCDE	68
1. Introdução	69
2. Como o tema é tratado na OCDE	71
2.1. Confiabilidade	71
2.2. Responsividade	72
2.3. Abertura	72
2.4. Melhor regulação	73
2.5. Integridade e equidade	73
2.6. Criação de políticas inclusivas	74
3. Confiança no Governo e Políticas Públicas	75
3.1. Confiança e acesso à justiça	77
3.2. Confiança no governo, integridade e combate à corrupção no setor público	78
4. Confiança no governo – o caso do Brasil	80
5. Principais conclusões da OCDE	82
6. Conclusões	84

CAPÍTULO 5	
CONTABILIDADE NACIONAL E CONTAS PÚBLICAS: UM OLHAR DA OCDE SOBRE O BRASIL	86
1. Introdução	87
2. Contas Nacionais e Finanças Públicas na OCDE: histórico do tema na organização e principais documentos	88
2.1. Importância da OCDE na definição de conceitos e metodologias do sistema de contas nacionais	88
2.2. Finanças públicas na OCDE	94
3. Contabilidade nacional e contas públicas do Brasil na perspectiva da OCDE	101
3.1. A contabilidade nacional no Brasil: conformidade com os padrões da OCDE	101
3.2. As contas públicas no Brasil na perspectiva da OCDE: relatórios de análise e recomendações específicas	102
4. Brasil em alguns dos indicadores das contas nacionais e das finanças públicas	111
5. Conclusões	117
CAPÍTULO 6	
ACESSO À JUSTIÇA: O TEMA COMO ABORDADO PELA OCDE E PELO BRASIL	120
1. Introdução: a importância do acesso à Justiça	121
2. Breve Histórico sobre o Tema do Acesso à Justiça	123
3. Acesso à Justiça sob o foco da OCDE	125
4. O Acesso à Justiça no Brasil	132
5. Conclusões	139
CAPÍTULO 7	
INFRAESTRUTURA - A QUESTÃO DA INFRAESTRUTURA NA OCDE: ATORES, INSTRUMENTOS NORMATIVOS E ESPAÇO DE REGULAÇÃO	143
1. Introdução	144
2. OCDE	145
3. Instrumentos	148
3.1. Elaborados em parceria com o G20	148
3.2. Getting Infrastructure Right: a framework for better governance	150
3.3. O papel dos reguladores econômicos na governança da infraestrutura	153
3.4. Recomendação do Conselho sobre princípios para a participação de privados na infraestrutura	154
3.5. Trabalhos <i>elaborados</i> ou recomendados pelo SBO Network of Senior Infrastructure and PPP Officials	157
4. Espaços de Discussão	157
5. Bases de Dados	158
5.1. Global Infrastructure Hub	158
5.2. OECD Data	159
6. A Importância do Caso Chileno para o Brasil	159
7. Conclusões	161
CAPÍTULO 8	
POLÍTICA INDUSTRIAL NA OCDE	163
1. Introdução	164
2. Principais aspectos da Nova Política Industrial	166
2.1. Estratégias recentes por país	167
3. Apoio à inovação no setor empresarial: indústria e PMEs	168
3.1. A manufatura de última geração	170
4. Relatório "Perspectivas sobre o Desenvolvimento Global em 2013: políticas industriais"	173
4.1. Planejamento e implementação das políticas industriais	174
4.2. Os desafios comuns das políticas industriais modernas	176
4.3. Economias em desenvolvimento estão implementando políticas industriais	177
4.4. Como os países estão implementando as políticas industriais	178
4.5. Desafios na implementação de políticas industriais em países em desenvolvimento	179
4.6. Qualificação e habilidades da mão de obra	179
4.7. Mobilizando recursos financeiros	181

4.8. Suprindo lacunas de infraestrutura.....	183
4.9. A economia política das políticas industriais.....	184
4.10. Economias em desenvolvimento ainda enfrentam desafios.....	185
4.11. As lições do que não deve ser feito em termos de política industrial.....	186
5. Conclusões.....	187
CAPÍTULO 9	
SERVÍÇOS – ÍNDICE DE RESTRIÇÃO AO COMÉRCIO DE SERVIÇOS DA OCDE: METODOLOGIA DE COMPOSIÇÃO E REGULACÃO DOS SETORES.....	
1. Barreiras ao Comércio Internacional de Serviços.....	190
2. Metodologia de pontuação e pesos do STRI.....	192
2.1. Medidas Gerais.....	193
3. Pontuação em Serviços Profissionais.....	197
4. Pontuação em Telecomunicações.....	203
5. Pontuação em Serviços de Transporte.....	210
6. Conclusões.....	223
CAPÍTULO 10	
GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE.....	
1. Introdução.....	229
2. Governança e Sustentabilidade: perspectiva dual.....	230
3. A Coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável como base da governança pública.....	232
4. O instrumento Policy Coherence for Sustainable Toolkit da OCDE: a aplicação da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento Sustentável.....	239
5. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) como elementos para se obter uma boa governança.....	251
6. Conclusões.....	255
CAPÍTULO 11	
GÊNERO – TRANSVERSALIZAÇÃO OU INTERDISCIPLINARIEDADE DE GÊNERO E GOVERNANÇA PÚBLICA: GENDER MAINSTREAMING NA OCDE.....	
1. Introdução.....	259
2. Transversalização de gênero (gender mainstreaming) e Governança Pública.....	261
2.1. O conceito de transversalização de gênero.....	261
2.2. Governança Pública na OCDE.....	262
2.3. Por que falar de igualdade e transversalização de gênero em Governança Pública?.....	263
2.4. O trabalho da OCDE em transversalização de Gênero e instrumentos legais relacionados.....	265
3. Panorama do trabalho da OECD e do Comitê de Governança Pública em <i>Gender Equality</i> e <i>Gender Mainstreaming</i>	271
3.1. Orçamento de Gênero (<i>Gender Budgeting</i>).....	271
3.2. Recomendação sobre Igualdade de Gênero (<i>Recommendation on Gender Equality</i>).....	272
3.3. Igualdade de Gênero nas Regiões do Oriente Médio e Norte da África (<i>Gender Equality in the MENA – Middle East and North Africa Region</i>).....	274
3.4. Igualdade de Gênero na Administração Pública (<i>Gender Equality in Public Administrations</i>).....	274
3.5. Igualdade de gênero no Judiciário (<i>Gender Equality in Judiciary</i>).....	275
3.6. Igualdade de gênero no Parlamento (<i>Gender Equality in Parliaments</i>).....	276
3.7. Colaboração em plataformas e fóruns.....	276
4. Implementação da Recomendação da OCDE sobre Igualdade de Gênero na Vida Pública: <i>Toolkit</i> sobre Governança para a Igualdade de Gênero.....	276
4.1. Parlamento.....	278
4.2. Judiciário.....	281
4.3. Governo.....	283
4.4. Administração Pública.....	290
5. Indicadores de Governança na OCDE.....	294
5.1. Setor público e governo central.....	296
5.2. Mulheres na Política.....	300
5.3. Igualdade de gênero no judiciário.....	301
6. Conclusões.....	304

Índice de tabelas

Tabela 1.1 - Os temas no Comitê de Governança Pública da OCDE	6
Tabela 1.2 - <i>Acquis</i> Regulatório da OCDE em matéria de Governança Pública	17
Tabela 1.3 - Instrumentos legais da OCDE por valores de governança pública	19
Tabela 5.1 - Conceitos teóricos e práticos do sistema de contas nacionais	92
Tabela 5.2 - 10 princípios de governança orçamentária	94
Tabela 5.3 - Diagnósticos e recomendações do OCDE Economic Survey: Brazil 2001	103
Tabela 5.4 - Diagnósticos e recomendações do OCDE Economic Survey: Brazil 2005	104
Tabela 5.5 - Diagnósticos e recomendações do OCDE Economic Survey: Brazil 2009	105
Tabela 5.6 - Principais aspectos do OECD <i>Economic Survey Brazil 2015</i>	107
Tabela 5.7 - Principais aspectos do diagnóstico do OECD <i>Economic Survey Brazil 2018</i>	110
Tabela 6.1 - Módulos de Pesquisa de Necessidades Jurídicas dentre Pesquisas Nacionais mais amplas.	131
Tabela 9.1 - Medidas que recebem automaticamente pontuação igual a um em decorrência de limitações à participação estrangeira	194
Tabela 9.2 - Parâmetros para medidas contínuas sob o título de políticas " <i>Transparência regulatória e requerimentos administrativos</i> "	195
Tabela 9.3 - Doing Business Ranking - Banco Mundial	196
Tabela 9.4 Medidas sob barreiras à concorrência e propriedade estatal	204
Tabela 9.5 - Pontuação Cumulativa: transporte aéreo	214
Tabela 9.6 - Pontuação acumulada em Provisões Bilaterais de Serviços Aéreos	214
Tabela 10.1 - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável	234
Tabela 10.2 - Princípios da Coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável.....	240
Tabela 10.3 - Perguntas autoavaliativas de acordo com os princípios para alcançar a Coerência Política para o Desenvolvimento Sustentável.....	241
Tabela 10.4 - Segurança Alimentar e perguntas auto avaliativas	244
Tabela 10.5 - Fluxos Financeiros Ilícitos e perguntas auto avaliativas	245
Tabela 10.6 - Crescimento verde e perguntas auto avaliativas	248
Tabela 10.7 - Ferramentas disponíveis para auxiliar os países na implementação da coerência política para a implementação do Desenvolvimento Sustentável.....	250
Tabela 10.8 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	251
Tabela 10.9 - Áreas de governança para alcançar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável	253
Tabela 11.1 - Recomendações da OCDE sobre gênero	267
Tabela 11.2 - Recomendação sobre Igualdade de Gênero na Educação, Emprego e Empreendedorismo	268
Tabela 11.3 - Recomendações do Instrumento para implementação das iniciativas de igualdade de gênero e de transversalização de gênero	268
Tabela 11.4 - Fóruns e plataformas sobre Gênero na OCDE	276
Tabela 11.5 - Pilares das Ferramentas sobre Governança para a Igualdade de Gênero da OCDE	277
Tabela 11.6 - Elementos do pilar Parlamento para igualdade de gênero	278
Tabela 11.7 - Perguntas auto avaliativas dos elementos do Pilar Parlamento para a igualdade de gênero	278
Tabela 11.8 - Elementos do pilar Judiciário para igualdade de gênero	281
Tabela 11.9 - Perguntas auto avaliativas dos elementos do Pilar Judiciário para a igualdade de gênero .	281
Tabela 11.10 - Elementos para a promoção de igualdade de gênero em governo	283
Tabela 11.11 - Perguntas auto avaliativas dos elementos do Pilar Governo	284
Tabela 11.12 - Elementos do pilar Administração Pública.....	290
Tabela 11.13 - Perguntas auto avaliativas de cada um dos elementos do Pilar Administração Pública ...	290
Tabela 11.14 - Áreas de indicadores sobre gênero da OCDE.....	294

Índice de figuras

Figura 1.1 - Elementos da Governança Pública Sólida	10
Figura 2.1 - Países que monitoram iniciativas de governo aberto	29
Figura 2.2 - Países que avaliam os impactos de iniciativas de governo aberto.....	30
Figura 2.3 - Países com e sem definições oficiais de governo aberto.....	40
Figura 2.4 - Mecanismos de monitoramento para iniciativas de governo aberto	43
Figura 3.1 - Confiança no governo federal em 2017 e mudança em relação a 2007	50
Figura 3.2 - Perfil dos gastos governamentais brasileiros no nível federal	52
Figura 3.3 - Perfil dos entrevistados brasileiros na pesquisa da OCDE	53
Figura 3.4 - Elementos para a seleção de gestores em países da OCDE	55
Figura 3.5 - Compensação do funcionalismo em relação ao PIB em 2006	61
Figura 3.6 - Parcela de funcionários públicos em relação à população total em 2005	62
Figura 3.7 - Proporção de mulheres em posições seniores em 2005 por país.....	65
Figura 4.1 - Confiança no governo nacional em 2016 e suas mudanças desde 2007	71
Figura 4.2 - Correlação entre confiança nos governos nacionais e percepção de corrupção governamental nos países da OCDE, 2018	80
Figura 4.3 - Percepção do combate à corrupção 2013-2015.....	81
Figura 5.1 - Produto interno bruto (por paridade de poder de compra), 2019 (milhões de US\$)	112
Figura 5.2 - Produto interno bruto per capita (2019, US\$).....	113
Figura 5.3 - Taxa de poupança como percentual do PIB (2018)	113
Figura 5.4 - Exportações e importações como percentual do PIB.....	114
Figura 5.5 - Renda bruta (em dólares per capita, 2017)	114
Figura 6.1 - Um ciclo de declínio	127
Figura 6.2 - Criando Oportunidades para Prosperar.....	128
Figura 6.3 - Dando Chance a Todas as Empresas para Prosperar	128
Figura 6.4 - Habitantes por unidade judiciária	136
Figura 6.5 - Unidades judiciárias de 1º grau, por ramo de justiça	136
Figura 6.6 - Diagrama do número de unidades judiciárias de 1º grau, por ramo de justiça.....	137
Figura 6.7 - Resultado do IPC-Jus da área judiciária, por instância e tribunal	138
Figura 7.1 - Estrutura Organizacional da OCDE.....	146
Figura 7.2 - Estrutura Organizacional do Directorate for Financial and Enterprise Affairs.....	147
Figura 7.3 - Estrutura Organizacional do Directorate for Public Governance.....	148
Figura 8.1 - Evolução da teoria e prática na política industrial	167
Figura 8.2 - Iniciativas de apoio à indústria em países da OCDE	171
Figura 8.3 - Iniciativas de política de inovação em cada país	172
Figura 8.4 - Programas de Estímulo Industrial na Europa.....	172
Figura 8.5 - Porcentagem de países que consideram a baixa qualificação da mão de obra como problema	181
Figura 8.6 - Crédito às PMEs como porcentagem total do crédito em 2010	182
Figura 9.1 - Restrições que impedem o comércio internacional de serviços jurídicos	198
Figura 9.2 - Exigência de nacionalidade para a prática	199
Figura 9.3 - Exigência de nacionalidade combinada com impossibilidade de licença limitada	200
Figura 9.4 - Banimento de participação estrangeira	200
Figura 9.5 - Banimento de participação estrangeira e exigência de nacionalidade para participação	201
Figura 9.6 - Restrição de participação com base em licença, exigência de nacionalidade e disponibilidade de licença limitada.....	201
Figura 9.7 - Serviços Jurídicos, 2019	202
Figura 9.8 - Serviços de Contabilidade e Auditoria, 2019.....	202
Figura 9.9 - Serviços de Arquitetura, 2019.....	203
Figura 9.10 - Serviços de Engenharia, 2019.....	203
Figura 9.11 - Os dois sistemas de pontuação sob o título "Barreiras à Competição e Propriedade Pública"	207
Figura 9.12 - Pontuação de barreiras à concorrência e propriedade pública - empresa dominante	208
Figura 9.13 - Serviços de Telecomunicações, 2019	210
Figura 9.14 - Medidas que são automaticamente pontuadas 1 quando o tráfego doméstico é fechado....	215



Figura 9.15 - Serviços de Transporte Aéreo, 2019	216
Figura 9.16 - Serviços de Transporte Marítimo, 2019.....	217
Figura 9.17 - Serviços de Transporte Ferroviário de Carga, 2019.....	218
Figura 9.18 - Serviços de Courier, 2019.....	219
Figura 9.19 - Serviços de Banco Comercial, 2019	220
Figura 9.20 - Serviços de Seguros, 2019	222
Figura 9.21 - Pesos atribuídos por profissionais com expertise por área de políticas e setores.....	223
Figura 10.1 - Estrutura da OCDE para Coerência de Políticas em Desenvolvimento Sustentável como um dos principais mecanismos da Governança para a Sustentabilidade	243
Figura 11.1 - Igualdade de gênero no emprego no setor público, porcentagem de mulheres, em 2017 ...	297
Figura 11.2 - Igualdade de gênero no emprego no setor público, porcentagem de mulheres, em 2017 ...	297
Figura 11.3 - Proporção de empregos no governo central ocupados por mulheres, em 2015	298
Figura 11.4 - Proporção de empregos no governo central ocupados por mulheres por grupos ocupacionais, gerência sênior, em 2015	298
Figura 11.5 - Proporção de empregos no governo central ocupados por mulheres por grupos ocupacionais, gerência média, em 2015	299
Figura 11.6 - Proporção de empregos no governo central ocupados por mulheres por grupos ocupacionais, profissionais, em 2015.....	299
Figura 11.7 - Igualdade de gênero no parlamento, porcentagem de mulheres, em 2019.....	300
Figura 11.8 - Igualdade de gênero em cargos ministeriais, porcentagem de mulheres, em 2019.....	301
Figura 11.9 - Igualdade de gênero entre juízes profissionais, porcentagem de mulheres, em 2016.....	302
Figura 11.10 - Igualdade de gênero nos tribunais de primeira instância, porcentagem de mulheres, em 2016	302
Figura 11.11 - Igualdade de gênero nos tribunais de apelação, porcentagem de mulheres, em 2016	303
Figura 11.12 - Igualdade de gênero nos tribunais supremos, porcentagem de mulheres, em 2016.....	303

CAPÍTULO 1 -
GOVERNANÇA PÚBLICA: O
QUE DEFENDE A OCDE?

VERA THORSTENSEN
THIAGO NOGUEIRA

GOVERNANÇA PÚBLICA O que defende a OCDE?

Vera Thorstensen¹
Thiago Nogueira²

Resumo

O tema da governança pública é um tema que chegou à OCDE nos anos 1990. O Comitê de Governança Pública foi criado em 1996. Desde então, a OCDE tem dado especial destaque a esta área, uma vez que entende que um governo eficiente e que gerencia bem seus recursos devolve à sua população melhores serviços públicos. Este texto busca explicar a evolução do tema na OCDE, sua perspectiva quanto à boa governança pública, suas áreas de atuação e os instrumentos jurídicos disponíveis para incentivar seus membros a cumprirem com suas diretrizes sobre governança pública. Por fim, indicar os temas e valores pelos quais o Brasil terá de passar para aceder à OCDE.

Palavras-chave: governança pública; OCDE; Brasil; direito administrativo

Abstract

The theme of public governance is a theme that came to the OECD in the 1990s. The Public Governance Committee was created in 1996. Since then, the OECD has given special emphasis to this area, since it believes that an efficient government, which manages adequately its resources, returns to its population better public services. This text aims to explain the evolution of the theme in the OECD, its perspective on good public governance, its areas of activity and the legal instruments available to encourage its members to comply with its guidelines on public governance. Finally, it indicates the themes and values that Brazil will have to go through to access the OECD.

Keywords: public governance; OECD; Brazil; administrative law

1. Introdução

A OCDE possui um longo e extenso trabalho na área de governança pública. Em sua estrutura, criou a Diretoria de Governança Pública (*Directorate for Public Governance*), cuja missão consta dos objetivos da OCDE:

Nós ajudamos governos a desenhar e implementar políticas estratégicas, inovadoras e baseadas em evidências para fortalecer a governança pública, responder efetivamente a diversos e disruptivos desafios econômicos, sociais e ambientais e a atingir os resultados de compromissos feitos pelo governo aos seus cidadãos (tradução livre).³

A História da OCDE apresenta uma organização voltada para os desafios governamentais e como auxiliar os governos a obterem resultados cada vez melhores e mais eficientes na gestão pública, provendo melhores políticas e maior qualidade de vida para seus cidadãos.

Seria seguro dizer que a OCDE se tornou progressivamente uma entidade direcionada para a adoção de melhores práticas regulatórias e, essencialmente, de melhores práticas

¹ Coordenadora do CCGI e professora da EESP-FGV.

² Pesquisador e coordenador jurídico do CCGI-EESP/FGV. Mestre em direito internacional pela USP, bacharel pela mesma instituição e advogado em São Paulo.

³ O texto original, em inglês, é: *We help governments design and implement strategic, evidence-based and innovative policies to strengthen public governance, respond effectively to diverse and disruptive economic, social and environmental challenges and deliver on government's commitments to citizens*. Ver OCDE. *Public Governance*. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.oecd.org/governance/>> (acesso em 15 de julho de 2020).

governamentais. Por isto, possui diversidade de abordagem sobre o tema e busca trazer sempre elementos inovadores, aproximando o Estado do cidadão.

A definição de governança, por sua vez, se refere ao *exercício da autoridade política, econômica e administrativa* (em tradução livre)⁴ (OCDE 2020, p. 190). Dessa forma, a governança pública seria o exercício dessas funções pelo Estado, seja na forma da administração direta ou indireta.

Em 2015, a OCDE publicou o *Policy Framework for Investment* (PFI), produzido pelo Comitê sobre Investimentos e o Comitê sobre Assistência ao Desenvolvimento, que também contou com o auxílio de 13 outros comitês da OCDE, incluído o Comitê sobre Governança Pública (GOV) da Organização, ligado à Diretoria de Governança Pública (OCDE 2015, pp. 9-10). Neste documento, a OCDE ressalta a importância e conexão, por exemplo, entre investimentos e governança pública,

Governança pública importa tanto quanto as políticas para o ambiente de investimentos. O Framework considera não apenas as políticas em si mesmas, mas também como elas foram desenvolvidas, coordenadas, implementadas, avaliadas e, finalmente, modificadas. Investimento envolve o julgamento sobre o futuro. O que importa para os investidores são aqueles princípios incluídos na noção de *rule of law*: previsibilidade, transparência, credibilidade, *accountability* e justiça. O Framework foi criado em resposta a esta complexidade, favorecendo uma abordagem flexível, de todo o governo [atividades conjuntas de Ministérios, órgãos públicos, administração direta e indireta], que reconhece que melhorar o ambiente de investimentos exige não somente reforma de suas políticas, mas também mudanças na forma como os governos conduzem suas atividades (em tradução livre)⁵ (OCDE 2015, p. 12).

A OCDE, portanto, considera que uma boa governança pública é essencial para o ambiente de investimentos e, um bom ambiente de investimentos significa maior entrada de divisas no país, refletindo-se, no longo prazo, em melhora nos níveis de desenvolvimento econômico e social. Talvez seja por esta conexão inescapável que tenha feito a OCDE ser uma organização especializada no estudo de boas práticas de governança pública.

A governança pública possui, segundo a OCDE, princípios essenciais para que as políticas públicas atendam ao interesse público. A transparência, a participação da sociedade, a integridade e a *accountability* (responsabilidade) são essenciais para que um governo tenha bons índices de governança pública (OCDE 2020, p. 25).

As atividades de governança pública estão ligadas à Diretoria de Governança Pública (GOV) e ao Comitê sobre Governança Pública da OCDE. No âmbito desses órgãos, foram desenvolvidos 17 documentos que passaram a compor o chamado *acquis regulatoire* da organização. Contudo, dois desses instrumentos foram revogados, de forma que o país

⁴ Versão original, em inglês: “The exercise of political, economic and administrative authority.”

⁵ Versão original do inglês: “Public governance matters as much as policies for the investment climate. The Framework considers not just policies themselves but also how they are developed, co-ordinated, implemented, evaluated and ultimately modified. Investment involves a judgement about the future. What matters for investors are all the principles embodied in the notion of the rule of law: predictability, transparency, credibility, accountability and fairness. The Framework was created in response to this complexity, fostering a flexible, whole-of-government approach which recognizes that investment climate improvements require not just policy reform but also changes in the way governments go about their business”.

que busque se tornar membro pleno da OCDE precisará adequar-se a 15 instrumentos legais diferentes, envolvendo diversas áreas que a OCDE atribui à Governança Pública.

Este capítulo está organizado em três seções. A primeira trata do conceito de governança pública para a OCDE, os princípios envolvidos e suas áreas de atuação.⁶ A segunda se refere aos instrumentos legais sobre governança pública que compõem o *acquis regulatoire* da organização. A terceira aborda os relatórios e os indicadores desenvolvidos pela OCDE para avaliar a governança pública dos países.

2. Conceito, princípios e áreas de atuação

A Governança Pública está diretamente ligada ao governo e às suas atividades, especialmente quanto à elaboração de políticas públicas. Em algumas ocasiões, a OCDE se preocupou em definir o conceito de governança pública, a tratar de seus princípios norteadores e a direcionar as áreas de trabalho de sua Diretoria de Governança Pública (GOV).

Esta seção analisa o histórico do tema na OCDE e, principalmente, na Diretoria de Governança Pública (GOV) e no Comitê de Governança Pública da OCDE, seus conceitos, princípios e áreas de atuação.

2.1. A Diretoria de Governança Pública e o Comitê de Governança Pública

Governança pública chegou efetivamente à OCDE na década de 1990, ocasião em que se cria o *Public Management Committee* que, depois, viria a ser substituído pelo Comitê de Governança Pública (GOV) e pela Diretoria de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial (OCDE 2013a, p. 31). O primeiro encontro, em nível ministerial, aconteceu apenas em 1996. Em 1999, com a possibilidade de adesão de países do leste europeu à União Europeia, foi criado o SIGMA, um programa financiado pela União Europeia para auxiliar esses países a modernizar seus sistemas de governança pública.

Nesta época, o *Espaço Administrativo Europeu (EAS)* reconhecia alguns princípios de direito administrativo para se atingir uma boa governança pública: 1) confiança e previsibilidade (legalidade); 2) abertura e transparência; 3) *accountability*; e 4) eficiência e efetividade (OCDE 2013a, p. 31).

Apenas em 2000, a OCDE apresenta um esboço do que seriam as prioridades de governo no tema para o século XXI. Então, em 2001, começa uma agenda de reformas que busca responder às seguintes questões:

- “Como os governos podem melhor se preparar para os desafios das reformas?”
- Como o setor público pode desenvolver a cultura responsiva à mudança?
- Que tipos de líderes são necessários?
- Como os governos podem melhor se comunicar com seus cidadãos?
- Como podem os governos melhor evitar o desgaste das reformas?
- Você precisa planejar o futuro. O Governo precisa liderar... O perigo é que as reformas do setor público podem continuar a olhar no retrovisor para as necessidades e não suficientemente olhar para o futuro.” (tradução livre) (OCDE 2013a, p. 32)

⁶ Os demais capítulos deste livro tratarão dessas áreas específicas de forma detalhada.

Nos anos seguintes, iniciativas serão tomadas e a OCDE publicará, em 2005, seu primeiro relatório sobre a modernização do governo com um caminho recomendado a ser seguido (OCDE 2005). Nesta publicação, a OCDE já tratava de governo aberto, melhoria do desempenho do setor público, motivação dos funcionários públicos, fiscalização e *accountability*.

Em 2009, ocorre, pela primeira vez a publicação do *Government at a Glance*, que compara as informações entre os governos, desenvolvendo indicadores para: receitas e gastos públicos; interseção entre os setores público e privado; emprego público; práticas de gerenciamento de recursos humanos; práticas e procedimentos relativos ao orçamento público; gerenciamento regulatório; integridade; governo aberto e responsivo (OCDE 2013a, p. 32). A publicação será revisada e terá seu escopo expandido para 2011 e 2013, respectivamente, para incluir questões relativas à liderança, inovação, eficiência e efetividade.

Em 2011, a OCDE cria, então, o Observatório sobre Inovação no Setor Público (OPSI) para mapear, analisar, comparar e dividir informações de iniciativas inovadoras a partir da experiência dos países.

Em 2016, a OCDE continua seu processo de reforma da governança pública e inicia um processo para identificar os elementos que devem conter em uma estrutura estratégica sobre o tema e que possa endereçar diversos tipos de governo e de países (OCDE 2016). Na ocasião, o Comitê de Governança Pública apontou que, para a América Latina, muito embora os governos tenham investido em reformas e melhorias, ainda seria importante considerar: (i) melhoria da coordenação entre as instituições de governo e níveis de governo; (ii) avançar no processo de descentralização; (iii) melhorar o uso de evidências na formulação e no planejamento estratégico de políticas públicas; (iv) consolidar iniciativas de governo aberto e digital; (v) prestar atenção à estrutura do sistema político e os efeitos político-econômicos da reforma; (vi) melhorar os sistemas judiciais; (vii) melhorar a capacitação do serviço civil; e (viii) desenvolver a cultura da formulação de políticas públicas a partir do uso de evidências (OCDE 2016, pp. 18-19).

Finalmente, em 2018, a OCDE publica seu texto-base para uma governança pública sólida (*Policy Framework on Sound Public Governance*) com o objetivo de ajudar os países a adotarem reformas de governança pública, desenhar seus modelos de implementação e uma agenda que permita a esses governos se aproximar do padrão OCDE nesta área.

A Diretoria de Governança Pública e o Comitê de Governança Pública (GOV) são os órgãos da OCDE que tratam do tema e de seus respectivos tópicos de trabalho. O subitem a seguir tratará brevemente das áreas de trabalho por eles desenvolvidas.

2.2. Áreas de atuação

A Diretoria de Governança Pública da OCDE estabeleceu diversos tópicos ligados ao tema da governança pública. Esses tópicos demonstram a relevância do tema para as atividades da organização da mesma forma que a transversalidade dos tópicos.

Tabela 1.1 - Os temas no Comitê de Governança Pública da OCDE

Classificação dos Temas	Tópicos
Coerência de políticas públicas para desenvolvimento sustentável	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Government at a Glance</i>; • Encontros Ministeriais sobre Governança Pública;

	<ul style="list-style-type: none"> • Confiança no governo; • Riscos críticos da governança; • Política Regulatória (por país); • Análise de Impacto Regulatório (AIR); • Acesso à Justiça; • Engajamento Jovem; • Participação de Mulheres no Governo.
Administração Pública, Integridade Pública e Funcionalismo Público	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Insights</i> comportamentais; • Ética no serviço público; • Inovação no setor público (OPSI); • Emprego público; • Centros de Governo; • Escolas de Governo; • Lobby; • Proteção ao denunciante (<i>whistleblower protection</i>)
Orçamento e Gastos Públicos; Finanças Públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Orçamento; • Princípios de Governança orçamentária; • Democracia financeira (<i>financing democracy</i>).
Governo digital e aberto	<ul style="list-style-type: none"> • Estratégias de governo digital; • <i>E-leaders</i>; • Governo aberto; • Dados sobre governo aberto; • Governo e mídias sociais
Comércio e Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> • Comércio ilícito; • Crescimento inclusivo; • Governança da infraestrutura; • Investimento público; • Parcerias Público-Privadas; • Compras Governamentais.

Fonte: tópicos extraídos da página do Comitê de Governança Pública da OCDE na internet (2020). Classificação sugerida pelo autor. (<http://www.oecd.org/gov/>).

Poderiam ser incluídas, ainda, outras áreas de trabalho, como por exemplo, a *Policy Framework on Sound Public Governance*, instrumento mais recente que trata da definição de governança pública e de seus princípios, que serão analisados a seguir.

2.3. O que é governança pública para a OCDE?

A OCDE não desenvolve diretrizes gerais para governança pública, mas adota perspectiva setorial e explora as boas práticas de governança aplicadas às suas áreas de trabalho.

Por exemplo, no *Policy Framework for Investment User's Toolkit*, a OCDE define governança pública,

Governança pública se refere aos arranjos formais e informais que determinam como as decisões públicas são feitas e como as ações públicas são implementadas, pela perspectiva da manutenção dos valores constitucionais de cada país quando em face de problemas e ambientes em mudança. Os principais elementos da boa governança se referem a *accountability*, transparência, eficiência, efetividade, capacidade de resposta e o *rule of law*. Há conexões claras entre boa governança pública, investimento e desenvolvimento. [...] [D]uas das principais dimensões da pauta de governança pública relevantes para investimentos e a maximização de seus benefícios: (i) governança regulatória e o *rule of law*; e (ii) integridade do setor público,

incluindo a contribuição da cooperação internacional (tradução livre)⁷ (OCDE - Directorate for Financial and Enterprise Affairs 2011).

A partir dessa definição, é possível identificar os tópicos iniciais nos quais o tema está dividido na OCDE. Dessa forma, a OCDE se preocupa com o processo de decisão na administração pública e como ocorre o processo de implementação de suas políticas públicas, considerado o contexto constitucional e as escolhas legislativas sobre a organização das diversas áreas do Estado.

Por isso, é importante reforçar que a OCDE não busca apresentar os valores e prioridades que devem ser seguidas pelos países, mas eixos gerais nos quais cada país deve desenvolver suas políticas públicas de acordo com as prioridades estabelecidas por suas respectivas constituições.

A preocupação transversal, portanto, é principiológica. A boa governança se faz com atenção aos princípios de *accountability*, transparência, eficiência, efetividade, capacidade de resposta e a aplicação do *rule of law*. Dentre esses princípios a área de “integridade do setor público” foi uma que ganhou destaque nos materiais elaborados pela OCDE, uma vez que está no centro da governança pública, naquilo que a OCDE define como *arranjos formais e informais que determinam como as decisões públicas são feitas e como as ações públicas são implementadas*, citado anteriormente.

Em 2013, o Comitê de Governança Pública da OCDE (GOV) começou a revisar para estabelecer uma estrutura estratégica (*strategic framework*) e estabelecer novos princípios e conceitos importantes que deveriam ser considerados para se estabelecer uma governança pública sólida (*sound public governance*).

A OCDE apresenta, em 2018, o seu *Policy Framework on Sound Public Governance*, no qual se utiliza do *Roadmap* da acessão da Colômbia para explicar o que seria a *OECD like-mindedness*, ou seja, quais seriam os valores fundamentais que o país deve ter para ser considerado como detentor dessa *mentalidade OCDE*:

*Estes valores fundamentais incluem o compromisso com uma democracia pluralista baseada no rule of law e com respeito aos direitos humanos, aderência aos princípios de uma economia de mercado aberta e transparente e metas similares para desenvolvimento sustentável.*⁸ (tradução livre) (OCDE 2018b, p. 7)

Os países que desejarem se tornar membros plenos da OCDE deverão, portanto, se organizar na forma de uma democracia pluralista baseada no *rule of law*, ao mesmo tempo em que respeitam e defendem os direitos humanos e adotam os princípios de uma economia de mercado aberta e transparente. Por fim, devem congregiar dos objetivos da

⁷ Versão original do inglês: “Public governance refers to the formal and informal arrangements that determine how public decisions are made and how public actions are carried out, from the perspective of maintaining a country’s constitutional values when facing changing problems and environments. The principal elements of good governance refer to accountability, transparency, efficiency, effectiveness, responsiveness and rule of law. There are clear links between good public governance, investment and development. [...] [T]wo key dimensions of the public governance agenda relevant to investment and maximising its benefits: i) regulatory governance and the rule of law; and ii) public sector integrity, including the contribution of international co-operation.”

⁸ No original, em inglês: *These fundamental values include a commitment to pluralist democracy based on the rule of law and the respect of human rights, adherence to open and transparent market economy principles and a shared goal of sustainable development.*

OCDE para desenvolvimento sustentável, o que envolve diversas áreas e se trata de um tema transversal a ser abordado no próximo livro do CCGI sobre a OCDE.

Em 2018, a OCDE aprofundou suas diretrizes sobre governança pública e lançou um documento geral sobre “governança pública sólida” (*sound public governance*). Neste documento, define-se este termo como,

Governança pública sólida é o desenho, execução e avaliação das interações, processos e regras formais e informais entre instituições e atores incluindo o Estado; e entre o Estado e cidadãos, seja individualmente ou organizados em organizações da sociedade civil, empresas e outros atores não-estatais, que se enquadrem no exercício da autoridade pública em favor do interesse público e cujo processo decisório é feito de forma a permitir a adequada antecipação e identificação dos desafios e, em resposta, promove melhorias à prosperidade e bem-estar geral.

Governança pública sólida é a combinação de três elementos interconectados:

- Valores: características-chave de comportamento que orientam a governança pública em todas as suas dimensões de forma que avance e proteja o interesse público.
- Facilitadores: umnexo integrado de práticas que facilitam a identificação correta dos assuntos e desafios e o desenho, implementação e avaliação de reformas em resposta que sustentam melhorias nos resultados.
- Instrumentos e ferramentas: um conjunto de instrumentos de política pública e ferramentas de gestão para elaboração efetiva de políticas públicas⁹ (tradução livre) (OCDE 2018b, p. 17).

Esta definição agrega a definição anterior com a chamada *mentalidade comum OCDE*. Dessa forma, a OCDE conclui que a governança pública deve combinar três elementos: (i) valores; (ii) facilitadores; e (iii) instrumentos e ferramentas.

Os valores se referem especificamente sobre os princípios comportamentais direcionados para atender ao interesse público e consistem em integridade, *accountability*, inclusão e abertura e transparência.

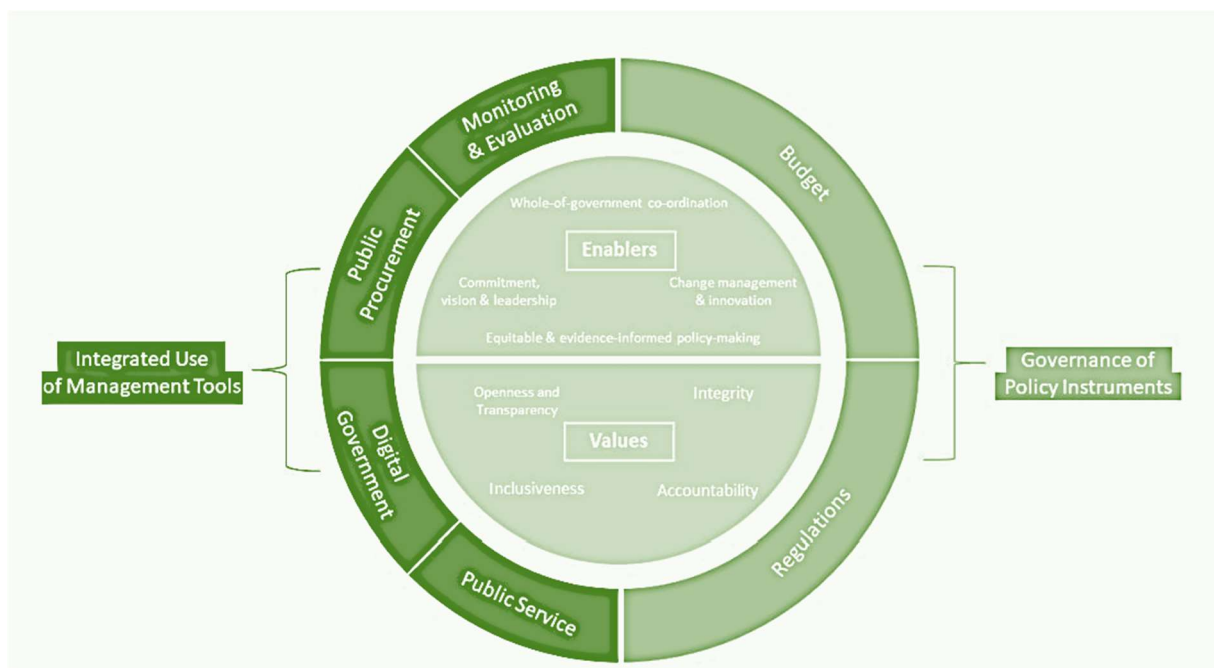
Os facilitadores (ou *enablers*, em inglês) consistem nas práticas que dão apoio à definição efetiva e à implementação de reformas. A OCDE os elenca em “comprometimento, visão e liderança; elaboração de políticas públicas baseadas em evidências e que sejam

⁹ No original, em inglês: *Sound public governance is the design, execution and evaluation of formal and informal rules, processes, and interactions between the institutions and actors comprising the State, and between the State and citizens, whether individually or organised into civil-society organisations, businesses or other non-state actors, that frame the exercise in the public interest of public authority and decision-making in a way that enables the proper anticipation and identification of challenges and in response sustains improvements to general prosperity and wellbeing. Sound public governance is the combination of three interconnected elements: • Values: key behavioural traits that guide public governance across all of its dimensions in a way that advances and protects the public interest. • Enablers: an integrated nexus of practice that enables the correct identification of issues and challenges and the design, implementation and evaluation of reforms in response that sustain improvements to outcomes. • Instruments and tools: a set of policy instruments and management tools for effective policymaking. Sound public governance constitutes a sine qua non condition for pluralist democracies to give effect to the respect for the rule of law and human rights. Efficient democratic institutions lie at the core of sound public governance.*

equitativas; mudança de gestão e inovação; e coordenação do “todo do governo” (whole-of-government co-ordination”, em inglês).

Os instrumentos e ferramentas são as políticas públicas e as práticas de gestão para se atingir uma governança efetiva e para a implementação adequada de políticas públicas (OCDE 2018b, p. 10). Os instrumentos são identificados como o orçamento público e as regulações, ao passo que as ferramentas consistem em monitoramento e avaliação; serviço público; governo digital; e compras públicas, conforme apresentado pela figura que segue.

Figura 1.1 - Elementos da Governança Pública Sólida



Fonte: OCDE, 2018b, p. 11.

Estes elementos não são independentes entre si e devem ser aplicados em conjunto. Esse guia ou *framework* desenvolvido pela OCDE tem também como objetivo complementar os instrumentos jurídicos existentes no âmbito da organização sobre este tema, tornando-se parte do *acquis* da OCDE (OCDE 2018b, p. 12).

É importante reforçar que a OCDE também colabora com a iniciativa desenvolvida no âmbito do Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ONU), que produziu princípios para a governança efetiva direcionada para o desenvolvimento sustentável como parte dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Convém, então, explorar um pouco melhor a definição desses elementos mencionados pela OCDE ao definir a boa governança pública.

2.4. Valores

Os valores incluídos na nova estrutura de governança pública da OCDE são integridade, accountability, inclusão e abertura e transparência. Esses valores são também conectados com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, em especial a ODS 16, que busca paz, justiça e instituições fortes. As formas de se atingirem a ODS 16 passam por compromissos que reduzam corrupção, protejam o direito de minorias,

garantam uma administração pública responsiva, participativa, representativa e inclusiva, além das garantias de direitos e liberdades fundamentais.

2.4.1. Integridade

A Recomendação sobre Governo Aberto da OCDE, de 2017 (ver seção abaixo), apresenta valores que, associados a princípios, como efetividade, servem para indicar a Administração Pública o caminho de servir às necessidades dos cidadãos. Segundo a OCDE, a Administração Pública terá uma governança pública sólida se desenvolver seu modelo de elaboração, adoção e implementação de políticas públicas baseado numa cultura de valores. (OCDE 2018b, p. 19)

A Recomendação sobre Integridade Pública da OCDE, de 2017, define integridade pública como o consistente alinhamento e aderência a valores éticos, princípios e normas para manter e priorizar o interesse público sobre interesses privados no setor público. O setor público, neste caso, inclui desde órgãos da administração direta até o judiciário, funcionários eleitos, nomeados, remunerados e não remunerados, empresas públicas e parcerias público-privadas, além de instituições que prestam serviços públicos.

A OCDE reconhece que violações de integridade podem ocorrer em qualquer Administração Pública e que a corrupção é um tema recorrente para os governos em geral. Segundo a OCDE,

Corrupção é a apropriação indébita ou o desvio de recursos públicos para obter vantagem pessoal. A corrupção corrói a governança pública e a democracia, a confiança dos cidadãos em ambas porque desperdiça recursos públicos, aumenta as desigualdades sociais e econômicas, e fomenta descontentamento e polarização política¹⁰ (tradução livre) (OCDE 2018b, p. 19).

A Recomendação sobre Integridade Pública da OCDE, de 2017, estabelece a necessidade de se construir um sistema coerente e abrangente de integridade pública e prevê três pilares para a *integridade*:

- Sistema: Construção de um sistema da integridade coerente e abrangente;
- Cultura: Cultivar a cultura da integridade pública; e
- Responsabilidade (accountability): Possibilitar medidas de responsabilidade e transparência.

O pilar do sistema estabelece a necessidade de se enfatizar os compromissos em cargos de alto nível político e de gestão, determinando o nível de integridade a ser observado nas demais instâncias, além de responsabilidades individuais claras pelas ações daqueles que atuam no setor público. Um sistema deve ter uma boa coordenação, geralmente conduzida pelo governo central, para desenhar, implementar e avaliar o desempenho em matéria de integridade.

Em complemento a esse pilar, é necessário desenvolver estratégia, uma abordagem baseada em risco e a determinação de padrões elevados de conduta para promover

¹⁰ No texto original, em inglês: *Corruption is the misappropriation or theft of public resources for private gain. Corruption erodes public governance and democracy, and citizens' confidence in them because it wastes public resources, widens economic and social inequalities, and breeds discontent and political polarization.*

decisões baseadas em valores no setor público, a exemplo dos códigos de conduta (OCDE 2018b, p. 22).

O pilar da *cultura* busca incentivar o comportamento ético nos indivíduos que atuam no setor público por meio de campanhas de conscientização e programas educacionais para crianças e jovens, fomentando essa percepção ética. Há a necessidade, também, de envolver o setor privados e a sociedade civil organizada além de se investir na integridade de gestores públicos e estabelecer um serviço público cuja ascensão seja baseada no mérito, com processos seletivos sérios. Por fim, é importante que se desenvolva uma cultura organizacional que permita discutir questões de integridade de forma aberta e que os erros possam ser tratados abertamente e resolvidos de forma eficiente (OCDE 2018b, p. 22).

O pilar da responsabilidade, por sua vez, exige fiscalização e responsabilização por práticas que desviem dos protocolos de integridade no setor público. Para isso, devem ser estabelecidos mecanismos de fiscalização interna e de controle de risco, com respostas efetivas para potenciais práticas com desvio de integridade, auditorias e fortalecimento das práticas de transparência para que se evite a captura das políticas públicas a grupos de interesse. (OCDE 2018b, pp. 22-23)

2.4.2. Abertura e transparência

A OCDE entende que o governo aberto não é um fim em si mesmo, mas um instrumento para atingir políticas públicas, favorecendo mecanismos de elaboração de políticas públicas voltadas para a prestação de serviço aos cidadãos e fortalecendo, por consequência, a confiança deles no governo, igualdade política, pois incentiva a participação de setores geralmente marginalizados. Segundo a OCDE,

A OCDE define **Governo Aberto** como a cultura de governança pública que promove os princípios da transparência, integridade, responsabilidade e participação da sociedade em apoio à democracia e ao crescimento econômico. Dado a importância da abertura para a governança e a elaboração de políticas públicas, as estratégias e as iniciativas de governo aberto se tornaram pilares das reformas de governança pública. Essas reformas podem variar de iniciativas para melhorar a **transparência**, por exemplo, garantindo desde o acesso público à informação e a dados abertos até práticas mais complexas para melhorar a **responsabilidade** e a **participação da sociedade** no processo decisório¹¹ (tradução livre) (OCDE 2018b, p. 24).

Essas estratégias e iniciativas envolvem a elaboração de uma estrutura regulatória robusta sobre governo aberto e a garantia de recursos humanos, financeiros e técnicos para promover conhecimento sobre governo aberto. Medidas de monitoramento, de avaliação e de aprendizado dessas iniciativas e estratégicas são essenciais, bem como a participação da sociedade civil, com uma coordenação horizontal. Em geral, segundo a OCDE, os países adotam e monitoram políticas de governo aberto, mas poucos avaliam seus resultados.

¹¹ No texto original, em inglês: *The OECD defines **Open Government** as a culture of public governance that promotes the principles of transparency, integrity, accountability and stakeholder participation in support of democracy and inclusive growth. Given the importance of openness in governance and policy-making, open-government strategies and initiatives have become a pillar of public governance reforms. These reforms can range from initiatives to improve **transparency** by, for example, guaranteeing public access to information and open data, to more complex practices to increase **accountability** and **stakeholder participation** in decision-making.*

A OCDE aponta que o Brasil é um dos países que possui um órgão responsável pela coordenação horizontal para iniciativas de governo aberto (OCDE 2018b, p. 26).

Além dessas medidas, a OCDE também recomenda um plano para adoção de novas medidas para fazer a transição do governo aberto para o Estado Aberto, o que inclui níveis regionais e locais de governo e a mídia em geral. Segundo a OCDE,

Estado Aberto tende a ser alcançado por meio de colaboração entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, instituições públicas independentes, e todos os níveis de governo para explorar sinergias e para dividir boas práticas e lições entre si e com outros interessados para promover os princípios do governo aberto.¹² (tradução livre) (OCDE 2018b, p. 26)

As iniciativas de governo aberto, portanto, estão conectadas com transparência, fomentando maior confiança nas instituições de governo e complementam as políticas de integridade, bem como as boas práticas orçamentárias, de compras públicas e de regulação. Com maior confiança também se incentiva a participação e, conseqüentemente mais inclusão na tomada de decisão da Administração Pública.

2.4.3. Inclusão

O princípio da inclusão tem por objetivo promover a integração de setores historicamente marginalizados no setor público. Dessa forma, a inclusão de mulheres, jovens e da comunidade LGBTQIA+ trazem diversidade e representatividade para o setor público, refletindo-se na elaboração de políticas públicas, permitindo melhor avaliação de risco e de impactos destas políticas.

Uma das formas de potencializar a inclusão, de acordo com a OCDE, é desenvolver mecanismos de avaliação de impacto de políticas públicas a partir do gênero e a partir de considerações em várias dimensões da governança pública. A efetiva participação da sociedade é outra forma de promover a inclusão no setor público, por exemplo, por meio de consultas e audiências públicas. Segundo a OCDE, a participação da sociedade civil promove mais transparência, responsabilidade, empoderamento do cidadão, menos custos de implementação, e desenvolve capacitação cívica. Por fim, a OCDE também considera que o incentivo para a inclusão de igualdade de gênero e diversidade na tomada de decisão é uma terceira maneira de fomentar o princípio da inclusão no setor público. (OCDE 2018b, pp. 28-30)

2.4.4. Rule of Law e acesso à Justiça

O *Rule of Law* é um dos valores fundamentais para qualquer país que se pretenda ter a mentalidade da OCDE (OCDE 2018b, p. 30). Esse princípio está interligado com os demais valores que constroem uma governança pública sólida, além de compor a ODS 16, item 3, da ONU, que pede a promoção ao *Rule of Law*, associando também ao acesso igualitário à Justiça.

¹² No texto original, em inglês: *Open State status tends to be pursued on a collaborative basis, with the Executive, Legislature, Judiciary, independent public institutions, and all levels of government collaborating to exploit synergies and share good practices and lessons learned among themselves and with other stakeholders to promote open government principles.*

O raciocínio é o de que apenas com acesso à Justiça é possível efetivamente combater a corrupção em todos os níveis de governo, garantindo-se os direitos fundamentais dos cidadãos. Dessa forma, a Administração da Justiça é uma conexão importante entre a administração pública e o povo (OCDE 2018b, p. 31). O acesso à Justiça também representa um efeito sobre a confiança no governo e são ferramentas importantes para o avanço das medidas de governo aberto.

Um bom sistema judicial também permite cumprir contratos, diminuir custos de transação pelo estabelecimento claro das regras do jogo. A OCDE reforça essa conexão nas suas diretrizes para políticas de investimento.

Os países da OCDE têm adotado políticas para atender necessidades adicionais de grupos específicos, minorias e desfavorecidos, como esforço para que o judiciário seja centrado no atendimento à população como um todo, com uma abordagem que inclui:

- Identificação sistêmica, medição e mapeamento das necessidades jurídicas dos cidadãos;
- Desenho e prestação de serviços judiciais e jurídicos centrados na população para dar resposta efetiva e justa às necessidades jurídicas identificadas, especialmente para grupos vulneráveis;
- Adotar uma abordagem baseada em dados para identificar as medidas de demanda, oferta e resultados, com métodos de avaliação de custo-benefício e análises de impacto econômico. (OCDE 2018b, pp. 32-33)

2.5. Facilitadores

Os facilitadores (ou *enablers*) na nova estrutura de governança pública da OCDE são: comprometimento, visão e liderança; elaboração de políticas públicas baseadas em evidências e que sejam equitativas; mudança de gestão e inovação; e coordenação do “todo do governo” (*whole-of-government co-ordination*, em inglês).

2.5.1. Elaboração de políticas públicas baseadas em evidências e que sejam equitativas

A OCDE considera que elaborar uma política pública não é equivalente a fazer isso com base apenas em decisões técnicas. Políticas públicas, em geral, oferecem um *trade-off* entre valores sociais concorrentes entre si e outros interesses (OCDE 2018b, p. 37). De qualquer maneira, as políticas públicas devem ser elaboradas tendo-se como objetivo atender ao interesse público e, portanto, sua elaboração deve ser equitativa.

Um elemento essencial para que essas políticas públicas sejam equitativas é evitar que elas sejam capturadas por interesses particulares de grupos específicos. Para reduzir esse risco, é necessário que as políticas públicas sejam desenvolvidas por vários atores e por meio de espaços institucionais e mecanismos robustos e representativos.

Segundo a OCDE a captura de uma política pública (*policy capture*),

Captura de uma política pública é o processo de direcionar políticas públicas do interesse público para o interesse de um grupo específico de pessoas ou pessoa. Captura é o oposto de elaborar uma política pública equitativa, e sempre prejudica os valores democráticos fundamentais, enquanto geralmente resulta em política pública subótimas. A captura de política públicas podem ser atingidas por meio

de uma grande variedade de instrumentos ilegais, como propina, mas também por meio de meios legais, como *lobby* e apoio financeiro para partidos políticos e campanhas eleitorais. Influência indevida também pode ser exercida sem o envolvimento direto ou o conhecimento dos funcionários públicos que decidem sobre essas políticas públicas, por meio de manipulação de informações ou estabelecendo laços sociais e emocionais com eles¹³ (tradução livre) (OCDE 2018b, p. 38).

Os países da OCDE adotaram mecanismos para coibir a captura de políticas públicas por meio da cultura da integridade, abertura, inclusão e respeito ao *rule of law*.

Esses mecanismos incluem envolver a sociedade civil e interessados no processo decisório para garantir a legitimidade da política pública; fortalecer os mecanismos de integridade e de governança nas instituições representativas; comunicação estratégica, transparência e acesso a informação pela sociedade civil; promoção de responsabilidade por meio de autoridades concorrenciais e agências reguladoras; e identificar e mitigar os fatores de risco por meio de políticas de integridade desenhadas especificamente para cada instituição pública.

Além de políticas públicas serem equitativas, devem ser baseadas em evidências. Uma das preocupações é como essa evidência é coletada, aplicada e integrada no processo decisório. (OCDE 2018b, p. 39). As evidências nem sempre estão disponíveis e são de fácil acesso a depender da área da política pública a ser adotada. Por isso, é importante que o gestor público avalie a credibilidade e confiança da informação, dos dados e da evidência fática para tomar suas decisões. Dessa maneira, evita-se duplicidade de políticas, desenhos unilaterais e permitir que os recursos escassos sejam direcionados para as áreas certas.

A fase de implementação também deve ser analisada por meio de experimentação, projetos-piloto, apoio e capacitação para inovação no setor público. Todavia, os países da OCDE enfrentam alguns desafios quanto ao desenvolvimento das habilidades adequadas aos funcionários públicos para contratar, entender e usar as evidências; apoio institucional e infraestrutura com diretrizes claras e transparentes sobre a produção e uso das evidências; e reforçar que o uso de evidências é apenas um critério parcial do processo decisório, sendo necessárias também a intuição e o julgamento de conveniência e oportunidade para a tomada de decisão (OCDE 2018b, p. 40).

2.5.2. Comprometimento, visão e liderança

O gestor público encontrará diversos desafios nas suas atividades diárias, de forma que garantir o comprometimento com uma boa governança pública pode contribuir para a reforma da elaboração dessas políticas e maior qualidade regulatória. O reforço desse compromisso resulta no exercício da liderança do gestor público sobre esse processo.

¹³ No texto original, em inglês: *Policy capture is the process of directing public policy decisions away from the public interest towards the interests of a specific interest group or person. Capture is the opposite of equitable policy-making, and always undermines core democratic values, while usually also resulting in suboptimal public policies. The capture of public decisions can be achieved through a wide variety of illegal instruments, such as bribery, but also through legal channels, such as lobbying and financial support to political parties and election campaigns. Undue influence can also be exercised without the direct involvement or knowledge of public decision makers, by manipulating the information provided to them, or establishing close social or emotional ties with them.*

Em geral, a *centro do governo (CoG)* é quem pode exercer um papel importante em relação à toda a Administração Pública. Para a OCDE, o CoG é composto por órgãos que fornecem apoio técnico e opiniões aos chefes de governo e ao conselho de ministros ou ao ministério.

Para a OCDE, o comprometimento do gestor público, em especial do CoG, geralmente resulta na elaboração de um documento estratégico estabelecendo a visão do governo, permitindo maior coerência em suas atividades e na comunicação interna e com a sociedade. A partir dessa visão comum de governo, a Administração Pública pode desenvolver estratégias de médio prazo e tomar decisões para definir as prioridades e objetivos da gestão (OCDE 2018b, p. 43).

Em complementação, a OCDE reforça a necessidade de haver liderança *do serviço público* para se atingir uma governança pública sólida,

Liderança do serviço público se refere a um servidor público sênior, que são aqueles servidores públicos que tomam decisões e exercem influência nos altos níveis hierárquicos do serviço público permanente¹⁴ (tradução livre) (OCDE 2018b, p. 43).

Essas lideranças são responsáveis por responder de forma diligente, ética e de forma transversal entre órgãos da Administração Pública. Desenvolver uma cultura de valores nesse grupo de funcionários públicos pode ajudar no desenho e implementação de políticas públicas e reformas efetivas, em qualquer área do governo.

A Recomendação do Conselho sobre Capacitação e Liderança no Serviço Público da OCDE, de 2019, esclarece o papel desses líderes no funcionalismo público, a seleção de pessoas adequadas para essas funções e posições baseada no mérito e em procedimentos transparentes, o desenvolvimento de capacitação de liderança nesses servidores, investindo em liderança de integridade e, por fim, garantir que esses funcionários de alto-nível tenham mandato, competências e meios necessários para opinar baseando-se em evidências imparciais.

2.5.3. Coordenação do “todo do governo”

Este facilitador está relacionado à coordenação de políticas públicas na Administração Pública e à coerência dessas políticas entre si e com os princípios da gestão pública. A OCDE entende, por exemplo, que as políticas públicas não devem ser elaboradas pela perspectiva apenas de um órgão de governo, pois, seus efeitos, muitas vezes, impactam diversas áreas e, por exemplo, políticas adotadas em conjunto por mais de um ministério podem ser mais eficientes e eficazes do que apostar na separação total de funções.

Para se coordenar essas interações, a OCDE, por meio de pesquisa, determinou algumas áreas-chave:

- A tomada de decisão do chefe de governo deve ser pautada por evidências técnico-científicas, inclusivas e em tempo razoável. Para isto, deve haver assessoramento técnico e de inteligência adequados;

¹⁴ No texto original, em inglês: *Public service leadership refers to senior-level public servants, who are those public servants who take decisions and exert influence at the highest hierarchical levels of the permanent public service.*

- Coordenação das políticas no âmbito do governo, com estratégias multidimensionais e transversais. A OCDE entende que o centro do governo deve atuar como mediador das demais áreas envolvidas na elaboração de uma política pública, exercendo seu papel de liderança, desenhando planos de ação e fornecendo apoio técnico aos demais órgãos.
- Planejamento estratégico de médio-prazo para o todo do governo, que não se limite a apenas um ciclo eleitoral;
- Monitoramento do impacto e dos resultados da implementação de políticas governamentais, por meio de relatórios enviados ao centro do governo, reuniões ministeriais para discutir as metas, estabelecimento de indicadores, dentre outras opções;
- Comunicação estratégica interna (entre os órgãos de governo) e externa (com o público), incluindo redes sociais.

2.5.4. Mudança de Gestão e Inovação

A Administração Pública deve estar aberta a mudanças de gestão e a ideias inovadoras que possam melhorar a governança pública. A questão é como promover tais mudanças e como responder a mudanças que são descontinuadas e, ao mesmo tempo, direcionar a gestão pública para as necessidades do cidadão, incluindo-o no processo decisório.

As mudanças podem ser radicais (nova maneira de ver o mundo), conjunturais (mudanças de procedimentos), disruptiva (novas tecnologias), transformadora (de analógica para digital) ou sobre determinar prioridades estratégicas quando estas ainda não estiverem definidas (OCDE 2018b, p. 47).

Em relação à inovação, a OCDE sugere quatro áreas de trabalho: (i) clareza sobre a adoção de medidas inovadoras e como elas preenchem as prioridades determinadas pelo interesse público e pelas necessidades dos cidadãos; (ii) paridade entre a inovação e outras considerações para planos de ação; (iii) adequação entre capacitação, sistemas e infraestrutura disponíveis; e (iv) normalidade do uso de medidas inovadoras, de forma que não sejam meramente ocasionais.

3. Instrumentos legais

A OCDE possui, em agosto de 2020, dezesseis (16) instrumentos legais em vigor, compondo o *acquis regulatoire* da instituição e pelos quais os países que desejem aceder à OCDE, a exemplo do Brasil, terão que considerar em seus processos de acessão.

Os instrumentos legais da OCDE que compõem seu *acquis regulatoire* somam 248, entre decisões, recomendações e declarações, com ou sem força vinculante. Portanto, deste total, apenas 6,5 por cento, aproximadamente, estão diretamente associados ao Comitê de Governança Pública da OCDE. A Tabela a seguir elenca estes instrumentos legais associados à governança pública.

Tabela 1.2 - Acquis Regulatório da OCDE em matéria de Governança Pública

Código	Nome do instrumento	Data (emenda)	Vigência	Brasil aderiu?	Adesão de não-membros
OECD/LEGAL/0460	Recommendation of the Council on the Governance of Infrastructure	17/07/20	Em vigor	Não	Não

GOVERNANÇA PÚBLICA NA OCDE: O QUE DEFENDE A OCDE

OECD/LEGAL/ 0454	Recommendation of the Council on Countering Illicit Trade: Enhancing Transparency in Free Trade	21/10/19	Em vigor	Não	--
OECD/LEGAL/ 0450	Declaration on Public Sector Innovation	22/05/19	Em vigor	Sim, 21/05/19	Argentina, Costa Rica, Indonésia, Peru e Romênia
OECD/LEGAL/ 0445	Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability	17/01/19	Em vigor	Não	--
OECD/LEGAL/ 0438	Recommendation of the Council on Open Government	14/12/17	Em vigor	Sim, 11/02/19	Argentina, Marrocos, Romênia e Tunísia
OECD/LEGAL/ 0435	Recommendation of the Council on Public Integrity	26/01/17	Em vigor	Não	Argentina e Peru
OECD/LEGAL/ 0418	Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life	14/12/15	Em vigor	Não	--
OECD/LEGAL/ 0410	Recommendation of the Council on Budgetary Governance	18/02/15	Em vigor	Sim, 02/03/20	Cazaquistão
OECD/LEGAL/ 0411	Recommendation of the Council on Public Procurement	18/02/15	Em vigor	Não	--
OECD/LEGAL/ 0406	Recommendation of the Council on Digital Government Strategies	15/07/14	Em vigor	Sim, 11/02/19	Argentina, Cazaquistão, Costa Rica, Egito, Marrocos, Panamá, Peru e Rússia
OECD/LEGAL/ 0405	Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks	06/05/14	Em vigor	Não	Cazaquistão, Costa Rica, Marrocos e Tunísia
OECD/LEGAL/ 0401	Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions	13/02/14	Em vigor	Não	--
OECD/LEGAL/ 0392	Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships	04/05/12	Em vigor	Não	Cazaquistão e Peru
OECD/LEGAL/ 0381	Recommendation of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development	29/04/10 (10/12/19)	Em vigor	Não	--
OECD/LEGAL/ 0379	Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying	18/02/10	Em vigor	Não	Peru
OECD/LEGAL/ 0316	Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service	27/05/03	Em vigor	Não	Peru

Fonte: OCDE (até 11 de agosto de 2020).

A Tabela mostra que são 15 recomendações e apenas uma declaração. De acordo com a OCDE, tanto das declarações quanto as recomendações são documentos não vinculantes. Contudo, as recomendações apresentam instrumentos de “força moral” (*moral force*), que representa a vontade política de seus aderentes. Os membros não são, em tese, obrigados a aderir a essas recomendações, podendo abster-se nas votações em que se decide sobre sua aprovação.

Apesar dessa possibilidade, os membros da OCDE aderiram a todas as recomendações sobre governança pública e alguns países que não são membros, mas possuem interesse em aceder à OCDE, também aderiram a uma parte destes instrumentos, a exemplo da Argentina, Cazaquistão, Costa Rica, Egito, Marrocos, Panamá, Peru, Romênia, Rússia, Tunísia e também o Brasil.

A única declaração da lista trata de inovação do setor público e, ainda que não seja juridicamente vinculante, representa um documento solene aprovado em reunião de nível ministerial do Conselho ou de Comitês da OCDE. Em geral, trata de princípios gerais e metas de longo-prazo e, por ser aprovada em nível ministerial, possuem também força política.

As diretrizes gerais da OCDE para a governança pública sólida descrita no item anterior também estão aplicadas aos instrumentos sobre governança pública aprovados pela OCDE. Os valores ali desenvolvidos estão presentes em diversos instrumentos da OCDE e, também, nos instrumentos legais, conforme mostra a Tabela a seguir.

Tabela 1.3 - Instrumentos legais da OCDE por valores de governança pública

Código	Nome do instrumento	Data	Valores
OECD/LEGAL/0435	Recommendation of the Council on Public Integrity	26/01/2017	Integridade
OECD/LEGAL/0379	Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying	18/02/2010	Integridade
OECD/LEGAL/0378	Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions	25/11/2009	Integridade
OECD/LEGAL/0316	Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service	27/05/2003	Integridade
OECD/LEGAL/0438	Recommendation of the Council on Open Government	14/12/2017	Abertura e Transparência; Inclusão (participação, igualdade de gênero e diversidade)
OECD/LEGAL/0390	Recommendation on Regulatory Policy and Governance	22/03/2012	<i>Accountability</i> e respeito ao <i>Rule of Law</i>
OECD/LEGAL/0418	Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life	14/12/2015	Inclusão (participação, igualdade de gênero e diversidade)
OECD/LEGAL/0406	Recommendation of the Council on Digital Government Strategies	15/07/2014	Inclusão (participação, igualdade de gênero e diversidade)

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/policy-framework-on-sound-public-governance/policyframework-chapter1/>.

A avaliação da OCDE não considera que todos os valores estejam presentes em todos os instrumentos sobre governança pública, mas cada valor, a depender de sua aplicação, é essencial para uma subárea específica. Por exemplo, a recomendação sobre igualdade de gênero no serviço público tem como valor principal a inclusão, ao passo que a recomendação sobre integridade pública apresentará como valor essencial a integridade.

É importante ressaltar que a OCDE entende que essas recomendações são complementares e, portanto, os valores não são aplicados ou previstos em isolamento por documento, mas compõem um todo que deve ser examinado em conjunto.

Em relação aos facilitadores, a OCDE também forneceu um mapeamento sobre sua inclusão nos instrumentos relacionados com governança pública. Neste caso, apenas a Declaração sobre Inovação no Setor Público de 2019 é relacionada como documento que apresenta e reforça os facilitadores abordados no item anterior.

Dessa forma, é possível concluir que a adesão aos instrumentos relacionados com governança pública, embora seja feita instrumento a instrumento, deve ser considerada como um bloco que apresenta os valores, os facilitadores, instrumentos e ferramentas que a OCDE considera essenciais para uma boa governança pública e, dessa forma, para que um país possa ser considerado como tendo a chamada *mentalidade OCDE*.

4. Governança Pública da OCDE e o Brasil

Após a descrição dos conceitos e aplicação de governança pública feitas pela OCDE e os instrumentos legais que compõem o *acquis regulatoire* neste tema, é importante tratar de algumas situações reais e do principal relatório produzido pela organização (*Government at Glance*) com suas recomendações.

Inicia-se esta seção como caso da Colômbia, cujo *Roadmap* apresenta preocupações que devem ser atendidas e são elencadas pelo Comitê de Governança Pública, seguido do relatório *Government at a Glance* e a legislação brasileira sobre o tema, em nível federal.

4.1. O caso da Colômbia

O *Roadmap* da Colômbia (OCDE 2013b), aprovado em 24 de setembro de 2013, estabeleceu que o país deveria passar pela avaliação técnica de 23 Comitês das OCDE, incluído o Comitê sobre Governança Pública (para. 10 do *Roadmap*). Em princípio, a título informativo, o país poderia adotar quatro possíveis posturas em relação a cada um dos instrumentos legais do *acquis regulatoire* da OCDE (incluídos os 15 instrumentos sobre governança pública): (i) aceitação; (ii) aceitação com um cronograma específico de implementação; (iii) aceitação sujeita a reservas ou observações; ou (iv) rejeição (para. 17 do *Roadmap*).

Para o caso das decisões dos itens (ii), (iii) e (iv), a OCDE requer explicações e justificativas detalhadas. Ainda, no caso do item (ii), o cronograma deve ser razoável e deve ser fornecido um plano de ação e um calendário (*action plan and schedule*) identificando as medidas que serão tomadas para que o referido instrumento legal se torne parte da legislação, das políticas públicas e das práticas do país (para. 18 do *Roadmap*).

Portanto, a adesão (aceitação) dos instrumentos legais da OCDE, quando comportarem limitações ou condições, deverão ser devidamente explicados e justificados. Isto é importante porque os instrumentos legais sobre governança pública passarão pelo escrutínio técnico do Comitê sobre Governança Pública da OCDE.

Para orientar essa análise técnica dos comitês, o *Roadmap* da Colômbia contém um Apêndice, no qual cada comitê estabelece quais serão os princípios que nortearão essa avaliação.

No caso do Comitê sobre Governança Pública, foram estabelecidos oito princípios norteadores:

1. Estrutura sólida do governo, incluindo a separação de poderes; coordenação, liderança e capacidade de previsão no âmbito do Centro de Governo¹⁵ que garante a abordagem de todo do governo em relação à tomada de decisão e interface efetiva entre os níveis político e administrativo, acompanhado de uma estrutura de execução coerente e instituições judiciárias efetivas;
2. Transparência e accountability para promover e facilitar a responsabilidade por ações governamentais e inclusão de participação de stakeholders no desenho das políticas públicas e suas respectivas implementações;
3. Integridade do setor público, incluindo a aplicação de princípios e altos padrões de comportamento nas instituições públicas, integridade na gestão de riscos e salvaguardas sólidas na interseção entre os setores público e privado, incluindo lobby, conflito de interesse e compras governamentais;
4. Desempenho orçamentário, incluindo disciplina fiscal agregada, a alocação efetiva e a realocação de recursos públicos, a promoção da prestação eficiente de serviços públicos, e transparência orçamentária e accountability;
5. Gerenciamento estratégico de recursos humanos no setor público como estratégia de todo de governo facilitadora para melhor prestação de serviços públicos e para a tomada de decisão, incluindo valores fundamentais, planejamento e gerenciamento estratégico da força de trabalho, e mecanismos para garantir o desempenho e a qualificação dos funcionários;
6. O uso de TICs [Tecnologias da Informação e Comunicação] e acesso eletrônico ao governo, incluindo o e-government como uma ferramenta estratégica de facilitação para melhor desempenho do setor público e para capacidade de resposta do governo às necessidades da sociedade civil, e a estrutura das condições para implementar o e-government;
7. Governança multinível, incluindo a habilidade das administrações centrais e subnacionais de implementar em conjunto as boas práticas de governo e o desenho e prestação eficiente e efetiva de serviços públicos, de forma equitativa entre as regiões do país;
8. O uso dos indicadores de desempenho e os dados sobre governança pública, incluindo o desempenho dos dados para a eventual inclusão no banco de dados de governança publicado a cada dois anos no Government at a Glance. (tradução livre)¹⁶ (OCDE 2013b, p. 15).

¹⁵ “Centro de Governo” (*Centre of Government, CoG*) é definido pela OCDE como “o órgão ou grupo de órgãos que fornece apoio e pareceres aos chefes de governo e conselho de ministros, ou gabinete” (tradução livre de: “*the body or group of bodies that provide direct support and advice to heads of government and the council of ministers, or cabinet.*”) ou, ainda, “a estrutura administrativa que serve o Poder Executivo (presidente ou primeiro ministro, e o seu gabinete respectivamente).” (tradução livre de: “*the administrative structure that serves the executive (president or prime minister, and the cabinet collectively)*”) (OCDE 2018, pp. 3 and 11).

¹⁶ Versão original do inglês: “[1.] *Sound structure of government, including the separation of powers; coordination, leadership and foresight capacity within the Centre of Government that ensures a whole of government approach to decision-making and effective interface between the political and administrative levels, accompanied by coherent enforcement frameworks and effective justice institutions; [2.] Transparency and accountability to promote and facilitate responsibility for government action and inclusive stakeholder engagement in policy design and implementation; [3.] Integrity in the public sector, including the application of principles and high-standards of behaviour in public institutions, integrity risk-management and sound safeguards at the intersection of the public and private sectors, including for lobbying, conflict of interest and public procurement; [4.] Budget performance, including aggregate fiscal discipline, the effective allocation and reallocation of public resources, the promotion of the efficient delivery of public services, and budget transparency and accountability; [5.] Strategic human resources management in the public sector as a whole-of-government strategic enabler for better policy-making and public-service delivery, including core values, strategic workforce planning and management, and mechanisms to ensure staff performance and capacity; [6.] The use of ICTs and electronic access to government, including the vision for e-government as a strategic enabler of public-sector performance and responsiveness to the needs of civil society, and the framework conditions for implementing e-government; [7.] Multi-level governance, including the ability of central and sub-national administrations to implement*

4.2. Panorama das Administrações Públicas (*Government at a Glance*)

Os relatórios *Government at a Glance* têm sido realizados desde 2011 pela OCDE e constituem uma ferramenta de comparação entre os governos da OCDE em matéria de governança pública e temas relacionados. Ao longo dos anos, a OCDE modificou sua forma de coleta de dados para obter o maior número de informações, caso o país seja membro da organização, diretamente do respectivo governo. As informações não obtidas diretamente pelos respectivos governos são completadas por registros administrativos, outros tipos de pesquisa e por meio de especialistas, especialmente o *World Justice Project's Rule of Law Index*.

Nesta publicação, apenas os países da OCDE são avaliados. Contudo, a OCDE tem desenvolvido relatórios regionais, e.g. membros da ASEAN (Brunei Darussalam, Camboja, Filipinas, Indonésia, Laos, Malásia, Mianmar, Singapura, Tailândia e Vietnã), Oeste dos Balcãs (Albania, Bósnia Herzegovina, Kosovo, Macedônia do Norte, Montenegro e Sérvia), e América Latina e Caribe. O relatório da América Latina e Caribe foi publicado, pela primeira vez, em 2016, e a segunda publicação, atualizada, em março de 2020.

O Panorama da Administração Pública (*Government at a Glance*) tem início com a definição do que seja *Administração Pública (Government)* para a OCDE. O relatório de 2019, por exemplo, apresenta a seguinte definição:

[G]overno geral inclui ministérios/departamentos, agências, escritórios e algumas instituições sem fins lucrativos em níveis central, estadual e local, bem como fundos previdenciários. Os dados sobre receitas e despesas são apresentados tanto para os níveis de governo central, sub-central (estadual e local) e (quando aplicável) para os fundos previdenciários. Os dados sobre emprego também se referem ao governo central, embora a base de dados sobre emprego por gênero se refira ao setor público, que cobre tanto o governo central como empresas e companhias residentes públicas. Finalmente, os dados sobre práticas e processos de gestão pública se referem àquelas práticas e àqueles processos apenas em nível do governo central. (OCDE 2019)¹⁷

O relatório inclui alguns países que não são membros da OCDE, como é o caso da Colômbia, Costa Rica e da Rússia (à época – 2019, ainda em processo de acessão) e economias relevantes, como é o caso de África do Sul, Brasil, China, Índia e Indonésia. Portanto, o Panorama da Administração Pública publicado pela OCDE analisa, além de seus membros e países em processo de acessão, a Indonésia e os BRICS.

together these good-government practices and design and deliver services efficiently and effectively, and equitably across regions; [8.] The use of performance indicators and data on public governance, including performance data for eventual inclusion in the governance database published biennially in Government at a Glance.”

¹⁷ O texto, no original, em inglês: “[G]eneral government comprises ministries/departments, agencies, offices and some non-profit institutions at the central, state and local level, as well as social security funds. Data on revenues and expenditures are presented both for central and sub-central (state and local) levels of government and (where applicable) for social security funds. Data on employment also refer to general government, although data on employment by gender refer to the public sector, which covers both general government as well as publicly owned resident enterprises and companies. Finally, data on public management practices and processes refer to those practices and processes in the central level of government only.”

Em 2019, o relatório consistia na análise do contexto de cada país e buscava responder a algumas questões (OCDE 2019):

- Qual é o contexto social, político e econômico no qual o governo funciona? (1)
- Qual é o tamanho e o papel do governo? (2)
- Quanto de receita cada governo coleta? (3)
- Quanto e que tipo de receitas o governo utiliza? (4)
- Como o governo funciona? (5)
- O que faz o governo e como ele faz o que ele faz? (6)
- Que bens e serviços o governo produz/presta? (7)
- Qual é o impacto sobre os cidadãos e os negócios? (8)¹⁸

A resposta a estas perguntas é distribuída ao longo de temas por todo o relatório. A pergunta (1) permite apontar diferenças institucionais entre as administrações públicas avaliadas e identificar melhores métodos de comparação, bem como permite estabelecer um histórico dos dados fornecidos para a realização do panorama a cada edição.

As perguntas (2), (3) e (4) são consideradas na etapa que a OCDE chama de *inputs* (recursos utilizados pela administração pública – trabalho e capital) e são respondidas por meio da avaliação dos dados econômicos, financeiros e do funcionalismo público de cada país avaliado.

As perguntas (5) e (6) são analisadas na etapa de *processes* (práticas e procedimentos de gestão pública para implementar políticas), que estão divididos em diversos capítulos: instituições, práticas e procedimentos orçamentários, gestão de recursos humanos, regulação da governança, compras públicas e governo aberto e digital.

As perguntas (7) e (8), por fim, são incluídas na última etapa chamada de *output and outcomes* e são respondidas pela abordagem dos principais resultados do governo e dos serviços prestados aos cidadãos. Os *outputs* se referem à quantidade de serviços e de produtos gerados pela administração pública, ao passo que os *outcomes* mostram os efeitos dessas políticas e práticas em seus cidadãos e negócios.

Os capítulos a seguir tratarão dos assuntos cobertos por essas questões e pelos indicadores da OCDE.

É importante reafirmar que o Brasil, uma vez se tornando membro da OCDE, passará pelo escrutínio detalhado de cada um desses itens, mas, também, passará a ser avaliado sobre a satisfação e a acessibilidade de seus cidadãos a estes serviços.

O Brasil também se preocupou em adotar medidas para compatibilizar as suas práticas de governança pública com as diretrizes da OCDE. Após a publicação do *Panorama da Administração Pública* para a América Latina e o Caribe, em 2016, foi editado o Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017, estabelecendo a política de governança da administração pública federal direta e indireta. Este decreto traz os valores, facilitadores e princípios presentes no *Policy Framework* da OCDE sobre governança pública sólida.

¹⁸ O texto, no original, em inglês: “*What is the social, political and economic context in which government operates? What is the size and role of government? How much revenue does government collect? How much and what kind of resources does government use? How does the government work? What does government do and how does it do it? What goods and services does the government produce? What is the resulting impact on citizens and businesses?*”

Em complementação, o Ministério da Casa Civil desenvolveu o Guia da Política de Governança Pública no qual faz referência direta a diversos itens presentes nas diretrizes da OCDE sobre o tema, ainda que o Brasil não tenha aderido, conforme visto na seção anterior, a vários instrumentos legais sobre o tema.

É possível, então, afirmar que há esforços do Brasil para adequar as práticas da Administração Pública aos princípios da OCDE de Governança Pública Sólida. Contudo, resta saber como está sendo feita a implementação deste Guia e do Decreto aqui mencionado, especialmente porque a OCDE considera que seja necessário desenvolver métricas e indicadores de desempenho sobre a adoção dessas práticas. Uma das questões é a descontinuidade de algumas práticas pela falta de mecanismo de monitoramento e avaliação, talvez, as fases mais difíceis da manutenção de uma governança pública sólida, conforme prevê a OCDE.

5. Conclusões

A OCDE defende que os serviços públicos devam ser direcionados e centrados no público e desenvolve seus indicadores e suas diretrizes sobre governança pública com tal meta (OCDE 2019). Foram analisados os principais instrumentos e diretrizes da OCDE em matéria geral de governança pública, de forma que os valores, facilitadores, instrumentos, ferramentas, indicadores e instrumentos legais produzidos pela OCDE procuram como ponto comum a busca por uma Administração Pública que desenhe suas políticas e as implemente com base no que aponta ser a centralidade no público (*people centrality*). A Administração Pública não desenha e implementa políticas públicas somente. É também parte de seu trabalho buscar responder aos anseios dos cidadãos e a buscar satisfação pela prestação de serviços públicos eficientes e acessíveis a todos.

Esta percepção está em consonância com a Declaração sobre Inovação no Setor Público. É possível, então, concluir que a “mentalidade OCDE” para governança pública está ligada a ideia de que a Administração Pública realiza a suas ações com o objetivo de prestar serviços de qualidade e essenciais aos seus cidadãos e aos seus empreendimentos ou negócios.

Para chegar a esse fim, é preciso desenvolver premissas iniciais, valores e meios para se atingir os resultados esperados. As diretrizes da OCDE para tal tema apresentam uma carga principiológica significativa.

A OCDE se preocupa com as diferenças de desenho institucional de cada país, para não incorrer em equívocos já vistos no âmbito internacional, de que *one-size-fits-all*. Ao abordar a governança pública pelo o que se deve atingir e os princípios e valores que se deve seguir, a OCDE respeita a diversidade de concepções de desenhos institucionais e, ao mesmo tempo, impede que, em nome dessa diversidade, aceite-se desvios quanto à integridade pública, à transparência e à inclusão.

Nenhum dos instrumentos legais da OCDE sobre o tema é juridicamente vinculante. Todos apresentam a aposta de que as Administrações Públicas têm o interesse e a vontade política e moral de prestar serviços públicos para os cidadãos, para melhorar os índices de qualidade de vida.

A OCDE percebe, de forma indissociável, que, para atingir níveis de qualidade de vida cada vez maiores, é necessário seguir algumas premissas, alguns valores e preceitos. A preocupação está, portanto, menos em dizer *o que fazer* e mais em apontar *como fazer*.

O Brasil possui legislação recente e conectada com esses princípios no âmbito federal, mas, como tudo que depende de vontade política, trata-se de iniciativa que necessita de acompanhamento constante e de desenvolvimento interno de mecanismos de controle, como já indica o Guia para a Política da Governança Pública publicado pelo Ministério da Casa Civil em 2018.

Os capítulos seguintes apresentarão com mais detalhe os temas ligados à governança pública na OCDE e como o Brasil se insere em cada um desses temas.

Referências

OCDE - Directorate for Financial and Enterprise Affairs. “Public Governance.” Em *Policy Framework for Investment -User's Toolkit*, por OCDE - Directorate for Financial and Enterprise Affairs, 37p. Paris: OECD Publishing, 2011.

OCDE. *Centre Stage 2 - The organisation and functions of the centre of government in OECD countries*. Paris: OECD Publishing, 2018.

OCDE. *Government at a Glance 2019*. Paris: OECD Publishing, 2019.

OCDE. *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017*. Paris: OECD Publishing, 2016.

—. *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*. Paris: OECD Publishing, 2020.

—. *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: OECD, 2005.

OCDE. “OECD Draft Policy Framework on Sound Public Governance.” GOV(PGC(2018)26, Directorate of Public Governance; Public Governance Committee, OCDE, 2018b, 85.

—. *Policy Framework for Investment 2015 Edition*. Paris: OECD Publishing, 2015.

OCDE. “Public governance reform in the OECD: Observations on current approaches; Key lessons to inform future practice?” 53rd session of the Public Governance Committee, Public Governance and Territorial Development Directorate; Public Governance Committee, OCDE, Paris, 2016, 48.

—. *Public Procurement Toolbox - Principle Tools - Accountability*. s.d. <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/accountability/> (acesso em 22 de 07 de 2020).

OCDE. *Roadmap for the Accession of Colombia to the OECD Convention (adopted by Council at its 1285th session on 19 September 2013)*. Roadmap, Council, OECD, Paris: OECD, 2013b, 21.

OCDE. “Strategic Insights from the Public Governance Reviews: Update.” GOV(PGC(2013)4, Public Governance and Territorial Development Directorate; Public Governance Committee, OCDE, Paris, 2013a, 42.

CAPÍTULO 2 -
GOVERNO ABERTO (OPEN
GOVERNMENT): ANÁLISE A
PARTIR DA PERSPECTIVA
DA OCDE

VERA THORSTENSEN
AMANDA MITSUE ZUCHIERI

GOVERNO ABERTO (OPEN GOVERNMENT) Análise a partir da perspectiva da OCDE

Vera Thorstensen¹
Amanda Mitsue Zuchieri²

Resumo

O presente trabalho apresenta, de maneira resumida, as perspectivas da OCDE acerca do tema do governo aberto, sua definição e as estratégias nacionais e iniciativas de governo para atingi-lo.

Palavras-chave: OCDE; Governo Aberto; Estratégia Nacional de Governo Aberto.

Abstract

The following work aims to present in a summarized way the OECD's perspectives on open government, its definitions and the open government national strategies to achieve this initiative.

Keywords: OECD; Open Government; Open Government National Strategy.

1. Introdução

O tema do governo aberto e as políticas públicas de governo aberto têm se tornado cada vez mais importantes no âmbito da OCDE. Na última década, agentes reformadores do setor público e da sociedade civil de vários países reuniram-se em um movimento global, o qual teve como marco o estabelecimento da *Open Government Partnership* em 2011. A natureza diversa das agendas de governo aberto de cada país fez com que incluíssem diversos objetivos políticos, evoluindo de um foco inicial em aumento da transparência para alvos mais ambiciosos como apoio à democracia e geração de crescimento inclusivo.

O conceito de governo aberto comporta uma ampla variedade de princípios e práticas que objetivam tornar a relação entre governos e seus constituintes mais dinâmica, mutuamente benéfica e baseada em confiança recíproca. Iniciativas de governo aberto podem auxiliar no aumento da transparência, da inovação no setor público, do empoderamento da população e da representação no processo de criação de políticas. Sendo assim, o governo aberto pode efetivamente contribuir para maior prestação de contas (*accountability*) das instituições públicas, para sua capacidade para entregar serviços mais alinhados com as necessidades e demandas dos cidadãos e dos negócios, e para produzir mais benefícios econômicos e sociais. Como resultado, o governo aberto torna-se uma importante alavanca para manter, ou reforçar, quando necessário, a confiança pública.

Políticas baseadas em transparência e consulta podem promover um campo mais igualitário que ofereça apoio a um ambiente favorável ao desenvolvimento de negócios e investimentos e ao desenvolvimento sócio-econômico inclusivo. As decisões dos governos acerca de alocação de recursos e investimentos recebem expectativas cada vez maiores para basearem-se em cenários previsíveis e transparentes, e para que sejam submetidas a quadros claros de prestação de contas (*accountability*). O mesmo se aplica à identificação dos resultados esperados das políticas e serviços públicos. O planejamento tecnocrático tem sido progressivamente substituído por abordagens participativas que contribuem para o ciclo político desde o *design* de políticas até sua avaliação, de modo a melhorar seus impactos e a satisfação dos cidadãos.

¹ Professora da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas e Coordenadora do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimentos (CCGI)

² Pesquisadora do CCGI.

Para corresponder às expectativas do público e alcançar o impacto desejado, os governos precisam focar na implementação, monitoramento e análise de impactos constantes das políticas e suas iniciativas. Criar políticas é necessário, porém insuficiente por si só, para entregar os valores social e econômico esperados.

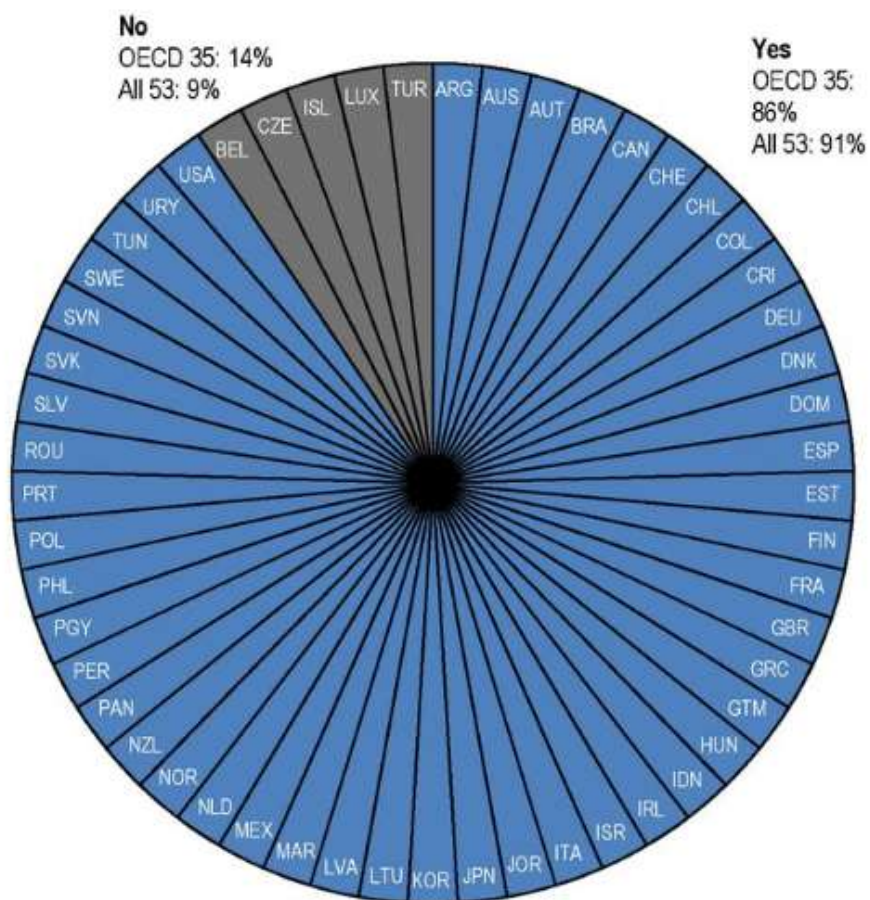
O relatório *Open Government: The Global Context and the Way Forward*³, segundo o qual estrutura-se este trabalho, oferece uma análise baseada em dados de como os países estão implementando práticas de governo aberto, os principais desafios enfrentados por eles e a participação dos cidadãos no ciclo de criação de políticas, *design* e entrega de serviços desejados. O documento informa que os países estão transitando de uma compreensão intrínseca para ser instrumental a respeito de reformas de governo aberto, utilizando-a para alcançar objetivos políticos maiores como a boa governança e crescimento inclusivo. O trabalho da Organização também destaca formas de aprimorar a coordenação em todo o governo na agenda de governo aberto nacional. Tal coordenação é necessária para atingir resultados políticos mais integrados e estratégicos.

Para a OCDE, há a necessidade de consolidar uma multiplicidade de iniciativas dispersas em uma única estratégia nacional de governo aberto, baseada em uma compreensão específica do país em relação aos objetivos buscados pelas reformas de um governo aberto. Para apoiar a discussão nacional e oferecer um modelo de referência, a OCDE desenvolveu sua própria definição, que pode ser adaptada para os contextos histórico, legal, social e econômico específicos de cada país. Tal definição estabelece que o governo aberto é uma cultura de governança baseada em políticas públicas inovadoras e sustentáveis e práticas inspiradas pelos princípios de transparência, prestação de contas (*accountability*) e participação que estimulam a democracia e o crescimento inclusivo.

O sucesso das reformas de governo aberto depende fortemente de como seu impacto e resultados serão monitorados e avaliados. Ainda, informações do documento da Organização demonstram que há uma importante divisão entre os diversos países que monitoram apenas a existência de iniciativas de governo aberto e poucos que também as avaliam. Reconhecidamente, a falta de diretrizes reconhecidas internacionalmente para a definição de áreas políticas relevantes para as reformas de governo aberto, para processos padronizados e indicadores de impacto impede a coleta de dados concretos de qualidade e os sistemas rigorosos de monitoramento e avaliação.

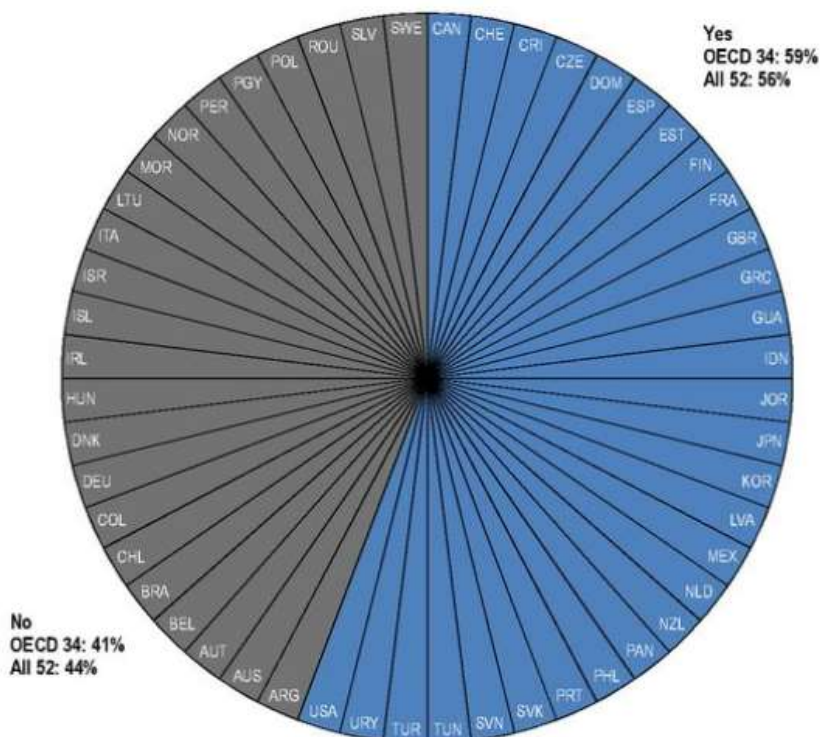
³OECD *Open Government: The Global Context and the Way Forward*. Paris. 2016.

Figura 2.1 - Países que monitoram iniciativas de governo aberto



Fonte: OCDE. *Country responses to OECD (2015b)*, “2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle”, OECD, Paris.

Figura 2.2 - Países que avaliam os impactos de iniciativas de governo aberto



Fonte: OCDE. *Country responses to OECD (2015b)*, “2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle”, OECD, Paris.

A OCDE define monitoramento como uma função contínua que utiliza conjuntos sistemáticos de dados sobre indicadores específicos para oferecer administração de uma intervenção em andamento com indicadores do extenso progresso e conquistas de objetivos com a utilização de recursos alocados⁴. A grande maioria dos membros da OCDE (86%) confirma que iniciativas de governo aberto são monitoradas pelos seus governos. Os mecanismos de monitoramento para iniciativas de governo aberto diferem entre os países. A maioria deles aponta que o seu principal mecanismo de monitoramento de iniciativas de governo aberto são as atividades de monitoramento normais de cada instituição pública (63% de todos os respondentes e 77% em países da OCDE – “2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle”, OECD, Paris), indicando que, majoritariamente, as iniciativas de governo aberto são tratadas como “qualquer outra” atividade governamental. Enquanto isso indica um certo grau de difusão das iniciativas de governo aberto, há certas dificuldades em relação à adoção de uma abordagem integral do governo para o governo aberto, pois o Governo Central pode não estar ciente do status de implementação de iniciativas em andamento. Por causa disso, em muitos países há uma única instituição encarregada do monitoramento de todas as iniciativas de governo aberto. Essa instituição também é responsável pela coordenação da estratégia de governo aberto e suas iniciativas.

A OCDE define avaliação como a avaliação objetiva de um projeto, programa ou política, completo ou em andamento, com a pretensão de determinar a relevância e completude dos objetivos, eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade. Uma avaliação deve oferecer informação com credibilidade e utilidade, possibilitando a incorporação de lições aprendidas nos processos de tomada de decisão. A avaliação também se refere ao

⁴ OECD. *Open Government: The Global Context and the Way Forward*. Paris. 2016. P. 118

processo de determinação do valor ou relevância de uma atividade, política ou programa. Em comparação com o percentual de países que monitoram suas iniciativas de governo aberto, a parcela de países que também as avalia é bem menor (pouco mais da metade). Dentre países que avaliam iniciativas de governo aberto, a grande maioria (71 % dos respondentes e 84% em países da OCDE) indica que a avaliação é realizada através de atividades normais de avaliação de instituições individuais.

Para a Organização, os países deveriam considerar tornar públicos todos os resultados das avaliações. Apesar de a Publicização dos resultados não ser favorável para a implementação da instituição em todos os casos, expor os resultados ao escrutínio público pode oferecer um incentivo adicional para que os políticos aprimorem as políticas de governo aberto.

A OCDE e os governos reconhecem que as questões complexas que caracterizam o cenário político atual não podem ser endereçadas apenas pelo ramo executivo. Alguns países estão incluindo outros ramos do governo e governos subnacionais, de modo a movimentar-se em direção ao que a OCDE define como “estado aberto” (“*open state*”) através da inclusão de diversas áreas na agenda de governo aberto. No entanto, os resultados dessas empreitadas nem sempre estão alinhados com as expectativas e demandas dos cidadãos. Assim, a Organização busca, através de dados acurados e análises baseadas em evidências, assegurar que reformas de governo aberto se adaptem e entreguem serviços correspondentes às circunstâncias atuais.

2. Como o tema é tratado na OCDE

A OCDE está na vanguarda das análises baseadas em evidências de reformas relacionadas ao tema governo aberto em países membros e não membros da Organização. O *Open Government Project*⁵ oferece aos países uma sequência de estudos e orientações. A *Recommendation of the Council on Open Government*⁶ foi adotada em 2017 e representa o primeiro instrument legal internacional na área. Na Recomendação, o governo aberto é definido como uma cultura de governança que promove os princípios de transparência, integridade, *accountability* e participação das partes interessadas no apoio à democracia e crescimento inclusivo. Em adição, a Recomendação oferece um panorama dos principais pontos das estratégias e iniciativas do governo aberto ao estabelecer dez dispositivos para guiar os Aderentes no aprimoramento da sua implementação⁷.

O relatório *Open Government: The Global Context and the Way Forward* baseou-se nas respostas de mais de 50 países ao *Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle* da OCDE, assim como nos trabalhos das *Open Government Reviews* da OCDE. Os países da OCDE reconhecem cada vez mais a importância das reformas de governo aberto como catalisadores para uma boa governança e crescimento inclusivo. Os princípios do governo aberto estão alterando a relação entre servidores públicos e os cidadãos, tornando-a mais dinâmica, mutuamente benéfica e

⁵Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/open-government/>

⁶Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438#_ga=2.37822115.1251313301.1554450220-751648841.1537891795

⁷ OECD *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. OECD Work on Open Government. 2020. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/open-government/innovative-citizen-participation-new-democratic-institutions-catching-the-deliberative-wave-highlights.pdf>

baseada na confiança recíproca. Iniciativas de governo aberto são consideradas como uma ferramenta para alcançar objetivos políticos mais amplos.

Considerando a definição de governo aberto dada pela OCDE, 49% dos países que responderam ao relatório afirmaram não possuir uma definição única. Tal definição não apenas facilitaria um entendimento comum entre todas as partes interessadas, mas poderia servir de base para uma estratégia nacional única de governo aberto e coordenar as diversas iniciativas de governo aberto conduzidas em diferentes áreas políticas. A implementação bem-sucedida de estratégias e iniciativas de governo aberto depende de recursos humanos e financeiros adequados, atrelados ao uso estratégico do governo digital e ferramentas de inovação do setor público.

Para a OCDE, sistemas de monitoramento e avaliação são indispensáveis para a produção de políticas públicas robustas e baseadas em dados. Esses sistemas garantem que os resultados almejados sejam atingidos e auxiliam na identificação de desafios na implementação. No entanto, enquanto 91% dos países afirmam monitorar iniciativas de governo aberto, apenas metade as avalia. A ausência de princípios e diretrizes reconhecidos internacionalmente também prejudica a coleta de dados confiáveis e a identificação de processos e indicadores comparáveis para a avaliação. Sem sistemas de monitoramento e avaliação, estratégias e iniciativas de governo aberto não serão capazes de cumprir suas propostas no que tange ao estímulo da democracia e promoção de crescimento inclusivo.

O documento *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative*⁸ é um guia produzido pela OCDE para auxiliar na compreensão de termos-chave, conceitos e a metodologia de pesquisa da Organização a respeito de processos deliberativos e instituições. Nesse relatório, discorre-se sobre como os processos deliberativos representativos (“a onda deliberativa”) tem construído formas inovadoras de envolver os cidadãos no ciclo de criação de políticas. Trata-se do primeiro trabalho empírico comparativo a considerar o funcionamento de processos deliberativos representativos para tomada de decisões públicas e a discutir o caso de sua institucionalização. Quando conduzidos efetivamente, processos deliberativos podem levar a melhores resultados políticos, permitir que os políticos tomem decisões difíceis e aumentar a confiança entre cidadãos e governo. Baseando-se em evidências coletadas em colaboração com agentes internacionais do governo, sociedade civil e academia, a OCDE identificou princípios comuns que podem guiar os políticos na implementação de tais processos e das disposições 8 e 9 da *OECD Recommendation on Open Government* de 2017. Esses princípios podem auxiliar o alcance de processos de alta qualidade que, em retorno, resultam em recomendações úteis e oportunidade significativas para que os cidadãos modelem as decisões públicas⁹.

Em suma, os princípios dispõem que:

- A tarefa deve ser claramente definida como uma questão ligada a um problema público.

⁸ OECD *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paris. 2020.

⁹ *Ibidem*. P. 18

- A autoridade responsável deve comprometer-se publicamente a responder ou reagir a recomendações de maneira tempestiva e deve monitorar e reportar regularmente o progresso da sua implementação.
- Qualquer pessoa deve ser capaz de encontrar facilmente as seguintes informações sobre o processo: seu propósito, design, metodologia, detalhes de recrutamento, especialistas, recomendações, a resposta da autoridade, e o acompanhamento da implementação. A melhora da comunicação pública tem o potencial de aumentar as oportunidades para o aprendizado público e encorajar a ampliação da participação.
- Os participantes devem ser um microcosmo do público geral. Isso pode ser alcançado através da amostragem aleatória a partir da qual será feita uma seleção representativa para garantir que o grupo é compatível com o perfil demográfico da comunidade.
- Esforços devem ser feitos para garantir a inclusividade, por exemplo através da remuneração, cobertura de despesas, e ou oferecimento de pagamento por creches ou asilos.
- Participantes devem ter acesso a um amplo acervo de evidências e conhecimentos especializados precisos, relevantes e acessíveis, e ter a habilidade de requerer informações adicionais.
- A deliberação coletiva leva ao consenso. Isso requer a escuta cuidadosa e ativa, ponderando múltiplas perspectivas, de modo que cada participante tenha a oportunidade de falar, além de ser necessário diversos formatos e facilitadores treinados.
- Para processos de alta qualidade que resultem em recomendações informadas, os participantes devem se reunir ao menos por quatro dias inteiros pessoalmente, visto que a deliberação requer um tempo adequado para que os participantes examinem, ponderem sobre as evidências, e desenvolvam recomendações coletivas.
- Para ajudar a garantir a integridade do processo, ele deve ser conduzido por uma equipe de coordenação independente (*arm's length co-ordination team*).
- Deve haver respeito pela privacidade dos participantes para protegê-los da atenção indesejada e preservar sua independência.
- Processos deliberativos devem ser avaliados a partir desses princípios para garantir o aprendizado, auxiliar no aprimoramento de práticas futuras e compreender impactos.

Os processos deliberativos envolvem ampla participação das partes interessadas. Institucionalizar esses processos permite aos governos tomar mais decisões difíceis com menores custos. Também aprimora a prática através da garantia de aprendizado coletivo e experimentação, e pode potencialmente aumentar a confiança no governo, fortalecer a democracia e enriquecer o modelo democrático da sociedade a partir da criação de mais oportunidades para mais pessoas significativamente moldarem as decisões públicas. Não há uma abordagem *one-size-fits-all*, tudo dependerá do contexto, propósito e processo. Os governos precisam considerar propor legislação ou regulação que introduza requisitos para processos deliberativos sob certas condições e que permita que os cidadãos iniciem um processo deliberativo com assinaturas suficientes. Questões legais adicionais, como garantir o acesso a bancos de dados para a seleção aleatória, precisam ser endereçadas para tornar os processos de organização mais fáceis, baratos e eficientes. A

institucionalização de processos deliberativos representativos também requer capacidades suficientes no serviço civil e na sociedade civil, e financiamento adequado¹⁰.

Segundo a OCDE, governos ao redor do mundo reconhecem a necessidade de envolver os cidadãos no processo de criação de políticas e serviços, e o seu oferecimento, como forma de aprimorar a entrega diante de um crescente número de dificuldades. Algumas instituições vão além da simples consulta dos cidadãos e promovem experimentos de co-produção e co-entrega de políticas públicas. No entanto, enquanto diversos países obtiveram progressos importantes no *design* e implementação de iniciativas participativas, dados indicam que o seu potencial total ainda não foi atingido, especialmente durante as fases finais do ciclo das políticas. Já em relação às estratégias de governo aberto, o desenvolvimento de *frameworks* políticos e legislativos específicos iria favorecer o uso de práticas participativas através da definição de quais mecanismos serão utilizados e como o engajamento dos cidadãos deve ser encorajado em cada estágio do ciclo político. Medir o custo associado a tais exercícios e o seu impacto final também será essencial para aprimorar o uso estratégico das práticas de participação dos cidadãos. Como um conjunto de iniciativas e áreas políticas interconectadas, as reformas de governo aberto estabelecem uma rota e construíram capacidades nacionais que irão ajudar a garantir o *design* e implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (*UN Sustainable Development Goals* - SDGs). Além do foco em governança do Objetivo 16, os princípios do governo aberto de transparência, prestação de contas (*accountability*) e participação têm potencial para apoiar o cumprimento de todos os Objetivos.

Ainda, número crescente de países tem se orientado do conceito de governo aberto para o que a OCDE cunhou como “estado aberto”. Essa mudança consiste na promoção de maior colaboração entre todos os atores-chave nas agendas de governo aberto nacionais, incluindo os ramos legislativo e judiciário, instituições independentes como o *ombudsman*, e níveis subnacionais do governo. Enquanto reconhece a independência de cada instituição, o objetivo da Organização é criar sinergias para aperfeiçoar de forma geral o impacto de ssas iniciativas.

Os governos subnacionais, por muitos anos, conduziram os exemplos mais icônicos de práticas de governo aberto. Seu papel no cumprimento dos objetivos das iniciativas de governo aberto está sendo reconhecido, mas esforços adicionais são necessários para integrar esses níveis de governo no *design* e implementação de estratégias nacionais. O papel da mídia livre e independente (tradicional e nova) também é considerado importante para a promoção dos princípios do governo aberto de transparência e *accountability*, e deveria envolver-se ativamente nas agendas nacionais de governos abertos. Há a necessidade de conferir maior atenção a essas novas áreas, e coletar mais dados sobre o seu papel na promoção do governo considerado aberto.

3. O desenvolvimento de uma estratégia única e abrangente de governo aberto e os *Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making*

Diferentes iniciativas internacionais foram lançadas para aumentar a transparência em atividades do governo e, apesar do reaparecimento do conceito de governo aberto, o termo não é novo. O conceito tem sido compreendido como a divulgação de informações

¹⁰ OECD *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paris, 2020, p. 19.

governamentais politicamente sensíveis e, mais recentemente, tem sido estendido conceitualmente para incluir as novas oportunidades de inovação, eficiência e flexibilidade no governo que foram proporcionadas pelo uso de dados abertos e tecnologias da informação e comunicação. O conceito de governo aberto engloba diversas abordagens, definições e princípios e leva em consideração as variáveis legais, históricas e culturais dos países no mundo. Nem a academia ou a sociedade civil chegaram a um consenso a respeito de uma única definição de governo aberto.

A OCDE define governo aberto como a cultura de governança baseada em políticas públicas inovadoras e sustentáveis e práticas inspiradas pelos princípios de transparência, *accountability* e participação que estimulam a democracia e o crescimento inclusivo.

Elaborar uma única definição de governo aberto, que seja completamente reconhecida por todo o setor público, comunicada e aceita pelas partes interessadas é considerado relevante para desenvolver uma estratégia nacional de governo aberto de amplo alcance, visto que reformas de governo aberto precisam ser concebidas como estratégias que abarquem todo o governo e garantir impacto mais abrangente e sustentável. A definição não deve ser vista de forma isolada, pois é considerada área política essencial para o alcance que um grande número de resultados políticos em campos específicos, como integridade, combate à corrupção, transparência do setor público, entrega de serviços públicos e compras públicas, entre outros. A estratégia de governo aberto completa deverá incluir princípios, resultados de longo prazo, resultados de médio prazo, e iniciativas concretas conduzidas em colaboração com os cidadãos, organizações da sociedade civil e com o setor privado.

Para a OCDE, nas últimas três décadas, os três pilares da transparência, *accountability* e participação foram cada vez mais agregados no conceito de governo aberto como forma de garantir que os governos incluam as demandas e necessidades expressas pelos cidadãos nas políticas governamentais.

O pilar da transparência governamental é compreendido como a divulgação de crescente acessibilidade de dados e informações relevantes do governo. São citados os autores Fung, Graham e Weil¹¹ que diferenciam duas gerações de políticas de transparência: a primeira refere-se à divulgação de registros oficiais para garantir o acesso à informação pelo público. Essa geração foca nas leis de acesso à informação, leis que quase todo membro da OCDE possui. A ideia central é a de que o acesso irrestrito à informação conduz a maneiras mais adequadas de os cidadãos exigirem a responsabilidade do governo. A segunda geração de transparência governamental, denominada pelos autores de transparência direcionada ou “*targeted transparency*”, refere-se à disponibilidade de informações que servem a um propósito concreto, com áreas bem definidas para as quais tais informações irão contribuir. É importante que os governos busquem a transparência direcionada (*targeted transparency*), pois esta contribui para o aprimoramento de políticas públicas apenas quando a informação é relevante, tempestiva e útil para um grupo específico de usuários em um formato selecionado para o fim desejado.

O pilar da *accountability* (prestação de contas) refere-se à responsabilidade e dever do governo de informar os cidadãos a respeito de suas decisões e de prestar informações relativas às atividades e desempenho (*performance*) do governo e seus funcionários

¹¹ OECD. *Open Government: The Global Context and the Way Forward*. Paris. 2016, p. 27.

públicos. Em sistemas democráticos de governança, a população é a principal fonte de legitimidade dos mandatos dos oficiais públicos. De acordo com a OCDE, os cidadãos têm o direito de responsabilizar o governo por suas ações para garantir e reforçar a ordem democrática. Ao mesmo tempo, a cultura de responsabilização e prestação de contas perante os cidadãos deveria ser inerente aos governos, com ou sem demandas ativas da população para que isso ocorra.

O pilar da participação significa o envolvimento dos cidadãos e grupos no *design*, implementação e avaliação de um projeto ou plano. Desse modo, a participação refere-se à ideia de que para se usufruir dos benefícios da interação ativa com a população, os governos devem reconhecer os fatores positivos que todos os atores da sociedade, especialmente cidadãos, organizações da sociedade civil e do setor privado, têm a oferecer por meio do fornecimento de informações e consultas e, mais importante, via a interação do governo com esses atores. O engajamento ativo com os cidadãos contribui para o uso bem dirigido dos recursos limitados do estado e para a melhoria no *design* e entrega de serviços públicos, por exemplo, através de consulta dos cidadãos para identificar suas necessidades. A participação ativa vai além de votos e eleições e reconhece a capacidade dos cidadãos de gerar opções de políticas em conjunto com o governo. Para uma abordagem efetiva da participação popular, os governos precisam compartilhar suas agendas com as partes interessadas relevantes e demonstrar comprometimento com o impacto gerado no ciclo político pelas propostas políticas geradas em conjunto. Simultaneamente, a participação ativa requer que os cidadãos aceitem sua crescente responsabilidade na criação de políticas.

Um exemplo de iniciativa internacional para aumentar a transparência é a *Open Government Partnership* (OGP), lançada em 2011 para promover uma plataforma internacional para os reformadores domésticos comprometidos com a tarefa de tornar seus governos mais abertos, aprimorar *accountability* e responsividade para os cidadãos. Essa iniciativa rapidamente cresceu de 8 países membros para 70 em setembro de 2016 e tem atraído a participação de muitas organizações que advogam pela democracia, transparência e boa governança.

Ao tornarem-se membros da OGP, os países comprometem-se com quatro princípios centrais de governo aberto:

- Acesso à informação (incluindo transparência governamental);
- Participação civil (incluindo engajamento dos cidadãos);
- Integridade (incluindo medidas contra a corrupção);
- E acesso à tecnologia para apoiar a abertura e *accountability*.

De acordo com o negociado, os países devem endossar uma Declaração de Governo Aberto de Alto Nível, para desenvolver um plano de ação bienal através de consulta pública, e preparar um relatório de autoavaliação anual. Em seus poucos anos de existência, a OGP mudou consideravelmente a dinâmica da agenda do governo aberto internacional e dos ecossistemas de colaboração entre atores importantes do governo aberto nacional.

Para integrar a OGP, alguns critérios mínimos de elegibilidade precisam ser preenchidos formalmente. O número de condições pode ser resumido em quatro grandes temas:

- Transparência fiscal, incluindo prestação de contas do orçamento e um sistema de orçamento aberto;
- Leis de acesso à informação;
- Divulgação de bens dos oficiais públicos;
- Participação dos cidadãos e
- Proteção das liberdades civis básicas¹².

Ao longo dos anos, evidências coletadas pela OCDE sugerem que um governo é aberto quando segue os princípios de transparência, *accountability* e participação. Partindo dessa afirmação, a OCDE define o governo aberto como uma cultura de governança baseada em políticas públicas inovadoras e sustentáveis e práticas inspiradas em princípios de transparência, *accountability* e participação que estimulam a democracia e o crescimento inclusivo.

Uma das primeiras tentativas para contribuir com esse debate foi conduzida pela OCDE em 2001 ao desenvolver um conjunto de Princípios Orientadores para a Criação de Políticas Inclusivas e Abertas (*Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making*). Esses Princípios servem como ferramenta para auxiliar políticos a cultivar uma cultura de abertura e inclusão e realizar consultas com os cidadãos e partes interessadas. Para a OCDE, o governo aberto pode trazer vários benefícios como¹³:

- Estabelecimento de maior confiança no governo: confiança é um resultado do governo aberto que pode aprimorar e reforçar o desempenho (*performance*) governamental em outros aspectos. Se há confiança dos cidadãos no governo ou em políticas específicas do governo, há maior disposição em pagar (taxas, contribuições impostos) para apoiar essas políticas.
- Garantir melhores resultados com menor custo: o design colaborativo de políticas, programas e serviços com os cidadãos, negócios e sociedade civil oferece o potencial de acessar uma reserva maior de ideias e recursos.
- Aumentar os níveis de observância (*compliance*): tornar as pessoas parte do processo ajuda a melhor compreensão dos custos e riscos das reformas e pode contribuir para garantir que as decisões tomadas sejam percebidas como legítimas.
- Garantir a equidade do acesso à criação de políticas públicas: através da redução das barreiras de acesso ao processo de criação de políticas para as pessoas, é possível elevar a equidade nos processos de criação de políticas e tomada de decisões.
- Estimular a inovação e novas atividades econômicas: o engajamento público e o governo aberto são cada vez mais reconhecidos como propulsores da inovação e criação de valor nos setores público e privado.
- Aumentar a efetividade: através da alavancagem do conhecimento e recursos dos cidadãos que enfrentariam barreiras à participação, o engajamento público pode garantir que as políticas sejam melhor direcionadas e enderecem as necessidades dos cidadãos, eliminando potenciais desperdícios.

¹² OECD. *Open Government: The Global Context and the Way Forward*. Paris. 2016, p. 25

¹³ OECD *Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making*. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf>

Observando os benefícios que podem ser gerados pelo governo aberto, a OCDE desenvolveu os Princípios Orientadores para a Criação de Políticas Inclusivas e Abertas (*Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making*):

1. Comprometimento: liderança e forte comprometimento com a criação aberta e inclusiva de políticas são necessários em todos os níveis – políticos, administradores e funcionários públicos.
2. Direitos: direitos dos cidadãos à informação, consulta e participação pública na criação de políticas e entrega de serviços devem ser firmemente fundados em leis ou políticas. As obrigações governamentais de resposta aos cidadãos devem ser claramente definidas. Arranjos de fiscalização independentes são essenciais para o exercício desses direitos.
3. Clareza: objetivos e limites para a informação, consulta e participação pública devem ser bem delineados desde o início. Os papéis e responsabilidades de todas as partes devem ser claros e explícitos. Informações governamentais devem ser completas, objetivas, confiáveis, relevantes e de fácil acesso e compreensão.
4. Tempo: o engajamento do público deve ser posto em prática o quanto antes no processo político para permitir uma gama maior de soluções e para aumentar as chances de uma implementação bem-sucedida. Tempo adequado deve ser disponibilizado para a consulta e participação serem efetivas.
5. Inclusão: todos os cidadãos deverão ter oportunidades iguais e múltiplos canais para acessar informação, serem consultados e participarem. Todos os esforços razoáveis devem ser empregados para interagir com a maior variedade de pessoas possível.
6. Recursos: recursos financeiros, humanos e técnicos adequados são necessários para a efetiva informação, consulta e participação do público. Os oficiais do governo devem possuir habilidades apropriadas, orientação e treinamento, assim como uma cultura organizacional que abarque ferramentas tradicionais e online.
7. Coordenação: iniciativas de informar, consultar e engajar a sociedade civil devem ser coordenadas dentro e de modo transversal em todos os níveis do governo para garantir a coerência das políticas, evitar duplicações e reduzir o risco da “fadiga de consulta”. Esforços de coordenação não devem engessar as iniciativas e inovações, mas sim elevar o potencial das redes de conhecimento e comunidades de práticas dentro e além do governo.
8. Prestação de contas (*accountability*): os governos possuem a obrigação de informar os participantes sobre como são utilizadas as respostas obtidas através de consultas e participação públicas. Medidas para assegurar que o processo de criação de políticas é aberto, transparente e receptivo ao escrutínio externo podem contribuir com o aumento da *accountability* e da confiança no governo.
9. Avaliação: os governos precisam avaliar seu próprio desempenho (*performance*). Para fazer isso de forma efetiva, são necessários esforços para construir demanda, capacidade, cultura e ferramentas de avaliação da participação pública.
10. Cidadania ativa: as sociedades beneficiam-se da dinâmica da sociedade civil, e os governos podem facilitar o acesso à informação, encorajar a participação, aumentar a conscientização, fortalecer as habilidades e educação civil dos cidadãos, assim como apoiar a construção de capacidades nas organizações da sociedade civil. Os governos precisam explorar novos papéis para efetivamente apoiar soluções de problemas autônomas provenientes dos cidadãos, organizações da sociedade civil e negócios.

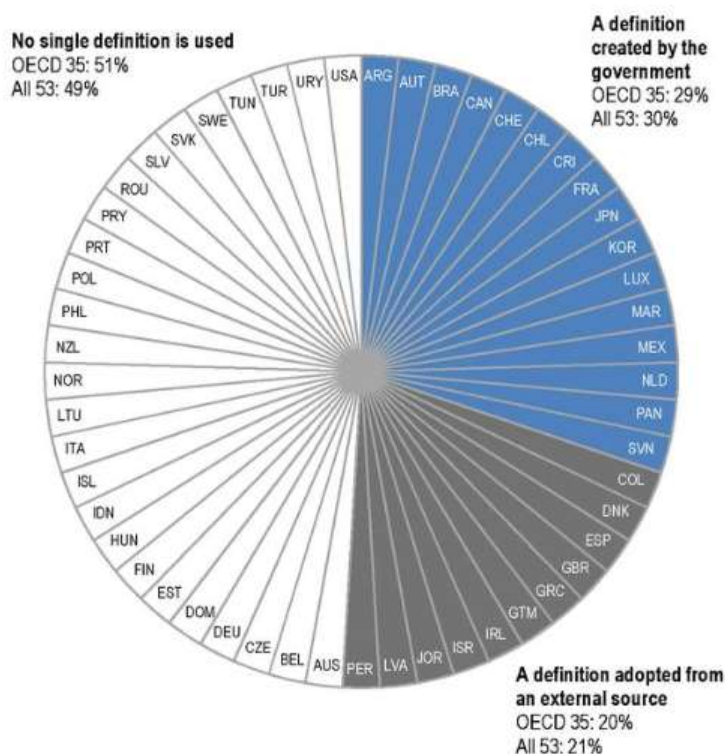
O relatório oferece um exemplo da adoção desses princípios na Austrália. No estado da Austrália do Oeste (Western Australia), o *Office of Multicultural Interests*, ligado ao *Department of Local Government* administra o *Citizenscape*, um website com um grande volume de informações sobre organizações relacionadas aos cidadãos, atividades, recursos e projetos. O website também oferece acesso a um número de publicações desenvolvidas pelo *Office of Citizens and Civics* para agências governamentais sobre abordagens adequadas e efetivas para a realização de consultas públicas.

A *Consulting Citizens Series* fornece orientações para auxiliar os administradores a supervisionar os estágios de delimitação dos objetivos e planejamento de projetos e programas com a participação da comunidade e das partes interessadas. A principal ferramenta que o *Office of Citizens and Civics* apresenta para a participação pública no processo de tomada de decisões é o conjunto de Princípios Orientadores da OCDE de 2001.

Segundo a OCDE, ao se criar uma definição unificada de governo aberto que se encaixa em contexto cultural desejável, é importante frisar que quando um país pretende buscar uma cultura de governança mais aberta e responsável (*accountable*), uma definição única interna do termo deve incorporar as características culturais, históricas, institucionais, sociais e políticas do país. Essa definição precisa ser completamente reconhecida por todo o setor público, e comunicada e aceita por todas as partes interessadas (cidadãos, sociedade civil, setor privado, etc.) para garantir maior adesão e propriedade.

Em síntese, uma boa definição de governo aberto é importante pois informa o público a respeito dos elementos essenciais do conceito de governo aberto, as extensões e limitações do termo; facilita um entendimento comum do uso do governo aberto, alinhando todas as partes interessadas e políticos em direção aos mesmos objetivos; facilita a análise robusta do impacto das estratégias de governo aberto e iniciativas que atravessam diferentes instituições e níveis do governo; dá suporte a comparações internacionais de estratégias e iniciativas de governo aberto.

Figura 2.3 - Países com e sem definições oficiais de governo aberto



Fonte: OCDE. *Country responses to OECD (2015b)*, “2015 OECD Survey on Open Government Coordination and Citizen Participation in the Policy Cycle”, OECD, Paris.

De acordo com os resultados da pesquisa de 2015 da OCDE *Open Government Survey*, apenas 51% dos países entrevistados possuíam uma definição única para governo aberto. Desses países, 30% criaram sua própria definição, a exemplo do Canadá, Coreia do Sul e França. E 21% dos países, incluindo Colômbia, Dinamarca, Irlanda e Espanha possuem uma definição que foi adotada de uma fonte externa, particularmente da *Open Government Partnership*¹⁴.

Sendo assim, iniciativas de governo aberto não devem existir em isolamento. Reformas de governo aberto precisam ser concebidas como políticas que englobam todo o governo para garantir o maior impacto possível e sua natureza multidimensional e transversal precisa ser reconhecida. Elas abarcam uma ampla variedade de princípios e práticas que buscam tornar mais dinâmicas, mutuamente benéficas e baseadas na confiança recíproca as relações entre governos e cidadãos e outras partes interessadas. Para racionalizar todas as iniciativas que cobrem um amplo espectro de áreas, é importante haver uma única estratégia de governo aberto que reúna das iniciativas dispersas e garanta que todas elas atinjam os mesmos objetivos nacionais em coordenação.

4. Governo aberto e governança pública

Nas discussões da OCDE, uma boa governança pública tem sido reconhecida como um fator-chave para o desenvolvimento econômico e bem-estar social. Entre os princípios amplamente aceitos de boa governança estão a abertura, transparência e *accountability*; justiça e equidade nas relações entre os governos e os cidadãos e outras partes

¹⁴ OECD. *Open Government: The Global Context and the Way Forward*. Paris, 2016, p. 30.

interessadas, incluindo mecanismos para a consulta e participação; serviços públicos eficientes e efetivos; leis e regulações claras, transparentes e aplicáveis; consistência e coerência na criação de políticas; respeito ao cumprimento das leis (*rule of law*); e altos padrões (*standards*) de comportamento ético. Esses princípios serão a base sobre a qual o governo aberto será construído.

O conceito de governo aberto evoluiu para se tornar um propulsor do crescimento inclusivo e promove instituições inclusivas que possibilitam a participação popular efetiva, o pluralismo e o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*). Em países onde esses mecanismos de prestação de contas (*accountability*) são efetivos, os cidadãos podem colher os benefícios do melhor acesso a serviços públicos de qualidade.

Os benefícios de um governo aberto e transparente podem ser resumidos em dois:

- Impulsiona a confiança no governo, através do uso de sistemas modernos de administração da informação, o que permite aos cidadãos acessarem informação relevante online;
- Estimula mudanças e reformas sustentáveis no setor público para aumentar a eficiência.

Além desses, outros potenciais benefícios do governo aberto são: estabelecimento de maior confiança no governo; garantir melhores resultados com menor custo; aumentar os níveis de compliance; garantir a equidade do acesso à criação de políticas públicas; estimular a inovação e novas atividades econômicas; aumentar a efetividade.

5. Governo aberto no Brasil

A Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership*) foi criada em 2011 e, atualmente, conta com a adesão de mais de 70 países e 15 governos subnacionais, dentre eles o Brasil, um dos co-fundadores da iniciativa. Segundo o texto do 4º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto¹⁵, lançado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, desde os anos 2000, diversos debates foram conduzidos no âmbito da administração pública de diversos países em torno da necessidade de alteração do modelo de relação em vigor entre o governo e a sociedade. O desejo de construir um novo cenário nesse sentido começou a tomar forma em 2011, quando oito países (África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido) fundaram a *Open Government Partnership* ou Parceria para Governo Aberto (OGP).

No Brasil, em maio de 2000, houve a aprovação da Lei Complementar nº 101 (Lei da Responsabilidade Fiscal – LRF), como reação a uma crise internacional, criando o paradigma da transparência na gestão pública. Esse fato provocou o início de um processo de abertura que conduziu a uma série de mudanças legais e administrativas no país. Alguns marcos históricos importantes além da LRF são:

- Pregão Eletrônico, que define o início da transparência e da ampliação das oportunidades de participação das empresas nos processos de compras governamentais.
- Portal de Transparência e páginas de transparência, ferramentas fundamentais da política de transparência do Governo Federal.

¹⁵ Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/10/Brazil_Action-Plan_2018-2020_POR.pdf

- Lei Complementar nº 131/2009, a qual estende a transparência e responsabilidade na gestão fiscal para todos os entes federativos.

Essas medidas inicialmente tinham como foco a austeridade fiscal do país, porém tornaram-se importantes para o combate à corrupção, de modo que a transparência ganhou espaço como um direito importante para o regime democrático. Porém, mesmo com as iniciativas do governo na busca da transparência, o Brasil ainda precisava avançar em relação às respostas às demandas da sociedade por informação. Seguindo o exemplo de países como o México, o país aprovou a legislação de acesso à informações públicas em 2011 (Lei nº 12.527/2011). O avanço desses marcos e o início do diálogo com os Estados Unidos e outros países interessados na instituição de compromissos ligados ao governo aberto levaram ao processo de criação da OGP.

Os Planos de Ação Nacionais são documentos que operacionalizam as ações ligadas à OGP. Cada país deve especificar os seus compromissos e delimitar as estratégias para implementação. Os planos de ação têm duração de até dois anos e o processo de elaboração deve prever o envolvimento da sociedade civil, visto que a participação é um dos pilares da OGP. Esses compromissos devem estar de acordo com os princípios do Governo Aberto. Ao longo dos dois anos de duração do Plano de Ação Nacional, os países devem publicar relatórios sobre a execução dos compromissos assumidos. O mecanismo mais adotado pelos países para analisar tais documentos é o *Independent Report Mechanism – IRM*, que opera através da apresentação de pareceres bianuais sobre o trabalho conduzido pelos aderentes à OGP.

De acordo com o relatório da OCDE *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, o Brasil preenche a tabela de mecanismos de monitoramento para iniciativas de governo aberto, conforme a figura a seguir, porém não possui mecanismos de avaliação das iniciativas de governo aberto.

Figura 2.4 - Mecanismos de monitoramento para iniciativas de governo aberto

	Single institution/office in charge of monitoring all open government initiatives	Ad hoc monitoring mechanism	The normal monitoring activities of each public institution involved in open government initiatives	OGP assessments (self-assessment and IRM, if your country is part of OGP)	Other
Argentina				X	
Australia			X		
Austria			X	Not OGP member	
Brazil	X	X	X	X	
Canada	X	X		X	
Chile	X		X	X	
Colombia	X		X	X	X
Costa Rica	X			X	
Denmark			X	X	
Dominican Republic	X			X	
El Salvador	X			X	
Estonia	X	X	X	X	
Finland			X	X	
France	X			X	
Germany			X	Not OGP member	X
Greece	X		X	X	
Guatemala	X		X	X	X
Hungary	X		X	X	
Indonesia	X			X	
Ireland		X	X	X	X
Israel	X			X	
Italy			X	X	
Japan	X	X	X	Not OGP member	X
Jordan		X			
Korea			X		

	Single institution/office in charge of monitoring all open government initiatives	Ad hoc monitoring mechanism	The normal monitoring activities of each public institution involved in open government initiatives	OGP assessments (self-assessment and IRM, if your country is part of OGP)	Other
Latvia			X	X	
Lithuania	X		X	X	
Mexico	X	X	X	X	
Netherlands				X	
New Zealand			X	X	
Norway			X	X	
Panama				X	
Paraguay				X	
Peru	X			X	
Philippines		X		X	
Poland			X	Not OGP member	
Portugal	X		X	Not OGP member	
Romania			X	X	
Slovak Republic				X	
Slovenia	X	X	X	Not OGP member	
Spain	X	X	X	X	
Sweden		X	X		
Switzerland	X			Not OGP member	
Tunisia		X	X	X	
United Kingdom	X	X		X	
United States			X	X	
Uruguay	X			X	
OECD30	47%	30%	77%	67% (20 of 23)	10%
All 48 countries	50%	29%	63%	90% (37 of 41)	10%

Fonte: OCDE. *Country responses to OECD (2015b)*, “2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle”, OECD, Paris.

Com isso, nota-se que o Brasil, assim como a maioria dos países consultados monitora suas iniciativas de governo aberto, porém a avaliação, através da qual serão analisados os impactos dessas iniciativas, ainda não é tão adotada.

6. Conclusões

As atividades da OCDE sobre o conceito de governo aberto demonstraram que o conceito pode ter diferentes significados para diversas partes interessadas e políticos, e as implicações desse fato são influenciadas por fatores políticos, sociais e culturais. Ainda que a definição de governo aberto possa variar em cada país, evidências sugerem que um governo é aberto quando é transparente, responsável (*accountable*), e participativo. Para implementar com sucesso iniciativas de governo aberto, é importante que haja uma única definição que seja completamente reconhecida por todo o setor público e comunicada e aceita por todas as partes interessadas.

As reformas do governo aberto precisam ser concebidas sob uma estratégia nacional que englobe integralmente todo o governo para garantir a coordenação e o impacto de maior alcance. Assim, a estratégia de governo aberto não pode existir em isolamento, pois é essencial para o alcance de inúmeros resultados políticos diferentes em áreas como a integridade do setor público e o combate à corrupção, governança digital, entrega de serviços públicos, compras públicas, etc. A estratégia de governo aberto nacional plena deve ser baseada em princípios políticos, buscar atingir resultados de longo prazo, identificar soluções de médio prazo, e incluir iniciativas concretas de curto prazo.

Para atingir o seu potencial completo, uma estratégia de governo aberto precisa ter a adesão de atores-chave, tanto dentro como fora do governo. Com o objetivo de assegurar tal apoio, é importante que todas as partes interessadas, em especial os cidadãos e as organizações da sociedade civil, participem no desenvolvimento de uma estratégia nacional de governo aberto.

Em síntese, pela importância do tema nas atividades da OCDE, o Brasil tem diante de si um desafiante caminho a percorrer.

Referências

OECD. *Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making*. 2001. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf>

_____. *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paris. 2020. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_339306da-en#page4

_____. *Open government in Latin America. OECD Public Governance Reviews*. 2014. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government-policies-in-latin-america_9789264223639-en#page3

_____. *Open Government Partnership Annual Report 2019*. Paris. 2019. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/07/Open-Government-Partnership-Annual-Report-2019.pdf>

_____. *Open Government: The Global Context and the Way Forward*. Paris. 2016. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government_9789264268104-en#page5

GOVERNO ABERTO (OPEN GOVERNMENT): ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA DA OCDE

_____. *Open Government: The Global Context and the Way Forward Highlights 2016*. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/open-gov-way-forward-highlights.pdf>
https://read.oecd-ilibrary.org/governance/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_339306da-en#page21

OGP. *Open Government Partnership. 4º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto*. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Brasília. 2018. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/10/Brazil_Action-Plan_2018-2020_POR.pdf

CAPÍTULO 3 -
EMPREGO PÚBLICO E
GESTÃO: COMO A OCDE
ANALISA O BRASIL

VERA THORSTENSEN
FÁBIO THOMAZELLA

EMPREGO PÚBLICO E GESTÃO

Como a OCDE analisa o Brasil

Vera Thorstensen¹
Fábio Thomazella²

Resumo

O artigo tem como objetivo apresentar o tema do funcionalismo público no âmbito da OCDE, em especial as conclusões relacionadas ao Brasil, com base em dois relatórios elaborados pela OCDE.

Palavras-chave: Funcionalismo público, OCDE, Brasil

Abstract

The article aims to present the theme of public resources within the scope of the OECD, especially those related to Brazil based on two reports prepared by the OECD.

Keywords: Public Employment and Management, OECD, Brazil.

1. Introdução

A OCDE considera o papel do funcionário público como essencial para basear as atividades dos governos das sociedades modernas, ao garantir o acesso e qualidade de serviços públicos essenciais, bem como contribuir para a inovação tecnológica dentro do âmbito de institutos de pesquisa e empresas estatais, auxiliando a prosperidade econômica de um país e protegendo cidadãos de ameaças a seus direitos, ao fazerem parte da estrutura estatal.

A natureza do trabalho no setor público está mudando rapidamente e os servidores precisam constantemente adaptar suas qualificações. Para acompanhar o ritmo frenético de inovações na sociedade moderna, os governos buscam novas maneiras de desenvolver e gerenciar forças de trabalho públicas qualificadas, comprometidas e confiáveis.

O documento "Recomendação da OCDE sobre Liderança e Capacidade do Serviço Público" descreve como os países podem garantir que os serviços públicos sejam adequados ao objetivo do futuro e desafios políticos atuais.

A OCDE baseia suas recomendações em um conjunto de princípios comumente compartilhados, que foram desenvolvidos por meio do Grupo de Trabalho sobre Administração e Emprego Públicos. O desenvolvimento da Recomendação se beneficiou de uma ampla consulta pública, que contou com um alto nível de contribuição de servidores públicos, cidadãos e especialistas de todo o mundo. A OCDE enfatiza a necessidade de cultura e liderança no serviço público, baseados em valores éticos e em um corpo de funcionários qualificados e eficazes. Os sistemas de emprego público devem também ser responsivos e adaptáveis.

A Recomendação apresenta catorze princípios para um serviço público adequado a objetivos, em três pilares principais (OCDE, 2020):

1. Cultura e liderança orientadas por valores,

¹ Professora da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas e Coordenadora do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimentos (CCGI).

² Pesquisador do CCGI.

2. Funcionários públicos qualificados e eficazes,
3. Sistemas públicos de emprego responsivos e adaptáveis.

Os 14 princípios da OCDE para um serviço público adequado (OCDE, 2020)

São os seguintes os princípios:

1. Definir os valores do serviço público e promover a tomada de decisão com base também em valores.
2. Criar capacidade de liderança no serviço público.
3. Garantir um serviço público inclusivo e seguro que reflita a diversidade da sociedade que representa.
4. Construir um serviço público pró-ativo e inovador, com perspectiva de longo prazo no desenvolvimento e implementação de políticas e serviços.
5. Identificar continuamente as habilidades e competências necessárias para transformar a visão política em serviços que agreguem valor à sociedade.
6. Atrair e reter funcionários com as habilidades e competências exigidas do mercado de trabalho.
7. Recrutar, selecionar e promover candidatos através de processos transparentes, abertos e baseados no mérito, para garantir tratamento justo e igualitário.
8. Desenvolva as habilidades e competências necessárias, criando uma cultura e um ambiente de aprendizado no serviço público.
9. Avaliar, recompensar e reconhecer desempenho, talento e iniciativa.
10. Esclarecer as responsabilidades institucionais para a gestão de pessoas.
11. Desenvolver uma abordagem estratégica e sistemática a longo prazo da gestão de pessoas com base em evidências e planejamento inclusivo.
12. Definir as condições necessárias para a mobilidade e adaptabilidade da força de trabalho interna e externa, para combinar habilidades com demanda.
13. Determinar e oferecer termos e condições de emprego transparentes que correspondam adequadamente às funções do cargo
14. Garantir que os funcionários tenham oportunidades de contribuir para a melhoria da prestação de serviços públicos e estejam envolvidos como parceiros em questões de gerenciamento de serviços públicos.

Gestão Estratégica de Recursos Humanos

O gerenciamento estratégico de recursos humanos, segundo a OCDE, permite que os governos alinhem sua força de trabalho com seus objetivos. Permite, também, que os governos tenham o número certo de pessoas com as habilidades certas no lugar certo. Tais práticas ajudam os governos a aumentar a eficiência, a capacidade de resposta e a qualidade na prestação de serviços.

Uma parte do trabalho da OCDE é o de analisar o gerenciamento estratégico da força de trabalho, revelando até que ponto os governos usam avaliações de desempenho, análises de capacidade e outras ferramentas para se engajar e promover o planejamento estratégico da força de trabalho.

Envelhecimento da força de trabalho

A maioria dos países membros da OCDE está passando por um envelhecimento populacional, que é ainda mais acentuado no setor público da maior parte dos países. Apenas em quatro membros da OCDE a proporção de trabalhadores com mais de 50 anos é maior fora do setor público (OCDE, 2020).

A onda esperada de aposentadorias poderia oferecer uma oportunidade para os governos reestruturarem sua força de trabalho. No entanto, a saída de funcionários também pode levar à perda de conhecimento e experiência. A mitigação desses efeitos poderia exigir práticas de gestão de recursos humanos destinadas a aumentar a atratividade do governo central como empregador. O Brasil também está passando por um processo de envelhecimento, ainda que não faça parte da OCDE e também tem no setor público um perfil mais envelhecido e na iminência de aposentadorias, o que enseja uma oportunidade para reformas.

Alocação da força de trabalho

Conseguir obter tamanho e alocação eficiente da força de trabalho do serviço público é desafio contínuo para os países membros da OCDE. Esse desafio vem sendo ampliado pelas pressões fiscais decorrentes da crise financeira de 2008 e das novas demandas de serviço público resultantes do envelhecimento da população e do aprimoramento tecnológico.

Um planejamento cuidadoso da força de trabalho e reformas estratégicas no gerenciamento de recursos humanos ajudam a garantir que os governos continuem a prestar serviços públicos de qualidade, respondendo à necessidade de reduzir ou manter orçamentos.

A diversidade da força de trabalho contribui para um serviço público mais forte e justo, que melhor entenda e atenda às expectativas das pessoas. Ao melhorar a representação no governo dos diferentes grupos sociais, a diversidade na formulação de políticas pode ter um papel importante na manutenção dos principais valores públicos, no aumento da eficiência gerencial, no aprimoramento da eficácia das políticas, no aumento da qualidade dos serviços públicos e na mobilidade social.

Remuneração

Para a OCDE, a remuneração dos funcionários desempenha papel importante na atração, motivação e retenção de trabalhadores qualificados para cargos no governo. Também constitui uma parte significativa das despesas do governo.

2. Relatórios sobre o Brasil

2.1 Relatório sobre liderança e inovação no setor público

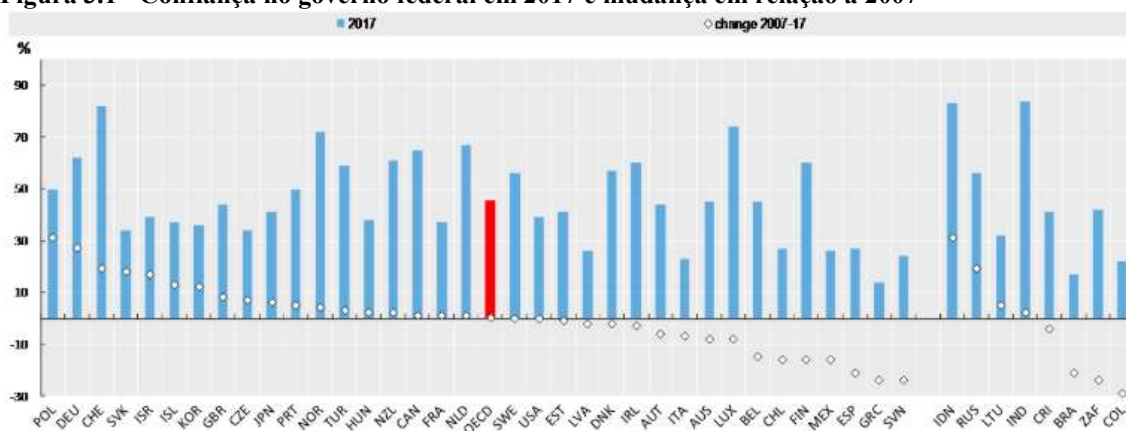
O relatório da OCDE sobre habilidades de liderança e inovação, publicado em novembro de 2019, aponta que, no Brasil, a inovação no setor público é um dos principais desafios da liderança. O estudo avalia o sistema atual do Brasil e recomenda ações específicas para aprimorá-lo. O relatório também contribui para um debate mais amplo sobre

competências de liderança pública em inovação do setor público e os sistemas necessários para nomear as pessoas mais eficazes e ajudá-las a alcançar resultados.

Para a OCDE, o governo brasileiro está enfrentando desafio central de liderança. Os desafios seriam então de melhorar a capacidade, a produtividade e a inovação do serviço público. Isso, por sua vez, exige reconsideração das habilidades e competências necessárias aos cargos mais seniores das administrações públicas, bem como análise dos mecanismos que reforçam essas habilidades e competências e uma avaliação dos incentivos à inovação.

A Figura 3.1 mostra o nível de confiança no governo em diversos países. O gráfico mostra que o Brasil tem baixo índice de confiança do governo em comparação à média da OCDE, estando, ainda, entre os mais baixos índices de confiança na série comparativa.

Figura 3.1 - Confiança no governo federal em 2017 e mudança em relação a 2007



Fonte: OCDE, 2019.

No Brasil, conforme aponta o relatório, os critérios de nomeação não são sistemáticos nem abrangentes e, muitas vezes, não são baseados em padrões técnicos ou gerenciais para cargos de gerência. Isso apresenta riscos para a inovação e, de maneira mais ampla, para a qualidade das políticas públicas. No entanto, etapas iniciais foram tomadas para solucionar o problema. Um decreto presidencial de 2019 estabelece alguns critérios mínimos para esses cargos e permite a seleção por meio de processos baseados no mérito.

A OCDE identificou três grupos distintos, mas interconectados, de competências de liderança para inovação, com base nos resultados de entrevistas e *workshops* realizados no Brasil. São eles:

- Visão de negócios: habilidades para alinhar processos e recursos com prioridades de inovação. Inclui a criação de coalizões, conscientização estratégica, gerenciamento financeiro, gerenciamento de mudanças, gerenciamento de projetos e pessoas e responsabilidade.
- Habilidades de inovação: a OCDE identificou áreas de habilidades para inovação do setor público que precisam ser entendidas pelos líderes seniores.
- Mentalidade: essa abordagem inclui: coragem, empatia, aprendizado contínuo, foco em resultados, habilidades digitais, consciência interpessoal, inspiração e empoderamento.

Para a OCDE, as três áreas de habilidades acima devem basear-se em uma base sólida de ética e valores de serviço público, que orientam a tomada de decisões em relação ao

interesse público. Esses grupos de habilidades podem ajudar a adaptar as estruturas de competências existentes e futuras ao contexto de inovação no setor público brasileiro.

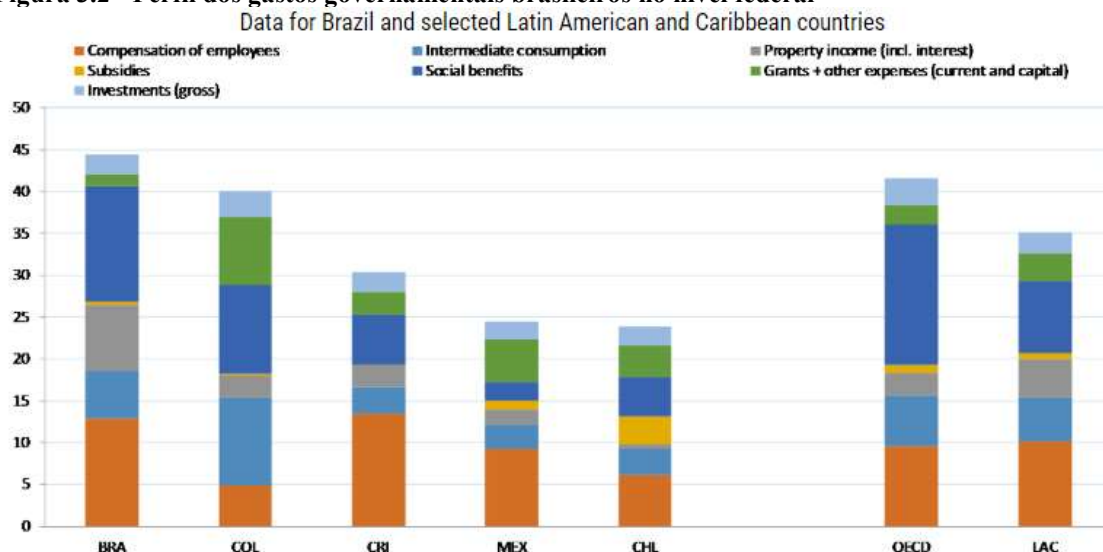
Identificar as habilidades de liderança necessárias não é suficiente para gerar mais inovação no serviço público. Depois que as habilidades são identificadas, os países da OCDE geralmente introduzem abordagem sistemática para garantir seu suprimento (por exemplo, através do aprendizado e desenvolvimento) e a demanda daqueles que apontam líderes e os responsabilizam. Isso geralmente é feito através do desenvolvimento de um sistema de serviço civil sênior (SCS), que define padrões e processos de habilidades para garantir que os indicados cumpram esses padrões.

No Brasil, existem intervenções fragmentadas em todo o governo federal que se concentram principalmente no lado da oferta de habilidades, oferecendo oportunidades de desenvolvimento para os líderes atuais e futuros. Várias instituições da administração federal brasileira desenvolveram seus próprios programas de desenvolvimento de liderança, e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) muitas vezes serviu como um “centro” de vários programas de liderança, além de desenvolver os seus próprios. Organizações como a ENAP ou o Ministério da Economia também estão mapeando as habilidades dos funcionários públicos por meio de um banco de dados para garantir que aqueles que procuram talento possam ir além de suas próprias redes para encontrá-lo.

Essas organizações também estão desempenhando papel importante no preenchimento da lacuna entre o setor público e a sociedade civil, o setor privado e a academia. As organizações da sociedade civil brasileira têm sido particularmente ativas nas áreas de inovação do setor público e melhor governança, ajudando a promover a liderança e a inovação pública no Brasil. As partes interessadas da sociedade civil têm trabalhado com diferentes níveis de governo para ajudá-los a aplicar abordagens baseadas em competências ao recrutamento e desenvolvimento de gestores públicos.

O Brasil investe significativamente em sua força de trabalho do setor público. Em 2014, 11,9% dos trabalhadores no Brasil estavam empregados no setor público, e a remuneração desses funcionários públicos representava 28,9% do total das despesas governamentais e 12,9% do produto interno bruto (PIB), conforme dados do relatório. Esse investimento em remuneração da força de trabalho pública é quase o mesmo que o nível total de gastos em benefícios sociais. Um investimento dessa magnitude, conforme aponta o relatório, necessita ser cuidadosamente gerenciado para garantir que seus retornos sejam maximizados por meio de políticas e serviços que melhorem a vida e a prosperidade de seus cidadãos. Este é um apelo à liderança inovadora, qualificada e profissional do setor público, segundo a Organização.

A figura 3.2 mostra o perfil dos gastos governamentais brasileiros no nível federal em comparação com outros países da América Latina e a OCDE. Conforme é possível perceber, a compensação de funcionários públicos representa uma proporção considerável do gasto, acima dos membros da OCDE e da América Latina.

Figura 3.2 - Perfil dos gastos governamentais brasileiros no nível federal

Fonte: OCDE, 2019.

2.2. Inovação no setor público brasileiro

Para a OCDE, um ponto de partida é o reconhecimento de que líderes públicos criem impacto através de sua equipe de trabalho. Assim sua primeira tarefa é a de garantir que sua força de trabalho esteja adequadamente equipada para inovar e que a organização esteja adequadamente orientada para produzir inovação.

Para tanto, segundo a OCDE, as pessoas precisam de qualidades para realizar qualquer tarefa. Primeiro, precisam ter habilidades corretas: habilidades, competências e conhecimentos. Segundo, precisam ser motivadas para desenvolver essas habilidades e usá-las; isso sugere considerar incentivos e recompensas. Terceiro, elas precisam de oportunidades para usar suas habilidades e motivação. Garantir esses três elementos para a inovação é o desafio fundamental da liderança no serviço público (OCDE, 2019).

No entanto, o desenvolvimento de tais habilidades potenciais não produzirá resultados se não houver demanda por essas habilidades. O fortalecimento da demanda requer engajamento e participação nos mais altos níveis políticos. Também requer abordar estruturas de incentivo avessos ao risco, para que os líderes se sintam habilitados a usar as habilidades de inovação que possuem.

O estudo da OCDE fornece roteiro para o desenvolvimento de um sistema sênior de serviço público, recomendando ações de curto, médio e longo prazo para:

- Criar uma visão colaborativa e unificada da liderança inovadora.
- Garantir que o treinamento de liderança seja ágil, eficaz e disponível.
- Desenvolver práticas de contratação baseadas no mérito que avaliam as competências de inovação para cargos de gerência.
- Incluir objetivos orientados à inovação nos perfis de trabalho e nas avaliações de desempenho.

As avaliações do relatório fornecem imagem global das áreas que podem apoiar um quadro de liderança mais inovador e qualificado na administração federal brasileira.

Segundo o Relatório, investir na construção de um serviço civil sênior qualificado melhoraria a inovação e ajudaria o Brasil a apoiar com êxito um serviço público federal mais eficaz e responsável.

Para a OCDE, a incorporação de mudanças nas funções governamentais é um dos tópicos mais difíceis que os inovadores e líderes do setor público enfrentam no Brasil e em outras partes do mundo. Para enfrentar esse desafio, os investimentos em inovação do setor público precisam começar reconsiderando as habilidades e competências necessárias dos funcionários públicos e altos funcionários das administrações públicas.

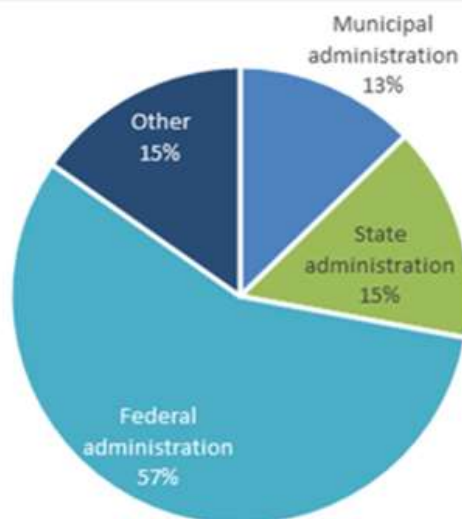
Atualmente, conforme aponta o relatório da OCDE, há uma falta de informações sobre as habilidades disponíveis no serviço público brasileiro. Primeiro, a maioria dos processos de recrutamento não avalia formal e sistematicamente as habilidades e, segundo, as tentativas de mapear as habilidades existentes na administração federal estão atualmente em estágios iniciais.

2.3. Visão geral dos principais resultados

A OCDE realizou pesquisa no Brasil e os resultados no contexto brasileiro baseia-se em indivíduos que declararam trabalhar nas administrações federais, estaduais ou municipais (2336 entrevistados). A figura 3.3 mostra o perfil dos participantes na pesquisa da OCDE feita no Brasil. Dos participantes, 57% eram da administração federal, 15% da administração estadual e 15% da administração municipal.

Os resultados mostram que, em geral, a autopercepção dos indivíduos sobre suas próprias capacidades de inovação é superior à percepção do apoio do gerente e da prontidão da organização no serviço público brasileiro.

Figura 3.3 - Perfil dos entrevistados brasileiros na pesquisa da OCDE



Fonte: OCDE, 2019.

Em média, conforme aponta a pesquisa da OCDE, a percepção da capacidade de seu gerente apoiar a inovação é menor do que os níveis de habilidades individuais e a prontidão organizacional para usar tais inovações, inclusive quando cada nível administrativo é analisado separadamente. Dessa forma, em geral, os funcionários

públicos brasileiros têm a percepção que seu potencial não é completamente realizado no serviço público.

A capacidade dos gerentes de apoiar a inovação em suas equipes é baixa, o que afeta a motivação das equipes e reduz as oportunidades de inovação. Os funcionários parecem considerar a gerência incapaz de construir a ponte entre organizações e inovadores. Isso contribui para o engessamento do serviço público, que se torna mais resistente à inovação.

2.4 Habilidades e competências na administração federal do Brasil: uma visão geral

Segundo a OCDE, no serviço público brasileiro, o treinamento formal (em particular a educação acadêmica) tende a ser usado como um indicador de habilidade e capacidade, inclusive para líderes seniores. O conhecimento acadêmico em um campo relevante geralmente é um dos poucos critérios para avaliar a adequação dos candidatos ao acesso aos cargos no serviço público. Para cargos em comissão, no entanto, permanece ainda o caráter discricionário de escolha política.

Com o Decreto nº 9.727 de 15 de março de 2019 sobre os critérios, perfil profissional e procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e das Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE) essa situação se alterou, estabelecendo o compromisso de que esses cargos sejam ocupados, principalmente com base em boa reputação, experiência profissional relevante e qualificações acadêmicas.

A importância das qualificações acadêmicas na administração federal, em geral, tem aumentado nos últimos 20 anos no Brasil. Entre 2000 e 2018, o número de servidores federais com nível acadêmico aumentou de 49% para 75% (OCDE, 2019). Entre os países da OCDE que coletam dados sobre o nível de escolaridade dos funcionários públicos, em 2015, no Chile, 39% dos funcionários da administração central possuíam diploma acadêmico, 61% na Austrália e Estônia, 62% na Suécia e 82% na Israel.

O forte aumento das qualificações acadêmicas dos funcionários brasileiros é uma consequência da aposentadoria de funcionários públicos com ou sem menos qualificações acadêmicas, mas também do aumento das qualificações das pessoas no mercado de trabalho geral (OCDE, 2019).

Depois de ingressar na administração federal, líderes e funcionários públicos continuam a ter acesso a oportunidades de treinamento. No entanto, sem informações sobre as habilidades e competências existentes no sistema, é desafio para a administração federal criar uma abordagem sistemática ao desenvolvimento dos funcionários públicos brasileiros.

Nesse contexto, as decisões de treinamento tendem a ser conduzidas pelas motivações e interesses dos indivíduos. Sem planejamento individual ou organizacional, o treinamento nem sempre se alinha às responsabilidades relevantes da pessoa nem às necessidades organizacionais.

Apesar do interesse geral em desenvolver suas próprias habilidades para inovação, quando questionados sobre as oportunidades existentes para aprimorá-las, as respostas sugerem que ainda há espaço para aumentar essas oportunidades ou para melhorar a

comunicação sobre oportunidades existentes no governo federal. Apenas 52% dos funcionários seniores que desejam melhorar suas habilidades consideram ter oportunidades para fazê-lo. Essa porcentagem diminui para 37% para outros funcionários públicos (OCDE, 2019).

2.5. Recomendações no lado da oferta do modelo de sistema de serviço público sênior

O ponto central do relatório da OCDE é o garantir que haja suprimento adequado de habilidades e competências para os líderes do setor público, o que requer abordagem sistêmica e contínua que exija supervisão constante e consistente, provimento e planejamento e flexibilidade a longo prazo. Sempre haverá necessidade de adaptação e flexibilidade de estilos e competências de liderança devido à amplitude de atividades e responsabilidades no setor público. Ao mesmo tempo, um modelo de treinamento personalizado, segundo o qual cada ministério e instituição é individualmente responsável por garantir o suprimento de líderes atuais e futuros, servirá apenas para reforçar a fragmentação do modelo atual no Brasil.

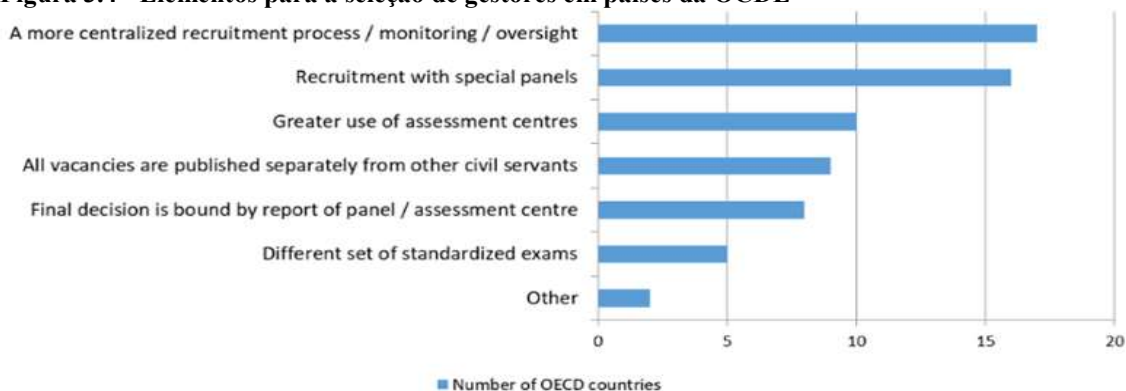
Conforme aponta o relatório, essas recomendações se concentram em atividades que mudam a cultura de aprendizado de esporádica para sistêmica. Embora todos os ministérios participem dessa mudança, a OCDE reconhece a importância da ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) e da Secretaria de Planejamento e Gestão do Ministério da Economia como os principais interessadas para liderar as reformas, reforçar e supervisionar a cultura de aprendizado contínuo do setor público brasileiro.

A OCDE recomenda ainda criar um ecossistema confiável com uma visão unificada da liderança e garantir que o treinamento oferecido realmente ofereça suporte e permita que essa visão unificada se torne realidade. A necessidade de constante comunicação interna e externa e feedback é fundamental para essas iniciativas.

Para a OCDE, culturas fortes de aprendizado são dinâmicas, flexíveis, experimentando constantemente para explorar o que funciona e compreendem uma variedade de atividades diversas.

A figura 3.4 mostra os elementos comuns para os processos de seleção de gestores em países da OCDE. Como é possível analisar, os elementos mais presentes na seleção dos gestores são, principalmente, um processo de recrutamento/monitoramento e supervisão mais centralizado e o recrutamento com painéis especiais.

Figura 3.4 - Elementos para a seleção de gestores em países da OCDE



Fonte: OCDE, 2019.

Recomendações do Relatório

Devido a sua complexidade, as recomendações são separadas em:

Imediatas: atividades que podem começar imediatamente e são as próximas etapas lógicas com base no entendimento do sistema atual.

Médio Prazo: atividades que representam o acompanhamento lógico das recomendações de curto prazo. Essas atividades exigirão uma reavaliação com base nos comentários e resultados da implementação das recomendações de curto prazo.

Longo prazo: atividades que exigem planejamento cuidadoso, maior investimento, mais tempo e uma base sistêmica sólida. Essas recomendações precisarão de avaliação adicional, pois é considerado difícil prever mudanças em sistemas complexos e dinâmicos por um longo período de tempo.

Recomendações imediatas

A ENAP serviu como centro informal para programas de liderança e como pioneira no reconhecimento de competências inovadoras, criando novo currículo e experimentando novos modelos de treinamento. Devido à sua posição única e sua missão, a ENAP já está bem posicionada para aumentar seu papel na promoção e no estabelecimento de uma cultura de aprendizado mais robusto no serviço público brasileiro.

Para a OCDE, a ENAP e a Secretaria de Planejamento e Administração poderão continuar a desempenhar papel relevante no sistema para continuar incentivando os provedores de treinamento a trabalhar com redes dentro e fora do serviço público. Essas redes têm conhecimento e experiência relevantes que podem beneficiar os programas de treinamento, fortalecer o vínculo entre aprendizado e implementação e ajudar a criar laços mais fortes entre líderes e futuros líderes em várias áreas.

A Secretaria de Planejamento e Gestão também poderia ter a responsabilidade de disponibilizar informações de treinamento para funcionários públicos seniores, funcionários públicos e pessoas que trabalham na administração federal. Isso pode ser inspirado pelo que já existe no “Portal do Servidor” e pode consistir em uma ferramenta on-line que compila todas as informações disponíveis sobre treinamento disponíveis por tópico, ferramenta, data, grupo-alvo, tipo de treinamento, preço e qualquer outra informação isso pode ser útil.

Por fim, o GNova, que é um laboratório de inovação pioneiro do governo federal, e a ENAP poderiam desenvolver ainda métodos de treinamento experimental que conectam a implementação de projetos inovadores à capacitação, inclusive no nível de liderança. A abordagem de treinamento da GNova para funcionários públicos é relativamente recente e precisará de mais edições. Uma vez que o programa seja relativamente estável, o foco poderá mudar para capacidade, escala e replicação para obter um impacto ainda maior.

Recomendações de médio prazo

Para o Relatório, a ENAP poderia usar sua rede e experiência confiáveis para criar um modelo de competência unificado que poderia ser a base do treinamento de liderança em todo o ecossistema brasileiro. Esse modelo de competência não precisa ser construído do zero, uma vez que a ENAP e outras organizações podem revisar seus próprios modelos de competência para estabelecer firmemente um modelo de competência de liderança que enfatize adequadamente as competências e habilidades que o Brasil exige de seus líderes, especialmente com habilidades e mentalidades de inovação. A ENAP não deve buscar isso sozinha; deve colaborar com organizações externas, sociedade civil e ministérios para criar uma solução inclusiva e compartilhada.

A estrutura de competências também pode ser usada para avaliar as habilidades e talentos atuais para estabelecer linha de base na administração pública, organizações ou carreiras específicas. A Secretaria de Planejamento e Gestão poderia fazer parceria com a ENAP para testar uma metodologia de avaliação de competências. Esse piloto poderia estar em um ministério ou em uma única carreira, com o objetivo de expandi-lo paulatinamente.

Por fim, com o Banco de Talentos e a pesquisa da OCDE, o Relatório afirma que já existem alguns dados para determinar se é necessário fazer algum ajuste no currículo de treinamento para garantir que a ENAP responda aos pontos fortes e fracos do setor público.

Recomendações de longo prazo

Grandes mudanças em um sistema grande e complexo como o setor público produzirão resultados inesperados. Tentar evoluir e melhorar o sistema de aprendizado no setor público brasileiro exige agilidade a curto prazo e perspectiva de longo prazo. Devido a essa dinâmica, as recomendações do Relatório devem continuar evoluindo e mudando.

A longo prazo, poderá ser útil definir mais claramente os papéis dos vários atores do sistema. O papel da ENAP e da Secretaria de Planejamento e Gestão é central, mas também o papel do Comitê de Política de Desenvolvimento de Pessoal e como ele se engaja com a responsabilidade de recrutar, desenvolver e usar habilidades relacionadas à inovação.

O papel dos ministérios, instituições, carreiras e atores externos também pode ser decisivo. Criar um entendimento dos papéis e responsabilidades do sistema para rastrear sua evolução será importante, a fim de melhor integrar as atividades, reduzir sobreposições e duplicações e solucionar lacunas e necessidades emergentes. Isso pode exigir o estabelecimento de um conselho de treinamento que possa servir para coordenar o sistema e atualizar as funções e responsabilidades à medida que elas evoluem.

Segundo o Relatório, como em qualquer novo modelo de competências de liderança, os provedores de treinamento podem realizar uma auto-avaliação para alinhar as ofertas de treinamento com o novo modelo para garantir que os resultados do treinamento produzam as habilidades e competências recém-definidas. Com base no treinamento extensivo da ENAP, é provável que grande parte do treinamento já esteja bastante alinhada, mas talvez seja necessário fazer ajustes. Um ajuste adicional pode ser considerado com base nos resultados das avaliações de competência do setor público. Por exemplo, a ENAP pode

investir demais, em termos de frequência das aulas e desenvolvimento curricular, em uma competência, enquanto existem grandes lacunas em uma competência diferente que está sendo mal atendida.

Em relação às funções, a ENAP poderia continuar desenvolvendo parcerias com outros provedores de treinamento. Nenhuma organização tem capacidade para treinar todo o serviço público, e a ENAP deve continuar procurando parceiros confiáveis nos níveis local, nacional e internacional para melhorar a liderança inovadora. Isso também inclui organizações e redes da sociedade civil, dentro e fora do serviço público.

Comunicação e feedback

Como em qualquer iniciativa de larga escala que afeta todo o governo, a comunicação com sinais claros é fundamental para o sucesso. A comunicação é necessária durante todo o processo e deve ser feita de maneira a obter feedback.

Por exemplo, a Secretaria de Planejamento e Gestão deve trabalhar com a ENAP para aumentar o entendimento sobre inovação e liderança inovadora por meio de um plano de comunicação constante e diversificado, que envolve treinamentos específicos e também o engajamento dos funcionários.

Devido ao papel da ENAP de criar estruturas de competência e currículo, bem como seu papel informal de apoiar outros programas de liderança do setor público em vários ministérios e instituições, está em uma posição única de influenciar diretamente outras instituições e ministérios em termos de adoção da estrutura.

2.6. Recomendações no lado da demanda do sistema de serviço público sênior

As recomendações da OCDE para o lado da oferta são focadas na expansão da capacidade do sistema brasileiro de construir, desenvolver e apoiar líderes inovadores. Do lado da demanda, as recomendações estão focadas nas alavancas de gestão de pessoas que incentivam a necessidade de desenvolver essas habilidades. Essas alavancas são sinais eficazes e comprovados para pessoas dentro e fora do sistema do setor público que exige e espera que os líderes do setor público tenham as competências necessárias para promover a inovação em suas organizações.

Segundo o relatório, as alavancas tradicionais, como processos de recrutamento e seleção e avaliação de líderes seniores, são algumas das maneiras mais eficazes e comprovadas de criar uma forte demanda por líderes inovadores. Por serem alavancas tradicionais, há um caminho já bem testado. Nesse sentido, a Secretaria de Planejamento e Gestão pode desempenhar um papel crítico no patrocínio e no incentivo ao teste desses métodos, bem como sua ampliação. A ENAP pode apoiar na pilotagem e avaliação de diferentes abordagens.

A combinação dessas etapas com algumas das competências em inovação cria recomendações e roteiro para avançar. As recomendações levam em conta o decreto federal recente, bem como as etapas realistas e realizáveis no contexto do Brasil. Como nas recomendações do lado da oferta, elas são separadas também em imediatas, de médio prazo e longo prazo.

Recomendações imediatas

O decreto Nº 9.727, de 15/03/2019 cria uma oportunidade imediata para começar o recrutamento e a contratação com base em competência e mérito. No entanto, qualquer implementação de métodos novos e possivelmente contestados requer avaliação e análise cuidadosas. Isso sugere uma oportunidade para desenvolver ainda mais a experiência em recrutamento e seleção na ENAP ou no Ministério da Economia, cujo papel seria mapear atividades e reunir sistematicamente lições de uma maneira que possa levar a crescimento e progresso contínuos.

Para o relatório, o primeiro passo poderia ser o mapeamento e avaliação de iniciativas bem-sucedidas de recrutamento com base no mérito que já estão em andamento na administração pública brasileira, em órgãos como o Banco do Brasil e o Banco Central. Ao mapear esses exemplos, a ENAP e o Ministério da Economia podem aprender e compartilhar o que já está funcionando no contexto brasileiro.

Paralelamente à fase de pesquisa e de acordo com o trabalho em andamento, a ENAP e o Ministério da Economia poderiam desenvolver um modelo para os perfis de cargos, que deve incluir, no mínimo, uma descrição ampla do escopo de responsabilidade do cargo, vários objetivos mais específicos e as habilidades e competências necessárias para alcançá-los. Esses poderiam então ser desenvolvidos para várias posições. Esse processo deve ser aberto e colaborativo, coletando informações das principais partes interessadas.

Recomendações de médio prazo

Com base no trabalho de base realizado acima, segundo o relatório, o Ministério da Economia, com o apoio da ENAP, poderia desenvolver pilotos para testar vários métodos de recrutamento com base no mérito de funcionários seniores com organizações cujos líderes desejam participar. Esses pilotos funcionam melhor quando as organizações participantes são voluntárias motivadas, pois exigem boa vontade e mente aberta de todos os envolvidos.

Também devem ser escolhidas organizações variadas, por exemplo, ministérios e agências de prestação de serviços, políticas econômicas versus sociais, para garantir que os resultados sejam robustos e reflitam mais de um contexto específico. Os pilotos também podem ser projetados para testar mais de uma metodologia, adotando uma abordagem experimental.

Paralelamente, a ENAP e o Ministério da Economia poderiam lançar testes pilotos para desenvolver abordagens para a avaliação contínua do desempenho de funcionários seniores, com base nos perfis de cargos. A prática internacional sugere que a avaliação de desempenho dos líderes seniores deve ser mantida simples e usada como uma maneira de aumentar a responsabilidade pelos resultados. Os sistemas funcionam bem quando os dois lados o veem como legítimo e benéfico.

Seria importante garantir que os critérios de avaliação incentivem comportamentos inovadores. Dado que inicialmente não há certeza, esses pilotos não devem ser usados para avaliar a eficácia de um líder em uma primeira fase, mas para descobrir se o processo produziu melhores resultados e a eficácia dos novos critérios.

Quando os pilotos começarem a fornecer resultados, seria útil usá-los novamente para melhorá-los. Os pilotos podem ser usados como uma oportunidade de aprendizado para entender o que funciona e testar novas formas de pensar. Se o setor público desenvolver uma cultura de aprendizado, esses pilotos são uma oportunidade de demonstrar essa cultura na prática.

As organizações podem ser incentivadas a ajustar perfis de trabalho e o processo de recrutamento e seleção/avaliação de desempenho à medida que mais informações, dados e conhecimento são criados. É improvável que um único piloto ou tentativa seja perfeito e, portanto, a necessidade de flexibilidade e adaptabilidade é fundamental.

O centro de especialização também poderia desenvolver um banco de dados sobre recrutamento e nomeação nos níveis sênior. Como as qualificações mínimas são necessárias para o DAS e o FCPE devido ao decreto de 2019, um banco de dados pode ser usado para rastrear competências, perfis de trabalho e compromissos em toda a administração, seja por mérito ou tradicional. Essas informações podem informar melhor os ajustes adicionais ao decreto, especialmente considerando o impacto e os padrões de como o decreto está sendo usado.

Pode ser útil desenvolver indicadores para avaliar o progresso e o sucesso. Embora grande parte do foco da contratação por competência esteja nos líderes de nível superior, um indicador importante que pode ser rastreado é como o modelo de competência entra no sistema. A meritocracia dentro do serviço público está começando a usar essas novas competências também. A coleta e a análise dessas informações fornecem outro indicador se a exigência de novas competências dos principais líderes influenciar as competências exigidas em níveis mais baixos do setor público.

Recomendações de longo prazo

Com base no sucesso dos pilotos, o Ministério da Economia poderia escalar e formalizar práticas eficazes em perfis de trabalho, recrutamento e avaliação. Isso pode ser feito atualizando o decreto Nº 9.727 ou desenvolvendo legislação mais detalhada para fornecer maior especificidade sobre competências de liderança e processos de avaliação.

No entanto, para entender realmente se os líderes do Brasil estão impulsionando mais ativamente a inovação do setor público, o centro de especialização pode conduzir avaliações baseadas em evidências. Avaliações devem ser conduzidas para cada um dos pilotos para determinar se as competências e comportamentos que estimulam a inovação estão sendo adequadamente utilizados. Isso pode incluir o uso de pesquisas de envolvimento dos funcionários. Posteriormente, as avaliações teriam que ser expandidas para observar não apenas uma mudança de comportamento, mas também uma orientação baseada em resultados e mais inovação do setor público.

À medida que os desafios da sociedade e do setor público se tornam mais complexos e mais interconectados, os líderes inovadores não representam apenas competências, mas uma nova abordagem para resolver problemas. Esses desafios são transversais e incapazes de serem resolvidos por um ministério ou um único indivíduo. Em vez disso, a avaliação poderia ser usada para reforçar objetivos sociais transversais que são as prioridades do governo. Isso incentivaria a colaboração, definir prioridades e ajudar a apoiar os líderes a enfrentar esses desafios complexos.

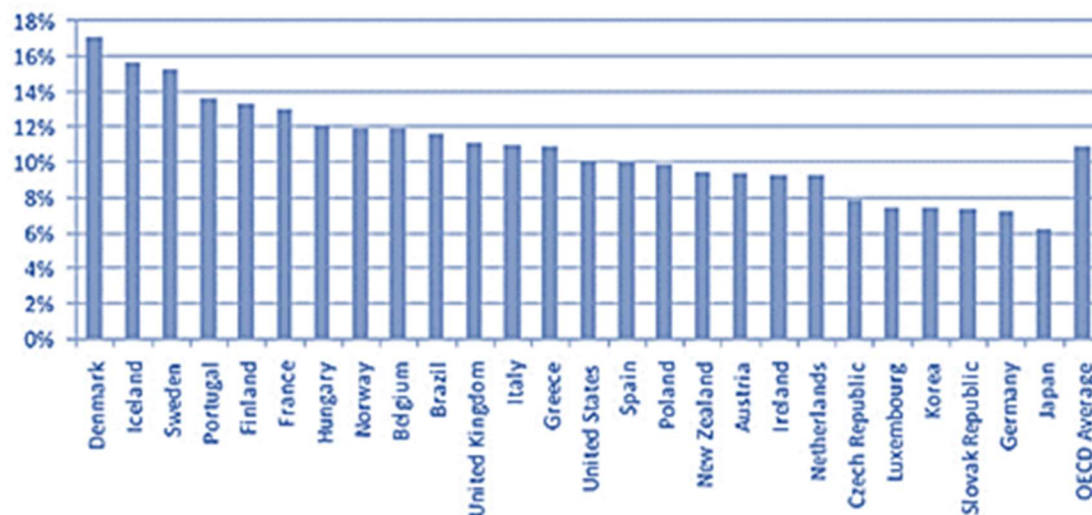
3. Relatório sobre Gestão de Recursos Humanos no Governo

O setor público brasileiro desempenhou papel fundamental para promover a estabilidade e estabelecer as condições para o desenvolvimento econômico e social brasileiro. As conclusões do relatório de 2010 nascem da comparação com os outros 31 países da OCDE e consistem no último relatório elaborado pela Organização que descreve o setor público brasileiro e seus principais desafios.

Consoante o relatório, o total de empregos públicos no Brasil, incluindo o nível federal, estadual e municipal) é limitado em termos de seu tamanho (11 a 12%, incluindo as empresas estatais.), comparado a 22% de empregos na população geral em países da OCDE. Apesar disso, o setor é custoso em termos econômicos, cerca de 12% do PIB, o que está um pouco acima da média da OCDE, além de 28% de todos os custos empregatícios da economia brasileira. Em anos recentes, o emprego público tem expandindo para garantir melhorias no acesso a serviços públicos e para superar as fraquezas de capacidade do sistema. Como consequência, também ficou mais caro.

Embora o emprego no governo federal represente apenas 15% do total de empregos no Brasil, seu tamanho e custo aumentaram significativamente nos anos recentes, e essa tendência de aumento tende a continuar nos próximos anos. Fortalecer a capacidade do governo federal para planejar e realocar sua força de trabalho também deve auxiliar o governo a ser mais responsivo para as prioridades de política pública de maneira eficiente. A figura 3.5 mostra, com dados de 2006, a compensação do funcionalismo em relação ao PIB, em uma comparação com vários países. É possível notar que o Brasil fica um pouco acima da média da OCDE nesse quesito.

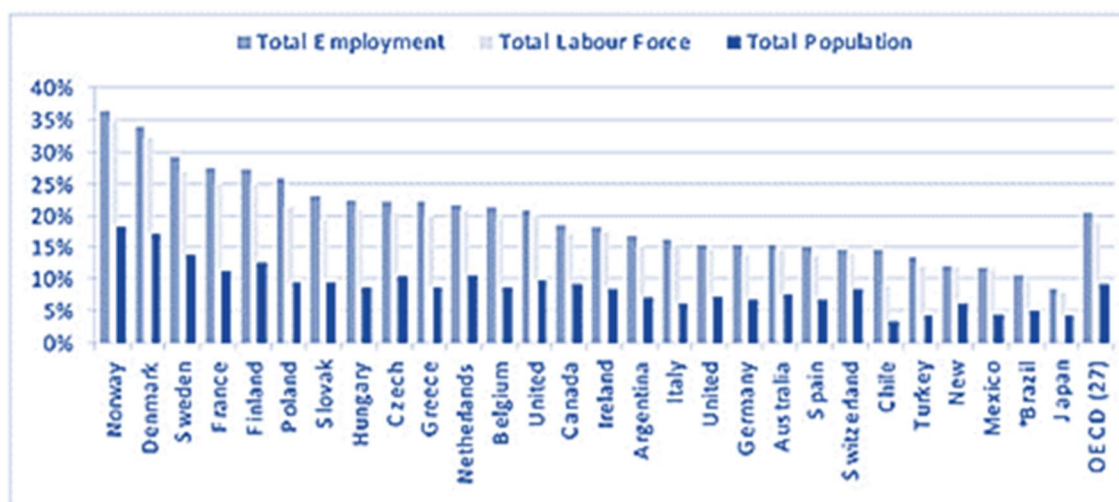
Figura 3.5 - Compensação do funcionalismo em relação ao PIB em 2006



Fonte: OCDE, 2010.

No entanto, em termos da parcela da população que está empregada no setor público, o Brasil tem um dos índices mais baixos na série comparativa da OCDE, com base em dados de 2005, conforme é possível analisar na figura 6:

Figura 3.6 - Parcela de funcionários públicos em relação à população total em 2005



Fonte: OCDE, 2010.

Assim como em todos os países da OCDE, a gestão da força de trabalho estatal no governo federal brasileiro é reflexo das prioridades econômicas e políticas nacionais e da cultura administrativa. No entanto, o foco das políticas passadas de emprego público e reformas mudou sucessivamente resultando em uma série de reformas que a OCDE classifica como desconectadas, fragmentadas e incompletas com pouca direção estratégica geral, além de políticas "stop and go" em relação ao número de funcionários e remuneração. Dessa forma, a prioridade para o Brasil é definir uma estratégia de recursos humanos baseada em uma visão sólida de longo prazo integrada a reformas de gestão geral dessas reformas.

Até o presente, as práticas de gestão de recursos humanos no governo federal têm focado mais em garantir a *compliance* com regras básicas e normas com pequeno espaço para administração estratégica baseada em competências e performance. O progresso feito pelo governo federal brasileiro ao assegurar mérito, continuidade, imparcialidade e profissionalismo no setor público e ao manter um controle rígido do tamanho da força de trabalho, agora posicionam o Brasil para focar mais em administrar a força de trabalho de acordo com as necessidades estratégicas com mais atenção para as preocupações com eficiência.

Segundo o relatório, o planejamento estratégico da força de trabalho deve ser uma prioridade. O governo federal tem um bom histórico em rastrear número de funcionários e custo, assim como atividades terceirizadas e é capaz de preparar boas projeções para o futuro. No entanto, o planejamento da força de trabalho é atualmente guiado por procedimentos e focada em responder a novas necessidades de política. Isso é uma prática custosa, especialmente se a onda vindoura de aposentadorias puder fornecer uma oportunidade barata para ajustar e realocar o tamanho da força de trabalho e competências entre as prioridades setoriais.

O planejamento da força de trabalho precisa ser feito por parte dos documentos estratégicos da avaliação e ser auxiliado por um diálogo contínuo entre os setores ministeriais e o Ministro do Planejamento. Mudanças estão em curso que visam reforçar o planejamento da mão-de-obra, mas devem ser reforçadas para que o planejamento da força de trabalho torne-se baseada principalmente na análise de todas as mudanças que

afetam as organizações governamentais, bem como das possibilidades de realocação da mão-de-obra e de terceirização, assim como mudanças tecnológicas.

O governo deve também aumentar os esforços na busca sistemática pela eficiência na gestão da força de trabalho. Flexibilidades na gestão da capacidade governamental poderiam também ser desenvolvidas através do aumento da mobilidade dos funcionários através de uma reforma cuidadosa do sistema de carreiras e o desenvolvimento de um sistema de terceirização mais transparente.

A OCDE aponta que a remuneração do funcionalismo deve ser racionalizada. Hoje, as decisões sobre a remuneração dos funcionários não estão ainda suficientemente embasadas em uma visão estratégica de salários e benefícios. Muitas melhoras foram feitas nos últimos anos, mas sucessivas negociações e reajustes aos salários de grupos de empregados com poderes de lobby diferentes continuam a produzir custos desnecessários, opacidade e complexidade no sistema de remuneração. Além disso, embora melhoras recentes na avaliação do desempenho dos funcionários, bônus de desempenho tornaram-se parte do salário regular, portanto perdendo seu propósito original de premiar o desempenho.

O governo federal, ganharia, portanto, ao fortalecer sua metodologia para aumentos de salário baseado no critério de capacidade financeira, integridade, aceitabilidade social e atratividade. Salários deveriam ser negociados com base em cada categoria com um critério de negociação claro. O relatório da OCDE recomendava descontinuar a implementação de bônus relacionados a desempenho. Embora a previdência já tenha sido reformada, o relatório apontava a necessidade de mais ajustes no futuro para garantir sua sustentabilidade financeira.

A melhora na administração da capacidade dos funcionários, conforme aponta o relatório, requer mudanças cuidadosas para a carreira e no sistema DAS (Direção e Assessoramento Superiores). As carreiras do funcionalismo brasileiro certamente ajudaram a garantir a transparência e um sistema de recursos humanos baseado no mérito, mas também é caracterizado pela rigidez e altos custos de transação. As oportunidades horizontais e verticais de carreira são limitadas no Brasil e requerimentos de desempenho são mínimos para os funcionários. O sistema de carreiras é complexo e caro de administrar pois é sujeito a pressões corporativas de vários grupos que pressionam por aumento de salário e comprometendo tentativas de realocar a força de trabalho através de prioridades setoriais. Reformar o sistema de carreiras pode ser uma oportunidade de desenvolver visão estratégica de como o serviço público deve agrupar e organizar os empregos. Seria necessário eliminar a diferenciação na forma com que categorias profissionais semelhantes são administradas entre as organizações governamentais, reduzir o número de categorias de emprego ampliando seu escopo verticalmente e horizontalmente, o que criaria mais possibilidades de mobilidade e construir uma progressão piramidal da carreira.

Nesse contexto, a progressão da carreira deveria ser organizada em torno da aquisição de competências e desempenho. Reformas ao sistema de carreiras devem ser também uma oportunidade de reintegrar aproximadamente 70 mil posições chamadas de cargos comissionados (excluindo o sistema DAS da reforma). Essa reforma pode ser implementada de forma relativamente lenta ao fechar as posições assim que os funcionários deixam a aposentadoria.

O sistema DAS (Direção e Assessoramento Superiores), que compreendia cerca de 22 mil posições, incluindo a maior parte das posições de gerência e também as posições mais baixas, permite um saudável nível de flexibilidade no sistema, pois a entrada é aberta a pessoas vindas de fora do serviço público. Essa prática está em linha com os desenvolvimentos em países membros da OCDE, incluindo sistemas mais baseados em carreiras como a Bélgica, França, Irlanda e Coreia. É necessário, no entanto, melhorar os requisitos de transparência para as posições que precisam ser sistematicamente baseadas na avaliação da competência dos candidatos e procedimentos de recrutamento. Estabelecer novos procedimentos de recrutamento para as posições DAS poderia ser usado como uma experiência piloto para modernizar os processos de recrutamento para as posições mais qualificadas do setor público.

O governo federal deve continuar seus esforços para aumentar o papel das competências em administração de funcionários através do estabelecimento de um panorama de competências para a administração inteira que proverão uma referência comum de recrutamento, administração de desempenho e promoções. Melhorar os métodos de recrutamento seria um ponto de entrada apropriado para estabelecer competências na administração de funcionários. É fortemente recomendado, consoante afirma o relatório que o governo federal comece a se mover para recrutar os funcionários por outros métodos que não apenas habilidades acadêmicas e conhecimento básico, especialmente para as posições mais qualificadas. A introdução de métodos de recrutamento modernos significa focar em medir as competências e experiências passadas sem comprometer a transparência e o mérito.

A gestão do desenvolvimento dos funcionários pode ser mais efetiva. A gestão de desempenho tem um papel menor na carreira dos funcionários e na compensação dentro de sua carreira, apesar de melhoras no sistema de avaliação de desempenho dos funcionários, o que pode ser mudado.

Fortalecer a gestão dos gerentes mais antigos ajudará a aumentar a capacidade de gestão e confiança, e construir uma liderança para atingir resultados melhores. A gestão dos gerentes como um todo e gerentes seniores no governo federal recebe menos atenção em comparação com a maior parte dos países da OCDE. No presente, o sistema impede o crescimento necessário de um quadro profissional de funcionários não políticos especializados em administração pública que poderiam coexistir com indicações discricionárias para a maior parte das posições gerenciais seniores e políticas. Gerentes seniores deveriam ser administrados como um grupo coletivo com competências claramente definidas. Para conseguir isso, é necessário delinear entre as posições para as quais as indicações podem continuar totalmente discricionárias (predominantemente as mais elevadas) e aqueles que requerem um alto grau de transparência no processo de recrutamento baseado na avaliação de competências. Seria também apropriado estabelecer um sistema que ajudasse a identificar gestores potenciais para o futuro de todos os tipos de carreiras, para prover a eles oportunidades de desenvolvimento, e avaliar regularmente o desenvolvimento de seu potencial de liderança.

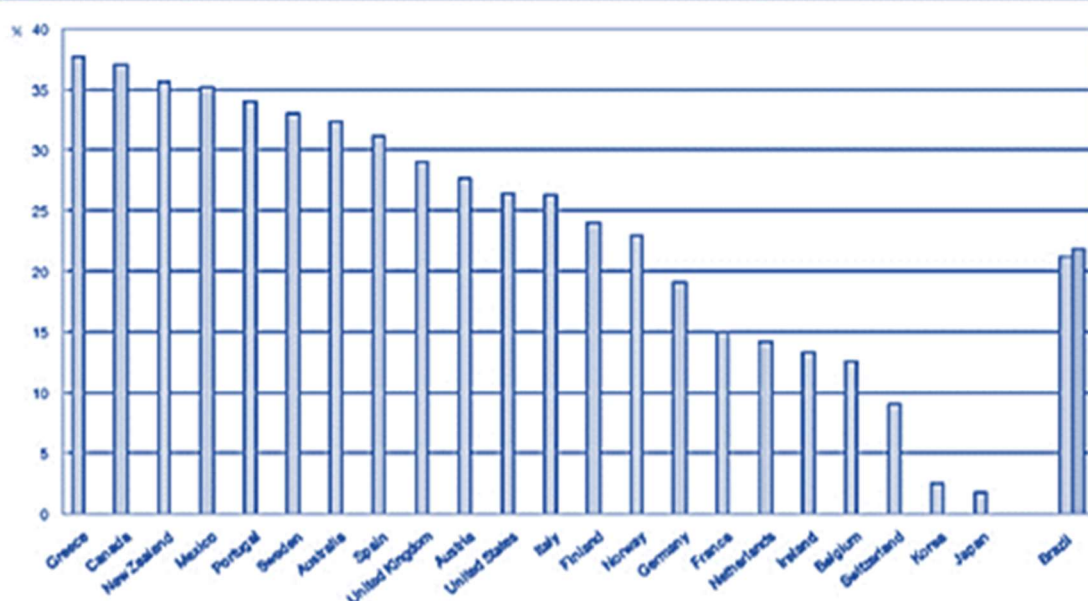
Modernizar a gestão de recursos humanos vai exigir o fortalecimento das capacidades da gestão de recursos humanos. É necessário que as unidades de gestão de recursos humanos no órgão central de gestão e ministérios setoriais e agências para adquirir mais capacidade de gestão estratégica e de reforma para assegurar o estabelecimento de um moderno

sistema de controle da gestão dos recursos humanos. Uma avaliação dos requerimentos da capacidade das unidades centrais de gestão dos recursos humanos e de suas unidades correspondentes em linha com os ministérios e agências poderiam ajudar.

Segundo o relatório, uma mudança cultural precisa acontecer que reduza significativamente o recurso à regulação para implementar as reformas de gestão de direitos humanos. O Ministério do Planejamento deveria desenvolver orientações de gestão com normas comuns e quadros estruturais. A gestão de recursos humanos deve se tornar uma parte regular da prestação de contas gerenciais. Isso permitiria que os níveis de detalhe na gestão de recursos humanos diminuam de forma significativa.

Em relação à questão de gênero, na figura 3.7, é possível analisar uma comparação de porcentagem de mulheres em posições seniores em países membros da OCDE, segundo dados de 2005. O Brasil destacava-se nesse aspecto, segundo dados de 2005, apresentando uma média de participação feminina maior que a da Alemanha, por exemplo.

Figura 3.7 - Proporção de mulheres em posições seniores em 2005 por país



Fonte: OCDE, 2010.

Para promover uma gestão moderna da força de trabalho moderna, a experiência dos membros da OCDE mostra que os valores centrais terão que evoluir para sustentar mudanças na gestão de pessoas. Valores como desempenho e eficiência começaram a entrar na lógica do sistema, mas não de uma maneira muito clara. Tais valores devem ser discutidos pelos funcionários públicos e pela sociedade e reformas devem partir dessas mudanças acordadas. Reformas não devem pressupor uma reviravolta fundamental, pois criariam insegurança entre as pessoas e custos de transação de reforma. Ao contrário, é recomendado desenvolver uma paulatina abordagem para construir consenso em torno dos novos valores, rever como as ferramentas de gestão podem ser ajustadas em conformidade com esses novos valores, planejar realisticamente o que pode ser feito no curto, médio e longo prazo, assim como reconhecer que as reformas terão que ser construídas gradualmente ao levar em conta as lições sucessivas aprendidas a partir de seus êxitos e fracassos.

Pelo relatório, as chances de conquistar reformas sustentáveis seriam melhoradas pela consolidação de um método estável e maduro de se engajar com os sindicatos. À medida que o processo de negociação por condições de trabalho esteja sendo desenvolvido pelo governo federal, há oportunidade de construir diálogo construtivo com os sindicatos sobre o futuro do serviço público.

4. Conclusões

Conforme aponta a OCDE, um serviço público adequado deve ser embasado em três pilares, que compreendem a cultura e a liderança orientada por valores, a qualificação e eficiência dos funcionários públicos e um setor público responsivo e adaptável. Há também princípios que devem nortear o serviço público como garantir um serviço inclusivo e seguro que reflita a diversidade da população, construir um serviço público pró-ativo e inovador, baseado em processos de seleção transparentes, abertos e baseados no mérito, além de criar uma cultura e um ambiente de aprendizado no serviço público. Em relação ao Brasil, a OCDE já elaborou dois relatórios em 2010 e 2019, versando sobre o funcionalismo público brasileiro e, através desses documentos, a OCDE faz uma série de recomendações. No relatório de 2019, sobre liderança e inovação, a OCDE conclui que o governo brasileiro está enfrentando o desafio central relativo à liderança: melhorar a capacidade, a produtividade e a inovação do serviço público. Tal necessidade requer líderes públicos competentes e mecanismos de estímulo à inovação.

O relatório destaca o decreto Nº 9.727, de 15 de março de 2019, que estabelece padrões mínimos para cargos comissionados com base no mérito. A OCDE critica a existência de cargos por indicação política, pois contraria os princípios que a organização prescreve para o setor público. Para a formação de líderes, o relatório aponta iniciativas do governo federal como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

O Brasil investe significativamente em sua força de trabalho do setor público. Em 2014, 11,9% dos trabalhadores no Brasil estavam empregados no setor público e a remuneração desses funcionários públicos representava 28,9% do total das despesas governamentais e 12,9% do produto interno bruto (PIB). Esse investimento em remuneração da força de trabalho pública é quase o mesmo que o nível total de gastos em benefícios sociais. A OCDE aponta que um investimento dessa magnitude precisa ser cuidadosamente gerenciado para garantir que os retornos sejam maximizados por meio de políticas e serviços que melhorem a vida e a prosperidade de seus cidadãos.

Em relação à gestão de recursos humanos, a OCDE enfatiza que o Brasil fez o esforço no serviço público para garantir o cumprimento de regras básicas e assegurar o mérito, continuidade e profissionalismo no setor, bem como controlar o tamanho da força de trabalho. No entanto, o país pode ainda adotar reformas novas estratégicas com preocupação mais voltada à eficiência, como o planejamento estratégico da força de trabalho, a racionalização da remuneração e a melhoria na administração das capacidades dos funcionários.

Referências

KETELAAR, A., N. Manning and E. Turkisch (2007), *Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences*, **OECD Working Papers on Public Governance**, 2007/5, OECD Publishing. doi:10.1787/160726630750.

OECD Public Employment and Management. Disponível em <https://www.oecd.org/gov/pem/publications-public-employment-and-management.htm>. Acesso em 19/05/2020.

OECD (2010), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010: Federal Government*, **OECD Reviews of Human Resource Management in Government**, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264082229-en>.

OECD (2019), *Innovation Skills and Leadership in Brazil's Public Sector: Towards a Senior Civil Service System*, **OECD Public Governance Reviews**, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ef660e75-en>.

OECD (2007), *Public Sector Pensions and the Challenge of an Ageing Public Service*, **OECD Working Papers on Public Governance**, 2007/2, OECD Publishing. doi:10.1787/285530706017

CAPÍTULO 4 -
CONFIANÇA NO GOVERNO
(TRUST IN GOVERNMENT) -
CONFIANÇA NO GOVERNO
SOB PERSPECTIVA DA OCDE

VERA THORSTENSEN
AMANDA MITSUE ZUCHIERI

CONFIANÇA NO GOVERNO (TRUST IN GOVERNMENT) A Confiança no Governo sob a Perspectiva da OCDE

Vera Thorstensen¹
Amanda Mitsue Zuchieri²

Resumo

O presente trabalho pretende apresentar de forma resumida as perspectivas da OCDE sobre o tema confiança no governo (*trust in governance*), apontando os principais fatores que o compõem e que devem ser observados pelos membros da OCDE para a construção e manutenção da confiança pública.

Palavras-chave: OCDE; Confiança no Governo; Confiança nas Instituições.

Abstract

The following work aims to present in condensed way the OECD's perspectives on public trust, pointing out the critical aspects that are part of it and need to be observed by governments in order to build and maintain public trust.

Keywords: OECD; Public Trust in Government; Trust in Institutions.

1. Introdução

O conceito da confiança possui papel tangível na efetividade dos governos. Poucas impressões ou percepções são mais palpáveis do que a confiança, ou sua ausência. Governos que ignoram esse fato enfrentam riscos. Confiança e como ela afeta comportamentos tem sido objeto de estudos por décadas, e volume significativo de pesquisa foca na influência da confiança em políticas públicas. Enquanto os dados comparados em escala internacional são limitados, a conclusão da literatura é consistente e clara: a confiança influencia a relação entre cidadãos e governo, e tem impacto nos resultados de políticas públicas. Considerando as evidências de que níveis baixos de confiança acarretam custos para políticas públicas, há forte argumentação em favor de explorar o papel da confiança, sem desconsiderar os desafios metodológicos que acompanham tais empreitadas³.

A erosão da confiança pública ou confiança no governo tem sido tema recorrente por muitos anos e tem estado presente nos debates em muitos países da OCDE, desde a crise financeira global de 2008 e subsequente recessão. Esses eventos abalaram profundamente a confiança do público nas instituições, especialmente nas instituições públicas. Para a OCDE, governos deixam de funcionar efetivamente sem a confiança dos cidadãos, e tampouco conduzem com sucesso políticas públicas, ou ambiciosas agendas de reforma.

Instituições públicas de todas as áreas de políticas públicas apresentam forte incentivos para inspirar confiança pública, uma vez que altos níveis de confiança são associados a

¹ Professora da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e Coordenadora do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimentos (CCGI).

² Pesquisadora do CCGI.

³ OECD. *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. OECD Public Governance Reviews. Paris. 2017. P. 3. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264268920-en.pdf?expires=1593459612&id=id&accname=guest&checksum=4F8BD6E759D9439496E1F3907B1F90CC>

comportamentos cooperativos, enquanto baixos níveis de confiança estão associados à resistência, até mesmo em políticas que parecem ser do interesse das pessoas.

Para a OCDE, em seu relatório *Government at a Glance* (2017), confiança pode ser compreendida como uma percepção positiva em relação às ações de um indivíduo ou organização. Essa percepção positiva pode ser fundada em experiência, mas é determinada em grande medida pela análise subjetiva dos indivíduos. A confiança no governo funciona tanto como condutor para a efetividade de políticas como para o desenvolvimento econômico, e serve de fator para medir a ação governamental. A confiança no governo tem como consequência assegurar maior *compliance* (observância) na regulação e no sistema tributário, facilitar o consenso social e político, aumentar a aceitação de políticas que requerem sacrifícios de curto prazo por parte dos cidadãos, e mobilizar o engajamento das pessoas para proporcionar processos de governança abertos e inclusivos. Também impulsiona o crescimento econômico a partir de estímulos ao investimento e ao consumo. Os níveis de confiança no governo são influenciados pela impressão de confiabilidade, responsividade e justiça (*fairness*) dos cidadãos em relação ao governo, assim como sua capacidade de proteger os cidadãos de riscos e entregar serviços públicos com efetividade⁴.

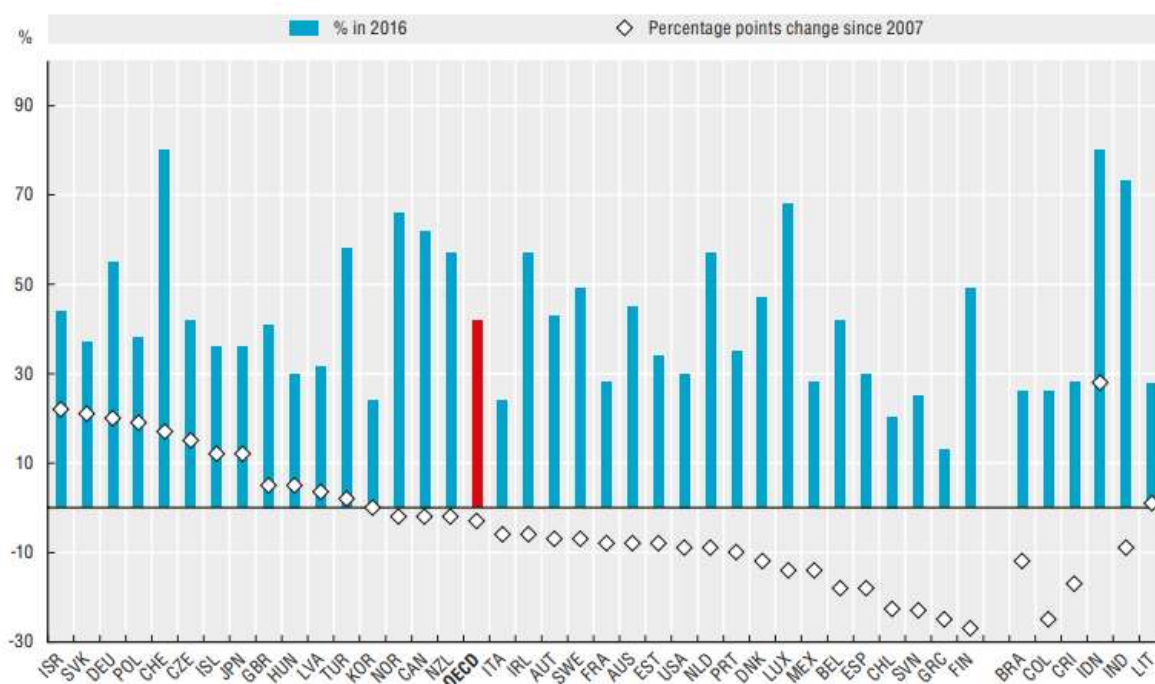
Níveis de confiança no governo variam fortemente entre os países da OCDE e com o passar do tempo. Fatores sociais, econômicos e culturais possuem grande impacto nos níveis de confiança nos governos. Consequentemente, alterações nos níveis de confiança no governo ao longo do tempo são o foco, ao invés da procura de níveis absolutos de confiança. No entanto, variações nos níveis de confiança, no decorrer do tempo precisam ser interpretados com cautela. Eles podem ser afetados por diversos fatores, incluindo o cenário econômico, mudanças políticas (como eleições) ou outros grandes eventos como desastres e grandes escândalos (grandes casos de corrupção). Ainda, as expectativas dos cidadãos podem crescer em ritmo mais acelerado do que as respostas do governo, desafiando a confiança dos cidadãos na habilidade governamental de reagir a novas demandas.

Para a OCDE, a confiança no governo está fortemente relacionada com a aprovação dos cidadãos da liderança do país e com a percepção de aumento da corrupção no governo nos países da OCDE. Onde governos são vistos como detentores de alto nível moral e integridade, mais pessoas confiam no governo. De forma similar, as ações dos líderes de um país e a opinião pública resultante em relação a esses líderes podem ter impacto na percepção do público em relação às instituições governamentais que eles representam.

Para ilustrar como os níveis de confiança no governo podem variar com o passar do tempo, a OCDE construiu-se análise resumida na figura 4.1.

⁴OECD. *Government at a Glance*. OECD Publishing, Paris. 2017. P. 214. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2017-en.pdf?expires=1593396188&id=id&accname=guest&checksum=E029529D2DDCE749C392002E2EFD3114

Figura 4.1 - Confiança no governo nacional em 2016 e suas mudanças desde 2007



Fonte: OCDE.

Dados mais recentes são comparados com os valores obtidos pelo *Gallup World Poll*⁵ em 2007, ano anterior à instalação da crise financeira e econômica. Em média, menos da metade dos cidadãos dos países da OCDE (42%) têm confiança em seu governo nacional, o que representa um declínio de três pontos percentuais desde 2007 (de 45% para 42%). A maior redução de confiança nos governos nacionais, com queda de mais de 20 pontos percentuais foi verificada no Chile, Finlândia, Grécia e Eslovênia. Por outro lado, um nível similar de alterações positivas na confiança foi observado em Israel, Alemanha e Eslováquia.

2. Como o tema é tratado na OCDE

A OCDE, reconhecendo a importância da confiança nas instituições para o sucesso de políticas governamentais, programas e regulações que dependem da cooperação e observância dos cidadãos, indica seis áreas em que os governos precisam atentar para reconquistar a confiança dos cidadãos⁶. São elas: confiabilidade; responsividade; abertura; melhor regulação; integridade e equidade; criação de políticas inclusivas.

2.1. Confiabilidade

Os governos possuem obrigação de minimizar incertezas no ambiente econômico, político e social. A crise financeira e outros desastres recentes levantaram questões a

⁵ Medidas de confiança no governo frequentemente apoiam-se em evidências obtidas por consutas de percepção (*perception surveys*). Aqui, os dados foram obtidos pela OCDE a partir do *Gallup World Poll* (GWP), o qual é o mais amplamente utilizado instrumento de consulta para medir a confiança no governo. É o único *survey* que coleta dados sobre níveis de confiança no governo anualmente em países da OCDE e outras grandes economias. Mais informações sobre o *Gallup World Poll* podem ser encontradas em: www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx.

⁶OECD. Trust in Government. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm>

respeito do nível de confiança dos cidadãos nos governos para protegê-los de desastres naturais e crises econômicas. A crise demonstrou que os governos não estavam preparados para reagir a crises ocorridas rapidamente e que se sobrepunham, e não eram flexíveis o suficiente para responder efetivamente. Também havia escassez de dados analíticos para guiá-los. A ação governamental tem sido vista como não conjunta, faltando direcionamento e capacidade de assimilar questões complexas.

A criação de políticas confiáveis requer o desenvolvimento de uma visão de longo prazo para o setor público. Essa visão inclui o fortalecimento de funções de planejamento e aprimoramento do monitoramento, incluindo unidades especializadas de avaliação e relatórios mais regulares de departamentos responsáveis por processos de implementação.

2.2. Responsividade

A confiança no governo pode depender das experiências dos cidadãos ao receber serviços públicos. A interação entre cidadãos e estado é um fator crucial para a confiança no governo. Diante de grandes limitações fiscais e orçamentárias, mas expectativas crescentes, os governos estão cada vez mais em contato com os cidadãos para garantir qualidade, responsividade e, conseqüentemente, confiança nos serviços públicos. Os governos também exploram como melhorar a entrega de serviços pode estimular a confiança no setor público.

Os governos precisam encontrar soluções inovadoras para responder às necessidades rapidamente mutáveis, com recursos limitados, visando preservar a responsividade e o foco no receptor dos serviços.

2.3. Abertura

Políticas de governo aberto, que se concentram no envolvimento dos cidadãos e no acesso à informação, podem auxiliar no aumento da confiança pública e essas iniciativas têm recebido destaque em um número cada vez maior de países Membros e não Membros da OCDE.

Países da OCDE apresentaram diversos mecanismos para apoiar governo aberto e inclusivo, desde acesso à informação, processos de consulta, até amplas políticas de governos abertos. No núcleo desses esforços está o objetivo de elevar a confiança dos cidadãos: 61% dos países da OCDE reportam que a confiança é o seu maior alvo ao investir em abertura e engajamento dos cidadãos, atrelado a outros objetivos como o fortalecimento da coesão social, e conscientização ou aumento do escrutínio dos cidadãos.

Os países não apenas têm avançado na implementação de políticas de governo aberto, como esses esforços resultaram em um movimento internacional, o *Open Government Partnership*⁷, na qual 19 países membros da OCDE possuem compromissos.

Outro fator atrelado à abertura do governo é a transparência orçamentária. Ela é definida como a divulgação completa de toda informação fiscal relevante de forma tempestiva e

⁷OECD. *Open Government Partnership*. Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/>

sistemática. O *Best Practices for Budget Transparency*⁸ foi desenhado para ser uma ferramenta de referência para os governos utilizarem, visando elevar o grau de transparência orçamentária em seus respectivos países. No entanto, inserir grandes quantidades de dados crus online não irá aumentar a confiança, mas reunir dados para criar narrativas que propiciem maior conhecimento aos cidadãos em relação à forma como o dinheiro está sendo gasto pode atingir resultados positivos. Isso significa que os governos precisam estabelecer processos de limpeza e preparação de dados, e desenvolver ferramentas (ferramentas de visualização de dados) para permitir ao público entender o orçamento com maior profundidade.

2.4. Melhor regulação

Construir, manter e validar a confiança é uma agenda permanente para muitos países, e é endereçada através da implementação de boas práticas regulatórias. O sistema regulatório deve funcionar bem para todos na sociedade. Para os cidadãos: é importante que a justiça garanta equidade e *rule of law*, assim como na entrega de serviços públicos. Para os negócios: é importante ter confiança na governança para realizar investimentos e buscar o crescimento. Para a administração pública: é importante deter a confiança das partes interessadas na eficiência e uso apropriado dos recursos públicos para igual benefício dos cidadãos e proteção do meio ambiente.

A crise financeira e econômica global revelou grandes falhas na governança e regulação dos países, as quais enfraqueceram a confiança em instituições públicas e privadas. A *Recommendation of the Council of the OECD on Regulatory Policy and Governance*⁹ é a primeira declaração internacional compreensiva referente a políticas regulatórias desde a crise. As recomendações oferecem aos governos orientações para aprimorar o *design* e implementação do seu quadro regulatório; aconselham governos a respeito do uso efetivo da regulação para alcançar melhores resultados sociais, econômicos e ambientais; e requerem uma abordagem integral do governo para realizar reformas regulatórias.

Abordagens baseadas em risco para o *design* da regulação e estratégias de *compliance* podem elevar o bem-estar do público em geral através do oferecimento de maior proteção contra riscos, mais eficiência dos serviços governamentais e redução de custos para os negócios. Dentro da OCDE há grande potencial para melhora das operações de risco político, pois poucos governos tomaram medidas para desenvolver uma política coerente de administração de riscos através da regulação.

2.5. Integridade e equidade

A integridade é um determinante crucial da confiança. Evidências sugerem que há uma ligação entre a confiança nos políticos, partindo tanto de cidadãos como de negócios, e a percepção de corrupção. Políticas de integridade, voltadas à prevenção da corrupção e cultivo de altos padrões de comportamento ajudam a reforçar a credibilidade e legitimidade daqueles envolvidos em processos de decisões políticas, preservando o interesse público e restaurando a confiança em processos de criação de políticas.

⁸OECD. *Best Practices for Budget Transparency*. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm>

⁹ OECD. *Recommendation of the Council of the OECD on Regulatory Policy and Governance*. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/public-innovation/observatory-public-sector-innovation.htm>

Políticas dirigidas a áreas de alto risco, como as relações entre os setores público e privado, podem limitar influências indevidas e construir mecanismos de proteção voltados ao interesse público. Áreas políticas incluem a administração efetiva de conflitos de interesse, altos padrões de comportamento no setor público, e regulação adequada para *lobby* e financiamento político.

Definir uma abordagem política efetiva para lidar com conflitos de interesse é essencial para a estrutura política, administrativa e legal da vida pública de um país. As *Guidelines for Managing Conflict of Interest in the public Sector*¹⁰ auxiliam países membros a examinar políticas existentes destinadas a lidar com conflitos de interesse e práticas ligadas ao comportamento de funcionários públicos. A maioria dos países da OCDE possui políticas para administrar conflitos de interesse, de acordo com o *Survey on Conflict of Interest (2012)*¹¹.

O fenômeno das “portas giratórias” (*revolving doors*), envolvendo um aumento do movimento de funcionários entre os setores público e privado, levantou preocupações a respeito das condições anteriores e posteriores ao exercício de cargo público e os seus efeitos negativos na confiança no setor público (a exemplo da má utilização de “informações internas”, posição e contatos). Para combater esse problema, os países estão modernizando as políticas para efetivamente prevenir e administrar conflitos de interesse em casos de empregos anteriores e posteriores à atividade no setor público.

O *lobby* também pode contribuir para boas tomadas de decisão e melhorar a compreensão dos governos sobre problemas das suas políticas, oferecendo percepções (*sinsights*) valiosos e dados como parte de um processo de consulta aberto. Porém, o *lobby* também pode conduzir a vantagens injustas para interesses intensamente vocalizados, se o processo for confuso ou nebuloso e os padrões forem pouco definidos. Os *Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*¹² oferecem orientações para tomadores de decisão sobre como promover boas práticas de governança no *lobby*.

2.6. Criação de políticas inclusivas

Transitar de uma abordagem focada majoritariamente em medidas políticas para uma que melhor compreende “como” políticas são desenhadas e implementadas, segundo a OCDE irá auxiliar o fortalecimento das instituições e, em retorno, promover maior confiança dos cidadãos no governo.

Para os governos, deveria ser uma prioridade a construção de um processo de criação de políticas que conduza ao fortalecimento da confiança. Preocupações relacionadas à influência indevida de interesses investidos no processo de decisão levaram ao aumento de demandas para maior transparência e comprometimento em salvaguardar o interesse público. Esforços para garantir que o processo de criação de políticas seja aberto, inclusivo e justo iria aprimorar a qualidade das decisões políticas. Um processo de criação

¹⁰ OECD. *Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdguidelinesformanagingconflictinterestinthepublicservice.htm>

¹¹ OECD. *Conflict of Interest and Asset Disclosure. In Government at a Glance*. Paris, 2013. Disponível em: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013/conflict-of-interest-and-asset-disclosure_gov_glance-2013-49-en

¹² OECD. *Principles for Transparency, and Integrity in Lobbying*. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>

de políticas que conduza à maior confiança deve ser construído sobre decisões informadas utilizando informações confiáveis e relevantes, que se adequam ao interesse público, e são conduzidas observando standards de comportamento.

3. Confiança no Governo e Políticas Públicas

No documento *Trust and Public Policy*¹³, a OCDE discorre sobre como a boa governança pode ajudar a reconstruir a confiança pública. Estudos internacionais sugerem que o nível de confiança no governo tem declinado desde a crise de 2008 (queda de 43% em 2017 de acordo com o *Gallup World Poll*). A confiança em instituições financeiras decresceu uma média de 9 pontos percentuais em países da OCDE entre 2007 e 2015. A confiança pública tem se erodido justamente quando os políticos mais precisam dela. Ao menos três grandes “pontos de pressão” destacam-se como arenas políticas nas quais a confiança tem sido conquistada ou perdida:

- Preocupações a respeito da contínua falta de crescimento econômico e o seu impacto na renda, empregos e igualdade.
- Descontentamento diante dos persistentes problemas de corrupção, sonegação de impostos, captura regulatória e outros sinais de pouco respeito ao *rule of law*.
- Incerteza em relação à habilidade dos governos de lidar com pressões globais e riscos como mudanças climáticas, tensões geopolíticas, terrorismo e migrações em larga escala.

O relatório da OCDE examina a influência da confiança na criação de políticas e algumas das ferramentas de políticas públicas que podem fortalecer a confiança. Enquanto a confiança é claramente um conceito multifacetado, dependente tanto da percepção subjetiva como dos fatos, sua influência nos resultados de políticas públicas é significativo e suficientemente tangível para fazer da construção da confiança um objetivo a ser perseguido pelas instituições públicas.

Tentativas de identificar os propulsores fundamentais (como ganhar e manter a confiança) consideram a confiança um contingente na congruência entre as expectativas dos cidadãos (e negócios) e o funcionamento percebido e/ou de fato das instituições públicas. Diversos autores citados realizam uma ampla distinção entre “confiança na competência” e “confiança nas intenções”. Apesar da complexidade do assunto e variedade de abordagens, é possível encontrar consistência sobre confiança a respeito de, ao menos, dois aspectos chave. A literatura evidencia dois tipos diferentes, mas complementares, de componentes que importam para compreender e analisar a confiança: I) competência ou eficiência operacional; II) valores, ou as intenções e princípios que guiam as ações e comportamentos. Também há consistência na literatura a respeito de atributos específicos que influenciam a confiança, em relação aos componentes da competência e valores.

Competência, segundo a OCDE é uma condição necessária para a confiança, um agente, seja uma empresa ou agência do governo, com boas intenções, mas sem a habilidade para preencher as expectativas e não ser confiável. O fornecimento de bens e serviços públicos é uma das principais atividades exercidas pelo governo. Em muitos países, esses serviços

¹³ OECD. *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. OECD Public Governance Reviews, Paris, 2017.

são prestados em larga escala e oferecidos aos cidadãos como um direito em retorno pelo pagamento de impostos. Apesar de possuírem direito, cidadãos dependem da habilidade dos governos de entregar os serviços que precisam, com o nível de qualidade esperado.

Essas expectativas, segundo o Relatório, encerram duas dimensões fundamentais de confiança:

- **Responsividade:** é reconhecida como dimensão evidente da confiança e reflete os objetivos principais da administração pública - servir aos cidadãos. Cada vez mais, a responsividade se refere não apenas a como os cidadãos recebem os serviços públicos, mas como o governo escuta os cidadãos e responde às suas reivindicações. Responsividade, assim, diz respeito à disponibilidade, acesso, tempestividade e qualidade, assim como respeito, engajamento e resposta.
- **Confiabilidade:** como pré-requisito para a entrega responsiva de serviços, os governos precisam mapear o ambiente econômico, social e político no qual se inserem os cidadãos, e agir em conformidade a esse cenário. Isso significa adaptar certos serviços ou criar novos, mas também significa ter capacidade para lidar com incertezas de maneira consistente e previsível. Confiabilidade é a capacidade das instituições governamentais de responder efetivamente a responsabilidades delegadas para antecipar necessidades, e consequentemente minimizar incertezas no ambiente econômico, social e político.

Para influenciar a confiança, o processo de criação de políticas e suas motivações são tão importantes quanto o resultado. Em um contexto de desemprego persistente e aumento da desigualdade, as pessoas esperam políticas efetivas para melhorar as condições socioeconômicas e comportamentos irrepreensíveis. As expectativas, para o Relatório, contêm três dimensões críticas de confiança:

- **Integridade:** informações disponíveis sugerem que a conduta das administrações públicas e o grau de confiança que pode ser conferido a elas para proteger o interesse público sem a necessidade de escrutínio possuem direta influência sobre os níveis de confiança em instituições públicas. Altos padrões de comportamento reforçam a credibilidade e legitimidade do governo e facilitam a tomada de ações políticas.
- **Abertura:** abertura e engajamento de partes interessadas no *design* e entrega de serviços públicos pode ajudar os governos a melhor compreender as necessidades das pessoas, obter uma maior variedade de informações, alcançar níveis mais altos de *compliance* e aumentar a confiança. Abertura, como uma dimensão da confiança, reflete um contrato social renovado entre cidadãos e Estado, onde o cidadão contribui pagando impostos e respeitando a lei, sendo receptivo a políticas públicas e cooperando com o seu *design* e implementação.
- **Equidade:** diante da crise financeira, os cidadãos compartilham crescente preocupação de que a distribuição de encargos e recompensas entre os membros da sociedade é enviesada. Níveis mais altos de acumulação de riqueza entre as camadas mais altas da sociedade ajudam a alimentar a desconfiança no governo e nas instituições. Equidade, como uma dimensão da confiança, endereça essa preocupação, focando no tratamento consistente dos cidadãos e empresas pelo governo, e proteção do bem-estar social.

O *framework* competência-valores oferece abordagem teórica para melhor conectar a discussão política a respeito da confiança com uma agenda de reformas realizável. De acordo com essa abordagem, os cidadãos avaliam o governo a partir da perspectiva das suas experiências com a entrega de serviços, mas também consideram a eficácia e equidade do processo de criação de políticas e os seus resultados. Essa abordagem pode oferecer orientação para medir a confiança, para o seu monitoramento com o passar do tempo, e análise dos fatores que podem influenciá-la no futuro.

3.1. Confiança e acesso à justiça

Justiça é uma importante área da política pública, para a OCDE, que demonstra a necessidade de uma forte relação de confiança entre instituições públicas e cidadãos. A confiança nos serviços legais e de justiça importa para a construção da confiança no governo, por meio do oferecimento de recursos e mecanismos para que os cidadãos possam proteger seus direitos e acessar outros serviços públicos como educação ou saúde. Em retorno, acesso e satisfação em relação a esses serviços são fatores importantes que contribuem para a ampliação da confiança no governo. Esses mecanismos de proteção criam salvaguardas contra eventuais condutas indevidas cometidas por diferentes atores na sociedade e, ao fortalecer a integridade possibilita a confiança nos outros cidadãos, empresas e outras instituições públicas. A confiança no sistema de justiça, em teoria, reduz custos de transação e acelera muitas formas de interação social e econômica¹⁴.

As experiências diretas dos cidadãos com os serviços de justiça afetam sua satisfação com esses serviços e, de maneira mais ampla, sua confiança em instituições públicas. Já em relação a outros serviços, a melhora do acesso, responsividade e qualidade da justiça irá conduzir à maior satisfação e confiança nas instituições que oferecem esses serviços. Porém, os serviços de justiça possuem suas particularidades. No que diz respeito aos elementos institucionais que influenciam a confiança na justiça, estudos empíricos apontam os seguintes pontos-chave nas relações entre serviços de justiça e confiança:

- Efetividade do sistema de justiça: significa dizer que o sistema de justiça atinge seus objetivos de mediar disputas legais ou garantir a aplicação da lei. A efetividade do sistema de justiça é tida como um gerador de confiança necessário, mas não suficiente. Ela pode ser identificada por indicadores como os índices de criminalidade nacionais e percebidos e os índices de solução de casos. A qualidade do processamento em geral (ausência de atrasos, orçamento anual para auxílio legal) é considerada um fator positivo em relação à confiança.
- Confiabilidade do sistema de justiça: é visto como um motivador da confiança, através da minimização de incertezas sobre a duração dos processos, do estímulo da consistência em decisões das cortes, da estabilidade da legislação e eficiência do sistema de justiça. Com um sistema de justiça confiável, os cidadãos mantêm a impressão de que podem esperar do sistema de justiça para fornecer-lhes serviços.
- Grau de responsividade para as necessidades dos cidadãos: significa dizer que há resposta às preocupações locais e abertura às sugestões do público. É tido como um fator diretamente correlacionado ao nível de confiança na justiça, por meio do encorajamento

¹⁴OECD. *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. OECD Public Governance Reviews. Paris, 2017, p. 143.

de contato e diálogo com os cidadãos e da adaptação do funcionamento do sistema de justiça para as necessidades locais.

- Grau de transparência, alcance e visibilidade: também são considerados propulsores da confiança, através do estímulo da transparência, acessibilidade e clareza das decisões das cortes e procedimentos judiciais para a mídia e o público envolvido.
- Equidade e integridade: contribuem para a confiança na justiça. A justiça procedimental preocupa-se em redigir e implementar decisões de acordo com o devido processo legal. As pessoas sentem maior segurança se os procedimentos adotados dispenderem a elas um tratamento respeitoso e digno, tornando mais fácil a aceitação dos resultados, até mesmo aqueles que as desagradam. A implementação de processos justos, a percepção de não utilização de cargos e funções para ganhos privados, a observância do devido processo legal e direitos dos acusados são indicadores que podem induzir a confiança. Percepção de corrupção, por outro lado, pode erodir significativamente a confiança.

Para a OCDE, o acesso aos serviços de justiça, apesar de maiores estudos empíricos serem necessários nessa área, é vista como um possível influenciador da confiança no sistema de justiça. O acesso efetivo à justiça requer instituições legais capazes de produzir decisões independentes, imparciais, vinculantes e executáveis, e é influenciado pela duração dos processos, pelos custos legais e limitações do acesso à justiça pelas vítimas.

Por fim, a confiança dos cidadãos no sistema de justiça depende de múltiplos fatores que estão fora do sistema: o contexto cultural e econômico em que o sistema de justiça está inserido; a influência da mídia sobre a opinião pública; recortes sociais e demográficos que incluem etnia, educação, filiação política, renda, idade e gênero; diferenças culturais ou sociais em relação à confiança ou desconfiança; e confiança que as pessoas têm em outras instituições não jurídicas, como confiança no governo ou predisposição para confiar em instituições em geral. A maioria dos países da OCDE implementa políticas para construir a confiança dos cidadãos no sistema de justiça e nos serviços legais.

Enquanto os países da OCDE tomam medidas para tornar procedimentos judiciais mais abertos e disponíveis, vários desafios empíricos, conceituais e institucionais se mantêm no que diz respeito ao entendimento das conexões entre confiança e justiça. Mais especificamente, grandes lacunas permanecem na literatura e pesquisa empírica nas áreas de confiança na justiça civil e confiança em mecanismos alternativos de solução de disputas. Para responder a esses desafios, o trabalho em andamento da OCDE sobre serviços legais e de justiça foca em entender o acesso efetivo à justiça, incluindo as experiências dos cidadãos e necessidades legais e como esses elementos se conectam a outros determinantes sociais.

3.2. Confiança no governo, integridade e combate à corrupção no setor público

No documento *Public Integrity Handbook*¹⁵, a OCDE indica que a integridade é um dos pilares das estruturas políticas, econômicas e sociais, e é uma das bases da boa governança. Mesmo assim, nenhum país está imune a violações da integridade. Em todos os níveis e áreas governamentais interações antiéticas entre atores públicos e privados

¹⁵ *Public Integrity Handbook*. OECD, 2020.

podem violar a integridade em todos os estágios do processo político. Enfrentar esse desafio requer abordagens que envolvam toda a sociedade e todo o governo.

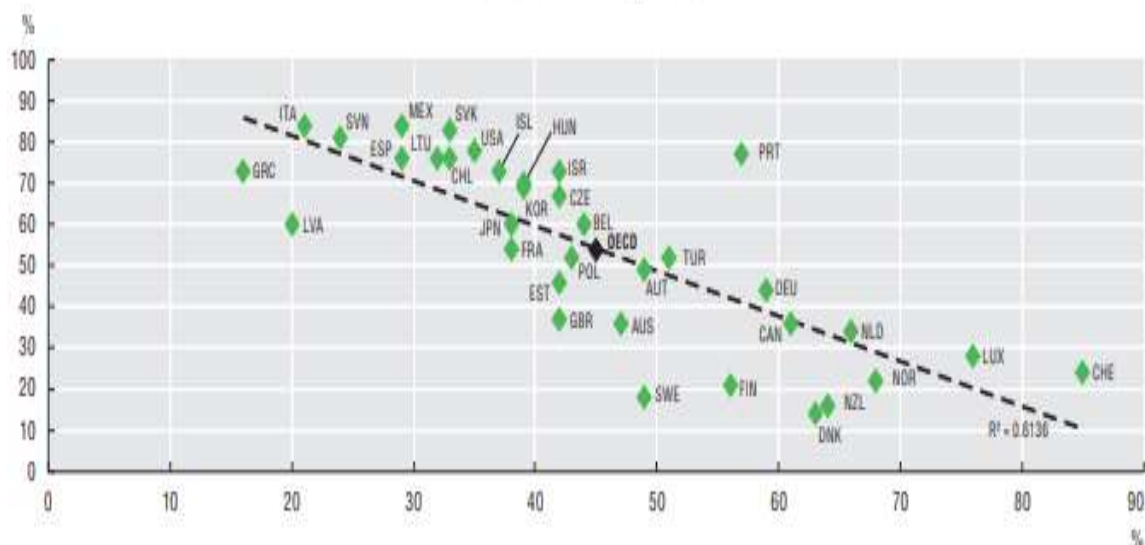
A integridade é uma condição para alcançar a governança pública eficiente e efetiva com prestação de contas (*accountability*) dos resultados, assim como a criação de políticas inclusiva e transparente, de modo que o posicionamento dos cidadãos seja ouvido e levado em consideração. A integridade habilita o desenvolvimento de mercados competitivos que estimulam a inovação e o crescimento para escapar da armadilha da renda média (*middle-income trap*). Em contrapartida, práticas corruptas e antiéticas levam ao desperdício de recursos escassos, redução da produtividade, redução da qualidade de bens e serviços públicos, e políticas que refletem interesses escusos ao invés do interesse público, exacerbando desigualdades já existentes. Um dos possíveis efeitos mais devastadores da falta de integridade pública, ou da percepção desta, mitiga a legitimidade do governo e a confiança dos cidadãos nele e, no pior cenário, até a confiança no sistema em geral. Isso gera uma ameaça ao contrato social e à boa governança democrática¹⁶.

Sendo assim, segundo o documento *Public Integrity in Latin America and the Caribbean: From Commitments to Action* (2018) violações da integridade incluem, mas não somente, diversas práticas de corrupção, como suborno de funcionários públicos locais, nacionais ou estrangeiros, fraude, e outros desvios de propriedade por parte de agentes públicos, tráfico de influência, abuso de função, ou enriquecimento ilícito. A corrupção também não se reduz apenas a dinheiro. Violações da integridade também levam em conta as áreas cinzentas não definidas em lei, mas que contribuem para culturas organizacionais que estão mais vulneráveis à corrupção. Inclui-se nesse rol a influência indevida sobre decisões políticas e administrativas, frequentemente exercidas através de meios legais como o lobby ou financiamento político. Tal influência indevida é denominada “captura política” (“*policy capture*”), ou seja, o processo de consistentemente ou repetidamente direcionar as decisões sobre políticas públicas para rumos contrários ao interesse público e em direção aos interesses de um grupo ou pessoa. A captura é o oposto da criação inclusiva e justa de políticas públicas, e enfraquece os valores democráticos centrais. A influência indevida também pode ser exercida sem o envolvimento direto ou conhecimento dos políticos e responsáveis pelas tomadas de decisão públicas, por meio do fornecimento de informações manipuladas ou estabelecimento de ligações sociais e emocionais próximas com os agentes públicos visados.

A integridade pública é um dos determinantes cruciais da confiança no governo. Uma cultura de integridade é alcançada através da promoção de sistemas resilientes que enfatizem valores e estabeleçam um ambiente no qual riscos e ameaças à integridade sejam identificados e minimizados, ao mesmo tempo em que se recompensa a integridade, e no qual a prestação de contas (*accountability*) e a credibilidade do sistema sejam garantidas por meio de mecanismos de *enforcement* tempestivos e visíveis.

¹⁶*Public Integrity in Latin America and the Caribbean: From Commitments to Action*, 2018, p. 15.

Figura 4.2 - Correlação entre confiança nos governos nacionais e percepção de corrupção governamental nos países da OCDE, 2018



Fonte: Gallup World Poll, 2018. In: OECD Government at a Glance 2019

No relatório *Government at a Glance (2019)*¹⁷, a OCDE afirma que a confiança no governo permanece sendo um medidor fundamental da performance do governo, mas trata-se de um conceito multidimensional influenciado por fatores que vão além do desempenho econômico, ou divisões geracionais como elementos da governança pública, dentre eles a integridade do setor público. Os dados da Figura 2 referem-se ao percentual de pessoas que responderam “sim” à pergunta “a corrupção está espalhada em todo o governo nesse país, ou não?”. Em países da OCDE a percepção de corrupção governamental tem uma forte influência negativa sobre os níveis de confiança no governo. Sendo assim, a integridade pública é entendida como uma resposta estratégica e sustentável à corrupção.

4. Confiança no governo – o caso do Brasil

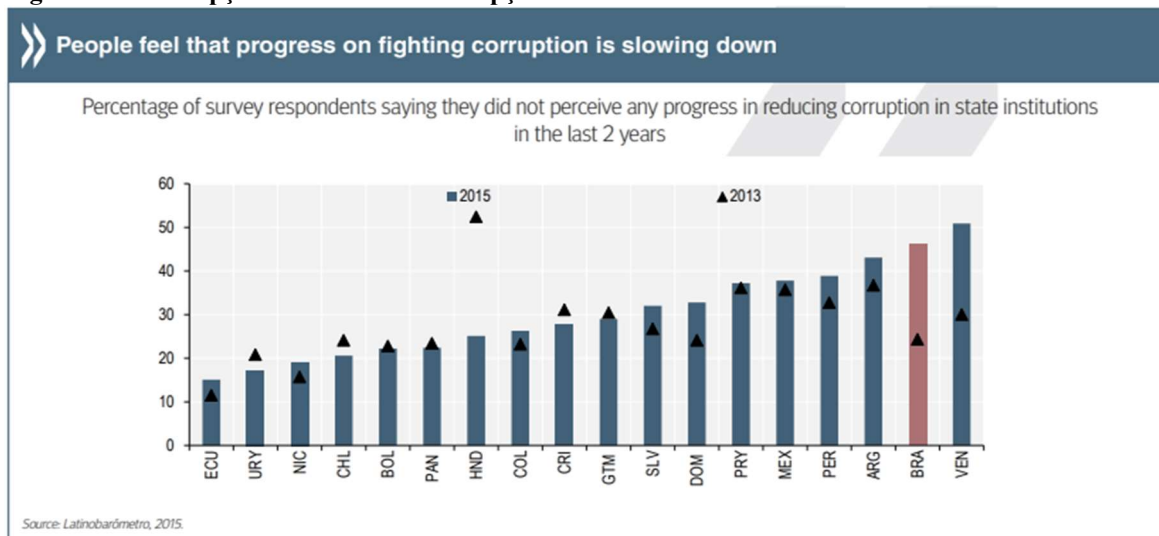
A OCDE apresentou em 2018 um breve relatório sobre governança pública no Brasil¹⁸, o *Brazil Policy Brief*, como parte da série *OECD Better Policies Series*. Nele a Organização aponta que o país tem enfrentado uma crise de confiança que surge, dentre outros fatores, em meio a escândalos de corrupção, desequilíbrios institucionais e problemas na garantia de certos direitos constitucionais básicos, o que leva ao declínio da confiança dos cidadãos no governo e na efetividade dos serviços públicos. O desafio para o Brasil é realizar reformas e cumprir com promessas passadas, e enfrentar novos riscos de corrupção com abordagens sistêmicas, direcionadas ao futuro, que vão além de “casos culturais”.

Dada a sua natureza oculta, medir a extensão da corrupção é um grande desafio, mas as pesquisas de percepção indicam uma piora do ambiente em relação à corrupção pública nos últimos anos.

¹⁷ OECD. *Government at a Glance*. OECD Publishing. Paris. 2019

¹⁸ OECD. *Brazil Policy Brief*. Better Policies Series. Paris. 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/policy-briefs/Brazil-Building-public-trust-en.pdf>

Figura 4.3 - Percepção do combate à corrupção 2013-2015



Fonte: OCDE.

Segundo o Relatório, em 2015, mais de 45% dos entrevistados não percebiam nenhum progresso na redução da corrupção em comparação aos dois anos anteriores. Esse foi um aumento significativo desde 2013, quando aproximadamente 25% dos entrevistados disseram que não percebiam nenhum progresso.

O governo brasileiro tomou atitudes para salvaguardar a integridade pública e garantir um efetivo regime anticorrupção. Em novembro de 2017, o Presidente do país emitiu um decreto para colocar em vigor uma política de governança pública alinhada com os princípios de confiança, responsividade, integridade, aprimoramento regulatório, *accountability* e transparência. Como parte das provisões desse decreto, o Ministério da Transparência e a Controladoria Geral da União (CGU) iriam desenvolver uma série de procedimentos para efetivamente criar, implementar, monitorar e avaliar programas de integridade. Juntamente com sua agenda de governo aberto e digitalização de serviços públicos, o Brasil busca aproximar os cidadãos das decisões do governo, de modo a fortalecer a integridade das ações governamentais e promover a confiança em instituições públicas. Nesse sentido, o Brasil fez avanços rumo ao aprimoramento da coerência, qualidade e efetividade das políticas públicas e programas a partir do trabalho do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais, o qual demonstrou potencial para promover maior *accountability*, integridade e transparência nos gastos públicos através de suas atividades de monitoramento e avaliação.

Adicionalmente, foram propostas grandes diretrizes para avançar o combate à corrupção no âmbito legislativo, a exemplo do PL nº 1.202/2007, que regula atividades de *lobby* e pressões de grupos de interesse e outras organizações sobre órgãos e entidades que integram a Administração Pública Federal. Como resultado das operações contra a corrupção conduzidas nos últimos anos, a regulação de atividades de *lobby* tem sido um importante passo em direção ao avanço da luta do país contra a corrupção.

Outra medida que requer aprovação pelo Congresso é o PL nº 9.163/2017 (apensado ao PL 4.83/2015), o qual estende a governança pública instituída pelo Governo Federal à entidades subnacionais e outras ramificações da União, tanto legislativas como judiciais, além de oferecer um conteúdo mínimo para a elaboração de planos nacionais, setoriais e regionais e para a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social de 12 anos,

a qual irá definir as diretrizes e orientações de longo prazo para a atuação coerente e estável dos órgãos e entidades.

Segundo o Relatório, em adição à Controladoria Geral da União e aos ministérios, o Tribunal de Contas da União (TCU) pode desempenhar papel importante ao oferecer orientações e capacitações para enfrentar riscos de integridade de modo a auxiliar agentes políticos a tomar decisões informadas. O Brasil tem encontrado desafios de implementação em razão da ausência de uma coordenação adequada entre a CGU e outras autoridades, notadamente o Ministério Público Federal (MPF), responsável pelo processamento de casos internacionais de suborno e corrupção. Com os casos de corrupção ultrapassando fronteiras, a cooperação com outros países é crucial. O Brasil pode avançar com base nas experiências adquiridas com os casos recentes de corrupção e a partir de medidas como a Declaração de Brasília sobre a Cooperação Jurídica Internacional contra a Corrupção para aumentar a cooperação internacional no tema.

Experiências da OCDE demonstram que restaurar a confiança no governo é essencial para restaura a confiança da sociedade nas instituições públicas, o que conduz ao aumento da coleta de impostos, maior aderência à regulação e elevação da segurança pública. No contexto do Brasil, proteger a integridade e combater a corrupção caminham lado a lado. Para transpor a cultura de casos e substituí-la por uma cultura de integridade é fundamental que o Brasil identifique e enfrente as condições sistêmicas que tornam os casos de corrupção possíveis, em primeiro lugar.

5. Principais conclusões da OCDE

No documento *Trust and Public Policy*, a Organização listou os seguintes resultados e conclusões gerais:

- Dois componentes diferentes, porém, complementares, importam para compreender e analisar a confiança: 1) competência ou eficiência operacional, capacidade e bom julgamento para de fato entregar serviços públicos; 2) valores ou as intenções e princípios que guiam ações e comportamentos. Responsividade e confiabilidade são dimensões essenciais da competência; com relação aos valores, os cidadãos esperam integridade, abertura e equidade.
- Quanto aos valores, quatro alavancas políticas são particularmente relevantes para influenciar a confiança: 1) definição e aderência dos governos a políticas de integridade; 2) aproveitamento de oportunidades para demonstrar integridade na prática, como grandes eventos e projetos de infraestrutura; 3) lideranças políticas estabelecendo exemplos de comportamento (observando deveres de transparência e prestação de contas); 4) garantias do estabelecimento de padrões comuns e comportamentos em todos os níveis governamentais, visto que autoridades estaduais e locais frequentemente interagem mais com as pessoas do que funcionários do governo central.
- O aprimoramento de serviços públicos, em termos de acesso, qualidade e responsividade, desempenha papel importante no fortalecimento da confiança no governo: prestação de serviços, satisfação dos cidadãos e confiança pública estão fortemente conectados. Compreender melhor as necessidades das pessoas, experiências e preferências podem resultar em serviços mais direcionados, incluindo populações marginalizadas, frequentemente com pouco custo adicional.

- A percepção de equidade dos cidadãos, nos processos e resultados, é dimensão essencial da confiança. As pessoas precisam sentir que possuem voz; que são tratadas com respeito; que recebem explicações devidas. Percepções positivas de equidade levam a maior aceitação de decisões, melhor observância das regulações, e comportamentos mais cooperativos ao lidar com agentes do governo. O oposto também pode ocorrer: alguns cidadãos irão preferir as consequências negativas, como penalidades financeiras ao invés de observância, se considerarem que foram tratados injustamente. Em geral, níveis baixos de confiança geram custos de transação adicionais para os cidadãos, empresas e governo.
- O uso adequado do dinheiro público é outro domínio importante no qual a confiança pode ser facilmente perdida. Os governos precisam garantir que o processo de tomada de decisões sobre o orçamento é aberto e promove um debate aberto, inclusivo, participativo e realista sobre as decisões orçamentárias, e não somente oferecer acesso à informação quando as decisões sobre gastos já foram tomadas.
- Desde a criação de leis até decisões orçamentárias e entrega de serviços, esforços para garantir maior abertura demonstram o comprometimento do governo em investir na confiança ao mesmo tempo em que aprimora a qualidade das decisões. O atual movimento em direção a conceitos de governo aberto e o mais ambicioso estado aberto são sinais positivos de que os governos estão tentando fortalecer o diálogo com os cidadãos, ainda que em alguns casos a abertura revele fatos que alimentem a desconfiança.
- A justiça é possivelmente o serviço público que depende mais diretamente de uma forte relação de confiança entre instituições públicas e os cidadãos. Há vários desafios empíricos, conceituais e institucionais na compreensão da ligação entre confiança e justiça. Grandes lacunas permanecem na literatura e pesquisa empírica sobre confiança na justiça civil (ao invés somente da justiça criminal). No entanto, é evidente que as ferramentas que importam mais em relação aos serviços legais e de justiça são similares àquelas discutidas anteriormente no tocante aos serviços públicos, como a confiabilidade, responsividade e equidade.

A OCDE desenvolveu *Guidelines*¹⁹ para medir a confiança no governo. As diretrizes irão, especificamente, oferecer orientações para agências estatísticas nacionais e outros produtores de dados a respeito de melhores práticas na coleta de informações sobre confiança interpessoal e confiança nas instituições, incluindo identificações de conjuntos de medidas-padrão que podem ser coletadas em todos os países da OCDE. Enquanto a literatura sobre confiança ainda não é tão desenvolvida quanto outros conceitos estatísticos, há espaço considerável para o aprofundamento de trabalhos existentes na busca de soluções para as questões principais de validade, uso em escala e perguntas de pesquisa. Apesar de haver relativamente pouca literatura acadêmica focada em pontos metodológicos, muito trabalho de base foi realizado para permitir que essas questões sejam tratadas com razoável credibilidade. O *dataset* da OCDE é um produto das *Guidelines on the Measurement of Trust*.

¹⁹ OECD. *Guidelines on Measuring Trust*, Paris, 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/oecd-guidelines-on-measuring-trust-9789264278219-en.htm>

6. Conclusões

O tema da confiança, para a OCDE, é um dos pilares sobre os quais são constituídas a legitimidade e sustentação dos sistemas políticos. É crucial para a implementação de ampla variedade de políticas e influencia as respostas comportamentais das pessoas a tais políticas. A confiança nas instituições é importante para o sucesso de políticas do governo, programas e regulações que dependam da cooperação ou observância dos cidadãos. Entretanto, apesar do reconhecimento de sua importância, a confiança é superficialmente compreendida e não é medida consistentemente nos países da OCDE.

Instituições públicas de todas as áreas do setor público recebem forte incentivo para inspirar a confiança pública: altos níveis de confiança estão associados a comportamentos cooperativos, enquanto baixos níveis estão associados à resistência, até mesmo em casos em que a cooperação estaria ligada ao melhor interesse das pessoas. Um tema recorrente nos documentos utilizados para esse trabalho é a forma como as instituições públicas precisam começar a utilizar as estratégias deliberadas e bem pensadas para construir e manter a confiança.

O trabalho da OCDE sobre confiança foca amplamente em compreender como a confiança influencia os resultados de políticas públicas e como mudanças e aprimoramentos na governança podem fortalecer ou enfraquecer a confiança. Esse viés de análise reflete as preocupações de líderes no governo e políticos com a deterioração da confiança nas instituições nos últimos anos e o seu interesse em ideias políticas práticas e realizáveis para reverter esse quadro.

A conclusão da OCDE a que se pode chegar é a de que a lição mais importante é ter a confiança não apenas como um indicador do sucesso. Ela deve ser considerada, mais significativamente, como um dos elementos que facilitam e possibilitam o sucesso para os negócios e governos.

No processo de acesso do Brasil a OCDE, o tema da confiança será analisado pelo Secretariado, e certamente constará das reformas que o país terá que enfrentar.

Referências

OECD. *Brazil Policy Brief. Better Policies Series*. Paris. 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/policy-briefs/Brazil-Building-public-trust-en.pdf>. Acesso em: 01 de jul. 2020.

_____. **Government at a Glance**. OECD Publishing, Paris. 2017. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2017-en.pdf?expires=1593396188&id=id&accname=guest&checksum=E029529D2DDCE749C392002E2EFD3114. Acesso em: 15 de jun. 2020.

OECD. **Government at a Glance**. OECD Publishing, Paris. 2019. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/8ccf5c38-en.pdf?expires=1595271658&id=id&accname=guest&checksum=FE069555D3E6D39878EA662121BEAB1E>. Acesso em 17 de jul. 2020.

_____. **Guidelines on Measuring Trust**. OECD Publishing, Paris. 2017. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264278219-en.pdf?expires=1595268508&id=id&accname=guest&checksum=E247B5D1AE5B093E4F5C8997F3A33448>. Acesso em: 9 de jul. de 2020.

_____. **Public Integrity Handbook.** OECD. 2020. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ac8ed8e8-en/index.html?itemId=/content/publication/ac8ed8e8-en>. Acesso em: 20 de jul. de 2020.

OECD. *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust.* **OECD Public Governance Reviews.** Paris. 2017. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264268920-en.pdf?expires=1593459612&id=id&accname=guest&checksum=4F8BD6E759D9439496E1F3907B1F90CC>. Acesso em 20 de jun. 2020.

_____. **Public Integrity in Latin America and the Caribbean: From Commitments to Action.** OECD Publishing. 2018. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264201866-en.pdf?expires=1595296567&id=id&accname=guest&checksum=B1CF422932475D57FBA517A2A70B23F2>. Acesso em: 19 de jul. 2020.

_____. **Trust in Government.** OECD. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm>. Acesso em: 29 de jun. 2020.

CAPÍTULO 5 -
CONTABILIDADE
NACIONAL E CONTAS
PÚBLICAS: UM OLHAR DA
OCDE SOBRE O BRASIL

VERA THORSTENSEN
MAURO KIITHI ARIMA JÚNIOR

CONTABILIDADE NACIONAL E CONTAS PÚBLICAS Um olhar da OCDE sobre o Brasil

Vera Thorstensen¹
Mauro Kiithi Arima Júnior²

Resumo

O objetivo do artigo é analisar a produção da OCDE sobre contabilidade nacional e finanças públicas em perspectiva histórica. A produção de conhecimento, os indicadores e procedimentos utilizados pela Organização serão abordados, bem como a situação do Brasil em relação aos membros da OCDE.

Palavras-chave: Contabilidade nacional; contas públicas; Brasil; OCDE.

Abstract

The purpose of the article is to analyze the OECD's documents and data on national accounts of public accounts from a historical perspective. The indicators and procedures used by the Organization will be addressed, as well as the situation in Brazil in relation to OECD members.

Keywords: National accounts; public finance; Brazil; OECD.

1. Introdução

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é instituição que analisa múltiplos temas de interesse. Dos temas tratados pela Organização, um dos mais relevantes concerne à governança, a qual é dividida em governança pública e privada. Enquanto a governança privada concerne às boas práticas de gestão empresarial, a governança pública trata de boas práticas de administração pública. Entre os subtemas considerados importantes no âmbito da governança pública encontra-se a boa gestão das finanças públicas, a qual pressupõe métodos adequados e eficientes de contabilidade de grandes agregados. Por isso, o instrumento desenvolvido para essa finalidade, a contabilidade nacional (ou social)³, constitui também objeto de interesse da OCDE.

A OCDE tem várias formas de tratar seus temas de interesse, o que expressa as dimensões de atuação da entidade: dimensão jurídico normativa, dimensão política e dimensão cognitiva. Ao atuar na dimensão jurídico-normativa, a Organização tem o poder de disciplinar, por meio de regras vinculantes e não vinculantes, determinado assunto. O poder de disciplina jurídica é exercido, por exemplo, em temas como governança de produtos químicos e de meio ambiente. Em outros assuntos, a OCDE tem atuação política e funciona, com frequência, como importante foro de negociação entre os atores econômicos mais importantes. Esse foi o caso, por exemplo, na coordenação de medidas econômica a serem adotadas após a crise financeira de 2008. Em outras matérias, a OCDE concentra-se em fazer uso de sua equipe de especialistas e de seus contatos com a academia de diversos países, produzindo conhecimento altamente qualificado sobre determinada especialidade, além de produzir e agregar dados importantes acerca dos mais

¹ Professora da Escola de Economia de São Paulo da FGV, Coordenadora do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimentos (CCGI/FGV) e Titular da Cátedra OMC no Brasil.

² Pesquisador do CCGI e Doutor em Direito Internacional e Comparado pela USP.

³ Contabilidade Nacional e Contabilidade Social são usados comumente como sinônimos. Ver: FEIJÓ, C.; RAMOS, R. **Contabilidade Social – A nova referência das Contas Nacionais do Brasil**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

diferentes assuntos econômicos. Os temas contabilidade nacional e das finanças públicas seriam exemplos de aspectos em que a OCDE prefere produzir dados e conhecimento a prescrever condutas aos Membros.

Neste artigo, os autores analisarão a produção não normativa da OCDE acerca de contabilidade nacional e de finanças públicas. Após a primeira parte, na qual se abordarão algumas das contribuições da Organização sobre os dois temas, os autores estudarão a visão da OCDE sobre ambos os temas no Brasil.

2. Contas Nacionais e Finanças Públicas na OCDE: histórico do tema na organização e principais documentos

Desconsideradas as normas sobre tributação, produzida pelo Comitê de Assuntos Fiscais (*Committee of Fiscal Affairs*), que tem 37 (trinta e sete) instrumentos normativos, os documentos produzidos exclusivamente para o tema das contas nacionais e das finanças públicas, sob a perspectiva da governança pública, consistem em estudos e análises não normativas. Com base no histórico desses documentos não normativos produzidos no âmbito da OCDE, é possível traçar a evolução do tema, bem como identificar as principais tendências da Organização na abordagem do assunto.

2.1. Importância da OCDE na definição de conceitos e metodologias do sistema de contas nacionais⁴

De antemão, deve-se explicar que o tema da contabilidade nacional foi tratado, no âmbito internacional, de forma pioneira pela Organização das Nações Unidas (ONU)⁵. Em seus primeiros anos de existência, com base no relatório produzido em 1947⁶, iniciou, por meio de sua Divisão de Estatísticas, a elaboração de manual geral para contas nacionais. Em seus trabalhos, suscitaram-se debates acerca do desafio de padronizar a mensuração da renda e da economia dos países, bem como sobre a definição de conceitos fundamentais. O resultado dos debates originou, no ano de 1953, o documento “*A system of national accounts and supporting tables*”⁷. A publicação, que passou para posteridade como SNA-53 (*system of national account*, do ano de 1953), foi formalmente apoiada pela Secretaria Geral das Nações Unidas. Na prática, o documento passou a ser considerado o primeiro manual amplamente adotado para a elaboração dos sistemas de contabilidade nacional⁸.

⁴ Descrição bastante completa e tecnicamente precisa sobre a evolução internacional do sistema de contas nacionais pode ser encontrada em HALLAK NETO, Joao e FORTE, Christina. *O Sistema de Contas Nacionais: evolução histórica e implantação no Brasil*. **Revista Econômica**, p. 18, 2017, 10.22409/economica.18i1, p. 290. Esta seção, como inferido das notas seguintes, foi, em grande medida, baseado nesse texto de HALLAK NETO e FORTE.

⁵ Para aspectos teóricos, ver STUDENSKY, P. **The income of nations – theory, measurement, and analysis: past and present**. Nova York: New York University Press, 1958. Para uma perspectiva brasileira, ver FEIJÓ, C.; RAMOS, R. **Contabilidade Social – A nova referência das Contas Nacionais do Brasil**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

⁶ HALLAK NETO, Joao e FORTE, Christina. *O Sistema de Contas Nacionais: evolução histórica e implantação no Brasil*. **Revista Econômica**. 18, 2017, 10.22409/economica.18i1. p. 290. UNITED NATIONS. **Historic Versions of the System of National Accounts**. New York: UN, 2012.

⁷ UNITED NATIONS. **A System of National Accounts and Supporting Tables (1953)**. Disponível em: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/1953SNA.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2020. Cf. UNITED NATIONS. **Historic Versions of the System of National Accounts**. New York: UN, 2012.

⁸ RUGGLES, R; POSTNER, H.H. *The United Nations System of National Accounts and the Integration of Macro and Micro Data*. In: Kendrick J.W. (eds) **The New System of National Accounts. Recent Economic Thought Series**, vol 47. Springer, Dordrecht, 1996.

A metodologia contida no manual – conceitos, classificações e contas – foi formulada para aplicação na maior parte dos Estados, independentemente do regime econômico que adotavam⁹. Mesmo os países em desenvolvimento foram contemplados pelo documento de 1953. Nos anos posteriores, duas versões alteradas do SNA-53 foram publicadas. A primeira revisão, ocorrida em 1960, contemplou os comentários sobre a experiência dos países na adoção do SNA-53. A segunda revisão, em 1964, tornou o manual coerente com a metodologia do Balanço de Pagamentos, do Fundo Monetário Internacional¹⁰, ainda na atualidade amplamente utilizada para registro de operações econômicas dos Estados com o exterior.

Ainda no ano de 1964, os especialistas da Divisão de Estatística da ONU iniciaram a elaboração da terceira revisão e da ampliação do manual de contas nacionais. A finalidade precípua da nova revisão seria explicitar fases do processo produtivo e descrever os fluxos entre os agentes econômicos¹¹. Como resultado desses esforços, os especialistas da ONU produziram versão atualizada do manual, publicada em 1968. O SNA-68, como ficaria conhecido o manual, caracterizava-se por maior sofisticação e complexidade em relação às versões anteriores, pois inseria tabelas de insumo-produto, análise tridimensional dos fluxos financeiros e contas referentes ao estoque de bens, direitos e obrigações vinculados, de maneira estável, à pessoa ou à entidade (variação de estoque patrimonial). Adicionalmente, o manual incorporou estimativas a preços constantes (devidamente deflacionados a partir de ano-base)¹². A abertura da conta de produção em recursos (produção e importação) e usos (consumo intermediário e demanda final) foram novidades que possibilitaram a ampliação do escopo das contas nacionais, permitindo a conciliação com a matriz insumo-produto, elemento relevante na apreciação das relações entre setores distintos da economia.

Outra característica do sistema reformulado foi a conexão entre setores institucionais e atividades econômicas. A conexão ocorreu mediante criação de contas de produção e de geração da renda. Essa integração implicou o início da avaliação do grau de consistência das estatísticas econômicas disponíveis. Por causa dessa conexão e também da unidade de conceitos e de procedimentos aplicados a todas as contas dos agentes econômicos, o novo sistema foi qualificado como “consistente e integrado”¹³.

Nos manuais produzidos pela ONU, o Sistema de Contas Nacionais foi apresentado como conjunto de seis contas consolidadas¹⁴. As contas especificavam informações, exclusivamente a preços correntes, relacionadas à produção doméstica, à apropriação da

⁹ Cf. UNITED NATIONS. **Historic Versions of the System of National Accounts**. New York: UN, 2012.

¹⁰ RUGGLES, R; POSTNER, H.H. *The United Nations System of National Accounts and the Integration of Macro and Micro Data*. In: Kendrick J.W. (eds) **The New System of National Accounts. Recent Economic Thought Series**, vol.47. Springer, Dordrecht, 1996. Cf. UNITED NATIONS. **Historic Versions of the System of National Accounts**. New York: UN, 2012.

¹¹ UNITED NATIONS. **Historic Versions of the System of National Accounts**. New York: UN, 2012. Cf. HALLAK NETO, Joao e FORTE, Christina. *O Sistema de Contas Nacionais: evolução histórica e implantação no Brasil*. **Revista Econômica**. 18, 2017, 10.22409/economica.18i1, p. 290.

¹² UNITED NATIONS. **Historic Versions of the System of National Accounts**. New York: UN, 2012. Cf. HALLAK NETO, Joao e FORTE, Christina. *O Sistema de Contas Nacionais: evolução histórica e implantação no Brasil*. **Revista Econômica**. 18, 2017, 10.22409/economica.18i1, p. 290.

¹³ UNITED NATIONS. **Historic Versions of the System of National Accounts**. New York: UN, 2012.

¹⁴ UNITED NATIONS. **Historic Versions of the System of National Accounts**. New York: UN, 2012. Cf. HALLAK NETO, Joao e FORTE, Christina. *O Sistema de Contas Nacionais: evolução histórica e implantação no Brasil*. **Revista Econômica**. 18, 2017, 10.22409/economica.18i1, p. 290.

renda nacional, à conta de capital, ao consumo das famílias e das instituições sem fins lucrativos, além de conta das administrações públicas e das operações com o resto do mundo. Ao lado desse conteúdo central, também foram especificados doze quadros padronizados para o detalhamento dos fluxos econômicos, que abarcavam a origem da renda nacional pelos agentes econômicos (empresas privadas, empresas públicas, famílias e governo).

O primeiro documento relevante cuja elaboração contou com participação ativa da OCDE foi, na realidade, trabalho conjunto da Divisão de Estatísticas da ONU, da Divisão de Estatísticas das Comunidades Europeia (Eurostat), do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. O novo Sistema de Contas Nacionais, concebido no ano de 1993 (por isso, é conhecido pela sigla em inglês como SNA-93, *System of National Account*), fornece estrutura detalhada para a produção de estatísticas das contas nacionais e destina-se ao uso mundial. O sistema foi criado por Grupo de Trabalho formado por funcionários das secretarias das mencionadas organizações e tinha como objetivo precípuo a modernização dos sistemas de contabilidade social, mediante inclusive a incorporação de inovações contábeis resultantes das crises econômicas dos anos 1970 e 1980¹⁵.

Na apreciação de sua sistemática, verifica-se que o SNA-93 representou avanço importante na integração das estatísticas econômicas, mediante a harmonização de seu conteúdo com o de outras normas internacionais. O novo manual, produzido pelo esforço coordenado de organizações internacionais, atualizou conceitos para o acompanhamento da evolução da economia, bem como incorporou inovações na área de tecnologia da informação, dos mercados financeiros e da mudança de papel do governo, especialmente nos antigos países socialistas que faziam a transição para a economia de mercado¹⁶.

A estrutura do sistema passou a abarcar mais especificidades, com incremento no número de contas e de subgrupos para os setores econômicos e institucionais. Destacam-se a adoção das Contas Econômicas Integradas e a inclusão permanente da matriz de insumo-produto e das Tabelas de Recurso e Uso ao sistema¹⁷. As Contas Econômicas Integradas, conhecidas pela sigla CEI, representaram onexo entre as seguintes contas: de produção, de apropriação e uso da renda, de capital, financeira e de patrimônio. A integração contas correntes, de acumulação e patrimonial implicou, na prática contábil, o alargamento da moldura central do sistema de contabilidade. As Tabelas de Recurso e Uso (conhecidas pela sigla TRU), por sua vez, possibilitaram a identificação de elementos para as identidades contábeis entre oferta e demanda, qualidade que asseguraria a coerência dos dados estatísticos utilizados¹⁸.

Em razão de novas demandas, o SNA-93 adotou capítulos específicos para: contas acessórias (criadas com intuito de expandir o potencial analítico do sistema sobre áreas específicas, como, por exemplo, saúde, educação, turismo); calibração do modelo às

¹⁵ UNITED NATIONS. System of National Accounts 1993 [SNA-93]. New York: UN, 1993. Cf. UNITED NATIONS. **Historic Versions of the System of National Accounts**. New York: UN, 2012.

¹⁶ UNITED NATIONS. System of National Accounts 1993 [SNA-93]. New York: UN, 1993.

¹⁷ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Understanding National Accounts**. Disponível em: <http://www.oecd.org/sdd/UNA-2014.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2020. Cf. UNITED NATIONS. **Historic Versions of the System of National Accounts**. New York: UN, 2012.

¹⁸ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Understanding National Accounts**. Disponível em: <http://www.oecd.org/sdd/UNA-2014.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2020.

características locais de cada país; e inclusão de matrizes de emprego, que potencializou a qualidade das estatísticas geradas pela perspectiva da renda das famílias.

Ao lado do papel relevante que a OCDE desempenhou na concepção do SNA-93, a Organização ainda produziu documento adicional, com a finalidade de padronizar e de organizar os conceitos contidos no manual de 1993. Esse trabalho a OCDE realizou sem a participação de outras organizações. Foi possível em razão da qualidade de seu corpo técnicos e de suas conexões com instituições acadêmicas e de pesquisa em todo mundo, especialmente nos países desenvolvidos¹⁹. Assim, no ano 2000, a OCDE publica o glossário com a definição dos principais termos contidos no manual de 1993. As controvérsias e dúvidas acerca de alguns termos acarretava problemas importantes na aplicação do manual e, na prática, impossibilitava a comparação dos elementos das contas nacionais entre os países.

Em 2003, a OCDE publica o *Manual de contabilidade nacional sob condições de inflação alta (Inflation Accounting: A Manual on National Accounting Under Conditions of High Inflation)*²⁰, no qual analisa casos concretos de dificuldades de verificação de dados econômicos em situação de forte instabilidade de preços. A publicação tinha como destinatários principalmente os países da América Latina e da antiga União Soviética. Na publicação, verificou-se que, sob inflação, as contas nacionais a preços correntes e a preços constantes são seriamente distorcidas, a menos que sejam aplicadas técnicas especiais de ajuste. Ao explicá-las de maneira sistemática, a publicação introduz novas ideias para a definição e para mensuração de renda, bem como para o cálculo e para interpretação dos índices de preços.

No ano de 2008, o mesmo Grupo de Trabalho interinstitucional responsável pela produção do SNA-93 elaborou nova versão do manual. Novamente, a participação da OCDE foi determinante para o resultado final da revisão. As modificações sugeridas pelo SNA-2008, embora pontuais, estão relacionadas a diversos temas e aspectos: visão mais abrangente do setor financeiro; questões referentes à globalização e ao fluxo de pessoas e de produtos; refinamento da atividade do governo e das administrações públicas. O manual apresenta também nova categorização para os ativos fixos, na qual enfatiza a inclusão dos produtos de propriedade intelectual, que passam a compor os investimentos das economias. Além dessas questões, pela primeira vez, dedica-se capítulo ao tema da atividade produtiva em bases informais, realizada pelas famílias, e à atividade que escapa à medição estatística convencional. Cabe observar, entretanto, que a estrutura do sistema não é modificada, permanecendo baseada nas CEI e nas TRU conforme a proposta do SNA-93.

Em 2010, a OCDE publica o importante guia *Compreendendo as Contas Nacionais (Understanding National Accounts)*²¹. O guia, que teve várias reedições (a última é do ano de 2018), fornece explicação abrangente e didática de como as contas nacionais são

¹⁹ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Understanding National Accounts*. Disponível em: <http://www.oecd.org/sdd/UNA-2014.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2020.

²⁰ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Inflation Accounting a Manual on National Accounting under Conditions of High Inflation**. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/inflation-accounting_9789264299511-en. Acesso em: 30 mai. 2020.

²¹ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Understanding National Accounts**. Disponível em: <http://www.oecd.org/sdd/UNA-2014.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2020.

compiladas, além de se adaptar aos novos sistemas de contas nacionais, SNA 2008, que entrou em vigor em setembro 2014. O documento da OCDE aborda as contas nacionais de perspectiva verdadeiramente global, com capítulos especiais dedicados a comparações internacionais, globalização e bem-estar, bem como aos sistemas nacionais usados nas principais economias da OCDE, como os Estados Unidos.

Cada capítulo do manual usa exemplos práticos para explicar conceitos-chave nas contas nacionais de maneira clara e acessível. Os capítulos terminam com uma síntese dos pontos principais abordados no capítulo, seguidos de recursos para explorar ainda mais o tópico e de um conjunto de exercícios para testar seu conhecimento.

As informações contidas no guia fornecem os conceitos fundamentais para compreensão das contas nacionais, conforme metodologia internacionalmente utilizada, além de ser útil para compreensão das finanças públicas, que consiste em uma das dimensões contempladas pelas contas nacionais. A tabela abaixo contém os conceitos tratados no guia.

Tabela 5.1 - Conceitos teóricos e práticos do sistema de contas nacionais

Conceitos fundamentais do Sistema de Contas Nacionais	
Sistema de Contas Nacionais	
O Sistema de Contas Nacionais - SCN apresenta informações sobre a geração, a distribuição e o uso da renda no País. Há também dados sobre a acumulação de ativos, patrimônio financeiro e sobre as relações entre a economia nacional e o resto do mundo.	
Contas Econômicas Integradas (CEI)	
Núcleo central do Sistema de Contas Nacionais, as CEI oferecem perspectiva do conjunto da economia, pois descreve, para cada setor institucional, os aspectos econômicos essenciais – produção, consumo, acumulação e patrimônio – e as inter-relações entre esses elementos no período considerado. Os setores institucionais são os agentes econômicos: empresas não-financeiras, empresas financeiras, famílias, administração pública, instituições sem fins lucrativos a serviço das famílias e Resto do Mundo. As CEI são formadas por três tipos de contas: contas correntes, contas de acumulação e contas de patrimônio. O saldo dessas contas resulta em um grande agregado macroeconômico e fornece as identidades essenciais da contabilidade nacional.	
Contas Correntes	1. Conta de produção: o saldo da conta é Produto Interno Bruto (PIB) 2. Contas de renda: apresentam subdivisões. O saldo da conta de renda primária é a renda nacional; o saldo da conta de renda secundária é a renda disponível; e o saldo da conta de uso da renda é a poupança
Contas de Acumulação	1. Conta de capital: o saldo indica necessidade ou a capacidade de financiamento 2. Conta financeira: o saldo é a conta de capital com sinal tocado 3. Conta de outras var. no vol. de Ativos e Contas de Reavaliação: o saldo indica variação no patrimônio líquido resultantes de outras variações nos volumes dos ativos ou variação no patrimônio líquido resultante de ganhos/perdas de detenção nominais
Contas de patrimônio	1. Conta de patrimônio líquido 2. Conta de variação patrimonial 3. Conta de patrimônio final
Tabela de Recursos e Usos	
Contém os resultados, a preços correntes e a preços constantes do ano anterior, e mostra os fluxos de oferta e demanda dos bens e serviços e, também, a geração da renda e do emprego em cada atividade econômica. As Tabelas de Recursos e Usos são articuladas às CEI pelos resultados de oferta e demanda e renda agregados por setores de atividades. Constituem a base para construir Matrizes de Insumo Produto (MIP), além de permitirem estimar o PIB pelas óticas do produto, da renda e do dispêndio.	
Conceitos práticos importantes derivados do Sistema de Contas Nacionais	
Produto Interno Bruto (PIB)	
Produto interno bruto (PIB) é a medida padrão do valor adicionado criado pela produção de bens e serviços em um país durante um determinado período. Como tal, também mede a renda obtida com essa	

produção ou o valor total gasto em bens e serviços finais (menos importações). Essas três dimensões force as três óticas de cálculo do PIB: produção, renda e despesa. Sob a perspectiva da despesa (ou do consumo), por exemplo, deriva-se a primeira identidade macroeconômica fundamental, segundo a qual o PIB seria o somatório do consumo das famílias, dos gastos do governo, dos investimentos e das exportações líquidas.

Embora o PIB seja o indicador mais importante para capturar a atividade econômica, não fornece uma medida adequada do bem-estar material das pessoas, para o qual indicadores alternativos podem ser mais apropriados. Esse indicador é baseado no PIB nominal (também chamado de PIB a preços atuais ou em valor em PIB) e está disponível em diferentes medidas: dólares e dólares per capita (PPPs atuais). Todos os países da OCDE compilam seus dados de acordo com o Sistema de Contas Nacionais de 2008 (SNA). Este indicador é menos adequado para comparações ao longo do tempo, pois os desenvolvimentos não são causados apenas pelo crescimento real, mas também por mudanças nos preços e nas PPPs. O Brasil, conforme informação do IBGE, também faz uso do modelo SNA. (Ver: FEIJÓ, C.; RAMOS, R. **Contabilidade Social – A nova referência das Contas Nacionais do Brasil**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008).

Investimento

A formação bruta de capital fixo (FBCF), também chamada de "investimento", é definida como a aquisição de ativos produzidos (incluindo compras de ativos em segunda mão), incluindo a produção desses ativos pelos produtores para uso próprio, menos as alienações. Os ativos relevantes se referem aos ativos destinados ao uso na produção de outros bens e serviços por um período superior a um ano. O termo "ativos produzidos" significa que apenas os ativos que surgem como resultado de um processo de produção são incluídos. Portanto, não inclui, por exemplo, a compra de terras e recursos naturais. Todos os países da OCDE compilam seus dados de acordo com o Sistema de Contas Nacionais de 2008 (SNA). O indicador a preços atuais e PPPs atuais é menos adequado para comparações ao longo do tempo, pois os desenvolvimentos não são causados apenas pelo crescimento real, mas também por mudanças nos preços e nas PPPs. O Brasil, como explicado pelo IBGE, também utiliza o modelo SNA. (Ver: FEIJÓ, C.; RAMOS, R. **Contabilidade Social – A nova referência das Contas Nacionais do Brasil**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008).

Renda Nacional

A renda nacional, que é igual à produção agregada, é obtida da conta de renda primária, componente das contas correntes das Contas Econômicas Integradas. Consiste na soma de todas as rendas recebidas pelos proprietários dos fatores de produção utilizados durante o ano, ou seja, é a remuneração do serviço dos fatores. Inclui salários e ordenados, juros, aluguéis, lucros mais as transferências do Governo para o setor privado (subsídios e pensões).

Renda Disponível

A renda disponível é obtida da conta de renda secundária, componente das contas correntes das Contas Econômicas Integradas. O conceito de renda nacional disponível difere do de renda nacional por considerar o saldo das transferências correntes recebidas e enviadas ao exterior.

Poupança

A poupança é derivada da conta de usos da renda, integrante das contas de rendas, que compõem as Contas Econômicas Integradas. A poupança consiste no percentual da renda disponível que não é consumido.

Patrimônio

Patrimônio é o conjunto de bens, direitos e obrigações de uma empresa ou pessoa física, ou seja, seu ativo e passivo. No sistema de contas nacionais, a um grupo de contas diretamente relacionado ao patrimônio. 1. Conta de patrimônio líquido; 2. Conta de variação patrimonial; 3. Conta de patrimônio final

Fonte: OCDE, IBGE, SNA. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Além das mencionadas publicações singulares, devem ser destacados relatórios periódicos realizados para todos os membros da OCDE. O *National Accounts of OECD Countries* e o *OECD's Quarterly National Accounts* são dois documentos regularmente publicados, que contêm dados sobre as contas nacionais dos membros e de alguns outros países. Ambos apresentam dados detalhados sobre a renda nacional, investimentos (inclusive por setores), estoque de patrimônio.

A OCDE, portanto, pelo menos desde a década de 1990, tem desempenhado papel relevante nas discussões internacionais acerca da metodologia das contas nacionais. Sua finalidade, com a participação na formulação dos sistemas de contas nacionais foi criar método padronizado de contabilidade social, para que possibilitasse a comparação adequada da dinâmica econômica entre diferentes países. As publicações analíticas da Organização, por sua vez, tratam de aspectos específicos da contabilidade nacional, abordando situações críticas de produção de dados, bem como explicando o funcionamento e a importância do material estatístico, para formulação de políticas sociais e para gestão das finanças públicas.

2.2. Finanças públicas na OCDE

2.2.1. Instrumentos normativos

O principal instrumento normativo referente às finanças públicas, sob a perspectiva da governança pública, foi aprovado em 2015, ainda sob influência dos efeitos da crise financeira de 2008 sobre as contas dos governos. A Recomendação do Conselho sobre Governança Orçamentária (*Recommendation of the Council on Budgetary Governance*), aprovada com base em proposta elaborada pelo Comitê de Governança Pública, tem como objetivo fornecer um conjunto de boas práticas direcionadas à atividade orçamentária. O documento especifica, em particular, dez princípios de boa governança orçamentária, que fornecem orientações claras para a concepção, implementação e melhoria dos orçamentos públicos. No entendimento da Organização, concepção das peças orçamentárias deve apresentar procedimentos transparentes e acessíveis aos interessados. Os orçamentos devem, igualmente, considerar metas e prazos realistas de consecução.

Os dez princípios contidos na Recomendação sintetizam a perspectiva da OCDE sobre governança orçamentária: 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 a estrutura do orçamento para atender às necessidades nacionais de desenvolvimento de maneira econômica e coerente; 4) garantir de que documentos e dados orçamentários sejam abertos, transparentes e acessíveis; 5) proporcionar debate inclusivo, participativo e realista sobre escolhas orçamentárias; 6) apresentar conta abrangente, precisa e confiável das finanças públicas; 7) planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento; 8) garantir que desempenho e avaliação de resultados integrem o processo orçamentário; 9) identificar, avaliação e gerenciamento de riscos fiscais; 10) promover a integridade e a qualidade das previsões orçamentárias, planos fiscais e implementação orçamentária por meio de rigorosa garantia de qualidade, incluindo auditoria independente.

A tabela abaixo estrutura os dez princípios da Recomendação do Conselho sobre Governança Orçamentária e, com base no próprio texto do instrumento legal, fornece especificações para cada um deles.

Tabela 5.2 - 10 princípios de governança orçamentária²²

Princípio	Especificação
1) gerenciar orçamentos dentro de limites claros,	a) dispor de procedimentos para apoiar os governos na execução de políticas anticíclicas ou ciclicamente neutras e no uso prudente de dotações de recursos;

²² Tabela constituída de trechos da Recomendação traduzidos e destacados pelos autores.

<p><i>críveis e previsíveis para a política fiscal</i></p>	<p>b) comprometer-se a seguir uma política fiscal sólida e sustentável; c) considerar se a credibilidade de tal compromisso pode ser aprimorada por meio de regras fiscais claras e verificáveis ; d) aplicar gestão orçamentária de cima para baixo (<i>top down</i>), dentro de objetivos claros de política fiscal, para alinhar políticas com recursos anuais de um horizonte fiscal de médio prazo; observar que, nesse contexto, os aderentes devem adotar metas orçamentárias gerais para cada ano, que garantam que todos os elementos de receita, despesa e política econômica mais ampla sejam consistentes e sejam gerenciados de acordo com os recursos disponíveis.</p>
<p>2) <i>alinhar orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo</i></p>	<p>a) desenvolver dimensão de médio prazo mais forte no processo orçamentário, além do tradicional ciclo anual; b) organizar e estruturar as alocações orçamentárias de maneira a corresponder prontamente aos objetivos nacionais; c) reconhecer a potencial utilidade do quadro de despesas de médio prazo (QDMP) para estabelecer base para o orçamento anual, de maneira eficaz e que (i) tenha força real no estabelecimento de limites para as principais categorias de despesas para cada ano do horizonte de médio prazo; (ii) esteja totalmente alinhado com as restrições orçamentárias de cima para baixo acordadas pelo governo; (iii) baseie-se em previsões realistas para as despesas da linha de base (isto é, usando políticas existentes), incluindo esboço claro das principais premissas utilizadas; (iv) mostre a correspondência com os objetivos e resultados da despesa dos planos estratégicos nacionais; e (v) inclua incentivos institucionais e flexibilidade suficientes para garantir que os limites das despesas sejam respeitados; d) fomentar estreita relação de trabalho entre a Autoridade Central de Orçamento (CBA) e as outras instituições do governo central (por exemplo, gabinete do primeiro ministro, gabinete ou ministério de planejamento), dadas as interdependências entre o processo orçamentário e a realização de políticas em todo o governo; e) considerar como planejar e implementar processos regulares para revisar as políticas de despesas existentes de maneira que ajude as expectativas orçamentárias a serem alinhadas com os desenvolvimentos em todo o governo.</p>
<p>3) <i>elaborar a estrutura do orçamento para atender às necessidades nacionais de desenvolvimento de maneira econômica e coerente</i></p>	<p>a) fundamentar planos de investimento de capital que, por sua natureza, tenham impacto além do orçamento anual, na avaliação objetiva das lacunas de capacidade econômica, das necessidades de desenvolvimento de infraestrutura e das prioridades setoriais / sociais; b) avaliar (i) os custos e benefícios dos investimentos; (ii) acessibilidade para usuários a longo prazo, inclusive à luz dos custos correntes; (iii) prioridade relativa entre os vários projetos; c) avaliar decisões de investimento independentemente do mecanismo de financiamento específico, ou seja, por meio da aquisição tradicional de capital ou de um modelo de financiamento privado, como a parceria público-privada (PPP); d) desenvolver e implementar estrutura nacional para apoiar o investimento público, que deve abordar uma série de fatores, incluindo: (i) capacidade institucional adequada para avaliar, adquirir e gerenciar grandes projetos de capital; (ii) quadro legal, administrativo e regulatório estável; (iii) coordenação de planos de investimento entre os níveis nacional e subnacional de governo; (iv) integração do orçamento de capital no plano fiscal geral de médio prazo do governo.</p>
<p>4) <i>garantir de que documentos e dados orçamentários sejam abertos, transparentes e acessíveis</i></p>	<p>a) disponibilizar relatórios orçamentários claros e factuais que devem informar as principais etapas da formulação, consideração e debate de políticas, bem como a implementação e revisão; b) apresentar informações orçamentárias em formato comparável antes da adoção do orçamento final, proporcionando tempo suficiente para discussão e debate eficazes sobre as escolhas políticas (por exemplo, projeto de orçamento ou relatório pré-orçamentário), durante a fase de</p>

5) *proporcionar debate inclusivo, participativo e realista sobre escolhas orçamentárias*

implementação (por exemplo, relatório orçamentário do ano) e após o final do ano orçamentário (por exemplo, relatório do final do ano) para promover a tomada de decisões, a prestação de contas e a supervisão eficazes;

c) **publicar todos os relatórios orçamentários de maneira completa, rápida e rotineira, e de maneira acessível aos cidadãos**, às organizações da sociedade civil e a outras partes interessadas;

d) apresentar explicação clara do impacto das medidas orçamentárias, seja com impostos ou despesas;

e) oferecer dados orçamentários para facilitar e apoiar outros objetivos importantes do governo, como governo aberto, integridade, avaliação de programas e coordenação de políticas nos níveis de governo nacional e subnacional.

6) *apresentar conta abrangente, precisa e confiável das finanças públicas;*

a) oferecer **oportunidades para o parlamento e para suas comissões participarem do processo orçamentário** em todas as etapas principais do ciclo orçamentário, tanto *ex ante* quanto *ex post*, conforme apropriado;

b) **facilitar o engajamento dos parlamentos, cidadãos e organizações da sociedade civil em um debate realista sobre as principais prioridades que constarão do orçamento;**

c) fornecer clareza sobre os **custos e benefícios relativos à ampla gama de programas de despesa pública;**

d) garantir que **todas as principais decisões nessas áreas sejam tratadas no contexto do processo orçamentário.**

a) **contabilizar, de maneira abrangente e correta no documento orçamentário, todas as despesas e receitas do governo nacional, sem números omitidos ou ocultos** (embora restrições limitadas possam ser aplicadas para determinada segurança nacional ou outros fins legítimos) e com leis, regras ou declarações que garantam a realidade do orçamento e a restrição ao uso de mecanismos fiscais "fora do orçamento";

b) apresentar panorama nacional completo das finanças públicas - abrangendo os níveis de governo central e subnacional e perspectiva de todo o setor público - como contexto essencial para debate sobre escolhas orçamentárias;

c) **mostrar todos os custos e benefícios financeiros das decisões orçamentárias, incluindo o impacto sobre os ativos e passivos financeiros;** observando que (i) provisões orçamentárias e relatórios, que correspondem amplamente às normas contábeis do setor privado, mostram rotineiramente esses custos e benefícios; (ii) quando o orçamento tradicional em dinheiro é usado, são necessárias informações suplementares; (iii) onde a metodologia de competência é usada, o demonstrativo de caixa também deve ser usado para monitorar e gerenciar o financiamento das operações do governo de ano para ano;

d) **incluir e explicar programas públicos financiados por meios não tradicionais** - e.g. PPPs - **no contexto da documentação do orçamento**, mesmo quando (por razões contábeis) elas não podem afetar diretamente as finanças públicas dentro do prazo do documento orçamentário.

7) *planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento*

a) **implementação plena e fiel pelos órgãos públicos das alocações orçamentárias**, uma vez autorizadas pelo parlamento, com supervisão ao longo do ano pela CBA e ministérios, conforme apropriado;

b) **controle e monitoramento dos desembolsos de caixa e regulamentação clara das funções**, responsabilidades e autorizações de cada instituição;

c) fazer uso de fundo único de tesouraria controlado centralmente para todas as receitas e despesas públicas como mecanismo eficaz para o exercício de tal regulamentação e controle, com o uso de fundos de finalidade específica e a marcação de receita para fins específicos, mantida ao mínimo;

	<p>d) permitir flexibilidade limitada, no âmbito das autorizações parlamentares, para que os ministérios e agências realoquem fundos ao longo do ano, no interesse de gestão eficaz e da relação custo-benefício, consistente com o amplo objetivo da alocação;</p> <p>e) racionalização de itens de linha muito detalhados, ou autorização desviada para gerenciar realocações entre itens de linha, no interesse de facilitar essa flexibilidade;</p> <p>f) preparar e analisar relatórios de execução orçamentária, incluindo relatórios anuais e auditados no final do ano, que são fundamentais para prestação de contas e que, se bem planejados e projetados, podem gerar mensagens úteis sobre desempenho e relação custo-benefício para informar futuras alocações orçamentárias (consulte também a recomendação 8 abaixo).</p>
<p>8) <i>garantir que desempenho e avaliação de resultados integrem o processo orçamentário</i></p>	<p>a) <u>ajudar o parlamento e os cidadãos a entender não apenas o que está sendo gasto</u>, mas o que está sendo comprado em nome dos cidadãos - ou seja, quais serviços públicos estão realmente sendo prestados, com quais padrões de qualidade e com quais níveis de eficiência;</p> <p>b) <u>apresentar rotineiramente as informações de desempenho de maneira que informe e forneça contexto útil para as alocações financeiras no relatório orçamentário</u>; observando que essas informações devem esclarecer e não ocultar ou impedir a prestação de contas e a supervisão;</p> <p>c) usar informações de desempenho, portanto, que são (i) limitadas a pequeno número de indicadores relevantes para cada programa ou área de política; (ii) clara e facilmente compreendidas; (iii) verificáveis em relação às metas e à comparação com benchmarks internacionais e outros; (iv) claramente inseridas nos objetivos estratégicos do governo;</p> <p>d) <u>avaliar e revisar os programas de despesas</u> (incluindo recursos de pessoal associados, bem como despesas com impostos) <u>de maneira objetiva, rotineira e regular</u>, para informar a alocação de recursos e a priorização de prioridades, tanto nos ministérios quanto no governo como um todo;</p> <p>e) garantir a disponibilidade de informações de desempenho e avaliação de alta qualidade (ou seja, relevantes, consistentes, abrangentes e comparáveis) para facilitar uma revisão baseada em evidências;</p> <p>f) <u>conduzir avaliações ex ante rotineiras e abertas de todas as novas propostas políticas importantes para avaliar a coerência com as prioridades nacionais</u>, a clareza de objetivos e os custos e benefícios previstos;</p> <p>g) <u>fazer balanço, periodicamente, das despesas gerais</u> (incluindo as despesas tributárias) <u>e reavaliar seu alinhamento com os objetivos fiscais e as prioridades nacionais</u>, levando em consideração os resultados das avaliações; observando que, para que uma revisão tão abrangente seja eficaz, ela deve responder às necessidades práticas do governo como um todo (consulte também a recomendação 2 acima).</p>
<p>9) <i>identificar, avaliação e gerenciamento de riscos fiscais</i></p>	<p>a) <u>aplicar mecanismos para promover a resiliência dos planos orçamentários e mitigar o potencial impacto dos riscos fiscais</u>, promovendo, assim, um desenvolvimento estável das finanças públicas;</p> <p>b) <u>identificar</u>, claramente, <u>classificando por tipo</u>, explicando e, na medida do possível, <u>quantificando, riscos fiscais</u>, incluindo passivos contingentes, de modo a informar a consideração e o debate sobre o curso apropriado da política fiscal adotado no orçamento;</p> <p>c) explicitar os mecanismos para gerenciar esses riscos e relatar no contexto do orçamento anual;</p> <p>d) publicar relatório sobre sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas, com regularidade suficiente para contribuir efetivamente à discussão pública e política sobre esse assunto, com a apresentação e consideração de mensagens políticas - tanto a curto quanto a longo prazo - no contexto orçamentário</p>

10) *promover a integridade e a qualidade das previsões orçamentárias, planos fiscais e implementação orçamentária por meio de rigorosa garantia de qualidade, incluindo auditoria independente*

- a) **investir continuamente nas habilidades e na capacidade do pessoal** para desempenhar suas funções efetivamente - seja na CBA, nos ministérios ou em outras instituições - levando em consideração as experiências, práticas e normas nacionais e internacionais;
- b) **considerar como a credibilidade do orçamento nacional** - incluindo a objetividade profissional das previsões econômicas, aderência às regras fiscais, sustentabilidade a longo prazo e tratamento de riscos fiscais - **também pode ser apoiada por instituições fiscais independentes** ou outros processos institucionais estruturados para permitir imparcialidade de análise;
- c) **reconhecer e facilitar o papel da auditoria interna independente como salvaguarda essencial para a qualidade e a integridade dos processos orçamentários** e da gestão financeira em todos os ministérios e órgãos públicos;
- d) **apoiar a instituição suprema de auditoria (EFS) em seu papel de lidar com autoridade com todos os aspectos da responsabilidade financeira**, inclusive por meio da publicação de seus relatórios de auditoria de maneira oportuna e relevante para o ciclo orçamentário;
- e) promover o papel dos sistemas de controle interno e externo na auditoria da relação custo-benefício de programas individuais e na avaliação da qualidade das estruturas de responsabilidade e governança de desempenho de maneira mais geral.

Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Na tabela acima, verifica-se que a Recomendação tem o objetivo de influenciar os trabalhos de elaboração e de execução do orçamento. Os dez princípios que constituem o conjunto de normas da governança orçamentária buscam, simultaneamente, conferir transparência, controle e exequibilidade ao orçamento, o qual constitui elemento fundamental na gestão adequada das contas públicas. A sintonia com a realidade arrecadatória do governo, a identificação de metas prioritárias e a ampla publicidade de relatórios acerca de gastos e de arrecadação são requisitos indispensáveis para que o orçamento possa ser utilizado como instrumento de governança pública.

2.2.2. Documentos não normativos

Os documentos não normativos sobre finanças públicas são abundantes na OCDE e tratam de diversas dimensões dos gastos e arrecadações dos governos. Dois subtemas são destacados no âmbito do tema geral das finanças públicas: crescimento inclusivo e redistribuição de renda. No entendimento da Organização, ambos os objetivos, que sempre figuram como o propósito mais importante da gestão das finanças públicas, dependem da qualidade do manejo das contas do Estado, seja sob a forma da entidade central ou de entes descentralizados.

O histórico dos documentos da OCDE sobre finanças públicas é indicativo da evolução do tratamento do tema no âmbito da Organização. Por meio desses documentos, pode-se identificar eventuais mudanças e possíveis constâncias no tratamento do tema, o qual é elemento central na materialização da boa governança e dependente de dados e informações contidos na contabilidade nacional.

Um dos primeiros documentos relevantes produzidos pela OCDE sobre finanças públicas foi editado no ano de 1989 e trata dos impactos do envelhecimento da população sobre as contas públicas dos países. Denominado *Envelhecimento populacional: efeitos econômicos e implicações para as finanças públicas (Ageing Populations Economic*

Effects and Implications for Public Finance)²³, a publicação de 1989 analisa as necessidades de reforma nos sistemas de seguridade social em razão do envelhecimento da população. Segundo o texto, as reformas dos sistemas previdenciários dos países passa, necessariamente, pelo estabelecimento de novas idades para aposentadoria, pela eliminação de privilégios e distorções, bem como pela estipulação de novas fontes de financiamento.

Nos anos 1990, a atenção da OCDE volta-se para outros temas relacionados à governança pública. O tema das finanças públicas continua relevante, mas no contexto de temas macroeconômicos mais abrangentes, como, por exemplo, controle da estabilidade de preços e reformulação do papel do Estado na economia.

No ano de 2006, a Organização publica *Legislaturas e supervisão orçamentária na América Latina: fortalecendo a responsabilidade das finanças públicas nas economias emergentes (Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies)*²⁴. Esse estudo é direcionado especificamente aos problemas apresentados pelas contas públicas dos países emergentes, com especial destaque para os países da América Latina. No estudo, problemas recorrentes das contas públicas dos países latino-americanos são analisados e relacionados a outros problemas importantes no processo de desenvolvimento desses países. O documento relaciona, por exemplo, desequilíbrios fiscais decorrentes da ausência de qualidade nos gastos públicos à persistência de inflação e à incapacidade de promoção de ascensão social às classes mais baixas.

No mesmo ano, no *OECD Journal on Budgeting*, a Organização publica o artigo Aspectos das Novas Finanças Públicas (*Aspects of the New Public Finance*)²⁵, trabalho autoral de Andrew R. Donaldson. O artigo considera o contexto das finanças públicas dos países emergentes e identifica duas forças motrizes específicas por trás de sua crescente complexidade: o espaço político entre público e privado nos países e o espaço político entre países e instituições na arena internacional. O autor destaca que a cooperação internacional ocorre tanto entre fronteiras nacionais quanto em nível subnacional, influenciada por acordos internacionais. A construção de abordagens comuns para parcerias e a identificação de prioridades são importantes para a mobilização eficiente de recursos, inclusive mediante correta previsão orçamentária. O artigo também enfatiza a necessidade de cooperação mais direta entre os países, particularmente no contexto de desenvolvimento regional. Adicionalmente, aborda-se o papel dos ministérios das finanças e dos organismos responsáveis pelos orçamentos, para promover cooperação em matéria de finanças públicas.

²³ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Ageing Populations Economic Effects and Implications for Public Finance**. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/401111720150.pdf?expires=1590437307&id=id&accname=guest&checksum=A647BBCACE423D981AC77449D52E917D>. Acesso em: 25 mai. 2020.

²⁴ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies**. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/legislatures-and-budget-oversight-in-latin-america_budget-v4-art9-en. Acesso em: 25 mai. 2020.

²⁵ DONALDSON, Andrew R. *Ageing Populations Economic Effects and Implications for Public Finance*. In **Journal on Budgeting** (Organization for Economic Cooperation and Development). Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/401111720150.pdf?expires=1590437307&id=id&accname=guest&checksum=A647BBCACE423D981AC77449D52E917D>. Acesso em: 25 mai. 2020.

No ano de 2008, também no *OECD Journal on Budgeting*, publica-se o artigo *O papel do estado e das finanças públicas na próxima geração (The role of the state and public finance in the next generation)*²⁶, de autoria de Vito Tanzi. No texto, o autor discute o papel econômico do Estado à medida que evoluiu durante o século 20, começando com o desenvolvimento dos atuais sistemas tributários e como problemas fiscais podem enfraquecer os fundamentos macroeconômicos.

Dois anos depois, em 2010, no processo de recuperação da crise financeira de 2008, ainda no *OECD Journal on Budgeting*, é publicado o artigo *Regras fiscais pós-crise: estabilizando as finanças públicas e respondendo aos choques econômicos (Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks)*²⁷, de autoria de Allen Schick. O artigo analisa a crise econômica, de origem financeira, que prejudicou as contas públicas de muitos países do mundo. O autor discute, adicionalmente, se as medidas emergenciais resultaram em mecanismos permanentes que oneram as gerações futuras, com a necessidade crescente de aumento da carga tributária.

A sustentabilidade das contas públicas é analisada no artigo intitulado *Redirecionando as finanças públicas para um caminho sustentável (Redirecting public finance towards a sustainable path)*²⁸, escrito por Gerhard Steger, *chair* da *OECD Working Party of Senior Budget Officials*. O conceito de sustentabilidade, originalmente aplicado à relação entre desenvolvimento econômico e meio ambiente, passou a ser utilizado nas mais diversas áreas, com a finalidade de destacar de equilíbrio entre as partes ao longo do tempo. Aplicada às finanças públicas, a sustentabilidade indica a separação de medidas emergenciais e temporárias daquelas de natureza permanente, bem como a busca de equilíbrio e de eficiência nos gastos públicos e nos sistemas de arrecadação.

Em 2014, a OCDE lança relatório denominado de *OECD Regional Outlook 2014: Regiões e cidades: onde as políticas e as pessoas se encontram (Regions and Cities: Where Policies and People Meet)*²⁹, no qual se aborda, entre outros temas, o papel das entidades subnacionais nas finanças públicas. No relatório, que tem o propósito de estudar a importância das economias subnacionais, são avaliadas, sob a perspectiva das finanças públicas, o peso e o papel das entidades regionais e locais de todos os membros da Organização. Explicita-se a conexão entre o funcionamento adequado dos entes subnacionais e o equilíbrio fiscal do país.

²⁶ TANZI, Vito. *The role of the state and public finance in the next generation*. In **Journal on Budgeting** (Organization for Economic Cooperation and Development). Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-role-of-the-state-and-public-finance-in-the-next-generation_budget-v8-art6-en. Acesso em: 30 mai. 2020.

²⁷ SCHICK, Allen. *Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks*. In **Journal on Budgeting** (Organization for Economic Cooperation and Development). Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/post-crisis-fiscal-rules_budget-10-5km7rqpqkts1. Acesso em: 30 mai. 2020.

²⁸ STEGER, Gerhard. *Redirecting public finance towards a sustainable path*. In **Journal on Budgeting** (Organization for Economic Cooperation and Development). Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/redirecting-public-finance-towards-a-sustainable-path_budget-12-5k8zsl7n94s8. Acesso em: 25 mai. 2020.

²⁹ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Regions and Cities: Where Policies and People Meet**. Disponível em: <https://www.oecd.org/regional/oecd-regional-outlook-2014-9789264201415-en.htm>. Acesso em: 25 mai. 2020.

Dois anos depois, em 2016, a OCDE publica o *working paper* denominado de *Tendências em finanças públicas: insights de um novo conjunto de dados detalhado (Trends in Public Finance: Insights from a New Detailed Dataset)*³⁰, de autoria de Debra Bloch, Jean-Marc Fournier, Duarte Gonçalves e Álvaro Pina. No trabalho, os autores revelam instrumentos inovadores de coleta e de armazenamento de dados importantes para contabilidade nacional e, por consequência, para as finanças públicas. Para investigar como as finanças públicas poderiam ser administradas para promover o crescimento a longo prazo e combater a desigualdade, é essencial ter dados abrangentes e comparáveis entre países sobre gastos e receitas do governo, além de indicadores estruturais e de qualidade de políticas públicas. Ao identificar variáveis-chave do financiamento público nos países da OCDE, e com um elemento de série temporal para permitir análises longitudinais, o conjunto de dados de finanças públicas da OCDE, trabalhado pelos autores, fornece informações que podem contribuir para debate sobre como melhorar o crescimento e como fazer uso de políticas fiscais adequadas para promoção da igualdade.

Dois anos depois, em 2018, publica-se o artigo *Estrutura das finanças públicas e crescimento inclusivo (Structure of Public Finance and Inclusive Growth)*³¹. No texto, assevera-se que as reformas tributárias e de gastos públicos podem oferecer inúmeras oportunidades para promover o crescimento inclusivo. Essas reformas têm o potencial para duplos ganhos, nos quais, simultaneamente, a produção econômica e a igualdade de renda aumentam. Análises empíricas da experiência dos países da OCDE mencionadas no texto fornecem evidências sobre quais reformas na estrutura de arrecadação e de gastos influenciam a prosperidade e a distribuição de renda.

Do ano de 2019 é o texto *Melhorias recentes no bloco de finanças públicas do modelo global de longo prazo da OCDE (Recent improvements to the public finance block of the OECD's long-term global model)*³². Na publicação, documentam-se extensões e revisões recentes feitas em modelos explicativos de cenários macroeconômicos globais de longo prazo. Restrições fiscais, pressões previdenciárias, alteração na dinâmica de juros são acrescidos aos modelos tradicionais de análise macroeconômica, a fim de conferirem maior precisão aos resultados.

3. Contabilidade nacional e contas públicas do Brasil na perspectiva da OCDE

3.1. A contabilidade nacional no Brasil: conformidade com os padrões da OCDE

Há duas formas de se analisar as contas nacionais de determinado país conforme os parâmetros da OCDE. No primeiro tipo de análise é verificada a metodologia de produção dos dados que constituirão as contas nacionais. A segunda forma concerne ao desempenho do país segundo esses dados em comparação com os dos membros da OCDE e com a média da Organização.

³⁰ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Trends in Public Finance: Insights from a New Detailed Dataset**. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/trends-in-public-finance_4d3d8b25-en. Acesso em: 25 mai. 2020.

³¹ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Public finance structure and inclusive growth**. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/public-finance-structure-and-inclusive-growth_e99683b5-en. Acesso em: 25 mai. 2020.

³² ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Recent improvements to the public finance block of the OECD's long-term global model**. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/recent-improvements-to-the-public-finance-block-of-the-oecd-s-long-term-global-model_4f07fb8d-en. Acesso em: 25 mai. 2020.

Na primeira forma de análise, verifica-se, conforme informação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)³³, corroborado por dados da OCDEStat, se o Brasil faz uso da metodologia de contas nacionais estabelecida pelo grupo interinstitucional formado pela Divisão de Estatísticas da ONU, a Divisão de Estatísticas das Comunidades Europeia (Eurostat), o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. O Sistema de Contas Nacionais (SNA, conforme a sigla em inglês), concebido, pela primeira vez, no ano de 1993 e cuja última versão é de 2008, foi adotado pelo IBGE na produção dos dados oficiais do país que são periodicamente publicados, e abarcam Produto Interno Bruto e outros dados desagregados, que inclui os números separados sobre produção agropecuária, indústria e serviços.

A segunda forma de análise é por meio do comparativo dos vários tipos de dados compilados pela OCDE acerca dos mais diversos aspectos atinentes ao tema das contas nacionais. A OCDE, em seu sistema de estatística, agrupa os seguintes dados (inclusive desagregados): Contas Nacionais Anuais, Contas Nacionais Trimestrais, Contas Financeiras, Dívida Trimestral do Setor Público, Contas Trimestrais Financeira e Não Financeira), Estatísticas dos Investidores Institucionais, Ativos e Passivos Financeiros e Não Financeiros das famílias. No conjunto estatístico da Organização, destacam-se também *National Accounts at a Glance*³⁴, que resume os dados desagregados das contas nacionais dos países e o painel financeiro, que contém informações específicas sobre o fluxo e o estoque de investimentos. Nessa segunda forma de análise, que se refere aos dados das contas nacionais, a terceira seção deste artigo oferece conjunto de exemplos nos quais o desempenho do Brasil é confrontado com o dos países da OCDE. Os OCDE *Economic Survey* também são documentos bastante abrangentes sobre as características substanciais das contas nacionais do Brasil.

3.2. As contas públicas no Brasil na perspectiva da OCDE: relatórios de análise e recomendações específicas

Primeiramente, deve-se destacar que o Brasil aderiu, no começo do ano de 2020, ao principal instrumento normativo referente à governança das contas públicas, a Recomendação do Conselho sobre Governança Orçamentária³⁵. Os dez princípios enumerados na Recomendação, portanto, influenciaram a forma como os orçamentos públicos são formulados no País.

Em termos de avaliação das contas públicas do País pela OCDE, verifica-se que os principais documentos atinentes às contas públicas do Brasil estão inseridos em relatórios mais amplos acerca da economia brasileira. O OCDE *Economic Survey* constitui o principal documento periódico sobre economia de membros e não membros. Desde 2001,

³³ Para explicação sobre o uso da metodologia internacional aos dados produzidos pelo IBGE, ver: Ver: FEIJÓ, C.; RAMOS, R. **Contabilidade Social – A nova referência das Contas Nacionais do Brasil**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. Cf. HALLAK NETO, Joao e FORTE, Christina. *O Sistema de Contas Nacionais: evolução histórica e implantação no Brasil*. **Revista Econômica**. 18, 2017, 10.22409/economica.18i1. p. 290.

³⁴ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **National Accounts at a Glance (OECD Stat)**. Disponível em: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=NAAG>. Acesso em: 25 mai. 2020.

³⁵ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Legal Instruments**. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0410>. Acesso em: 25 mai. 2020.

a OCDE produz relatório desse tipo sobre o Brasil. A seguir esses relatórios e outros documentos similares serão descritos, com destaque para as recomendações da Organização para o Brasil. Os documentos mais recentes serão estudados com maior detalhamento, pois expressam realidade mais próxima do que se observa atualmente no País.

O primeiro documento de relevo publicado sobre economia brasileira, inclusive com análise de aspectos atinentes às contas públicas, data do ano de 2001. Pertencente à série de documentos denominada de *OCDE Economic Survey: Brazil 2001*³⁶. O documento de 2001 examinou desenvolvimentos econômicos, políticas e perspectivas do período, com destaque para reforma fiscal, competitividade do setor corporativo e mercados financeiros. Especificamente sobre a matéria fiscal, o relatório trata: a) da longa tradição de descentralização administrativa e fiscal do país; b) da relação entre o arranjo fiscal federalista e a rigidez orçamentária e as distorções tributárias; c) da estabilidade macroeconômica e disciplina das relações fiscais dos entes federados; d) das pressões para reforma fiscal; e) da reforma do sistema previdenciário como ponto mais crítico para reforma fiscal. Esses aspectos, especialmente os desequilíbrios decorrentes do federalismo, são abordados de maneira crítica pelo relatório. A tabela abaixo explica os pontos e as recomendações:

Tabela 5.3 - Diagnósticos e recomendações do OCDE Economic Survey: Brazil 2001

Aspecto identificado no relatório	Explicação do diagnóstico	Recomendações
Tradição de descentralização administrativa e fiscal do país	A descentralização no Brasil está historicamente consolidada e formalizada na Constituição Federal.	O arranjo federativo pode ser trabalhado, principalmente na parte fiscal. Algumas das boas práticas da esfera federal devem ser adotadas, principalmente na esfera municipal
Relação entre o arranjo fiscal federalista e a rigidez orçamentária e as distorções tributárias	O arranjo fiscal determina a redistribuição da arrecadação federal. Muitas entidades receptoras dos recursos federais não têm condições de gerar receitas próprias	A Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todo os entes federativos constitui marco importante para lidar com o problema fiscal. Mais medidas nesse sentido podem ser adotadas
Estabilidade macroeconômica e disciplina das relações fiscais dos entes federados	A Lei de Responsabilidade Fiscal constituiu avanço importante no funcionamento fiscal do sistema federativo	Consolidar, por meio de legislação, a responsabilidade fiscal das entidades públicas
Pressões para reforma fiscal	As pressões por reforma fiscal decorrem da percepção de que o sistema tributário brasileiro é distorcido e regressivo, além de incidir demasiadamente sobre a produção, em lugar de incidir sobre a renda	A reforma fiscal, além de eliminar complexidades e a multiplicidade de tributos, deveria alterar as características indiretas e regressivas do conjunto de tributos do Brasil
Reforma do sistema previdenciário como ponto mais crítico para reforma fiscal	Parte importante dos problemas fiscais brasileiros decorrem de falhas no sistema previdenciário	Existe necessidade de reforma previdenciária, a qual deve eliminar privilégios e ajustar idades de aposentadoria à situação demográfica do país

³⁶ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Economic Surveys: Brazil 2001**. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-brazil-2001_eco_surveys-bra-2001-en. Acesso em: 25 mai. 2020.

Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-FGV/EESP.

No ano de 2005, a OCDE lançou nova edição *OECD Economic Survey: Brazil 2005*³⁷. Nesse segundo relatório sobre a economia do Brasil, a OCDE faz exame detalhado das políticas macroeconômicas, mercados financeiros, estrutura regulatória e políticas e despesas sociais. O relatório conclui que a economia brasileira apresenta crescimento mais equilibrado, mas que precisa continuar o processo de estabilização macroeconômica. O relatório sugere que os principais desafios que o Brasil enfrenta são melhorar a qualidade da consolidação fiscal, aperfeiçoar o ambiente de investimento e melhorar a relação custo-benefício dos programas sociais, os quais, frequentemente, são destituídos de métodos de acompanhamento de impactos reais.

Tabela 5.4 - Diagnósticos e recomendações do OCDE Economic Survey: Brazil 2005

Aspecto identificado no relatório	Explicação do diagnóstico	Recomendações
Consolidação fiscal	Embora estivesse em processo firme de consolidação fiscal, esta ocorria mediante elevação da carga tributária e redução de investimentos públicos	A OCDE recomenda que o equilíbrio fiscal seja buscado por meio de racionalização dos gastos públicos e
Necessidade de melhora do ambiente de investimento	A incerteza regulatória é o principal problema identificado pela OCDE	A criação de marcos jurídicos transparentes que confirmem previsibilidade aos agentes econômicos é a principal recomendação da OCDE
Necessidade de melhora da relação custo-benefício dos programas sociais	A OCDE reconhece a importância dos programas sociais, especialmente aqueles que implica redistribuição de renda. Muitos programas, no entanto, são muito onerosos e causam pouco impacto real.	A OCDE recomenda que os programas sejam revistos e que seus impactos reais sejam mensurados de forma contínua.

Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-FGV/EESP.

Não houve grandes mudanças de análise no relatório de 2006, que apresenta diagnósticos e recomendações similares à edição anterior³⁸. Em 2009, a Organização publica mais uma edição do *OECD Economic Survey Brazil 2009*³⁹, com capítulos sobre a recuperação da crise financeira, consolidação macroeconômica, reformulação de impostos indiretos e sobre a produção. Algumas avaliações e recomendações podem ser destacadas do documento: a) o Brasil não foi imune aos efeitos da crise financeira de 2008; b) as respostas da política monetária foram adequadas; c) a ajuda fiscal também foi adequada, embora a discricionariedade de programas possa acarretar problemas orçamentários importantes; d) para o crescimento no longo prazo, serão necessária reformas em várias áreas; e) reforma adicional no sistema previdenciário é aconselhável; f) o estabelecimento de meta fiscal será necessária no longo prazo; g) o regime monetário tem funcionado bem, mas alguma mudanças seriam importantes para incremento do crédito; h) as autoridades

³⁷ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Economic Surveys: Brazil 2005**. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-brazil-2005_eco_surveys-bra-2005-en. Acesso em: 25 mai. 2020.

³⁸ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Economic Surveys: Brazil 2006**. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-brazil-2006_eco_surveys-bra-2006-en. Acesso em: 25 mai. 2020.

³⁹ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Economic Surveys: Brazil 2009**. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-brazil-2009_eco_surveys-bra-2009-en. Acesso em: 25 mai. 2020.

brasileiras devem trabalhar para reforma do sistema de tributação indireta, que é complexo e regressivo; i) imprescindível é a reforma dos tributos estaduais sobre valor adicionado (o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços), com a finalidade de evitar guerras fiscais entre os entes federativos; j) a incidência de tributação sobre trabalho também deve ser reavaliada; k) a efetividade de políticas públicas de entes subnacionais pode ser buscada mediante condicionamento das transferências intergovernamentais; l) a rigidez orçamentária deveria ser removida; m) o Brasil deve se preparar para as receitas adicionais decorrentes da extração de petróleo e gás originários de águas profundas. A tabela abaixo desdobra cada um desses pontos:

Tabela 5.5 - Diagnósticos e recomendações do OCDE Economic Survey: Brazil 2009

Aspecto identificado no relatório	Explicação do diagnóstico	Recomendações
Efeitos da crise financeira de 2008 no Brasil	O Brasil, de forma geral, lidou adequadamente com os efeitos da crise financeira	Atentar para necessidade de supressão das medidas emergenciais
Respostas da política monetária	Para OCDE a resposta da política monetária foi adequada, para evitar problemas de liquidez, bem como garantir o funcionamento do sistema bancário	Atentar para necessidade de supressão das medidas emergenciais
Necessidade ajuda fiscal também foi adequada	A ajuda fiscal, efetuada principalmente por meio da renúncia de receita por parte da União, foi necessária e adequada no montante, embora seu caráter seletivo e discriminatório possa acarretar problemas no longo prazo	A OCDE recomenda a supressão de medidas discricionária de estímulo fiscal
Reformas para crescimento de longo prazo	O crescimento de longo requer mudanças em sistemas e estruturas do país, muitas quais requerem alterações legislativas e constitucionais	As reformas tributárias, previdenciária e administrativa são indicadas como prioritárias
Reforma do sistema previdenciário	O em razão de mudanças demográficas importantes, a reforma do sistema previdenciário é fundamental	A OCDE recomenda o estabelecimento de idade mínima para aposentadoria, a facilitação de instituição de fundos complementares para aposentados do serviço público e a relação direta entre o valor da aposentadoria e o valor da contribuição
Necessidade de estabelecimento de meta fiscal	O estabelecimento de metas fiscais pode ajudar o país a se preparar financeiramente para elevação futura de compromissos, como, por exemplo, necessidade de gastos previdenciários	A OCDE explica que o Brasil tem instrumentos jurídicos disponíveis para estabelecimento de meta fiscal e para garantir provisão de recursos para cobertura de despesas extraordinária futuras
Mudanças no regime monetário, para facilitação de crédito	A OCDE identifica dois problemas importantes no regime monetário brasileiro: os elevados índices dos depósitos compulsórios e a alocação obrigatória de crédito no setor de agricultura e habitação. Ambos aumentam o valor dos juros no país	A OCDE recomenda a diminuição do valor dos depósitos compulsórios (o que foi parcialmente executado no período da crise financeira) e supressão da alocação obrigatória de crédito, com a finalidade de evitar <i>misallocation</i> dos recursos
Reforma do sistema de tributação indireta	O sistema tributário brasileiro apresenta três características muito negativas:	A OCDE recomenda a reforma do sistema tributário, com a eliminação da complexidade e

CONTABILIDADE NACIONAL E CONTAS PÚBLICAS: UM OLHAR DA OCDE SOBRE O BRASIL

	regressividade e concentração na produção	do número de tributos; maior incidência de tributos sobre a renda e menor incidência de tributos sobre consumo e produção
Reforma dos tributos estaduais sobre valor adicionado	O mais importante tributo estadual brasileiro, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, é tributo indireto que incide sobre a comercialização de bens e serviços e encarece o produto final. Adicionalmente, o ICMS é apresenta alíquotas distintas nos diversos Estados da Federação, o que possibilita a predatória concorrência entre eles (guerra fiscal)	A OCDE propões a reformulação desse tributo estadual e, por consequência, reformulação do pacto federativo
Efetividade de políticas públicas de entes subnacionais	Dois problemas identificados pela OCDE que concernem ao arranjo federativo são: o repasse automático de receitas da União para os entes federados e ausência de qualidade das políticas públicas estaduais e municipais	A OCDE recomenda o condicionamento das transferências intergovernamentais à qualidade das políticas públicas, as quais devem ser devidamente acompanhadas e ter seus impactos sociais periodicamente mensurados
Problema da rigidez orçamentária	A rigidez orçamentária decorre de determinações legislativas e constitucionais. Está associada ao financiamento compulsório de determinadas áreas (educação e saúde) e ao repasse de recursos aos Estados e Municípios. A rigidez, entretanto, limita a discricionariedade de gastos do governo federal e limita investimentos públicos	A OCDE sugere a revisão de elementos que tornam inflexível o orçamento
Necessidade de preparo para as receitas adicionais decorrentes da extração de petróleo e gás	A OCDE atenta para os desafios e oportunidades advindas de recursos energéticos	A Organização recomenda a criação de marco regulatório transparente e previsível para investimento na área e para distribuição de recursos

Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-FGV/EESP.

O relatório *Crescimento e Sustentabilidade no Brasil, na China, na Índia, na Indonésia e na África do Sul (Growth and Sustainability in Brazil, China, India, Indonesia and South Africa)*⁴⁰, publicado em 2011, baseia-se nos trabalhos de conferência organizada pela OCDE sobre o desempenho de crescimento dessas grandes economias de mercados emergentes. O livro reúne contribuições de ilustres formuladores de políticas e estudiosos. Nos seus vários textos, discute as experiências de crescimento desses países, incluindo a forma como cada um lidou com a crise financeira global. Também examina as perspectivas desses países de sustentar forte crescimento a longo prazo. Os textos exploram, por exemplo, a redução da vulnerabilidade externa no Brasil, a contribuição do acúmulo de capital humano e físico na China e na Indonésia, iniciativas para promover infraestrutura e desenvolvimento social na Índia e refinamento do sistema financeiro na África do Sul. Esses capítulos identificam os fatores específicos do crescimento em cada

⁴⁰ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Growth and Sustainability in Brazil, China, India, Indonesia and South Africa**. Disponível em: <https://www.oecd.org/brazil/growthandsustainabilityinbrazilchinaindiaindonesiaandsouthafrica.htm>. Acesso em: 25 mai. 2020.

país e, assim, possibilitam a compreensão das alavancas políticas que podem ser usadas para sustentar o crescimento nos próximos anos.

Documento importante, que, indiretamente, trata da qualidade e da integridade das contas públicas brasileiras, é o *Brazil's Supreme Audit Institution-The Audit of the Consolidated Year-end Government Report*. No relatório, a OCDE estabelece uma primeira aproximação analítica em relação à principal entidade de controle dos dispêndios do governo central, com base no trabalho do TCU na revisão das contas anuais da Presidência da República. A abordagem da relevância do trabalho do TCU para governança pública seria retomada, de maneira mais específica, no ano de 2017.

Os *OECD Economic Survey Brazil* dos anos de 2011⁴¹, 2013⁴² e 2015⁴³ trataram de temas específicos, como, por exemplo, produção industrial e sistema de saúde, e apenas tangenciaram o tema global das finanças do Estado, no qual destacam-se: o movimento de deterioração das contas públicas, a manutenção crescimento inclusivo e a melhoria dos indicadores sociais, o desafio de manter a estabilidade de preços juntamente com o controle de capitais voláteis, o desafio de reformar o arcabouço jurídico fiscal, a necessidade do aumento das taxas de poupança e de investimento, a importância do investimento em infraestrutura para dinamizar as taxas de crescimento, a relevância da manutenção e do aprofundamento de políticas sociais, em especial aquelas direcionadas à redistribuição de renda.

A tabela abaixo organiza os três principais temas tratados no *OECD Economic Survey Brazil 2015* nos aspectos atinentes às finanças públicas:

Tabela 5.6 - Principais aspectos do OECD Economic Survey Brazil 2015

Políticas macroeconômicas		
Aspecto identificado no relatório	Explicação do diagnóstico	Recomendações
Deterioração da condição fiscal	Desde 2013, observa-se importante crescimento da dívida pública como percentual do PIB	Implementar ajuste fiscal conforme metas de médio prazo, incluindo estabilização da dívida bruta
Desafios fiscais de logo prazo, decorrentes do envelhecimento da população	Mudanças demográficas importantes pressionam o sistema previdenciário brasileiro e aumentam distorções na distribuição de renda	Aumentar gradualmente a idade de aposentadoria; aumentar valor das aposentaria em vez de conceder aumentos nos salários mínimos que refletem sobre os benefícios previdenciários
Os valores da inflação se afastado do centro da meta	No entendimento da OCDE, o afastamento do centro da meta de inflação pode prejudicar a credibilidade do Banco Central	A Organização recomenda o aumento da eficiência de gastos públicos, o alinhamento das taxas de juros na ponta à taxa oficial (SELIC) e o estabelecimento de mandatos

⁴¹ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Economic Surveys: Brazil 2011**. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-brazil-2011_eco_surveys-bra-2011-en. Acesso em: 25 mai. 2020.

⁴² ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Economic Surveys: Brazil 2013**. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-brazil-2013_eco_surveys-bra-2013-en. Acesso em: 25 mai. 2020.

⁴³ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Economic Surveys: Brazil 2015**. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-brazil-2015_eco_surveys-bra-2015-en#page1. Acesso em: 25 mai. 2020.

		para o Presidente do Banco Central e para os membros do Comitê de Política Monetária (COPOM)
Desempenho da indústria		
Aspecto identificado no relatório	Explicação do diagnóstico	Recomendações
Carga tributária elevada e custos de cumprimento elevado	Os elevados valores de tributos incidentes sobre a produção industrial, bem como a complexidade de pagamento, prejudicam a competitividade da indústria nacional	A OCDE recomenda a consolidação dos vários tributos indiretos estaduais, municipais e federais, e a instituição de tributo único sobre consumo
Elevada proteção tarifária e existência de programas de compras públicas e linhas de crédito com exigência de conteúdo local	A elevada proteção tarifária do setor industrial e a existência de programas de conteúdo local expõem a indústria brasileira a pouca concorrência no mercado doméstico, desestimula a busca por ganhos de produtividade e prejudica sua inserção internacional por meio de exportações	A Organização recomenda a redução dos valores de tarifas de importação, bem como a extinção de programas de que tenham exigência de conteúdo local
Saúde Pública		
Aspecto identificado no relatório	Explicação do diagnóstico	Recomendações
Os serviços de saúde pública apresentam grande pressão de demanda e irregularidade em sua prestação no território brasileiro	A alta demanda pelos serviços de saúde pública e a heterogeneidade de sua prestação resultam em longa espera por consultas e tratamentos médicos, situação agravada para os casos de procedimento cirúrgico	Aumentar a eficiência dos gastos com a saúde pública por meio da clara delimitação do escopo do sistema de saúde; aumentar as fontes de financiamento do sistema; formar mais profissionais de saúde, considerando o desbalanceamento geográfico de atuação desses profissionais; coletar informações sobre o sistema com a finalidade de estabelecer metas de desempenho e provisão de recursos baseada no desempenho

Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Retomando as análises de 2013, a OCDE publica o relatório intitulado Tribunal de Contas da União: percepções e previsões para uma melhor governança (*Brazil's Federal Court of Accounts: Insight and Foresight for Better Governance*)⁴⁴. No documento, primeiramente, elaboram-se detalhada descrição das funções legais e da atuação efetiva do Tribunal de Contas da União. Em seguida, de forma coerente com as posições da Organização, elaboram-se recomendações para incremento e aperfeiçoamento os trabalhos da instituição.

Para que os trabalhos do TCU contribuam efetivamente para boa governança, o relatório recomenda que o TCU direcione seus esforços para compreender como o governo central pode formular e executar suas políticas com mais eficácia e coerência. Por exemplo, o

⁴⁴ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Brazil's Federal Court of Accounts: Insight and Foresight for Better Governance (2017)**. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264279247-en/index.html?itemId=/content/publication/9789264279247-en>>. Acesso em: 31 mai. 2020.

TCU poderia identificar áreas de fragmentação, sobreposição e duplicação de programas que podem acarretar desperdício e ineficiência dos dispêndios governamentais. Também poderia fazer uso de sua perspectiva horizontal para fortalecer o planejamento a longo prazo, o orçamento sustentável e a avaliação das metas nacionais, incluindo melhor articulação e coordenação dos principais atores⁴⁵.

O relatório explicita quatro funções-chave de governança que poderiam ser melhoradas mediante atuação do TCU. São elementos essenciais para a elaboração e a execução de políticas de impacto positivo sobre as condições fiscais, econômicas, sociais e ambientais no Brasil, a saber: 1) mecanismos de coerência das políticas; 2) orçamento estratégico e sustentável, 3) controle interno eficaz e gerenciamento de riscos e 4) avaliação significativa que acarrete melhorias nas políticas e nos programas⁴⁶.

No ano de 2018, a OCDE publica a *OECD Economic Surveys: Brazil 2018*⁴⁷ no qual, por meio de análise técnica, realiza uma série de recomendações acerca da gestão das contas públicas do país. Dois aspectos implícitos devem ser considerados, que provavelmente afetaram as condições de produção do texto. O primeiro aspecto concerne à situação política interna do Brasil, que passou, no ano de 2016, por processo conturbado de impedimento da Presidente da República. O segundo aspecto diz respeito à situação do Brasil em relação à OCDE, pois o Brasil deixara de ser simples parceiro estratégico da Organização e, desde maio de 2017, oficializara pedido formal de ingresso como membro pleno da instituição.

Em linhas gerais, em matéria econômica, o diagnóstico dos problemas e desafios do Brasil, bem como as recomendações para soluções não se alteram substancialmente no relatório de 2018. O resumo do documento é elucidativo. O documento inicia com atributos positivos do Brasil:

Forte crescimento e notável progresso social nas últimas duas décadas fizeram do Brasil **uma das principais economias do mundo**, apesar da profunda recessão da qual a economia está emergindo agora.⁴⁸ (tradução e destaques dos autores)

Em seguida menciona dois dos mais persistentes problemas do país, sendo que o problema fiscal piorou nos últimos anos:

⁴⁵ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Brazil's Federal Court of Accounts: Insight and Foresight for Better Governance (2017)**. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264279247-en/index.html?itemId=/content/publication/9789264279247-en>>. Acesso em: 31 mai. 2020.

⁴⁶ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Brazil's Federal Court of Accounts: Insight and Foresight for Better Governance (2017)**. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264279247-en/index.html?itemId=/content/publication/9789264279247-en>>. Acesso em: 31 mai. 2020.

⁴⁷ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Economic Surveys: Brazil 2018**. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-brazil_19990820. Acesso em: 31 mai. 2020.

⁴⁸ O texto original é o seguinte: *Strong growth and remarkable social progress over the past two decades have made Brazil one of the world's leading economies, despite the deep recession that the economy is now emerging from.* ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Economic Surveys: Brazil**. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-brazil_19990820. Acesso em: 31 mai. 2020.

No entanto, a desigualdade permanece alta e as contas fiscais se deterioraram substancialmente, exigindo reformas abrangentes para sustentar o progresso do crescimento inclusivo.⁴⁹ (tradução e destaques dos autores)

Recomendações são formuladas para solucionar os problemas:

Um foco melhor dos gastos sociais para com os pobres reduziria a desigualdade e garantiria a sustentabilidade da dívida pública ao mesmo tempo. Isso exigirá escolhas políticas difíceis, principalmente em pensões e transferências sociais. A redução das transferências econômicas para o setor corporativo, em conjunto com avaliações mais sistemáticas dos programas de gastos públicos, fortalecerá o crescimento, melhorará a governança econômica (...). Manter o potencial de crescimento da economia requer investimentos mais fortes, o que também poderia aumentar a produtividade e, concomitantemente, a possibilidade de futuros aumentos salariais. Simplificar impostos, reduzir os encargos administrativos e otimizar o licenciamento aumentaria o retorno do investimento, enquanto uma concorrência mais forte poderia gerar novas oportunidades de investimento em empresas prósperas e de alto desempenho. Ao mesmo tempo, as barreiras comerciais protegem as empresas das oportunidades globais e da concorrência estrangeira. Promover uma integração mais forte no comércio global permitiria que as empresas se tornassem mais competitivas e gerassem novas oportunidades de exportação.⁵⁰ (tradução e destaques dos autores)

A tabela a seguir enumera os principais problemas, a explicação do diagnóstico e as recomendações da OCDE:

Tabela 5.7 - Principais aspectos do diagnóstico do OECD Economic Survey Brazil 2018

Aspecto identificado no relatório	Explicação do diagnóstico	Recomendações
Sustentabilidade fiscal	A OCDE reafirma que o sistema tributário brasileiro é complexo e regressivo. O sistema previdenciário, em especial, é insustentável no médio prazo. Além disso, muitos gastos sociais, apesar	A OCDE formula as seguintes recomendações: implementar o ajuste fiscal planejado por meio de cortes permanentes nos gastos; reformar o sistema de pensões; retirar pisos de benefícios sociais do salário mínimo; transferir mais recursos para transferências que atingem os pobres (Bolsa

⁴⁹ O texto original é o seguinte: *However, inequality remains high and fiscal accounts have deteriorated substantially, calling for wide-ranging reforms to sustain progress on inclusive growth.* ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Economic Surveys: Brazil**. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-brazil_19990820. Acesso em: 31 mai. 2020.

⁵⁰ O texto original é o seguinte: *A better focus of social expenditures towards the poor would reduce inequality and ensure sustainability of public debt at the same time. This will require difficult political choices, particularly in pensions and social transfers. Reducing economic transfers to the corporate sector, in conjunction with more systematic evaluations of public expenditure programmes, will strengthen growth, improve economic governance and limit the future scope for rent seeking and political kick-backs. Maintaining the growth potential of the economy requires stronger investment, which could also raise productivity and concomitantly, the scope for future wage increases. Simplifying taxes, reducing administrative burdens and streamlining licensing would raise investment returns, while stronger competition could generate new investment opportunities in thriving, high-performing enterprises. At the same time, trade barriers shield enterprises from global opportunities and foreign competition. Fostering a stronger integration into global trade would allow firms to become more competitive and generate new export opportunities.* ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Economic Surveys: Brazil**. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-brazil_19990820. Acesso em: 31 mai. 2020.

	de corretamente direcionados, não apresentam verificação precisa dos retornos	Família); estabelecer um prazo fixo para o presidente do Bacen e o Copom; reduzir as políticas de suporte industrial específicas do setor e do local, incluindo benefícios fiscais; avaliar os programas de suporte industrial existentes; melhorar os procedimentos de denúncia e clemência; limitar compromissos políticos, especialmente em empresas estatais.
Aumento de investimentos	A OCDE afirma que a estrutura econômica brasileira é problemática para formação de poupança e, por consequência, para obtenção de recursos para investimento. O aumento manutenção do crescimento econômico, necessário para mitigação da pobreza e para redistribuição de renda, é necessário aumento do investimento.	A OCDE recomenda: reduzir barreiras administrativas e legais à entrada; consolidar tributos sobre o consumo em imposto sobre o valor agregado; focar as atividades de empréstimo do BNDES em áreas nas quais o setor privado tem dificuldade de operar; usar o BNDES para obter empréstimos para infraestrutura e para liderar a criação de instrumentos financeiros estruturados; fornecer mais treinamento aos funcionários na promoção de empréstimos para infraestrutura; fazer uso mais amplo da capacidade técnica do BNDES para auxiliar entidades públicas na estruturação de projetos, especialmente governos locais.
Aumento da integração com o resto do mundo	Comparado aos países da OCDE, o Brasil é relativamente fechado para o mundo em termos de integração econômica. A maior abertura poderia trazer ganhos expressivos aos consumidores e maior competição ao setor produtivo.	A OCDE formula as seguintes recomendações: redução de tarifas e redução dos requisitos de conteúdo local; reforço aos programas de treinamento e de assistência na procura de emprego para os trabalhadores afetados.
Desafios do crescimento verde	Embora não seja exatamente tema ligado às contas públicas, está relacionado a aspectos econômicos, como, por exemplo, ambiente de investimentos	Garantir reduções contínuas no desmatamento, incluindo mediante reforço da aplicação da legislação vigente e manutenção do status das áreas atualmente sob Proteção Ambiental.

Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Os relatórios produzidos sobre a economia brasileira, nos dois últimos decênios, são indicativos do interesse da OCDE pelo Brasil, como grande economia emergente e que compartilha características culturais e políticas com os Membros da Organização. Muitos dos problemas identificados nos relatórios são também objeto de estudo no Brasil e persistem até a atualidade. Várias das recomendações produzidas pela OCDE, recorrentes nos relatórios, são também discutidas pelos atores políticos e pela academia brasileira. A produção analítica de uma organização dotada de qualidade técnica, como é o caso da OCDE, pode acelerar as mudanças estruturais importantes no Brasil, pois são argumento objetivo importante para as necessárias iniciativas políticas que encaminhariam as reformas.

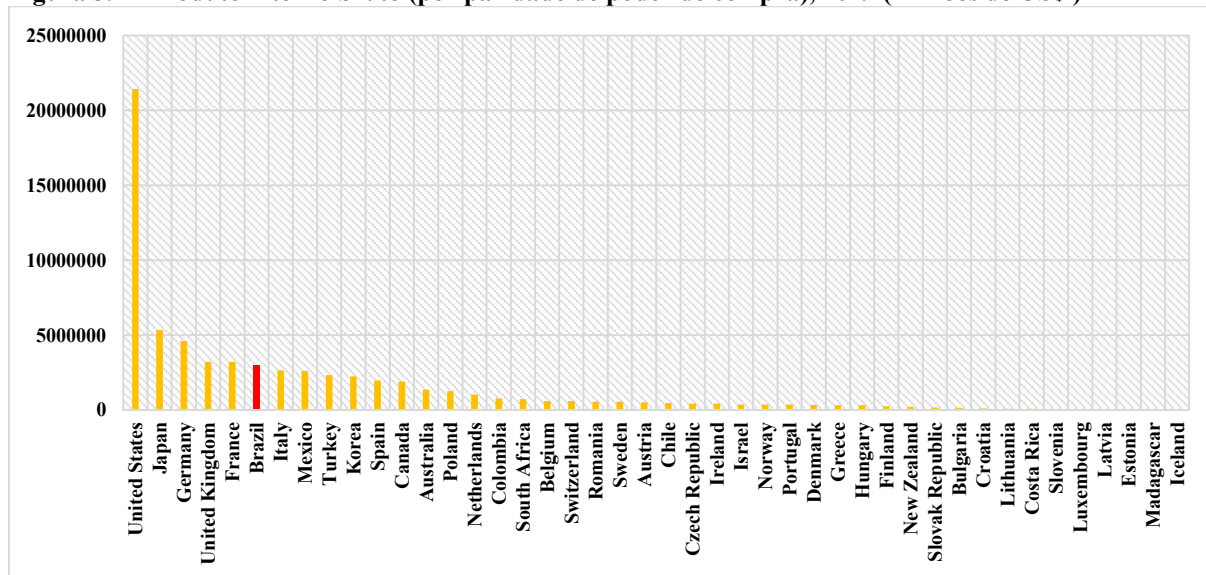
4. Brasil em alguns dos indicadores das contas nacionais e das finanças públicas

Os relatórios produzidos pela OCDE, por vezes, expressam, de maneira textual e específica, o que pode ser inferido dos dados compilados pela Organização. A seguir

serão apresentados alguns dados referentes às contas nacionais e às finanças públicas, com destaque para posição do Brasil na comparação com os países da OCDE.

O primeiro gráfico selecionado refere-se ao principal agregado contido nas contas nacionais, que é o Produto Interno Bruto. A OCDE faz uso dos valores de PIB por paridade de poder de compra.

Figura 5.1 - Produto interno bruto (por paridade de poder de compra), 2019 (milhões de US\$)

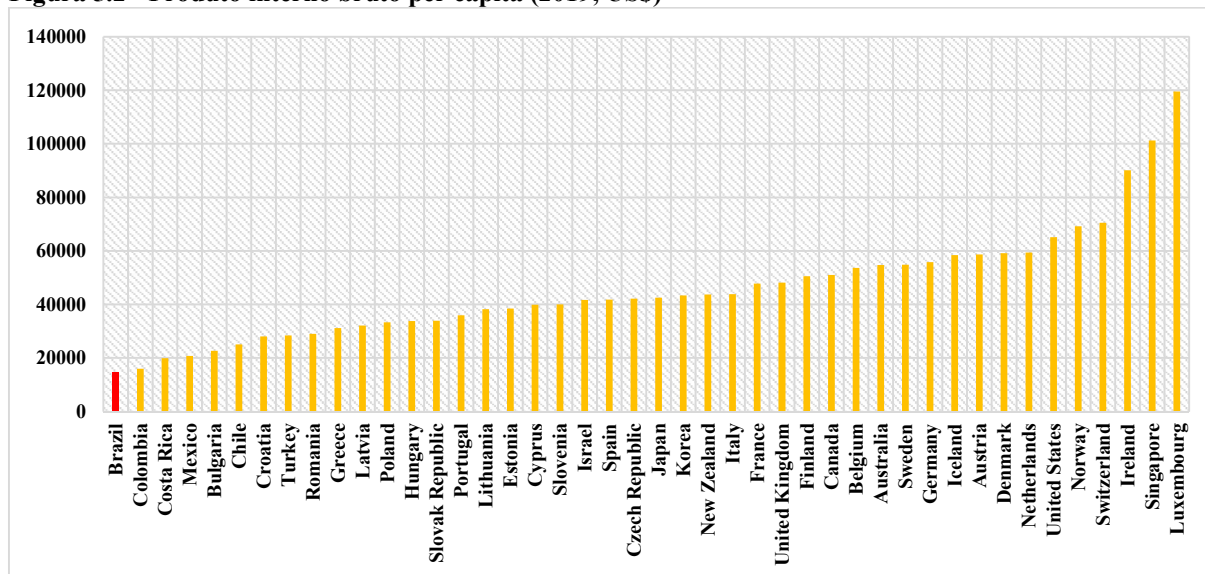


Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Como se nota do gráfico acima, o Brasil situa-se entre as maiores economias da OCDE. No ano de 2019, classificou-se na sexta posição, com números muito próximos de França e Reino Unido, que se situam, respectivamente, nas quinta e sexta posição. Nos dados referentes aos grandes agregados, o Brasil, em razão de sua população, a segunda maior entre os países da OCDE, comumente situa-se nas primeiras posições.

O quadro é bastante distinto, ao se considerar os dados per capita. Abaixo está o gráfico de PIB per capita dos países da OCDE mais o Brasil. No gráfico, com dados de 2019, o Brasil situa-se na última posição, com renda inferior a US\$ 15.000. Importante destacar que o país se situa atrás de países latino-americanos e de todos os países que adotavam o socialismo como regime econômico.

Figura 5.2 - Produto interno bruto per capita (2019, US\$)

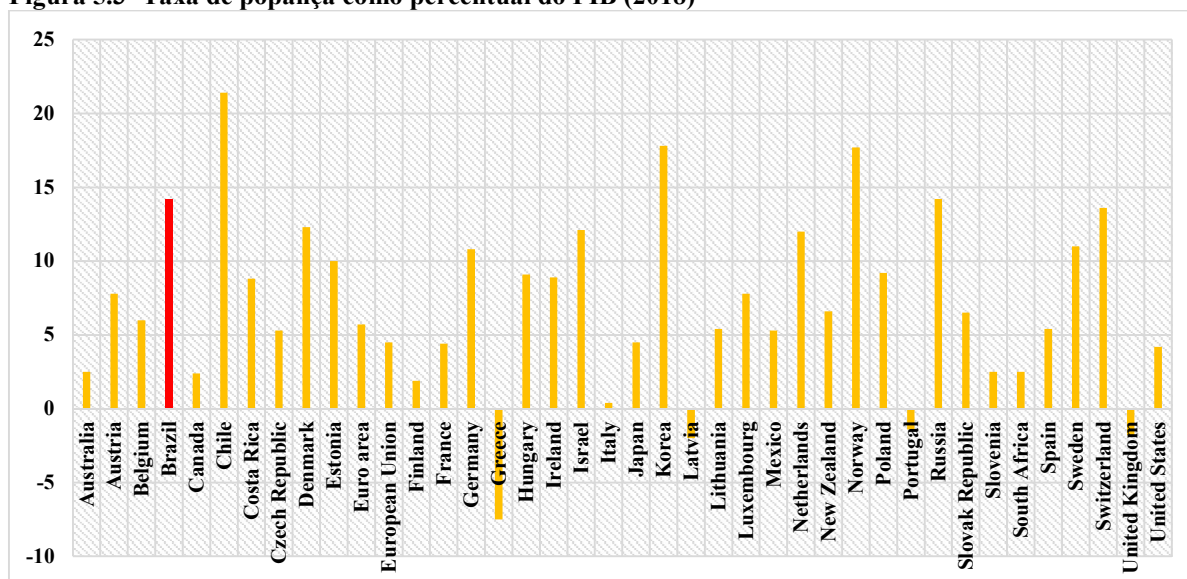


Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Com base na nomenclatura do sistema de contas nacionais, os valores são derivados da conta de produção, uma das constituintes da conta corrente das Contas Econômica Integradas. Todos os países dos gráficos (inclusive o Brasil), fazem uso da metodologia de contabilidade nacional contida no SNA 2008.

O próximo gráfico refere-se à taxa de poupança agregada dos países da OCDE, mais Rússia e Brasil. Chile, Coreia e Noruega apresentam a maior taxa de poupança como percentual do PIB. O Brasil apresenta percentual de poupança agregada relativamente elevado, característica que contraria a percepção e os estudos normalmente dedicados ao tema da poupança e do investimento. Provavelmente a consideração da poupança compulsória, legalmente ou constitucionalmente determinada, eleve os valores totais do índice de poupança do Brasil.

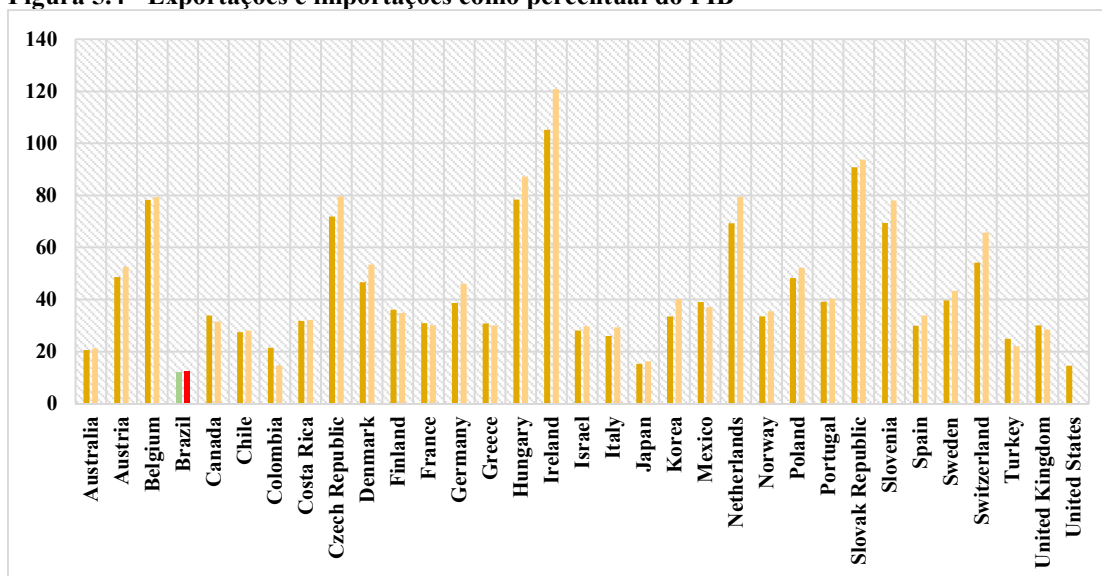
Figura 5.3 - Taxa de poupança como percentual do PIB (2018)



Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

O gráfico seguinte refere-se às exportações e importações como percentual do PIB dos países da OCDE mais o Brasil.

Figura 5.4 - Exportações e importações como percentual do PIB

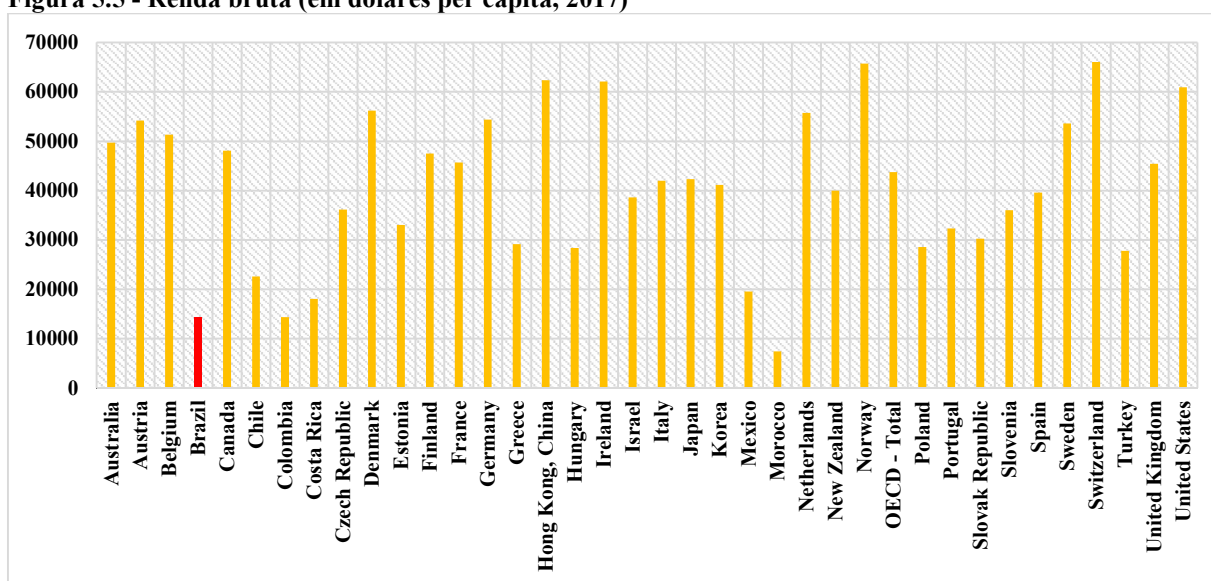


Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Como se nota, o Brasil apresenta um dos percentuais mais baixos de comércio exterior como percentual do PIB. Dos países do gráfico, a Irlanda apresenta maior percentual, Eslováquia, Bélgica, República Tcheca e Holanda. Estados Unidos e Japão também apresentam indicadores baixos, se comparados com a média da OCDE.

Os dados a seguir expressos no gráfico abaixo referem-se a renda bruta per capita dos países. A renda bruta, conforme nomenclatura internacional do sistema de contas nacionais, consiste no saldo da conta de renda, componente da conta corrente, que compõe o Sistema Integrado de Contas.

Figura 5.5 - Renda bruta (em dólares per capita, 2017)

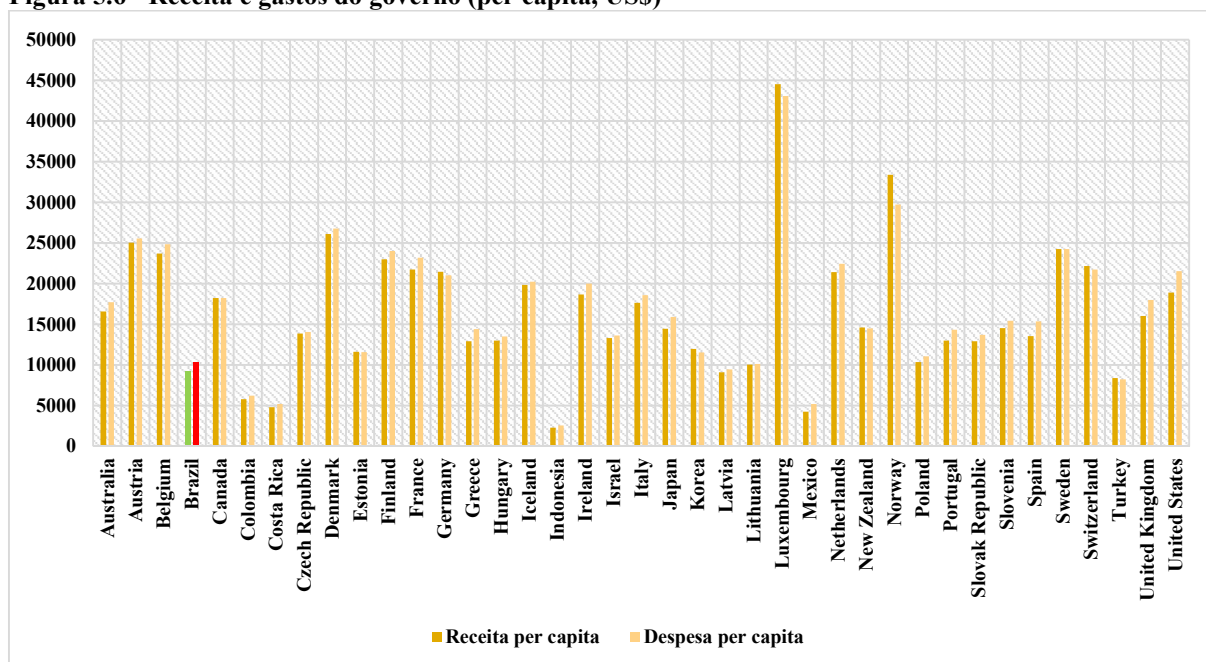


Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Como se nota do gráfico, o Brasil apresenta reduzida renda per capita, como se evidenciou também no gráfico do PIB per capita (evidenciando-se a identidade macroeconômica entre renda e produção). Conforme os dados de 2017, Suíça e Noruega apresentam a maior renda per capita do grupo, e Brasil e Marrocos (que, assim como o Brasil, apesar de não ser membro da OCDE, integrou o levantamento de dados) têm a menor renda per capita.

O gráfico a seguir contém receita e gastos per capita dos diversos governos. Verifica-se que a receita e gastos do Brasil são relativamente moderados, se comparados ao de países da OCDE. São inferiores aos dos países europeus, ao de Japão, Coreia do Sul e EUA, mas são superiores aos dos países em desenvolvimento continente americano. Os dados per capita de arrecadação e de dispêndio do governo são mais adequados para verificar quanto o Estado retira das famílias, na forma de tributos, e devolve na forma de serviços, obras e de salários aos servidores.

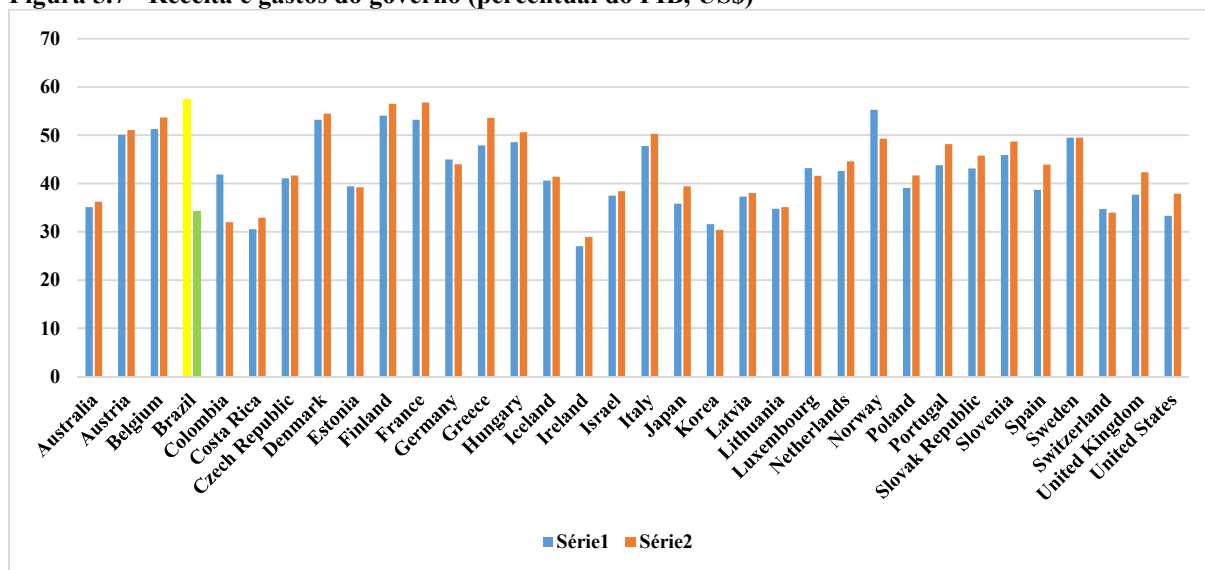
Figura 5.6 - Receita e gastos do governo (per capita, US\$)



Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Nos dados de receita e gastos do governo como percentual do PIB, a posição do Brasil é bem diferente. A arrecadação brasileira como percentual do PIB é mais elevada do que todos os países da OCDE, o que explica as diversas recomendações fiscais contidas nos relatórios produzidos pela Organização sobre o Brasil desde 2001.

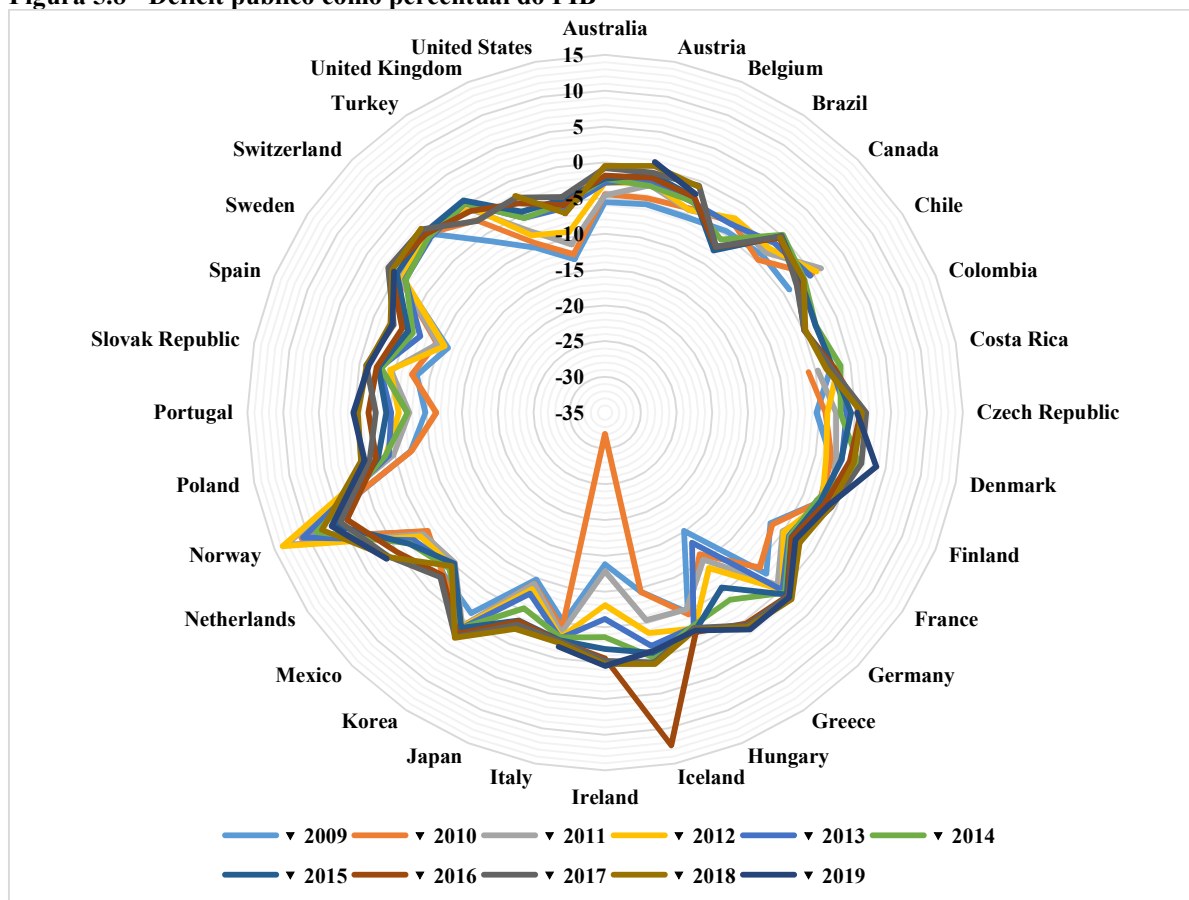
Figura 5.7 - Receita e gastos do governo (percentual do PIB, US\$)



Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Os dados seguintes referem-se ao déficit público dos últimos dez anos como percentual do PIB dos países. Quanto mais próximo do centro, maior é o déficit do país no ano expresso pelas linhas coloridas. O Brasil situa-se em situação intermediária na maioria dos anos. Noruega e Islândia apresentam extremos superavitários. Irlanda, no ano de 2010, apresentou extremo de situação deficitária.

Figura 5.8 - Déficit público como percentual do PIB



Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Os gráficos contidos acima expressam, portanto, apenas parte do grande conjunto de dados compilados e analisados pela OCDE na dimensão específica das contas públicas e na dimensão mais geral da contabilidade nacional. Selecionaram-se os dados que também contemplavam o Brasil, sem considerar o desempenho do país nos indicadores.

5. Conclusões

No tema da contabilidade nacional, a OCDE, por meio de atuação no âmbito do Grupo de Trabalho Interinstitucional, coordenado pela Divisão de Estatísticas da ONU, desempenhou papel importante na padronização do sistema de contas nacionais, disseminado por vários países do mundo. Esse sistema tem passado por atualizações importantes, com a finalidade de captar, de maneira cada vez mais precisa, a realidade econômica dos países. A OCDE, além de participar das atualizações do sistema, também contribuiu para elucidação de conceitos usados na metodologia. Em matéria de finanças públicas, a contribuição da OCDE expressa-se na publicação de *papers* e de relatórios sobre a situação das contas públicas dos países e a compilação de dados detalhados sobre o setor públicos dos membros e de outros países.

O Brasil, em matéria de contas nacionais, segue a metodologia desenvolvida com a participação da OCDE. O IBGE, na metodologia contida nos dados publicados periodicamente, confirma a adoção do sistema de contas nacionais, o que é corroborado pela OCDE.

A dinâmica das contas públicas no Brasil, desde 2001, tem sido apreciada pela OCDE. No âmbito das avaliações econômicas mais amplas, aspectos importantes das finanças públicas têm sido avaliados pela Organização, a qual também elabora recomendações específicas para o Brasil. A complexidade e a regressividade do sistema tributário brasileiro são sempre objeto de críticas da OCDE, bem como a ausência de critérios precisos e de qualidade dos gastos públicos, dois aspectos que prejudicam a implementação de programas sociais, o objetivo de redistribuição de renda e a melhoria do ambiente econômico. O sistema de seguridade social é especialmente avaliado, com diagnóstico de necessidade imperiosa de reforma, com a finalidade de eliminação de privilégios e adaptação do sistema previdenciário à nova realidade demográfica brasileira.

A Organização, entretanto, reconhece avanços importantes em termos de controle de inflação, adoção de lei de responsabilidade fiscal e adoção de avaliação de impacto para parte dos programas sociais. A adesão do Brasil, no começo de 2020, à Recomendação do Conselho sobre Governança Orçamentária corrobora os esforços do país em aperfeiçoar a gestão de suas contas públicas. Os desafios brasileiros mencionados pela Organização caracterizam-se como aprofundamento de reformas iniciadas, sem necessitar mudança radical de rumos.

Os dados organizados pela OCDE sobre as várias dimensões das contas nacionais, inclusive aspectos atinentes às finanças públicas, mostra que o Brasil destoa dos países da Organização em diversas matérias. A baixa renda per capita, o fraco papel do comércio exterior, os reduzidos gastos per capita do governo são, por exemplo, três dimensões nas quais o Brasil situa-se em patamar bastante inferior ao dos países da OCDE. Essas três dimensões, entretanto, são forte indicativo de problemas persistentes apontados pela Organização. Desigualdade, injustiça do sistema tributário, insustentabilidade do sistema

previdenciário, ineficiência dos serviços públicos prestados aos indivíduos mais necessitados são ressaltados nos textos dos relatórios da OCDE e confirmados pelos dados organizados pela Organização.

Referências

DONALDSON, Andrew R. *Ageing Populations Economic Effects and Implications for Public Finance*. In **Journal on Budgeting** (Organization for Economic Cooperation and Development). Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/401111720150.pdf?expires=1590437307&id=id&accname=guest&checksum=A647BBCACE423D981AC77449D52E917D>. Acesso em: 25 mai. 2020.

FEIJÓ, C.; RAMOS, R. **Contabilidade Social – A nova referência das Contas Nacionais do Brasil**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008).

HALLAK NETO, Joao e FORTE, Christina. *O Sistema de Contas Nacionais: evolução histórica e implantação no Brasil*. **Revista Econômica**. 18, 2017, 10.22409/economica.18i1. p. 290.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Economic Surveys: Brazil 2015**. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-brazil-2015_eco_surveys-bra-2015-en#page1. Acesso em: 25 mai. 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Economic Surveys: Brazil 2001**. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-brazil-2001_eco_surveys-bra-2001-en. Acesso em: 25 mai. 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Economic Surveys: Brazil 2005**. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-brazil-2005_eco_surveys-bra-2005-en. Acesso em: 25 mai. 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Economic Surveys: Brazil 2006**. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-brazil-2006_eco_surveys-bra-2006-en. Acesso em: 25 mai. 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Economic Surveys: Brazil 2011**. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-brazil-2011_eco_surveys-bra-2011-en. Acesso em: 25 mai. 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Economic Surveys: Brazil 2013**. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-brazil-2013_eco_surveys-bra-2013-en. Acesso em: 25 mai. 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **National Accounts at a Glance (OECD Stat)**. Disponível em: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=NAAG>. Acesso em: 25 mai. 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies**. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/legislatures-and-budget-oversight-in-latin-america_budget-v4-art9-en. Acesso em: 25 mai. 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Public finance structure and inclusive growth**. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/public-finance-structure-and-inclusive-growth_e99683b5-en. Acesso em: 25 mai. 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Brazil's Federal Court of Accounts: Insight and Foresight for Better Governance (2017)**. Disponível

em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264279247-en/index.html?itemId=/content/publication/9789264279247-en>>. Acesso em: 31 mai. 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Understanding National Accounts*. Disponível em: <http://www.oecd.org/sdd/UNA-2014.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Legal Instruments**. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0410>. Acesso em: 25 mai. 2020.

RUGGLES, R; POSTNER, H.H. *The United Nations System of National Accounts and the Integration of Macro and Micro Data*. In: Kendrick J.W. (eds) **The New System of National Accounts. Recent Economic Thought Series**, vol 47. Springer, Dordrecht, 1996.

STEGER, Gerhard. *Redirecting public finance towards a sustainable path*. In **Journal on Budgeting** (Organization for Economic Cooperation and Development). Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/redirecting-public-finance-towards-a-sustainable-path_budget-12-5k8zsl7n94s8. Acesso em: 25 mai. 2020.

UNITED NATIONS. **A System of National Accounts and Supporting Tables (1953)**. Disponível em: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/1953SNA.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2020.

UNITED NATIONS. **Historic Versions of the System of National Accounts**. New York: UN, 2012.

TANZI, Vito. *The role of the state and public finance in the next generation*. In **Journal on Budgeting** (Organization for Economic Cooperation and Development). Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-role-of-the-state-and-public-finance-in-the-next-generation_budget-v8-art6-en. Acesso em: 30 mai. 2020.

SCHICK, Allen. *Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks*. In **Journal on Budgeting** (Organization for Economic Cooperation and Development). Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/post-crisis-fiscal-rules_budget-10-5km7rqpqts1. Acesso em: 30 mai. 2020.

STUDENSKY, P. **The income of nations – theory, measurement, and analysis: past and present**. Nova York: New York University Press, 1958.

CAPÍTULO 6 -
ACesso À JUSTIÇA: O TEMA
COMO ABORDADO PELA
OCDE E PELO BRASIL

VERA THORSTENSEN
MARIA ISABEL DA CUNHA MATHIAS

ACESSO À JUSTIÇA

O tema como abordado pela OCDE e pelo Brasil

Vera Thorstensen¹
Maria Isabel da Cunha Mathias²

Resumo

O presente artigo aborda o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da ONU #16: acesso à justiça. O Comitê de Governança Pública da OCDE apontou este tema como fundamental para os países membros e recomenda que medidas sejam tomadas para o alcance do objetivo proposto. Embora o Brasil não esteja entre os países avaliados pela OCDE sobre o tema, este artigo apresenta os indicadores do Conselho Nacional de Justiça sobre a prestação jurisdicional no País e a abordagem do tema com vistas ao pedido de acesso do Brasil à Organização.

Palavras-chave: Acesso à Justiça - OCDE - Conselho Nacional de Justiça

Abstract

This article discusses about ONU Sustainable Development Goal #16: access to justice. OECD's Public Governance Committee declared such goal as a fundamental one for member countries and recommends measures are taken towards its achievement. Although Brazil is not among the countries assessed by OECD in this matter, this article presents National Justice Council's indicators on Brazilian legal and justice services and the Country's approach to access to justice in view to Brazil's accession to the Organization.

Keywords: Access to Justice - OECD - National Justice Council.

1. Introdução: a importância do acesso à Justiça.

"Paz, Justiça e Instituições Fortes" é o 16º objetivo de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030, dentre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável³ (ODS) da Organização das Nações Unidas - ONU, que nasceram na Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável no Rio de Janeiro em 2012. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentado, fornecer acesso à justiça a todos, e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis, é o que busca o ODS #16.

As metas do ODS #16⁴ são:

16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada, em todos os lugares;

16.2 Acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças;

16.3 Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça, para todos;

16.4 Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados, e combater todas as formas de crime organizado;

16.5 Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas;

16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis;

¹ Professora da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas e Coordenadora do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimentos (CCGI).

² Pesquisadora do CCGI.

³ United Nations: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg16>

⁴ United Nations: <http://www.agenda2030.org.br/ods/16/>

16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis;

16.8 Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global;

16.9 Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento;

16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais.

16.a. Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime;

16.b. Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável.

No âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, o acesso à justiça - meta do ODS #16.3 - é um dos tópicos ressaltados pela Diretoria de Governança Pública, dentre outros de relevância, que merece atenção na governança dos países membros da Organização. Sistemas judiciais sólidos dão sustentação ao Estado Democrático de Direito, à boa governança e aos esforços direcionados ao combate à desigualdade e aos desafios do desenvolvimento.

A importância do tema deve-se tanto por sua relevância em si, como pelo impacto causado em outras áreas, que refletem no desenvolvimento sustentável dos países, como se observa a seguir⁵:

- O efetivo acesso aos serviços judiciais é uma determinante crucial do crescimento inclusivo, bem-estar dos cidadãos e administração pública sólida;
- O Estado de Direito, a segurança e a justiça influenciam na performance econômica, no ambiente para negócios e investimentos;
- Países com sistemas judiciais confiáveis revelam maiores níveis de PIB per capita, proteção aos direitos de propriedade e competitividade nacional.
- Segurança jurídica, previsibilidade e confiança empresarial no sistema Judiciário auxiliam decisões positivas de investimento e promovem a concorrência.

A falta de acesso à justiça ou a desigualdade do acesso acarretam impactos no bem-estar dos cidadãos e no crescimento inclusivo que se refletem em:

- Custos de questões jurídicas não resolvidas e arcadas pelos cidadãos, empresas e sociedade;
- Necessidades jurídicas que permanecem não atendidas podem resultar impactos adversos em outras áreas da vida cotidiana, tais como, perda salarial, perda de moradia, problemas de saúde, ou questões trabalhistas;
- O acesso desigual à justiça perpetua desigualdades sociais, especialmente porque os menos favorecidos e grupos mais vulneráveis sofrem dificuldades jurídicas de maneira desproporcional, como por exemplo questões de direitos de família, financiamento ao consumo, etc.;

⁵ OECD: <http://www.oecd.org/gov/access-to-justice.htm>

- Litígios jurídicos não resolvidos, tais como questões de família, problemas raciais, de emprego, de moradia, etc., podem acarretar outros problemas jurídicos, sociais e de saúde, relacionados a essas questões, além dos custos envolvidos;
- A inabilidade na resolução de questões jurídicas prejudica oportunidades econômicas, reforça a armadilha da pobreza, e reprime o potencial humano e o crescimento inclusivo.

Estudos mostram que 50% dos cidadãos tem confiança em seus sistemas judiciários, enquanto 35% tem confiança em seus Governos nacionais. Em análise preliminar, a OCDE sugere que há uma importante relação entre a confiança nas instituições da justiça, a qualidade dos sistemas judiciários e confiança no governo.

Maior acesso ao sistema judiciário melhora a confiança na sociedade e instituições públicas por meio de proteção contra abusos. Além disso, a garantia de acesso à justiça ajuda a reforçar responsabilidade dos executivos de empresas, estimulando, assim, o crescimento do setor privado em observância à estrutura regulatória preestabelecida. Por fim, evidências sugerem que países com níveis mais altos de confiança na justiça tendem a ser percebidos como países com maior grau de responsabilização governamental.

2. Breve Histórico sobre o Tema do Acesso à Justiça

O autor italiano Mauro Cappelletti escreveu no final dos anos 1970, em coautoria com o norte-americano Bryant Garth, um relatório sobre acesso à justiça que marcou uma nova era na questão da efetividade dos direitos e da tutela de direitos difusos e coletivos⁶. Assim, ao discorrer sobre o tema do acesso à justiça não se pode deixar de mencionar a obra dos referidos autores e sua abordagem sobre o "enfoque do acesso à justiça".

Para Cappelletti e Garth, "a expressão 'acesso à justiça' é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico - o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos."

A partir da definição do escopo do acesso à justiça, nota-se que a questão vai mais além da mera possibilidade de utilizar os serviços judiciais estruturados pelo Estado. Para os autores o acesso à justiça pode ser visto como o requisito fundamental - o mais básico dos direitos humanos - de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.

Além da efetiva prestação jurisdicional, os autores também chamam a atenção para a frequência com que ela é executada, em benefício de quem e com que impacto social. Os meios alternativos de resolução de conflitos, que, na época, eram uma ideia ainda incipiente, também é encorajado pelos autores como um meio de efetivação do direito e da justiça, sem necessidade de recorrer à máquina estatal para tanto.

⁶ Cappelletti, Mauro e Garth, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Sérgio Antônio Fabris Editor. Porto Alegre, 1988. Título original: Access do Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective. A General Report. Milão, 1978.

Dentre os fatores que constituiriam barreiras ao acesso à justiça e, até mesmo, seriam impeditivos para uma grande parte da população, os autores apontam:

- Os custos envolvidos no ajuizamento de uma ação e no andamento do processo até que seja proferida uma decisão final. Esses custos envolvem as custas judiciais, devidas ao Estado pela prestação jurisdicional, e os honorários advocatícios, devidos pelas partes aos advogados.
- O tempo despendido entre a submissão do conflito à apreciação da autoridade judicial e o resultado final. A demora do processo em muitos casos equivale à falta de prestação jurisdicional.
- Os conflitos que envolvem causas de pequena monta geralmente não são levados ao sistema judicial porque os custos envolvidos não valem à pena.

Além desses, há outros fatores que os autores denominam "possibilidade das partes", e que se referem a maior capacidade de alguns litigantes face a outros, tais como:

- Recursos financeiros. Empresas possuem capacidade financeira maior se comparados aos indivíduos.
- Aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação ou sua defesa. Muitas pessoas, principalmente os menos favorecidos, desconhecem seus direitos, a não ser temas que são de conhecimento do público geral, como por exemplo, direito de família, e direito penal.
- Litigantes eventuais e litigantes habituais. Pessoas e empresas que tem mais acesso à justiça e maiores possibilidades de acesso à advogados se encontram em posição de vantagem se comparados a pessoas que nunca litigaram.

Por fim, na época em que a obra de Cappelletti e Garth foi elaborada, a proteção aos interesses difusos e coletivos ainda era uma ideia em desenvolvimento, tanto no campo do direito material como do direito processual. Por isso, os autores citam os problemas especiais dos interesses difusos como um terceiro aspecto de dificuldade de acesso à justiça. Os interesses difusos, para os autores, se definiam como interesses fragmentados ou coletivos, tais como meio ambiente saudável, e proteção ao consumidor. A proteção de tais interesses geraria uma demanda que não é individual, e a reunião de pessoas interessadas na preservação do meio ambiente e a organização de tais pessoas representava na época um impedimento ao acesso à justiça.

Todas as questões apontadas pelos autores são inter-relacionados, e não se poderia eliminar um a um, havia necessidade de reformas estruturais, segundo concluem.

O despertar de interesse em torno do acesso efetivo à justiça levou a três posições básicas, pelo menos nos países do mundo Ocidental. Tendo início em 1965, estes posicionamentos emergiram mais ou menos em sequência cronológica. A primeira solução para o acesso - a primeira "onda" desse movimento - foi a assistência judiciária; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses "difusos", especialmente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro - proposto pelos autores, denominou-se simplesmente "*enfoque de acesso à justiça*" porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo.

O "*enfoque do acesso à justiça*" proposto pelos autores se referia a mudanças na forma de acesso e no próprio conteúdo da prestação jurisdicional, visando a sua efetividade, e se referiam à instituição de assistência judiciária gratuita aos menos favorecidos, assim como à representação dos interesses difusos.

O novo enfoque de acesso à Justiça, no entanto, tem alcance muito mais amplo. Essa "terceira onda" de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, mas vai além. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos para processar, e mesmo prevenir, disputas nas sociedades modernas. Seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reforma, mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso à justiça.

Desde a época em que a obra de Cappelletti e Garth foi publicada, muitas mudanças foram introduzidas no sistema de prestação jurisdicional no mundo todo - inclusive no Brasil - com reformas legislativas que possibilitaram a tutela jurisdicional de interesses difusos e coletivos e reformas estruturais no sistema judiciário.

Como se verificará a seguir, reformas foram implantadas no que se refere à assistência judiciária gratuita, foram instituídos Tribunais de Pequenas Causas, os meios alternativos de solução de conflitos foram implantados e inovações na legislação possibilitaram a tutela da proteção ambiental, dos consumidores e de outros interesses difusos e coletivos em juízo, além da introdução do uso da tecnologia no processo judicial. Todas as mudanças melhoraram em muito o acesso à justiça na sociedade moderna, porém, ainda há muito o que ser feito, sobretudo no que se refere aos impactos sociais da falta de acesso à justiça e da efetividade deste acesso.

3. Acesso à Justiça sob o foco da OCDE

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU são bastante abrangentes e sua concretização implica na realização de reformas complexas, e depende da elaboração e implementação de políticas públicas adequadas. O grau de dificuldade na persecução dos ODS varia entre os países conforme seu nível de desenvolvimento. Assim, com o fim de auxiliar governos a alinharem suas políticas em busca da concretização dos ODS, a OCDE vem promovendo um trabalho de suporte aos países para aprofundar o entendimento dos ajustes institucionais necessários para implementar a Agenda 2030 da ONU.

O Relatório da OCDE "*Acesso à Justiça Equitativo para Crescimento Inclusivo: colocando pessoas no centro*" (*Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Centre*), publicado em 2019, conta com cinco anos de pesquisa e colaboração de Membros da OCDE e países parceiros, com foco nos passos necessários para proporcionar acesso à justiça para todos. Esses passos começam por uma melhor compreensão das necessidades jurídicas das pessoas e como o acesso à justiça afeta diversas áreas da vida, inclusive saúde física e mental, emprego, produtividade e estabilidade familiar.

Para as pessoas, famílias e sociedade civil em geral, o sistema judiciário é constituído por uma série de caminhos tortuosos ou desencadeamentos jurídicos complexos. O Relatório da OCDE sobre acesso à justiça se propõe a orientar os países a identificar as necessidades

jurídicas dos indivíduos e incorporar perspectivas centradas em pessoas na elaboração e implantação de serviços jurídicos adequados e integrados.

A OCDE⁷ desenvolveu uma estrutura para garantir que os percursos da justiça sejam adequados às necessidades dos indivíduos. Essa estrutura consiste em quatro estágios, cada um enfrentando uma questão-chave, como segue:

- Quem precisa de auxílio jurídico e a que esse auxílio se refere?
- Aonde e quando esse auxílio se faz necessário?
- Qual a solução mais eficaz para atender à essa necessidade de auxílio?
- Como tais serviços jurídicos podem ser fornecidos e avaliados?

A abordagem do Relatório da OCDE sobre acesso à justiça constitui proposta de uma série de serviços jurídicos com foco nas pessoas e critérios para o fornecimento de tais serviços que se aplicam a todo os elos que compõem a cadeia do sistema judiciário. O critério de aplicação inclui planejamento elaborado com base em evidências; equidade e inclusão; disponibilidade, acessibilidade; prevenção, proatividade e pontualidade; apropriação e adequação; foco em resultado e colaboração justa; e integração e efetividade. Esses critérios são o ponto de partida para um aprendizado contínuo e boas práticas com base em evidências para garantir que todos tenham acesso a serviços jurídicos de alta qualidade, e que atendam às suas necessidades.

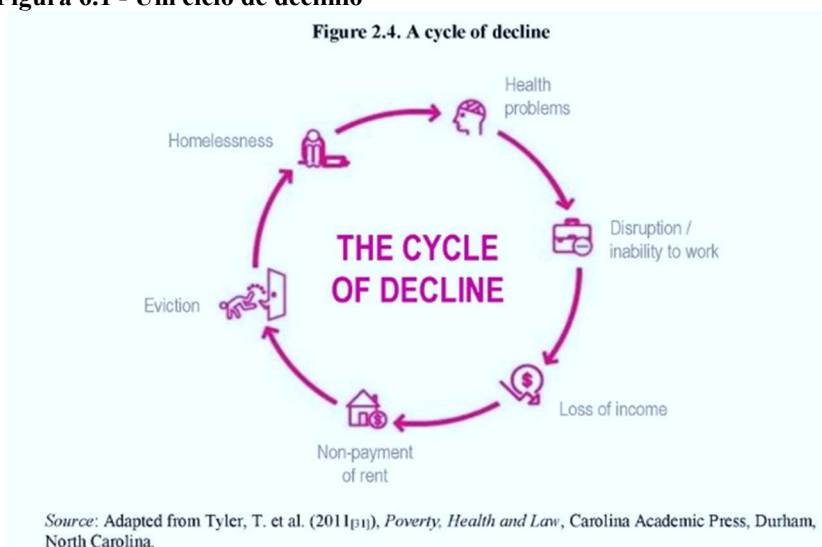
A dificuldade em acessar a justiça é tanto uma causa como uma consequência de desvantagem, pobreza e desigualdade, tanto no que se refere a cenários que avaliam a renda ou não, tais como oportunidade de emprego, sucesso escolar e condições de saúde, aspectos esses que influenciam diretamente no crescimento inclusivo. As evidências são cada vez maiores no sentido de que serviços jurídicos adequados às necessidades específicas da população são importantes não somente para proporcionar maior o acesso à justiça, mas também para conseguir resultados em políticas públicas que vão além da questão jurídica, tais como melhores serviços de saúde, educação, equidade de gênero, emprego, moradia e boa governança,⁸

A figura abaixo ilustra o ciclo vicioso que se forma quando não há acesso à justiça, e o efeito em cascata que conflitos não resolvidos geram na vida das pessoas e empresas.

⁷ OECD, 2019. Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Centre). Página 18.

⁸ OECD, 2019. Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Centre). Página 20.

Figura 6.1 - Um ciclo de declínio



Fonte: OCDE - Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Centre. 2019. Página 33.

Muitos países da OCDE reconhecem o acesso à justiça como um direito fundamental e/ou um direito humano. Justiça é entendida tanto como um direito como um serviço público vital que dá sustentação às leis e às instituições e que, portanto, defende direitos humanos. O direito ao acesso efetivo à justiça está consagrado em diversos dispositivos constitucionais, em tratados regionais e internacionais e assim é reconhecido pela jurisprudência nacional e internacional (embora varie na natureza e intensidade da proteção).

O acesso à Justiça é catalisador para o alcance de outros ODS e também gera oportunidade para outros aspectos importantes na promoção do crescimento inclusivo. O sistema judiciário lida com problemas cotidianos de indivíduos de todos os níveis sociais e empresas com todos os graus de faturamento, desde seu nascimento ou instituição até sua morte ou encerramento. As questões jurídicas normalmente enfrentadas pelas pessoas físicas e empresas variam conforme sua idade ou tempo de constituição e vulnerabilidade demográfica.

As figuras abaixo indicam como o papel central da Justiça influencia programas e políticas públicas de inclusão, não apenas porque é o objetivo final, mas porque é uma parte integrante na facilitação de leis, políticas e programas que viabilizam o crescimento inclusivo, prosperidade e bem-estar das pessoas. Acesso à justiça é o elo de ligação entre as políticas de inclusão e a sua efetiva concretização.

Figura 6.2 - Criando Oportunidades para Prosperar

Figure 2.1. Enabling people to create prosperity and flourish



Source: OECD (2017^[8]), *OECD Inclusive Growth Initiative*, OECD, Paris.

Fonte: OCDE 2019 - *Equal Access do Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Centre*.

Figura 6.3 - Dando Chance a Todas as Empresas para Prosperar

Figure 2.2. Giving all businesses the chance to thrive



Source: OECD (2017^[8]), *OECD Inclusive Growth Initiative*, OECD, Paris.

Fonte: OCDE 2019 - *Equal Access do Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Centre*.

A tese do *enfoque do acesso à justiça* elaborada por Cappelletti e Garth nos anos 1970 abriu espaço para a discussão do tema em maior abrangência e profundidade, que se difundiu em nível internacional ao longo dos anos e passou a integrar a agenda de importantes organismos internacionais, como é o caso da OCDE.

A mudança do enfoque do acesso à justiça no plano internacional, que antes era voltado para reformas no sistema judiciário e seus procedimentos e mais recentemente passou a ser voltado para a pessoa humana, é a ideia central do Relatório da OCDE "Acesso à Justiça Equitativo para Crescimento Inclusivo: Colocando Pessoas no Centro". O objetivo final das propostas apresentadas é de que as pessoas devem ser o denominador

comum. As conclusões sobre a centralidade das pessoas no acesso à justiça são as seguintes:

- A mudança de enfoque para colocar as pessoas no centro dos serviços jurídicos e na justiça como prestação de serviço público é a chave para atender às necessidades jurídicas com o fim de contribuir para o crescimento inclusivo e bem-estar dos indivíduos e da sociedade;
- Um planejamento sistemático com base nas reais necessidades e experiências das pessoas, assim como de pequenas e médias empresas, é fundamental para garantir que a prestação do serviço abranja os tipos certos de serviços, para as pessoas certas, na área certa do direito, nas regiões certas e no tempo certo;
- A elaboração e implementação de boas políticas jurídicas envolve processos sistêmicos planejados, baseados nas quatro questões:
 1. Identificação e medição das necessidades jurídicas: quem tem necessidades jurídicas e quais são elas?
 2. Mapeamento da necessidade jurídica: onde e quando essas necessidades aparecem?
 3. Delineamento dos serviços: o que funciona para atender a tais necessidades eficazmente?
 4. Entrega dos serviços: como esses serviços devem ser fornecidos e avaliados?
- Há abundante evidência de que as necessidades enfrentadas pelas pessoas não se encaixam com os sistemas tradicionais da justiça formalmente institucionalizada (tais como problemas que conjugam natureza jurídica e não-jurídica);
- As necessidades e experiências das pessoas devem ser o ponto de partida para a identificação de potenciais inovações, para proporcionar um racional na elaboração e implantação de serviços jurídicos, para guiar a aplicação das políticas, bem como a avaliação das políticas implantadas e dos serviços prestados;
- Uma vasta gama de metodologias pode ser utilizada para coletar e organizar as informações necessárias para planejar serviços jurídicos centrados em pessoas. Dentre elas, cita-se: pesquisas sobre necessidades jurídicas de larga escala; pesquisas sob medida para casos específicos; análise de dados administrativos compilados por órgãos do Poder Judiciário e outras instituições governamentais; projetos de pesquisa que adotem métodos variados; informações obtidas por conselhos locais e conhecimento da realidade concreta obtidos por prestadores de serviços jurídicos e assistentes sociais locais, assim como outras pessoas e entes envolvidos com o tema;
- Pesquisas de necessidades jurídicas pontuais são frequentemente solicitadas para identificar e medir as necessidades de populações com desvantagens específicas já que a situação enfrentada por tais populações não é captada pelas pesquisas gerais sobre necessidades jurídicas ou informações de entes da administração;
- Pesquisas sobre necessidades jurídicas são o melhor meio para se obter a compreensão mais representativa das necessidades jurídicas a partir da perspectiva das pessoas;
- Um fator determinante da utilidade das informações administrativas sobre o fornecimento de serviços jurídicos para quaisquer fins é a consistência e qualidade da coleta, nos diversos locais em que os serviços são prestados e com relação aos

diferentes fornecedores do serviço, assim como sua harmonização entre as regiões e jurisdições. A atual situação das informações administrativas do setor jurídico ainda não alcançou todo o seu potencial;

- Estimular a flexibilidade na elaboração de sistemas de informação por agências estratégicas poderia permitir/promover a coleta de informação estrategicamente importante quando necessário (se interna ou externamente especificado);
- Em comparação com alguns outros setores de serviços humanos, o setor jurídico historicamente não fundamenta suas pesquisas em análises coordenadas, robustas e baseadas em evidências. O desafio iminente do setor jurídico é identificar e implementar estratégias economicamente eficazes para obter e sustentar essa base de evidências.

A OCDE, em conjunto com a *Open Society Justice Initiative* - OSJI, vem desenvolvendo estudos desde 2016, sob a coordenação do Comitê de Governança Pública da Organização, para uma melhor compreensão das necessidades jurídicas das pessoas com o fim de promover o efetivo acesso à justiça e o empoderamento jurídico nos países envolvidos nas pesquisas. Esse estudo resultou no Guia sobre Necessidade Jurídicas e Acesso à Justiça (*Guide on Legal Needs Surveys and Access to Justice*), publicado em 2019. O Guia reúne experiências adquiridas com mais de 55 pesquisas nacionais conduzidas por governos e sociedade civil organizada em mais de 30 jurisdições nos últimos 25 anos.

O Guia se baseia em três componentes fundamentais: (i) A natureza e a extensão das necessidades jurídicas não atendidas; (ii) O impacto das necessidades jurídicas não atendidas em indivíduos, sociedade e Estado, e; (iii) Como modelos específicos de assistência jurídica e resolução de disputas são utilizados para atender a essas necessidades.

A delimitação da definição de acesso à justiça se baseia em sete dimensões, como segue:

- A substância da lei;
- A disponibilidade de instituições formais ou informais que assegurem justiça;
- A qualidade das instituições formais ou informais de justiça;
- A disponibilidade de assistência jurídica;
- A qualidade da assistência jurídica;
- A qualidade dos resultados; e
- Capacidade jurídica.

A participação do Brasil nessas pesquisas foi bastante limitada, como se nota pela indicação do quadro abaixo:

Tabela 6.1 - Módulos de Pesquisa de Necessidades Jurídicas dentre Pesquisas Nacionais mais amplas**Table 1.2. Legal needs survey modules within larger national surveys**

Country/Institution	Study	Date	Size	Mode	Funder	Scope
Scotland	Crime and Justice Survey	2008 →	6-12 000	Face-to-face	Government	General population
Brazil	National Household Sample Survey	2009	399 387	Face-to-face	Government	General population
Kenya	Kenya Integrated Household Budget Survey	2015-2016	21 773	Face-to-face	Government	General population
Colombia	National Quality of Life Survey	2016	51 492	Face-to-face	Government	General population
World Justice Project	General Population Poll	2016 →	~ 1 000	Mixed	Various	General population
Mexico	General Population Poll	2017	25 600	Face-to-face	Government	General population

Fonte: OECD-OSJI *Guide on Legal Needs Surveys and Access to Justice*, 2019, página 28.

No que se refere ao mapeamento das necessidades jurídicas, o Relatório da OCDE traz as seguintes conclusões:

- O mapeamento de onde as necessidades jurídicas são sentidas ao longo de regiões geográficas, ou em que estágio a assistência jurídica é solicitada, auxilia governos e fornecedores de serviços a planejar e prover serviços onde e quando for mais apropriado;
- Pesquisas nacionais sobre necessidades jurídicas são uma base importante para o mapeamento de necessidades jurídicas. Ainda assim, pesquisas sobre necessidades jurídicas normalmente não são capazes de realizar análises detalhadas das necessidades em áreas geográficas reduzidas, ou ainda em nível subnacional ou sub-estadual;
- Há distintas abordagens analíticas dos dados construídos a partir das pesquisas de necessidades jurídicas e de indicadores indiretos: fontes oficiais de dados sociais, econômicos e demográficos, dados administrativos e outros dados complementares, e fontes locais de dados;
- Dados administrativos sobre o fornecimento de serviços jurídicos são fundamentais, particularmente para dar sua percepção sobre onde os serviços estão sendo fornecidos. Entretanto, pode haver limitações substanciais para o uso de dados administrativos como indicador de necessidades jurídicas;
- Uma das melhores possibilidades que o mapeamento da localização de necessidades jurídicas proporciona parece ser a utilização das percepções obtidas com a observação das necessidades jurídicas prevalentes, por meio de pesquisas, e então o uso de indicadores indiretos apropriados advindos de fontes estatísticas nacionais e estaduais robustas para estimar o total de necessidades jurídicas, reduzindo-o para que seja útil em níveis local e regional. Essas abordagens por vezes são conjugadas.

LIÇÕES APRENDIDAS DAS PESQUISAS DE NECESSIDADES JURÍDICAS

Os resultados das pesquisas sobre necessidades jurídicas (tanto criminal como cível) contribuíram muito para a compreensão dos obstáculos mais comuns ao acesso à justiça enfrentados por indivíduos e empresas, e assim abrir caminho para reformas. Os resultados da pesquisa no que se refere a problemas de natureza civil e seus impactos são notadamente similares nos países pesquisados e ao longo do tempo. Seguem abaixo as principais constatações:

- Necessidade jurídicas de natureza civil surgem com frequência, referem-se a questões fundamentais e podem acarretar inconveniências menores ou dificuldades pessoais importantes;
- Problemas jurídicos de natureza civil "permeiam e invadem as vidas de muitos" (*Ontario Civil Legal Needs Projects*, 2010);
- O abalo causado por problemas jurídicos não resolvidos é significativo e pode levar a problemas em cascata para indivíduos e empresas;
- Há uma conexão importante entre problemas jurídicos não resolvidos e questões mais amplas como saúde, bem-estar social e conforto econômico;
- Idade, país de origem, necessidades especiais, renda pessoal e nível educacional são indicadores estatisticamente independentes das questões jurídicas apontadas no relatório;
- Enquanto todos os grupos enfrentam problemas jurídicos de natureza civil, os mais pobres e vulneráveis enfrentam problemas jurídicos de natureza civil com maior frequência e complexidade, e inter-relacionados;
- E alguns estudos, gênero, etnia/questões raciais e aborígenes exerceram influência no enfrentamento de problemas jurídicos de natureza civil;
- Problemas jurídicos tendem a se agrupar, isto é, vários problemas tendem a ocorrer ao mesmo tempo e podem se acumular (os problemas variam conforme a jurisdição);
- Problemas jurídicos tendem a se somar a outros problemas, a probabilidade de surgirem outros problemas aumenta, especialmente no caso de pessoas com baixa renda e com alguma vulnerabilidade;
- O sistema judiciário não é bem compreendido pelas pessoas ou é percebido como inacessível por muitos, o que pode implicar em barreira ao acesso por si só;
- A vasta maioria de conflitos que poderiam ser resolvidos pelo sistema judiciário são resolvidos fora do sistema formal.

Embora as constatações sejam genéricas até certo ponto, não se pode concluir que os problemas jurídicos de natureza civil são uniformes. Há grupos mais vulneráveis e essa vulnerabilidade potencializa os efeitos dos problemas jurídicos não resolvidos e trazem mais dificuldades para o acesso ao sistema judiciário.

Fonte: OECD-OSJI (2016^[18]), Understanding Effective Access to Justice, Summary of Proceedings, Technical Workshop, 3-4 November 2016.

Fonte: OCDE - Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Centre. 2019. Página 30. Tradução livre.

4. O Acesso à Justiça no Brasil

Embora o Brasil não tenha sido avaliado pela OCDE no que se refere ao acesso à justiça, este tema tem sido objeto de estudo e observação no País há várias décadas dada sua relevância. Como membro das Nações Unidas, o Brasil também tem compromisso com a Agenda 2030 e, portanto, com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável #16.

No ordenamento jurídico brasileiro, o acesso à justiça está consagrado como direito fundamental no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988. O texto do inciso XXXV dispõe sobre o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional e garante a todos os cidadãos brasileiros o direito de submeter à apreciação do Poder Judiciário eventuais litígios e conflitos que necessitem de solução, prevendo, inclusive, a possibilidade de tutela preventiva: *a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito.*

Contudo, ainda que o acesso à justiça constitua direito fundamental, sua implementação no Brasil apresenta alta complexidade. O Brasil é um país de proporções continentais⁹, sendo o quinto maior país do mundo¹⁰ em termos territoriais (os quatro maiores são: Rússia, Canadá, China e Estados Unidos), com população estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, em 1º de junho de 2019, em 210.147.125 pessoas¹¹ (o censo demográfico é realizado pelo IBGE a cada 10 anos. O último foi em 2010 e em 2020 estava prevista nova edição, que foi adiado para 2021 devido à pandemia do novo corona vírus¹²). Em termos populacionais, o Brasil é o sexto maior país do mundo¹³ (os cinco primeiros são: China, Índia, Estados Unidos, Indonésia e Paquistão). O PIB brasileiro em 2019 foi de R\$7,3 bi, e o PIB *per capita* em 2017 foi de R\$31.833,50, segundo o IBGE¹⁴. Esses dados colocam o Brasil em 9º lugar no ranking das maiores economias do mundo, conforme os rankings do Fundo Monetário Internacional - FMI (que considera a União Europeia como uma só economia) e do Banco Mundial, referentes ao ano de 2018¹⁵, e em 72º lugar no ranking mundial do PIB *per capita* do FMI (estimativa de 2019) e 76º no ranking o Banco Mundial (referente a 2018).

Além das disparidades econômicas e geográficas que caracterizam o Brasil, ressalta-se que o País é marcado por grandes diferenças regionais no que se refere à densidade demográfica, atividade econômica¹⁶, acesso à educação, dentre outros fatores que impactam fortemente a uniformidade do acesso à justiça.

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do ano de 2018, a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos de idade ou mais foi estimada em 6,8% (11,3 milhões de analfabetos)¹⁷. De acordo com dados divulgados pelo IBGE, a Região Nordeste apresentou a maior taxa de analfabetismo (13,9%), em torno de quatro vezes maior do que as taxas estimadas para as Regiões Sudeste e Sul (3,5 e 3,6%, respectivamente). Na Região Norte essa taxa foi 8,0% e no Centro-Oeste, 5,4%. A taxa de analfabetismo para os homens de 15 anos de idade ou mais foi 7% e para as mulheres, 6,6%. Para as pessoas pretas ou pardas (9,1%), a taxa de analfabetismo foi mais que o dobro da observada entre as pessoas brancas (3,9%).¹⁸

As desigualdades socioeconômicas no Brasil são alarmantes, conforme o quadro resumo abaixo em que se destacam alguns dados sobre renda no País e diferenças entre regiões. O desequilíbrio na distribuição de renda tem consequências nefastas para o País, e as

⁹ IBGE: Território 8.515.767,049 Km², <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/territorio/dados-geograficos.html>

¹⁰ IBGE: <https://cnae.ibge.gov.br/en/component/content/article/94-7a12/7a12-vamos-conhecer-o-brasil/nosso-territorio/1461-o-brasil-no-mundo.html>

¹¹ Agência Brasil. Em 1º de julho do ano passado, o número era de 208.494.900. O crescimento absoluto da população em um ano foi 1.652.225 pessoas, o que representa aumento de 0,79%. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-08/estimativa-da-populacao-do-brasil-passa-de-210-milhoes-diz-ibge>

¹² <https://censo2020.ibge.gov.br/>

¹³ <https://www.populationpyramid.net/pt/popula%C3%A7%C3%A3o/2020/>

¹⁴ <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>

¹⁵ https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_pa%C3%ADses_por_PIB_nominal

¹⁶ <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>

¹⁷ <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>

¹⁸ <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>

barreiras de acesso à justiça acabam por contribuir com este resultado e, ao mesmo tempo, a perpetuação da desigualdade.

Todas as barreiras ao acesso à justiça descritas no item 3 deste artigo são agravadas pela realidade brasileira, sendo que, como disse Cappelletti e Garth, os problemas são inter-relacionados, de modo que não se pode eliminar um por vez. O enfretamento da questão do acesso à justiça deve ser antecedido por outras, mais básicas, tais como desigualdade social, acesso à educação, alívio da pobreza, dentre outras.

Segue abaixo um quadro resumos de índices e dados estatísticos sobre as desigualdades socioeconômicas brasileiras, extraídas de publicação da Agência IBGE de notícias.

PNAD Contínua 2019: rendimento do 1% que ganha mais equivale a 33,7 vezes o da metade da população que ganha menos

Em 2019, o rendimento médio mensal real do trabalho do 1% da população com os rendimentos mais elevados era de R\$ 28.659, o que corresponde a 33,7 vezes o rendimento dos 50% da população com os menores rendimentos (R\$ 850).

O rendimento médio real de todas as fontes, após subir 2,8% em 2018 (para R\$ 2.247), manteve-se praticamente inalterado em 2019 (R\$ 2.244). O Sudeste registrou o maior valor (R\$ 2.645), seguido pelo Sul (R\$ 2.499) e pelo Centro-Oeste (R\$ 2.498), enquanto os menores valores estavam no Nordeste (R\$ 1.510) e no Norte (R\$ 1.601).

Em 2019, havia 209,5 milhões de pessoas residentes no País, sendo que o Sudeste concentrava a maior parte da população (42,2%) e o Centro-Oeste (7,7%), a menor parte. Os demais representam 27,2% (Nordeste), 14,3% (Sul) e 8,6% (Norte).

Os que possuíam algum tipo de rendimento eram 131,2 milhões (62,6% da população), tendo o Sul apresentado o maior percentual em todos os anos da série (68,1%), enquanto Norte (54,5%) e Nordeste (58,5%), os menores.

Rendimento de todas as fontes do Sudeste é 75,2% maior que o do Nordeste.

Já o rendimento médio mensal real de todos os trabalhos foi de R\$ 2.308 em 2019. O maior valor da série ocorreu em 2014, quando foi de R\$ 2.364. Após queda de 4,1% em 2015 (R\$ 2.267), ficou praticamente estável nos anos de 2016 e 2017, registrou expansão de 2,3% em 2018 (R\$ 2.317) e teve recuo (R\$ 2.308) em 2019.

Nordeste (R\$ 1.588) e Norte (R\$ 1.687) também registraram os menores valores para o rendimento habitual do trabalho, ao passo que as Regiões Sudeste (R\$ 2.650), Centro-Oeste (R\$ 2.506) e Sul (2.549), os maiores.

Rendimento domiciliar per capita tem trabalho como principal fonte:

O rendimento médio mensal domiciliar per capita em 2019 foi 72,5% composto por rendimento de todos os trabalhos. Os 27,5% provenientes de outras fontes se dividiam em rendimentos de aposentadoria ou pensão (20,5%) em sua maioria, mas também em aluguel e arrendamento (2,5%), pensão alimentícia, doação ou mesada (1,1%) e outros (3,4%).

O rendimento médio mensal real domiciliar per capita foi de R\$ 1.406 em 2019, contra R\$ 1.387 em 2018. O Norte e o Nordeste apresentaram os menores valores (R\$ 872 e R\$ 884) e o Sudeste, o maior (R\$ 1.720).

De 2018 para 2019, apenas a região Norte apresentou redução no rendimento médio domiciliar per capita (-3,3%). Já o Nordeste obteve o maior incremento no período (4,5%).

Indicador de desigualdade permanece no nível mais alto da série:

O índice de Gini é um indicador que mede concentração e desigualdade econômica e varia de 0 (perfeita igualdade) até 1 (máxima concentração e desigualdade). Quando calculado para o rendimento médio mensal recebido de todos os trabalhos, ele se manteve em 0,509 em 2019. O índice tinha caído entre 2012 (0,508) e 2015 (0,494), mas subiu para 0,501 em 2016, mantendo-se o valor em 2017, e depois para 0,509 em 2018.

O Sul (0,451) e o Centro-Oeste (0,485) apresentaram os menores índices e o Nordeste o maior (0,531). De 2018 para 2019, o Norte (de 0,517 para 0,504) e, em menor escala, o Sudeste (de 0,508 para 0,504) e o Centro-Oeste (de 0,486 para 0,485) tiveram redução desse indicador, enquanto no Nordeste e no Sul houve elevação do índice, com destaque para a primeira, que passou de 0,520 para 0,531.

Já o índice de Gini do rendimento domiciliar per capita para o Brasil foi estimado em 0,543 – uma queda com relação ao maior valor da série, de 0,545 em 2018. O Nordeste, com a maior desigualdade (0,559),

foi a única região onde houve aumento do índice em 2019. Por outro lado, o Sul apresentou o menor índice (0,467) e o Norte a maior redução (de 0,551 para 0,537).

Fonte: Agência IBGE de notícias. Editorial: Estatísticas Sociais. 06/05/2020 10h00 | Última Atualização: 06/05/2020 13h41. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27594-pnad-continua-2019-rendimento-do-1-que-ganha-mais-equivale-a-33-7-vezes-o-da-metade-da-populacao-que-ganha-menos#:~:text=Em%202019%2C%20ficou%20em%20R,em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0s%20demais%20regi%C3%B5es.>

Conforme abordado no item 3 deste artigo, o acesso à justiça não se limita à apreciação de conflitos pelo Poder Judiciário, mas sim abrange uma grande variedade de aspectos relativos à proteção de direitos que são impactados por fatores sociais, econômicos, culturais e até mesmo psicológicos.

Entretanto, a abordagem a seguir restringe-se ao acesso à justiça no que se refere à tutela jurisdicional conforme dados compilados pelo Poder Judiciário brasileiro, divulgadas pela Agência CNJ de Notícias¹⁹.

O Conselho Nacional de Justiça - CNJ recebeu a atribuição de produzir relatórios estatísticos por meio da Emenda Constitucional n.º45/2004, além de ficar responsável pela proposição de políticas, programas e metas para o aprimoramento da atividade jurisdicional no Brasil.

O *Relatório Justiça em Números*²⁰, divulgado em 2019, ano base 2018, reúne dados de 90 tribunais e aborda toda a atividade da Justiça Brasileira, exceto o Supremo Tribunal Federal. Desde a edição passada, o relatório também inclui dados do CNJ - Conselho Nacional de Justiça.

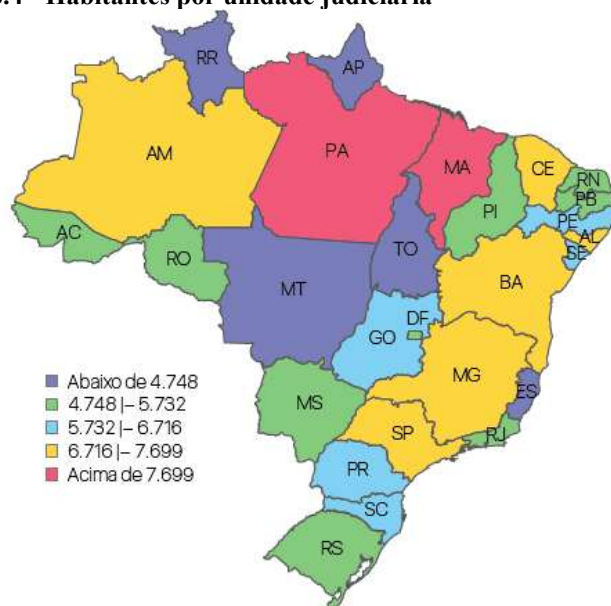
O relatório, que já está na 15ª edição, abrange os seguintes temas: (i) movimentação processual; (ii) recursos financeiros e humanos; (iii) aumento da produtividade; (iv) julgamento de processos antigos; (v) prioridade na porta de entrada; (vi) Justiça eletrônica; (vii) Justiça criminal; (viii) conciliação; e (ix) especialização de varas e juizados.

A figura abaixo mostra a distribuição populacional por unidade judiciária para o total do Poder Judiciário. É possível observar que os três maiores índices de habitantes por unidade judiciária de primeiro grau estão nos estados do Maranhão e do Pará, seguidos pelo estado do Amazonas. Esses três estados possuem 9% da população brasileira, 37% da extensão territorial do Brasil e apenas 7% das unidades judiciárias.

¹⁹ <https://www.cnj.jus.br/cnj-apresenta-justica-em-numeros-2018-com-dados-dos-90-tribunais/>

²⁰ CNJ. Justiça em Números 2019. bit.ly/JusticaEmNumeros2019. Senha: JN2019

Figura 6.4 - Habitantes por unidade judiciária

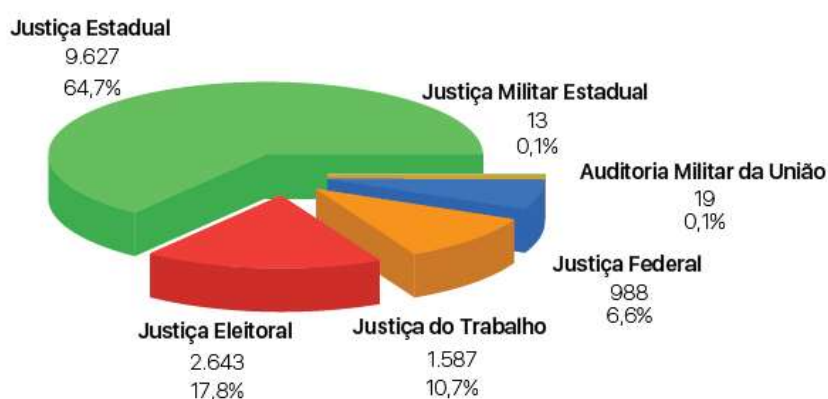


Fonte: Justiça em Números, 2019, página 26.

O levantamento, principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário desde 2004, apresenta um detalhamento da estrutura e litigiosidade do Poder Judiciário, além dos indicadores e das análises essenciais para subsidiar a Gestão Judiciária brasileira. Entre os indicadores, por exemplo, estão índices de produtividade de magistrados e servidores, a taxa de congestionamento de processos, bem como a despesa do Poder Judiciário e o custo por habitante.

O relatório mostra que o Poder Judiciário está estruturado em 15.398 unidades judiciárias, com 20 a mais em comparação a 2016. Durante o ano de 2017, ingressaram 29,1 milhões de processos e foram baixados 31 milhões, ou seja, o Poder Judiciário decidiu 6,5% a mais de processos do que a demanda de casos novos.

Figura 6.5 - Unidades judiciárias de 1º grau, por ramo de justiça



Fonte: Justiça em Números, 2019, página 20.

Conforme noticiado pela Agência de Notícias do CNJ²¹, o Judiciário chegou ao final do ano de 2017 com um acervo de 80,1 milhões de processos que aguardam uma solução definitiva. No entanto, o ano de 2017 foi o de menor crescimento do estoque desde 2009,

²¹CNJ. <https://www.cnj.jus.br/cnj-apresenta-justica-em-numeros-2018-com-dados-dos-90-tribunais/>

período computado para série histórica da pesquisa, com variação de 0,3%. Isso significa um incremento de 244 mil casos em relação a 2016.

Figura 6.6 - Diagrama do número de unidades judiciárias de 1º grau, por ramo de justiça



Fonte: Justiça em Números, 2019, página 20.

No período de 2009 a 2017, a taxa de crescimento médio do estoque foi de 4% ao ano. O crescimento acumulado no período 2009-2017 foi de 31,9%, ou seja, acréscimo de 19,4 milhões de processos.

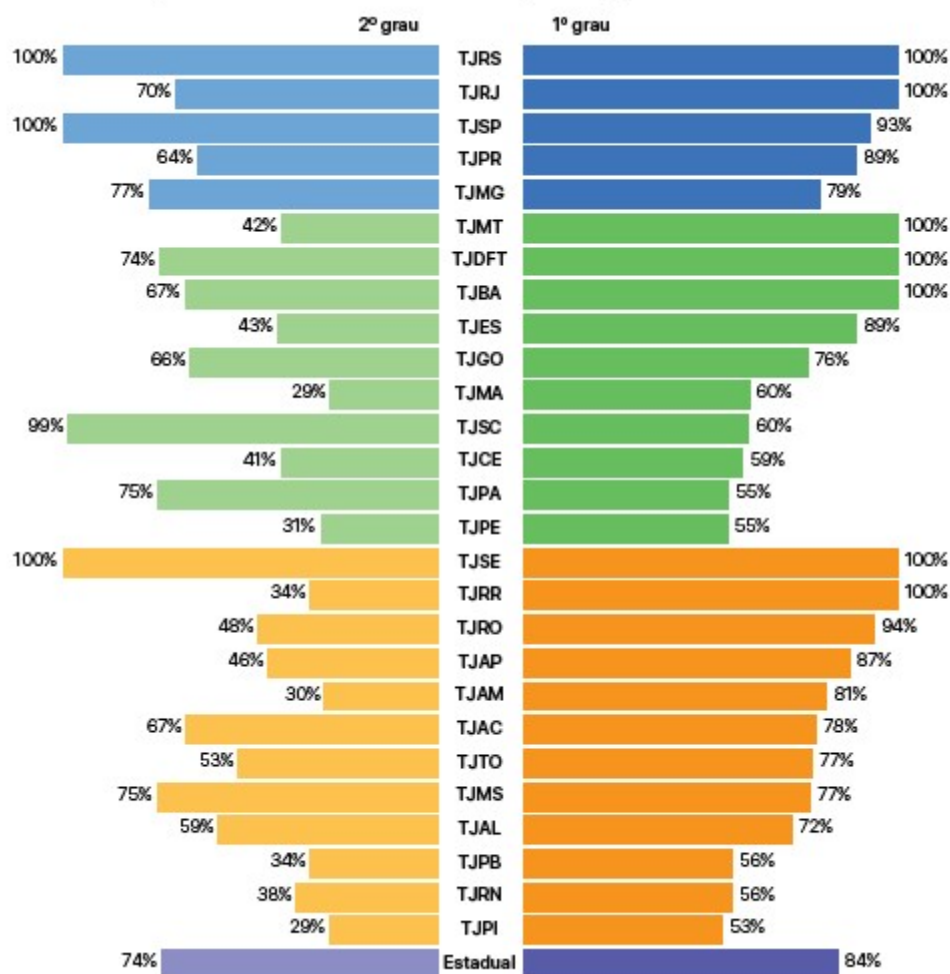
A Justiça Estadual concentra a maior parte do estoque de processos: 63.482 milhões, o que equivale a 79% dos processos pendentes. A Justiça Federal concentra 12,9% dos processos, e a Justiça Trabalhista, 6,9%. Os demais segmentos, juntos, acumulam 1% dos casos pendentes.

Em 2017, cada juiz brasileiro julgou, em média, 1819 processos, o que equivale a 7,2 casos por dia útil – esse é o maior índice de produtividade desde 2009. Os índices de produtividade dos magistrados (IPM) e dos servidores (IPS-Jud) são calculados pela relação entre o volume de casos baixados e o número de magistrados e servidores que atuaram durante o ano na jurisdição. Em 2017, o IPM e o IPS-Jud variaram positivamente no último ano em 3,3% e 7,1%, respectivamente.

O Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus) é uma medida que busca resumir a produtividade e a eficiência relativa dos tribunais em um escore único, ao comparar a eficiência otimizada com a aferida em cada unidade judiciária, a partir da técnica de Análise Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis - DEA*), conforme especificado no anexo metodológico do Relatório Justiça em Números, 2019.

A figura abaixo traz o resultado do IPC-Jus de cada tribunal da Justiça Estadual, discriminado para o 1º e 2º graus. Verifica-se, a partir desses gráficos, que somente o TJRS (grande porte) e o TJSE (pequeno porte) obtiveram IPC-Jus de 100%, tanto no 1º e 2º graus quanto na área administrativa. O TJSP (grande porte) obteve índice de 100% no 2º grau e de 93% no 1º grau.

Figura 6.7 - Resultado do IPC-Jus da área judiciária, por instância e tribunal



Fonte: Justiça em Números, 2019, página 182.

Os Tribunais de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (grande porte), do Estado de Mato Grosso, do Distrito Federal e Territórios, do Estado da Bahia (médio porte) e do Estado de Roraima (pequeno porte) atingiram índice de 100% no 1º grau.

Considerando o conjunto do Poder Judiciário, o 1º grau apresentou indicador superior ao do 2º, com IPC-Jus de, respectivamente, 84% e 74%. Isso não significa maior produtividade, mas tão somente que, em média, as varas e juizados apresentaram resultados mais homogêneos entre os tribunais, do que as cortes de 2ª instância.

Dentre os objetivos estratégicos do Poder Judiciário, o CNJ²² aponta o acesso ao sistema da justiça, com o fim de: (i) facilitar o acesso à Justiça, por meio de ações para promover o acesso ao Poder Judiciário, com o objetivo de democratizar a relação da população com os órgãos judiciais e garantir equidade no atendimento à sociedade; (ii) promover a efetividade no cumprimento das decisões judiciais, com ações para assegurar o cumprimento das decisões emanadas do Poder Judiciário, a fim de garantir que os direitos reconhecidos alcancem resultados concretos.

²²CNJ. <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/missao-visao-e-valores-do-poder-judiciario/objetivos-estrategicos-do-poder-judiciario/>

5. Conclusões

A OCDE está comprometida com o cumprimento das metas de desenvolvimento sustentável estabelecidas na Agenda 2030, sendo o acesso à justiça uma das áreas mais desafiadoras em que políticas públicas devem ser traçadas e executadas para que seja possível alcançar o objetivo estabelecido.

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável #16.3 fixa a meta referente ao acesso à justiça: *Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça, para todos.*

A natureza multidimensional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável requer interação entre as várias áreas de políticas públicas. A OCDE aborda a natureza multidimensional das variadas questões que se apresentam por meio de diversos projetos horizontais e iniciativas internacionais²³.

A Diretoria de Governança Pública da OCDE vem desenvolvendo importante trabalho entre seus membros e países parceiros para a promoção do acesso à justiça a todos. Conforme dados divulgados no Trabalho sobre Governança Pública 2020 da OCDE²⁴, até 45% das necessidades jurídicas das pessoas permanece não atendidas entre os países membros e parceiros da OCDE, o que coloca o acesso à justiça como uma questão fundamental de política pública.

As barreiras que se colocam entre as pessoas e os serviços jurídicos são de ordem variada, e também incidem de forma diversa em diferentes regiões. As barreiras mais comuns entre os membros e países parceiros da OCDE são: (i) custo do processo; (ii) tempo (demora do resultado final); (iii) impedimentos geográficos e físicos, devido à falta de serviços jurídicos nas proximidades dos locais onde as pessoas habitam; (iv) falta de conhecimento e consciência dos direitos, muito comum em países com menor grau de desenvolvimento; (v) pouca confiança na justiça, receio de que os resultados não sejam justos; (vi) desconhecimento dos meios alternativos de solução de conflitos, que podem evitar que os litígios sejam levados ao sistema judiciário.

Para vencer essas barreiras, e outros menos comuns, o trabalho publicado pela OCDE no Relatório²⁵ "Acesso à Justiça Equitativo para Crescimento Inclusivo: colocando pessoas no centro" elenca critérios que devem ser adotados para que os serviços jurídicos sejam centrados em pessoas, conforme a adoção das boas práticas indicadas a seguir:

- **Planejamento com base em evidências.** Serviços jurídicos centrados em pessoas são baseados em, e respondem à compreensão empírica das necessidades e capacidades jurídicas dos que solicitam ou buscam assistência;
- **Acessibilidade.** Serviços jurídicos centrados em pessoas são acessíveis e formulados para superar a variedade de barreiras à assistência de que necessitam;

²³ OECD Work on Public Governance. <http://www.oecd.org/gov/oecd-work-on-public-governance-2020.pdf>

²⁴ OECD Work on Public Governance. <http://www.oecd.org/gov/oecd-work-on-public-governance-2020.pdf>

²⁵ OECD. <https://doi.org/10.1787/597f5b7f-en>

- **Disponibilidade.** Serviços jurídicos centrados em pessoas devem estar disponíveis ao longo da cadeia do sistema judiciário e fornecidos em formatos, programas e tipos variados de serviços;
- **Prevenção, pró-atividade e celeridade.** Serviços jurídicos centrados em pessoas são pró-ativos e contribuem para a prevenção de problemas jurídicos, respondendo com celeridade. Problemas jurídicos recorrentes são abordados de forma sistemática para lidar com suas causas subjacentes e prevenir novas ocorrências;
- **Adequação e apropriação.** Serviços jurídicos centrados em pessoas são apropriados e adequados ao indivíduo, aos problemas que enfrenta e à sua situação. São personalizados, proporcionais e eficientes, e adaptáveis às circunstâncias locais;
- **Empoderamento.** Serviços jurídicos centrados em pessoas capacitam as pessoas para sua significativa participação no sistema judicial e estrutura a capacidade jurídica das pessoas;
- **Igualdade e inclusão.** Serviços jurídicos centrados em pessoas são inclusivos e dirigidos aos mais necessitados, atendem às necessidades específicas de acesso de grupos que estão mais expostos às fragilidades sociais e econômicas, ou são marginalizados de alguma maneira ou são vulneráveis por alguma característica, e pessoas com necessidades complexas. São elaborados para contribuir com a igualdade, redução da pobreza e inclusão social;
- **Foco no resultado e justiça.** Serviços jurídicos centrados em pessoas contribuem para um processo justo, com resultados justos e para procedimentos melhores e sustentáveis, resultados substanciais e sistêmicos, incluindo aumento de confiança e segurança do sistema judicial e sua melhor performance, e ao alcance de objetivos sociais, tais como inclusão socioeconômica;
- **Colaboração e integração.** Serviços jurídicos centrados em pessoas são parte de um sistema coeso, que funciona em cooperação e integração entre serviços jurídicos e outros fornecedores de serviços humanos. As pessoas têm acesso a todos os serviços de que necessitam para resolver os problemas jurídicos relacionados com problemas não-jurídicos de forma holística, independentemente do serviço originalmente procurado;
- **Efetividade.** Serviços jurídicos centrados em pessoas são efetivos e aprimorados continuamente por meio de avaliações, aprendizados com base em evidências, e o desenvolvimento e compartilhamento de melhores práticas.

O Brasil, por meio do Poder Judiciário, tem produzido trabalho de extrema importância e seriedade na promoção do acesso à justiça. Contudo, devido às características socioeconômicas, culturais, geográficas e políticas, o desafio de promover acesso efetivo à justiça no País constitui um grande desafio.

O Conselho Nacional de Justiça tem protagonizado papel de extrema importância na identificação, mapeamento, tratamento e abordagem inovadora para a promoção do acesso à justiça à população brasileira, conforme se verifica no relatório Justiça em Números 2019.

A proporção continental do País, as diferenças regionais, a limitação de recursos dos Poderes Judiciários, a intensa litigiosidade da população brasileira, a pouca disseminação dos meios alternativos de solução de conflitos, o baixo grau de escolaridade, dentre outros aspectos desafiadores, são questões a serem enfrentadas na busca do ODS #16.3 pelo Brasil.

Por fim, a elaboração de políticas públicas que pavimentem o caminho a ser percorrido para que o Brasil eleve o nível e a qualidade do acesso à justiça pode ser norteadas pelas questões propostas pela OCDE e pela *Open Society Foundation* no trabalho desenvolvido em conjunto pelas duas instituições denominado *Impulsionando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para o Crescimento Inclusivo: fornecendo acesso à justiça para todos*²⁶, para a busca de crescimento inclusivo:

1. Como o acesso à justiça e o empoderamento jurídico podem estar totalmente integrados às estratégias de desenvolvimento nacional e crescimento inclusivo?
2. Como governos podem mudar a atenção tradicionalmente voltada aos processos internos das instituições judiciárias para focar no auxílio às pessoas no acesso à justiça, de modo a apoiar a efetiva implementação do ODS #16.3 com o fim de "garantir acesso à justiça para todos"?
3. Quais são as boas práticas no fornecimento de serviços jurídicos centrado em pessoas, direcionado e célere, incluindo empoderamento jurídico?
4. Como podemos aproveitar bem as novas tecnologias e outras inovações para a prestação de serviços jurídicos em países de baixa, média e alta renda?
5. Como serviços jurídicos básicos efetivos e confiáveis podem ser fornecidos em escala e de modo sustentável?
6. Quais são as abordagens inovadoras de financiamento em apoio ao acesso à justiça? Como o setor privado pode se engajar melhor, inclusive investindo em serviços jurídicos de baixo custo?

A busca de respostas às questões propostas pode ensejar boas discussões no debate a ser promovido na sociedade brasileira, envolvendo governo, Poder Judiciário, Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público e sociedade civil organizada, para traçar projetos de políticas públicas comprometidas com o alcance da meta do ODS #16.3 pelo Brasil.

Referências

AGÊNCIA BRASIL. **Dados Demográfico do IBGE**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-08/estimativa-da-populacao-do-brasil-passa-de-210-milhoes-diz-ibge>

ANNUNZIATO, Camila Bonin. *O Acesso à Justiça no Brasil. Âmbito Jurídico*. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-acesso-a-justica-no-brasil/>

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Sérgio Antônio Fabris Editor. Porto Alegre, 1988. Título original: *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective. A General Report*. Milão, 1978.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Objetivos Estratégicos do Poder Judiciário**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/missao-visao-e-valores-do-poder-judiciario/objetivos-estrategicos-do-poder-judiciario/>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. (2019). **Justiça em Números**. Disponível em: bit.ly/JusticaEmNumeros2019. Senha: JN2019

IBGE. Censo 2020. Disponível em: <https://censo2020.ibge.gov.br/>.

²⁶ OECD/OPEN SOCIETY FOUNDATION (2016). *Leveraging the SDGs for Inclusive Growth: Delivering Access to Justice to All*. Página 19.

IBGE. Population Pyramid. Disponível em: <https://www.populationpyramid.net/pt/popula%C3%A7%C3%A3o/2020/>.

IBGE. PIB explicado. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>.

IBGE. Educação. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>.

IBGE. *PNAD Contínua 2019: rendimento do 1% que ganha mais equivale a 33,7 vezes o da metade da população que ganha menos. Agência IBGE de notícias.* Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27594-pnad-continua-2019-rendimento-do-1-que-ganha-mais-equivale-a-33-7-vezes-o-da-metade-da-populacao-que-ganha-menos#:~:text=Em%202019%2C%20ficou%20em%20R,em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0%20demais%20regi%C3%B5es>.

JUSTIÇA FEDERAL - Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro. CNJ apresenta Justiça em Números 2018, com dados dos 90 tribunais, publicado em 28/08/2018. Disponível em <https://www.jfrj.jus.br/noticia/cnj-apresenta-justica-em-numeros-2018-com-dados-dos-90-tribunais>.

OECD/OPEN SOCIETY FOUNDATION (2016). **Leveraging the SDGs for Inclusive Growth: Delivering Access to Justice to All.** Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/delivering-access-to-justice-for-all.pdf>.

OECD/OPEN SOCIETY FOUNDATIONS (2019), **Legal Needs Surveys and Access to Justice**, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/g2g9a36c-en>

OECD (2019). **Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Centre.** OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/597f5b7f-en>.

OECD (2020). **Work on Public Governance.** Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/oecd-work-on-public-governance-2020.pdf>

ONU. **Sustainable Development Goals.** Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg16>

CAPÍTULO 7 -
INFRAESTRUTURA - A
QUESTÃO DA
INFRAESTRUTURA NA
OCDE: ATORES,
INSTRUMENTOS
NORMATIVOS E ESPAÇO DE
REGULAÇÃO

VERA THORSTENSEN
ANTONIO PEDRO FARIA

INFRAESTRUTURA

A questão da infraestrutura na OCDE: atores, instrumentos normativos e espaços de regulação

Vera Thorstensen¹
Antonio Pedro Faria²

Resumo

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), nos últimos anos, contribuiu com avanços importantes para a agenda da governança da infraestrutura, área que estuda a criação de desenhos institucionais adequados para facilitar o investimento, manutenção e gestão de grandes obras públicas e serviços essenciais, como transporte, utilidades públicas e equipamentos públicos. O presente artigo explora quais são os atores e parceiros da OCDE que mais contribuíram com a agenda, quais são os trabalhos mais relevantes produzidos pela Organização, a produção de dados sobre o tema e como ela conduziu seu primeiro *peer review* sobre o tema, analisando o Chile. Com a análise, procura-se verificar como esse trabalho impacta o Brasil e o seu processo de entrada na OCDE. A conclusão é que o país enfrentará duros obstáculos para se adaptar aos padrões impostos pela Organização, visto que se examinará leis, regulamentos, capacidade estatal, papel das agências reguladoras, coordenação interministerial e coordenação entre entes federativos.

Palavras-chave: OCDE, Infraestrutura, Governança, Brasil

Abstract

The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) has recently contributed with important developments towards the infrastructure governance agenda, an area that studies the construction of adequate institutional framework to facilitate investment, maintenance and management of large public works and essential services such as transportation, utilities and public facilities. This article explores the OECD bodies and partners who most contributed to this agenda, the most important activities on this theme, the production of databases on the theme and how it conducted its first peer-review analyzing Chile. The aim is to examine how this review impacts Brazil and its entry into the OECD. The conclusion is that the country will face challenges to adapt to the standards imposed by the organization, as it will scrutinize laws, regulations, state capacity, the role of regulatory agencies, inter-ministerial coordination and coordination between federal entities.

Keyword: OECD, Infrastructure, Governance, Brazil

1. Introdução

Para a OCDE, o conceito de infraestrutura consiste no conjunto de grandes obras públicas de um país, estado e região, tais como estradas, utilidades públicas (eletricidade, água, esgoto, telecomunicações) e prédios públicos como, por exemplo, hospitais, escolas, penitenciárias, delegacias ou qualquer outro estabelecimento voltado para a função pública³.

A Organização defende que prover infraestrutura é sobretudo um desafio de governança, envolvendo a formulação de projetos de engenharia, desenhos institucionais, planejamento orçamentário, criar mecanismos de financiamento e prevenção de fraudes⁴. Por esse motivo, criou ao longo dos últimos anos uma rede de discussões com outros

¹ Professora da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas e Coordenadora do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimentos (CCGI).

² Pesquisador do CCGI.

³ A OCDE incorpora a definição da ONU, que por sua vez define infraestrutura baseada no seguinte trabalho: United Nations Department of Economic and Social Affairs. **Handbook on Geographic Information Systems and Digital Mapping**. *Studies in Methods, Series F*. nº 79. Statistics Division. Nova Iorque, 2000. Annex VI - Glossary.

⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development. *Getting Infrastructure Right: A Framework for Better Governance*. OECD Publishing, 2017.

organismos internacionais – sobretudo o G20 e Banco Mundial – países membros e *think tanks*, com o objetivo de desenvolver estudos que orientassem políticas públicas, produzir bancos de dados e estatísticas sobre a gestão da infraestrutura, servir como palco para debates sobre infraestrutura e, por fim, criar instrumento normativo definitivo para guiar práticas nacionais (ainda em discussão).

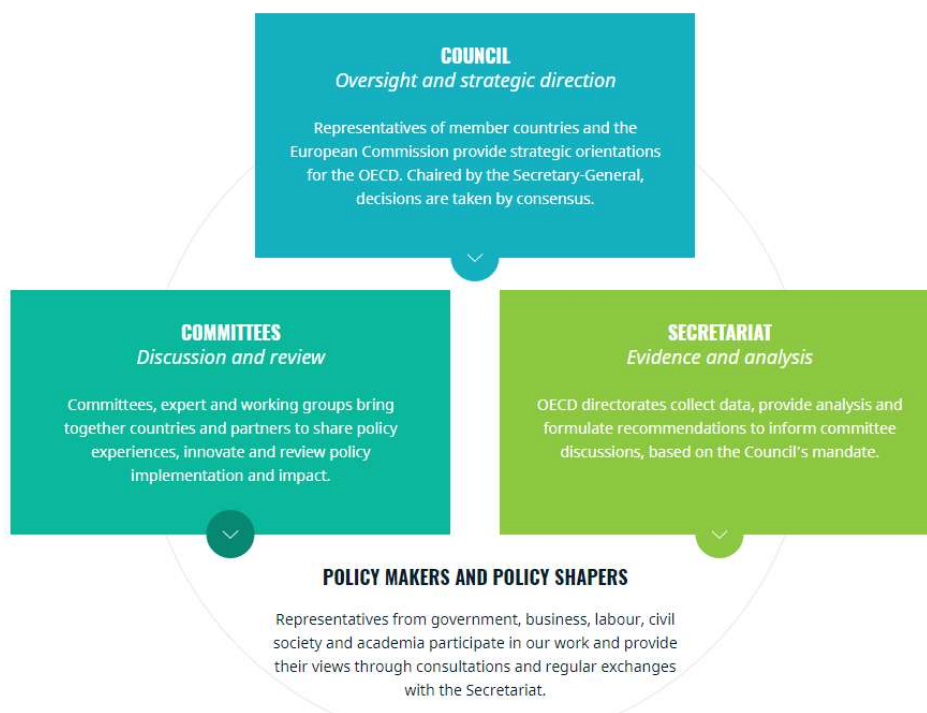
Diferente de diversas outras pautas abordadas pela OCDE, o estudo da governança da infraestrutura não está concentrado em um único comitê ou grupo de estudos como em tantos outros casos, mas é abordado interdisciplinarmente dentro da Organização, ou ainda, trabalha em parceria com outras organizações, por diversas vezes não atuando como protagonista. O material sobre a temática é vasto, portanto, o presente artigo não pretende esgotar o tema, mas fornecer ao leitor uma introdução aos organismos da OCDE que mais atuam com a governança da infraestrutura, os *papers*, instrumentos legais e trabalhos mais importantes da Organização sobre o assunto, fornecendo mapa para navegar o tema da infraestrutura.

O artigo está subdividido em cinco seções: (i) a primeira sessão discute quais são os órgãos mais importantes da OCDE que lidam com a questão da infraestrutura; (ii) a segunda seção explora os instrumentos legais e *papers* produzidos pela Organização, sozinha ou em parcerias ao longo do tempo, destacando a recomendação “*Recommendation of the Council on Principles for Private Sector Participation in Infrastructure*” e os *papers* “*Getting Infrastructure Right: A framework for better Governance*” e “*The Role of Economic Regulators in the Governance of Infrastructure*”, orientando os debates da organização; (iii) discussão sobre eventos recentes realizados pela organização; (iv) esforços da OCDE para criar uma base de dados sobre governança da infraestrutura; e (v) estudo de caso sobre o mais recente *peer review* do Chile, avaliando como suas críticas e elogios podem servir para o Brasil durante um processo de acesso do país à Organização. Por fim, a conclusão sintetiza como a governança da infraestrutura poderá impactar o Brasil em sua acesso à Organização.

2. OCDE

A OCDE como organização está fundada em três órgãos distintos: o Conselho, órgão executivo e decisório formado por representantes de todos os países membros, responsável por votar o estabelecimento de instrumentos legais formulados pelos Comitês; o Secretariado, órgão subdividido em diretórios, cuja função é munir os Comitês de dados e análises, e formular recomendações que orientem as suas discussões com base em orientações do Conselho; e, por fim, os Comitês, grupos de experts de cada país (membro ou parceiro) trabalhando em conjunto, compartilhando experiências e revisando políticas públicas que elaboram *papers* e instrumentos legais, de caráter vinculante ou não, para a sanção do Conselho.

Figura 7.1 - Estrutura Organizacional da OCDE



Fonte: OCDE.

Considerando a natureza difusa da governança da infraestrutura, serão discutidos aqui os dois comitês avaliados como principais: o Comitê de Investimentos e o *Working Party of Senior Budget Officials Network Of Senior Infrastructure And Public-Private Partnerships Officials* e o diretório mais importante: o *Public Governance Directorate*.

- Comitê de Investimentos: Comitê vinculado ao *Directorate for Financial and Enterprise Affairs*, tem por missão promover o investimento e o crescimento economicamente sustentável ao redor do mundo, mediante cooperação internacional e reformas. Os objetivos do comitê são: (i) criar e manter *frameworks* regulatórios para investimentos, mobilidade de capitais e serviços, promover acordos internacionais de investimentos e desenvolver novos instrumentos de políticas públicas quando for requisitado; (ii) promover a conduta empresarial responsável; (iii) trabalhar junto com os governos para maximizar o bem-estar social de políticas de investimento para o desenvolvimento; (iv) promover diálogos sobre formulação e implementação de políticas públicas; (v) promover o conhecimento, conscientização e aderência aos instrumentos formulados por ele, sobretudo os códigos de liberalização de capital.

Para promover essas políticas, a OCDE estabelece que o comitê deverá atuar como fórum multilateral de avaliação e diálogo de políticas públicas sobre investimentos, formar parcerias com economias emergentes e conduzir tarefas atribuídas nos códigos de liberalização de capitais. O comitê também deverá ser responsável por monitorar e promover convergência de seus instrumentos legais com os outros instrumentos da Organização e focar em políticas de alto impacto.

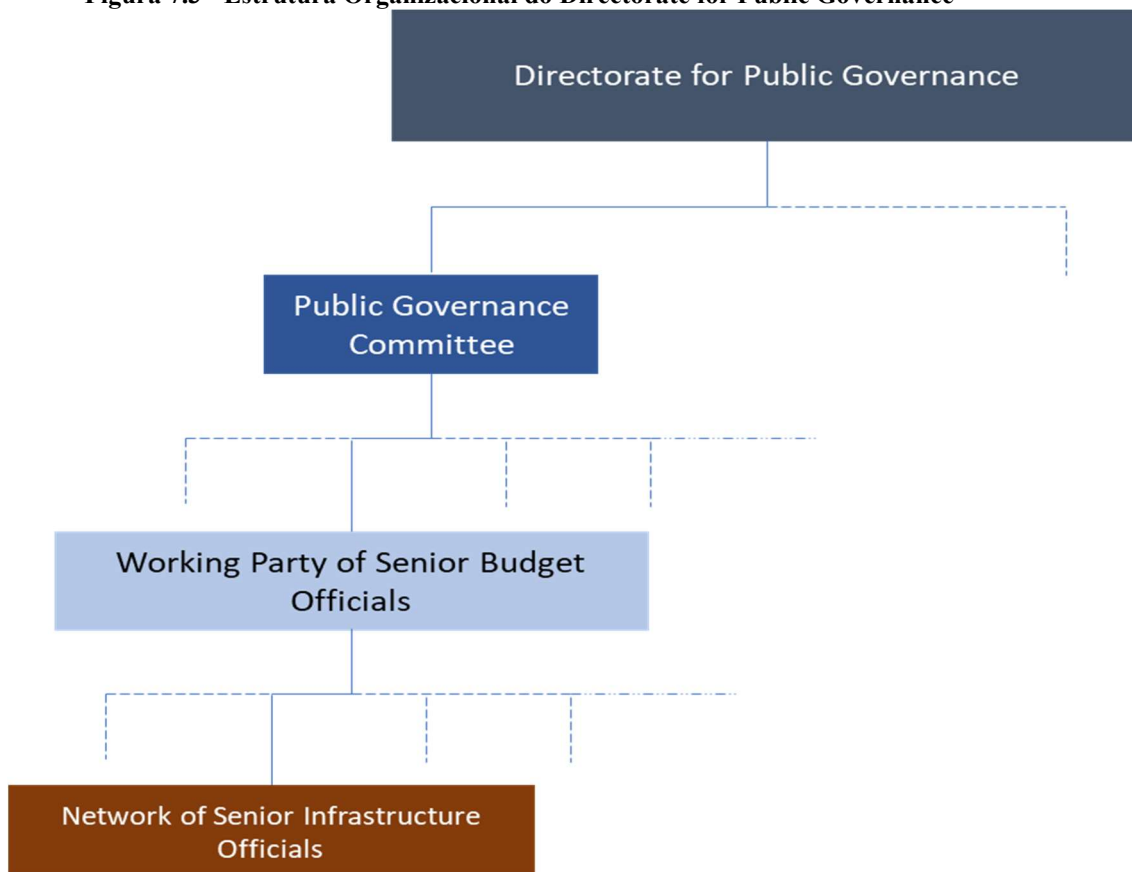
Figura 7.2 - Estrutura Organizacional do Directorate for Financial and Enterprise Affairs



Fonte: OCDE. Elaboração CCGI/FGV

- *Senior Budget Officials (SBO) Network of Senior Infrastructure And Public-Private Partnerships Officials*: O SOB é um grupo composto por autoridades orçamentárias de países membros e países não-membros que desejam fazer parte do grupo. Tem por objetivo melhorar a efetividade e transparência do processo orçamentário dos países mediante diálogos e comparação de políticas públicas e métodos orçamentários. Possui um subgrupo que é a rede composta por assistentes especialistas em infraestrutura e PPPs, cuja função é desenvolver desenhos institucionais sobre infraestrutura e PPPs, promover diálogo entre setor público e privado em vários países para descobrir pautas de interesse e desafios e conduzir análises em países e setores selecionados.
- *Public Governance Directorate*: Diretoria responsável por prover dados, análises e boas-práticas para promover a capacidade de *policy-making* dos países. Está vinculado a 10 comitês e grupos de trabalho, dentre eles o SOB. A Diretoria, cuja sigla interna na OCDE é GOV, é responsável pelos *policy papers* mais relevantes sobre governança da infraestrutura abordados e está virtualmente envolvido com toda a produção acadêmica sobre o tema.

Figura 7.3 - Estrutura Organizacional do Directorate for Public Governance



Fonte: OCDE. Elaboração CCGI/FGV.

3. Instrumentos

3.1. Elaborados em parceria com o G20

O G20 é um grupo formado pelas 19 maiores economias do mundo⁵ e pela União Europeia. Compreende 80% da economia global, dois terços da população mundial e três quartos do comércio internacional⁶. A OCDE participa de todos os encontros do G20 propiciando dados, análises e propostas. Juntos, OCDE e G20 desenvolveram uma série de trabalhos multidisciplinares em parceria sobre as seguintes temáticas⁷:

Em 2013 o G20, em conjunto com as delegações dos Bancos Centrais estabeleceu grupo de estudos sobre o financiamento para investimentos. No ano seguinte, o grupo de estudos se transformou no “*Infrastructure Investment Working Group*”, IIWG, e finalmente, em 2017 teve seu nome alterado para “*Infrastructure Working Group*”, ou simplesmente IWG. Desde o seu estabelecimento em 2013, o atual IWG elaborou, até a execução do

⁵ África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, República da Coreia, Rússia e Turquia.

⁶ <https://g20.org/en/about/Pages/whatis.aspx>

⁷ As áreas onde G20 e OCDE formaram parcerias, de acordo com a página conjunta das duas organizações são: (i) agricultura e segurança alimentar; (ii) digitalização e inovação; (iii) anticorrupção; (iv) sustentabilidade e energia; (v) emprego, educação e políticas sociais; (vi) mercados financeiros e arquitetura financeira internacional; (vii) futuro do trabalho; (viii) saúde; (ix) fórum sobre o excesso de produção de aço; (x) investimento em infraestrutura; (xi) agenda de desenvolvimento para 2030; (xii) tributação internacional; (xiii) crescimento sustentável, forte, equilibrado e inclusivo; e (xiv) comércio e investimento.

presente trabalho, ao menos sete estudos em parceria com a OCDE. A presente seção discute brevemente o conteúdo dos *papers* G20/OCDE.

- *G20/OECD High-Level Principles for Long-term Investment Financing by Institutional Investors* (2013): Os princípios de investimento e financiamento de longo prazo para investidores institucionais consiste em uma carta com oito capítulos contendo princípios para que os países possam criar um ambiente regulatório e políticas públicas que melhorem a relação risco-retorno dos investimentos de longo prazo, de forma a estimular o fluxo de capitais e a participação de investidores institucionais na formação da infraestrutura nacional. Os capítulos são: 1. Pré-condições para investimentos de longo prazo; 2. Desenvolvimento de investidores institucionais e poupança de longo prazo; 3. Governança dos investidores institucionais, remuneração e delegação da gestão de ativos; 4. Regulação financeira, *valuation* e tributação; 5. Financiamento de veículos e apoio ao investimento de longo prazo, e colaboração entre investidores institucionais; 6. Restrições aos investimentos; 7. Compartilhamento de informações e divulgação; e 8. Educação financeira, conscientização e proteção ao consumidor.
- *Taxonomy of instruments and incentives for infrastructure financing* (2015): A função deste documento é prover aos governos e investidores que almejam desenvolver a participação privada no setor de infraestrutura uma lista de todos os instrumentos financeiros e incentivos comumente utilizados para o financiamento da infraestrutura e uma breve descrição de cada um destes instrumentos, o contexto onde podem ser melhor utilizados e quais são seus riscos e impeditivos. Emissão de títulos, empréstimos, instrumentos de *equity*, emissão de debêntures e princípios de *Project Finance* são alguns dos temas trabalhados por esse artigo.
- *Effective Approaches to Support Implementation of the G20/OECD High-Level Principles on Long Term Financing by Institutional Investors* (2015): o documento revisita os princípios de investimento e financiamento de longo prazo para investidores institucionais procurando atualizar os princípios elaborados com formulações práticas fundamentadas em boas-práticas e experiências adquiridas.
- *G20/OECD Guidance Note on Diversification of Financial Instruments for Infrastructure and SMEs* (2016): trabalho que recomenda aos países que diversifiquem seus instrumentos de financiamento de infraestrutura. Enquanto o documento sobre taxonomia dos instrumentos de financiamento opera de forma enciclopédica, este guia expande os conceitos e atua como um conjunto de recomendações sobre como os países devem atuar escolhendo ou preterindo instrumentos a depender do setor econômico, estágio da obra, riscos e prazos.
- *Supporting the Infrastructure Data Initiative – Summary of the Workshop on Infrastructure as an Asset Class and Data Collection for Long-term Investment* (novembro de 2017): o artigo consiste em uma ata do *workshop* realizado em 2 de novembro de 2017 e dividido em quatro sessões: prioridades de longo prazo do G20, G7, *Asian Pacific Economic Cooperation* e *Financial Stability Board*; os obstáculos para transformar o investimento em infraestrutura em *asset class*; desenvolvimento de instrumentos de análise para avaliar o desempenho financeiro da infraestrutura; e desenvolvimento de instrumentos de análise para avaliar a

sustentabilidade da infraestrutura. Por fim, o *workshop* também discutiu a criação de um banco de dados unificado sobre potenciais investimentos em infraestrutura.

- *G20/OECD Effective Approaches for Implementing the G20/OECD High-Level Principles on SME Financing* (julho de 2018): em novembro de 2015 a OCDE e o G20 elaboraram princípios sobre financiamento de pequenas e médias empresas. Este *paper* busca revisitar e expandir os princípios para pequenas e médias empresas. O *paper* figura na seção de infraestrutura porque contou com a colaboração do IWG da OCDE e G20.
- *G20/OECD/WBG Stocktake of Tools and Instruments Related to Infrastructure as an Asset Class Progress Report* (julho de 2018): o mais recente destes estudos, foi elaborado em parceria com o Banco Mundial e discute a harmonização e convergência regulatória de todos os instrumentos normativos empregados ao desenvolvimento da infraestrutura. Discute todas as normas regulatórias, vinculantes, ou não, sobre investimento em infraestrutura elaboradas por OCDE e G20, subdivididas em subcategorias que versam sobre *frameworks* regulatórios, financiamento, governança, desenvolvimento e meio-ambiente. Também conta com ferramentas e instrumentos elaborados por essas organizações, subdivididos em: planejamento e priorização, capacidade institucional para desenvolvimento de projetos, preparação de projetos e apoio em transações e gestão de contratos. Também oferece um banco de dados sobre assuntos relacionados a infraestrutura.

3.2. Getting Infrastructure Right: a framework for better governance

Este é o principal estudo sobre governança da infraestrutura feito pela OCDE, consiste em um levantamento dos dez principais desafios a serem enfrentados por países no que tange a expansão da infraestrutura e conseqüentemente dez *policies* que podem ser adotadas para enfrentar essas questões, bem como uma compilação de práticas comparadas de 25 países membros da OCDE e dois não membros⁸.

Os 10 desafios são: (i) desenvolvimento de uma visão estratégica da infraestrutura; (ii) ameaças à integridade dos processos de desenvolvimento da infraestrutura; (iii) definição da melhor modalidade para entregar a infraestrutura (pública, concessão, PPP etc.) caso a caso, setor a setor; (iv) criar um desenho regulatório que torne a infraestrutura financeiramente sustentável no longo prazo; (v) criar processos de consulta pública para incorporar a opinião pública ao processo; (vi) coordenação do provimento de infraestrutura entre os diversos níveis governamentais; (vii) garantir a viabilidade financeira da infraestrutura e acessibilidade para o usuário final; (viii) revisar a política de infraestrutura de acordo com a produção de dados nacional sobre o tema; (ix) garantir que os ativos exerçam o melhor desempenho durante a sua vida útil; e (x) garantir a resiliência física da infraestrutura.

- i. O primeiro ponto diz respeito ao desenvolvimento de uma visão estratégica da infraestrutura, isso significa dizer que as obras de infraestrutura são custosas, demoram um longo período de tempo para serem concluídas e seus efeitos, sejam eles benéficos ou deletérios, durarão muitas vezes por décadas. Por esse motivo,

⁸ Austrália, Áustria, Bélgica, Chile, República Tcheca, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Hungria, Irlanda, Itália, Japão, Coréia, Luxemburgo, México, Nova Zelândia, Noruega, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia e Reino Unido e dois países não-membros da OCDE: África do Sul e Filipinas.

o planejamento da infraestrutura deve ser uma política de estado e não de governo, onde o país deverá organizar quais serão as obras necessárias no longo prazo, bem como quais são as obras prioritárias, de forma a elaborar um plano suprapartidário que supere mandatos individuais. Este fortalecimento se dá mediante a criação de agências executivas e burocracias fortes e capacitadas que serão perenes na administração pública nacional.

- ii. Garantir a integridade dos processos administrativos, sejam concessões, compras de material mediante licitações, contratação de empreiteiras ou quaisquer prestadores de serviços ou qualquer ato administrativo que envolva empresas privadas em parceria com o setor público é fundamental para melhorar o provimento e a qualidade da infraestrutura. O *Construction Sector Transparency Initiative*, ONG britânica que atua junto ao Banco Mundial e OCDE estima que, no mundo, de 10% a 30% do dinheiro destinado a obras públicas seja perdido em atos de corrupção. A União Europeia estima que 120 bilhões de Euros sejam perdidos anualmente pela corrupção. Para sanar esse problema a OCDE recomenda uma constante revisão de situações que possam criar conflitos de interesse entre administrador público e bem comum, regular o uso da confidencialidade em licitações, obrigar que as decisões públicas sejam embasadas tecnicamente e criar desenhos institucionais que limitem o poder de operadores privados e que licitações sejam dirigidas.
- iii. Ao prover infraestrutura a administração pública deve se perguntar se deve prover o bem diretamente, recorrer ao setor privado ou ainda realizar uma parceria público privada – PPP. A OCDE entende que esta escolha deve ser decidida caso a caso, não existindo uma receita universal para prover um bem público. Contudo, a OCDE entende que os critérios de escolha devam ser objetivos, incorporando uma análise custo-benefício, um estudo de fluxo de caixa do projeto e uma análise do projeto sob uma ótica empresarial para avaliar sua viabilidade. O *framework* oferece uma série de critérios que devem ser levados em consideração na referida análise⁹.
- iv. Um bom desenho regulatório implica em criar regras do jogo adequadas para cada setor e para cada mercado. Para isso, não podem ser excessivamente onerosas ao regulado, devem coordenar a administração pública para que não exista sobreposição de competências, a necessidade de autorizações para exercer uma atividade devem ser implementadas quando a atividade apresentar risco que assim o exigir, deve existir uma base de dados de indicadores de qualidade da infraestrutura que orientem incentivos e punições por parte do governo e a regulação deve estabelecer um laço de confiança entre investidores e estado.
- v. Grandes projetos de infraestrutura normalmente são acompanhados de profundos impactos sociais. Por esse motivo, a administração pública deve sempre integrar às suas obras mecanismos para que a sociedade civil, sindicatos, populações

⁹ Citando diretamente o framework, as perguntas que a administração pública deve fazer antes de optar por uma determinada modalidade devem ser: “Quais são os objetivos das políticas setoriais priorizadas? Qual é a extensão das falhas de mercado? Quão politicamente sensível é o setor? O que caracteriza o ambiente público, privado e jurídico favorável? Qual é o tamanho e o perfil de financiamento do investimento? Qual é o nível de controle que o governo deseja manter? Qual é o potencial para recuperação de custos? Qual é o nível de incerteza? É possível identificar, avaliar e alocar riscos adequadamente?” - *Getting Infrastructure Right A framework for better Governance*. OCDE. Pág. 23

locais, investidores potencialmente prejudicados ou quaisquer *stakeholders* exerçam a sua voz antes da execução do projeto para discutir de forma transparente quem serão os vencedores e os perdedores de um determinado projeto e quais são as formas de mitigar esses danos e estabelecer um reequilíbrio de ganhos e perdas justo. A OCDE recomenda uma política nacional de consultas públicas, mapeamento de interessados por setor, convocação de interessados na elaboração orçamentária e auditorias públicas.

- vi. Países, mesmo aqueles que não adotam um modelo federativo, possuem diferentes níveis administrativos subnacionais (e.g estados, províncias, municipalidades). Uma política nacional de infraestrutura deve criar coordenação entre os entes nacionais e subnacionais para adequar as obrigações de cada ente nacional e subnacional com a sua capacidade financeira, bem como evitar gargalos de infraestrutura oriundos da ausência de competências. A OCDE afirma que não existe receita universal para determinar a composição ótima entre país e entidade subnacional, o papel administrativo da província/estado varia enormemente entre seus membros: no Chile o investimento subnacional é de 13% do total, enquanto no Canadá é de 95%, contudo, adequar competências e capacidade de investimento é imperativo. Essa coordenação pode se dar por órgãos administrativos de coordenação, arranjos financeiros intranacionais, mecanismos e regulações que atribuam competências e incentivos do governo central para outras jurisdições nacionais.
- vii. O planejamento de obras de infraestrutura precisa levar em consideração o orçamento público. Embora uma determinada obra possa ser fisicamente exequível, se for excessivamente onerosa, ou se tiver relação custo-benefício baixa ou negativa isso implica em riscos de não conclusão, dificuldade de manutenção e risco de subutilização pela sociedade se os custos forem compensados com altas tarifas de uso. Por esse motivo a administração deverá sempre elaborar um orçamento paralelamente a uma análise de custo benefício para cada obra potencial. O governo deve sempre considerar a necessidade de PPPs para repartir custos e critérios para admitir a execução de projetos.
- viii. Uma política nacional de infraestrutura deve ser sempre baseada em dados. A OCDE entende que sempre há a possibilidade de ativos de infraestrutura possuírem baixa performance ou, ao menos uma performance aquém do esperado. Contudo, a compilação de informações sobre custos, receitas, retorno esperado, retorno médio de ativos, somada a indicadores chaves de performance de obras de infraestrutura podem auxiliar um governo a não cometer os mesmos erros no futuro e alcançar resultados ótimos com maior frequência no futuro. Uniformização de um sistema de dados, constante colhimento de informações e realização de auditorias internas e externas para verificar a confiabilidade desses dados.
- ix. Projetos de infraestrutura duram anos, senão décadas, por esse motivo o governo deve adotar uma política para constantemente reavaliar se a infraestrutura ainda serve ao seu propósito original, se tem retorno financeiro positivo e se uma mudança do contexto no qual a infraestrutura está inserida não exige uma alteração contratual com o setor privado de acordo com as necessidades impostas. A OCDE recomenda uma política de performance de longo prazo para cada setor,

uma entidade ministerial ou vinculada a agência reguladora responsável por monitorar a evolução da infraestrutura, a necessidade de estabelecer contratualmente uma performance adequada e uma estratégia de renegociações do equilíbrio econômico e financeiro dos contratos em caso de necessidade.

- x. Como foi afirmado, os projetos de infraestrutura presumem-se de longo prazo. Por esse motivo os materiais e técnicas empregadas em projetos de engenharia devem ser resilientes, assim como sistemas de redundância em serviços públicos ou quaisquer técnicas empregadas para garantir a continuidade de serviços públicos e administração de riscos à infraestrutura. A OCDE recomenda que os países adotem políticas que considerem a possibilidade de desastres naturais em obras de infraestrutura, políticas de redundância de serviços, políticas de capacitação para identificar opções e ações a serem tomadas quando a infraestrutura for danificada. Por fim, os países devem implementar mecanismos de aprendizagem de experiências passadas fracassadas.

3.3. O papel dos reguladores econômicos na governança da infraestrutura

A regulação econômica inclui toda a atividade estatal, autorizada por lei, responsável por coordenar a atividade privada em um mercado ou setor específico estabelecendo obrigações e ônus para exercer atividades específicas, mediante a requisição de licenças, permissões, processos de acreditação, aprovações prévias e inspeções, bem como estabelecendo procedimentos sancionatórios e punindo agentes econômicos que descumpram essas regras¹⁰. A regulação é, nos termos da OCDE, instrumento poderoso para promover a competitividade nos setores de infraestrutura, visto que esses setores são repletos de falhas de mercado e monopólios naturais que impedem um funcionamento regular de um mercado.

A OCDE reconhece que os reguladores desempenham papel fundamental na governança da infraestrutura, por esse motivo realizaram uma pesquisa em 24¹¹ países, incorporando 34 órgãos reguladores e cobrindo 77 setores e subsetores econômicos para entender qual é o papel dos reguladores econômicos na governança da infraestrutura, suas práticas e suas competências. Dessa pesquisa resultou o trabalho *The Role of Economic Regulators in the Governance of Infrastructure*, publicado em março de 2017. O objetivo principal deste estudo seria prosseguir para um *framework* de governança da infraestrutura. Junto com o estudo *Getting Infrastructure Right: a framework for better governance* abordado anteriormente, estes são os dois principais estudos da OCDE sobre infraestrutura e consolidação do estudo da governança em infraestrutura e eventualmente formulação de instrumentos legais.

A *survey* da OCDE buscou compreender: (i) papéis e funções dos reguladores; (ii) modalidade de entrega da infraestrutura e recuperação de custos; (iii) envolvimento dos reguladores econômicos no ciclo de vida dos projetos de infraestrutura; (iv) necessidades de infraestrutura; (v) como os reguladores econômicos estão empregando dados para cumprir suas funções; (vi) mudanças de competências dos órgãos reguladores; (vii) desafios dos órgãos reguladores.

¹⁰ OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Publishing, Paris

¹¹ Albânia, Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canada, Colômbia, Espanha, Estônia, França, Grécia, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, México, Noruega, Nova Zelândia, Peru, Portugal, Reino Unido, Rússia e Tchêquia.

O estudo conclui uma série de pontos importantes com base no tratamento de dados das respostas. Primeiramente, a função mais comum dos órgãos reguladores é definir tarifas, requerer aos operadores privados para que permitam acesso de terceiros, monitoramento de desempenho, resolução de disputas e definição de padrões de qualidade; outro ponto relevante é que os reguladores entendam que aumentar a capacidade de oferta para atender a demanda, repor ativos antigos e empregar as novas tecnologias são as principais necessidades de investimento dos reguladores.

A maior parte dos reguladores utiliza dados para exercer seu trabalho, principalmente no que diz respeito a estabelecer tarifas. Cerca de 63% dos reguladores responderam que suas competências foram alteradas nos últimos anos. Quase todos os reguladores submetem suas opiniões e estão envolvidos no processo de criação de políticas públicas. É comum que reguladores enfrentem desafios para estabelecer tarifas e implementar políticas de uso racional da infraestrutura. Os três desafios mais presentes são o uso eficiente dos investimentos, obtenção de dados para executar trabalhos e possuir capacidade necessária para cumprir seu mandato.

Por fim, 82% da infraestrutura é provida por empresas privadas ou estatais que atuam em regime de mercado, sendo que a maior parte dos processos não envolvem tomada de decisão por parte dos reguladores, sendo eles apenas fiscalizadores dos processos de tomada de decisão.

3.4. Recomendação do Conselho sobre princípios para a participação de privados na infraestrutura

A Recomendação do Conselho sobre Princípios para a participação do setor privado na infraestrutura foi elaborada em 2007 sob a tutela do Comitê de Investimentos. Considerando que os recursos públicos se tornaram insuficientes para manter e expandir a infraestrutura necessária para atingir as metas de bem-estar da população, formuladas pela Declaração do Milênio das Nações Unidas, o setor privado surgiu como um interessado em proporcionar essa infraestrutura e capaz de realizar os aportes de capital necessário. Contudo, considerando o histórico de concessões e PPPs frustradas ao redor do mundo, a OCDE se incumbiu de assessorar governos sobre métodos e instrumentos para que essas participações fossem exitosas.

A governança da infraestrutura é tratada de forma difusa pela OCDE, não sendo possível atribuir a um único comitê ou grupo de trabalho como “responsável” por infraestrutura. Comumente o tema está relacionado a investimentos, parcerias público-privadas, gestão de riscos e desastres naturais, proteção ambiental e governança de empresas estatais. Uma série de instrumentos legais da OCDE tangenciam a questão da infraestrutura, porém, a presente Recomendação foi escolhida como objeto de discussão porque o caráter de governança da infraestrutura se sobrepõe a outras temáticas aqui citadas.

Recomendações são normas da OCDE que não possuem caráter vinculante, ou seja, não obrigam seus membros e aderentes a seguirem o que está disposto, porém, possuem grande carga moral e normalmente são acatadas por países signatários. A Recomendação de Princípios para a participação do setor privado na infraestrutura contém 24 princípios que devem ser observados por empresas e *policy makers* quando o governo decidir incluir o setor privado no provimento da infraestrutura, subdivididos em 5 categorias: (i) optar pelo provimento público ou privado dos serviços de infraestrutura; (ii) melhorar o

ambiente institucional; (iii) metas, estratégias e capacitação em todos os níveis; (iv) fazer com que a cooperação público-privada funcione; (v) encorajar a conduta empresarial responsável. A seguir, os princípios serão explorados:

- I. Optar pelo provimento público ou privado dos serviços de infraestrutura.
 - i. Escolher se um bem será provido de forma pública ou privada com base em uma análise de custo benefício levando em consideração todas as formas alternativas de entrega e todos as receitas e despesas da obra ao longo do seu ciclo de vida útil;
 - ii. Nenhum projeto deve ser iniciado, independentemente da participação privada, sem estimar previamente a parcela de custos que será recuperada pelos usuários finais, ou, caso os usuários finais não sejam capazes de financiar inteiramente o projeto, quais são as fontes alternativas que podem ser utilizadas;
 - iii. A alocação de riscos e responsabilidades entre setor público e privado deverá ser escolhida com base no modelo de participação escolhido e levando em consideração o interesse público;
 - iv. A disciplina fiscal e a transparência devem ser sempre protegidas, o governo deve entender as implicações de compartilhar responsabilidades com o setor privado, não devendo utilizar o investimento privado como forma de transferir custos e responsabilidades;
- II. Melhorar o ambiente institucional.
 - v. Um ambiente facilitador do investimento em infraestrutura precisa ter altos padrões de governança corporativa e governança pública, transparência e *rule of law*, proteger direitos de propriedade e contratuais;
 - vi. Os projetos de infraestrutura precisam estar livres de corrupção em todas as suas etapas e isso se dá através de medidas efetivas por parte das autoridades públicas;
 - vii. Os benefícios da entrada do setor privado são maximizados quando há competição, por isso é necessário um esforço para aumentar a competição, submeter as empresas à pressões comerciais e acabar com qualquer barreira à entrada desnecessária;
 - viii. O acesso ao mercado de capitais é necessário para os participantes do setor privado. Quaisquer restrições a circulação de capitais devem levar em consideração os impactos nas políticas macroeconômicas, sob pena de prejudicar o provimento de infraestrutura;
- III. Metas, estratégias e capacitação em todos os níveis.
 - ix. As autoridades públicas devem realizar consultas com os usuários finais e *stakeholders* interessados;

- x. As autoridades públicas envolvidas em projetos de infraestrutura com operadas por capital privado devem ser capacitadas para lidar com questões comerciais e empresariais típicas do setor privado, devem ter a capacidade técnica de lidar com as questões emergentes em par de igualdade com a sua contraparte privada;
 - xi. As estratégias e objetivos da participação do capital privado na infraestrutura precisam ser compreendidos e compartilhados através de todos os níveis da administração pública;
 - xii. A administração precisa criar mecanismos de coordenação entre níveis administrativos e diferentes regiões do país;
- IV. Fazer com que a cooperação público-privada funcione
- xiii. As autoridades públicas devem comunicar com clareza o objetivo da sua política de infraestrutura e devem criar mecanismos de consulta entre setor público e privado, independentemente de projetos individuais;
 - xiv. Deve haver uma política de divulgação de todas as informações relevantes sobre projetos de infraestrutura entre a administração pública e parceiros privados, incluindo infraestrutura pré-existente, critérios de desempenho e punições por não adimplemento de regras estabelecidas;
 - xv. Os processos licitatórios devem garantir justiça no procedimento, igualdade e transparência;
 - xvi. O acordo formal entre autoridades públicas e agentes privados deve ser clara em termos qualitativos e quantitativos, bem como explicar com clareza objetiva a alocação de riscos;
 - xvii. A regulação da infraestrutura precisa ser confiada a autoridades competentes, munidas de recursos e blindadas de influências das partes envolvidas, seja a administração pública ou empresas privadas;
 - xviii. Eventuais renegociações contratuais são compreendidas com inevitáveis, exatamente por isso devem ser sempre conduzidas de boa-fé e sem discriminação entre empresas;
 - xix. Mecanismos de solução de controvérsias devem estar sempre presentes em todos os projetos de infraestrutura durante o seu ciclo de vida, como forma de sanar conflitos entre as partes envolvidas em um projeto;
- V. Encorajar a conduta empresarial responsável.
- xx. O setor privado deve observar, em acordo com a administração pública, princípios e padrões de conduta empresarial responsável;

- xxi. Empresas privadas somente devem participar em projetos de infraestrutura se seguirem princípios de boa-fé e tiverem comprometimento com as suas funções;
- xxii. Os participantes do setor privado, assim como seus representantes e subcontratados, não podem recorrer a propina ou práticas irregulares para obter contratos, adquirir ativos ou adquirir favores, nem devem aceitar ser parte dessas práticas quando operarem infraestrutura;
- xxiii. O setor privado deve contribuir com estratégias de comunicação e consulta com o público geral, seus consumidores, comunidades afetadas, *stakeholders* corporativos para desenvolver estratégias comuns com todas as partes envolvidas;
- xxiv. Os participantes do setor privado envolvidos na provisão de serviços vitais para as comunidades precisam levar em consideração a consequência de suas ações para a comunidade e devem trabalhar junto com a administração pública para evitar ou mitigar danos sociais.

3.5 Trabalhos *elaborados* ou recomendados pelo SBO Network of Senior Infrastructure and PPP Officials

- *Public-Private Partnerships Reference Guide*: Em sua Terceira versão, este guia foi elaborado pela OCDE em parceria com o Banco de Desenvolvimento Asiático, Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento, *Global Infrastructure Hub* (será discutido adiante), Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Islâmico de Desenvolvimento, Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa, Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico e Banco Mundial. Consiste em um guia abrangente sobre como e porque utilizar parcerias público-privadas em obras ou questões de infraestrutura;
- *OECD Recommendation on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*: Princípios da OCDE sobre parcerias público-privadas, embora fora do escopo do artigo, discute tangencialmente a questão da infraestrutura, exigindo avaliações de custo-benefício entre provimento público, privado e misto ao prover infraestrutura.

4. Espaços de Discussão

Ao longo dos anos, a OCDE, seus países-membros, parceiros e diversos outros realizaram eventos e fóruns de discussão sobre a governança da infraestrutura. A presente seção explora um desses espaços de discussão: o *OECD Forum on Governance of Infrastructure*, evento anual que ocorre na sede da organização desde 2016. Porém, é importante frisar que existem outros espaços de discussão importantes, como, por exemplo, o *Global Roundtables on Infrastructure Governance and Tools*, por exemplo, que conta com a participação de atores importantes¹², mas cuja a OCDE não é protagonista.

¹² Os grupos parceiros por este fórum são o Banco de Desenvolvimento da Ásia, Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento, *Global Infrastructure Hub*, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco de Desenvolvimento

O primeiro evento deste tipo realizado na OCDE foi um simpósio de apenas um dia, realizado em 29 de fevereiro de 2016. Contando com apenas três seções, o evento discutiu: (i) mapeamento dos gargalos na governança da infraestrutura; (ii) garantindo impacto: planejamento e preparação de projetos de infraestrutura; e (iii) transparência e integridade.

O segundo fórum fora realizado em 20 de março de 2017 e foi o primeiro fórum da OCDE a contar com a elaboração dos principais *papers*, no âmbito da organização, sobre o tema. Contou com quatro seções abordando infraestrutura, empregos e infraestrutura, investimento público e atração do investimento privado. A página da OCDE conta com diversos materiais do fórum para os que se interessarem, como apresentações em *powerpoint*, anotações, agenda do dia, perfil dos palestrantes e artigos relevantes.

O terceiro fórum, realizado em 28 de março de 2018, focou nos aspectos de transparência, sustentabilidade e inclusão da infraestrutura. Parte dos materiais estão disponíveis no site da OCDE, tal como no último caso.

O quarto fórum, realizado em 17 de abril 2019, focou nos desafios enfrentados pela administração pública ao prover infraestrutura. As mesas de discussão focaram nos dez temas do *OECD Framework for the Governance of Infrastructure*, PPPs e também fora publicado o trabalho *Closing the Gender Gap in Infrastructure*, sobre questões de gênero na infraestrutura. A ideia deste trabalho é demonstrar como a infraestrutura reduz a desigualdade entre homens e mulheres: por exemplo, em países em desenvolvimento, a ausência de água e eletricidade são normalmente acompanhadas de uma série de trabalhos domésticos extenuantes que caem sobre as mulheres.

O fórum de 2020, ao menos durante a elaboração do trabalho, ainda não fora realizado e foi postergado devido a Covid-19. Está previsto para outubro de 2020 e discutirá a mudança no ambiente político e infraestrutura, o papel do meio-ambiente e das medidas socioeconômicas nos processos de tomada de decisão, mudanças climáticas e o papel da tecnologia e sustentabilidade na governança da infraestrutura.

5. Bases de Dados

5.1. Global Infrastructure Hub

Em 2014 o G20, percebendo a necessidade de produzir dados e análises sobre infraestrutura, iniciou o projeto *Global Infrastructure Initiative* que culminou na fundação da ONG *Global Infrastructure Hub* (GIH), cuja missão seria: (i) desenvolver uma rede de compartilhamento de dados e conhecimentos sobre projetos de infraestrutura, fontes de financiamento, bancos de desenvolvimento, organizações internacionais e instituições privadas atuantes no setor de infraestrutura; (ii) cobrir déficits de informação que fossem de interesse de investidores; (iii) desenvolver abordagens de implementação de boas práticas do G20; (iv) capacitasse autoridades públicas para promover arranjos institucionais favoráveis a infraestrutura; e (v) criassem uma base de dados de projetos de infraestrutura e instituições interessadas no financiamento da infraestrutura, criando um ambiente de facilitação.

Islâmico, a própria OCDE, Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa, Comissão Econômica das Nações Unidas para a Ásia e Pacífico e o Grupo do Banco Mundial.

Posteriormente, a OCDE, em parceria com G20, Banco Mundial e GIH lançaram o *Quality Infrastructure Investment Database*, uma base de dados contendo informações sobre fundos, países, artigos acadêmicos, princípios sobre desenvolvimento sustentável, eficiência econômica, considerações ambientais, resiliência material e questões sociais relacionadas, assim como outros tópicos relacionados a governança da infraestrutura.

5.2. OECD Data

O site OECD Data compila estatísticas sobre todos os países membros e parceiros sobre uma gama de assuntos. Infelizmente, a infraestrutura propriamente dita é abordada na somente na seção de indicadores sobre transportes e o Brasil não figura nas estatísticas. Contudo, os diversos *papers* aqui discutido empregaram informações sobre Transportes, Investimento Direto Estrangeiro e Formação Bruta de Capital, muitas vezes extraídos do OECD Data.

6. A Importância do Caso Chileno para o Brasil

Ao longo dos últimos anos, mais notadamente em 2010 com a entrada simultânea do Chile, Estônia, Israel e Eslovênia na OCDE, a organização passou a refletir sobre o significado e as implicações de sua expansão. Este processo fez com que o Conselho da OCDE decidisse no Encontro Ministerial de 2016 pela criação de um *Working Group on the Future Size and Membership* (WGM). O WGM é um grupo de trabalho cujo propósito é formalizar e institucionalizar o processo de acessão dos países candidatos, conferindo isonomia e eficiência ao processo.

O grupo elaborou o *Framework for the Consideration of Prospective Members* (“*Framework*”), adotado pelo Conselho em 2 de junho de 2017, consistindo em um procedimento básico de acessão direcionado a todos os membros prospectivos. O *Framework* afirma que, para aceder à OCDE, cada país deverá passar por um processo cujo objetivo é garantir que as normas e práticas do país acessante sejam convergentes com as normas e práticas recomendadas pela organização. O procedimento já havia sido aplicado para os países ingressantes em 2010, porém, apenas em 2017 ele foi institucionalizado.

A despeito de a OCDE possuir um conjunto de princípios e recomendações consolidados, cada país possui suas idiossincrasias, logo esses princípios e recomendações também devem ser flexíveis e fluidos para se adaptarem a diferentes conjunturas. Por esse motivo, cada país prospectado deve ter um processo de acessão customizado que leve em consideração suas especificidades.

Este membro em potencial deverá passar pelo crivo dos Comitês da OCDE que vão estudar em linhas gerais qual é o seu grau de convergência vis-à-vis os instrumentos da OCDE. Tudo começa com um documento do Secretário Geral que deverá criar um *Accession Roadmap*, ou em português, Mapa de Acessão que será aprovado pelo Conselho. Esse Mapa de Acessão é um conjunto de exigências e preocupações que são individualizadas para cada país.

Habitualmente, um Mapa de Acessão deverá conter: (i) uma descrição geral do processo de acessão; (ii) uma lista de comitês que deverão ser consultados, junto com uma

justificativa do porquê aqueles conselhos foram escolhidos, o grau de escrutínio que cada conselho deverá observar e uma descrição de como ele executará seus trabalhos; (iii) uma agenda de reuniões dos comitês, levando em consideração a disponibilidade das informações; (iv) uma lista de áreas onde o Secretariado será convidado para avaliar o país; (v) uma descrição formal do que é necessário para concluir o processo de acesso; e (vi) uma indicação da quantia de recursos requerida para o processo de acesso, que devem ser cobertas pelo país acessante.

O Mapa de Acesso indica todos os Comitês avaliados como pertinentes para julgar como o país acessante conduz uma determinada pauta, exigindo esclarecimentos, oferecendo recomendações e realizando estudos para fornecer uma opinião formal que oriente a decisão final do Conselho.

Neste contexto, um potencial processo de acesso brasileiro implica avaliar a conformidade brasileira a todos os instrumentos legais da OCDE, seus valores e suas práticas, inclusive em questões que tangem a questão da infraestrutura. Uma forma interessante de avaliar o que “espera” o Brasil em um processo de acesso é investigar como outros países foram tratados durante o seu processo de acesso, preferencialmente Chile e Colômbia, por serem países latino-americanos que acederam recentemente – 2010 e 2020 respectivamente. Entretanto, os processos de acesso tendem a ocorrer em portas fechadas, sendo público apenas o *roadmap* de cada país.

Felizmente, é possível descobrir mais sobre o Chile com base no relatório *Gaps and Governance Standards of Public Infrastructure in Chile*, elaborado pela OCDE, com participação ativa do *Public Governance Directorate*. O relatório, elaborado em 2017 avalia quais foram as reformas bem-sucedidas do Chile para alcançar seus bons resultados econômicos nas décadas anteriores e quais reformas foram malsucedidas, ou ainda, quais pontos carecem de reformas legislativas e administrativas para prosperar. Contando com 366 páginas analisando minuciosamente a questão chilena, o relatório completo pode não ser o melhor instrumento de análise, contudo, os critérios de análise podem ajudar a imaginar quais são os pontos a serem avaliados.

De acordo com o relatório, entre 1990 e 2015 o país universalizou a água potável e o esgoto, entre 2004 e 2014 conectou norte e sul por meio de uma malha viária de alta qualidade, assim como cidades importantes e vias transversais. Outros sucessos importantes foram obtidos em setores como ampliação de portos e construção de metrô na capital, Santiago.

O sucesso do Chile se deve em parte ao fato de que as escolhas de investimento após a sua democratização eram, nos termos da OCDE, “óbvias”, dado que as necessidades de prover saneamento e água potável eram urgentes e o retorno marginal de cada investimento público era alto. Atualmente o país enfrenta retornos de bem-estar muito menores do que enfrentava há 25 anos, problemas ambientais como poluição, exigindo uma postura muito mais estratégica do que exigia há 25 anos atrás.

Mas o sucesso do país também se deve ao seu sucesso institucional. De acordo com a OCDE o Ministério de Obras Públicas é composto por profissionais capacitados, garantindo a execução de projetos de alta qualidade e desejados pela sociedade; do outro lado, o Ministério das Finanças se preocupa para que cada projeto seja financeiramente viável no longo prazo e passível de amortização. Do outro lado, é um dos países da OCDE

que possui menor capacidade de planejar investimentos de médio e longo prazo, contudo, à medida que a renda per capita aumenta é uma necessidade que se impõe. Outro problema que se impõe é o alto grau de compartimentalização do governo chileno que impede que a infraestrutura seja pensada de forma transversal. Por fim, a OCDE recomenda critérios mais objetivos para determinar se a infraestrutura será provida de forma privada, ou pública, apontando que o Chile carece de critérios, tornando a decisão majoritariamente política.

7. Conclusões

Este artigo percorreu por diversos instrumentos legais e *papers* elaborados pela OCDE, eventualmente em parceria com outros organismos internacionais, principalmente o G20, com o objetivo de reconstruir uma literatura sobre governança da infraestrutura, temática que a organização ora trata de forma independente, ora trata paralelamente com outros temas, normalmente PPPs, regulação e investimentos. Também demonstrou que a organização avançou na produção de *frameworks* regulatórios e dados quantitativos sobre infraestrutura, mas ainda deixa a desejar quando trata de dados quantitativos, possuindo apenas informações esparsas sobre investimento em modalidades de transporte, tais como ferrovias, rodovias, portos e aeroportos.

Somando os instrumentos legais e *papers* com a experiência chilena, também é possível intuir que um eventual processo de acessão brasileiro irá avaliar a qualidade das leis de licitação e concessão brasileiras, a qualidade das agências reguladoras brasileiras, o desempenho do Ministério da Economia e a composição federativa do gasto público brasileiro (a OCDE prefere gastos feitos por autoridades regionais, mas avalia caso a caso). Portanto, uma expectativa razoável é a de que o Brasil deva reavaliar sua política de concessões e parcerias ou ao menos justificar perante a organização a racionalidade da sua tomada de decisões.

Por fim, uma tendência recente nos últimos três anos foi a emergência das questões ambientais e questões de gênero nos fóruns e trabalhos da OCDE. Uma potencial acessão do Brasil à organização possivelmente envolverá essas pautas de forma inédita, visto que durante a acessão do Chile, tais pautas ainda não haviam sido maturadas dentro da organização e, no caso da Colômbia, não existem informações que corroborem a questão ambiental e de gênero concomitante a questão da infraestrutura, embora tenham surgido como pautas independentes.

Embora a confiança brasileira de que há convergência entre Brasil e OCDE, a governança da infraestrutura tem potencial para ser um dos grandes entraves do país em seu processo de acessão.

Referências

OECD. **Gaps and Governance Standards of Public Infrastructure in Chile: Infrastructure Governance Review.** [s.l.]: OECD, 2017. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/gaps-and-governance-standards-of-public-infrastructure-in-chile_9789264278875-en>. Acesso em: 8 jun. 2020.

OECD. **Getting Infrastructure Right: A framework for better governance.** [s.l.]: OECD, 2017. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/getting-infrastructure-right_9789264272453-en>. Acesso em: 8 jun. 2020.

INFRAESTRUTURA – A QUESTÃO DA INFRAESTRUTURA NA OCDE: ATORES, INSTRUMENTOS NORMATIVOS E ESPAÇOS DE REGULAÇÃO

OECD. **The Role of Economic Regulators in the Governance of Infrastructure**. [s.l.]: OECD, 2017. (The Governance of Regulators). Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-role-of-economic-regulators-in-the-governance-of-infrastructure_9789264272804-en>. Acesso em: 8 jun. 2020.

G20/OECD **Effective Approaches for Implementing the G20/OECD High-Level Principles on SME Financing**. [s.l.: s.n.], 2018. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/economics/g20-oecd-effective-approaches-for-implementing-the-g20-oecd-high-level-principles-on-sme-financing_329168b6-en>. Acesso em: 8 jun. 2020.

OECD. **Sustainable connectivity: Closing the gender gap in infrastructure**. [s.l.: s.n.], 2019. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/environment/sustainable-connectivity_6350ba66-en>. Acesso em: 8 jun. 2020.

United Nations Department of Economic and Social Affairs. **Handbook on Geographic Information Systems and Digital Mapping**. *Studies in Methods, Series F*, n° 79. Statistics Division. Nova Iorque, 2000. Annex VI - Glossary.

CAPÍTULO 8 -
POLÍTICA INDUSTRIAL NA
OCDE

VERA THORSTENSEN
FABIO THOMAZELLA

POLÍTICA INDUSTRIAL NA OCDE

Vera Thorstensen¹
Fábio Thomazella²**Resumo**

O artigo pretende mostrar como a temática das políticas industriais é tratada no âmbito da OCDE, tanto em países em desenvolvimento quanto nos países desenvolvidos. O tema das políticas industriais ganhou novo ímpeto na última década.

Palavras-chave: política industrial, OCDE, países em desenvolvimento, Indústria 4.0

Abstract

The article intends to show how the theme of industrial policies is approached by the OECD, both in developing countries and in developed countries. The issue on industrial policy has gained new momentum in the last decade

Keywords: industrial policy, OECD, developing nations, Industry 4.0

1. Introdução

Em um cenário econômico global cada vez mais dinâmico e com muitas incertezas, na última década, distintos países procuram sustentar seu crescimento, com o apoio de transformações estruturais e diversificação da produção doméstica por meio de políticas industriais. As políticas industriais, no entanto, vêm adquirindo contornos diferentes daquelas praticadas por governos no passado, configurando um novo conceito de política industrial.

Uma definição ampla para políticas industriais seria qualquer tipo de intervenção ou política governamental que intenta melhorar o ambiente de negócios ou alterar a estrutura da atividade econômica em relação aos setores, tecnologias ou tarefas que são esperados para trazer melhores prospectos de crescimento econômico ou bem-estar social do que ocorreriam na ausência desse tipo de intervenção (Warwick, 2013). Preocupações relacionadas à perda de capacidades manufatureiras e crescente competição de economias emergentes também vêm contribuindo para esse aumento no interesse em políticas industriais, assim como novos prospectos de uma nova revolução industrial, com novas e avançadas tecnologias.

Em quase todos os países da OCDE, o setor manufatureiro vem decrescendo em participação no PIB, principalmente devido aos seguintes fatores: demanda local por bens manufaturados saturada, alto crescimento da produtividade, o que requer menos empregos para produzir, a fusão das manufaturas com os serviços, à medida que as empresas manufatureiras progressivamente incorporam o valor dos serviços e, por fim, uma globalização crescente da produção industrial através do processo de *outsourcing* de indústrias intensivas em trabalho (OCDE, 2014).

No entanto, as manufaturas ainda exercem um papel central na maior parte das economias da OCDE. A mudança estrutural da economia dos países da OCDE para o setor de serviços levanta questões relacionadas a sua capacidade de manter crescimento da

¹ Professora da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas e Coordenadora do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimentos (CCGI).

² Pesquisador do CCGI.

produtividade, uma vez que os ganhos de produtividade têm sido menores no setor de serviços que na produção manufatureira na última década (OCDE, 2014).

Preocupações em relação à perda da participação manufatureira também estão relacionadas com uma erosão da base industrial, que poderia afetar atividades adjacentes na cadeia de valor, incluindo inovação e design. Especialistas ainda observam que economias maduras podem se adaptar e melhorar seus prospectos manufatureiros, devido a avanços em tecnologia, como novos materiais avançados, impressão 3D, um foco maior em mercadorias produzidas sob medida com objetivo em indivíduos e indústrias específicos (OCDE, 2014).

A pressão do meio ambiente também levou governos a reconsiderar os méritos da intervenção no campo da política industrial, pois os governos podem redirecionar a mudança tecnológica em direção a tecnologias mais limpas e impulsionar o investimento privado em novas atividades ambientalmente saudáveis (OCDE, 2014).

A política industrial tradicional entrou em desuso principalmente porque era considerada um empecilho à competição ao permitir que os governos escolhessem vencedores e favorecessem certos atores já estabelecidos, em detrimento de firmas jovens e inovadoras. No entanto, há agora um consenso crescente que o risco associado com uma política industrial seletiva pode ser minimizado através de uma nova abordagem para o papel governamental coordenador e facilitador, bem como através de novas formas para o governo e a indústria trabalharem em conjunto e evitar influência inadequada de interesses enviesados. Essa nova abordagem tende a reconciliar a política industrial e a política competitiva (OCDE, 2014).

Warwick (2013), em seu artigo para a OCDE, aponta as evidências sobre o pensamento emergente e as novas tendências na esfera da política industrial. Ele aponta para o renascimento do interesse pela política industrial, uma tendência que começou nos países em desenvolvimento há algum tempo, mas foi adotada mais recentemente pelas economias desenvolvidas. Em parte, conforme aponta Warwick, isso foi uma resposta ao início e à natureza da crise econômica e financeira de 2008-09 e à necessidade de encontrar novas fontes de crescimento e emprego, mas também refletiu preocupações de longo prazo sobre o declínio da manufatura como uma parcela da PIB e o desafio da competição das economias emergentes, principalmente da China.

Entre os principais estudos da OCDE sobre a temática da Política industrial, estão um documento sobre Ciência, Tecnologia e Indústria de 2014, trazendo as principais diretrizes sobre as novas políticas industriais. Há também um relatório de 2019 analisando as principais iniciativas de estímulo à atividade industrial moderna no âmbito dos países membros da OCDE, sobre o apoio à indústria e PMEs.

Por fim, há também um importante estudo da OCDE sobre política industrial em países em desenvolvimento, lançado em 2013 com título: "Perspectivas sobre o Desenvolvimento Global 2013: políticas industriais em um mundo em mudança". O Relatório traz os principais pilares do pensamento da instituição sobre política industrial. Embora tenha como foco os países em desenvolvimento, o relatório apresenta comparações entre as políticas industriais de países membros da OCDE e fora da instituição.

2. Principais aspectos da Nova Política Industrial

Conforme aponta o relatório da OCDE sobre Ciência, Tecnologia e Indústria de 2014, as novas políticas industriais, em geral, têm as seguintes características (OCDE, 2014):

a) foco em melhores condições estruturais: a inovação é guiada pelos negócios e para que a inovação ocorra, os negócios devem estar operando em condições favoráveis, ou seja, em um ambiente que haja *enforcement* de regras de competição, abertura ao comércio, disponibilidade de aprimoramento de habilidades (educação e treinamento vocacional).

b) As atividades de inovação devem embasar-se em diversos tipos de conexões entre diversos atores (empresas, universidades, indivíduos e intermediários). Muitos desses não operam eficientemente, o que leva a falhas de mercado, desse modo motivando a intervenção governamental para apoiar a cooperação em pesquisa, compartilhamento de conhecimento entre empresas ou entre empresas e universidades. Por fim, políticas de formação de *clusters* também podem ser eficientes.

c) Tecnologias de suporte à montante: o apoio governamental é provido mais no estágio inicial e para tecnologias genéricas, para não impedir competição à jusante ou infringir as regras de ajuda estatais que constam em tratados internacionais (WTO, EU). Essa abordagem contrasta com o foco em escolher os vencedores, mais em linha com as políticas industriais anteriores.

d) O uso de uma variedade de instrumentos e a tentativa de otimizar as políticas públicas: alguns países dão às compras governamentais um papel específico de estimular a inovação. Como o principal usuário, os governos podem influenciar a difusão de inovação. As demandas governamentais são consideradas particularmente efetivas para estimular inovações orientadas para determinado assunto ou missão, criando um mercado para tecnologia em áreas onde tal estímulo é necessário para enfrentar os desafios ambientais e sociais como saúde.

e) Apoio ao empreendedorismo: em muitos campos tecnológicos, novas companhias são essenciais para inovações e possibilitam uma competição benéfica com as empresas estabelecidas. No entanto, elas encontram muitas barreiras como acesso a finanças, mercados e habilidades que o governo pode ajudar a endereçar.

f) Atrair empresas estrangeiras e fortalecer o papel das companhias domésticas em cadeias globais de valor: os governos reconhecem que as ligações internacionais são essenciais para a indústria moderna e que os fluxos de tecnologia são globais.

g) A avaliação é essencial: deve ser independente e efetiva, para que os programas que não dão certo sejam terminados ou reorientados (a inabilidade para fazer isso foi uma grande falha das políticas industriais anteriores).

Na figura 8.1, é possível analisar a evolução da teoria e prática das políticas industriais modernas. Conforme é mostrado na figura, as políticas industriais passaram basicamente por três principais fases em sua formulação teórica.

Na primeira fase, que vai da década de 40 até a década de 60, a política industrial tinha como objetivo estimular determinado setor industrial, principalmente com base no

argumento da chamada indústria nascente. Nesse contexto, geralmente havia propriedade e coordenação estatal.

Na segunda fase, que vai da década de 70 até a década de 1990, a política industrial se alinha com a liberalização comercial, privatização e atração de Investimento Estrangeiro Direto, junto com estabilidade macroeconômica e interferência governamental mínima como requisitos para o crescimento e industrialização. Os programas de ajuste estrutural eram quase que universais e o papel das políticas industriais tradicionais é bastante questionado.

Por fim, a partir dos anos 2000, ocorre um renascimento das práticas de política industrial de uma nova maneira, que concerne, por exemplo, o formato institucional e o estímulo à inovação e ao avanço tecnológico como objetivos centrais.

Figura 8.1 - Evolução da teoria e prática na política industrial

Phase	Rationale and key approaches	Policy practices and instruments
1940s to late 1960s	Industrialisation is necessary for development. Market failures prevent this from happening automatically. Market failures are pervasive in developing countries.	Industrial policy is needed, particularly infant industry protection, state ownership and state co-ordination.
1970s to 1990s	Government failure is worse than market failure. Industrial policy is an invitation to waste and rent-seeking. Practical obstacles to industrial policy are significant.	Trade liberalisation (export), privatisation and attraction of foreign direct investment (FDI) together with macroeconomic stability and minimum government interference are the basic requirement for growth and industrialisation. Ubiquity of structural adjustment programmes.
2000s to present	Market and government failures are present. The "how" rather than the "why" of industrial policy is important. Differences exist with respect to the extent to which comparative advantage needs to be defined, not the principle.	Institutional setting matters but design is difficult. Flexibility in the practice of industrial policy is important. Innovation and technological upgrading should be a central objective of industrial policy. Promoting national innovation systems should also be an important objective.

Fonte: OCDE, 2014.

2.1. Estratégias recentes por país

Um número significativo de países da OCDE lançou política industrial e manufatureira nos anos recentes (OCDE, 2014).

A Dinamarca encomendou oito "times de crescimento" em áreas temáticas nas quais as empresas dinamarquesas têm uma vantagem competitiva internacional e potencial. Já o Reino Unido lançou sua Estratégia Industrial em 2012, cujo foco são habilidades tecnológicas, acesso a finança, parcerias com setores e compras. Nesse contexto, onze setores foram identificados e estratégias desenvolvidas em parceria com a indústria com objetivo de construir confiança para investimentos de longo prazo. Iniciativas significativas financiadas pelo governo incluem o Instituto de Tecnologia Aeroespacial, o Centro de Propulsão Automotiva Avançada, além do Centro para Inovação Agrícola.

Muitos países adotaram uma abordagem mais orientada para setores em sua estratégia nacional para Ciência, Tecnologia e Inovação, combinando financiamento direto (subsídios) e indireto (incentivos tributários). Na Austrália, foi lançado o *Our Plan*, com ênfase em prioridades de política inovadora para estimular a competitividade da manufatura australiana. A França, por sua vez, adotou a Nova França Industrial em 2013, com 34 setores estratégicos (aviões elétricos, hospitais digitais, e-educação, carros verdes, big data, robótica e cibersegurança).

A Holanda apresentou sua Iniciativa de Setores prioritários depois das eleições gerais de 2010. A nova política de inovação introduz uma abordagem setorial em nove setores: água, alimento, horticultura, alta tecnologia, ciências da vida, químicos, energia, logística e indústrias criativas. O Canadá, por sua vez, deseja fortalecer a competitividade do setor manufatureiro e, em particular o setor automotivo, aeroespacial e indústria naval.

Já os EUA pretendem se tornar um "ímã para manufatura" e criar empregos manufatureiros de qualidade ao incentivar um esforço nacional para reunir a indústria, universidades e governo para investir em tecnologias emergentes. O orçamento federal de 2014 incluía, nesse sentido, um valor de financiamento de US\$ 2.9 bilhões para expandir os processos manufatureiros, materiais industriais avançados e robótica.

3. Apoio à inovação no setor empresarial: indústria e PMEs

Em trabalho realizado por especialistas da OCDE (Hutschenreiter, Weber e Rammer, 2019), destacam-se as principais tendências de políticas públicas para as atividades de inovação e PMEs em países membros da OCDE. Discutem-se quais políticas podem fortalecer a P&D e a inovação em empresas, além de discutir possíveis formas de melhorar tais políticas, em resposta das novas necessidades, parcialmente criadas por novas tecnologias.

Nos países da OCDE, os governos esforçam-se para reforçar a competitividade internacional através de variedade de iniciativas de política, apoiando a inovação empresarial. Em particular, essas iniciativas facilitam o aprimoramento tecnológico das indústrias existentes e facilitam o desenvolvimento de setores estratégicos, estimulam o investimento em desenvolvimento e a captação de novas tecnologias, além do aprimoramento das PMEs e *start-ups* que exercem papel central em rejuvenescer e fortalecer a economia, mas enfrentam obstáculos específicos para se engajar em P&D.

Durante a era da globalização acelerada na década de 1990, a política industrial tornou-se orientada horizontalmente, com foco em uma estrutura mais "amigável" aos negócios e apoio público para a inovação. Os subsídios para P&D foram menos restringidos que os subsídios para outras áreas. As PMEs também contaram com apoio crescente através de *startups*.

Ainda na década de 1990, a abordagem dos sistemas de inovação nacionais, enfatizando análises combinadas da geração, difusão e uso do conhecimento ganharam força como uma referência para a política de inovação. Nesse contexto, a qualidade das interações entre a ciência e os setores de negócio e entre as empresas tornou-se prioridade.

Atualmente, a perspectiva sistêmica é também aplicada na discussão das "políticas transformativas" que procuram combater e modelar as transformações de larga escala guiadas pela mudança tecnológica e social e grandes desafios sociais. A emergência de uma abordagem mais orientada para objetivos em ciência, tecnologia e informação está tomando lugar no contexto geral das políticas governamentais.

Em linhas gerais, o Relatório fornece conclusões sobre o apoio a empresas inovadoras, desenvolvimento de setores industriais estratégicos, particularmente para o setor

manufatureiro e a transição para um novo método produtivo, da Indústria 4.0. Entre tais conclusões pode-se citar:

1) Suporte às empresas inovadoras, incluindo os *clusters* de inovação:

a) Avaliação e monitoramento: garantir que haverá impacto das iniciativas políticas. Monitoramento e avaliação tornaram-se uma parte integral das iniciativas de apoio.

b) Estabilidade e previsibilidade do apoio público: de forma a oferecer um ajuste para responder a percalços temporários, como uma recessão, e adaptação (para novas necessidades emergentes) contribuem para o sucesso de novas iniciativas de apoio.

c) Estabelecer metas para apoio de necessidades específicas de uma empresa: algumas iniciativas relacionadas a *startups* focam em suas necessidades específicas e levam em conta o inteiro ciclo de financiamento. O acesso a *expertise técnica* e infraestrutura de pesquisa para *start-ups* e PMEs facilita a transformação de novos conceitos em novos produtos e serviços.

d) Apoio a PMEs inovadoras através de compras governamentais: compras governamentais são influenciadas ao alinhar as necessidades estratégicas dos governos e o desenvolvimento de *expertise* e capacidades em *start-ups* especializadas e ao apoiar a comercialização de produtos e serviços inovadores.

2) Desenvolvimento de setores industriais estratégicos, particularmente na manufatura:

a) colaboração entre a indústria e a ciência: iniciativas apoiando a pesquisa conjunta entre empresas e institutos de pesquisa exercem papel importante para a transformação das indústrias existentes ao apoiar os setores emergentes.

b) Desenvolvimento de *clusters* regionais: construir parcerias público-privadas envolvendo pesquisa cooperativa entre academia e indústria, ajudam a estabelecer infraestrutura de pesquisa tecnicamente competitiva.

c) Combinação da *expertise* e o potencial de diferentes tipos de empresa: a ligação entre *expertise* e capacidades de grandes empresas multinacionais com a criatividade das PMEs e *start-ups* é uma característica emergente de algumas novas iniciativas que exigem a capacidades complementares e reduzem os riscos financeiros das empresas participantes.

3) Transição em direção a novos métodos de produção: a Indústria 4.0

a) Desenvolvimento de habilidades e competências: novas iniciativas de apoio tendem a enfatizar tanto a P&D (para novas tecnologias e processo de produção) e o desenvolvimento complementar das habilidades e competências da força de trabalho.

b) Engajamento dos participantes através de plataformas e redes: envolver atores públicos e privados na identificação de desafios têm sido útil para alinhar as pesquisas e as necessidades crescentes da indústria.

c) Difusão de novas tecnologias: instituições para a difusão de novas tecnologias exercem um papel fundamental na transição para novos métodos produtivos relevantes para a

Indústria 4.0. Algumas iniciativas de sucesso são construídas em redes já existentes e encorajam os participantes (universidades, intermediários e organizações privadas) a garantir recursos.

d) Avaliação de instituições de difusão e iniciativas: as avaliações necessárias requerem a aplicação de novas métricas de avaliação, levando em conta as características dos novos processos produtivos e suas propriedades sistêmicas.

3.1. A manufatura de última geração

De acordo com a OCDE, o mundo passa por uma grande transformação da produção, resultado do advento de uma série de tecnologias, incluindo tecnologias digitais, novos materiais, impressão 3D, nanotecnologia e biotecnologia industrial. Em conjunto, tais tecnologias podem ter consequências substantivas para a produtividade, o emprego, qualificação, distribuição de renda, comércio e bem-estar da população.

Em documento realizado para a OCDE (Hutschenreiter, Weber e Rammer, 2019), o termo "Indústria 4.0" surgiu na Alemanha e refere-se ao uso na produção industrial de tecnologias recentes e frequentemente interconectadas que possibilitam processos novos e mais eficientes, os quais, em alguns casos, geram novos produtos e serviços. As tecnologias associadas são muitas, desde desenvolvimentos em *machine learning* e *data science*, que permitem sistemas crescentemente autônomos e inteligentes, até sensores de baixo custo que são a base da *Internet of Things*, além de dispositivos que tornam possível a robótica de segunda geração possível.

Na mesma linha do Programa Indústria 4.0 alemão, muitos países iniciaram programas parecidos de estímulo à modernização de sua manufatura, adequando sua produção às exigências de um mercado competitivo. Em vários países desenvolvidos, há programas que intentam estimular a inovação e a tecnologia.

Na figura 8.2, é possível analisar as iniciativas de apoio à inovação em países da OCDE como programas de incentivo às empresas inovadoras (incluindo *clusters* de inovação e parques de tecnologia), desenvolvimento de setores industriais estratégicos, particularmente no setor manufatureiro e a presença de um programa de transição para novos métodos de produção, na mesma linha do Programa alemão "Indústria 4.0".

A figura mostra as diferentes iniciativas nesse sentido na Alemanha, Áustria, Dinamarca, Israel, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos. Esses países apresentam estratégias para estimular a inovação tecnológica e compõem os casos analisados no âmbito do artigo para avaliar as políticas de apoio à inovação.

Figura 8.2 - Iniciativas de apoio à indústria em países da OCDE

	Support for innovative enterprises, including innovation clusters and technology parks	Development of strategic industrial sectors, particularly for the manufacturing sector	Transition towards new methods of production – Industry 4.0
Austria		<ul style="list-style-type: none"> Virtual Vehicle R&D centre (COMET) 	
Denmark			<ul style="list-style-type: none"> Manufacturing Academy of Denmark (MADE)
Germany	<ul style="list-style-type: none"> Central Innovation Programme for SMEs (ZIM) High-tech Start-up Fund (HTGF) 		<ul style="list-style-type: none"> Industry 4.0* SME (Mittelstand) 4.0
Israel		<ul style="list-style-type: none"> Innovation Labs programme 	
Sweden			<ul style="list-style-type: none"> Produktion2030 (one of the strategic innovation programmes)
United Kingdom	<ul style="list-style-type: none"> High-Value Manufacturing Catapult Centre (HVMC) 		
United States	<ul style="list-style-type: none"> Small Business Innovation Research (SBIR) programme 	<ul style="list-style-type: none"> Manufacturing USA New York Nanotechnology Cluster 	

Fonte: OCDE, 2019.

A figura 8.3 apresenta uma breve descrição dos programas de estímulo nos diferentes países, como também a previsão do orçamento anual que eles exigem para serem postos em prática na Alemanha, EUA e Reino Unido.

O apoio para setores industriais estratégicos, notavelmente em indústrias manufatureiras, inclui tanto transformar indústrias existentes quanto facilitar a emergência de indústrias estratégicas ao utilizar o potencial de mudança tecnológica para inovação radical. O futuro da manufatura nas economias avançadas depende na habilidade dos negócios de desenvolver e se beneficiar das tecnologias que abrem radicalmente novos caminhos de inovação. Entre outros, citam-se a biotecnologia, nanotecnologia, novos materiais e microeletrônica como setores-chave nas inovações tecnológicas.

Para a OCDE, como o desenvolvimento tecnológico nessas áreas é fortemente guiado pela ciência, a cooperação próxima e efetiva entre a indústria e a ciência é crítica. A política do governo tende a focar no financiamento de P&D, incluindo P&D colaborativo entre empresas e pesquisa. Também deve apoiar o desenvolvimento de *clusters* regionais. Por exemplo, o Cluster de Nanotecnologia de Nova York foi estabelecido através de uma combinação de investimento público e privado em infraestrutura. Também envolveu uma parceria público-privada apoiando a pesquisa de semi-condutores e manufaturas, considerada estratégica para a indústria americana. Para manter a atratividade do cluster para as empresas, o investimento público mudou para reforçar, expandir e financiar novos institutos de pesquisa para a indústria nanotecnológica.

Na figura 8.3, é possível analisar as principais iniciativas de política de inovação em alguns países, bem como sua estimativa de orçamento e uma breve descrição do programa.

Figura 8.3 - Iniciativas de política de inovação em cada país

Policy initiative	Country	Period	Annual budget (million)	Brief description
ZIM	Germany	2008-present	555	The single-largest grant programme supporting the R&D activity of SMEs in Germany. ZIM provides grants covering 25-55% of R&D costs (up to EUR 380 000 for SMEs, and up to EUR 190 000 for universities and research organisations).
HTGF	Germany	2005-present	> 50, of which 30% is financed by business enterprises	Initiative to close the gap in seed financing for high-tech start-ups in Germany. The funding volume includes over 30% from private investors, covering established SMEs and large companies. In the first round, the fund invests up to EUR 500 000 in a firm; in a potential 2 nd round, the fund can provide up to EUR 1.5 million in additional equity capital.
HVMC	United Kingdom	2011-present	> 300 (> 800 for the entire Catapult Centre Programme), 30% of funding through commercial R&D contracts	A network of seven collaborative public-private R&D institutes aiming to improve the competitiveness of the UK manufacturing sector by focusing on commercialising new manufacturing technologies. A three-pillar funding model, combining institutional public funding, collaborative R&D project grants and commercially funded R&D contracts, strikes a balance between risk-taking, collaboration and stimulation of innovation.
SBIR programme	United States	1982-present	> 2 300	Long-standing programme to engage SMEs in federally funded R&D and increase private-sector commercialisation of innovation derived from such funding. The SBIR programme provides three-phase funding: Phase I: USD 150 000 for a feasibility study; Phase II: up to USD 1 million for performing R&D; Phase III: commercialisation through follow-on R&D funding from the mainstream budgets of government agencies (not involving SBIR funding).

Fonte: OCDE, 2019.

Na figura 8.4, apresentam-se os principais programas de estímulo à inovação industrial em países da Europa, como Dinamarca, Alemanha e Suécia, que visam à transição para o programa 4.0 de manufatura avançada.

Figura 8.4 - Programas de Estímulo Industrial na Europa

Policy initiative	Country	Period	Annual budget (EUR)	Brief description
MADE	Denmark	2014-19	10 million*; 47% of funding from business enterprises	An open collaborative initiative linking industry and academia nationwide to collaborate on industrial research projects that advance Danish manufacturing. SMEs can also obtain financial and knowledge-related support up to EUR 12 250 per company to participate in demonstration projects.
Industry 4.0	Germany	2011-present	22 million*; additional financial and in-kind contributions from private firms cover the operating costs of the Industry 4.0 platform	Maintaining and developing Germany's leading position in industrial manufacturing by increasing the sector's digitalisation; supporting research, networking of industry partners and standardisation by reinforcing comprehensive stakeholder dialogue to disseminate understanding of Industry 4.0.
SME (Mittelstand) 4.0	Germany	2015-present	44 million*	Supporting SMEs in the transition to Industry 4.0 through a network of 26 competence centres that help SMEs make better use of the opportunities of digitalisation and prepare for upcoming challenges of the digital economy. Funding per centre amount to around EUR 1-2 million per year.
Produktion2030 (strategic innovation programme)	Sweden	2013-present	10 million*, 50% of funding provided by business enterprises	Supporting the Swedish manufacturing industry to become a leader in sustainable production technologies. The programme issues calls for collaborative research proposals between industry and academia between EUR 0.5-1.0 million per project.

Fonte: OCDE, 2019.

O estabelecimento de plataformas como a Plattform Industrie 4.0 na Alemanha, reunindo atores públicos e privados, identifica desafios, desenvolve soluções e dissemina informação. As instituições de difusão exercem papel central na captação de tecnologias relevantes para a Indústria 4.0.

A iniciativa alemã SME 4.0 retrata algumas abordagens inovadoras ao apoiar a transição em direção a novos métodos produtivos. Em particular, faz uso de redes existentes de institutos participantes e encoraja os participantes a procurar recursos. Isso ajuda o programa a conter recursos, comparado ao investimento necessário para construir novas instituições. O acesso a redes já existentes de parceiros de indústria e pesquisa é economicamente salutar e garante que os institutos de pesquisa estejam alinhados com as necessidades dos parceiros comerciais.

Na Dinamarca, o programa MADE é organizado como uma associação independente. A liderança da plataforma consiste inteiramente em parceiros na indústria e na pesquisa, sem envolvimento governamental. O MADE expande o conhecimento disponível através das firmas participantes, conferências de inovação, workshops, pesquisa e visitas industriais com companhias manufatureiras que não estão diretamente envolvidas nos projetos de pesquisa.

Na Suécia, o programa Produktion 2030 aplicou uma abordagem de baixo para cima para conseguir seus objetivos, confiando aos participantes com grandes responsabilidades para desenvolver o programa. O sucesso do Production 2030 é evidenciado pelo interesse robusto dos atores de indústria e pesquisa em participar do programa (incluindo através de projetos co-financiados), garantindo sua relevância para as necessidades da indústria. O programa também empodera jovens pesquisadores ao tê-los em grupos de pesquisa. No entanto, conseguir e manter o equilíbrio necessário entre as empresas grandes e pequenas, e especialmente um envolvimento suficiente das PMEs é um desafio persistente.

Nos EUA, alguns institutos da iniciativa *Manufacturing USA* especializam em tecnologias relacionadas a manufatura inteligente e processos. Em todas essas plataformas e redes, as estruturas de governança exercem papel decisivo ao garantir que a pesquisa seja alinhada com as necessidades da indústria.

4. Relatório "Perspectivas sobre o Desenvolvimento Global em 2013: políticas industriais."

Conforme aponta o Relatório, políticas industriais são ações governamentais que visam apoiar mudanças na estrutura produtiva que aumentem a produtividade, incrementem as capacidades domésticas e criem mais e melhores empregos para a população.

O Relatório conclui, em linhas gerais, que os três ingredientes básicos para o desenvolvimento industrial bem-sucedido em países em desenvolvimento são: investimento em qualificação da mão de obra, acesso a financiamento e infraestrutura adequada. Uma estrutura estratégica é crucial para a implementação efetiva da política industrial, associada a liderança política, instituições fortalecidas e mecanismos de avaliação e monitoração efetiva.

Desde a última década, muitos países em desenvolvimento demonstraram interesse renovado em políticas industriais. Esses países vêm tentando diversificar e entrar em novos setores e atividades, assim como melhorar a produção doméstica. A transformação das estruturas produtivas é crescentemente considerada como parte das estratégias desses países para conseguir um crescimento sustentável e inclusivo.

Países como Brasil, China, Índia e África do Sul estão usando esquemas como fundos setoriais tecnológicos e compras governamentais para financiar e promover inovação e melhorar a produção em áreas prioritárias. Esses países também estão estimulando a criação de novas empresas, especialmente *start-ups* em áreas relacionadas à tecnologia da informação.

As políticas industriais por si não são uma garantia de sucesso. Os recursos para implementá-las, comprometimento de longo prazo, capacidade de implementação e monitoramento são considerados cruciais. A coordenação de ações em múltiplos campos e a capacidade de reorientar ações quando objetivos não são atingidos também são importantes. Muitos países em desenvolvimento enfrentam fortes pressões internas que impedem ou atrasam mudanças planejadas.

O risco de fracasso das políticas industriais é alto, devido a assimetrias de informação que reduzem a capacidade do Estado de planejamento, além do fato de que os governos enfrentarem obstáculos vindos de *lobbies* que resistem à mudança. Assim, a OCDE aponta em seu Relatório que a política industrial tem implementação complexa e nem sempre é bem-sucedida.

4.1. Planejamento e implementação das políticas industriais

Ao projetar e implementar as políticas de desenvolvimento industrial, os países em desenvolvimento estão enfrentando o desafio de superar múltiplas barreiras, especialmente no campo da qualificação da mão de obra, financiamento para inovação, Pequenas e Médias Empresas (PMEs) e infraestrutura.

A maior parte deles estão formulando novas estratégias que mobilizam investimentos em conjunto para endereçar as diferentes restrições e tirar proveito das sinergias entre a ação pública em diferentes campos:

- a) Mão de obra qualificada é considerada necessária para o aprimoramento da indústria porque estimula a inovação e ajuda os países a mover-se ao longo da cadeia de valor. No entanto, o alto investimento em educação não garante que as habilidades adquiridas vão necessariamente corresponder às demandas da estrutura produtiva, ou que os recursos humanos serão empregados de forma produtiva.
- b) Investimento em inovação é considerado central, visto que a criação de novas firmas e o aumento da produtividade em PMEs são frequentemente restringidas pela falta de financiamento. Instituições de financiamento público, em particular bancos de desenvolvimento, estão aumentando seu apoio nessa frente.
- c) Déficits em infraestrutura permanecem um grande gargalo para aumentar a competitividade.

Em linhas gerais, para a OCDE, uma política industrial inteligente contém três pontos essenciais para e pelas economias em desenvolvimento:

1. Ter como objetivo criar e permitir a existência de uma estrutura para o crescimento econômico;
2. Gerar crescimento inclusivo;
3. Contribuir para o desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, a política industrial da OCDE não significa políticas governamentais intrusivas, como escolher campeões nacionais e prejudicar a concorrência dos mercados. Para a OCDE, a política industrial significa que o governo deve fazer escolhas estratégicas como o apoio a P&D e no desenvolvimento de infraestrutura e políticas de qualificação.

As políticas industriais antigas, baseadas principalmente em subsídios para firmas, propriedade estatal e proteção tarifária carregam o risco de ineficiência, comportamento que defenda apenas os rentistas (*rent-seeking*) e a perpetuação de interesses específicos, com custos para os produtores, consumidores e a economia em geral.

Dessa forma, a OCDE aponta que os países em desenvolvimento devem implementar políticas industriais inteligentes sem firmar alvos em empresas ou indústrias. Em vez disso, podem apoiar uma gama de tecnologias e atores com medidas de incentivo à P&D, apoio a subsídios de treinamento de trabalho, acesso a financiamento e melhora na regulação e infraestrutura.

Entretanto, o Relatório aponta que muitos países ainda desejam fazer escolhas estratégicas sobre setores específicos. Os riscos associados podem ser minimizados com políticas industriais mais brandas que construam sistemas, criem redes, desenvolvam instituições e alinhem prioridades estratégicas. O Relatório da OCDE fornece exemplos bem-sucedidos de colaboração entre governo, indústria e outras organizações na China, Índia e no Brasil para desenvolver atividades econômicas que criam empregos e aumentam produtividade.

As políticas orientadas para a qualificação da mão de obra não devem apenas ter como objetivo investir em habilidades, mas também alinhar a educação com as necessidades do mercado de trabalho, melhorando a transição da escola para o trabalho e encorajar a adaptabilidade de longo prazo dessas habilidades às necessidades do mercado.

As políticas industriais também precisam levar em conta a economia informal, muito presente em países subdesenvolvimento, pois esta contribui para a geração de grande parte dos empregos nos países em desenvolvimento. Os trabalhadores informais geralmente são mal remunerados e têm baixa produtividade e ainda são frequentemente excluídos dos esquemas formais de proteção social. As políticas industriais devem fornecer medidas apropriadas para lidar com esse setor da economia de forma a impedir que a informalidade se torne um círculo vicioso de baixa produtividade, crescimento lento e exclusão social dentro do país.

Uma política industrial inteligente e moderna também deve levar ao desenvolvimento sustentável. O investimento em tecnologia verde para desenvolver energia renovável ou limpa pode ter muitos benefícios sociais e públicos, como ar limpo, menores emissões de

carbono com menor uso de combustíveis fósseis, preferencialmente de forma a gerar novos empregos devido a essa transição para uma economia sustentável.

4.2. Os desafios comuns das políticas industriais modernas

As políticas industriais modernas enfrentam novos problemas. O panorama produtivo global é caracterizado pela crescente importância das redes locais, regionais e internacionais para produção e inovação. Há também velocidade maior para a difusão de informação e maior mobilidade de capital e talentos. Novas formas de organização produtiva estão mudando as formas pelas quais as companhias e, portanto, os países podem construir suas vantagens competitivas.

Ao mesmo tempo, grandes mercados emergentes perceberam a relevância da demanda doméstica como uma fonte de crescimento, em adição às estratégias de incentivo à exportação. Os países também estão implementando políticas industriais em um novo cenário global onde alguns instrumentos comumente usados no passado não mais são aceitos. Além disso, políticas industriais precisam identificar mecanismos para engajar investidores estrangeiros operando no país, assim como os nacionais investindo no estrangeiro. A organização dessas políticas é mais complexa e, portanto, requer instituições mais fortes.

Para endereçar tais desafios, o Relatório aponta que as economias em desenvolvimento geralmente veem o aprimoramento da produção e o aumento do conteúdo de conhecimento nas exportações como condições necessárias para sustentar o crescimento e conseguir o desenvolvimento. Em particular, embora cada país siga uma abordagem diferente, há um consenso em um número de áreas:

- a) As políticas funcionam melhor quando seguem uma abordagem focada relacionada a tecnologias específicas e mercados focados (setores, *clusters*, distritos industriais, etc) e quando se diferenciam pela meta (por exemplo, auxílio às PMEs)
- b) Países introduzem cada vez mais instrumentos seletivos. Começaram a priorizar indústrias emergentes com o potencial de ter um impacto em outros setores produtivos, incluindo biotecnologia e inovação, ciência e tecnologia.
- c) O comprometimento do setor privado é primordial e espaços para o diálogo público-privado são necessários para estabelecer as prioridades e o prosseguimento das políticas. Os países estão investindo na criação de incentivos para estimular fluxos de informação entre o setor público e privado e para melhorar a capacidade de priorizar ações. No entanto, no tocante a esse assunto, os países estão atentos aos riscos de captura pelos interesses estabelecidos e das dificuldades em envolver nas consultas os pequenos e médios negócios. Os países crescentemente reconhecem a importância de estabelecer os mecanismos direcionados para promover a criação de *start-ups* e novas firmas, que podem ser importantes veículos para a criação de empregos e para dinamismo inovador. Políticas efetivas devem ser constantemente revisadas para efetivamente administrar os ganhos e reorientar o escopo e natureza das intervenções com base nos resultados atingidos.

d) esforços são necessários para mobilizar o investimento estrangeiro que estimula o aprendizado e o desenvolvimento produtivo na economia local e que tenha fortes ligações para frente e para trás.

As experiências em termos de governança nas economias em desenvolvimento são de interesse específico e costumam sugerir que as políticas industriais devem ter uma perspectiva de longo prazo, usualmente envolvendo atores em diferentes níveis de governo. Alguns países definem suas políticas industriais nos planos nacionais ao estabelecer metas e definir linhas de ação. Esse é o caso da maior parte das economias do Leste Asiático. No entanto, até mesmo países onde não há um plano formal de política industrial, o governo influencia o desenvolvimento industrial através de uma série de iniciativas que modelam o ambiente no qual o desenvolvimento produtivo acontece.

A política industrial frequentemente tem um componente regional e local bem forte. Em alguns países, há uma abordagem predominantemente vinda da base, onde a maior parte das competências no nível das capacidades tecnológicas e industriais são gestadas no nível subnacional. Outros países seguem um modelo mais imposto de cima, com uma margem de manobra reduzida para as autoridades locais ou regionais, como na África do Sul. Em outros casos, como China e Brasil, as iniciativas nacionais coexistem com ações regionais.

Políticas industriais devem ser parte de estratégias de competitividade mais amplas, explorando sinergias entre as políticas. A política industrial mostra alto nível de complementaridade com outras políticas. A maior parte dos resultados da política industrial são o produto de uma série de sinergias entre as ações governamentais e investimentos. A criação de novas atividades produtivas requer uma série de ações para ser postas em prática de forma coordenada, incluindo políticas macroeconômicas em linha com os objetivos de transformação produtiva.

Desde os anos 2000, as economias em desenvolvimento vêm estimulando o diálogo entre os atores públicos e privados, assim como novas formas de colaboração entre atores nacionais e territoriais, como no Brasil, China e Índia. No entanto, essas iniciativas não são sempre apoiadas em termos de recursos e vontade política, ou falta uma identificação clara de prioridades em termos de metas e planejamento. O sucesso sul-coreano é um bom exemplo da habilidade de identificar prioridades, estabelecer metas e alcançá-las através da combinação de políticas bem alinhadas.

4.3. Economias em desenvolvimento estão implementando políticas industriais

Segundo o Relatório, os desafios no panorama produtivo, marcado pela ascensão da China e o crescimento dos mercados emergentes, estão produzindo novas oportunidades assim como desafios a essas economias para melhorar a qualidade de vida de seus cidadãos e sustentar seus empreendimentos. Para isso, os governos estão desenvolvendo interesse em políticas industriais como parte de sua estratégia de desenvolvimento.

Desde o início dos anos 2000, a política industrial voltou a agenda das economias em desenvolvimento graças a uma variedade de fatores como:

A globalização e o crescimento chinês abriram novas oportunidades, mas também ofereceram algumas ameaças à criação de empregos em economias em desenvolvimento

e exigem abordagens mais estratégicas para entender os benefícios do novo cenário. A ascensão da China está motivando os países a olhar para o comércio e para a manufatura de outros ângulos na ordem geopolítica global. A criação e a retenção das capacidades manufatureiras e tecnológicas tornaram-se mais difíceis e tornaram-se uma prioridade em países desenvolvidos.

A China teve impacto nos países de maneiras diferentes, pois aumentou a demanda por recursos naturais, ajudando, portanto, a sustentar o crescimento em países em desenvolvimento, mas também contribuiu para a apreciação da moeda desses países. Também estimulou novos fluxos de investimento para os países em desenvolvimento, contribuindo para o dinamismo dos países africanos, mas desafiando a sobrevivência das manufaturas de baixo custo na América Central.

Políticas para desenvolvimento industrial não podem ser negligenciadas em tempos de crise, especialmente quando o panorama global está marcando por incertezas, novos atores e novos paradigmas tecnológicos. Mesmo os membros da OCDE estão preocupados com a perda de suas capacidades manufatureiras. A política industrial pode ajudar a canalizar os recursos para orientar a reorientação técnica em direção a práticas mais sustentáveis.

4.4. Como os países estão implementando as políticas industriais

Para a OCDE, desenvolvimentos recentes na teoria e prática de políticas industriais mostram que é possível identificar lógicas para a intervenção governamental através de políticas industriais. No contexto de países em desenvolvimento, a lógica de intervenção governamental inclui a o fato de que os incentivos de mercado nem sempre levam os países a especializar em atividades mais dinâmicas ou produtivas. Isso é o que acontece, por exemplo, em países especializados em mineração.

O fato de que o Estado tem um papel a cumprir em estimular a acumulação das capacidades tecnológicas e produtivas não é uma garantia de que tenha a capacidade de fazê-lo ou de fazê-lo bem. O desenvolvimento e implementação de políticas industriais não é tarefa fácil.

O Relatório da OCDE aponta como o Brasil fortalece sua parceria estratégica com a África através da EMBRAPA. Um pilar essencial da parceria com a África é a divisão da tecnologia e do conhecimento, especialmente em áreas de recursos naturais e agricultura. A EMBRAPA foi criada em 1973 como uma instituição ligada ao Ministério da Agricultura. Sua missão é aumentar o valor adicionado e a sustentabilidade da agricultura e pecuária brasileira. Promove pesquisa aplicada, desenvolve tecnologias que são colocadas a disposição dos produtores sem cobrança de propriedade intelectual e estimula a transferência de tecnologia. A EMBRAPA também trabalha com parcerias com grandes firmas para conduzir pesquisa experimental e aplicada.

O interesse renovado em políticas industriais decorre do panorama produtivo global, marcado pela ascensão chinesa, pelas demandas das novas classes médias e pelo crescimento dos mercados emergentes, o que exige uma nova abordagem política para sustentar o crescimento e criar empregos em economias em desenvolvimento. nesse sentido, muitos países, incluindo o Brasil, China, Malásia, Marrocos, Índia e África do Sul tem introduzido políticas para promover transformações estruturais.

Essas políticas se diferem das estratégias de desenvolvimento industrial do passado porque os países atualmente enfrentam um contexto de maior globalização econômica que exige o uso de novas ferramentas de política, novas formas de organização da produção e inovação nos níveis global e local, além da necessidade de conseguir uma transformação estrutural, garantindo ao mesmo tempo, a coesão social e a inclusão territorial.

Para a OCDE, a política industrial não é uma área de consenso, nem no âmbito governamental nem na política internacional ou nos círculos econômicos. No entanto, a complexidade de um novo panorama global e as tendências em economias em desenvolvimento sugerem que as políticas que estimulam a transformação da estrutura produtiva e o desenvolvimento industrial são cruciais para sustentar o crescimento e criar novos empregos. Embora não haja nenhum modelo único, algumas lições podem ser aprendidas a partir da experiência dos países que no passado e no presente desenvolvem tais políticas.

4.5. Desafios na implementação de políticas industriais em países em desenvolvimento

Conforme argumenta a OCDE, os principais desafios para implementar políticas industriais em países em desenvolvimento concernem fatores, por vezes similares aos também necessários em países desenvolvidos para a implementação de uma política industrial coerente. São citados:

- Necessidade de instituições fortes com incentivos a desempenho que ajudam a lidar com os riscos de captura por interesses de certos grupos de pressão, que podem distorcer o encaminhamento da política industrial;
- Promoção da inovação, *start-ups* e desenvolvimento em *clusters* são crescentemente usados como mecanismos para apoiar a melhorar a qualidade da produção.
- Fortalecimento de certas regiões para aumentar a efetividade da política industrial;
- Desenvolvimento sustentável abre oportunidades para os países em desenvolvimento, e políticas industriais específicas;
- Monitoramento e avaliação precisam estar presentes para melhorar a implementação da política e seu projeto.

4.6. Qualificação e habilidades da mão de obra

A qualificação da mão de obra é um componente-chave do desenvolvimento industrial. Para a OCDE, ao tornar as economias mais flexíveis em face da mudança tecnológica e estimular a inovação, permite-se que os países em desenvolvimento migrem de um crescimento impulsionado pela existência de insumos para um crescimento econômico guiado pela produtividade.

A qualificação é necessária para aumentar a produtividade total de fatores, portanto movendo a cadeia de valor. Em contraste, inadequações das habilidades dos trabalhadores são um empecilho ao crescimento da produtividade e afetam a habilidade das firmas de competir globalmente. Nesse contexto, as falhas de coordenação nos países em desenvolvimento acarretam alocação subótima de habilidades, diminuindo o crescimento econômico potencial.

Segundo o Relatório, para manter a competitividade em uma economia global e transacionar para indústrias com tecnologias mais avançadas e conhecimento mais apurado, as políticas industriais não devem apenas investir em mais e melhor qualificação, mas também alinhar a educação com as necessidades do mercado de trabalho, melhorar a transição da escola para o trabalho, encorajar a adaptabilidade de longo prazo das habilidades e promover a mobilidade internacional da mão de obra.

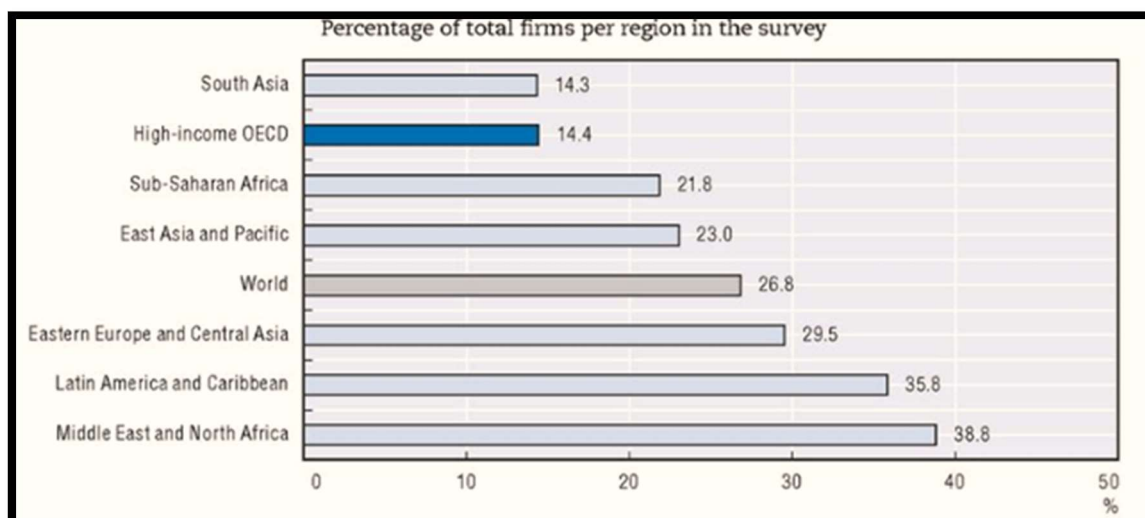
Uma das principais diferenças entre os países de alta renda e os países em desenvolvimento é a qualidade de seu capital humano. A expansão rápida da educação secundária e terciária tem sido um sucesso em países como Taiwan, Coreia do Sul e Singapura. Trabalhadores qualificados ajudam países em desenvolvimento a fazer a transição para indústrias intensivas em conhecimento e tecnologia, evitando, assim, a chamada "armadilha de renda média".

No entanto, o investimento em qualificação, mesmo nos mais altos níveis, não é uma condição suficiente para fazer a transição da renda média para a renda alta. Na verdade, as deficiências de qualificação podem afetar até mesmo os países que investiram massivamente em educação, com efeitos negativos significativos em termos de produtividade do trabalho e crescimento econômico. Esse é particularmente o caso de países do Norte da África e Oriente Médio, que sofrem com assimetrias de qualificação. Para continuarem competitivas na economia global, as nações de renda média não devem apenas investir em qualificação, mas também melhor direcionar a educação e o gasto de treinamento. Isso implica em particular que as autoridades públicas em países em desenvolvimento devem melhorar os mecanismos de coordenação e discutir os principais desafios concernentes à qualificação da mão de obra com as instituições educativas, sejam elas públicas ou privadas, o setor privado e os parceiros sociais.

A experiência internacional, por exemplo, em países como Chile, Índia e Coreia do Sul, mostra que essa coordenação ajuda a melhorar o desempenho dos sistemas de educação e treinamento e provê uma melhor resposta para as necessidades do mercado de trabalho, não apenas no presente, mas também no futuro.

Na figura 8.5, temos a porcentagem de firmas por região do planeta que consideram a qualificação da mão de obra como empecilho para sua atividade.

Figura 8.5 - Porcentagem de países que consideram a baixa qualificação da mão de obra como problema



Fonte: OCDE, 2013.

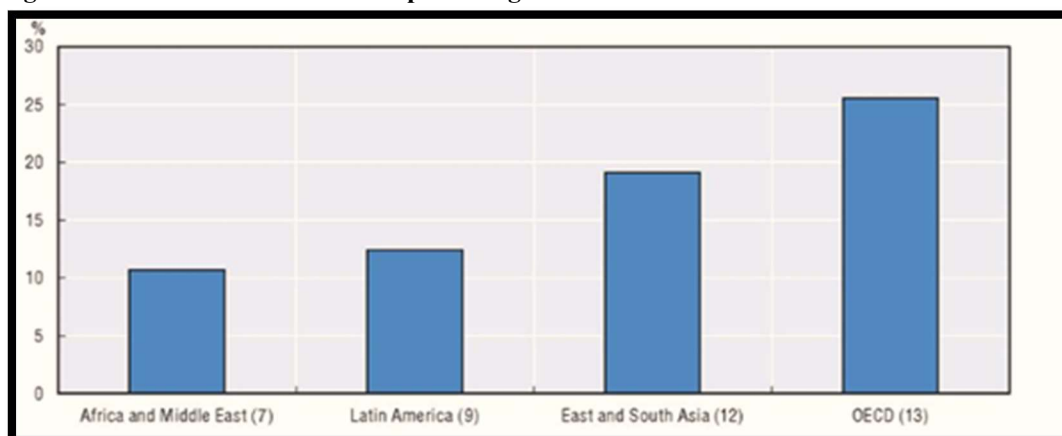
4.7. Mobilizando recursos financeiros

Segundo a visão da OCDE, o acesso adequado a financiamento é essencial para o aprimoramento produtivo e para o crescimento econômico. A escassez de financiamento em países em desenvolvimento é frequentemente resultado de pouca intermediação financeira. Pequenas empresas, que dependem quase que exclusivamente de empréstimos são mais afetadas pela assimetria de financiamento, principalmente no longo prazo.

Para enfrentar tais barreiras, os bancos de desenvolvimento vêm ganhando importância como instrumentos para facilitar o acesso ao crédito. Esquemas de garantia de crédito também cresceram consideravelmente em décadas recentes. As instituições financeiras internacionais têm contribuído para expandir o acesso financeiro para as empresas. Juntamente com os mecanismos de financiamento, novos instrumentos foram adaptados para responder às especificidades de PMEs em países que não são parte da OCDE.

Na figura 8.6, é possível analisar o crédito para a PMEs como porcentagem do crédito total em 2010. Como é verificado, os países da OCDE são os que mais destinam recursos a essas empresas, enquanto que os países pobres ainda restringem financiamento às PMEs.

Figura 8.6 - Crédito às PMEs como porcentagem total do crédito em 2010



Fonte: OCDE, 2013.

A falta de acesso à financiamento é uma deficiência grande para países que buscam melhorar sua capacidade produtiva. A escassez de financiamento prejudica o crédito de curto prazo, que é importante para financiar a mão de obra em geral e é considerado crucial para muitas firmas sobreviverem em um ambiente macroeconômico volátil, assim como os empréstimos de longo prazo são essenciais para o investimento.

Muitas firmas não têm acesso a instrumentos de financiamento formal, em particular PMEs e firmas em setores não tradicionais, devido a custos financeiros e assimetrias de informação persistentes. Aonde há acesso, as firmas podem contar apenas com o financiamento de curto prazo.

Bancos de desenvolvimento desempenham papel decisivo em setores com importância estratégica, além de proverem créditos anticíclicos em tempos ruins. Eles têm uma abordagem de desempenho diferente, que vai além das preocupações com lucratividade, risco e liquidez.

A OCDE também enfatiza o papel crescente de instrumentos de financiamento inovadores em facilitar o acesso ao financiamento das PMEs. Esses instrumentos atentaram para as normas técnicas governamentais e exerceram papel catalisador para atrair outros investidores institucionais e para atrair o conhecimento específico necessário.

Mecanismos de financiamento inovadores para SMEs também são promissores e incluem contratos de *factoring*, fundos incubadores e a configuração de um mercado de capital de risco. O acesso on-line a alguns desses instrumentos vem expandindo seu uso.

As políticas públicas com objetivo de estimular fundos de *private equity* também são apontadas como importantes, em particular para firmas com base tecnológica e inovadora. Apoiar os estágios iniciais dessas firmas é visto como essencial. Dado o desenvolvimento esparsos desses mecanismos de financiamento, é necessário estabelecer incentivos adequados para encorajar maior participação privada, por exemplo através de isenções fiscais para investidores.

Há ainda grandes assimetrias de informação entre as pequenas e médias empresas e o sistema financeiro. Políticas com objetivo de treinar gerentes de empresas e bancos locais

em práticas de contabilidade, assim como melhorar a disponibilidade de instrumentos financeiros, são importantes.

A assistência técnica e financeira para as PMEs precisa vir conjuntamente. Juntas com a criação de novos instrumentos financeiros e fortalecimento institucional, a introdução e monitoramento desses mecanismos é relevante para avaliar a efetividade desses programas e seus efeitos no desenvolvimento (produtividade, criação de empregos), catalisando outros atores financeiros e transferências de conhecimento.

4.8. Suprindo lacunas de infraestrutura

Para a OCDE, qualquer estratégia de transformação bem-sucedida requer um planejamento de infraestrutura e desenvolvimento para construir as conexões domésticas e estrangeiras de uma país. Lacunas significativas na provisão de infraestrutura atrasam a competitividade e a expansão econômica dos países em desenvolvimento. Esses países, portanto, precisam investir em infraestrutura, mas, acima de tudo, devem melhorar a efetividade das políticas de infraestrutura pública. A coordenação entre as diferentes agências encarregadas de tais políticas é essencial para superar múltiplas lacunas, incluindo de cobertura, acesso e custos.

A infraestrutura é um gargalo importante para a competitividade dos países em desenvolvimento. A maior parte deles precisam não apenas aumentar substancialmente seu investimento em infraestrutura, mas também priorizar os projetos de investimento e gestão. As fases de priorização, planejamento e execução precisam ser fortalecidas para aumentar o impacto sobre o desenvolvimento.

Enquanto a priorização e planejamento são as fases mais desafiantes para países em desenvolvimento, para os países menos desenvolvidos, a fase de execução é a mais problemática. De acordo com uma pesquisa da OCDE, em economias em desenvolvimento, baixas capacidades técnicas para desenvolvimento de projetos e a falta de uma estrutura para implementação de políticas destacam-se como os fatores mais adversos: os projetos são implementados sem uma análise prévia e a concessão de contratos é dada sem desenvolvimentos definitivos e estudos anteriores.

Grandes projetos usualmente têm custos muito altos e muitos estouram seus prazos. Investir em infraestrutura requer levar em conta as necessidades do setor privado em termos de conectividade doméstica e estrangeira. Por essa razão, garantir a coordenação entre os diferentes ministérios é visto como decisivo ao desenvolver e implementar melhores políticas.

Os mecanismos para o financiamento da infraestrutura, devem também ser melhorados. Os formuladores de política pública precisam fortalecer as fases de preparação e autorização do orçamento. Melhorar a infraestrutura em países em desenvolvimento requerá reforçar parcerias público-privadas e aumentar a participação do setor privado, como na reestruturação da infraestrutura, criando um quadro regulatório e introduzindo competição quando possível.

Isso exigirá melhores capacidades institucionais no nível governamental, reformas calibradas nos campos de regulação e contratos (formulação de contratos, processos regulatórios e instrumentos) e confiança aumentada entre o setor público e privado.

4.9. A economia política das políticas industriais

De acordo com o Relatório da OCDE, não apenas uma estrutura estratégica e integrada é necessária para a efetividade das políticas industriais, mas também a vontade política e os arranjos institucionais que governarão o desenvolvimento e implementação dessas políticas. Os elementos críticos do desenvolvimento industrial incluem assegurar fontes estáveis de financiamento, para definir mandatos claros e esquema governamental que estimule a coordenação e execução efetiva, além de investir no treinamento de gestores e funcionários profissionais.

A efetividade das políticas industriais não depende apenas do desenvolvimento adequado e da integração em panorama estratégico nacional mais amplo. O comprometimento político e os arranjos institucionais são elementos essenciais e têm sido fundamentais para o sucesso de experiências em países asiáticos como a Coreia do Sul e Singapura e países europeus como a Irlanda e a Finlândia, que foram capazes de escapar da "armadilha de renda média" depois de 1960. Esses casos demonstram a importância do que fazer da mesma forma do "como" fazer.

Alianças público-privadas são críticas para o desenvolvimento e implementação de políticas industriais nas condições globais existentes. No momento, na maioria dos países em desenvolvimento, as companhias privadas são os principais atores do processo de transformação estrutural. Realizam decisões sobre investimento e inovação com base na percepção das oportunidades do mercado. Estão também melhor posicionadas para detectar os obstáculos e os gargalos que limitam a possibilidade de tirar proveito dessas oportunidades. Por essa razão, o desenvolvimento e implementação de políticas industriais e estratégias demanda uma colaboração estreita entre o governo e as empresas privadas.

No entanto, essa relação envolve o risco que o governo possa ser capturado por interesses privados, um perigo que pode ser minimizado pelo estabelecimento de mecanismos de interação sujeitos a controle público.

Para a OCDE, a construção de estratégias é o processo mais importante no campo da política industrial, pois contribui não apenas para definir o conteúdo dessas políticas, mas também estabelece as bases de uma implementação efetiva. As estratégias baseadas em processos de diagnósticos e formulados através de procedimentos que envolvem uma participação ativa pelo setor privado e outros participantes fundamentais tornam mais simples de estabelecer a legitimidade a política necessária para as medidas de política pública. Estratégias bem desenvolvidas são uma ferramenta motivacional que os líderes nacionais podem utilizar para mobilizar as energias nacionais de forma a impulsionar seus objetivos comuns.

Os países em desenvolvimento estão conscientes que para diminuir a desigualdade em relação aos países desenvolvidos precisam desenvolver políticas nacionais de desenvolvimento. Eles precisam construir maiores capacidades para antecipar, planejar, implementar e ajustar suas políticas. Têm que desenvolver instituições e mecanismos para ação coordenada, com o setor privado e o governo, evitando paralisações. Devem adicionar mais flexibilidade a suas economias para responder aos desafios emergentes e oportunidades.

Segundo o Relatório, grande esforço de investimento em capacidades governamentais é necessário. Os governos em países em desenvolvimento precisam fortalecer suas capacidades de olhar constantemente para oportunidades e desafios. Devem desenvolver e implementar planos com base em interação fluida com o setor privado e outros atores. Finalmente, tem também que estabelecer instituições com grau de autonomia que permita representação adequada dos interesses sociais de longo prazo da sociedade, superando as pressões de grupos de interesse.

4.10. Economias em desenvolvimento ainda enfrentam desafios

Para a OCDE, apesar das melhoras significativas e da diversificação que se desenvolveu em alguns países em desenvolvimento, eles ainda enfrentam desafios competitivos significativos. Os países têm mostrado diferentes capacidades e formas de explorar as novas oportunidades que surgem. No entanto, dentro dos países, o sucesso é muitas vezes confinado a "ilhas de excelência", enquanto o resto da economia opera em níveis muito mais baixos de capital e conhecimento ou até mesmo grande setor informal.

Algumas economias em desenvolvimento estão diversificando seus produtos, transacionando da produção intensiva em trabalho como o setor têxtil para a produção intensiva em conhecimento, incluindo veículos, eletrônicos e farmacêuticos.

As capacidades relacionadas à inovação estão crescendo, mas ainda persiste a diferença com as economias da OCDE. Economias em desenvolvimento têm aumentado seu investimento em atividades relacionadas à inovação durante as últimas décadas. O investimento em P&D é um dos indicadores do comprometimento em relação à inovação. Os países em desenvolvimento estão inovando em modelos de negócio e em publicidade, mas ainda estão muito atrás dos outros países da OCDE como a Alemanha, os EUA e o Reino Unido. Além das mudanças tecnológicas, inovação também é introduzir novos modelos de negócio, serviços e experiências dos clientes. Uma população jovem é também vantagem para as economias em desenvolvimento, mas os empregos e a qualificação são grandes desafios. As economias em desenvolvimento têm uma população jovem que, em geral, cresce mais que os países ricos. A criação de oportunidades de emprego é grande desafio no curto e no médio prazo e requer o engajamento na diversificação e aprimoramento da produção e a habilidade de desenvolver habilidades e competências apropriadas.

As economias em desenvolvimento têm populações cada vez mais educadas, mas encontram dois grandes desafios: a) criar oportunidades de emprego adequadas para os mais qualificados e b) treinar pessoas em habilidades que serão requeridas pelo setor privado. A lacuna de qualificação entre países em desenvolvimento e países ricos pode ser medida de várias formas, como a qualidade e extensão da cobertura da educação, oferta de treinamento vocacional e disponibilidade de recursos humanos para atividades de pesquisa.

Novas habilidades serão exigidas não apenas em ciência e tecnologia, mas também em profissões técnicas, assim como no serviço público, para desenvolver e implementar melhores políticas.

4.11. As lições do que não deve ser feito em termos de política industrial

O Relatório da OCDE também aponta que muitos países, em diferentes épocas da história, desenvolveram e implementaram, com maior ou menor sucesso, políticas industriais para estimular a transformação da produção, ou seu aprimoramento ou reconversão. Em certos casos, essas políticas foram efetivas em conseguir obter seus objetivos, mas em muitos casos também falharam. Até as histórias de sucesso incluem diversos percalços e falhas, à medida que os países aprendem a desenvolver e implementar políticas através de erro e tentativa. Embora seja comum focar nas lições dos casos de sucesso, muito também pode ser aprendido a partir das falhas. Os seguintes pontos, de acordo com o Relatório, resumem o que não deve ser feito em termos de política industrial a partir da experiência de países da OCDE e fora da OCDE:

a) Subsídios indiscriminados: garantir subsídios sem condicionalidades aumenta o risco de seleção adversa dos beneficiários e o desenvolvimento de comportamento dependente da assistência entre as empresas que geralmente não é traduzido em esforços para aumentar a produtividade.

b) Apoio infundável: a ausência de uma perspectiva para o fim dos apoios governamentais para as empresas desencoraja os esforços necessários para aumentar sua produtividade

c) "Catedrais no deserto": a construção de fábricas ou laboratórios de pesquisa em locais remotos apenas funciona enquanto for parte de um plano maior para criar ligações para frente e para trás na cadeia produtiva e quando estiver ligado a programas de estímulo ao desenvolvimento da infraestrutura local.

d) Mitigação da competição: embora a criação de novas atividades e indústrias possa requerer apoio nos estágios iniciais (o tradicional argumento da indústria nascente), a exposição gradual à competição externa e interna pode garantir que essas atividades cresçam de maneira produtiva.

e) Priorização de setores liderada por uma burocracia "enclausurada": a atuação de uma burocracia "de gabinete" limita a possibilidade de gerar fluxos de informação.

f) Captura: consultas com o setor privado frequentemente acabam sendo lideradas por empresas já estabelecidas, embora a inovação e a diversificação da produção também dependam da criação e expansão das novas firmas. Mecanismos direcionados para estimular a criação de *startups* são necessárias para evitar os riscos das políticas que vão apenas ajudar a manter o *status quo* ao invés de estimular a dinâmica de mudança.

g) Baixa massa crítica de investimento: que limita a efetividade dos planos de desenvolvimento industrial. Se a contribuição governamental for muito pequena, não será possível mobilizar os fundos do setor privado.

h) Horizonte de curto prazo e orçamento anual: a criação e o fortalecimento da produção científica, tecnológica e produtiva levam tempo, então as políticas industriais com horizontes de curto prazo e baseadas em orçamentos anuais tendem a não ser críveis. Planos plurianuais e orçamentos são necessários para mobilizar ações e conseguir

resultados, mas isso requer também mecanismos efetivos para o monitoramento e avaliação para corrigir as falhas de implementação.

i) Falta de mecanismos de monitoramento e avaliação também limita a capacidade de gerar *feedback* entre o desenvolvimento da política pública e a implementação, além de reduzir a efetividade das políticas, que evoluem através de erro e tentativa. A falta de avaliação limita a possibilidade de revisar periódica da política para reduzir os riscos de captura e de seleção adversa.

5. Conclusões

A análise dos documentos da OCDE sobre políticas industriais demonstra que tais políticas vêm passando por uma resignificação, com características diferentes das que tinham no passado. A nova política industrial ganhou impulso especialmente depois da crise financeira de 2008 e com a competição crescente da China. O declínio da participação manufatureira em países desenvolvidos e subdesenvolvidos motivou a o renovado interesse em políticas industriais pelo mundo.

As novas políticas industriais focam em diferentes questões como: investimento público em qualificação da mão de obra, facilitação do financiamento para empresas, principalmente pequenas e médias empresas, além de investimentos públicos em inovação e P&D. É importante salientar que as políticas industriais antigas como subsídios exagerados, a proteção através de tarifas e a propriedade estatal são considerados mecanismos ultrapassados para política industrial.

Nos países desenvolvidos, a política industrial se insere em um contexto produtivo global, marcado por crescente velocidade de difusão da informação e grande mobilidade de capital e talento. Em linhas gerais, as políticas industriais diferem em cada país, mas têm pontos em comum como o foco em tecnologias e mercados específicos (setores ou *clusters*), bem como setores específicos como a biotecnologia e os investimentos em P&D. O envolvimento do setor privado é considerado primordial e espaços de diálogo público-privado são necessários para estabelecer prioridades para as principais políticas. Em geral, os países esforçam-se para reforçar a competitividade econômica no cenário internacional e, para isso, vem iniciando variedade de políticas públicas com objetivo de apoiar a inovação em áreas de alta tecnologia. A transformação das indústrias que farão a nova revolução produtiva mundial está em curso na OCDE e em todo o mundo. Muitos países operam programas e iniciativas para promover a Indústria 4.0 sob vários nomes e conceitos.

Essas iniciativas visam desenvolver setores estratégicos nesses países, geralmente ligados ao que existe de mais moderno em termos de tecnologia e inovação, além de aprimorar as indústrias que já existem e estimular o investimento em desenvolvimento e captação de tecnologias. Nesse sentido, a OCDE recomenda o suporte às empresas inovadoras e aos núcleos de inovação através das compras governamentais, por exemplo. A transição produtiva para a Indústria 4.0, no entanto, exige o desenvolvimento de habilidades e competências por parte das empresas e dos trabalhadores e constitui condição bastante necessária para a competitividade de um país na economia internacional no século XXI.

Referências

HUTSCHENREITER, G., J. WEBER and C. RAMMER (2019), Innovation support in the enterprise sector: Industry and SMEs, **OECD Science, Technology and Industry Policy Papers**, No. 82, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4ffb2cbc-en>.

OECD (2013), **Perspectives on Global Development 2013: Industrial Policies in a Changing World**, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2013-en.

Warwick, K. (2013), *Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends*, **OECD Science, Technology and Industry Policy Papers**, No. 2, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en>.

OECD (2014), *New industrial policies*, in **OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014**, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/sti_outlook-2014-21-en.

CAPÍTULO 9 -
SERVIÇOS - ÍNDICE DE
RESTRIÇÃO AO COMÉRCIO
DE SERVIÇOS DA OCDE:
METODOLOGIA DE
COMPOSIÇÃO E
REGULAÇÃO DOS SETORES

VERA THORSTENSEN
MARIA ISABEL DA CUNHA MATHIAS

SERVIÇOS

Índice de Restrição ao Comércio de Serviços da OCDE (STRI): Metodologia de Composição e regulação dos setores

Vera Thorstensen¹
Maria Isabel da Cunha Mathias²

Resumo

Este artigo examina a metodologia aplicada para aferição do índice de restrição ao comércio internacional de serviços - STRI, criado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, que mede o grau de restrição ao comércio de serviços estabelecido pela regulamentação doméstica dos membros. Atualmente são incluídos 22 setores de 46 países, dentre membros e não-membros da Organização.

Palavras-chave: OCDE - STRI - Índice de Restrição ao Comércio Internacional de Serviços

Abstract

This article examines the methodology adopted by Service Trade Restrictiveness Index - STRI, index designed by the Organization for Economic Cooperation and Development - OECD to measure the degree of restriction of measures related to services trade. It includes currently 22 service trade sectors established by domestic regulation in 46 countries, OECD members and non-members.

Keywords: OECD - STRI - Service Trade Restrictiveness Index.

1. Barreiras ao Comércio Internacional de Serviços

O setor econômico de serviços compreende a maior atividade econômica dos países, sendo responsável por mais de dois-terços do produto interno bruto global, atraindo mais de três-quartos do investimento estrangeiro em economias avançadas, gerando emprego para a maioria dos trabalhadores e sendo responsável pela criação da maior parte das novas vagas de emprego em nível global³.

Entretanto, obstáculos ao comércio global de serviços continuam sendo colocados de forma difusa, posto que a regulação e as políticas públicas referentes ao comércio internacional aplicáveis a cada setor de serviços são normalmente elaboradas sem levar em consideração os impactos econômicos que podem advir do tratamento estabelecido no âmbito doméstico.⁴

Barreiras ao comércio internacional de serviços são difíceis de identificar, reconhecer e medir, quando comparadas às barreiras ao comércio internacional de bens e mercadorias. Nessa área, normalmente a imposição de tarifas mais elevadas, limitação em forma de cotas, e até mesmo a proibição de importação de determinados bens e produtos são as medidas restritivas impostas por países que, dada sua natureza, podem ser facilmente identificadas e mensuradas.

¹ Professora da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas e Coordenadora do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimentos (CCGI).

² Pesquisadora do CCGI.

³ OECD. Services Trade. <http://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/>

⁴ OECD. Services Trade. <http://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/>

Contudo, a natureza intangível dos serviços não permite a utilização dos mesmos critérios para identificação e avaliação do grau de restrição existente em determinado setor. Há que levar em consideração, ainda, que a imposição de barreiras mais explícitas ao comércio internacional de serviços vem diminuindo nos últimos anos, uma vez que os acordos de comércio vêm focando em barreiras além da fronteiras, investimento e cooperação regulatória. Quantificar o impacto de tais dispositivos é mais complexo do que os acordos celebrados no passado, em que o foco era principalmente a redução de tarifas e outras medidas impostas na fronteira. Novas questões referentes a políticas públicas criam a necessidade de novas ferramentas e novos estudos.⁵

A OCDE desenvolveu ferramenta capaz de coletar, compilar, analisar e medir o grau de restrição no setor de serviços quanto ao quociente de abertura de seus membros e alguns outros países não-membros. Denominada **Índice de Restrição do Comércio Internacional de Serviços (STRI - OECD Services Trade Restrictiveness Index)**, foi lançada pela Organização em 2014⁶ e é atualizada anualmente. Constitui ferramenta baseada em evidências, fornecendo informações sobre a regulação que impacta o comércio internacional de serviços em 22 setores dentre os países da OCDE, mais Brasil, China, Costa Rica, Índia, Indonésia, Malásia, Rússia, África do Sul e Tailândia. Em conjunto, esses países representam mais de 80% do comércio global de serviços.

A análise anual sobre as barreiras ao comércio de serviços de 2019 elaborada pela OCDE determinou que o nível de novas restrições ao comércio de serviços ficou 30% mais elevado em comparação com 2018. As novas restrições têm implicações em toda a economia, mas o mercado de serviços do Espaço Econômico Europeu (EEE) continua a aumentar a liberalização. Em 2019, uma nova análise revela que o índice de restrição que afeta os serviços digitais segue crescendo.⁷

A seguir descreve-se, passo a passo, como é construído o Índice de Restrição ao Comércio Internacional de Serviços - STRI, o método e o processo de avaliação das restrições impostas em legislações domésticas que resultam na aferição do grau de restrição representado pelo índice.

Esta pesquisa foi elaborada com base no trabalho desenvolvido pela OCDE em 2015 - *Service Trade Restrictiveness Index (STRI): scoring and weighting methodology* sobre o método de pontuação e atribuição de pesos do STRI. O texto esclarece como o índice é composto em 18 setores de serviços, o qual traduzimos, resumimos e exemplificamos com os gráficos extraídos do mais recente relatório da OCDE, que ilustram o grau de liberalização de serviços no Brasil referentes aos respectivos setores.

Destaque-se que o Brasil faz parte do Grupo de Trabalho de Estatísticas em Comércio Internacional de Bens e Serviços, na qualidade de participante, isto é, o País pode ser convidado para todas as reuniões não confidenciais do Grupo e contribuir ativamente às

⁵ OECD. Nordås, H., “Services Trade Restrictiveness Index (STRI): The Trade Effect of Regulatory Differences”

⁶ OECD. Services Trade in the Global Economy. <http://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/>

⁷ República Portuguesa. Secretaria-Geral da Economia. Economia e Transição Digital.

<https://www.sgeconomia.gov.pt/noticias/ocde-indice-de-restricao-no-comercio-em-servicos-span-classnovo-novospan.aspx>

suas atividades, salvo quando o Conselho achar necessário que a participação seja parcial ou não aceita.⁸

2. Metodologia de pontuação e pesos do STRI

O sistema do STRI foi elaborado com o fim de simplificar tanto quanto possível e, ainda, capturar a complexidade das políticas sobre comércio internacional de serviços. Procura conciliar, por meio de um sistema simples, medidas que são vinculadas umas às outras e, em alguns casos, obedecem à determinada hierarquia. A metodologia é inferida de uma série de estudos setoriais, reunião de especialistas e da literatura sobre indicadores compostos.

O Índice de Restrição do Comércio de Serviços (STRI) é elemento central da avaliação da OCDE sobre a liberalização do comércio de serviços e estabelece uma métrica de avaliação desenvolvida pela própria Organização. É denominado indicador composto (*composite indicator*) formado a partir de indicadores individuais agregados em um único indicador, no âmbito da avaliação multi-dimensional da OCDE. Consiste na atribuição de pontuação a cada um dos 22 setores de serviços existentes nos 46 países que o compõem, conforme o grau de abertura ou fechamento de cada setor para o comércio internacional.

O STRI é uma medida de restrições de Nação Mais Favorecida (MFN) e não leva em consideração concessões específicas, tais como acordos regionais de comércio ou acordos de reconhecimento mútuo de regras. O sistema de pontuação e pesos se aplica à base de dados do STRI que atualmente contém 46 países, mas na época da publicação do *Services Trade Restrictiveness Index (STRI): Scoring and Weighting Methodology*, eram apenas 40, em 18 setores, que hoje são 22. A base de dados do STRI contém informações factuais sobre leis e regulações que estão documentadas com referência à fonte. A efetiva implementação de leis e regulações e percepções de empresas sobre tais implementações não são levadas em consideração na base de dados e nos índices do STRI.

As medidas de políticas públicas estão agrupadas sob as mesmas cinco áreas de políticas em todos os setores:

- Restrições de entrada de estrangeiros;
- Restrições na movimentação de pessoas;
- Outras medidas discriminatórias;
- Barreiras a concorrência;
- Transparência regulatória.

Há um grupo de medidas que são comuns a todos os setores, porém, o grau de restrição das medidas gerais pode variar ao longo dos setores em um mesmo país.

O sistema de pontuação e pesos é baseado em uma estrutura simples:

- São atribuídos pontos de 0 (não restritivo) a 1 (restritivo) às medidas de política, individualmente;

⁸ Thorstensen e Gullo. O Brasil na OCDE: Membro Pleno ou Mero Espectador. Página 17.

- Sob cada uma das cinco áreas de políticas, são atribuídos os mesmos pesos à todas as medidas;
- O peso é atribuído às cinco áreas de políticas de acordo com sua importância relativa. Especialistas distribuíram 100 pontos entre as cinco áreas de políticas conforme os critérios de importância relativa aplicados por eles. Os pesos aplicados são resultado dos critérios definidos por tais especialistas. Deste modo, a mesma área de políticas tem pesos diferentes em diferentes setores.

Essa estrutura parece bastante simples. Contudo, nem todas as medidas da base de dados são binárias, e algumas medidas estão vinculadas e algumas são evidentemente mais importantes do que outras.

Conceitualmente, é possível captar todos os detalhes incorporados nos dados brutos por meio de um sistema de pontuação binária. Entretanto, o propósito de um índice é apresentar uma "foto" do grau de restrição de um país e setor em um determinado ponto no tempo.

2.1. Medidas Gerais

As medidas gerais contínuas são comuns a todos os setores, assim como a hierarquia das medidas são comuns a todos os setores.

Limites à participação estrangeira são variáveis contínuas medidas em intervalo de 0 (zero) a 100 (cem) por cento, sendo zero quando a participação estrangeira não é permitida e cem por cento quando não há restrições. A medida é dividida em 4 intervalos, como segue:

1. Menos de 100% é permitida;
2. Menos de 50% é permitida;
3. Menos de 33% é permitida;
4. Zero participação estrangeira é permitida.

Se não há restrição, a medida recebe pontuação igual a zero. Se a participação estrangeira não é permitida em absoluto, haverá quatro pontuações iguais a um. Isto é, se zero participação estrangeira é permitida, os itens 1, 2 e 3 se aplicam: menos de 100%, menos de 50% e menos de 33%. Pelo mesmo raciocínio, se a participação estrangeira for limitada a 49%, por consequência, os itens 1 e 2 corresponderão à pontuação igual a um. (menos de 100% = 1 e menos de 50% = 1)

A medida ou a participação indireta receberá pontuação igual a um se aplicável o limite de menos de um-terço - que é normalmente o limite estabelecido para minoria de bloqueio - para que estrangeiros mantenham participação em investimentos em companhias locais.

Limitação de participação societária também influencia na pontuação de outras medidas. Se, por exemplo, participação estrangeira não é permitida, ausência de seleção ou de restrições aos membros do conselho não representa uma política de comércio liberal, ao invés disso, se torna redundante face à restrição de participação estrangeira. Quando nem

participação estrangeira, nem filiais estrangeiras são permitidas, todas as medidas referentes à presença comercial receberão pontuação igual a um, automaticamente.

Esse modo de pontuação assegura que, se um país elimina a restrição de participação estrangeira, por exemplo, mas estabelece critérios de seleção, a pontuação total do índice STRI irá melhorar.

Tabela 9.1 - Medidas que recebem automaticamente pontuação igual a um em decorrência de limitações à participação estrangeira

LIMITAÇÃO À PARTICIPAÇÃO ESTRANGEIRA (PE)		
0 = não é permitida a participação estrangeira	50>PE>0	67>PE>50
Todas as medidas sob "Restrições à entrada de estrangeiros", exceto medidas relativas a filiais ou entrada nos modos 1, 2 ou 4. Requerimento de capital mínimo. Tempo para completar todos os procedimentos oficiais, requeridos para registrar uma empresa. Custo total para completar todos os procedimentos requeridos para o registro de uma companhia. Número de procedimentos oficiais requeridos para registrar uma companhia.	Seleção: aprovação, salvo se contrário ao interesse nacional. Seleção: notificação Conselho de Administração: maioria deve ser residente. Conselho de Administração: ao menos um deve ser residente. Restrição de fusão e aquisição transfronteiriça.	Seleção: notificação

Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Se houver um monopólio legal que cubra todas as atividades sob a definição de um setor, o índice do STRI será igual a um. Se apenas algumas atividades do setor estiverem sob monopólio, a pontuação será balanceada como segue:

- a medida que formaliza o estabelecimento do monopólio recebe pontuação igual a um.
- o peso dado a essa medida corresponde à participação no mercado coberta pelo monopólio (x%). A participação é calculada de acordo com a média de todos os países onde for possível, com o fim de evitar problemas com endogeneidade.
- o peso de todas as outras medidas são ajustas conforme a fórmula (1-x).

A próxima medida geral para a qual se estabelecem parâmetros para pontuação é o período de permanência de pessoas naturais, cuja pontuação é dada com a utilização de dois colchetes. Embora o período permanência de pessoas naturais não tenha sido fixado no GATS, normalmente o período de três a cinco anos é mencionado. Dois parâmetros de período de permanência de pessoas naturais são introduzidos para pontuação:

- [menos de 36 meses]
- [menos de 12 meses]

Se pessoas naturais podem permanecer 36 meses ou mais, a pontuação é igual a zero, se podem permanecer menos de 12 meses, os dois colchetes recebem pontuação igual a um. Se a permanência de pessoas naturais em uma ou mais categorias movimentação de pessoas não for absolutamente permitida, os dois colchetes de duração de permanência para tais categorias receberão automaticamente pontuação igual a um. Para fornecedores de serviços contratuais a pontuação será igual a zero também se a duração da permanência for vinculada à duração do contrato, desde que a duração do contrato não fique restrita a menos de 36 meses.

Diversas medidas sob a área de política pública *Transparência Regulatória* são variáveis contínuas. Essas variáveis são transformadas em pontuações binárias através da identificação de um parâmetro acima do qual tempo, custo e o número de procedimentos são considerados encargos administrativos e recebem pontuação igual a um.

Tabela 9.2 - Parâmetros para medidas contínuas sob o título de políticas "Transparência regulatória e requerimentos administrativos"⁹

MEDIDAS	PARÂMETRO ACIMA DO QUAL A PONTUAÇÃO = 1.
Período de tempo de processamento do visto	10 dias úteis
Tempo para concluir todos os procedimentos oficiais requeridos para registrar uma empresa (em dias corridos)	Indicadores do <i>Doing Business</i> do Banco Mundial: Iniciar um negócio: valor do 25º percentil para 183 países, tomando a média de 2004-2011: 20 dias
Custo total para concluir todos os procedimentos oficiais requeridos para registrar uma empresa (em US\$)	Indicadores do <i>Doing Business</i> do Banco Mundial: Iniciar um negócio: valor do 25º percentil para 183 países, tomando a média de 2004-2011: 8,6% da renda per capita
Número de procedimentos oficiais requeridos para registrar uma empresa	Indicadores do <i>Doing Business</i> do Banco Mundial: Iniciar um negócio: valor do 25º percentil para 183 países, tomando a média de 2004-2011: 7 procedimentos
Tempo para concluir todos os procedimentos oficiais requeridos para construir um armazém (em dias corridos)	Indicadores do <i>Doing Business</i> do Banco Mundial: Lidar com licença de construção: valor do 25º percentil para 182 países, tomando a média de 2004-2011: 138 dias
Custo total para concluir todos os procedimentos oficiais requeridos para construir um armazém (US\$)	Indicadores do <i>Doing Business</i> do Banco Mundial: Lidar com licença de construção: valor do 25º percentil para 182 países, tomando a média de 2004-2011: 57,6% da renda per capita
Número de procedimentos oficiais requeridos para construir um armazém	Indicadores do <i>Doing Business</i> do Banco Mundial: Lidar com licença de construção: valor do 25º percentil para 182 países, tomando a média de 2004-2011: 14 procedimentos
Tempo para solucionar insolvência (em anos)	Indicadores do <i>Doing Business</i> do Banco Mundial: Resolução de insolvência: valor do 25º percentil para 137 países, tomando a média de 2004-2011: 2 anos
Custo para solucionar insolvência (em % do valor do bem)	Indicadores do <i>Doing Business</i> do Banco Mundial: Resolução de insolvência: valor do 25º percentil para 137 países, tomando a média de 2004-2011: 9% do valor do bem

⁹ Nota: Enquanto o custo total para concluir todos os procedimentos oficiais para registrar uma empresa foi aferido em dólares americanos, o parâmetro é calculado usando o custo como um percentual da renda *per capita*.

SERVICOS – ÍNDICE DE RESTRICÃO AO COMÉRCIO DE SERVICOS DA OCDE (STRD): METODOLOGIA DE COMPOSIÇÃO DO ÍNDICE E REGULAÇÃO DOS SETORES

Tempo transcorrido entre a submissão de uma declaração de aceitação da alfândega e desembaraço (em dias)	Indicadores do <i>Doing Business</i> do Banco Mundial: Comércio transfronteiriço: 2 dias
Um regime mínimo foi estabelecido	100 US\$

O Brasil figura na 124^a posição no ranking do *Doing Business* do Banco Mundial de maio de 2019, que classifica os países conforme o grau de facilidade em fazer negócios, conforme escala de 1 a 190. A classificação se inicia com países com maior facilidade em fazer negócios, com ambiente de negócios mais favorável ao início de novos empreendimentos locais.

Tabela 9.3 - Doing Business Ranking - Banco Mundial

Economy	Ease of Doing Business Rank	Starting a Business	Dealing with Construction Permits	Getting Electricity	Registering Property	Getting Credit	Protecting Minority Investors
Eswatini	121	155	96	132	104	94	162
Lesotho	122	84	165	158	114	94	147
Senegal	123	60	131	119	116	67	114
Brazil	124	138	170	98	133	104	61
Paraguay	125	160	75	109	80	132	143
Argentina	126	141	155	111	123	104	61
Iran, Islamic Rep.	127	178	73	113	70	104	128
Barbados	128	102	153	117	118	152	136
Ecuador	129	177	114	100	73	119	114

Fonte: <https://www.doingbusiness.org/en/rankings>

Compras governamentais estão cobertas por uma medida em setores em que compra governamental é uma pequena parte do mercado total. Em setores em que compra governamental é um mercado importante, tais como construção, restrição de acesso ao mercado de compra governamental são cobertas com maiores detalhes. Nestes casos, se houver *discriminação explícita de acesso em favor de empresas locais*, todas as outras medidas em compra governamental recebem pontuação igual a um.

Serviços audiovisuais, serviços de informática, construção e serviços de distribuição são pontuadas de acordo com esses princípios gerais e não são abordados no *Service Trade Restrictiveness Index (STRD): Scoring and Weighting Methodology*.

Serviços profissionais, telecomunicações e transporte, por outro lado, estão sujeitas a regulações mais complexas e específicas de cada setor, e requerem um sistema de pontuação próprio, que são explicadas nas sessões seguintes. Pontuação específicas do setor de serviços de *courier* e serviços financeiros estão explicadas na sessão VI.

3. Pontuação em Serviços Profissionais

Contexto

Os serviços profissionais cobertos pelo STRI são serviços jurídicos, contábeis, arquitetura e engenharia. Esses serviços geralmente são fornecidos diretamente pelo prestador em mercados estrangeiros e estão associados à movimentação de capital e trabalho (junto com conhecimento).

Comércio internacional ocorre em grande parte por meio de empresas que estabelecem presença comercial em mercados estrangeiros (modo 3) e por profissionais que se deslocam para o exterior (modo 4). Esses serviços também podem ser comercializados além da fronteira (modo 1) e também incorporados em produtos (como em um CD) ou transmitidos via redes de telecomunicação.

A maior fonte de falha de mercado associada às disposições sobre serviços profissionais é a assimetria de informações. Considerando que a característica de tais serviços é o alto nível de conhecimento técnico dos profissionais, as informações disponíveis para o fornecedor e para o consumidor são diferentes. Mecanismos para garantir a qualidade dos serviços por meio de padrões altos de educação e treinamento são geralmente vistos como apropriados. Apesar da terminologia divergir entre países, esses mecanismos normalmente tomam a forma de licenças e requisitos de qualificação.

Sob a perspectiva do comércio internacional, a principal questão que envolve essas medidas diz respeito a sua transparência e não-arbitrariedade à luz dos objetivos almejados por suas políticas públicas. As bases fundamentais para tais medidas decorrem da variedade de qualificações, treinamentos e experiência. Profissionais estrangeiros podem ser obrigados a demonstrar suas habilidades e familiaridade com as exigências locais por meio de educação, treinamento e exames. Outro aspecto diz respeito à transparência e etapas do procedimento para obter as licenças.

Um dos setores em que qualificação e exigências de licenças são mais restritas são as profissões jurídicas. Escritórios de advocacia que desejam operar em mercados internacionais normalmente não oferecem serviços jurídicos referentes à legislação local. Isso levou à introdução das chamadas "licenças limitadas" em alguns países, que cria um canal adicional para a entrada em mercados estrangeiros. O conceito de licenças limitadas, embora não tão elaborada, também é importante em outras profissões.

Metodologia de pontuação

A metodologia da pontuação deve explicar a hierarquia e o efeito conjunto da regulação, por exemplo, se nenhuma participação estrangeira é permitida, ou medidas pertinentes a empresas estrangeiras, tais como restrições quanto ao conselho de administração, se tornam irrelevantes. Outros exemplos são exigência de nacionalidade para licenças locais, que tornam exigências de residência e restrições referentes ao reconhecimento de qualificações estrangeiras irrelevantes. Em tais casos, onde medidas de maior grau hierárquico são de observância obrigatória, as medidas relacionadas de menor grau hierárquico são pontuadas como restritivas.

Além da natureza hierárquica, algumas medidas são vinculadas umas às outras e tem, quando combinadas, um efeito mais forte na restrição ao comércio internacional em comparação com os casos em que medidas atuam isoladamente. Notadamente, se uma exigência de nacionalidade para a prática da profissão jurídica é combinada com a ausência de possibilidade de licença limitada para fornecedores estrangeiros, esses dois impedimentos por si efetivamente veda a entrada no mercado por meio de movimentação de pessoas. Se, além disso, há uma exigência de que apenas advogados com licença expedida localmente podem ter participação em escritórios de advocacia, o setor seria completamente fechado.

Medidas que fecham todos os modos de fornecimento

A importação de serviços jurídicos seria impedida pela implementação combinada das seguintes medidas:

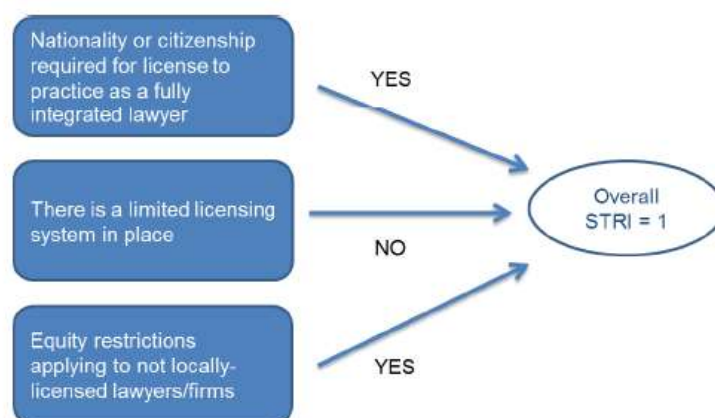
- (i) restrição à participação com exigência de que apenas advogados com licença local podem ser proprietários de cotas em escritórios de advocacia;
- (ii) exigência de nacionalidade ou cidadania para a prática da advocacia na qualidade de advogado completamente integrado;
- (iii) não há um sistema para licença limitada em funcionamento.

De igual modo, importações não seriam possíveis com a combinação de restrições a seguir:

- (i) banimento de propriedade estrangeira ou nenhuma forma legal admitida;
- (ii) nacionalidade ou cidadania exigida para a prática como advogado completamente integrado;
- (iii) não há um sistema para licença limitada em funcionamento.

Além disso, a ocorrência simultânea das medidas (ii) e (iii) em ambos os casos acima torna impossível que pessoas naturais participem do mercado, isto é, o modo 4 é fechado. Contabilidade, arquitetura e engenharia são pontuados de forma análoga.

Figura 9.1 - Restrições que impedem o comércio internacional de serviços jurídicos

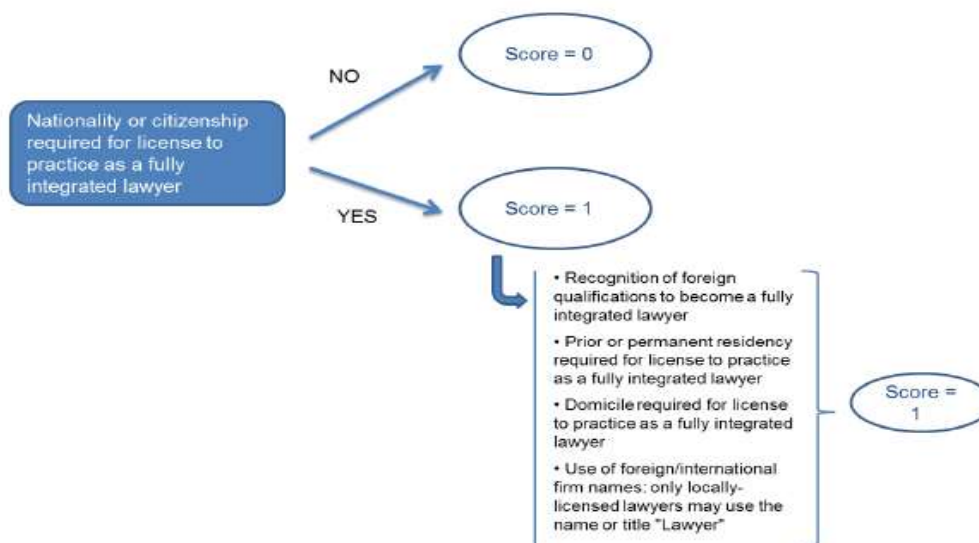


Fonte: OECD. The STRI: Scoring and Weighing Methodology, page 13.

Pontuação relativa à obtenção de licenças

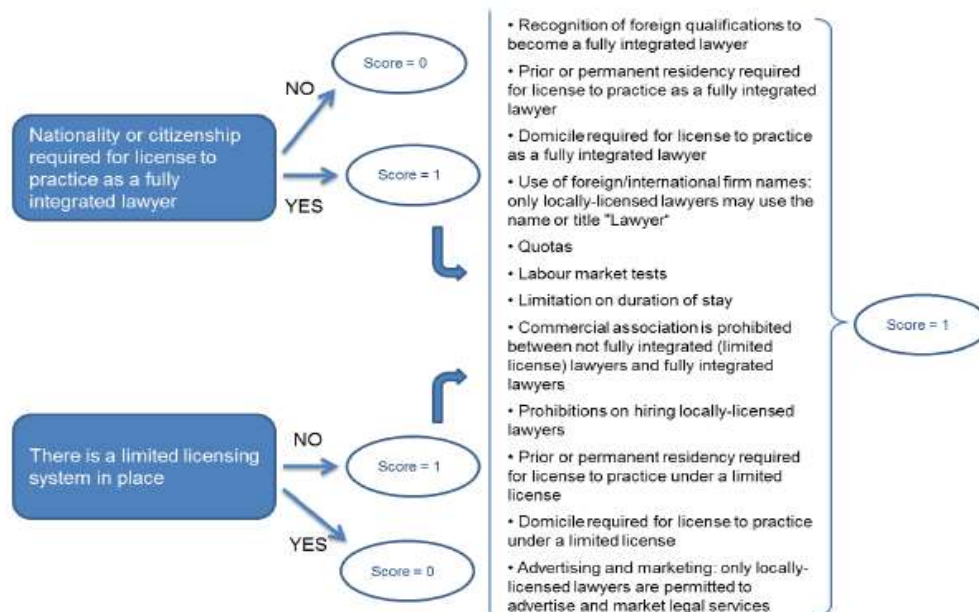
As figuras 9.2 e 9.3 abaixo mostram em detalhes como as medidas que recebem pontuação como sendo restritivas quando há exigência de nacionalidade para obtenção de licença local para a prática em si, e quando tanto a licença integral quanto a licença limitada não são possíveis. Quando ambas as licenças não são permitidas, comércio internacional pelo modo 4 é proibido. A figura 9.4 indica que nesse caso medidas adicionais são pontuadas como restritivas, comparadas a situações em que apenas a licença integral é proibida, refletindo a importância da licença limitada ao proporcionar um canal alternativo de acesso ao mercado doméstico.

Figura 9.2 - Exigência de nacionalidade para a prática



Fonte: OECD. The STRI: Scoring and Weighing Methodology.

Figura 9.3 - Exigência de nacionalidade combinada com impossibilidade de licença limitada

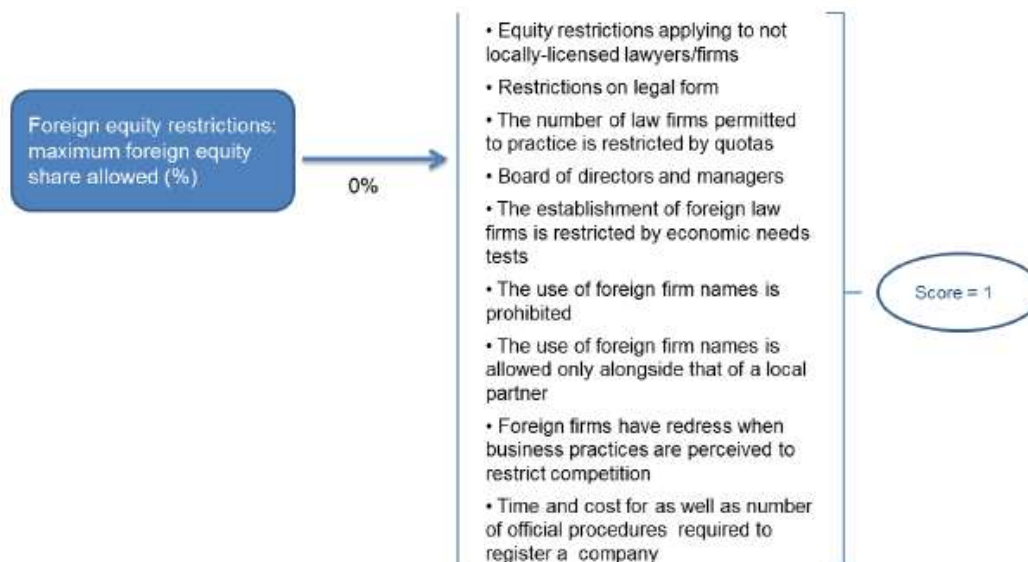


Fonte: OECD. The STRI: Scoring and Weighing Methodology. Page 13.

Pontuação relacionada com presença comercial, licença integral e limitada.

A figura 9.4 mostra medidas que são pontuadas como restritivas quando o modo 3 é fechado por meio de banimento de participação estrangeira. Serviços de contabilidade, arquitetura e engenharia são pontuados do modo análogo.

Figura 9.4 - Banimento de participação estrangeira

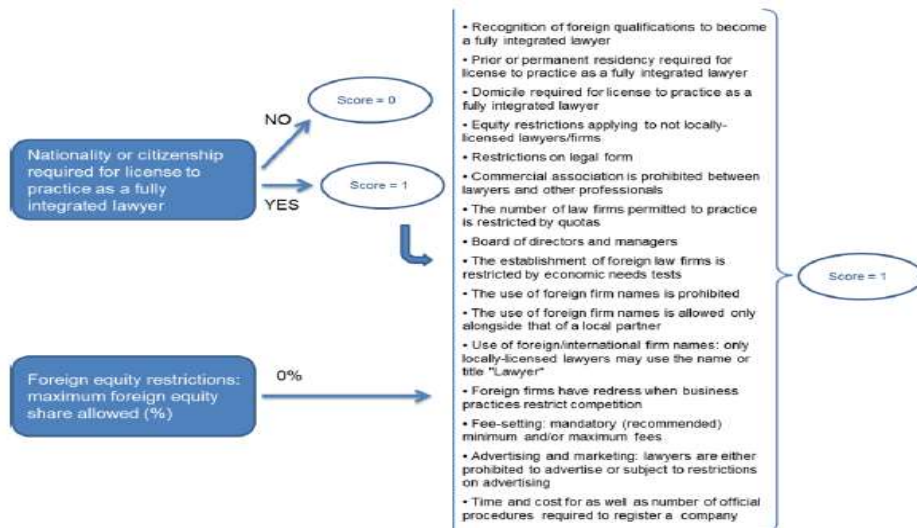


Fonte: OECD. The STRI: Scoring and Weighing Methodology. Page 13.

A figura 9.5 indica medidas adicionais que são pontuadas como restritivas quando o banimento de participação estrangeira, combinada com a impossibilidade de licença limitada. Essas duas medidas têm impacto muito restritivo nos modos 3 e 4. A figura 6

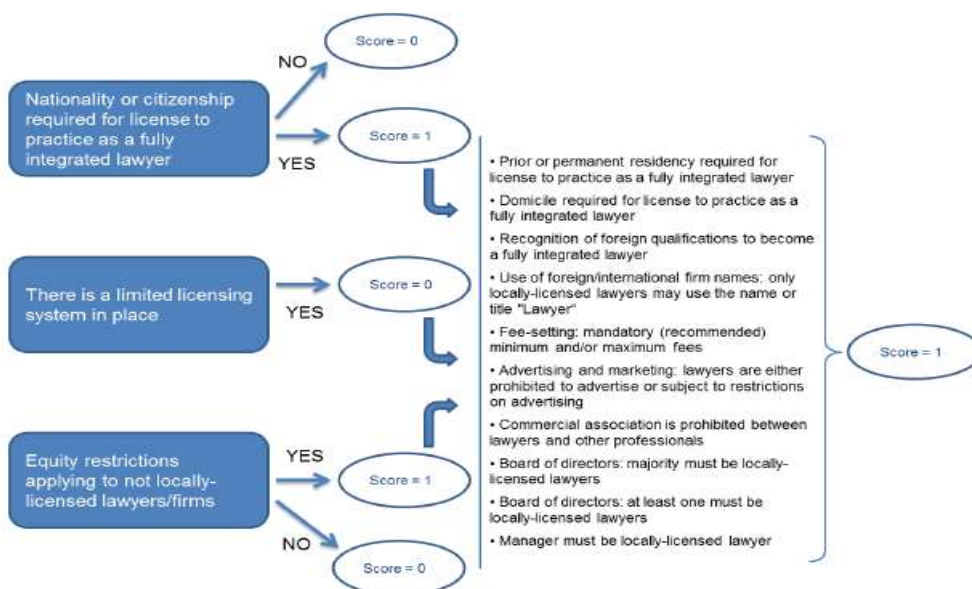
mostra os efeitos da licença limitas nesses modos. De fato, se a licença limitada está disponível, menos medidas serão pontuadas como restritivas quando tanto exigência de nacionalidade quanto restrições de participação estão em vigor. Alternativamente, se a licença parcial não for possível, o setor estará fechado à competição estrangeira (veja a figura acima). Serviços de contabilidade, arquitetura e engenharia são pontuados do modo análogo.

Figura 9.5 - Banimento de participação estrangeira e exigência de nacionalidade para participação



Fonte: OECD. The STRI: Scoring and Weighing Methodology. Page 13.

Figura 9.6 - Restrição de participação com base em licença, exigência de nacionalidade e disponibilidade de licença limitada

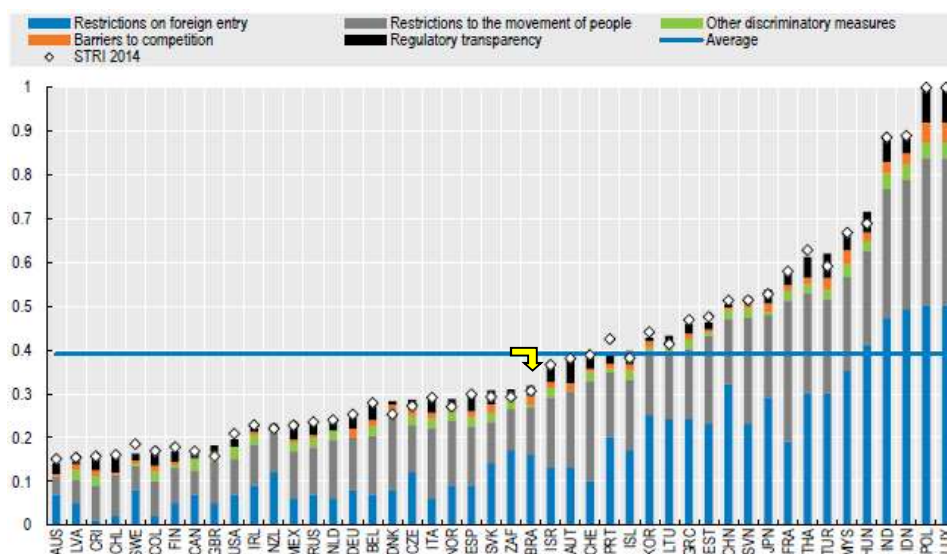


Fonte: OECD. The STRI: Scoring and Weighing Methodology. Page 13.

No setor de serviços jurídicos, o Brasil figura na 25ª posição dentre os 46 países que compõem o STRI, apresentando índice de restrição abaixo da média.

SERVICOS – ÍNDICE DE RESTRIÇÃO AO COMÉRCIO DE SERVIÇOS DA OCDE (STRI): METODOLOGIA DE COMPOSIÇÃO DO ÍNDICE E REGULAÇÃO DOS SETORES

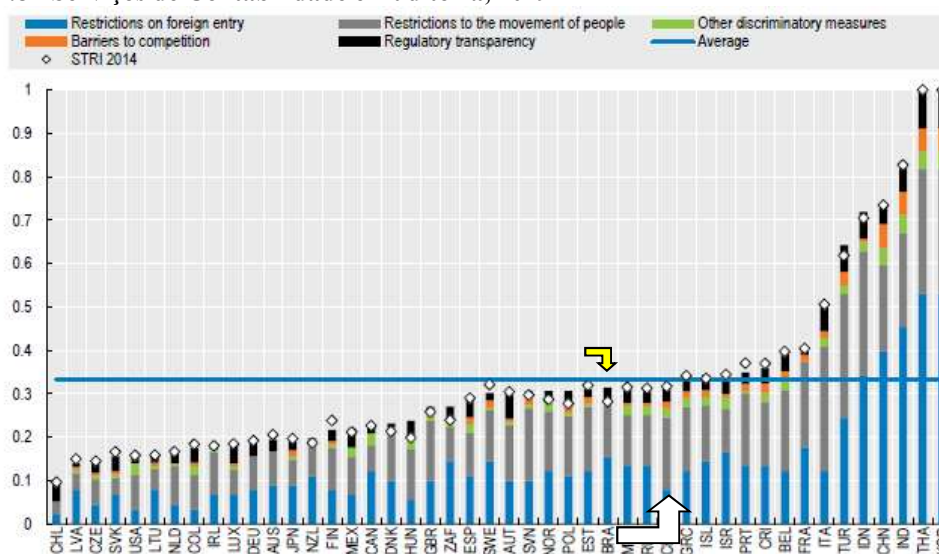
Figura 9.7 - Serviços Jurídicos, 2019



Fonte: OECD Service Trade Restrictiveness Index. Policy Trends up to 2020. <https://issuu.com/oecd.publishing/docs/oecd-stri-policy-trends-up-to-2020?fr=sNmVINzYxOTI3Mw>

No setor de serviços de contabilidade e auditoria, o Brasil figura na 28ª posição dentre os 46 países que compõem o STRI, apresentando índice de restrição bem próximo à média.

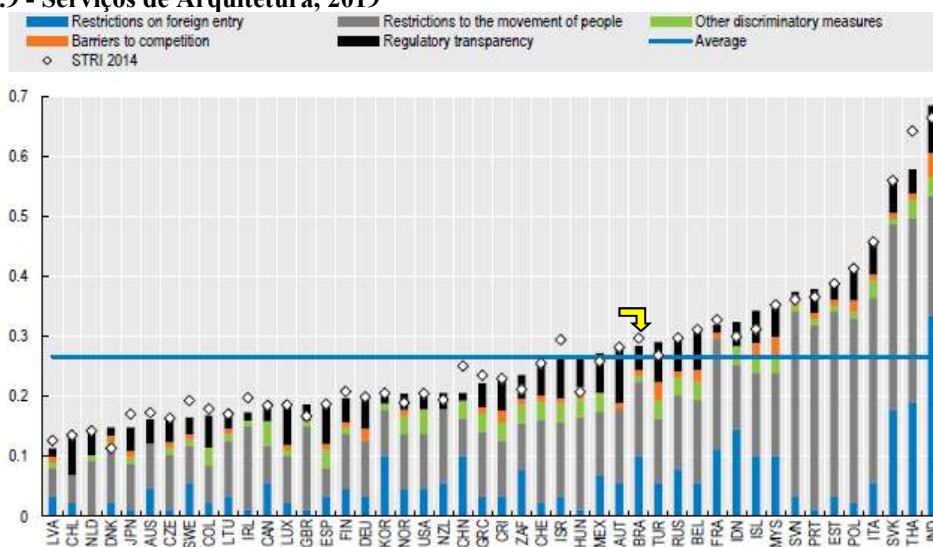
Figura 9.8 - Serviços de Contabilidade e Auditoria, 2019



Fonte: OECD Service Trade Restrictiveness Index. Policy Trends up to 2020. <https://issuu.com/oecd.publishing/docs/oecd-stri-policy-trends-up-to-2020?fr=sNmVINzYxOTI3Mw>

No setor de serviços de arquitetura, o Brasil figura na 30ª posição dentre os 46 países que compõem o STRI, apresentando índice de restrição um pouco acima da média.

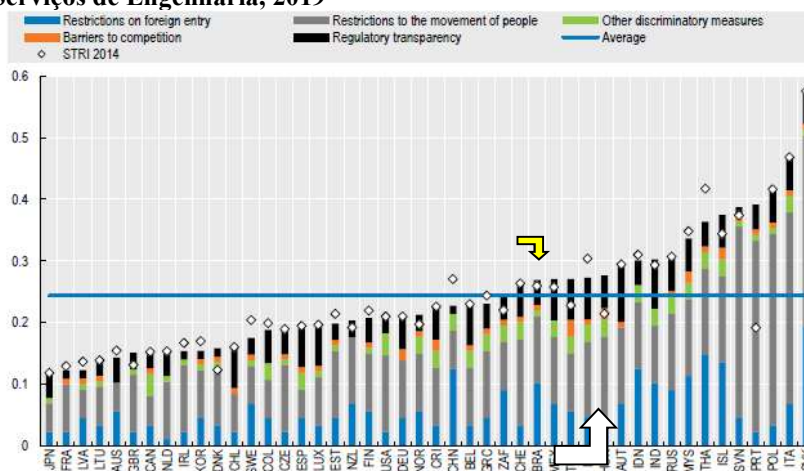
Figura 9.9 - Serviços de Arquitetura, 2019



Fonte: OECD Service Trade Restrictiveness Index. Policy Trends up to 2020. <https://issuu.com/oecd.publishing/docs/oecd-stri-policy-trends-up-to-2020?fr=sNmVINzYxOTI3Mw>

No setor de serviços de engenharia, o Brasil figura na 30ª posição dentre os 46 países que compõem o STRI, apresentando índice de restrição um pouco acima da média.

Figura 9.10 - Serviços de Engenharia, 2019



Fonte: OECD Service Trade Restrictiveness Index. Policy Trends up to 2020. <https://issuu.com/oecd.publishing/docs/oecd-stri-policy-trends-up-to-2020?fr=sNmVINzYxOTI3Mw>

4. Pontuação em Telecomunicações

Contexto

A seção explica a pontuação de telecomunicações sob a área de políticas públicas de *Barreiras à Concorrência*. As outras áreas de políticas são pontuadas conforme as explicações da Seção II para medidas gerais.

Telecomunicações é um setor inerentemente sujeito a imperfeições de mercado, tais como externalidades de rede, efeitos de rede e economia de escala. Essas imperfeições de

mercado criam barreiras para a entrada e muitos países acharam necessário introduzir regulação *ex ante* em casos em que barreiras à entrada são altas e não-transitórias, onde não há tendência no sentido de surgimento de um mercado competitivo no médio prazo e onde imperfeições de mercado não podem ser devidamente tratados pela regulação *ex post*, por meio da legislação geral de concorrência.

O rápido progresso tecnológico no setor de Telecom leva a mudanças na estrutura do mercado. Em alguns casos, desenvolvimento tecnológico reduz barreiras à entrada, mas em outros casos, os custos de entrada podem aumentar. É, portanto, prática comum revisar mercados e avaliar a necessidade de regulação *ex ante* periodicamente. Também é prática comum para o regulador identificar fornecedores de serviços em posição dominante no mercado e impor obrigações a essa(s) empresa(s) com o fim de garantir que os serviços sejam fornecidos a preços e qualidade similares aos que seriam praticados no caso de mercado competitivo.

Essas características do setor de Telecom incentivaram papel de maior destaque para a política de concorrência nos acordos de comércio internacional do que outros setores. Por exemplo, o estudo de referência da OMC sobre Telecom aborda a necessidade de acesso e interconectividade para complementar o acesso a mercado. De igual modo, alguns acordos regionais de comércio dispõem sobre acesso e interconectividade com redes locais de telecomunicações. O acordo bilateral entre os Estados Unidos e a Austrália, por exemplo, contém artigos sobre acesso e uso de serviços públicos de Telecom, interconectividade, tratamento das empresas dominantes (ou maiores fornecedores) e procedimentos regulatórios.

A lista de medidas sob barreiras à concorrência e propriedade do Estado está descrita na tabela seguinte. As duas últimas colunas identificam medidas necessárias para manter a competitividade do mercado independentemente da existência de dominância, e medidas adicionais que são impostas a fornecedores dominantes, respectivamente.

Tabela 9.4 Medidas sob barreiras à concorrência e propriedade estatal

Barreiras à concorrência e propriedade estatal	Aplicável quaisquer estruturas mercado	em de	Medidas adicionais, fornecedor(es) dominante(s)
Cabe recurso contra a decisão do regulador	X		
Empresas estrangeiras são compensadas quando práticas comerciais são consideradas como restrição à concorrência em um dado mercado	X		
Governos nacional, estadual e municipal controlam ao menos uma empresa principal no setor (fixa, móvel e Internet)	X		
Empresas sob controle estatal ou empreendimentos estão sujeitos à exclusão ou isenção, tanto integral como parcial, da aplicação da lei geral de concorrência (fixa, móvel e Internet)	X		
Há limitação legal, ou outras limitações jurídicas, ao número ou proporção de cotas de participação que podem ser adquiridas por investidores estrangeiros em empresas que são controladas por governos nacional, estadual ou municipal (fixa, móvel e Internet)	X		
Governos nacional, estadual e municipal tem direito preferencial de voto (p.ex.: <i>golden shares</i>) em quaisquer empresas do setor (fixa, móvel e Internet)	X		
O governo pode anular decisões do regulador de Telecom	X		

SERVICOS – ÍNDICE DE RESTRICÃO AO COMÉRCIO DE SERVICOS DA OCDE
(STRI): METODOLOGIA DE COMPOSIÇÃO DO ÍNDICE E REGULAÇÃO DOS
SETORES

O acesso e o uso de serviços públicos de Telecom estão previstos em lei		X
Preços de acesso no atacado são regulados (fixa, móvel e Internet)		X
Interconexão está prevista em lei (fixa e móvel)	X	
Condições e preços de interconexão são regulados (fixa e móvel)		X
Acordos de interconexão e/ou acesso estão disponíveis ao público		X
Separação da rede local é exigida*		X
Preços de separação da rede local são regulados*		X
Co-instalação ou compartilhamento de infra-estrutura estão previstos em lei		X
Revenda de serviços públicos de Telecom para outros fornecedores de serviços de Telecom são regulados (fixo e móvel)		X
Taxas e condições para revenda por empresas dominantes de serviços públicos de Telecom para outros fornecedores de serviços de Telecom são regulados (fixo e móvel)		X
Comércio de espectro secundário é permitido	X	
Taxas de terminação são reguladas		X
Taxas de <i>roaming</i> no atacado são reguladas	X	
Taxas de <i>roaming</i> no varejo são reguladas	X	
Portabilidade de número é exigida (fixa, voz móvel por Protocolo de Internet)	X	
Período e condições para portabilidade são reguladas (fixa, móvel, voz móvel por Protocolo de Internet)	X	
Paridade de discagem é exigida (fixa, móvel, voz móvel por Protocolo de Internet)		X
Separação vertical é exigida (fixa, móvel Internet)		X
Contratos de obrigações universais de serviços são designados por meio de cláusula de anterioridade	X	

Medidas não se aplicam ao Redes de Próxima Geração (Next Generation Networks). Fonte: OECD. The STRI: Scoring and Weighing Methodology.

As medidas que se aplicam em quaisquer estruturas de mercado são pontuadas individualmente com base na sua restrição, ou de algum modo referente à medida em questão. Há, contudo, uma exceção. No passado, serviços de telecomunicação eram providos por empresas públicas em regime de monopólio, virtualmente em todos os países. Uma maneira de operadoras de Telecom retardarem e restringirem a entrada de competidores foi entrar com recursos sucessivas vezes contra decisões da agência reguladora referentes a determinação de que as operadoras concedam acesso de suas redes aos entrantes. Tais condutas são capturadas pelo sistema de pontuação da seguinte forma: "Cabe recurso contra a decisão do regulador?": se a resposta for "NÃO", a pontuação será sempre igual a um. Se a resposta for "SIM", a pontuação será normalmente zero, mas se o fornecedor principal for controlado pelo governo e o governo puder anular a decisão do regulador, então a pontuação será igual a um.

Dois regimes de pontuação: concorrência baseada em instalações e fornecedor dominante

Regulação é necessária com o fim de garantir mercados abertos e competitivos em casos em que há barreiras altas e não-transitórias. Entretanto, regulação também é um encargo que deve ser reduzido quando não for mais necessária. Deste modo, a legislação sobre Telecom confere ao regulador uma variedade de medidas que podem ser impostas à

empresa dominante, e também permite que a regulação seja reduzida quando a concorrência tiver sido estabelecida. Em caso de mercados disputados, desregulação pode encorajar investimento em infra-estrutura. Finalmente, Redes de Próxima Geração (NGN - *Next Generation Networks*) impõem desafios diferentes e não está claro se acesso a separação da rede de fibra local seria a melhor solução. Separação da rede local e medidas relacionadas não são levadas em consideração, portanto, no caso de NGN.

Uma indicação útil seria analisar a cadeia ou fluxo de entradas e serviços necessários para chegar ao consumidor final. O primeiro passo é encontrar o elemento menos replicável¹⁰ da cadeia e descobrir como o acesso a este elemento é assegurado, se de fato não for replicado. Dado que o elemento menos replicável da cadeia é acessível, o próximo passo da cadeia, isto é, o próximo passo da análise seria olhar o segundo elemento menos replicável da cadeia de entradas, e assim por diante.

Locais fixos

Para serviços fornecidos em locais fixos (linha fixa de telefone e Internet), o elemento menos replicável é a linha de assinante local. Onde concorrência baseada em instalações não é possível, o acesso separado à linha de assinante local em taxas e condições favoráveis é importante para a criação de um mercado competitivo e disputado. Regulação efetiva exige informação sobre custos. Deste modo, obrigações de contabilização dos custos ou outras medidas que asseguram que os custos sejam revelados, pode ser exigido como parte do pacote regulatório.

Casos em que há empresa dominante, a separação da rede local é uma regulação necessária, mas nem sempre suficiente para garantir que serviços de última geração são fornecidos a preços competitivos. O segundo elemento menos replicável em linha de telefonia fixa é a terminação¹¹ de chamadas de atacado. Terminação de chamadas é um mercado em monopólio e a medida regulatória normalmente aplicada é a regulação de taxas de terminação.

O terceiro elemento menos replicável na cadeia de entradas de telefonia fixa é acesso e origem da chamada. Medidas regulatórias normalmente encontradas são referentes à determinação legal para dar acesso à rede, combinada com regulação dos preços de acesso e exigências de transparência. Exemplos da última são exigências de acordos de acesso ou oferta de referência sejam de conhecimento público, ou separação contábil. Medidas de transparência são impostas com o fim de se fazer cumprir a regulação de preços e outras condições para acesso e/ou interconexão. Apenas a transparência é raramente considerada suficiente quando há um fornecedor dominante.

Novos entrantes podem acessar o mercado em diferentes níveis da rede. O ponto de entrada com o menor custo de entrada é através do mercado de revenda, ou em combinação com outro serviço fornecido pelo entrante, ou isoladamente, em concorrência

¹⁰Replicabilidade: Característica de uma Oferta de Referência permitir ao prestador solicitante de Produto de Atacado competir de forma justa no mercado de varejo; Glossário de Termos da Anatel: <https://www.anatel.gov.br/legislacao/glossario-anatel?catid=18&faqid=3157>

¹¹ Terminação de chamadas: completar a chamada desde a central da empresa que a recebe para o aparelho do assinante receptor. Tradução livre. https://en.wikipedia.org/wiki/Termination_rates

com os serviços de varejo do operador. Revenda prevista em lei é considerada uma medida pró-concorrência na presença de um fornecedor dominante.

Telefonia Móvel

Terminação de chamadas em atacado é o elemento menos replicável na cadeia de serviços móveis. No caso de serviços de linha fixa, terminação constitui um mercado monopolístico se quem fez a ligação paga pela chamada. Se quem recebe a ligação paga pela chamada, o mercado de terminação de chamadas móveis pode ser competitivo. Regulação de preços é a medida mais comum no segmento. O segundo elemento menos replicável é acesso e origem da chamada. Em diversos países membros da OCDE, acesso e origem da chamada são considerados competitivos e não são mais regulados. No caso de fornecedor dominante, a mesma lógica aplicada para linhas fixas de telefonia aplicam-se para regulação do acesso.

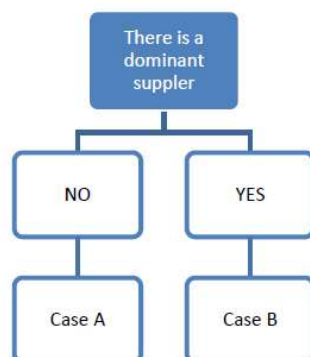
Interconexão fixa e móvel

Interconexão é regulada de diversas formas, desde interconectividade prevista em lei combinada com regulação de preços e outras condições, até a exigência de que fornecedores de serviços negociem acordos de interconectividade mediante solicitação. Novos entrantes, tanto nacionais como estrangeiros, devem começar com uma base de subscrição pequena e ter menos poder de barganha do que o(s) operador(es). Deste modo, a exigência de que operadores, provedores de serviços de telefonia, devem negociar interconectividade em boa-fé, mediante solicitação, deve estar instituída, independentemente da existência de provedor dominante.

Pontuação: dois casos

A necessidade de regulação depende da estrutura de mercado, para a qual dois cenários podem ser considerados: a concorrência baseada em instalações for estabelecida e os casos em que há um ou mais fornecedor(es) dominante(s). Esses dois casos representam dois regimes regulatórios diferentes e dois sistemas de pontuação distintos.

Figura 9.11 - Os dois sistemas de pontuação sob o título "Barreiras à Competição e Propriedade Pública"



Fonte: OECD. The STRI: Scoring and Weighing Methodology.

As duas próximas figuras apresentam o sistema de pontuação nos dois casos.

Figura 9.12 - Pontuação de barreiras à concorrência e propriedade pública - empresa dominante

Caso A					
Concorrência com base em instalações					
Medidas não consideradas		Regulações consideradas		Regulação considerada necessária para concorrência	
Exigência de separação da rede local; Co-instalação e compartilhamento de infraestrutura são previstas em lei; Acesso à e uso de serviços públicos de Telecom é previsto em lei; Paridade de discagem é exigida.		Preços de separação de redes locais são regulados; Separação vertical é exigida; Preços de acesso no atacado são regulados; Preços e condições de interconectividade são regulados; Acordos de interconectividade e/ou acesso estão disponíveis ao público; Taxas de terminação móvel são reguladas; Revenda de serviços públicos de Telecom para outros fornecedores de serviços de Telecom, incluindo fornecedores estrangeiros está prevista em lei; Taxas e condições para revenda de serviços públicos de Telecom para outros provedores de Telecom são reguladas.		Interconexão está prevista em lei	
SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO
0	0	1	0	0	1

Nota: Separação da rede local e medidas relacionadas não são consideradas no caso de NGN. Fonte: OECD. The STRI: Scoring and Weighing Methodology.

Caso B
Fornecedor(es) Dominante(s)

Pacote 1	Pacote 2	Pacote 3	Pacote 4	Pacote 5
<p>Separação da rede local é exigida;</p> <p>Preços da separação da rede local são regulados;</p> <p>Co-instalação ou compartilhamento de infra-estrutura é compulsório;</p> <p>Separação de contabilidade é exigida.</p>	<p>Acesso à e uso de serviços públicos de Telecom é previsto em lei;</p> <p>Preços de acesso em atacado são regulados;</p> <p>Acordos de interconectividade e/ou acesso estão disponíveis ao público;</p> <p>ou</p> <p>Separação contábil é exigida.</p>	<p>Interconectividade é compulsória;</p> <p>Preços e condições de interconectividade são regulados;</p> <p>Acordos de interconectividade e/ou acesso estão disponíveis ao público;</p> <p>Separação contábil é exigida.</p>	<p>Revenda de serviços públicos de Telecom para outros fornecedores de serviços de Telecom, incluindo fornecedores estrangeiros está prevista em lei;</p> <p>Taxas e condições para revenda de serviços públicos de Telecom para outros provedores de</p>	<p>Terminações de telefonia móvel são reguladas;</p> <p>Paridade de discagem é exigida.</p>

SERVICOS – ÍNDICE DE RESTRIÇÃO AO COMÉRCIO DE SERVICOS DA OCDE
(STRI): METODOLOGIA DE COMPOSIÇÃO DO ÍNDICE E REGULAÇÃO DOS
SETORES

							Telecom são reguladas.		
Todos SIM	Ao menos um NÃO	Todos SIM	Ao menos um NÃO	Todos SIM	Ao menos um NÃO	Todos SIM	Ao menos um NÃO	SIM	NÃO
0	1	0	1	0	1	0	1	0	1

Fonte: OECD. The STRI: Scoring and Weighing Methodology.

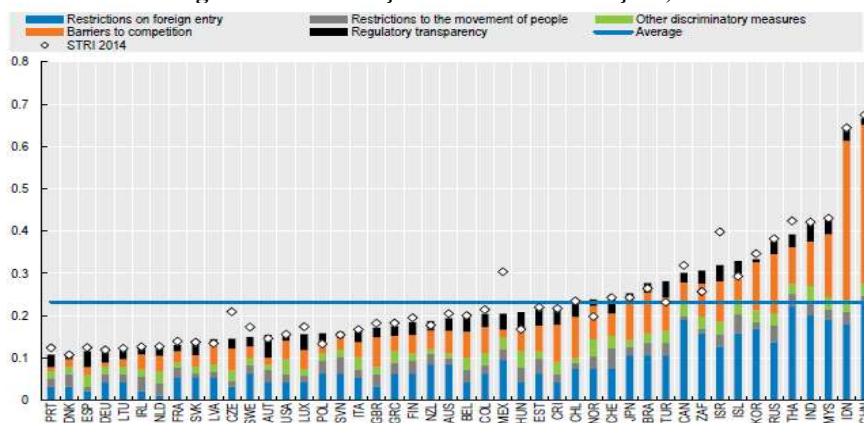
No caso A, as medidas consideradas recebem a pontuação zero se o regulador tiver avaliado o mercado, ter chegado à conclusão de que é competitivo, e decidiu não impor regulação *ex ante* ou abster-se de regular. As medidas consideradas recebem pontuação igual a um no caso A se a regulação chegou à conclusão de que o mercado é competitivo mas ainda não reduziu a regulação ou absteve-se de regular os preços. Isto pode ocorrer, por exemplo, se regulador é fraco ou se suas decisões são anuladas pelo governo.

O exemplo do fornecedor(es) dominante(s) pode ser visto no caso B. Nesse cenário, regulação se faz necessária com o fim de induzir incentivos ao fornecedor dominante para prover serviços de última geração a preços competitivos. A medida de política mais comum encontrada com relação a tais objetivos é primeiramente regular acesso e preços de acesso, que também permitirão que estrangeiros tenham acesso ao mercado. Segundo, com o fim de fixar corretamente os preços regulados, o regulador deve ter informação sobre a estrutura do custo do serviço em questão. Determinar a elaboração de contrato de referência, exigir separação de contabilidade de custos ou separação vertical obrigatória, na maioria dos casos separação de contabilidade, são medidas normalmente impostas com tal propósito. Nota-se que as medidas estão reunidas em pacotes para refletir as complementaridades entre elas.

Ao comparar os dois casos, nota-se que algumas medidas apenas são consideradas no caso de fornecedores dominantes e não são vistos como barreiras em que o regulador escolhe impor/manter a regulação ou não. Estes se relacionam principalmente com acesso físico aos elementos de rede menos replicável. Outras medidas são consideradas um encargo e barreiras à concorrência se impostas em um mercado competitivo, mas são necessárias em caso de fornecedor dominante. Estes estão relacionados a controle de preços. O racional é que fornecedores dominantes tendem a cobrar preços de monopólio e devem ser coibidos de tal comportamento, enquanto mercados competitivos e disputados tendem a ter preços equilibrados.

No setor de serviços de telecomunicações, o Brasil (BRA) figura na 34ª posição dentre os 46 países que compõem o STRI, apresentando índice de restrição acima da média, com alto índice de restrição de entrada de estrangeiros e barreiras à concorrência no setor.

Figura 9.13 - Serviços de Telecomunicações, 2019



Fonte: OECD Service Trade Restrictiveness Index. Policy Trends up to 2020. <https://issuu.com/oecd.publishing/docs/oecd-stri-policy-trends-up-to-2020?fr=sNmVINzYxOTI3Mw>

5. Pontuação em Serviços de Transporte

Pontuação de setores específicos

Serviços de transporte são comercializados por meio de todos os modos de fornecimento e as vezes estão sujeitos a regulações complexas. Esclarecimentos sobre hierarquias específicas de setor e complementaridades seguem abaixo:

Transporte Aéreo

Hierarquias específicas do setor de transporte aéreo podem estar relacionadas a estabelecimento no exterior e comércio transfronteiriço. Por exemplo, limites de participação estrangeira podem afetar companhias aéreas tanto no tráfego doméstico como internacional, ou ambos. Isso tem implicação na pontuação de outras medidas. Vinculação entre medidas podem ocorrer com relação a regulações que restringem modos diferentes de fornecimento. Especificamente, se limitações à participação estrangeira em companhias aéreas que fornecem serviços de transporte aéreo doméstico foram combinadas com políticas de cabotagem restritivas em acordos bilaterais, o tráfego doméstico seria totalmente fechado.

LIBERDADES DO AR

Primeira Liberdade

O direito de sobrevoar o território do Estado contratante sem pousar.

Segunda Liberdade

O direito de fazer uma escala técnica (reabastecimento ou manutenção) no território do outro Estado contratante, sem embarcar ou desembarcar passageiros ou carga.

Terceira Liberdade

O direito de transportar passageiros e carga do território do Estado de nacionalidade da aeronave para o território do outro Estado contratante.

Quarta Liberdade

O direito de transportar passageiros e carga do território do outro Estado contratante para o território do Estado de nacionalidade da aeronave.

Quinta Liberdade

O direito de transportar passageiros e carga entre o território do outro Estado contratante e o território de um terceiro Estado, no âmbito de um serviço aéreo destinado a ou proveniente do Estado de nacionalidade da aeronave. Divide-se em “quinta liberdade intermediária” (se a escala no território do terceiro Estado ocorre durante o percurso entre o território de uma das Partes Contratantes e o da outra – ponto intermediário) e “quinta liberdade além” (quando a escala no território do terceiro Estado ocorre depois da escala no território do outro Estado contratante – ponto além).

Sexta Liberdade

O direito de transportar passageiros e carga, através do território do Estado de nacionalidade da aeronave, entre o território de um terceiro Estado (ponto aquém) e o território do outro Estado contratante.

Sétima Liberdade

O direito de transportar passageiros e carga entre o território do outro Estado contratante e o território de terceiro Estado, sem continuar o serviço aéreo para o território do Estado de nacionalidade da aeronave.

Oitava Liberdade

O direito de transportar passageiros e carga entre dois pontos no território do outro Estado contratante, no âmbito de um serviço aéreo destinado a ou proveniente do Estado de nacionalidade da aeronave. Trata-se de direitos de cabotagem, raramente concedidos.

Nona Liberdade

O direito de transportar passageiros e carga entre dois pontos no território do outro Estado contratante, sem continuar o serviço aéreo para o território do Estado de nacionalidade da aeronave. Trata-se de direitos de cabotagem pura, raramente concedidos.

Fonte: IATA, ICAO, CONVENÇÃO DE CHICAGO e LIBERDADE DO AR

6 de maio de 2018, Por Willian Azzolini, Posted in Artigos

<http://www.airinsp.com.br/iata-icao-convencao-de-chicago-liberdade-do-ar/>

https://www.anac.gov.br/A_Anac/internacional/acordos-internacionais/6liberdades-do-ar-1/anexo_2_liberdades_do_ar.pdf

Comércio transfronteiriço

Acesso a mercado pelo modo 1 na aviação ocorre através da troca de direitos de tráfego aéreo, grande parte em bases bilaterais. Sem tais direitos, o tráfego aéreo não pode ocorrer, senão com base na concessão discricionária das autoridades. O STRI cobre as nove "liberdades do ar", conforme definição da ICAO (veja a caixa 2 abaixo). Deste modo, neste setor o sistema de pontuação deve levar em consideração também medidas bilaterais, em contraposição às restrições unilaterais e MFN apenas.

Os dois direitos básicos são as liberdades 3 e 4, pois sem esses direitos não poderia haver tráfego aéreo entre dois países. Considerando primeiramente os dois casos mais extremos, o comércio transfronteiriço seria totalmente fechado se:

- O país em questão não tem nenhum acordo bilateral com seus parceiros comerciais; ou
- Os 3º e 4º direitos de liberdade não estão concedidos em nenhum dos seus acordos bilaterais.

Em tais casos, todas as medidas relacionadas a comércio transfronteiriço contidas em acordos bilaterais receberão pontuação igual a um. Contudo, tais exemplos extremos não são relevantes na prática para os países cobertos pelo projeto do STRI (e para a maioria dos países). Ao invés disso, é uma prática comum restringir o acesso ao mercado doméstico, ponto-a-ponto, ou cabotagem. No caso de comércio transfronteiriço, tal mercado seria fechado se o país em questão não concede os direitos de liberdade oito e nove em nenhum de seus acordos bilaterais.

Diversas medidas contidas sob diferentes esferas em acordos bilaterais geralmente representam modos alternativos de regulação, e podem ser ordenados ou classificados por grau de restrição (veja a caixa 3 abaixo para a descrição das proposições principais em questão). Após classificar as alternativas desde a mais restritiva para a menos restritiva, a medida em vigor, e todas as medidas abaixo dela na classificação, recebem pontuação igual a um.

Provisões adicionais em acordos bilaterais de serviços aéreos: preço, capacidade e propriedade.

Tarifas de transporte aéreo têm sido historicamente fixadas e geridas administrativamente em acordos bilaterais por várias razões, inclusive para evitar comportamento anticompetitivo de companhias e o desenvolvimento de companhias aéreas domésticas. Os seguintes tipos de cláusula sobre tarifa se distinguem tipicamente: (i) **acordo de companhia aérea sobre preços**: as tarifas devem ser ajustadas entre as respectivas companhias designadas e deve ser submetida à autorização de duas autoridades da aviação. Se as companhias designadas não chegarem a um acordo, as autoridades devem determinar as tarifas por meio de acordo entre si; (ii) **aprovação dupla**: a autorização da tarifa por autoridades da aviação dos dois países antes que tais tarifas entrem em vigor; (iii) **desaprovação única**. as tarifas entram em vigor salvo se não aprovada por uma das autoridades da aviação. (iv) **desaprovação dupla**. as tarifas entram em vigor salvo se não aprovada por ambas as autoridades da aviação. (v) **país de origem**. uma parte pode desaprovar tarifas apenas para as origens em seu próprio território. (vi) **zona de preços**. envolve pontos de referência entre os quais vários tipos de controle de tarifa são acordados. As partes concordam em aprovar tarifas que se enquadrem em uma variação específica; fora disso, um ou uma combinação do mencionado acima pode ser aplicado. (vii) **falta de aprovação ou preços livres**. as tarifas não devem estar sujeitas a aprovação de nenhuma das partes.

O controle da capacidade é também uma característica principal dos acordos bilaterais, desempenhando papel essencial na manutenção da lucratividade das rotas. As principais cláusulas sobre capacidade a seguir podem ser identificadas. (i) **predeterminação**. um acordo prévio sobre capacidade alcançado antes das operações começarem, que podem tomar a forma de participações específicas, ou de um procedimento para coordenação, aprovação e arquivamento. (ii) **Bermuda I**. contém princípios que devem ser observados pelas companhias com relação à capacidade, "uma determinação *ab initio* de capacidade de cada companhia atuando separadamente"; as partes do acordo bilateral ou suas autoridades da aviação intervêm

apenas *a posteriori*, por meio de procedimentos de consulta. (iii) **liberdade de determinação**. consiste em acordo por ambas as partes de não impor restrições unilaterais no volume de tráfego, na frequência ou regularidade do serviço, ou nos tipos de aeronaves que podem ser utilizadas pelas companhias designadas por outros países.

Outro pilar do sistema regulatório refere-se a regras de propriedade e, em particular, a restrições à participação estrangeira. Acordos bilaterais são a acordos preferencial de comércio e requerem uma regra para estabelecer quais empresas são elegíveis a acessar os termos do acordo, isto é, uma "regra de origem". Essas disposições podem tomar diversas formas: (i) **propriedade substancial e controle efetivo**. condição de que a propriedade substancial e o controle efetivo sejam atribuídos à parte designada ou seus nacionais. (ii) **comunidade de interesse**. uma parte aceita uma companhia aérea estrangeira designada para operar os serviços ajustados sob a condição de que a propriedade substancial e controle efetivo é atribuído: a) em países que são partes do acordo ou por uma das partes ou mais partes, ou seja, uma organização operacional conjunta ou por uma companhia multinacional criada por um acordo intergovernamental; ou b) em países que não são necessariamente parte do acordo mas pertencem a um grupo predefinido com uma comunidade de interesse. (iii) **local principal de atividades de negócios**. indica a aceitação de uma parte quanto a uma companhia estrangeira se a companhia está incorporada à parte designada e seu principal local de atividades ou residência permanente é também na parte designada. (iv) **local principal de atividades de negócios e controle efetivo**. (sem a exigência de propriedade, e (v) **local principal de atividades de negócios e efetivo controle regulatório**: a companhia aérea tem licença de operação válida ou permissão emitida pela autoridade competente, tal como um Certificado de Operador Aéreo, atende aos critérios da parte designante para a operação de serviços aéreos internacionais, tais como prova de saúde financeira, habilidade de atender as exigências do interesse público, obrigações de garantia de serviços; e a parte designante tem e mantém programas de supervisão de segurança e proteção em *compliance* com ICAO Standards.

Fonte: ICAO's Manual on the Regulation of International Air Transport (document 9626)

Este sistema pode ser expressado como segue:

$$\# \text{ pontuações iguais a um} = n - r + 1$$

O número de pontuações restritivas na hierarquia das medidas em que esfera regulatória é igual ao número de medidas na hierarquia (n) menos a classificação da medida onde o país em questão tem uma restrição (r), mais um. As hierarquias que seguem esse padrão estão descritas na Tabela 5, o Painel A mostra hierarquias simples e o Painel B retrata propriedade e controle onde na segunda e terceira posições do ranking são duas medidas, ou combinação de medidas, que são igualmente restritivas.

Tabela 9.5 - Pontuação Cumulativa: transporte aéreo

Panel A. Simple hierarchies

Rank	Capacity	Rank	Pricing	Rank	Slot allocation
1	Predetermination	1	Airline agreement on prices	1	Discretionary allocation
2	Bermuda I	2	Dual approval	2	Grandfathering
		3	Single disapproval	3	First come first served, no monetary trade allowed
		4	Dual disapproval		

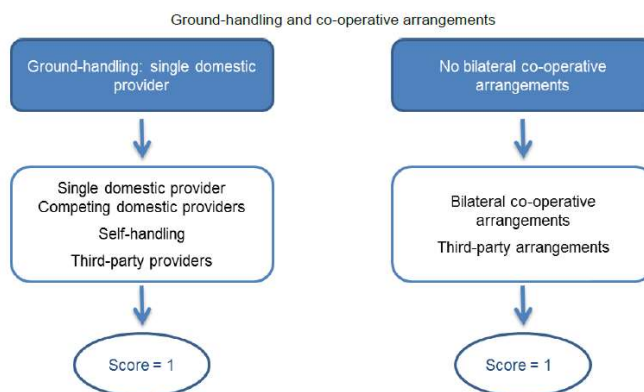
Panel B. Complex hierarchy

Rank	Ownership and control	
1	Substantial ownership and effective control	
2	Community of interest	Principal place of business and effective control
3	Principal place of business	Principal place of business and effective regulatory control

Fonte: OECD. The STRI: Scoring and Weighing Methodology.

Além disso, algumas medidas receberão automaticamente pontuação igual a um na presença de restrições em outras categorias de medidas. Especialmente, se a quinta e a sexta liberdades não são concedidas, cronogramas de rotas (pontos de entrada para a transportadora do país parceiro) em relação a paradas intermediárias e extensões (além dos pontos) serão restritos.

Tabela 9.6 - Pontuação acumulada em Provisões Bilaterais de Serviços Aéreos



Fonte: OECD. The STRI: Scoring and Weighing Methodology.

Alguns acordos bilaterais contêm disposições assimétricas, isto é, um país formaliza maior abertura do que o outro. Isso ocorre especialmente em propriedade e controle. Em tais casos, duas bases de dados diferentes são criadas para o país-par em questão, de modo a levar em consideração as assimetrias no momento de calcular o nível médio de restrição de cada país em seus acordos bilaterais.

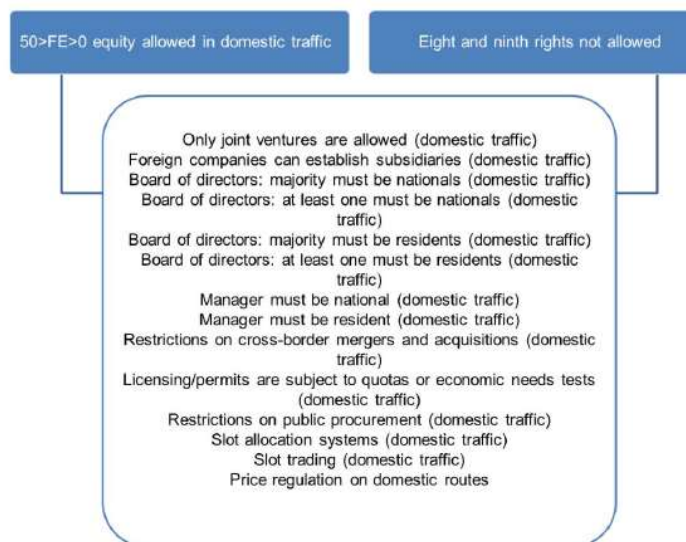
Dois modos alternativos de alocação de *slots*, por ordem de chegada combinado com negociação monetária, e leilão, são considerados não restritivos. Esses sistemas introduzem sistemas de mercado em alocação de *slots* em aeroportos de alta demanda. No caso de transações com *slots*, se permutas não são permitidas, o intercâmbio comercial será automaticamente definido como um.

Presença comercial e o vínculo com comércio transfronteiriço

Uma característica de destaque no regime regulatório da aviação em muitos países é a política de restrição ao investimento estrangeiro. Conforme comentado, tais regimes restritivos podem afetar as companhias aéreas tanto no tráfego doméstico como no internacional. Nos casos extremos descritos acima, ou apenas em um tipo de tráfego, mas com implicações na pontuação de outras medidas. Se a participação estrangeira não é permitida em relação aos dois tipos de tráfego, a maioria das medidas sob "restrição à entrada de estrangeiros", assim como diversas medidas em outras categorias de políticas tornam-se irrelevantes e receberão automaticamente a pontuação um. Se a participação estrangeira não é permitida em, por exemplo, tráfego internacional apenas, o impacto em outras medidas será mais limitado.

Vínculos entre medidas de diferentes modos de fornecimento são contabilizados tanto com relação ao tráfego doméstico como internacional. Nos casos extremos descritos acima em que o comércio transfronteiriço de um país é completamente fechado, se além, a participação estrangeira não é permitida tanto em relação ao tráfego doméstico como internacional, o setor seria completamente fechado. Contudo, tais casos extremos não se aplicam a nenhum dos países cobertos pelo projeto do STRI. Por outro lado, se cabotagem não é fornecida em nenhum dos acordos bilaterais e a maioria de participação estrangeira não é permitida em relação a transporte doméstico, então a entrada no mercado será proibida apenas no que se refere ao tráfego doméstico. A figura 11 abaixo ilustra este caso.

Figura 9.14 - Medidas que são automaticamente pontuadas 1 quando o tráfego doméstico é fechado

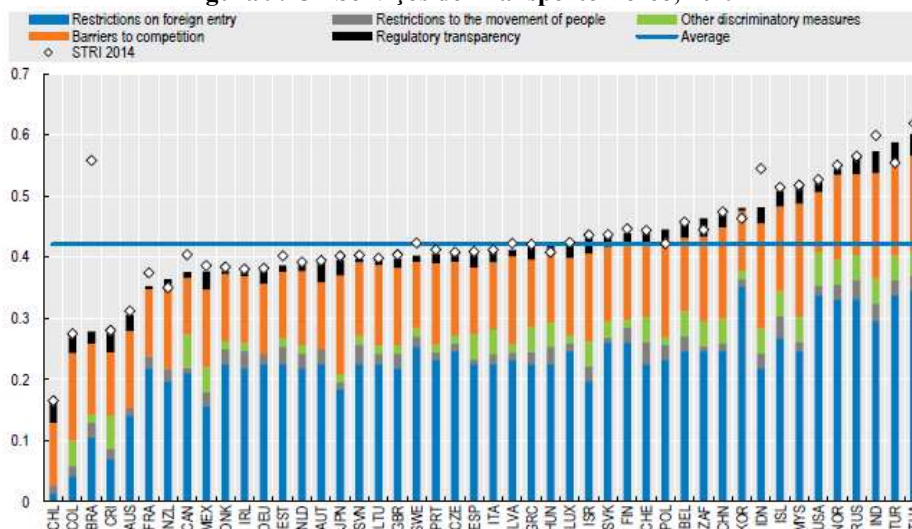


Fonte: OECD. The STRI: Scoring and Weighing Methodology.

No setor de serviços de transporte aéreo, o Brasil figura na 3ª posição dentre os 46 países que compõem o STRI, apresentando índice de restrição abaixo da média. A liberalização do setor se deve à recente reforma na regulação ocorrida no Brasil, em dezembro de 2018, onde o Brasil implementou reforma significativa em investimentos estrangeiros em companhias aéreas locais por meio da Medida Provisória n.º 863/2018. O Congresso Nacional converteu a Medida Provisória na Lei Federal n.º13842/19 de 17 de junho de 2019, incorporando essa reforma no Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei Federal n.º

7,568/1986). Reformas incluem a remoção do teto de 20% de participação estrangeira em empresas aéreas, permitindo que a totalidade das ações de companhias aéreas pertençam a estrangeiros. Limitações em controle e gerenciamento estrangeiros de empresas aéreas também foram eliminadas, juntamente com a restrições em emissão e transferência de ações a estrangeiros.

Figura 9.15 - Serviços de Transporte Aéreo, 2019



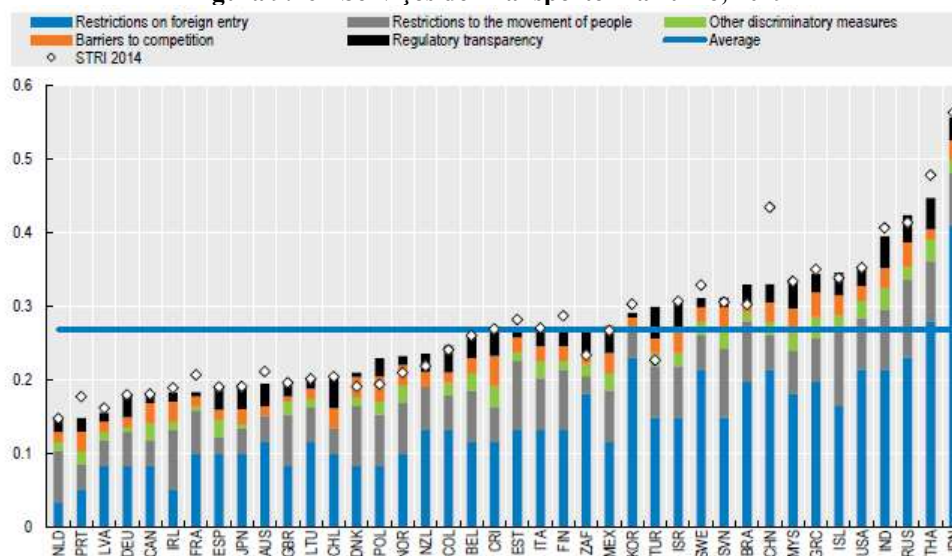
Fonte: OECD Service Trade Restrictiveness Index. Policy Trends up to 2020. <https://issuu.com/oecd.publishing/docs/oecd-stri-policy-trends-up-to-2020?fr=sNmVINzYxOTI3Mw>

Transporte Marítimo

Serviços marítimos são pontuados de acordo com as regras gerais descritas na Seção II. O aperfeiçoamento técnico do setor se refere à combinação do nível de importância de determinadas medidas e ao nível de detalhe com que são reportados da base de dados. As medidas consideradas são esquemas de reserva de cargas, restrições sobre os tipos de embarcações cuja entrada é permitida nos portos e restrições de tipo e quantidade de carga transportada. Há cinco medidas sob esquemas de reserva de cargas. Elas são agregadas em duas medidas no sistema de pontuação: 1) reserva de carga unilateral; 2) outros esquemas de reserva de carga. Este último inclui acordos bilaterais de compartilhamento de carga, reserva de carga plurilaterais, carga do governo e outros esquemas preferenciais e de reserva de carga. Se há algum esquema de reserva de carga nessas categorias, as medidas agregadas recebem pontuação igual a um, ou caso contrário, igual a zero. Restrições em tipo de embarcação e restrições no tipo e quantidade da carga transportada, são mescladas em uma medida e recebem pontuação zero se não há restrições em nenhuma delas, e um se ao menos uma delas contém restrição.

No setor de serviços de transporte marítimo, o Brasil figura na 37ª posição dentre os 46 países que compõem o STRI, apresentando índice de restrição acima da média, com alto índice de restrição de entrada de estrangeiros e barreiras à concorrência no setor.

Figura 9.16 - Serviços de Transporte Marítimo, 2019



Fonte: OECD Service Trade Restrictiveness Index. Policy Trends up to 2020. <https://issuu.com/oecd.publishing/docs/oecd-stri-policy-trends-up-to-2020?fr=sNmVINzYxOTI3Mw>

Transporte ferroviário de mercadorias

Transporte ferroviário é uma indústria de rede em que dois tipos de estrutura de mercado são observados. Serviços ferroviários verticalmente integrados e verticalmente separados. No primeiro caso, a mesma empresa administra a infra-estrutura e opera os serviços de transporte. No último caso, as duas atividades são separadas, organizacionalmente, funcionalmente, ou em relação à contabilidade. Nos 40 países incluídos no estudo do STRI em referência, a separação vertical tem sido imposta pelo regulador e não tem aparecido como um impacto de mercado.

Não há conclusões claras sobre quais as circunstâncias em que a imposição regulatória de separação vertical resulta em um mercado mais aberto e competitivo. Depende da topografia do país, densidade populacional, tamanho do mercado e o nível de competição entre as outras modalidades de transporte. Uma vez que a estrutura de mercado é dada, entretanto, as melhores práticas de mercado podem ser avaliadas.

A base de dados do STRI contém dois conjuntos de medidas sob barreiras à competição no setor de transporte ferroviário, um refletindo as melhores práticas regulatórias no caso de integração vertical e outro no caso de separação vertical. A questão sobre se a separação vertical é prevista em lei serve para virar a chave entre os dois regimes.

No caso de separação vertical, quatro medidas são complementares e cada uma é pontuada zero somente se todas elas são aplicadas, e pontuada um se ao menos uma delas não é aplicada:

- Acesso à rede é previsto em lei;
- Tarifas de acesso são reguladas;
- Tarifas e condições de acesso estão disponíveis ao público;
- Capacidade de acesso é regulada.

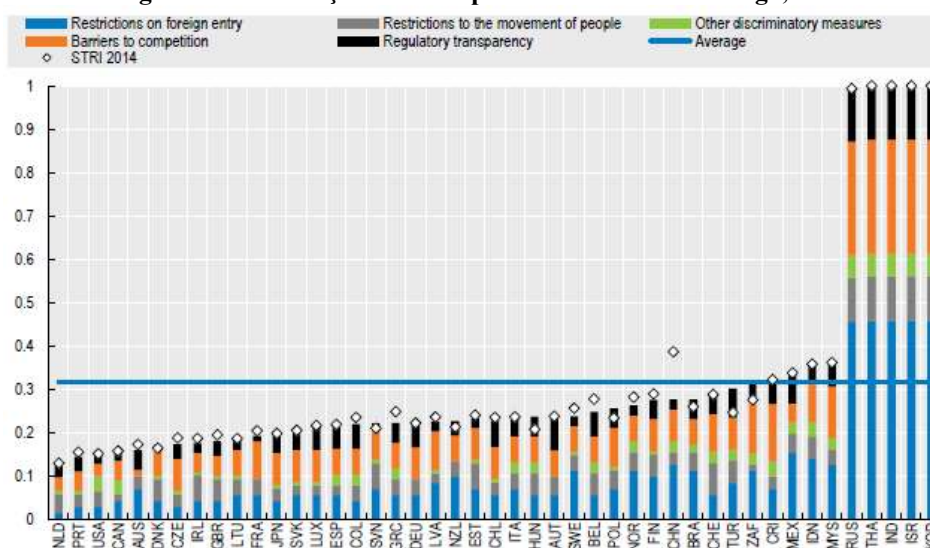
Outras medidas sob essa estrutura de mercado são pontuadas independentemente umas das outras.

No caso da integração vertical, acesso previsto em lei para instalações essenciais ou gargalos na infraestrutura é considerado necessário se o fornecedor integrado tem poder de mercado significativo. Não está claro na literatura, entretanto, se a regulação de preços *ex ante* e a regulação de acesso *ex ante* deveria estar disponível desde que o setor esteja sujeito a um regime geral antitruste. Deste modo, medidas relativas a preços e outras condições de acesso não são consideradas (pontuação igual a zero) no caso de integração vertical em que um fornecedor tenha poder de mercado significativo. Se o fornecedor integrado verticalmente estiver operando em um mercado competitivo (pelo regulador local), regulação de preços e regulação de outras condições é considerada como barreira à competição e pontuada como um.

Independentemente da estrutura do mercado, há uma outra condição para pontuação: se não há direito de acesso à infraestrutura ferroviária para serviços internacionais, então *interoperabilidade/interligação é exigida* é pontuada como um automaticamente.

No setor de serviços de transporte ferroviário de carga, o Brasil figura na 34ª posição dentre os 46 países que compõem o STRI, apresentando índice de restrição abaixo da média.

Figura 9.17 - Serviços de Transporte Ferroviário de Carga, 2019



Fonte: OECD Service Trade Restrictiveness Index. Policy Trends up to 2020. <https://issuu.com/oecd.publishing/docs/oecd-stri-policy-trends-up-to-2020?fr=sNmVINzYxOTI3Mw>

6. Pontuação de outros setores específicos

Courier Services

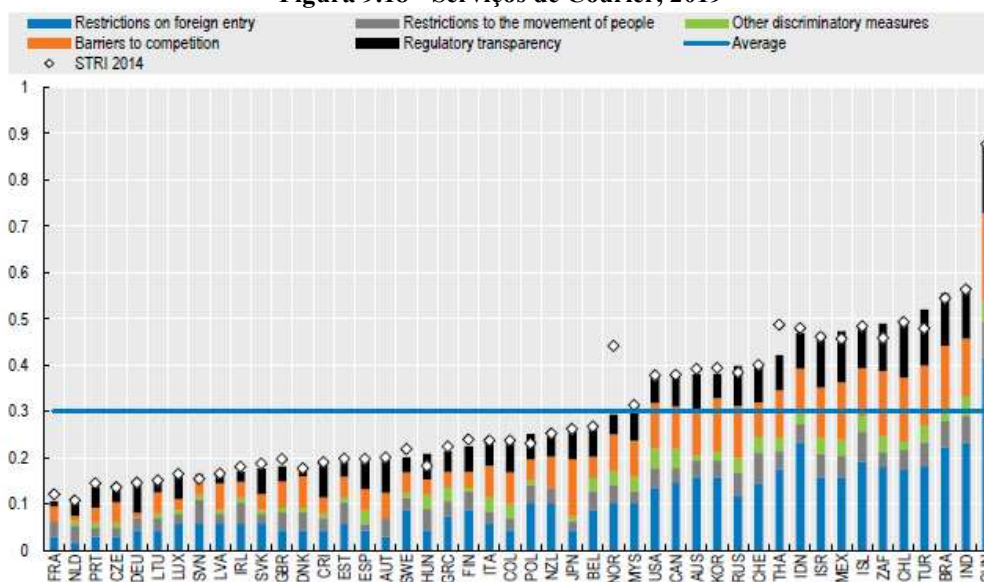
Na maioria dos países, o operador postal designado (DPO) é o fornecedor dominante dos serviços de *courier*, pelo menos para a entrega de cartas. Um memorando na base de dados do STRI registra se há ou não um fornecedor dominante em cada um dos segmentos do mercado (cartas, pacotes e entrega expressa) e o memorando é uma chave para virar

entre os dois sistemas de pontuação. Quando há um fornecedor dominante no mercado, separação de contabilidade e sistemas apropriado de alocação de custos são pontuados zero somente se as duas medidas estão em vigor. Essas medidas são agrupadas para refletir a complementaridade entre elas. O acesso não discriminatório à rede postal é pontuado zero quando o regulador escolhe impor ou manter a regulação no caso de haver um regulador dominante. Por outro lado, a regulação de preços é considerada um encargo e uma barreira à competição em um mercado competitivo. A pontuação do STRI é zero se a regulação de preços está em vigor ou não, desde que leis antitruste sejam aplicáveis ao setor no caso de haver um fornecedor dominante.

No setor de *courier*, alguns países têm monopólio legal para alguns serviços, na maioria dos casos para entrega de cartas. Informações sobre o valor dos serviços com este nível de detalhes não está prontamente disponível. Para estimar o escopo do monopólio, quatro parâmetros são introduzidos; monopólio até 50g; até 1kg; até 2kg e monopólio para todo o segmento. Supõe-se que cartas de até 2kg correspondem a 80% das entregas de cartas em volume, de até 1kg, por 70%, e cartas de até 50g, por 60% do mercado. Se todo o segmento de entrega de cartas está sob monopólio, obviamente o mercado é completamente fechado para a entrega de carta por estrangeiro.

No setor de serviços de *courier*, o Brasil figura na 44ª posição dentre os 46 países que compõem o STRI, na frente apenas da Índia e da China, apresentando índice de restrição bastante acima da média, com alto índice de restrição de entrada de estrangeiros e barreiras à concorrência no setor.

Figura 9.18 - Serviços de Courier, 2019



Fonte: OECD Service Trade Restrictiveness Index. Policy Trends up to 2020. <https://issuu.com/oecd.publishing/docs/oecd-stri-policy-trends-up-to-2020?fr=sNmVINzYxOTI3Mw>

Serviços Financeiros

Bancos comerciais

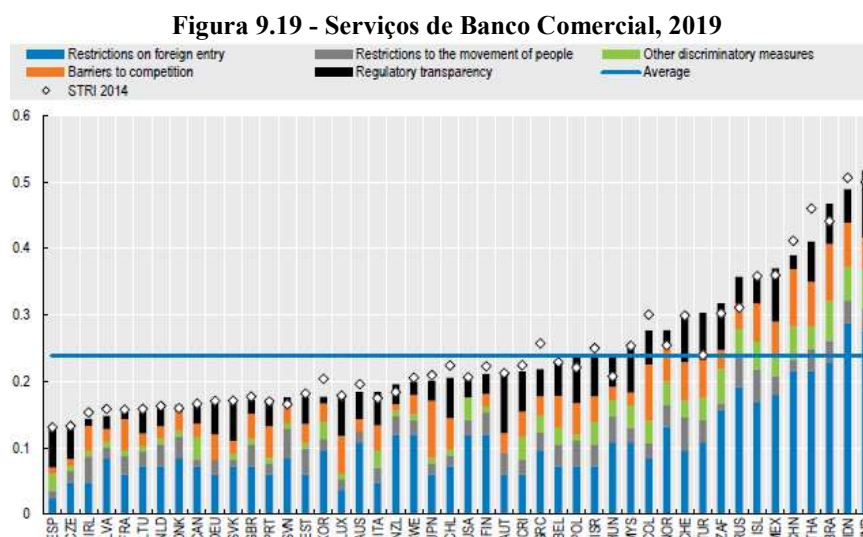
Diversas medidas são consideradas irrelevantes se não for permitido a bancos estrangeiros o estabelecimento de subsidiárias ou filiais no país anfitrião. Por exemplo, é

de pouca relevância se bancos estrangeiros podem participar do sistema de pagamentos nacional sob condições tão favoráveis quanto à oferecidas aos bancos domésticos se bancos com participação de maioria estrangeira não são autorizados a operar de qualquer forma. Portanto, se subsidiárias estrangeiras são proibidas, discriminação no acesso à janela de descontos, acesso a capital, cobertura de garantia ao depositante e acesso ao sistema de pagamentos e de compensação são pontuados um. Se filiais estrangeiras são proibidas, discriminação no acesso à janela de descontos, acesso a capital, cobertura de garantia ao depositante e acesso ao sistema de pagamentos e de compensação são pontuados um. Se tanto subsidiárias e filiais estrangeiras forem proibidas, de modo que tal investimento é permitido por meio de participação minoritária em bancos locais, e diversas medidas relativas a presença comercial (critérios de licença, redes de caixas eletrônicos, serviços reservados a fornecedores domésticos) também são pontuados um.

As medidas em redes de caixa automático são agregadas em uma restrição, que registra se há alguma limitação na expansão da rede de caixas eletrônicos por bancos estrangeiros. As medidas combinadas são pontuadas um tanto se apenas bancos domésticos podem instalar sua própria rede de caixas eletrônicos como se houver limitação no número de caixas eletrônicos por banco, ou se cada caixa eletrônico deve obter licença separada como se fosse uma filial separada. A pontuação é zero se nenhuma dessas três regulações estiverem em vigor.

Uma das medidas que avalia a independência do órgão supervisor ao governo é a duração do mandato do chefe da autoridade reguladora. Será pontuado um se não há mandato fixo ou se a duração do mandato é de menos de 5 anos.

No setor de serviços de banco comercial, o Brasil figura na 44ª posição dentre os 46 países que compõem o STRI, na frente apenas da Indonésia e da Índia, apresentando índice de restrição bem acima da média.



Fonte: OECD Service Trade Restrictiveness Index. Policy Trends up to 2020. <https://issuu.com/oecd.publishing/docs/oecd-stri-policy-trends-up-to-2020?fr=sNmVINzYxOTI3Mw>

Seguros

Diversas medidas capturam se o comércio transfronteiriço é permitido em geral ou se há imposição de condições para as diferentes categorias de seguros. Em alguns países, há uma exigência geral para a presença comercial de seguradoras, mas seguro transfronteiriço é permitido para riscos que não podem ser cobertos por seguradoras estabelecidas no país, ou para os quais o prêmio cobrado pelas seguradoras domésticas é significativamente maior. A ausência dessa exceção quando há exigência geral de presença comercial é considerada como uma barreira adicional ao comércio. A exceção somente é relevante se o comércio transfronteiriço normalmente não é permitido; se o comércio transfronteiriço é permitido em geral para uma classe de seguros, exceção para seguros não disponíveis no plano doméstico é pontuado automaticamente como zero.

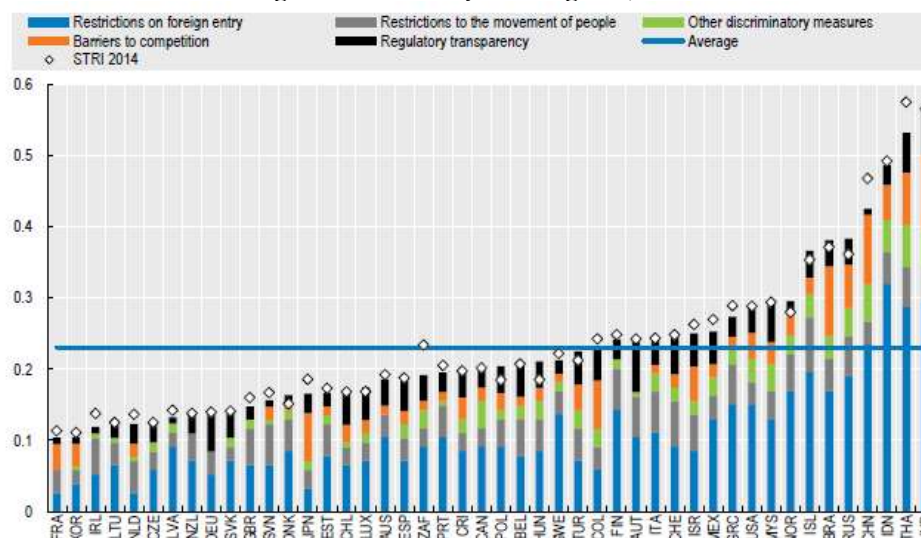
Se a presença comercial é exigida para uma classe de seguro e não há exceção para apólices não disponíveis, então o comércio transfronteiriço é completamente proibido para essa classe de seguro. Deste modo, a medida que registra se a transação transfronteiriça deve ser realizada por meio de uma seguradora intermediária residente é automaticamente pontuada como um.

Como no caso de bancos comerciais, a duração do mandato do chefe da autoridade supervisora é pontuada um se não há prazo fixo ou se a duração do mandato é de menos de 5 anos.

Finalmente, algumas medidas referentes a serviços auxiliares estão vinculadas às restrições na movimentação de pessoas. Se intermediários de seguros e atuários devem ser nacionais do país anfitrião, de modo que estrangeiros não podem fornecer os serviços, independentemente de suas qualificações, as medidas correspondentes às exigências de residência e o reconhecimento de qualificações estrangeiras também são pontuados como restritivo.

No setor de seguros, o Brasil figura na 41ª posição dentre os 46 países que compõem o STRI, apresentando índice de restrição bem acima da média.

Figura 9.20 - Serviços de Seguros, 2019



Fonte: OECD Service Trade Restrictiveness Index. Policy Trends up to 2020. <https://issuu.com/oecd.publishing/docs/oecd-stri-policy-trends-up-to-2020?fr=sNmVINzYxOTI3Mw>

7. Pesos

A agregação de restrições individuais em índices do STRI é feita em duas etapas. A primeira envolve a atribuição de pesos às medidas de políticas públicas. A segunda envolve a agregação global no STRI. Diversos esquemas de pesos foram explorados. Pesos iguais é o esquema mais comum de pesos aplicado para construir indicadores compostos. É uma maneira transparente de criar um índice na ausência de alternativas mais claras. A falta de alternativas mais claras pode ser em decorrência de conhecimento insuficiente sobre as relações causais, ausência de base empírica para tomada de decisão sobre o que é mais importante, ou falta de clareza sobre o que o índice deve medir. Pesos iguais não são, entretanto, livres de julgamento como se pretende. Com pesos iguais, a importância relativa de cada medida depende de quantas medidas estão incluídas e como as restrições individuais são organizadas em sub-indicadores, dando margem a muito julgamento subjetivo e arbitrariedade.

De acordo com a OCDE, para índices de restrição ao comércio, as medidas devem receber pesos de acordo com sua contribuição para os custos do comércio, que por sua vez consistem em custos de entrada e custos operacionais.

Dados de comércio de serviços, entretanto, não são suficientemente detalhados para estimar os custos de comércio equivalentes às barreiras ao comércio e regulação além da fronteira que afetam o comércio de serviços. De qualquer forma, há um aumento da literatura sobre a medição de custos de comércio com base na observação de padrões de comércio em serviços, mas normalmente com um nível maior de agregação do que o requerido para o STRI. As diferentes abordagens para a medição de custos do comércio com base na observação de fluxos de comércio têm pontos fracos e fortes e ainda não há uma metodologia amplamente aceita.

Diante do impedimento da falta de dados, modos alternativos de atribuição de peso à medidas, de maneira que reflita sua contribuição com os custos do comércio ainda deve

ser buscada. Questionar aqueles que estão direta ou indiretamente envolvidos com comércio de serviços é uma opção. Esse julgamento de *expertise* tem a vantagem de que importância relativa pode ser capturada de modo realístico e significativo. Uma objeção ao uso de julgamento de profissionais com *expertise* na área é a subjetividade. Conforme comentado acima, essa objeção também se aplica a outras metodologias e o problema pode ser minimizado, por exemplo, por meio de questionamento de um grande número de profissionais.

O esquema de atribuição de pesos calculado no STRI se baseia em julgamento de profissionais com *expertise* em suas áreas. Um grande número de profissionais foi questionado para alocar 100 pontos dentro das cinco áreas de políticas públicas apresentadas acima. Eles são transformados em pesos por meio da atribuição de pontos que os profissionais alocaram às áreas de políticas públicas para cada medida que nela se encaixa e corrigir as diferenças nos números de medidas de cada área de política pública. Tais diferenças não são arbitrárias, mas refletem a importância da categoria de política em cada setor.

A fórmula para a medida j sob a categoria i é a seguinte:

$$w_{ji} = \text{score}_j w_i / E_i n_i w_i$$

onde n_i é o número de medidas sob a categoria i e w_i é a parte do número total de pontos alocados nas áreas das políticas públicas i pelos profissionais. Os pesos alocados à cada área de políticas públicas pelos profissionais estão retratados na Tabela.

Figura 9.21 - Pesos atribuídos por profissionais com expertise por área de políticas e setores

Sector	Restrictions on foreign entry	Restrictions to movement of people	Other discriminatory measures	Barriers to competition	Regulatory transparency
Broadcasting	39.67	12.00	17.33	17.67	13.33
Motion	27.24	21.84	19.24	13.44	18.24
Sound	12.00	17.00	23.00	27.00	21.00
Construction	21.97	16.87	22.07	18.57	20.53
Courier	27.20	12.20	19.20	21.00	20.40
Computer	17.44	20.84	17.73	20.23	23.78
Distribution	30.11	10.28	17.67	21.94	20.00
Commercial banking	26.27	12.13	18.67	20.83	22.10
Insurance	31.00	13.80	16.00	19.13	20.07
Accounting	24.97	22.26	15.72	17.11	19.93
Architecture	18.61	25.82	17.11	16.49	22.17
Engineering	19.47	26.58	15.58	15.55	22.82
Legal	22.28	29.76	15.90	14.41	17.66
Telecommunications	24.89	13.07	15.44	26.31	20.29
Air transport	24.50	14.00	23.75	20.00	17.75
Maritime transport	35.00	25.00	12.50	14.50	13.00
Rail transport	24.89	13.07	15.44	26.31	20.29
Road transport	35.00	15.00	25.00	20.00	5.00

Fonte: OECD.

6. Conclusões

O Índice de Restrição do Comércio de Serviços (STR) da OCDE é elemento central da avaliação sobre a liberalização do comércio de serviços e estabelece uma métrica de avaliação desenvolvida pela própria Organização. É denominado indicador composto

(*composite indicator*) formado a partir de indicadores individuais agregados em um único indicador, no âmbito da avaliação multi-dimensional da OCDE. Consiste na atribuição de pontuação a cada um dos 22 setores de serviços existentes nos 46 países que o compõem, conforme o grau de abertura ou fechamento de cada setor para o comércio internacional. O espectro de avaliação é variável entre 0 (mais aberto) e 1 (mais fechado). A atribuição da pontuação é feita de acordo com a metodologia desenvolvida pela OCDE que, por meio da análise, elaborada por um painel de especialistas, examina leis e regulações que regem cada setor nos respectivos países, e distribui uma ponderação de 100 pontos entre 5 áreas de políticas setoriais, conforme os critérios de importância relativa aplicados por eles.

A metodologia é inferida de uma série de estudos setoriais, reunião de especialistas e da literatura sobre indicadores compostos. A efetiva implementação de leis e regulações e percepções de empresas sobre tais implementações não são levadas em consideração na base de dados e nos índices do STRI. Os pesos aplicados são resultado dos critérios definidos por tais especialistas. Deste modo, a mesma área de políticas tem pesos diferentes em diferentes setores.

O sistema do STRI foi elaborado com o fim de simplificar tanto quanto possível e, ainda, capturar a complexidade das políticas sobre comércio internacional de serviços. Procura conciliar, por meio de um sistema simples, medidas que são vinculadas umas às outras e, em alguns casos, obedecem à determinada hierarquia.

O STRI é uma medida de restrições de Nação Mais Favorecida (MFN) e não leva em consideração concessões específicas, tais como acordos regionais de comércio ou acordos de reconhecimento mútuo de regras. O STRI não avalia os setores por modo de fornecimento (Modos 1, 2, 3 e 4 descritos no GATS), mas sim por políticas públicas e regulação aplicável a cada setor. As medidas de políticas públicas estão agrupadas sob as mesmas cinco áreas de políticas em todos os setores, que são:

- Restrições de entrada de estrangeiros;
- Restrições na movimentação de pessoas;
- Outras medidas discriminatórias;
- Barreiras a concorrência;
- Transparência regulatória.

Há um grupo de medidas que são comuns a todos os setores, porém, o grau de restrição das medidas gerais pode variar ao longo dos setores em um mesmo país.

O sistema de pontuação e pesos é baseado em uma estrutura simples:

- São atribuídos pontos de 0 (não restritivo) a 1 (restritivo) às medidas de política, individualmente;
- Sob cada uma das cinco áreas de políticas, são atribuídos os mesmos pesos à todas as medidas;
- O peso é atribuído às cinco áreas de políticas de acordo com sua importância relativa. Deste modo, a mesma área de políticas tem pesos diferentes em diferentes setores.

Essa estrutura parece bastante simples. Contudo, nem todas as medidas da base de dados são binárias, e algumas medidas estão vinculadas a outras e há medidas que são evidentemente mais importantes do que outras.

As medidas gerais contínuas são comuns a todos os setores, assim como a hierarquia das medidas são comuns a todos os setores. Por exemplo: limites à participação estrangeira, transparência regulatória.

Serviços profissionais, telecomunicações e transporte, por outro lado, estão sujeitas a regulações mais complexas e específicas de cada setor, e requerem um sistema de pontuação próprio.

A metodologia da pontuação deve explicar a hierarquia e o efeito conjunto da regulação, por exemplo, se nenhuma participação estrangeira é permitida, ou medidas pertinentes a empresas estrangeiras, tais como restrições quanto ao conselho de administração, se tornam irrelevantes. Em tais casos, onde medidas de maior grau hierárquico são de observância obrigatória, as medidas relacionadas de menor grau hierárquico são pontuadas como restritivas.

Além da natureza hierárquica, algumas medidas são vinculadas umas às outras e tem, quando combinadas, um efeito mais forte na restrição ao comércio internacional em comparação com os casos em que medidas atuam isoladamente. Notadamente, se uma exigência de nacionalidade para a prática da profissão jurídica é combinada com a ausência de possibilidade de licença limitada para fornecedores estrangeiros, esses dois impedimentos por si efetivamente veda a entrada no mercado por meio de movimentação de pessoas. Se, além disso, há uma exigência de que apenas advogados com licença expedida localmente podem ter participação em escritórios de advocacia, o setor seria completamente fechado.

A pontuação de telecomunicações é analisada sob a área de políticas públicas de 'Barreiras à Concorrência.'

Os serviços profissionais cobertos pelo STRI são serviços jurídicos, contábeis, arquitetura e engenharia. Esses serviços geralmente são fornecidos diretamente pelo prestador em mercados estrangeiros e estão associados à movimentação de capital e trabalho (junto com conhecimento). Mecanismos para garantir a qualidade dos serviços por meio de padrões altos de educação e treinamento são geralmente vistos como políticas apropriadas ao setor.

Serviços de transporte são comercializados por meio de todos os modos de fornecimento e as vezes estão sujeitos a regulações complexas. No setor de transporte aéreo, o acesso a mercado pelo modo 1 ocorre através da troca de direitos de tráfego aéreo, grande parte em bases bilaterais. Sem tais direitos, o tráfego aéreo não pode ocorrer, senão com base na concessão discricionária das autoridades. O STRI cobre as nove "liberdades do ar", conforme definição da ICAO, neste setor o sistema de pontuação deve levar em consideração também medidas bilaterais, em contraposição às restrições unilaterais e MFN apenas. Serviços de transporte marítimo são pontuados de acordo com as regras gerais. Por fim, serviços de carga ferroviária, nos países incluídos no estudo do STRI, a separação vertical tem sido imposta pelo regulador, mas a avaliação de melhores práticas

depende da topografia do país, densidade populacional, tamanho do mercado e o nível de competição entre as outras modalidades de transporte.

A utilidade do índice que resulta da metodologia do STRI desenvolvida pela OCDE é indiscutível pois fornece um retrato do status de abertura de cada setor de serviços ao comércio internacional. Embora os critérios de atribuição de peso às áreas de políticas públicas não sejam totalmente transparentes, já que é resultado da análise dos especialistas contratados pela Organização, o resultado final do trabalho nos dá uma noção muito clara das barreiras regulatórias impostas pelos países que compõem o índice.

Além do STRI da OCDE, outras bases de dados e índices para avaliar e medir o grau de abertura e liberalização do comércio internacional de serviços vem sendo desenvolvidas por organismos internacionais. São elas:

1. **TISMOS – Trade in Services by Mode of Supply:** Essa base de dados descreve o comércio de serviços por modo de fornecimento. Foi originalmente financiada pela Comissão Europeia. Essa base de dados tem sido elaborada por meio de consultas a outras organizações internacionais, a pessoas que compilam dados específicos e acadêmicos, e se baseia no conhecimento obtido com o BaTIS;
2. **WTO-UNCTAD-ITC annual trade in services dataset:** Detalhado por setor, essa base de dados é elaborada com base em dados reportados oficialmente, de e para o mundo, e por países parceiros quando disponível. Os dados reportados são complementados com estimativas e ajustes para garantir a maior cobertura por país e por setor, atualidade e comparabilidade. A cooperação entre as 3 agências implica na coleta conjunta de dados, processamento e divulgação;
3. **OECD-WTO Balanced Trade in Services Dataset (BaTIS):** Essa base de dados é elaborada em caráter experimental, consiste em uma matriz completa dos fluxos de comércio de serviços, no período de 1995 a 2012. Foi criada para atender à necessidade de uma base de dados completa e consistente em matéria de serviços em nível bilateral e se presta a diversos propósitos analíticos. No que toca a aspectos regulatórios, o canal de serviços do Portal de Inteligência Integrada de Comércio (*Integrated Trade Intelligence Portal - ITIP*)¹², mantido pela OMC e pelo Banco Mundial, inclui quatro módulos: os compromissos do GATS, compromissos em serviços em acordos regionais de comércio, políticas aplicadas a serviços e estatísticas sobre serviços. Os índices de restrição de serviços por país, setor e modos de fornecimento estavam previstos para serem lançados em 2019. Em 16 de janeiro de 2020, a OMC¹³ e o Banco Mundial anunciaram o lançamento da nova Base de Dados de Políticas de Comércio de Serviços – juntamente com a versão atualizada do STRI¹⁴. Iniciativa conjunta do Banco Mundial e do Secretariado da OMC, a Base de Dados de Políticas de Comércio de Serviços (*Services Trade Policy Database - STPD*), fornece informações sobre políticas públicas relativas a serviços e regulação, aplicados a 68 economias em 5 grandes subsetores: 1. Serviços financeiros; 2. TELECOM; 3. Distribuição; 4. Transporte; e 5. Serviços Profissionais;

¹² WORLD TRADE ORGANIZATION. https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/itip_e.htm

¹³ WORLD TRADE ORGANIZATION https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/servseries_e.htm

¹⁴OCDE <https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/documents/oecd-stri-policy-trends-up-to-2020.pdf>

4. **OECD Trade in ValueAdded (TiVA)** - Atualmente a produção de bens envolve a prestação de serviços de forma intrínseca, isto é, a moderna produção de bens é uma combinação entre manufatura e prestação de serviços. A competitividade, nesse cenário, se baseia no acesso a fornecedores que oferecem o melhor preço. A base de dados da OCDE Comércio em Valor Agregado - OECD Trade in Value Added (TiVA)¹⁵ demonstra que serviços representam mais de 50% do valor agregado das exportações brutas na manufatura de bens, e mais de 30% do valor agregado nas exportações – ou seja, serviços estão intrinsecamente embutidos na manufatura dos bens que estão sendo comercializados ao redor do mundo hoje.¹⁶

Referências

OECD. **Services Trade**. Disponível em: <http://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/https://www.sgeconomia.gov.pt/noticias/ocde-indice-de-restricao-no-comercio-em-servicos-span-classnovo-novospan.aspx>. Acesso em 9 junho 2020.

OECD (2015). Geloso Grosso, M. et al. (2015-01-23), *Services Trade Restrictiveness Index (STRI): Scoring and Weighting Methodology*, **OECD Trade Policy Papers**, No. 177, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/5js7n8wbtk9r-en>. Acesso em 5 maio 2020.

OECD (2016) Nordås, H., *Services Trade Restrictiveness Index (STRI): The Trade Effect of Regulatory Differences*, **OECD Trade Policy Papers**, No. 189, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jlz9z022plp-en>. Acesso em 7 de julho de 2020.

REPÚBLICA PORTUGUESA. Secretaria-Geral da Economia. *Economia e Transição Digital*. Notícias. OCDE - Índice de Restrição no Comércio em Serviços. Disponível em: <https://www.sgeconomia.gov.pt/noticias/ocde-indice-de-restricao-no-comercio-em-servicos-span-classnovo-novospan.aspx>. Acesso em 9 jun 2020.

THORSTENSEN, Vera e GULLO, Marcelly Fuzaro. *O Brasil na OCDE: membro pleno ou mero espectador?* **Working Paper 479 - CCGI - N°08, Working Paper Series**, maio de 2018.

¹⁵OCDE <http://www.oecd.org/sti/ind/measuring-trade-in-value-added.htm>. Tradução livre.

¹⁶OCDE <https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/>. Tradução livre.

CAPÍTULO 10 -
GOVERNANÇA E
SUSTENTABILIDADE

VERA THORSTENSEN
CATHERINE REBOUÇAS MOTA

GOVERNANÇA PÚBLICA E SUSTENTABILIDADE

Vera Thorstensen¹
Catherine Rebouças Mota²**Resumo**

Na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) o desenvolvimento sustentável é traduzido como um dos pilares da governança mediante a concepção da Coerência de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. No presente trabalho, apresenta-se como a OCDE operacionaliza a Coerência de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável e qual a sua relação e importância para a Governança Pública e para a adequação com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

Palavras-chave: Governança Pública; Sustentabilidade; OCDE

Abstract

Sustainable Development is presented as one of pillars of governance through the conception of Policy Coherence for Sustainable Development (PCSD) in the Organization for Economic Cooperation and Development. In this paper, it is presented how the OECD operationalizes PCSD and what is its relation and importance to Public Governance and for the adequacy with the 2030 Agenda Sustainable Development Goals.

Keywords: Public Governance; Sustainability; OECD

1. Introdução

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) trabalha no auxílio dos governos, na projeção e na implementação de políticas capazes de fortalecer a governança pública. O objetivo é de efetivamente responder aos desafios econômicos, sociais e ambientais. As áreas de trabalho em governança pública são inúmeras. Lista-se algumas: governança e gastos públicos, governo digital, anticorrupção, governo aberto, estrutura política para uma governança pública sólida, empregos e gestão públicos. No presente trabalho foca-se na área de Coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável, objetivando-se apresentar como esse conceito se operacionaliza segundo a Organização, qual sua relação com a governança pública e com a Agenda 2030.

A relação entre governança e sustentabilidade não foi inaugurada pela OCDE. Desde, pelo menos, a Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, o termo já era mencionado. E, foi enfatizado pelos documentos internacionais subsequentes, dando-se destaque à Agenda 2030 de 2015.

A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) é uma Agenda global de compromissos que contém Objetivos, os denominados Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), e metas para sua concretização. A OCDE possui um intenso trabalho para auxiliar os países membros e não membros no alcance dos ODS. Segundo a OCDE, os ODS apresentam base sólida capaz de apoiar a resiliência das sociedades, lidar com as emergências humanitárias e reduzir os riscos de instabilidades (OECD, 2017). Em resumo, o Secretário-Geral Adjunto da OCDE, Doug Frantz, afirmou que os ODS são um roteiro do mundo melhor. (OECD, 2017)

¹ Professora da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas e Coordenadora do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimentos (CCGI).

² Pesquisadora do CCGI.

Na OCDE, o desenvolvimento sustentável é traduzido como um dos pilares da governança mediante a concepção da Coerência de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. A atribuição do Sustentável ao Desenvolvimento foi realizada especialmente após a Agenda 2030. Anteriormente, a OCDE trabalhava sob o conceito de Coerência de Políticas para o Desenvolvimento que procurava operacionalizar os Objetivos do Milênio de 2000.

O presente trabalho, portanto, é dividido em quatro partes: na primeira, trata-se da governança e da sustentabilidade nos principais documentos de direito internacional de meio ambiente; em seguida, aborda-se sobre a mudança da Coerência de Políticas para o Desenvolvimento para a Coerência de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável após a Agenda 2030 e seus respectivos ODS; posteriormente, descreve-se como funciona a ferramenta de autoavaliação sobre coerência de políticas para o desenvolvimento sustentável; e, por fim, enfoca-se nos elementos selecionados pela OCDE como base para se obter uma boa governança.

2. Governança e Sustentabilidade: perspectiva dual

O desenvolvimento sustentável engloba as dimensões econômica, social e ambiental. Cada qual não deve ser analisada isoladamente assim como a discussão sobre sustentabilidade não deve ser restrita à discussão sobre as necessidades de proteção e de conservação do meio ambiente. Há diversas relações entre os principais desafios ambientais e econômicos, dos desafios ambientais e sociais e dos desafios sociais e econômicos que precisam ser trabalhados para se concretizar o desenvolvimento sustentável. Neste sentido, a necessidade de governança entre os tomadores de decisão, tanto públicos quanto privados, e entre os formuladores de políticas em todos os níveis de governo são dispostas como necessárias nos documentos internacionais sobre desenvolvimento sustentável.

Na Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992, conhecida como Rio 92, a governança foi disposta como necessária em várias das temáticas do documento. Quanto ao enfrentamento da pobreza, a melhora da governança é apresentada como elemento de estratégia para enfrentar os problemas de pobreza e da garantia do desenvolvimento e da proteção do meio ambiente. Quanto à estrutura legal e regulamentar, a Agenda afirma a necessidade de integração entre as políticas ambientais e de desenvolvimento mediante a adoção de políticas, instrumentos e mecanismos legais e de regulação apropriados. Deve haver, ainda, o apoio dos países para modernizar e fortalecer a sua estrutura política e de governança e o incentivo ao desenvolvimento e à implementação de programas que promovam a conformidade e respondam a não conformidade.

A governança na Agenda 21 é disposta também como um objetivo do programa de implementação do desenvolvimento sustentável que deve ser direcionado para a melhoria das capacidades jurídico-institucionais dos países, para lidar com a governança e para a aplicação de legislação efetiva no âmbito do meio ambiente e do desenvolvimento. Outra questão levantada pela Agenda 21 é o da importância das iniciativas e do apoio de autoridades locais, como nível de governança mais próximo do povo, para incentivar a educação, a mobilização e a resposta do povo na promoção do desenvolvimento sustentável. Por conseguinte, a Agenda reforça a necessidade de garantir uma governança

equilibrada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento na elaboração de acordos e instrumentos internacionais.

Por conseguinte, no Plano de Implementação de Joanesburgo de 2002, à governança foi acrescentado o qualificativo boa. Desse modo, o documento enfatiza que, não apenas a governança, mas a boa governança em nível doméstico e internacional é base para o desenvolvimento sustentável. A boa governança em nível doméstico inclui políticas ambientais, sociais e econômicas que sejam sólidas, instituições democráticas que atendam ao povo, estado de direito, medidas de anticorrupção, igualdade de gênero e ambiente que seja propício para o investimento. Internacionalmente, inclui a necessidade de um ambiente econômico internacional dinâmico e favorável à cooperação internacional, especialmente, em áreas de finanças, transferência de tecnologia, dívida e comércio e participação dos países em desenvolvimento na tomada de decisões globais.

Essa concepção de boa governança foi reforçada no Futuro que queremos (A/RES/66/288) de 2012. Assim, a boa governança é disposta junto à democracia e ao estado de direito, tanto no nível doméstico quanto internacional, como essenciais ao desenvolvimento sustentável. Neste sentido, a concretização do desenvolvimento sustentável necessita de instituições de todos os níveis que realizem trabalho efetivo, transparente, responsável e democrático. O documento dispõe, portanto, a necessidade do fortalecimento das instituições não como um fim em si mesmo mas com o objetivo de concretizar o desenvolvimento sustentável, o que significa: a) realizar a integração equilibradas das três dimensões do desenvolvimento sustentável; b) realizar planejamentos de ações orientados para os resultados considerando, inclusive, questões transversais; c) realizar uma abordagem sistemática dos principais problemas e desafios; d) reforçar a coordenação e a cooperação e aumentar a coerência, reduzindo a fragmentação e sobreposição; e) incentivar a participação de todos nos processos de tomada de decisão, f) incentivar o envolvimento dos líderes políticos de alto nível; g) promover a interface entre ciência-política e os meios de avaliação científicas inclusivas; h) aumentar a participação e o engajamento da sociedade civil; i) e promover a revisão e o balanço do progresso na implementação dos compromissos.

Especificamente em relação à dimensão ambiental, O futuro que queremos reforça a necessidade de fortalecimento da governança ambiental internacional no contexto internacional para promover o equilíbrio entre as dimensões do desenvolvimento sustentável. Isto inclui o fortalecimento do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). A necessidade de governança é ainda apresentada como necessária à garantia de segurança alimentar e à participação dos países menos desenvolvidos em desenvolvimento nos processos de tomada de decisão.

Desse modo, observa-se que os documentos de direito internacional do meio ambiente construíram a percepção de que a governança e, de maneira mais específica, a boa governança como um meio e também como um fim para se concretizar as múltiplas dimensões do desenvolvimento sustentável. Essa concepção é reforçada pela atuação transversal e múltipla da Agenda 2030, cujo trabalho não só é acompanhado pela OCDE como é reforçado pela Organização.

3. A Coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável como base da governança pública

A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento sustentável surge do trabalho desenvolvido sobre a noção de Coerência das Políticas para o Desenvolvimento. Em 2000, foi alcançado marco importante na cooperação para o desenvolvimento na Organização das Nações Unidas (ONU) com a adoção da Declaração do Milênio. Conforme a OCDE, a Declaração do Milênio reconheceu a responsabilidade coletiva de todos para alcançar os princípios de dignidade humana, igualdade e equidade global (OECD, 2008). Essa parceria global implica na harmonização e no trabalho conjunto dos atores internacionais em prol do desenvolvimento.

A globalização também cria uma demanda por harmonização de padrões em áreas não diretamente relacionadas ao desenvolvimento, como segurança alimentar e regulamentação bancária. Essas políticas podem ter um profundo impacto global na economia e nos sistemas financeiros, criando a necessidade de coordenação de políticas em uma ampla gama de políticas e instituições. A interdependência global significa que praticamente não existem problemas que possam ou devam ser tratados isoladamente. (OECD, 2008)

Sendo assim, a concepção da Coerência de Políticas para o Desenvolvimento é a de que os países em desenvolvimento não conseguem se desenvolver considerando apenas o âmbito doméstico. Deve haver o trabalho coerente com o trabalho de países desenvolvidos que, por sua vez, se não apoiam não devem criar dificuldades para os países em desenvolvimento. (ECDPM, 2012)

A construção dessa concepção foi formada tanto pela OCDE quanto pela União Europeia. Segundo a União Europeia, a Coerência de Políticas para o Desenvolvimento se trata em considerar, na formulação de políticas, o impacto que a implementação de ações e de objetivos terão nos países em desenvolvimento. Essa concepção foi introduzida na legislação da EU no Tratado de Maastricht de 1992 e foi reiterado pelo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento em 2017. (EU, 2019)

Em 2008, a OCDE dispôs a Recomendação Ministerial sobre Coerência Política para o Desenvolvimento adotada pelo Conselho Ministerial (C/MIN(2008)2/FINAL). Segundo a Recomendação, a base para se alcançar a coerência das políticas para o desenvolvimento é o enfrentamento de questões sociais, ambientais e econômicas buscando a redução efetiva da pobreza. Reforça o compromisso com a Coerência de Políticas para o Desenvolvimento para alcançar as metas acordadas na Declaração do Milênio, defendendo que mediante esse trabalho pode-se contribuir efetivamente com os ODM.

A Recomendação afirma, ainda, que se deve considerar as relações entre o desenvolvimento e a coordenação de políticas tanto no âmbito nacional quanto internacional considerando o seu impacto em relação às políticas ambientais, agrícolas, de pesca, de migração, de comércio, entre outras. Além disso, a OCDE se compromete a partilhar as informações e as experiências obtidas no trabalho sobre Coerência de Políticas para o Desenvolvimento, procurando fortalecer o diálogo entre os países membros e não membros.

A Coerência de Políticas para o Desenvolvimento possui cinco níveis diferentes: o primeiro nível está na coerência interna, ou seja, a que está relacionada apenas a metas e objetivos domésticos; e o segundo nível está coerência intragovernamental que se trata

da consistência entre as políticas e as ações dos países da OCDE para o desenvolvimento, o que implica rever as políticas que sejam contrárias ao desenvolvimento inclusive de países em desenvolvimento. Por sua vez, o terceiro nível está na coerência intergovernamental que implica que as políticas e as ações entre os países da OCDE devem estar alinhadas entre si para que haja a contribuição para o desenvolvimento; o quarto nível está na coerência multilateral e bilateral para apoiar as ações em prol ao desenvolvimento; e, por fim, o terceiro nível de coerência está centrado nos países em desenvolvimento que devem estabelecer políticas que permitam o aproveitamento das medidas internacionais e dos demais países para o desenvolvimento (ECDPM, 2012).

Os cinco níveis de coerência organizam-se em duas frentes: a direcionada aos países em desenvolvimento, na qual devem se comprometer a implementar políticas e instituições que sejam apropriadas para o país e a direcionada aos países desenvolvidos em relação ao qual precisam adotar políticas que apoiem ou que não prejudiquem países em desenvolvimento. Desse modo, pode-se cumprir as Metas de Desenvolvimento do Milênio (ODM) acordadas na Declaração do Milênio, entre as quais, está a construção de uma parceira global para o desenvolvimento (OECD, 2008).

A obtenção desses cinco níveis de coerência demanda a realização de três fases. Na primeira fase, deve-se definir os objetivos e as prioridades mediante um compromisso político que seja expresso no alto nível de governo. Na segunda fase, deve-se realizar a coordenação de políticas, discutindo-se como são implementadas e quais os caminhos para maximizar as sinergias e reduzir as incoerências. Na terceira fase, deve-se realizar o monitoramento eficaz das medidas aplicadas, preocupando-se em realizar a análise e a geração de dados. Desse modo, pode-se realizar a prestação de contas das políticas de maneira transparente e bem informada (OECD, 2008).

A Recomendação de 2008 foi reforçada por vários documentos da OCDE posteriores, por exemplo, a Recomendação do Conselho de 2010 sobre Boas Práticas Institucionais na Promoção da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento [C (2010)41], a Estratégia para o Desenvolvimento de 2012 [C/MIN (2012) 6] e o PCD [C/MIN (2013) 11] e o C/MIN (2014).

Sendo assim, a Coerência das Políticas para o Desenvolvimento se tornou uma das bases da Governança Pública para a OCDE. Significa que os governos, na formulação de suas políticas e regimes regulatórios, devem considerar o impacto gerado cumulativamente e o impacto nas áreas setoriais de interesse. Nesses termos, deve observar a Recomendação de 2008 tanto de forma vertical quanto horizontal, abrangendo todo o ciclo de vida da formulação da política ou da ação (OECD, C (2010)41).

1. O processo de trabalhar em direção a uma maior coerência das políticas para o desenvolvimento garante que todas as políticas relevantes estejam trabalhando juntas na busca dos objetivos de desenvolvimento. Estruturas políticas claras e integradas podem traduzir compromissos políticos em coerência de políticas para o desenvolvimento (PCD) em prática.
2. Os governos devem considerar mais cuidadosamente os impactos cumulativos e inter-relacionados de políticas e regimes regulatórios. Do ponto de vista da governança, é necessário garantir que em qualquer área setorial de interesse, conforme observado nas políticas da Declaração da OCDE para 2008, sejam coerentes tanto vertical quanto horizontalmente. A incorporação de uma abordagem mais coerente à formulação de políticas também deve abordar todo o ciclo de vida de uma política em todos os campos da política pública. Uma abordagem fragmentada corre o risco de ser ineficaz - uma abordagem estratégica geral é essencial. (tradução livre) (OECD, C (2010)41)

Por sua vez, na Declaração Ministerial de 2011 [C/MIN (2011) 6/FINAL], a OCDE reforça a sustentabilidade como novo paradigma do desenvolvimento. A concepção da OCDE é a de que os países, com diferentes níveis de desenvolvimento, devem cooperar para alcançar o crescimento econômico sustentável global. Reforça ainda a necessidade de que a coerência nas políticas dos países da OCDE esteja alinhada com os propósitos de desenvolvimento a nível mundial. A atribuição da sustentabilidade ao desenvolvimento ocorreu especialmente após a vigência da Agenda 2030 de 2015.

Com a vigência da Agenda 2030 de 2015 houve a revogação da Recomendação de 2008 bem como a revogação de vários documentos da OCDE que a reforçava, por exemplo, a [C/MIN (2012) 6] e PCD [C/MIN (2013) 11]. A revogação ocorreu para haver a adequação das Recomendações e documentos da OCDE ao novo marco regulatório internacional sobre desenvolvimento sustentável e para a atualização do documento ao contexto global, marcado pela pós-crise financeira e alimentar (ECDPM, 2012).

Sob a Organização das Nações Unidas (ONU), o documento “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” surge como uma Agenda global para todas as pessoas e parte interessadas, em busca do desenvolvimento sustentável e de caminhos mais resilientes de forma colaborativa. A Agenda contempla 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) em relação aos quais os setores públicos e privados são chamados a concretizá-los de maneira transversal. Isto é os tomadores de decisão e formuladores de políticas devem observar mais de um ODS nas ações aplicadas de modo que se trate de maneira conjunta temas que se interseccionam.

Tabela 10.1 - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares	Define 5 metas para que os tomadores de decisão e formuladores de políticas : a) erradiquem a pobreza em todas as suas formas, considerando que grande contingente populacional ainda vive com cerca de 1,90 dólares ao dia; b) reduzam, pelo menos a metade, a proporção de homens, mulheres e crianças que vivem na pobreza; c) implementem medidas e sistemas para proteção social; d) garantam que homens e mulheres possuam direitos iguais a recursos econômicos, propriedade, herança, novas tecnologias, etc; e) construam a resiliência dos pobres e dos vulneráveis mediante a mobilização significativa de recursos e da criação de marcos políticos sólidos em nível nacional, regional e internacional.
Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável	Define 5 para que os tomadores de decisão e formuladores de políticas: a) acabem com a fome mediante a garantia de alimentos seguros, nutritivos e suficientes; b) acabem com todas as formas de desnutrição; c) dobrem a produtividade agrícola e a renda dos pequenos agricultores; d) garantam sistema de produção de alimentos que não só tendam a aumentar a produtividade como também protejam o meio ambiente e os ecossistemas; mantenham a diversidade genéticas de toda a biodiversidade.
Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades	Define 9 metas para que os tomadores de decisão e formuladores de políticas: a) reduzam para 70 mortes a cada 100.000 nascidos; b) reduzam a mortalidade infantil nos casos em que isso é possível; reduzam a incidência de epidemias, tais como a AIDS, tuberculose, malária, doenças tropicais; c) reduzam a mortalidade por doenças; d) previnam e ofereçam tratamento a pessoas que utilizam drogas entorpecentes e o álcool; e) reduzam as mortes por acidentes em estradas; f) assegurem acesso universal a serviços de saúde sexual e reprodutiva; g) atinjam cobertura universal de saúde; reduzam substancialmente o número de mortes e doenças associadas por produtos químicos perigosos.
Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade,	Define 7 metas para que os tomadores de decisão e formuladores de políticas: a) garantam que todos tenham acesso à educação no ensino primário e secundário de forma livre e equitativa; b) garantam que todos

<p>e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos</p>	<p>tenho acesso ao desenvolvimento de qualidade da infância; c) garantam o acesso à educação de forma igualitária bem como a educação técnica; d) garantam que jovens e adultos consigam desenvolver habilidades técnicas e profissionais; e) eliminem disparidades de gênero na educação; f) garantam que todos os jovens e adultos sejam alfabetizados; g) garantam que a educação inclua a promoção do desenvolvimento sustentável e do estilo de vida saudável, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e diversidade cultural.</p>
<p>Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas</p>	<p>Define 6 metas para que os tomadores de decisão e formuladores de políticas: a) acabem com todas as formas de discriminação, de violência e de práticas nocivas contra mulheres e meninas; b) reconheçam o trabalho de assistência e cuidado não remunerado; c) garantam participação plena e efetiva das mulheres bem como de igualdade de oportunidades; d) garantam o acesso universal à saúde sexual e aos direitos reprodutivos de acordo com o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e com a Plataforma de Ação de Pequim.</p>
<p>Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos</p>	<p>Define 6 metas para que os tomadores de decisão e formuladores de políticas trabalhem para: a) garantir o acesso universal, equitativo e seguro de água potável; b) alcançar o saneamento e a higiene adequados a todos e de forma equitativa; c) melhorar a qualidade da água, mediante a redução da poluição e a eliminação do despejo de produtos químicos e de materiais perigosos; d) aumentar e melhorar o uso e a gestão integrada da água e dos recursos hídricos em todos os seus níveis; e) proteger e restaurar os ecossistemas que possuem alguma relação com a água.</p>
<p>Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos</p>	<p>Define três metas para que os tomadores de decisão e formuladores de políticas: a) assegurem o acesso universal, confiável e moderno a serviços de energia bem como que assegure seus preços sejam acessíveis; b) garantam o aumento das energias renováveis na matriz energética global; c) e que dobrem a taxa de eficiência energética.</p>
<p>Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos</p>	<p>Define dez metas para que os tomadores de decisão e formuladores de políticas trabalhem para: a) sustentar, pelo menos, o crescimento econômico anual em 7% do produto interno bruto [PIB] nos países menos desenvolvidos; b) atingir níveis elevados de produtividade, mediante a diversificação e o investimento em tecnologia e inovação; c) promover políticas que orientem o incremento do empreendedorismo, da criatividade e da inovações e o desenvolvimento de atividades produtivas que gerem emprego decente; d) melhorar a eficiência dos recursos globais no consumo e na produção bem como em dissociar o crescimento econômico com a degradação ambiental; e) alcançar o pleno e produtivo trabalho a todas as pessoas; reduzir a porcentagem de jovens que estão sem emprego, educação e formação; f) tomar iniciativas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado e a escravidão moderna; g) tomar iniciativas imediatas e eficazes para erradicar o tráfico de pessoas e as piores formas de trabalho infantil; h) proteger os direitos trabalhistas, garantindo ambiente de trabalho seguros, inclusive para trabalhadores migrantes; i) promover o turismo sustentável; fortalecer a capacidade das instituições financeiras nacionais para ampliar os serviços bancários.</p>
<p>Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação</p>	<p>Define cinco metas para que os tomadores de decisão e formuladores de políticas: a) desenvolvam infraestrutura regional e transfronteiriça de qualidade, que seja confiável, sustentável e resiliente; b) promovam a industrialização inclusiva e sustentável; c) aumentem o acesso de pequenas indústrias e demais empresas a serviços financeiros; d) modernizem a infraestrutura e reabilitem as indústrias para torna-las sustentáveis; e) fortaleçam a pesquisa científica e as melhores práticas tecnológicas nos setores industriais de todos os países.</p>
<p>Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles</p>	<p>Define sete metas para que os tomadores de decisão e formuladores de políticas: a) alcancem e sustentem o crescimento de renda da população mais pobre em 40% sobre a média da taxa nacional; b) empoderem e promovam a inclusão social e econômica de todos; c) garantam a</p>

	<p>igualdade de oportunidades e a redução das desigualdades mediante a eliminação de leis, de políticas e de práticas discriminatórias; d) adotem políticas salariais e de proteção social para que possa alcançar maior igualdade; assegurem representação dos países em desenvolvimento nas instituições econômicas e financeiras internacionais globais; facilitem a migração e a mobilidade ordenada, segura e responsável.</p>
<p>Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis</p>	<p>Define sete metas para que os tomadores de decisão e formuladores de políticas: a) garantam a habitação segura, adequada e a preço acessível bem como os serviços básicos e a urbanização das favelas; b) proporcionem o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis e sustentáveis; c) aumentem a urbanização inclusiva e sustentável bem como as capacidades de planejamento e de gestão de assentamentos urbanos; d) se esforcem para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo e reduzam significativamente o número de mortes relacionadas a catástrofes; diminuam, ainda, as perdas econômicas em decorrência de catástrofes, garantindo o crescimento do produto interno bruto; e) reduzam o impacto ambiental negativo nas cidades, com foco na qualidade do ar, na gestão dos resíduos municipais, dentre outras iniciativas; f) e proporcionem o acesso universal a espaços públicos acessíveis, inclusivos e verdes.</p>
<p>Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis</p>	<p>Define oito metas para que os tomadores de decisão e formuladores de políticas: a) garantam a implementação do Plano Decenal de Programas sobre Produção e Consumo Sustentáveis em todos os países; b) alcancem a gestão sustentável e o uso eficiente dos recursos naturais; reduzindo, ainda, pela metade o desperdício de alimentos nos níveis de varejo, consumo e cadeias de produção; c) alcancem o manejo ambientalmente saudável de produtos químicos e de todos os resíduos; reduzam substancialmente a geração de resíduos; d) incentivem empresas grandes e transnacionais a adotar práticas sustentáveis, incluindo a sustentabilidade em seu ciclo de relatórios; e) promovam práticas de compras públicas sustentáveis; garantam que as pessoas de todos os lugares tenham informação referente a concretização do desenvolvimento sustentável.</p>
<p>Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos</p>	<p>Define três metas para que os tomadores de decisão e formuladores de políticas: a) reforcem a resiliência e a capacidade dos riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países; b) integrem medidas de mudanças de políticas, estratégias e planejamentos relacionados ao clima; c) melhorem a educação e a conscientização acerca da mitigação, adaptação e redução do impacto das mudanças climáticas.</p>
<p>Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável</p>	<p>Define sete metas para que os tomadores de decisão e formuladores de políticas: a) previnam e reduzam a poluição marinha de todos os tipos; que desenvolvam uma gestão sustentável e uma proteção dos ecossistemas marinhos e costeiros; b) que minimizem os impactos da acidificação dos oceanos; c) que regulem a coleta e acabem com a sobrepesca ilegal e não reportada; d) que implementem planos de gestão sobre pesca com base científica; e) que conservem pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas de acordo com a legislação nacional e internacional; f) que proibam certas formas de subsídios à pesca; g) e que aumentem os benefícios para os pequenos Estados insulares e aos países menos desenvolvidos.</p>
<p>Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da</p>	<p>Define nove metas para que os tomadores de decisão e formuladores de políticas: a) assegurem a conservação, a recuperação e o uso sustentável dos ecossistemas terrestres e de água doce; b) promovam a implementação da gestão sustentável de todos os tipos de floresta; c) combatam a desertificação, a restauração da terra e do solo degradado; d) assegurem a conservação dos ecossistemas de montanha; e) tomem medidas urgentes e significativas para reduzir a degradação de habitats naturais.</p>

terra e deter a perda de biodiversidade	
Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis	Define dez metas para que os tomadores de decisão e formuladores de políticas: a) reduzam significativamente todas as formas de violência e de taxas de mortalidade bem como reduzam o abuso, a exploração e o tráfico em todas as suas formas; b) promovam o Estado de Direito, seja em nível nacional ou internacional, garantindo a igualdade de acesso e a justiça para todos; c) reduzam significativamente os fluxos financeiros e as armas ilegais; d) reduzam substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas; e) desenvolvam instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis; f) garantam a tomada de decisão de forma responsável, inclusiva, participativa e representativa; g) ampliem e fortaleçam a participação dos países em desenvolvimento na governança global; h) forneçam identidade legal para todos; e por fim assegurem o acesso ao público de informação e de proteção de suas liberdades fundamentais de acordo com a legislação nacional e os acordos internacionais.
Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável	Define 19 metas que estão organizadas em seis temas: finanças; tecnologia; capacitação; comércio e questões sistêmicas. Em Finanças, há cinco metas que propõe que os países fortaleçam a mobilização de recursos, mediante o apoio internacional dos países em desenvolvimento para melhorar a capacidade nacional na arrecadação de impostos e de outras receitas; que os países desenvolvidos realizem assistência oficial ao desenvolvimento; que haja mobilização de recursos financeiros adicionais para países em desenvolvimento; que os países em desenvolvimento sejam ajudados a alcançar a sustentabilidade da dívida de logo prazo; e, por fim, que haja a adoção e a implementação de investimentos para países menos desenvolvidos. Em Tecnologia, há três metas: a melhora da cooperação Norte-Sul e Sul-Norte bem como da cooperação triangular regional e internacional para o acesso à ciência, à tecnológica, à inovação e ao compartilhamento de conhecimento; a promoção do desenvolvimento, da transferência, da disseminação e da difusão de tecnologias ambientalmente para países em desenvolvimento; e a operacionalização do Banco de Tecnologia bem como a implementação de mecanismos de capacitação em ciência, em tecnologia e em inovação. Em Capacitação, há um único objetivo de reforço e apoio internacional para implementação eficaz e orientada da capacitação em países em desenvolvimento. Em Comércio, por sua vez, há três metas: a promoção de um sistema de comércio multilateral que seja universal, aberto, não discriminatório e equitativo no âmbito da Organização Mundial do Comércio; o aumento das exportações dos países em desenvolvimento e concretização da implementação do acesso a mercados livres de cotas e de taxas de forma duradoura. Em relação a Questões Sistêmicas, por fim, propõe a coerência de políticas e de instituições mediante o aumento da estabilidade macroeconômica global, da eficiência das políticas para o desenvolvimento sustentável e do respeito ao espaço político e da liderança de cada país; propõe ainda as parcerias multissetoriais, mediante o reforço da parceria global para o desenvolvimento sustentável e o incentivo e a promoção das parcerias público-privadas; propõe ainda a elaboração de dados, monitoramento e a prestação de contas, mediante reforço ao apoio à capacitação dos países em desenvolvimento, para os países menos desenvolvidos e para os Estados insulares e o aproveitamento das iniciativas existentes para desenvolver medidas do progressos do desenvolvimento sustentável.

Fonte: ONUBr, 2015. Elaboração: CCGI/FGV.

Diante desses ODS, a Agenda 2030 reforça a necessidade da boa governança, em todos os níveis e em instituições transparentes, eficazes e responsáveis, aliada ao estado de direito como essenciais para a concretização do desenvolvimento sustentável. Além disso,

os órgãos responsáveis ou relevantes para a governança devem ter condições de realizar um sistema estratégico de planejamento que inclua não só o processo de implementação como também de avaliação. Por outra perspectiva, avalia que a violência, a insegurança e a injustiça decorrem de uma má governança, da desigualdade, da corrupção e dos fluxos financeiros e de armas ilícitos.

Entre os ODS, há disposição específica quanto à melhoria da coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável, correspondente a meta 17.14, qual seja “17.14 Aumentar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável” (ONUBr, 2015). Trata-se do primeiro documento internacional que expressamente apresentou a meta de coerência entre as políticas em prol do desenvolvimento sustentável.

A partir da Agenda 2030, à Coerência de Políticas para o Desenvolvimento foi atribuído o Sustentável. Na reunião Ministerial de junho de 2015, afirma-se papel da OCDE no fomento da coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável bem como do seu papel no compartilhamento de conhecimento para contribuir com o sucesso da Agenda 2030 após 2015 (OECD/ C / MIN (2015) 14 / FINAL).

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os ODS são hoje a norma para todos os países, desenvolvidos e em desenvolvimento. A OCDE apoia as Nações Unidas na garantia do sucesso da Agenda 2030, trazendo conhecimento e experiência para informar as políticas; análise baseada em dados e evidências, melhores práticas identificadas por meio das próprias abordagens dos países em desenvolvimento e desenvolvidos, e orientações e lições sobre maneiras inovadoras de implementar estratégias de crescimento verde. (OECD, 2019)

A Organização, portanto, auxilia na criação de sinergias entre os recursos públicos e privados tanto nacionais quanto internacionais para: promover o investimento no desenvolvimento sustentável; apoiar o crescimento inclusivo e o bem-estar; garantir a sustentabilidade do planeta; promover parcerias; facilitar o acompanhamento e a revisão; reforçar a disponibilidade e capacidade de dados e promover a coerência política para o desenvolvimento sustentável, uma das bases da governança pública. O Plano de Ação da OCDE sobre o ODS requer a aplicação da Coerência Política para o Desenvolvimento Sustentável ODS [C(2016) 166/REV2] para o alcance dos ODS.

O alcance do trabalho da OCDE para garantir a Coerência de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável não é restrito apenas aos seus países membros, também serviu de instrumento para a ONU já em 2018. Na avaliação do Fórum Político de Alto Nível das Nações Unidas, o alcance da Transformação das sociedades para sustentáveis e resilientes depende de cinco principais Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, quais sejam: ODS 6 (Garantir a disponibilidade e o gerenciamento sustentável da água e saneamento para todos); ODS 7 (Garantir o acesso à energia acessível, confiável, sustentável e moderna para todos); ODS 11 (Tornar cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis); ODS 12 (Garantir padrões sustentáveis de consumo e produção); e ODS 15 (Proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerenciar florestas de forma sustentável, combater a desertificação e deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade). O alcance desses ODS não pode ser realizado de maneira isolada ou por um único setor (OECD, 2018).

Desse modo, deve-se implementar a coerência entre as políticas para destacar aquelas que são interdependentes, as sinergias entre a atuação de diversos atores e níveis de governo.

A Coerência de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável da OCDE auxilia nesse processo mediante a aplicação de elementos institucionais, de construção de dados e de monitoramento para identificar os principais desafios e as oportunidades.

4. O instrumento Policy Coherence for Sustainable Toolkit da OCDE: a aplicação da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento Sustentável

Uma das principais questões envolvendo a Coerência das Políticas para o Desenvolvimento Sustentável envolve como se pode aplicá-la na prática. Isto é, como se pode definir uma metodologia clara que possa medir o progresso para a obtenção dos níveis de coerência para o desenvolvimento sustentável. Além da metodologia, outro impasse é o dos níveis de conhecimento, dos dados não confiáveis ou simplesmente inexistentes para poder medir o progresso de políticas direcionadas ao desenvolvimento sustentável.

No Plano de Ação sobre os ODS [C(2016)166/REV2] requereu-se que os instrumentos e ferramentas da Coerência de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável seja atualizada. Em 2019, a Recomendação do Conselho sobre Boas Práticas Institucionais da Promoção da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento de 2010 foi revisada para incluir os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Formou-se então a Recomendação sobre Coerência de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (Policy Coherence for Sustainable Development, PCSD) para ajudar os formuladores de políticas a utilizar mecanismos institucionais e ferramentas políticas para responder os compromissos assumidos pela Agenda 2030. (OECD/LEGAL/0381/2020)

A Recomendação de 2019 se trata de uma proposta conjunta do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento e do Comitê de Governança Pública que a desenvolveu junto a outros comitês, incluindo o Comitê de Política Regulatória, o Comitê de Política Ambiental, o Comitê de Estatística e a rede informal de pontos focais nacionais. O objetivo da Coerência de políticas para o desenvolvimento sustentável é o de integrar as dimensões do desenvolvimento sustentável no processo de formulação de políticas nacionais e internacionais no contexto da Agenda 2030 de forma que: promova-se sinergias e maximize-se os benefícios nas áreas de política econômica, social e ambiental; equilibre-se os objetivos da política doméstica com os objetivos do desenvolvimento sustentável que são reconhecidos internamente e que se aborde os impactos transfronteiriços e de longo prazo das políticas.

Apresenta-se oito princípios, organizados em três pilares, que devem servir de orientação para os países na formulação de políticas públicas capazes de concretizar a Agenda 2030. O pilar “Visão estratégica, comprometimento e liderança” é focado na formação estratégica da visão política e da liderança para alcançar a melhora na coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável. As interações políticas necessárias entre os setores para alinhar os níveis de governo fazem parte do conceito de mecanismos institucionais eficazes do pilar “Ação coordenada entre setores e níveis governamentais”. A partir da elaboração do que será realizado, mediante a visão, e de como será realizado, mediante os mecanismos, o último pilar “Impactos e tomada de decisão” foca-se em ferramentas para antecipar e abordar os impactos das políticas domésticas, inclusive seus impactos transfronteiriços, a longo prazo.

O pilar “Visão estratégica, comprometimento e liderança” é formado pelos princípios Compromisso Político, pela Visão Estratégica de Longo Prazo e pela Integração de Políticas; o pilar “Ação coordenada entre setores e níveis governamentais” é formado pelos princípios Coordenação de Políticas, pelo Envolvimento local e regional e pelo Engajamento das partes interessadas; e, por fim, o pilar “Impactos e Tomada de Decisão informada” é formado pelos princípios Impacto político e de financiamento e o Monitoramento, Relatórios e Avaliação.

Tabela 10.2 - Princípios da Coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável

Pilar “Visão estratégica, comprometimento e liderança”	
Princípios	Conteúdo
Compromisso Político	Inclui o aprimoramento da abordagem governamental quanto à aplicação de políticas direcionadas à concretização do desenvolvimento sustentável, mediante a definição de áreas prioritárias, planos de ação com prazo e com o estabelecimento de indicadores-chave. A elaboração dessas políticas deve necessariamente incluir tanto o objetivo de erradicar a pobreza em todas as suas formas (ODS1) quanto capacitar todas as mulheres e meninas para obter a igualdade de gênero (ODS 5). Deve haver, ainda o trabalho na construção de estruturas de governo sólidas para continuar trabalhando os ODS nas políticas independentemente da mudança de governo, de ciclos eleitorais, de composição de gabinetes ou de programas governamentais. Por fim, o compromisso político inclui ainda o desenvolvimento de capacidade de liderança do serviço público para que formule, implemente e monitore de forma consistente e coerente o desenvolvimento sustentável em todos os setores.
Visão Estratégica de Longo Prazo	A elaboração de visão estratégica de longo prazo deve definir os resultados esperados pelas políticas de implementação dos ODS e os seus respectivos prazos para que seja possível aumentar a coerência entre os setores e níveis de governo assim como aumentar a coerência entre as políticas externas e internas. Para isso, pode-se utilizar as ferramentas existentes como a previsão estratégica, o desenvolvimento de cenários, a abordagem de pensamento sistêmico na formulação e implementação de políticas. Neste sentido, é possível identificar, prevenir e mitigar eventuais impactos adversos reais e potenciais na aplicação do desenvolvimento sustentável para as gerações futuras.
Integração de Políticas	A incorporação do desenvolvimento sustentável é mais eficiente mediante a integração de políticas e finanças. Neste sentido, orienta-se a fazer o uso estratégico de mecanismos e ferramentas de planejamento de políticas, a incorporação de uma visão de ODS nos planos nacionais e de desenvolvimento, em estratégias de desenvolvimento sustentável e em planos de financiamento para incentivar o alinhamento de mandatos das agências governamentais e dos ministérios. Orienta-se ainda a adotar uma abordagem de todo o governo direcionada à política e às finanças de desenvolvimento com o objetivo de diversificar os recursos e os vínculos para apoiar a concretização dos ODS.
Pilar “Ação coordenada entre setores e níveis governamentais”	
Princípios	Conteúdo
Coordenação de Políticas	A coordenação de políticas implica na coordenação de todo o governo com o objetivo de identificar e mitigar eventuais divergências entre as prioridades políticas, inclusive, relacionada à política externa e doméstica. Implica ainda a promoção de ações de apoio mútuo entre os setores e instituições. Desse modo, recomenda-se que se use mecanismos de coordenação de alto nível localizados no Centro de Governo para promover a implementação dos ODS e realize a integração do desenvolvimento sustentável entre as agências centrais, ministérios de linha e outras instituições. Estabeleça mandatos claros bem como capacidades e mobilização de recursos adequados bem como incentive acordos formais de governança e métodos informais de trabalho que apoiem e os demais ministérios e órgãos do setor público e, por fim, crie capacidade nas administrações públicas para a implementação do desenvolvimento sustentável.
Envolvimento local e regional	A coerência entre os níveis de governo para alcançar o desenvolvimento sustentável está no envolvimento adequado dos níveis subnacionais de governo. Neste sentido, a OCDE recomenda que se promova esse Toolkit entre os vários

	níveis de governo e demais partes interessadas como também se promova sinergias entre as políticas nacionais, regionais e locais para que se possa alinhar os objetivos econômicos, sociais e ambientais que sejam relevantes.
Engajamento das partes interessadas	Envolver as partes interessadas para dar suporte à implementação do ODS de acordo com o Toolkit envolve promover o seu engajamento em várias fases do ciclo de políticas, garantindo o intercâmbio de conhecimento e de experiência e trabalhar com as partes e aumentar o nível de conscientização do público e a mobilização do apoio ao desenvolvimento sustentável.
Pilar “Impactos e tomada de decisão informada”	
Princípios	Conteúdo
Impacto político e de financiamento	O objetivo é o de analisar e avaliar os impactos positivos e negativos das políticas de implementação do desenvolvimento sustentável, informando os tomadores de decisão. Neste sentido, recomenda-se introduzir avaliações regulares que podem ser realizadas mediante instrumentos já existentes. Por exemplo, as Avaliações Regulatórias, Avaliações Ambientais, Avaliações de Gênero e Social e as Avaliações Estratégicas. Recomenda-se, ainda, que se adote práticas de avaliação de impacto ex ante e ex post que considerem, inclusive, os impactos transfronteiriços das políticas tomadas.
Monitoramento, Relatórios e Avaliação	A orientação é a de que se fortaleça os mecanismos de monitoramento, relatório e avaliação de modo que se possa obter informações tanto qualitativas quanto quantitativas sobre o impacto e o financiamento de políticas para concretizar o desenvolvimento sustentável. Sendo assim, recomenda-se que se publique relatórios regulares decorrentes do monitoramento e que relatem os impactos das políticas e do financiamento, identifique-se dados, indicadores e informações confiáveis, inclusive dados desagregados. Recomenda-se ainda que se incorpore uma dimensão de coerência das políticas nos sistemas de avaliação que possam informar os tomadores de decisão sobre os vínculos e possíveis trocas de políticas setoriais e os seus possíveis impactos transfronteiriços.

Fonte: OECD, 2019. Elaboração: CCGI/FGV.

Segundo a Organização, os países membros da OCDE assim como os candidatos à adesão e os não membros devem estar alinhados com as Recomendações mais recentes da OCDE, o que inclui a Coerência de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (OECD, 2010). Para direcionar a implementação dessa Recomendação, a OCDE possui o Policy Coherence for Sustainable Development Toolkit (PCSD) de orientação acompanha a uma lista de autoavaliação para analisar, aprimorar e acompanhar o progresso das políticas de implementação do desenvolvimento sustentável. O objetivo do Toolkit é o de orientar os tomadores de decisão para que consigam as melhores análises, fortaleçam os mecanismos institucionais existentes na implementação coerente e integrada dos ODS e para que sejam capazes de identificar as melhores opções para monitorar, avaliar e relatar o progresso da coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável, mediante a Recomendação da OCDE.

No Toolkit, organiza-se uma série de perguntas de autoavaliação em relação a cada um dos 8 princípios dispostos na Recomendação de Coerência Política para o Desenvolvimento Sustentável. Abaixo segue tabela identificando cada um dos princípios às perguntas autoavaliavas.

Tabela 10.3 - Perguntas autoavaliavas de acordo com os princípios para alcançar a Coerência Política para o Desenvolvimento Sustentável

Pilar “Visão estratégica, comprometimento e liderança”	
Princípios	Perguntas autoavaliavas
Compromisso Político	- Existe uma declaração política de alto nível explicitando o compromisso do governo com a PCSD? - Esse compromisso é efetivamente comunicado entre os níveis de governo?

	<ul style="list-style-type: none"> - O governo identificou áreas prioritárias para PCSD e desenvolveu planos de ação subseqüentes? - Existe um “catalisador” institucional (unidade central, ministério, comitê etc.) encarregado de promover o PCSD? - Existem medidas para fortalecer a capacidade do serviço público de formular e implementar consistentemente políticas coerentes com o desenvolvimento sustentável em todos os setores?
Visão estratégica de longo prazo	<ul style="list-style-type: none"> - Existe uma estrutura estratégica para o desenvolvimento sustentável (estratégia nacional, plano de ações, diretrizes, etc.) com base em uma visão de longo prazo que defina desafios concretos de longo prazo e contenha objetivos, benchmarks e indicadores relacionados a interações econômicas, sociais e ambientais questões geracionais? - O governo faz uso de ferramentas como previsão estratégica, desenvolvimento de cenários e abordagens de pensamento sistêmico na formulação e implementação de políticas? - Existem orientações ou disposições claras para orientar os formuladores de políticas na identificação, prevenção e mitigação de impactos adversos reais e potenciais no bem-estar das gerações futuras? - Existem disposições ou mecanismos para garantir o compromisso sustentado com a PCSD além dos ciclos eleitorais?
Integração de Políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Existem diretrizes ou disposições para integrar o desenvolvimento sustentável nos planos e políticas setoriais dos ministérios de linha? - Existem revisões específicas de leis e regulamentos para verificar se elas conflitam com o desenvolvimento sustentável e os objetivos de desenvolvimento sustentável estão incorporados na nova legislação e regulamentos? - O desenvolvimento sustentável (ODS) está integrado nos exercícios regulares do governo (por exemplo, planejamento, processo orçamentário)? - Existe uma estrutura para avaliar o desempenho das organizações públicas em relação ao desenvolvimento sustentável?
Pilar “Ação coordenada entre setores e níveis governamentais”	
Princípios	Perguntas autoavaliavas
Coordenação de Políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Existe um mecanismo formal de coordenação no desenvolvimento sustentável? - O mecanismo de coordenação está localizado estrategicamente na estrutura organizacional do governo para promover a coerência e resolver conflitos de políticas? - Existem mandatos e processos de arbitragem claros para prevenir e resolver conflitos de políticas? - O mecanismo de coordenação oferece oportunidades para informar <i>ex ante</i> a formulação de políticas domésticas, bem como sua interface com as políticas externas?
Envolvimento local e regional	<ul style="list-style-type: none"> - Existem mecanismos para permitir o envolvimento de regiões, cidades e municípios na formulação, implementação e avaliação de planos ou estratégias nacionais para o desenvolvimento sustentável (ODS)? - Existem mecanismos ou incentivos que promovem o alinhamento de políticas, complementaridades e cooperação entre os governos centrais e subnacionais? - Existem mecanismos para garantir um feedback eficaz entre os diferentes níveis do governo em relação à integração do desenvolvimento sustentável nas leis e regulamentos? - Existem mecanismos para garantir uma ação coerente e coordenada de agências de diferentes níveis governamentais envolvidas em iniciativas internacionais / cooperação para o desenvolvimento?
Engajamento das partes interessadas	<ul style="list-style-type: none"> - Existem mecanismos formais e / ou informais em vigor para garantir que a contribuição das partes interessadas seja inserida nos processos de tomada de decisão? - Existem disposições legais e diretrizes claras para consulta e participação no processo de formulação de políticas?

	- As iniciativas das partes interessadas para melhorar a CPD são incentivadas, recompensadas e disseminadas?
Pilar “Impactos e tomada de decisão informada”	
Princípios	Perguntas autoavaliavas
Impactos políticos e de financiamento	- Existem avaliações regulares para identificar e avaliar possíveis impactos positivos e negativos de propostas de políticas e regulamentos sobre desenvolvimento sustentável? - O governo utiliza práticas de avaliação de impacto ex ante e ex post para levar em consideração os impactos transfronteiriços das políticas, prestando atenção especial aos impactos nos países em desenvolvimento?
Monitoramento, Relatórios e Avaliação	- Existem mecanismos de avaliação e elaboração de relatórios para apoiar a avaliação da sustentabilidade no setor público (ou seja, indicadores de progresso, análise de custo / benefício, avaliação de impacto)? - O governo faz uso desses mecanismos de avaliação e relatório para promover o PCSD? - Foram desenvolvidos indicadores para considerar os efeitos transfronteiriços e de longo prazo no sistema de monitoramento do desenvolvimento sustentável? - Há relatórios transparentes para o parlamento e o público sobre o PCSD e o impacto das políticas setoriais no DS? - As instituições de auditoria externa e independente foram envolvidas na avaliação do progresso no PCSD?

Fonte: OECD, 2019. Elaboração CCGI-EESP/FGV.

Além desses, há algumas áreas estratégicas eleitas no PCSD Toolkit com uma lista de verificação específica. São elas: a) segurança alimentar; b) fluxos financeiros ilícitos; e c) crescimento verde. Para que haja segurança alimentar, todas as pessoas devem ter acesso físico, social e econômico a alimentos seguros e nutritivos a todo momento. Por sua vez, os fluxos financeiros ilícitos são aqueles que retiram recursos importantes do país, mediante a corrupção, o crime, terrorismo, sonegação de impostos, contrabando de dinheiro e remessas até empresas de financiamento comercial de fachada. Já o crescimento verde implica no crescimento econômico e no desenvolvimento ao mesmo tempo em que garante que os ativos naturais continuarão fornecendo os recursos e os serviços ambientais necessários ao bem-estar.

Figura 10.1 - Estrutura da OCDE para Coerência de Políticas em Desenvolvimento Sustentável como um dos principais mecanismos da Governança para a Sustentabilidade



Fonte: OECD, 2019. Elaboração CCGI-EESP/FGV.

A segurança alimentar faz parte do ODS 2 da Agenda 2030 (erradicação da pobreza), e garanti-la é essencial para a efetivação dos outros ODS. Neste sentido, necessita-se de

uma abordagem coerente entre os interessados nos níveis local, regional, nacional e internacional.

Tabela 10.4 - Segurança Alimentar e perguntas auto avaliativas

1. Considerar como as políticas domésticas podem influenciar as dimensões principais da segurança alimentar	
Os pilares da segurança alimentar são: acesso, utilização e disponibilidade e nutrição.	O governo considera: <ul style="list-style-type: none"> - Todas as quatro dimensões ao projetar políticas? - As interações entre as quatro dimensões? - Como as políticas direcionadas a uma dimensão podem impactar as outras dimensões? - Fatores específicos do contexto (por exemplo, alguns países podem precisar aumentar a disponibilidade, enquanto outros podem precisar melhorar a utilização)?
2 – Coerência Horizontal: identificação das interligações políticas relevantes para a segurança alimentar	
O alcance da coerência horizontal depende do reconhecimento e da manutenção das interações políticas em diferentes esferas do governo.	O governo considera: <ul style="list-style-type: none"> - O ODS 2 ("Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável") como o quadro internacional abrangente para reduzir a insegurança alimentar? - As interações entre diferentes objetivos e metas? - Alinhar interesses e prioridades (políticos) com objetivos e / ou metas específicas, e há coerência entre eles? Além disso, o governo: <ul style="list-style-type: none"> - Tem um bom entendimento das muitas áreas políticas que afetam a segurança alimentar? - Promove agricultura inteligente em termos de clima? - Promove uma agricultura sustentável e amiga da biodiversidade? - Considerar os prós e os contras de diferentes usos da terra (por exemplo, agricultura, silvicultura, produção de biocombustíveis)? - Promove a liberalização do comércio na agricultura e pesca? Oferece proteção social nos casos em que a liberalização do comércio tem efeitos negativos a curto prazo sobre consumidores e / ou produtores pobres? - Promove a pesca sustentável? - Facilita a transferência de tecnologias para aumentar a produtividade? - Promove investimentos sustentáveis em infraestrutura rural?
3. Remover ou reformar políticas que criam efeitos negativos	
Ao identificar políticas que não produzem efeitos positivos, essas políticas devem ser eliminadas ou reformadas.	O governo: <ul style="list-style-type: none"> - Realiza avaliações de impacto (por exemplo, ambientais) de suas políticas? - Realizar análises de custo-benefício de suas políticas? - Limitar ou remover políticas que distorcem os mercados mundiais, por exemplo, subsídios, tarifas e barreiras não tarifárias? - Considerar as implicações dos mandatos de biocombustíveis? Além disso, o governo: <ul style="list-style-type: none"> - Avança para mecanismos de apoio mais dissociados na agricultura? - Elimina gradualmente os subsídios aos combustíveis fósseis? - Remove barreiras de investimento?
4. Coerência vertical: garantir a coerência das políticas entre diferentes níveis do governo	
A segurança alimentar depende do aprimoramento da coerência e da coordenação entre os diferentes níveis de governo.	O governo: <ul style="list-style-type: none"> - Promove a descentralização e flexibilidade? - Consulta as partes interessadas locais na concepção e implementação de políticas? - Ajuda as autoridades locais a combinar recursos e capacidades para formular respostas políticas eficazes? - Promove e participa da cooperação regional para segurança alimentar? - Envolve-se na implementação de políticas regionais em relação aos recursos compartilhados?

	<ul style="list-style-type: none"> - O governo está envolvido em iniciativas internacionais de segurança alimentar? Na estrutura do governo: <ul style="list-style-type: none"> - Existe um compromisso nacional com a coerência das políticas? - O Centro de Governo tem uma boa visão geral e capacidade de influenciar políticas relacionadas à segurança alimentar? - A colaboração interministerial é incentivada e facilitada?
5 – Garantir a diversidade de fontes de financiamento para melhorar a segurança alimentar e garantir que sejam complementadas	
Deve-se aumentar os investimentos para alcançar a segurança alimentar. Isto inclui aumento da renda e do suprimento de alimentos de maneira sustentável.	<ul style="list-style-type: none"> - Até que ponto o governo financia atividades que promovem a segurança alimentar? - Os tipos de apoio são coerentes e apoiam objetivos claramente estabelecidos? - Os programas de cooperação para o desenvolvimento são coerentes com outras políticas (setoriais)? - Os governos locais têm recursos financeiros para melhorar a segurança alimentar?
6 – Partindo de fatores contextuais, criar condições para garantir a segurança alimentar global	
Divide-se os fatores contextuais naqueles que oferecem um ambiente propício e, por isso, possuem um impacto positivo para o alcance do desenvolvimento sustentável e naqueles que tem um impacto negativo.	<p>O governo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Facilita o investimento privado na agricultura, pesca e / ou desenvolvimento rural? - Promove o Investimento direto estrangeiro nos países parceiros ou existem restrições ao Investimento direto estrangeiro? - Aderir e aplicar os Guidelines for Multinational Enterprises?

Fonte: OECD, 2019. Elaboração CCGI-EESP/FGV.

Sobre os fluxos financeiros ilícitos, os tomadores de decisão precisam avaliar se há trocas e sinergias de maneira interdisciplinar capaz de informar e de auxiliar na elaboração de políticas que tenham políticas mais eficientes contra os fluxos financeiros ilícitos. Neste sentido, seguem a tabela de perguntas auto avaliativas sobre fluxos financeiros ilícitos.

Tabela 10.5 - Fluxos Financeiros Ilícitos e perguntas auto avaliativas

1. Identificar e conscientizar sobre os tipos, magnitudes e riscos dos fluxos financeiros ilícitos	
Trata-se de desenvolver uma base de evidências que oriente as ações que o governo deverá tomar sobre os fluxos financeiros ilícitos. Isto inclui quantificar suas magnitudes e avaliar a ameaça que eles representam.	<ul style="list-style-type: none"> - Que evidência o governo tem sobre os tipos e níveis de fluxos financeiros ilícitos no país? Existe uma avaliação nacional formal dos riscos? - Quais indicadores são usados para avaliar a escala e o impacto dos fluxos financeiros ilícitos no país (por exemplo, estimativas de disparidades fiscais ou da economia negra)? - Qual é o nível de prioridade percebido ou avaliado dado aos fluxos financeiros ilícitos? É proporcional ao risco? - O governo está priorizando as fontes domésticas e estrangeiras de fluxos financeiros ilícitos?
2. Considere os fatores contextuais que permitem que os fluxos financeiros ilícitos prosperem	
Divide-se os fatores contextuais naqueles que oferecem um ambiente propício e, por isso, possuem um impacto positivo para o alcance do desenvolvimento sustentável e naqueles que tem um impacto negativo.	<ul style="list-style-type: none"> - Quais fatores não políticos contribuem para criar um ambiente amigável ou hostil para os fluxos financeiros ilícitos e como isso acontece?
3. Coerência Vertical: apoiar a coerência dentro e entre os marcos normativos nacionais e internacionais	

<p>A coerência vertical implica no alinhamento das iniciativas e normas internacionais, fortalecendo a cooperação internacional, garantindo o compromisso político e a liderança entre os atores estatais e não estatais.</p>	<p>Sobre a conformidade com normas internacionais:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De quais padrões e órgãos internacionais o país faz parte? - Qual é o nível avaliado de conformidade do país? Qual é o seu nível de eficácia avaliado? - Existem planos de ação para melhorar o nível de conformidade e implementação? <p>Sobre a cooperação internacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Qual é o nível de cooperação internacional (conforme estabelecido nas convenções da ONU e em outras normas)? - A cooperação para o desenvolvimento ajuda a combater os fluxos financeiros ilícitos? - Os supervisores nacionais têm influência sobre as medidas das instituições financeiras contra os fluxos financeiros ilícitos? Ou as políticas de grupo de implementação são supervisionadas por supervisores estrangeiros? <p>Estratégia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existe uma estratégia nacional que inclua medidas para combater os fluxos financeiros ilícitos? - Os recursos disponibilizados através do orçamento (ou fora do orçamento através de doadores e solicitações de doadores) são proporcionais ao risco? - Os fluxos financeiros ilícitos são considerados questões separadas (por exemplo, corrupção, lavagem de dinheiro, sonegação de impostos etc.) ou de maneira abrangente? <p>Quanto aos acordos institucionais:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quem são os atores? - Quem tem responsabilidade geral pelos fluxos financeiros ilícitos dentro do governo? - Quais setores e atores externos ao governo são necessários para implementar medidas para combater os fluxos financeiros ilícitos? - Quais outros atores são afetados pelos fluxos financeiros ilícitos e medidas para combatê-los? - Existem órgãos consultivos em que os formuladores de políticas podem discutir fluxos financeiros ilícitos e políticas para combatê-los com atores não-governamentais? <p>Quanto à coordenação e elaboração de políticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quais atores do governo estão envolvidos na implementação de medidas para combater os fluxos financeiros ilícitos? - Existe um mecanismo de coordenação entre agências? - Existem acordos ou memorandos em vigor para permitir o compartilhamento de informações entre diferentes autoridades operacionais? - O governo permite / incentiva projetos de colaboração focados em casos? - Existem outros mecanismos (formais e informais) para melhorar a conscientização e a compreensão, ou incentivar a cooperação, entre as diferentes agências envolvidas no combate aos fluxos financeiros ilícitos? <p>Quanto à utilização de evidências e a implementação eficaz de políticas, os formuladores de políticas recebem e fazem uso de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dados e estatísticas sobre a implementação e o efeito de medidas para combater os fluxos financeiros ilícitos? - Indicadores de mudanças ou tendências nas fontes, métodos e riscos dos fluxos financeiros ilícitos? - Feedback das agências operacionais sobre a implementação de políticas para combater os fluxos financeiros ilícitos? - Feedback de atores não governamentais sobre o impacto de medidas e controles preventivos? <p>Além disso,</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existem mecanismos periódicos de prestação de contas ou prestação de contas sobre o impacto das medidas de combate aos fluxos financeiros ilícitos (por exemplo, relatórios anuais ao parlamento)?
---	--

	- Existe capacidade suficiente para avaliar novas evidências ou desenvolvimentos e para alterar ou reformar políticas em resposta?
4 - Coerência horizontal: consideração das interações críticas entre as áreas econômica, social e ambiental	
Partindo do pressuposto de indivisibilidade dos ODS, os tomadores de decisão devem considerar as interligações e as interações críticas entre as metas 16.4 e as demais medidas. Segundo a meta 16.4 da Agenda 2030, até 2030, devem ser reduzidas significativamente os fluxos financeiros e as armas ilegais bem como reforçar a recuperação e a devolução dos recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado.	<ul style="list-style-type: none"> - O governo está estruturando sua abordagem aos fluxos financeiros ilícitos no contexto dos ODS, particularmente a meta 16.4? - O governo leva em consideração as interações entre os diferentes objetivos e metas dos ODS que afetam os fluxos financeiros ilícitos? - Os interesses e prioridades (políticos) do governo estão alinhados com objetivos e / ou metas específicas, e há coerência entre eles?
5 – Promoção de sinergias e identificação de trade-offs nos setores para combater os fluxos financeiros ilícitos	
Trata-se de analisar as interações das políticas sobre fluxos financeiros ilícitos e as demais políticas.	<p>Quanto às interligações de políticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quão bem são implementadas as medidas contra os fluxos financeiros ilícitos no sistema de justiça criminal? Existe capacidade adequada para investigar e processar por delitos relacionados aos fluxos financeiros ilícitos e seus crimes predeterminados? - Como são supervisionadas as obrigações contrárias aos fluxos financeiros ilícitos no setor financeiro e em outras empresas regulamentadas? - Que medidas são usadas para promover a integridade e impedir a corrupção no governo e na administração pública? - Que medidas de controle e transparência são aplicadas à formação de pessoas coletivas e acordos? <p>Quanto aos trade-offs e conflitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Que proporção da população utiliza o setor financeiro formal? Que proporção depende do setor informal para acesso a serviços financeiros? O governo possui políticas para promover a inclusão financeira? Isso é levado em consideração nas políticas da IFF? - Os provedores de remessas e Non-Profit Organisation (NPO) têm acesso adequado aos serviços bancários? - Como as leis de proteção de dados interagem com medidas anti- fluxos financeiros ilícitos ou requisitos de transparência? Existe consulta entre as autoridades de proteção de dados e as autoridades anti- fluxos financeiros ilícitos? - Existe um programa formal voluntário de conformidade tributária? Em caso afirmativo, quais controles são aplicados para evitar que sejam usados incorretamente? - As medidas preventivas exigidas das instituições financeiras e outras empresas do setor privado refletem seu papel e risco?

Fonte: OECD. Elaboração CCGI-EESP/FGV.

O crescimento verde adquire novo ímpeto pela Agenda 2030 que dispõe o objetivo de expansão econômica integrado a outros objetivos em prol de uma concepção mais coerente e sustentável do bem-estar humano.

Sem mudar para um caminho de crescimento sustentável, o impacto sobre os recursos naturais e os serviços ecossistêmicos dos quais depende o bem-estar humano será colossal. Políticas de crescimento verde serão fundamentais para incorporar as dimensões da sustentabilidade na formulação de políticas econômicas. Eles podem desbloquear fontes de crescimento novas e sustentáveis por meio de melhorias em produtividade e inovação, criar novos mercados através de mudanças na demanda e criar maior confiança dos investidores por meio de uma abordagem previsível do governo para o crescimento verde.

O crescimento verde permite que as dimensões de sustentabilidade sejam incorporadas nas políticas econômicas bem como incentiva o desenvolvimento de novas fontes de crescimento sustentáveis. As temáticas trabalhadas sob crescimento verde são muito variadas. De acordo com o relatório da OCDE sobre crescimento verde 2019-2020, os temas são: política fiscal; efeitos das políticas ambientais sobre o desenvolvimento econômico; efeitos das políticas ambientais na criação de empregos em vários setores econômicos e soluções inclusivas do crescimento verde; instrumentos de planejamento espacial; efeitos das políticas ambientais no comportamento dos indivíduos; mudanças climáticas: transição para uma economia de baixo carbono; finanças, investimentos verdes e investimentos em infraestruturas sustentáveis; compras públicas ecológicas; comércio e crescimento verde; comércio e bens ambientais inovação e crescimento verde: inclui mudanças climáticas e economia oceânica; setores chave do crescimento verde: energia, agricultura, transporte; ecologização da economia oceânica; capital natural e crescimento verde: biodiversidade, água; cidades e comunidades verdes; mineração e crescimento verde.

Desse modo, as perguntas auto avaliativas sobre crescimento verde permitem que os governos construam uma abordagem prática e flexível para alcançar progresso tanto nas dimensões ambiental quanto na econômica.

Tabela 10.6 - Crescimento verde e perguntas auto avaliativas

1. Considerar fatores contextuais que podem apoiar ou impedir o crescimento verde	
Os fatores contextuais podem ser divididos entre os que tem um impacto positivo nos resultados do desenvolvimento sustentável e naqueles que tem um impacto negativo para o alcance do desenvolvimento sustentável. Considera-se fatores como nível de renda, tamanho, e composição da economia bem como a dependência da utilização de combustíveis fósseis.	<ul style="list-style-type: none"> - O governo nacional promove um ambiente regulatório propício ao crescimento verde? - Que incentivos as empresas e os governos nacionais têm para investir e avançar em direção ao crescimento verde? Isso pode incluir incentivos genéricos (por exemplo, vantagem competitiva para empresas que adotam um crescimento verde) ou incentivos incorporados no atual quadro institucional? - A estrutura atual de tributação e gastos do governo está alinhada ao crescimento verde? Por exemplo, existem subsídios aos combustíveis fósseis ou impostos relacionados à energia e gastos com impostos favoráveis ao crescimento de baixo carbono e verde? - Questões sistêmicas que afetam negativamente os resultados das políticas foram identificados pelo governo nacional? Até que ponto eles estão sendo minimizados? - Existem mecanismos adequados de governança para lidar com, por exemplo, inércia em sistemas econômicos ou falhas de mercado que levam ao uso ineficiente de recursos?
2. Coerência vertical: garantia entre os diferentes níveis de governança	
As políticas e as ações precisam ser coerentes e buscar os mesmos objetivos, mediante uma governança que seja multinível de modo que seja possível integrar prioridades ambientais e	<p>Quanto à cooperação internacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De quais acordos internacionais relevantes para o crescimento verde e o desenvolvimento sustentável (por exemplo, clima, energia, comércio verde e investimentos) o país faz parte? Isso pode incluir instrumentos juridicamente vinculativos, como convenções ou adesão a, por exemplo, diretrizes da OCDE. - Existe um compromisso claro, no mais alto nível político, de agir no sentido de crescimento verde e desenvolvimento sustentável?

<p>econômicas em prol do crescimento verde.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Existe coerência entre (a implementação nacional de) diferentes marcos e acordos internacionais, incluindo os ODS e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima? - Quais são os principais objetivos relacionados ao meio ambiente em nível nacional? Por exemplo, compromissos para reduzir as emissões de GEE e eliminar subsídios prejudiciais ao meio ambiente? - Que medidas estão em vigor (como plano de ação ou marcos legais) para apoiar a conformidade doméstica e a implementação de compromissos internacionais? - O governo presta assistência ou colabora com outros países para apoiar a implementação de estruturas internacionais para crescimento verde e desenvolvimento sustentável? <p>Quanto ao nível nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Até que ponto o governo nacional integrou os objetivos de crescimento verde na formulação mais ampla de políticas econômicas e no planejamento nacional de desenvolvimento? - Existe uma estratégia nacional para o crescimento verde? Em caso afirmativo, como isso se relaciona à implementação dos ODS e às obrigações dos acordos ambientais multilaterais, como os acordos de mudança climática? - A coerência das políticas é um elemento da estratégia de implementação? - Existem mecanismos para a coordenação de políticas em nível nacional? Qual é o papel do Centro de Governo (por exemplo, Gabinete do Primeiro Ministro)? - Existe envolvimento do ministério das finanças na formulação da estratégia nacional de crescimento verde? <p>Quanto ao nível subnacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Como os atores de nível subnacional (público e privado) foram envolvidos na formulação de estratégias nacionais de crescimento verde? - As responsabilidades foram especificadas entre os níveis nacional e subnacional para a implementação de políticas? - Os respectivos mandatos de diferentes níveis de governo conduzem ou dificultam os objetivos de crescimento verde? - Os municípios e agências em nível local têm capacidade e habilidades para implementar medidas de crescimento verde? Existe uma orientação clara para a implementação em nível local?
<p>3. Coerência horizontal: Identificar interligações políticas relevantes para o crescimento verde</p>	
<p>O crescimento verde demanda que haja o alinhamento entre objetivos econômicos e ambientais. Desse modo, é necessário verificar as interligações políticas, promovendo sinergia entre os ODS e as suas respectivas metas.</p>	<p>O governo nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Considera as interligações de políticas econômicas, sociais e ambientais (sinergias e trade-offs) ao projetar novas e / ou implementar políticas existentes? - Garante a consistência entre os objetivos e as práticas de implementação das políticas setoriais existentes e os objetivos de crescimento verde? - Promove arranjos institucionais que facilitem a elaboração de políticas integradas (por exemplo, grupos de trabalho interministeriais)? - Com relação aos ODS, o governo nacional considera as interações entre diferentes objetivos e metas? - Se existe uma estratégia de crescimento verde no nível nacional, existe um bom entendimento de como ela pode contribuir para alcançar os ODS?
<p>4. Consideração das várias formas de financiamento, quais sejam, as públicas, privadas, domésticas e estrangeiras</p>	
<p>Um dos principais mecanismos de crescimento e de desenvolvimento são os fluxos financeiros. Neste sentido, a transição para uma economia verde demanda investimentos significativos tanto de</p>	<p>De maneira geral:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Foi identificada a gama de fontes potenciais de financiamento (públicas, privadas, domésticas, estrangeiras)? - Existem políticas ou mecanismos para apoiar a coordenação entre instrumentos de financiamento internacionais, regionais e nacionais? - Ao se envolver na reforma de subsídios, o governo nacional também considera a coerência dos subsídios com outros objetivos do governo nacional (por exemplo, nos países em desenvolvimento)?

fontes públicas quanto de fontes privadas.	<ul style="list-style-type: none"> - Quais são as condições básicas para garantir contribuições de fontes privadas? Como o governo nacional: <ul style="list-style-type: none"> - Promove a divulgação ambiental e social? - Incentiva o “esverdeamento” de fundos soberanos? - Participa da coordenação das instituições financeiras de desenvolvimento?
5. Avaliação de impactos das políticas	
A avaliação de impacto deve considerar os seus efeitos sobre o bem-estar, sobre os efeitos transfronteiriços e sobre os efeitos intergeracionais.	<ul style="list-style-type: none"> - Que abordagens são usadas pelo governo nacional para avaliar os efeitos de suas políticas <i>ex ante</i> e / ou avaliá-las <i>ex post</i>? Essas ferramentas capturam as consequências ambientais das escolhas de políticas? Essas abordagens capturam as diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável, isto é, aqui e agora, depois e em outros lugares? - Existem sistemas de monitoramento e relatórios adequados para rastrear o progresso em direção ao crescimento verde?

Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

As perguntas de autoavaliação não substituem uma revisão do sistema de coerência política de um país nem substitui uma avaliação externa ou uma revisão por pares. No entanto, o questionário auto avaliativo pode ser utilizado como um instrumento complementar dessas avaliações ao passo em que também auxilia os formuladores de políticas domésticas (OECD, 2019).

Em relação a cada um dos pilares, a OCDE identifica ferramentas que podem ser utilizadas pelos países para garantir a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável. Abaixo segue tabela com as ferramentas organizadas por pilar.

Tabela 10.7 - Ferramentas disponíveis para auxiliar os países na implementação da coerência política para a implementação do Desenvolvimento Sustentável

Pilar “Visão estratégica, comprometimento e liderança”	<ul style="list-style-type: none"> - Integrated Simulation Tool (iSDG), Millennium Institute - Sustainable Development Goals Help Desk, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP)
Pilar “Ação coordenada entre setores e níveis governamentais”	<ul style="list-style-type: none"> - Territorial Approach to the SDGs, OECD Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities - Disentangling interactions between the SDGs, Stockholm Environment Institute (SEI) - NDC-SDG Connections: Promoting joined-up implementation of the Paris Climate Agreement and the 2030 Agenda, German Development Institute (DIE) - SDG Knowledge Hub, International Institute for Sustainable Development (IISD) - Sustainable Asset Valuation tool (SAVi), IISD - Sustainable Development Verified Impact Standard (SD VISTa), Verra
Pilar “Impactos e tomada de decisão informada”	<ul style="list-style-type: none"> - Measuring distance to the SDG targets, OECD Statistics and Data Directorate - Communicating the 169 targets, The New Division by Trollbäck+Company - Parlamento 2030 platform, CIECODE

Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Os únicos aderentes à Recomendação de Coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável são os membros da OCDE. Não há membros participantes ou observadores da Recomendação.

5. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) como elementos para se obter uma boa governança

Conforme a OCDE, a obtenção da boa governança pública depende do alcance de alguns objetivos gerais e individuais da Agenda 2030. Quais sejam, o Objetivo 2 (Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhorar a nutrição), Objetivo 5 (Alcançar a igualdade de gênero e capacitar todas as mulheres e meninas), Objetivo 6 (Gerenciamento de água e saneamento disponível e sustentável), Objetivo 9 (Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável e promover a inovação), Objetivo 11 (Tornar as cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis), Objetivo 16 (Acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis).

Tabela 10.8 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ODS	Áreas principais de preocupação
ODS 2 (Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhorar a nutrição)	<ul style="list-style-type: none"> - Segurança Alimentar: Uma Abordagem Territorial. Os mais afetados pela insegurança alimentar fazem parte da população rural mais pobre, especialmente, em países em desenvolvimento. Isto marca a divisão territorial mencionada pela OECD para a elaboração de políticas direcionadas a buscar a segurança alimentar. Assim, requer-se uma abordagem que seja coordenada e intersetorial que seja capaz de envolver as partes interessadas ao nível local, nacional, regional e internacional. Além disso, a abordagem territorial possibilita que as diferenças entre os territórios sejam consideradas sob a perspectiva da segurança alimentar, beneficiando, ainda, as ligações urbano-rurais. - Um dos estudos da OECD sobre o assunto é <i>Adopting a Territorial Approach to Food Security and Nutrition Policy</i> publicado em 2016.
Objetivo 5 (Alcançar a igualdade de gênero e capacitar todas as mulheres e meninas)	<ul style="list-style-type: none"> - A participação de mulheres no governo é essencial para garantir a diversidade de gênero nas instituições públicas e na elaboração das decisões. Neste sentido, a OECD compreende que a participação das mulheres garante que seja atribuída maior confiança nos governos, na medida que em que conseguem adotar uma abordagem mais equilibrada e inclusiva na formulação das políticas e na prestação de serviço. - Um dos trabalhos mais recentes da OECD é o 2015 OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life.
Objetivo 6 (Gerenciamento de água e saneamento disponível e sustentável)	<ul style="list-style-type: none"> - Entre os principais trabalhos da OECD relacionados com o ODS 6 está o Programa de Governança da Água da OECD. Segundo a Organização, a crise da água é consequência da crise da governança. Por esse raciocínio, Organização fomenta que a governança da água, mediante um conjunto coordenado e sistematizado de regras, práticas e processos, auxilia no gerenciamento desse recurso e dos seus serviços atrelados no processo de elaboração de tomada de decisão. - A OECD possui uma série de Princípios sobre a Governança da Água que contém ainda 12 ações consideradas como obrigatórias para serem adotados pelos governos. OECD Principles on Water Governance.
Objetivo 9 (Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável e promover a inovação)	<ul style="list-style-type: none"> - A Organização objetiva criar uma infraestrutura que seja resiliente e capaz de promover a industrialização inclusiva e sustentável. - Um dos relatórios produzidos pela OECD é o Boosting resilience through innovative risk management que requer uma mudança na governança de risco para evitar desastres. - A Organização possui um Observatory of Public Sector Innovation onde se elabora vários estudos de casos internacionais, ferramentas de pesquisa e de inovação. Entre os projetos em destaque do Observatório estão: as Respostas Inovadoras do Covid-19, Governança Antecipatória da Inovação, Inteligência Artificial, Declaração da OECD sobre Inovação no Setor público, Facetas de inovação do setor público, Estudos nacionais. Ciclo de vida da inovação e Navegador da ferramenta Toolkit.

	<ul style="list-style-type: none"> - A OECD possui ainda o Effective Public Investment Across Levels of Government Toolkit que auxilia os governos na avaliação dos seus pontos fortes e fracos de capacidade dos investimentos públicos, especialmente, com foco no subnacionais. A OECD realiza atividades de monitoramento em relação aos países que avaliaram e implementaram a Recomendação em 39 países, entre os quais, o Brasil, a Colômbia e o Marrocos são os únicos que participaram, mas não são pertencentes ao quadro de membros da OCDE. - Outra disposição da OECD quanto ao ODS 9, trata-se da Rede especial criada pelos Grupo de Altos Funcionários do Orçamento da OCDE sobre governança da infraestrutura e parceiras público privadas. Mediante a Rede, consegue-se apoiar os governos na adequação da sua infraestrutura, utilizando-se de boas práticas baseadas nas experiências dos países membros da OECD. - Há ainda a OECD Recommendation on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships.
<p>Objetivo 11 (Tornar as cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis)</p>	<p>Segundo a OECD, procura-se tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.</p> <ul style="list-style-type: none"> - A Organização apoio o UN Conference on Housing and Sustainable Urban Development 17–20 October 2016 - Quito, Ecuador, cúpula que refletiu sobre as tendências do desenvolvimento urbano e sobre quais os padrões que impactam o desenvolvimento humano, o bem-estar e os sistemas de governança pública. - A ferramenta “How is your life?” para o bem-estar permite comparar o bem-estar entre as regiões da OCDE com base em 11 tópicos centrais para a obtenção da qualidade de vida. Desse modo, possibilita-se melhorar a vida dos cidadãos mediante a melhora das regiões onde vivem. - Há ainda o trabalho da OCDE na boa governança metropolitana. Os principais desafios considerados são o crescimento contínuo das populações urbanas que demandam respostas públicas à otimização dos recursos da terra; a adaptação das políticas urbanas às mudanças demográficas da população; enfrentamento das cidades como grandes contribuintes para o dióxido de carbono; os efeitos da crise econômica que reduziu a capacidade dos governos em investir em infraestruturas; a elaboração e implementação de políticas de estradas que sejam inteligentes para fazer melhor uso dos espaços; enfrentar as desigualdades sociais típicas em grandes centros urbanos. - De acordo com a OECD, as cidades resilientes são aquelas que desenvolveram sua capacidade de absorver, recuperar e de se preparar para futuros choques econômicos decorrentes de questões econômicas, ambientais, sociais ou institucionais. Assim, a Organização elege quatro áreas que, em conjunto, conseguem tornar uma cidade resiliente: economia (que inclui um número diversificado de indústrias, uma economia dinâmica para gerar crescimento; condições que permitam que a inovação ocorra; pessoas têm acesso a emprego, educação, serviços, treinamento de habilidades), Sociedade (que inclui uma sociedade inclusiva e coesa; redes de cidadãos nas comunidades são ativas; bairros seguros; cidadãos que desfrutam de vidas saudáveis); Governança (que inclui liderança e gestão claras; abordagens estratégicas e integradas são adotadas pelos líderes; setor público com as habilidades certas; governo aberto e transparente) e meio ambiente (que inclui ecossistema é sólido e diversificado; infraestrutura que atenda às necessidades básicas; recursos naturais adequados disponíveis; política coerente para o uso da terra). - Outro trabalho da OECD é o OECD Regional Outlook 2016 Productive Regions for Inclusive Societies, no qual a Organização apresenta um Panorama Regional sobre a produtividade entre as regiões dos países e as tendências de bem-estar da população. - Outro trabalho da OECD é o Making Cities Work for All Data and Actions for Inclusive Growth publicado em 2016. Trata-se de relatório que

	<p>fornece dados sobre crescimento econômico, desigualdades e bem-estar nas cidades da OCDE.</p>
<p>Objetivo 16 (Acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis)</p>	<p>Enfatiza-se a necessidade de criar instituições que sejam eficazes, responsáveis e inclusivas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - A OCDE trabalha com o conceito de Acesso à justiça como um determinante para o crescimento inclusivo, para o bem-estar dos cidadãos e para o desenvolvimento de uma administração pública sólida. Além disso, a Organização compreende que o estado de direito, a segurança e a justiça são importantes influenciadores no desempenho econômico e na ambientação para os negócios e investimentos. Logo, entende que é necessária a segurança jurídica, a previsibilidade e a confiança das empresas nos sistemas judiciais. - Outro elemento é a Confiança no Governo. A Organização compreende que a falta de confiança tem efeitos negativos na eficácia das políticas públicas na medida em que a população pode responder com resistência diante delas. Sobre confiança no governo, um dos trabalhos mais recentes da OCDE é OECD Guidelines on Measuring Trust de 2017. Nele há OCDE apresenta uma série de Diretrizes sobre Medição de Confiança. - A Organização considera ainda que o financiamento é um dos componentes necessários para o processo democrático. Neste sentido, deve-se desenvolver uma estrutura de políticas que possibilite a transparência e promova condições equitativas para o financiamento público de partidos e candidatos, financiamento privado, limites de gastos e divulgação dos dados sobre o financiamento; conformidade mediante a supervisão, sanção e monitoramento independentes e eficientes. - O trabalho da OCDE junto com os países do Middle East & North Africa (MENA) gera o compartilhamento de conhecimento, experiência e padrões e princípios de boa governança. Entre os tópicos desse trabalho, encontra-se o fortalecimento do governo aberto nos níveis nacionais e locais, bem como a promoção do acesso a informação e participação aberta da mídia; medidas anticorrupção; medidas de igualdade de gênero em todas as esferas do governo e do parlamento; acesso à justiça e confiabilidade no governo; e formulação de políticas nacionais para juventude e inserção dos jovens na vida pública. - Por sua vez, o trabalho sobre anticorrupção e integridade no setor público é um dos principais pilares de estruturas econômicas e sociais para se alcançar o bem-estar econômico e social bem como para alcançar a prosperidade dos indivíduos. Há vários focos de trabalho: insights comportamentais, conflitos de interesses, educação para integridade, tráfico humano, influência na formulação das políticas, procuração pública, gerenciamento de riscos, controle interno e auditorias, proteção de denunciante.

Fonte: OCDE, 2020. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Diante da Agenda 2030, a OCDE afirma que os governos terão muitas dificuldades em implementar os ODS para alcançar uma boa governança. Por isso, os Centros de Governo da OCDE trabalham para auxiliar os governos a liderar as iniciativas de implementação dos ODS de maneira transversal e focado nos processos de governança. Neste sentido, focam-se nas seguintes áreas de trabalho:

Tabela 10.9 - Áreas de governança para alcançar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

<p>Crescimento Inclusivo e Governança Pública</p>	<p>Crescimento inclusivo implica no aumento do crescimento econômico acompanhado à diminuição das desigualdades sociais na população. A OCDE organizou os quatro passos para a construção de políticas de crescimento inclusivo:</p> <p>1º Ouvir (<i>Voice</i>): ouvir diferentes vozes de atores na formulação da política. Isto inclui criar as condições para o maior envolvimento das pessoas na formulação de políticas e na prestação de serviços; melhorar as oportunidades de participação das pessoas; integrar considerações de gênero</p>
--	--

	<p>e de diversidade e evitar o risco de captura das políticas por interesses que estão à margem dos processos de transparência e de consulta pública.</p> <p>2º Projeto (<i>Design</i>): Todas as partes do governo devem trabalhar juntas para compreender os tipos de instrumentos que podem ser utilizados, identificar a melhor combinação de instrumentos de políticas para alcançar melhor eficácia; aprender com boas práticas regulatórias; alavancar orçamentos para promover ação política coordenada; e, por fim, liderar e coordenar o papel do centro de governo.</p> <p>3º Entrega (<i>Delivery</i>): O setor público deve ser tão diverso quanto a sociedade que representa para que haja o compartilhamento de valores e o fortalecimento de capacidade de liderança. Há de se avaliar as novas necessidades e oportunidade que aparecem em razão da digitalização. Além disso, instituições diversas e inclusivas contribuem para que a sociedade seja mais inclusiva.</p> <p>4º Prestação de contas (<i>Accountability</i>): Há a necessária elaboração de instrumentos para se possa medir quais os resultados alcançados. Neste sentido, faz-se avaliação de políticas de modo a promover a transparência e a boa governança. Deve-se, ainda, refletir como e quem devem ser os atores responsáveis por essa avaliação política, como os países podem construir sistemas de avaliação que sejam melhores coordenados e como medir se a política realizada está alcançando a quem ela foi direcionada.</p>
Centros de governo	<p>Os centros de governo são compostos por Chefes de Gabinete do Primeiro Ministro, Secretários de gabinete, Secretários-Gerais do Governo. A OCDE promover várias reuniões sobre Centro de Governo.</p> <p>O objetivo aqui é o de analisar se há formas com as quais os centros de governo consigam funcionar de maneira mais eficaz; compreender de maneira mais aprofundada sobre os sistemas de decisão e formulação de políticas no país anfitrião; e, por fim, trabalhar nas questões de governança, que são fundamentais para alcançar os objetivos de políticas públicas econômicas e sociais.</p> <p>Essas reuniões estão relacionadas com as direções de governança pública.</p>
Organizando os governos para cumprir os ODS	<p>Além de Fórum promovido pela OCDE, que ocorreu em 2017 (Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável), a Organização elaborou documento sobre como os governos podem se organizar para atingir o cumprimento dos ODS. No documento, os ODS são dispostos como objetivos de política interna, em relação aos quais, é necessário que haja uma negociação entre as partes do governo, o setor empresarial e a sociedade civil, e como objetivos de política externa, no qual exige-se maior desenvolvimento quanto ao trabalho diplomático. Identifica-se, assim, um papel importante ao Centro do Governo para promover a cultura de inovação e de apoio necessário para apoiar a implementação dos ODS, o que implica não só uma mudança técnica como também cultural. Quando o trabalho do Centro de governo é eficaz, esse trabalho é comunicado a todos os demais níveis de governo.</p> <p>Neste sentido, a OCDE lançou um novo projeto de pesquisa sobre como os governos podem melhor garantir o cumprimento dos ODS. Como um dos resultados preliminares, verifica-se que um dos maiores desafios é a coordenação dos ministérios e dos diferentes níveis de governo para cumprir de maneira transversal os ODS. Além disso, é necessário que haja mecanismos que possibilitem ouvir os cidadãos e obter a participação de todas as partes interessadas.</p> <p>Outros desafios identificados são: as pressões econômicas e sociais imediatas impedem mudanças a longo prazo; orçamentos públicos e sistemas de prestação de contas que não estão alinhados nos vários níveis de governo.</p>

Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI-EESP/FGV.

Em 2018, em relatório sobre a Coerência das Políticas para o Desenvolvimento Sustentável da OCDE, uma pesquisa realizada pelo Núcleo Girassol da Universidade

Fluminense do Rio de Janeiro foi apresentada como estudo de caso. Segundo o Núcleo, a concretização do desenvolvimento sustentável exige a combinação da coerência vertical e horizontal (OECD, 2018).

Assim, pela pesquisa empírica realizada sobre municípios brasileiros, demonstrou-se que a legislação de um município poderia ser adotada por outros sem a necessidade de cada qual inventar a sua legislação de maneira específica contribuindo à coerência horizontal. Quanto à coerência vertical, o estudo evidenciou: o banco de dados sobre leis dos municípios não considera o desenvolvimento sustentável; a não coordenação entre as políticas públicas municipais e estaduais e nacionais em prol da concretização da Agenda 2030; ausência de um banco de dados aberto sobre políticas e sobre leis que abordem sobre o desenvolvimento sustentável (OECD, 2018).

6. Conclusões

A governança como um meio e um fim para alcançar o desenvolvimento sustentável é uma concepção construída nos documentos de direito internacional do meio ambiente e reforçado pela Agenda 2030. Na perspectiva oposta, a má governança é disposta como um dos elementos para contribuir com a violência, insegurança e injustiça.

A OCDE reforça o seu papel em contribuir com a ONU e com os seus países membros e não membros na concretização da Agenda 2030. A Recomendação sobre Coerência das Políticas para o Desenvolvimento Sustentável da OCDE, uma das bases da governança pública para a organização, foi revisada com o objetivo de incluir os ODS. A Coerência de Políticas envolve basicamente três etapas: a de elaboração estratégica de um plano, a sua implementação em todos os níveis, garantindo que haja uma coordenação com os documentos internacionais, e, por fim, a etapa de análise e de avaliação que, inclusive, inclui a análise de impacto antes da implementação do projeto.

Por sua vez, a OCDE disponibiliza um Toolkit contendo perguntas de autoavaliação sobre a coerência de políticas para o desenvolvimento sustentável. Embora essas perguntas não substituam uma revisão do sistema de coerência política de um país nem substitui uma avaliação externa ou uma revisão por pares, é uma ferramenta útil para guiar os países no cumprimento da boa governança pública. Sendo assim, o questionário auto avaliativo pode ser utilizado como um instrumento complementar dessas avaliações ao passo em que também auxilia os formuladores de políticas domésticas.

A OCDE, portanto, espelha a concepção de governança e desenvolvimento sustentável, fazendo parte da lógica de seu trabalho em auxiliar os países membros e não membros em melhorar a governança pública. Desse modo, o trabalho desenvolvido em coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável foi disposto como base da governança pública ao passo em que determina os principais ODS, cujo cumprimento melhora a governança, e determina as áreas de governança que precisam de atenção.

Referências

EU, European Commission. **Commission Staff Working Document 2019 EU report on Policy Coherence for Development Brussels, 28.1.2019 SWD(2019) 20 final.** Disponível em: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/swd-2019-20-pcdreport_en.pdf

ECDPM, European Centre for Development Policy Management. **Measuring Policy Coherence for Development. May 2012. Final Report. Study commissioned by The Netherlands Ministry of Foreign Affairs and the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development.** Authors: Michael King, Niels Keijzer, Eunike Spierings, Alan Matthews European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastricht and Institute for International Integration Studies, Trinity College Dublin. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/pcsd/ECDPM%20Paper_Measuring%20PCD.pdf

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. **Sustainable Development Goals and Public Governance.** 2020. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/sustainable-development-goals-and-public-governance.htm>

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. **Policy coherence for sustainable development.** Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/pcsd/>

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. **Better Policies for 2030: OECD Action Plan on the Sustainable Development Goals.** This version was endorsed by the OECD Council on 13 December 2016 [C(2016)166/REV2]. It builds on an earlier draft presented at the OECD Ministerial Council Meeting (1-2 June 2016) [C/MIN(2016)6]. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/C/MIN\(2016\)6/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C/MIN(2016)6/en/pdf)

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. **Launch of the Global Hub on the Governance for the SDGs.** 2019. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/pcsd/launchoftheglobalhubonthegovernanceforthesdgs.htm>

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. **Getting Governments Organised to Deliver on the Sustainable Development Goals High Level Political Forum United Nations - New York, 18 July 2017 Summary Report and Next Steps.** Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/SDGs-Summary-Report-WEB.pdf>

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. **The Directorate for Public Governance.** OECD. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/>

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. **Getting Governments Organised to Deliver on the SDGs.** Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/getting-governments-organised-to-deliver-on-the-sdgs.htm>

OECD (2019), Organisation for Economic Co-operation and Development. **Governance as an SDG Accelerator: Country Experiences and Tools,** OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0666b085-en>.

OECD (2018), Organisation for Economic Co-operation and Development. **Policy Coherence for Sustainable Development 2018: Towards Sustainable and Resilient Societies,** OECD Publishing, Paris. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/development/policy-coherence-for-sustainable-development-2018_9789264301061-en

OECD (2020), Organisation for Economic Co-operation and Development. **Recommendation of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development, OECD/LEGAL/0381.** Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0381>

OECD (2015), Organisation for Economic Co-operation and Development. **2015 Ministerial Council Statement “Unlocking Investment for Sustainable Growth and Jobs”** (Adopted at the Council Meeting at Ministerial Level on 4 June 2015) [C / MIN (2015) 14 / FINAL]. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/C/MIN\(2015\)14/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C/MIN(2015)14/FINAL/en/pdf)

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. **Work on Green Growth. 2019-2020.** Disponível em: <https://www.oecd.org/greengrowth/>

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. **Effective Public Investment Across Levels of Government Toolkit.** Disponível em: <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/>

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. **Rationale for abrogating the 2008 PCD Ministerial Declaration and updating the 2010 Council Recommendation on Good Institutional Practices in Promoting PCD.** Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/pcsd/Rationale%20on%20PCSD%20actions.pdf>

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. **Meeting of the Council at Ministerial Level, 4-5 June 2008 OECD Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development** (Adopted by Ministers of OECD countries at the Ministerial Council, on 4 June 2008) C/MIN(2008)2/FINAL. Disponível em: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=C/MIN\(2008\)2/FINAL](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=C/MIN(2008)2/FINAL)

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. **Policy Coherence for Development – Lessons Learned.** Dezembro 2008. Disponível em: [https://www.un.org/en/ecosoc/newfuncnt/pdf/hls_finland-policy_coherence\(oecd\).pdf](https://www.un.org/en/ecosoc/newfuncnt/pdf/hls_finland-policy_coherence(oecd).pdf)

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. **Draft Recommendation of the Council on Good Institutional Practices in Promoting Policy Coherence for Development.** Council. C(2010)41. 12-Apr-2010. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/C\(2010\)41/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(2010)41/en/pdf)

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. **Meeting of the Council at Ministerial Level, 25-26 May 2011 OECD 50TH Anniversary Vision Statement** (Ministers representing OECD Members and the Russian Federation endorsed the Vision Statement on 25 May 2011). Unclassified Disponível em: [https://one.oecd.org/document/C/MIN\(2011\)6/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C/MIN(2011)6/FINAL/en/pdf)

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. **Meeting of the Council at Ministerial Level, 23-24 May 2012. OECD Strategy on Development.** C/MIN(2012)6. Unclassified Disponível em: http://www.oecd.org/gov/pcsd/OECD_Strategy_on_Development.pdf

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. **Development Assistance Committee Reflection Exercise: Investing in Development: A Common Cause in a Changing World. 2010.** Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/43854787.pdf>

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. **Framework for Policy Coherence for Sustainable Development (PCSD): A Self-Assessment Tool to Design, Implement and Track Progress on Mutually Supportive Policies for Sustainable Development.** 2015. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/pcsd/TOOLKIT%20FRAMEWORK%20FOR%20PCSD.pdf>

OPSI, Observatory of Public Sector Innovation. **About.** Disponível em: <https://oecd-opsi.org/>

United Nations. Agenda 21. United Nations Conference on Environment & Development. Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992.

United Nations. General Assembly. **The Future We Want.** A/RES/66/288. Disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E

United Nations. **Johannesburg Plan of Implementation.** UN Department of Economic and Social Affairs Division for Sustainable Development. Disponível em: https://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POIToc.htm

United Nations. **Sustainable Development Goals.** Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1300>

CAPÍTULO 11 -
GÊNERO -
TRANSVERSALIZAÇÃO OU
INTERDISCIPLINARIEDADE
DE GÊNERO E
GOVERNANÇA PÚBLICA:
GENDER MAINSTREAMING
NA OCDE

VERA THORSTENSEN
CATHERINE REBOUÇAS MOTA
MARCELLY FUZARO GULLO

GÊNERO

Transversalização ou interdisciplinaridade de Gênero e Governança Pública: *gender mainstreaming* na OCDE

Vera Thorstensen¹
Marcelly Fuzaro Gullo²
Catherine Rebouças Mota³

Resumo

A OCDE tem acompanhado o desenvolvimento e consolidação do tema da igualdade de gênero na agenda internacional desde a década de 1970, com o trabalho iniciado pela ONU. Atualmente, desenvolve diversas iniciativas sobre igualdade de gênero em suas atividades, transversalizando a perspectiva de gênero em seus instrumentos legais e desenvolvimento de políticas e boas práticas. Dentro da área de trabalho sobre Governança Pública, a OCDE reconhece, recomenda e enfatiza a importância e necessidade da transversalização da perspectiva de gênero na criação e desenvolvimento de políticas públicas como uma ferramenta importante para a promoção e efetivação da igualdade de gênero, permitindo que homens e mulheres tenham iguais oportunidades de participação na vida pública dos países e se beneficiem igualmente das ações do governo. Para analisar o tema, o presente trabalho relaciona os conceitos de transversalização de gênero, governança pública e igualdade de gênero e apresenta um panorama do atual trabalho da OCDE sobre o tema.

Palavras Chave: OCDE, Governança Pública, Transversalização de Gênero, Igualdade de Gênero, Recomendação sobre Igualdade de Gênero na Vida Pública

Abstract

The OECD has followed the development and consolidation of gender equality subject on the international agenda since the 1970s, with the work started by the UN. Currently, the Organization develops several initiatives on gender equality in its activities, mainstreaming the gender perspective in legal instruments and in the development of policies and good practices. Within the work area on Public Governance, the OECD recognizes, recommends and emphasizes the importance and need of mainstreaming the gender perspective in the creation and development of public policies as an important tool for the promotion and effectiveness of gender equality, allowing that men and women have equal opportunities to participate in public life and benefit equally from government actions. To analyze the theme, the present work demonstrates the links between the concepts of gender mainstreaming, public governance and gender equality and presents an overview of the current work of the OECD on the subject.

Key words: OECD, Public Governance, Gender mainstreaming, Gender Equality, Recommendation on Gender Equality in Public Life

1. Introdução

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, nos tempos atuais, transformou-se no mais importante fórum de diálogo e troca de experiências sobre políticas públicas entre países membros e não membros, e conta com a participação de representantes governamentais, especialistas do setor privado, organizações não governamentais e sindicatos. Seu principal objetivo é o de estabelecer políticas e iniciativas para a promoção do desenvolvimento econômico e social dos países.

¹ Coordenadora do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimento da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas.

² Pesquisadora do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimento da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas.

³ Pesquisadora do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimento da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas.

Para cumprir com tais propósitos, a OCDE analisa e revisa as políticas aplicadas pelos países, e elabora estudos comparativos sobre temas e setores de interesse que sirvam de bases e de parâmetros para a definição de novas políticas públicas e reformas necessárias. Além disso, estabelece recomendações, padrões de condutas e princípios comuns norteadores das políticas públicas nacionais.⁴

Um dos temas trabalhados pela OCDE é o da Governança Pública, abrangendo diversos aspectos que a compõem, entre eles, a questão de gênero, que envolve a participação das mulheres no governo, no legislativo, no judiciário e na administração pública. O trabalho da OCDE sobre gênero é estudado a partir da chamada transversalização ou interdisciplinaridade da perspectiva de gênero (*gender mainstreaming*) para promoção de políticas que promovam a igualdade de gênero.

A importância da transversalização de gênero na governança pública advém do reconhecimento de que a igualdade de gênero, além de um direito humano, é também um pré-requisito para o alcance de sociedades e economias prósperas e inclusivas. Desse modo, a OCDE busca ampliar a igualdade de gênero e implementar políticas públicas capazes de reduzir as diferenças existentes, garantindo que homens e mulheres possam, igualmente, contribuir em casa, nos seus trabalhos e na vida pública para melhoria da sociedade e da economia (OECD, 2020). Conforme a OCDE conceitua “a transversalização da perspectiva de gênero na governança pública envolve a avaliação das diferentes implicações das políticas públicas para homens e mulheres”. O compromisso com a transversalização de gênero é um dos mais efetivos caminhos pelo qual governos podem apoiar e promover a igualdade de gênero (OECD, 2020).⁵

Ou seja, a transversalização de gênero pode ser compreendida como um conjunto de estratégias técnicas e institucionais para a formulação de políticas que promovam a igualdade de gênero nas diversas organizações públicas e privadas. Para sua concretização, são necessárias análises das diferenças de perspectivas de gênero, considerando-se aspectos da realidade fática local como as condições de vida, acesso a recursos, direitos e instituições, regiões, idade, etnias, classes sociais, práticas e normas culturais discriminatórias, além de outros fatores relevantes para a situação em concreto que limitem direitos e o acesso de mulheres a espaços públicos.

Diante das diversas variantes que impactam as realidades atuais, o objetivo da transversalização de gênero é levar em consideração essas variantes e seus efeitos durante a criação, implementação e a avaliação de resultados de políticas públicas, programas e projetos, de forma a promover, garantir e ampliar a igualdade de gênero nos diversos setores, como saúde, educação, desenvolvimento econômico, governança e tomadas de decisões. Sua efetivação demanda transformação e grande conscientização sobre a importância e necessidade do assunto por parte dos diversos atores públicos e privados e organizações nacionais e internacionais.

⁴ Para mais informações sobre a OCDE e seu funcionamento, ver: THORSTENSEN, Vera Helena; GULLO, Marcelly Fuzaro. O Brasil na OCDE: membro pleno ou mero espectador? 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/23926>

⁵ Tradução livre de: “*Gender mainstreaming involves assessing the different implications of public policies on both men and women. A commitment to gender mainstreaming is one of the most effective ways that governments can support and promote gender equality*”. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/gender-mainstreaming/>

Assim, o presente estudo visa apresentar a importância da transversalização de gênero na governança pública e demonstrar o trabalho da OCDE nesse tema.

2. Transversalização de gênero (gender mainstreaming) e Governança Pública

2.1. O conceito de transversalização de gênero

O conceito de transversalização de gênero deriva do mandato sobre igualdade de gênero contido na Carta das Nações Unidas⁶ e começou a desenvolver-se na década de 1970 quando, em 1975, ocorreu a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Mulheres, na Cidade do México, seguida por uma Segunda Conferência, em 1980, em Copenhague. Até que o conceito foi finalmente estabelecido durante a Terceira Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Mulheres⁷ ocorrida em Nairobi, no Quênia, em julho de 1985.⁸ A referida Conferência de Nairobi lançou o documento *Forward-looking Strategies for the Advancement of Women* (UN, 1985), o qual utilizou, pela primeira vez, o termo *mainstreaming* para referir-se a transversalização de gênero, no sentido de desenvolvimento de estratégias para que a efetiva participação e inclusão de mulheres fosse integrada na formulação e implementação de programas e projetos de políticas públicas que promovessem a igualdade de gênero (ADBG, 2011).

Uma década depois, durante a Quarta Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Mulheres (Pequim, China) realizada em 1995, foram adotadas a Declaração de Beijing e uma plataforma de ação, a chamada Plataforma de Ação de Pequim (*Beijing Platform for Action*), considerada uma ferramenta para a promoção da igualdade de gênero em diversos níveis. A Conferência reforçou a importância da transversalização de gênero como forma de promoção dos compromissos sobre igualdade de gênero e diversos outros compromissos complementares foram assumidos em documentos posteriores.

Em 1997, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas – ECOSOC assim definiu o conceito:

Transversalização da perspectiva de gênero é o processo de avaliar as implicações para mulheres e homens de qualquer ação planejada, incluindo legislação, políticas ou programas, em todas as áreas e em todos os níveis. É uma estratégia para tornar as preocupações e experiências de mulheres e homens em uma dimensão integral da concepção, implementação, monitoramento e avaliação de políticas e programas em todas as esferas políticas, econômicas e sociais, para que mulheres e homens se beneficiem

⁶ Conforme artigo 1.3 da Carta das Nações Unidas: “Artigo 1: Os propósitos das Nações Unidas são: (...) 3. Alcançar cooperação internacional na solução de problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário e na promoção e encorajamento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais para todos, **sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião;**” (UN, 1945).

⁷ World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace, Nairobi, Kenya, 15 to 26 July 1985.

⁸ A Organização das Nações Unidas já organizou quatro conferências mundiais sobre mulheres, tendo a primeira ocorrida no ano de 1975, na Cidade do México (México), a segunda em 1980, em Copenhague (Dinamarca), a terceira em 1985, em Nairobi (Quênia) e a quarta em 1995, em Pequim (China). O ano de 1975 foi proclamado pela Assembléia Geral das Nações Unidas como o Ano Internacional das Mulheres (*International Women's Year*) após os temas relacionados a Mulheres, como direitos das mulheres, promoção da igualdade de gênero e políticas para trazê-las para os centros de tomadas de decisões em todos os níveis terem sido incluídos na agenda internacional pela primeira vez. (UN WOMEN, 1995). Maiores informações disponíveis em: <https://www.unwomen.org/en/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>

igualmente e para que a desigualdade não seja perpetuada. O objetivo final é alcançar a igualdade de gênero. (UN, 1997)

Diante dos trabalhos das Nações Unidas, o conceito da transversalização de gênero e debates sobre sua importância para o desenvolvimento da sociedade passou a ser gradativamente incluído nas agendas e políticas de outras organizações internacionais, inclusive na OCDE, que passaram a promover medidas de igualdade de gênero em seus quadros institucionais e também nas políticas e recomendações aos seus membros para que a igualdade de gênero seja aplicada à sociedade como um todo, nos setores público e privado.

2.2. Governança Pública na OCDE

Governança Pública (*Public Governance*) é entendida pela OCDE como o conjunto dos arranjos formais e informais que determinam como as decisões públicas são tomadas e como as ações públicas são realizadas, inclusive sob a perspectiva de manutenção de valores constitucionais diante de problemas e novos desafios em ambientes em mudança. Os principais elementos da boa governança se referem à questões relacionadas à prestação de contas, transparência, eficiência, eficácia, capacidade de resposta e estado de direito (OECD. Policy framework for investment: User's toolkit, 2020).

Para tratar do assunto, a OCDE possui uma **Diretoria sobre Governança Pública** (*Directorate for Public Governance*) e conta com o trabalho de um **Comitê sobre Governança Pública**, o *Public Governance Committee* – PGC. O Comitê, por sua vez, conta com o trabalho de diversos organismos subsidiários⁹ que tratam de temas específicos dentro de Governança Pública.

A Diretoria sobre Governança Pública é um departamento dentro do Secretariado da OCDE, responsável por analisar os dados dos indicadores de confiança, participação, tomada de decisões e fiscalização pela população nas instituições públicas, que são transformados em análises e relatórios variados sobre governança pública nos Estados.

O Comitê sobre Governança Pública (*Public Governance Committee* - PGC), que possui esta denominação desde 2004, foi originalmente criado em 1961, sob a denominação inicial de Comitê sobre Gestão Pública (*Public Management Committee*). É composto por representantes de países membros e países com status de observador e especifica em seu mandato que possui como objetivo principal

assistir os membros e parceiros no desenvolvimento e implementação de políticas inovadoras e baseadas em evidências que fortaleçam as habilidades das instituições do setor público em promover mudanças sistêmicas para responder aos desafios sociais e ambientais, além de melhorar os resultados alcançados para os cidadãos e para o fortalecimento da economia (OECD. PUBLIC GOVERNANCE COMMITTEE, 2020).

Ou seja, de maneira sucinta, o objetivo do trabalho desenvolvido pelo Comitê é auxiliar os países a fortalecerem suas capacidades de governo, melhorando os sistemas de formulação de políticas e o desempenho das instituições públicas.

⁹ Atualmente, são 16 organismos subsidiários que trabalham com o Comitê sobre Governança Pública, dentre os quais, o Grupo de Trabalho sobre Transversalização de Gênero e Governança (*Working Party on Gender Mainstreaming and Governance* - GMG), estabelecido em 2015 (OECD, 2020).

Como a própria OCDE ressalta, o maior desafio atual dos Estados é adaptar a governança pública às mudanças sociais na economia global. Assim, o papel em evolução do Estado precisa de uma abordagem flexível na concepção e implementação da governança pública para criar e manter confiança e transparência, com clareza, segurança regulamentar e maior estabilidade. É necessário, também, o desenvolvimento de políticas participativas e de inclusão, inclusive na tomada de decisões e planejamento para criação de políticas representativas que atendam às necessidades e demandas de toda a população.

Uma boa governança pública, capaz de atender às necessidades e demandas das sociedades, é aquela que tende a facilitar uma interação amigável e produtiva entre o Estado e o público em geral, de forma mais participativa e transparente, com constante monitoramento e avaliação de ações que ampliam a credibilidade do Estado perante a população e empresas. Esta maior interação e participação implica em uma governança “*não mais baseada em rígidas abordagens tradicionais de ‘controle e comando’, mas em flexibilidade, orientação, comunicação e persuasão*” (OECD. Policy framework for investment: User’s toolkit, 2020).

Tendo em vista que a OCDE considera que as instituições públicas são vistas como confiáveis conforme a capacidade dos governos em atender as necessidades da população, de forma transparente e íntegra, o seu trabalho dentro deste tema inclui oferecer suporte aos governos para que suas instituições públicas tenham capacidade de dar respostas rápidas para os constantes desafios, serem representativas e inclusivas na tomada de decisões, além de promoverem o bem estar social e o combate à corrupção.

Para melhor cumprir sua proposta, a OCDE subdivide a análise do extenso tema de Governança Pública por áreas temáticas, referentes a: anticorrupção e integridade no setor público; orçamento e despesas públicas; governo digital; **transversalização de gênero, governança e liderança** (*gender mainstreaming, governance and leadership*); comércio ilícito; inovação governamental; abertura governamental; coerência política para o desenvolvimento sustentável; gestão e emprego público; compras públicas, política regulatória; governança de risco. Cada uma dessas áreas de trabalho possui programas e organismos próprios para sua gestão.

Como será detalhado adiante, dentre os diversos grupos subsidiários que trabalham com o Comitê sobre Governança Pública, está o Grupo de Trabalho sobre Transversalização de Gênero e Governança (*Working Party on Gender Mainstreaming and Governance - GMG*), estabelecido em 2015, que atua no fortalecimento da capacitação e apoio a governos e instituições para o desenvolvimento de medidas e políticas voltadas à diminuição de diferenças de gênero (OECD, 2020).

2.3. Por que falar de igualdade e transversalização de gênero em Governança Pública?

A inclusão dos temas de igualdade de gênero e transversalização de gênero nos trabalhos do Comitê sobre Governança Pública é consequência natural de todo o histórico de envolvimento da OCDE com questões de gênero, desde o início dos trabalhos realizados pelas Nações Unidas, o que contribuiu para o fortalecimento da compreensão e conscientização de que as sociedades e suas políticas públicas devem garantir a inclusão, representatividade e liderança de homens e mulheres nos seus governos, como forma de reforçar a confiança da população no próprio governo, além de promover uma sociedade mais justa e igualitária. Deste modo, a OCDE oficialmente reconhece, recomenda e

ênfatisa a importância da transversalização de gênero como uma ferramenta importante para a promoção e efetivação da igualdade de gênero na governança pública dos países.

Para a OCDE, além de um direito humano, a igualdade de gênero é um pré-requisito ao desenvolvimento sustentável, prosperidade econômica e inclusão social. É, portanto, fundamental ao desenvolvimento econômico e social das sociedades para que homens e mulheres sejam atendidos em suas necessidades e tenham iguais oportunidades, inclusive de participação na vida pública e no governo.

Cabe aos governos realizar a identificação e a compreensão das origens das desigualdades de gênero em suas realidades locais e perceber como estas desigualdades impactam a vida social e econômica da população, e quais as medidas necessárias para sua reversão. Uma vez na posse destes dados e informações, poderão tomar melhores decisões, além de construir, oferecer e implementar medidas e serviços públicos capazes não só de atender as necessidades da população, mas de reduzir as desigualdades de gênero existentes.

Além disso, para que um governo seja efetivamente representativo, capaz de criar maiores laços de proximidade e confiança, deve ser composto por homens e mulheres de forma igualitária em cargos públicos de liderança e com capacidade para tomada de decisões. Assim, para uma governança pública responsiva e equitativa, as mulheres precisam ter iguais oportunidades e encorajamento em relação aos homens para que também participem nos parlamentos, na formulação de políticas e nas decisões que afetam suas vidas.

Afinal, historicamente, socialmente e legalmente, as mulheres ainda enfrentam barreiras estruturais para que alcancem alguns postos, relacionadas à dificuldades variadas como falta de incentivo, de visibilidade e condições desiguais de equilíbrio entre vida profissional e pessoal, impedindo que sejam ativas na vida política ou mesmo no exercício de atividades econômicas. No campo da política, por exemplo, ainda é comum a repetição da lógica histórica de tomada de decisões apenas por homens que, tradicionalmente, ocuparam mais espaços na construção da política e ocupação de cargos públicos de elevada hierarquia.

Ampliar a participação das mulheres na vida pública exige uma maior atenção sobre as questões de gênero para compreensão das barreiras existentes e o desenvolvimento de políticas públicas específicas, adaptadas à realidade e necessidades de cada sociedade, que possam contornar as referidas barreiras e pavimentar os caminhos de acesso das mulheres à vida pública.

Diante deste cenário, uma das áreas de trabalho da OCDE em Governança Pública é, justamente, sobre transversalização de gênero, governança e liderança (*gender mainstreaming, governance and leadership*), ou seja, sobre como aliar os temas de gênero, governança e liderança de forma a avaliar as diferentes implicações das políticas públicas, programas e legislações para homens e mulheres a fim de que os governos possam apoiar e promover a igualdade de gênero.

Assim, a transversalização de gênero em governança pública refere-se ao conjunto de estratégias técnicas e institucionais, o que inclui levantamento de práticas, dados e estatísticas, para a avaliação dos impactos sobre a população das políticas públicas já existentes e formulação de novas políticas orientadas à promoção da igualdade de gênero

nas diversas organizações públicas e privadas. Trata-se de uma importante ferramenta ou conjunto de ferramentas para a análise sobre como as questões sensíveis a gênero podem ser incluídas e levadas em consideração em todas as políticas públicas dos países, servindo, também, de direcionamento para identificação de falhas e melhor direcionamento de fundos públicos para investimentos em políticas e prestação de serviços mais eficientes aos usuários finais em geral, contribuindo para a construção de uma sociedade socialmente mais justa e sustentável.

A OCDE auxilia os Estados a compreenderem de que forma podem agir e quais políticas são necessárias. Esta análise implica no constante monitoramento e identificação de boas práticas já existentes, manutenção de bancos de dados e estímulos para o constante debate sobre os efeitos econômicos e sociais da desigualdade de gênero. A Organização também estimula o diálogo e a troca de experiências entre os países, em nível regional e global, identificando boas práticas que possam gerar referências, além de coletar e organizar dados e informações em bancos de dados que sirvam como base e referência para o desenvolvimento de políticas, programas e legislações específicas sobre gênero.

Deste modo, a OCDE trata em conjunto os temas da transversalização de gênero e governança pública pois objetiva auxiliar os governos a identificarem formas de promover a inclusão e igualdade de gênero por meio do desenvolvimento de políticas inclusivas na vida social, profissional, pública e econômica dos países como um todo. No campo da governança pública, essas análises incluem reflexões sobre como possibilitar o acesso igualitário de homens e mulheres à vida pública, em cargos governamentais e na tomada de decisões.

Ante o exposto, a presente análise busca demonstrar como o tema da igualdade de gênero representa um dos pilares da Governança Pública para maior inclusão de mulheres em cargos públicos (administração pública e poderes executivo, legislativo e judiciário) e de tomada de decisões, ampliando a sua representatividade, além de implementar políticas públicas capazes de reduzir as diferenças existentes, garantindo que homens e mulheres possam, igualmente, atuar em suas vidas privadas e públicas, livres de estereótipos de gênero.

2.4. O trabalho da OCDE em transversalização de Gênero e instrumentos legais relacionados

2.4.1. Breve histórico

Os trabalhos da OCDE sobre gênero, como mencionado, são antigos e remontam às décadas de 1970 e 1980, acompanhando a discussão dos temas sobre igualdade de gênero e transversalização de gênero realizadas no âmbito das Nações Unidas e das mencionadas Conferências sobre Mulheres.

Em 1980, como resultado do trabalho do seu Comitê sobre Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais, a OCDE adotou o primeiro instrumento legal específico sobre mulheres, que foi a Declaração sobre Políticas de Empregos para Mulheres, na qual os aderentes comprometeram-se a priorizar o desenvolvimento de políticas de emprego que oferecessem iguais oportunidades a homens e mulheres. Esta Declaração permaneceu vigente até 2013, quando foi substituída pela Recomendação do Conselho sobre Igualdade de Gênero na Educação, Emprego e Empreendedorismo.

Ainda durante a década de 1980, o Comitê sobre Assistência ao Desenvolvimento – DAC, reconhecendo que o desenvolvimento sustentável deveria alcançar igualmente as necessidades de homens e mulheres, adotou, em 1983, os Princípios Orientadores denominados *Guiding Principles to Aid Agencies for Supporting the Role of Women in Development*, revisados em 1989, sobre o papel da mulher no desenvolvimento. Após a Quarta Conferência das Nações Unidas sobre Mulheres, realizada em 1995, em consonância com os objetivos estabelecidos pela Plataforma de Ação de Pequim, o DAC lançou novas Diretrizes sobre o tema no ano de 1999, as chamadas Diretrizes para a Igualdade de Gênero e Empoderamento das Mulheres na Cooperação ao Desenvolvimento (*DAC Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Co-operation*), e que substituíram as Diretrizes anteriores de 1989 (OECD, 1999). Em 2008, o DAC lançou novo documento, em complemento às Diretrizes de 1999, denominado *Guiding Principles for Aid Effectiveness, Gender Equality and Women's Empowerment* (OECD, 2008).

Deste modo, os temas sobre gênero ganhavam força nos trabalhos e programas desenvolvidos na OCDE e, gradualmente, foram inseridos no centro da formulação de diversos programas e instrumentos legais da Organização, enquanto consolidava-se o entendimento de que a igualdade de gênero é um objetivo de desenvolvimento a ser alcançado por meio da transversalização das questões de gênero como estratégia.

Em 2010, a OCDE lançou o programa *OECD Gender Initiative* para examinar os obstáculos à igualdade de gênero nos campos da educação, emprego e empreendedorismo, que resultou na publicação *Closing the Gender Gap: Act Now* (OECD, 2012) e na criação do portal da internet *OECD Gender Initiative*¹⁰, que se tornou referência global para pesquisa de indicadores estatísticos dos governos sobre desigualdades de gênero em diversas áreas.

Atualmente, como apresenta em seu portal *OECD Gender Initiative*, a OCDE possui diversas iniciativas em andamento sobre gênero, nas áreas de: educação, emprego e equilíbrio entre vida pessoal e profissional, empreendedorismo, governança pública, iniciativas regionais no Oriente Médio e Norte da África (*MENA Regions*) e no Sudeste da Ásia sobre governança e competitividade, governança corporativa, desenvolvimento, educação financeira, saúde, transformação digital e ciência, meio-ambiente, transporte, bem estar, e violência contra a mulher.

Por ser um tema relacionado com diversos aspectos do desenvolvimento social e econômico, as questões de gênero são mencionadas e consideradas em diversos instrumentos legais da OCDE e nos trabalhos de vários comitês. Além do Comitê sobre Governança Pública, o Comitê sobre Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais (*Employment, Labour and Social Affairs Committee - ELSAC*), e o Comitê sobre Assistência ao Desenvolvimento (*Development Assistance Committee – DAC*), também desenvolvem trabalhos complementares em cooperação sobre o tema de gênero.

Além disso, a OCDE trabalha em colaboração com outras organizações internacionais e leva o assunto à agenda internacional de fóruns como o G-20 e o G-7. Uma importante medida estabelecida foi o objetivo colocado ao G-20 para redução das diferenças de

¹⁰ OECD Gender Initiative. Disponível em: <https://www.oecd.org/gender/>

gênero (*gender gap*) na participação da força de trabalho em 25% até 2025 (OECD-G20, 2019). O DAC, inclusive, mantém estreita relação com as Nações Unidas por meio de dois grupos que representam os respectivos pontos focais das organizações sobre gênero, a saber o *DAC Network on Gender Equality* na OCDE (GENDERNET) e o *Inter-Agency Network on Women and Gender Equality* – IANWGE, nas Nações Unidas. A cada dois anos, o OCDE-DAC GENDERNET e o IANWGE reúnem-se para a troca de ideias e informações em nível político e operacional sobre gênero.

2.4.2. OECD Gender Recommendations e o Comitê de Governança Pública

Dentro do atual quadro regulatório da OCDE constam dois instrumentos legais específicos sobre iniciativas em Gênero, comumente referidas em conjunto pela OCDE como *OECD Gender Recommendations*. São elas: i) a **Recomendação de 2013, sobre Igualdade de Gênero na Educação, Emprego e Empreendedorismo**, resultado do trabalho do Comitê sobre Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais, e ii) a **Recomendação de 2015, sobre Igualdade de Gênero na Vida Pública**, resultado do trabalho do Comitê sobre Governança Pública em parceria com o Comitê sobre Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais, nascida como parte da iniciativa da OCDE sobre Crescimento Inclusivo¹¹.

A Recomendação de 2015 é considerada complementar à de 2013 por focar na implementação de mecanismos sólidos que garantam o impacto das políticas que removam barreiras explícitas e implícitas à igualdade de gênero (OECD, 2015).

Tabela 11.1 - Recomendações da OCDE sobre gênero

OECD GENDER RECOMMENDATIONS			
Instrumento Legal	Data de Adoção	Comitê responsável	Situação Brasil
OECD/LEGAL/0398 Recommendation of the Council on Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship	29/05/2013	Comitê sobre Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais	Não aderente
OECD/LEGAL/0418 Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life	14/12/2015	Comitê sobre Governança Pública e Comitê sobre Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais	Não aderente

Fonte: OECD. Elaboração: CCGI/FGV.

A **Recomendação de 2013** sobre Igualdade de Gênero na Educação, Emprego e Empreendedorismo, foi adotada durante a Reunião Ministerial do Conselho após discussões iniciadas um ano antes, na Reunião de 2012. Esta Recomendação substituiu a antiga Declaração sobre Políticas de Empregos para Mulheres, de 1980.

De forma sucinta, a Recomendação de 2013 recomenda que seus aderentes estabeleçam leis, políticas, medidas de monitoramento e campanhas de conscientização, sempre em cooperação com as partes interessadas (incluindo setor privado, agências públicas, sindicatos, organizações de empregadores e sociedade civil), que promovam:

¹¹ OECD. Inclusive Growth. Disponível em: <https://www.oecd.org/inclusive-growth/#introduction>

Tabela 11.2 - Recomendação sobre Igualdade de Gênero na Educação, Emprego e Empreendedorismo

a) o acesso igualitário à educação;
b) políticas e condições de trabalho favoráveis à família que permitam aos pais e mães equilibrarem suas horas de trabalho e suas responsabilidades familiares, facilitando a participação das mulheres na empregabilidade dos setores público e privado;
c) aumento da representação das mulheres em posições de tomada de decisão;
d) a eliminação da diferença salarial discriminatória entre os sexos;
e) todas as medidas apropriadas para acabar com o assédio sexual no local de trabalho, incluindo campanhas de conscientização e prevenção e ações de empregadores e sindicatos;
f) estímulo do empreendedorismo entre mulheres;
g) atenção às necessidades especiais de mulheres de grupos minoritários desfavorecidos e mulheres migrantes em relação aos objetivos da Recomendação;
h) alfabetização financeira de mulheres, desenvolvendo e implementando iniciativas e programas que desenvolvam a consciência, confiança, competências e habilidades ao lidar com questões financeiras;
i) transversalização da perspectiva da igualdade de gênero no desenho, desenvolvimento e avaliação de políticas e orçamentos relevantes, por exemplo, conduzindo avaliações sistemáticas de impacto de gênero e gerando dados e evidências apropriados para criar uma referência para avaliações futuras, bem como uma compilação de boas práticas para os governos e agências governamentais;
j) fortalecimento de mecanismos de prestação de contas sobre igualdade de gênero e transversalização de iniciativas entre órgãos governamentais.

Fonte: OECD. Elaboração: CCGI/FGV.

A **Recomendação de 2015** sobre Igualdade de Gênero na Vida Pública reforça o conteúdo da Recomendação de 2013 e trata de estratégia governamental para a promoção da igualdade de gênero, com mecanismos sólidos que assegurem a responsabilidade e a sustentabilidade das iniciativas em matéria de gênero, bem como ferramentas e indicadores que sustentem decisões políticas inclusivas. Promove a abordagem da sociedade como um todo, que contribua para a redução dos estereótipos de gênero, incentive a participação das mulheres na política e elimine as barreiras implícitas e explícitas à igualdade de gênero.

Esta Recomendação fornece diretrizes claras aos poderes executivos, legislativos e judiciários para que implementem efetivamente as iniciativas de igualdade de gênero e transversalização de gênero para melhoria do acesso igualitário de homens e mulheres à liderança pública em cargos públicos de direção. De maneira resumida, o instrumento de 2015 recomenda o seguinte:

Tabela 11.3 - Recomendações do Instrumento para implementação das iniciativas de igualdade de gênero e de transversalização de gênero

<p>D) que os Membros e não Membros aderentes transversalizem a igualdade de gênero na criação, desenvolvimento, implementação e avaliação de políticas públicas e orçamentos relevantes, de forma a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Garantir a liderança e comprometimento no mais alto nível político, no nível apropriado do governo, com o desenvolvimento e a implementação de toda uma estratégia governamental para uma efetiva igualdade e transversalização de gênero, 2) Estabelecer um quadro institucional para assegurar uma efetiva implementação, coordenação e sustentabilidade da estratégia de igualdade e transversalização de gênero, 3) Integrar avaliações baseadas em evidências de impactos de gênero e considerações em várias dimensões de governança pública e nos estágios iniciais de todas as fases do ciclo de políticas, 4) Considerar a integração da perspectiva de gênero em todas as fases do ciclo orçamentário, conforme apropriado, para que a transparência relativa às decisões de alocação de recursos relevantes ao gênero seja maximizada.
--

<p>II) que os aderentes fortaleçam os mecanismos de responsabilização e supervisão das iniciativas de igualdade de gênero e de integração de todos os órgãos governamentais. Para esse efeito, os aderentes devem:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Considerar estabelecer ou fortalecer a capacidade de instituições independentes e órgãos consultivos para monitorar a implementação de estratégias de igualdade de gênero, integrar questões de gênero na formulação de políticas, e facilitar relatórios, auditorias e medições regulares,2) Fortalecer a base de evidências e, sistematicamente, medir o progresso em direção ao desempenho da igualdade de gênero, com base em indicadores de impacto e resultados mensuráveis,3) Incentivar um maior papel dos parlamentos e comitês parlamentares para apoiar o progresso na igualdade de gênero, integrando perspectivas de gênero em práticas parlamentares, legislação e orçamentos,4) Estabelecer ou manter mecanismos de reclamação e apelação eficazes, independentes, imparciais e eficientes para proteger os direitos à igualdade de gênero e considerar as reclamações de maneira eficiente, competente e imparcial.
<p>III) que os aderentes considerem medidas para alcançar representação equilibrada em termos de gênero nos cargos de tomada de decisão na vida pública, incentivando uma maior participação das mulheres no governo em todos os níveis, bem como nos parlamentos, judiciários e outras instituições públicas. Para esse efeito, os aderentes devem:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Assumir um compromisso político ao mais alto nível para promover a igualdade de gênero na vida pública, desenvolvendo uma estrutura abrangente para incentivar a representação equilibrada de mulheres e homens nos cargos públicos de tomada de decisão,2) Monitorar o equilíbrio de gênero em instituições públicas, inclusive em posições de liderança e diferentes grupos ocupacionais, por meio de coleta regular de dados, como o uso de pesquisas com funcionários, e reavaliar seu alinhamento com os objetivos e prioridades gerais de igualdade de gênero, levando em consideração os resultados de avaliações,3) Considerar medidas para combater as raízes das barreiras ao acesso das mulheres a posições de tomada de decisão, e melhorar a imagem das mulheres na sociedade, desenvolvendo campanhas de informação e programas de conscientização sobre: estereótipos de gênero, preconceitos conscientes e inconscientes, e benefícios sociais e econômicos de igualdade de gênero ao abordar a discriminação dupla ou múltipla.
<p>IV) que os aderentes tomem medidas adequadas para melhorar a igualdade de gênero no emprego público. Para esse efeito, devem:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Promover a flexibilidade, transparência e justiça dos sistemas de emprego público e políticas para garantir salários justos e igualdade de oportunidades para mulheres e homens com uma mistura de antecedentes e experiências.2) Desenvolver medidas abrangentes e mais específicas para cada causa, a fim de suprir as disparidades salariais entre homens e mulheres no setor público e a segregação profissional horizontal,3) Promover o recrutamento por mérito, considerar políticas e práticas positivas para garantir uma representação equilibrada de homens e mulheres no emprego no setor público, e desenvolver medidas concretas para garantir a remoção efetiva das barreiras implícitas nos processos de contratação,4) Estabelecer papéis e responsabilidades institucionais claras para a promoção do equilíbrio de gênero no setor público, incluindo recursos independentes e mecanismos de apelo, que devem ser adequadamente financiados, vinculados às equipes executivas para garantir sua eficácia.5) Aumentar a conscientização sobre as considerações de igualdade de gênero entre os gerentes do setor público e aprimorar a responsabilidade gerencial e executiva para garantir o equilíbrio de gênero em todos os níveis e grupos ocupacionais e lidar com questões de igualdade de gênero nos locais de trabalho, inclusive através de estruturas de gerenciamento de desempenho.
<p>V) que os aderentes fortaleçam a cooperação internacional por meio do contínuo compartilhamento de conhecimento, lições aprendidas e boas práticas sobre igualdade de gênero e transversalização de gênero em iniciativas nas instituições públicas.</p>

Fonte: OECD. Elaboração: CCGI/FGV.

Em 2017, o Comitê sobre Governança Pública e o Comitê sobre Educação, Emprego e Empreendedorismo apresentaram ao Conselho da OCDE relatório denominado *Implementation of the OECD Gender Recommendations – some progress on gender equality but much left to do*. O objetivo do relatório foi avaliar os dados atuais e os primeiros progressos na implementação das Recomendações de Gênero e constatou que

os aderentes estavam, gradativamente, incorporando políticas de combate à violência contra a mulher e assédio sexual em ambiente de trabalho, às diferenças salariais, e à divisão desigual de trabalhos domésticos e cuidados familiares, mas que ainda persistiam grandes diferenças de gênero nas áreas de educação, emprego, empreendedorismo e oportunidades na vida pública (OECD, 2017).

O relatório também constatou que, na educação, mulheres permaneciam sub-representadas nas chamadas áreas STEM (*Science-Technology-Engineering-Mathematics*) de ciência, tecnologia, engenharia e matemática e que, na empregabilidade, mulheres eram mais propícias a serem encontradas em empregos de período parcial (muitas vezes, em razão da divisão desigual entre homens e mulheres do trabalho não remunerado em âmbito doméstico e cuidados com a família) e com salários menores. Quanto a cargos públicos, mulheres continuavam atrás dos homens em cargos de liderança e tomada de decisões na vida pública (OECD, 2017).

O relatório de 2017 reconheceu que a implementação das Recomendações deveria continuar a ser monitorada e avaliada de forma contínua para identificação dos progressos, o que implicava no reforço do compromisso dos aderentes em implementarem mecanismos de monitoramento e revisão de políticas e boas práticas para a promoção da igualdade de gênero, incluindo-se: iniciativas de incentivos em STEM; experiências com o desenvolvimento do equilíbrio entre vida profissional e familiar, com licença parental para pais e filhos; iniciativas de transparência salarial para reduzir as disparidades salariais entre homens e mulheres; diferentes caminhos políticos para uma maior representação das mulheres na liderança pública e privada; esforços para obter um melhor compartilhamento do trabalho remunerado e não remunerado entre parceiros; iniciativas para melhorar o acesso ao financiamento para empreendedoras; e, os esforços para promover a boa governança para a igualdade de gênero (OECD, 2017).

Em 2019 foi lançado um novo relatório de monitoramento, preparado pela Diretoria de Governança Pública, sobre os avanços alcançados por força da Recomendação de 2015 sobre Igualdade de Gênero na Vida Pública, denominado ***Fast Forward to Gender Equality: Mainstreaming, Implementation and Governance***. Este relatório mapeia estratégias, ferramentas de governança, configurações institucionais e abordagens inovadoras usadas pelos governos em toda a OCDE e em todas as instituições estaduais (incluindo legislaturas e judiciários) para impulsionar e apoiar o avanço de objetivos de igualdade de gênero em toda a sociedade, além de identificar os desafios enfrentados pelos aderentes em garantir impactos duradouros de suas agendas de igualdade de gênero e fornece exemplos de ações práticas que funcionam (OECD, 2019).

O objetivo é que este relatório de 2019 sirva de base para apoiar o trabalho e o futuro monitoramento do progresso do Conselho da OCDE na implementação da Recomendação de 2015. O próximo relatório de monitoramento está previsto para ser lançado em 2022.

Para auxiliar os países na implementação da Recomendação de 2015, em abril de 2019, o Comitê sobre Governança Pública da OCDE estabeleceu o **Grupo de Trabalho sobre Transversalização de Gênero e Governança** (*Working Party on Gender Mainstreaming and Governance - GMG*) como um de seus organismos subsidiários. O GMG, na verdade, formaliza a antiga “mesa redonda” da OCDE para discussões sobre gênero, chamada *OECD Roundtable on Better Governance for Gender Equality*, criada com base e para apoiar os compromissos assumidos pelos países na Recomendação de 2015.

O Grupo de Trabalho GMG reúne representantes de instituições de igualdade de gênero nos países membros e parceiros da OCDE e possui como objetivo fortalecer a capacitação dos governos e de instituições em projetar e entregar estratégias eficazes para a diminuição de diferenças de gênero (*gender gap*) a partir das análises, dados, recomendações, ferramentas políticas e apoio à implementação fornecidos pela OCDE, além de funcionar como um fórum colaborativo para troca de experiências práticas e busca de soluções. A mais recente reunião do Grupo de Trabalho ocorreu de forma online, durante o mês de abril de 2020, para discutir as respostas das instituições centrais de gênero da OCDE à crise do Covid-19 e suas implicações para mulheres e homens de diversas origens.

A OCDE, atualmente, trabalha em um novo documento sobre Governança Pública, a ser lançado em 2021, denominado *Gender-Sensitive Framework for Sound Public Governance Building*, que deverá representar um novo marco na condução da boa governança. Como consta no Sumário Executivo¹² do documento, disponibilizado no site da OCDE, um dos princípios de uma boa governança pública é a inclusão, baseada na igualdade de gênero e na diversidade. Deste modo, os governos serão incentivados a transversalizarem a inclusão como uma dimensão integral da formulação de políticas públicas. Somadas, espera-se que a transversalização da inclusão e de gênero auxiliará os governos a melhor entenderem as necessidades dos diversos grupos e como respondê-las de forma efetiva.

3. Panorama do trabalho da OECD e do Comitê de Governança Pública em *Gender Equality* e *Gender Mainstreaming*

O trabalho do Comitê de Governança Pública sobre transversalização de gênero, subdivide-se em seis áreas de trabalho (*work areas*), a saber:

- 1) *Gender Budgeting*,
- 2) *Recommendation on Gender Equality*,
- 3) *Gender Equality in the MENA Region*,
- 4) *Gender Equality in Public Administrations*,
- 5) *Gender Equality in Judiciary*, e
- 6) *Gender Equality in Parliament*.

Para acompanhamento e execução dos objetivos da promoção da igualdade de gênero na vida pública a OCDE mantém atualizadas plataformas online de colaboração para coleta de dados, e estabeleceu outros dois importantes mecanismos: um sistema de de auto avaliação pelos governos (*Toolkit*) e elaboração de indicadores com estatísticas sobre os países.

3.1. Orçamento de Gênero (*Gender Budgeting*)

Uma das áreas de trabalho do Comitê de Governança Pública é sobre orçamento e despesas públicas, a qual conta também com um trabalho direcionado a questões de orçamento e despesas públicas em políticas que promovam a igualdade de gênero. Assim, o Grupo de Trabalho *Working Party of Senior Budget Officials*, que é o organismo

¹² Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/policy-framework-on-sound-public-governance/policy-framework-sound-public-governance-executive-summary.pdf>

subsidiário do Comitê de Governança Pública responsável pelo assunto orçamentário de forma geral dentro de governança, possui um programa específico sobre orçamento de gênero, o *Network on Gender Budgeting*, criado em 2017. O *Network on Gender Budgeting* reúne-se anualmente, propiciando grande oportunidade para que profissionais especialistas ou interessados em orçamento de gênero possam trocar conhecimentos e experiências.

A criação de um orçamento de gênero é uma maneira de os governos contarem com planejamento financeiro específico para a promoção de medidas de igualdade de gênero, com o potencial de ajudar os formuladores de política a alocarem recursos no combate às desigualdades.

Como a OCDE pondera em seu *Budget Gender Framework*, a previsão de um orçamento de gênero demanda planejamento da definição de objetivos, compromisso político, liderança e clareza nos papéis e responsabilidades dos diversos atores governamentais. A elaboração do orçamento deve levar em consideração a transversalização da perspectiva de gênero a partir da análise de dados, treinamento e desenvolvimento de capacidade para funcionários do governo e envolvimento da sociedade como um todo, além de mecanismos de supervisão e auditoria.

Atualmente, 17 países da OCDE contam com um orçamento específico de gênero, a saber: Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Finlândia, Alemanha, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Coreia, México, Noruega, Portugal, Espanha e Suécia. Outros países, como França e Turquia, informaram que pretendem fazê-lo também.

3.2. Recomendação sobre Igualdade de Gênero (*Recommendation on Gender Equality*)

O Conselho da OCDE adotou a Recomendação de 2015 sobre Igualdade de Gênero na Vida Pública em 14/12/2015. A Recomendação foi elaborada e apresentada pelo Comitê de Governança Pública em cooperação com o Comitê sobre Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais após terem desenvolvido seus trabalhos em um amplo processo consultivo com partes interessadas como outros Comitês, oficiais de governos, parlamentares, representantes do judiciário e especialistas de organizações da sociedade civil.

Como o nome anuncia, a Recomendação visa ampliar a participação de mulheres na vida pública e, portanto, na governança pública, o que a torna um dos instrumentos essenciais da OCDE na área. Deve ser conhecida e utilizada pelos governos países como ferramenta para melhorarem suas governanças públicas e alcançarem sociedades mais justas, incentivando o crescimento econômico inclusivo.

Para ampliar a participação das mulheres na vida pública, a Recomendação providencia aos governos uma série de ferramentas e estratégias que objetivam promover a igualdade de gênero sob três perspectivas governamentais: governos enquanto **formuladores de políticas (*policy maker*)**, governos enquanto entes cujas iniciativas devem funcionar como **modelos e exemplos** à sociedade e setor privado (***role model***), e governos enquanto **empregadores** que oferecem empregos públicos (***employer***) (OECD, 2016).

Enquanto formuladores de políticas, cabe aos governos aplicarem a perspectiva de gênero nas práticas de suas instituições, na tomada de decisões estratégicas e na preparação do orçamento. Para auxiliar na compreensão de cenários, os governos precisam contar com estatísticas e dados desagregados que ofereçam informações sobre padrões e tendências como, por exemplo, ocupação de cargos públicos por homens e mulheres e, dentre esses, quantas mulheres ocupam, efetivamente, cargos a período integral e em posição estratégica para tomada de decisões. Os governos também necessitam implementar mecanismos de supervisão e monitoramento para identificarem a evolução dos dados e resultados das políticas empregadas para promoção da igualdade de gênero (OECD, 2016).

Enquanto modelos para a sociedade, os governos devem garantir que as mulheres ocupem posições estratégicas e tenham igualdade de voz na tomada de decisões e elaboração de políticas públicas, de modo a ampliar a representatividade dos interesses e necessidades da sociedade como um todo o que, conseqüentemente, eleva o nível de confiança da população em seu governo (OECD, 2016).

Enquanto empregadores, os governos devem garantir que as mulheres empregadas tenham as mesmas garantias e perspectivas que seus colegas homens. Conforme dados da OCDE, embora as mulheres ocupem mais da metade dos empregos públicos nos países membros, muitas experimentam frequentes quebras nas carreiras, recebendo salários menores e com menos perspectivas de crescimento. Para romper com essa realidade, a OCDE incentiva que os governos criem estruturas de incentivo e mecanismos de execução para apoiar as mulheres empregadas no serviço público que questionem eventuais condutas de discriminação, e para que tornem as lideranças responsáveis pelo equilíbrio de gênero (OECD, 2016).

Ou seja, a implementação da Recomendação pelos governos demanda que estabeleçam uma larga estratégia governamental capaz de coordenar as três perspectivas de atuação. A Recomendação promove mecanismos que garantam a responsabilidade e a sustentabilidade das iniciativas de igualdade de gênero, além de ferramentas e dados que auxiliem na tomada de decisões sobre políticas inclusivas e para promoção de uma ampla reforma política capaz de garantir a igualdade de gênero. Tais ações incluem a abordagem e conscientização de “toda a sociedade”, visando reduzir os estereótipos e discriminações de gênero, incentivando que as mulheres participem da política e removendo barreiras implícitas e explícitas à igualdade de gênero (OECD, 2015).

Os objetivos da Recomendação de 2015 podem ser assim resumidos (OECD, 2020):

- 1) Promover a transversalização da igualdade de gênero na elaboração, desenvolvimento, implementação e avaliação de políticas públicas e orçamentos,
- 2) Fortalecer os mecanismos de supervisão e prestação de contas das iniciativas de transversalização e igualdade de gênero entre os órgãos de governo e dentro de cada um,
- 3) Alcançar representação equilibrada em termos de gênero nos cargos públicos com tomada de decisão, incentivando maior participação das mulheres em todos os níveis, inclusive nos parlamentos, judiciário e outras instituições públicas,

- 4) Tomar medidas apropriadas para melhorar a igualdade de gênero no emprego público,
- 5) Fortalecer a cooperação internacional através do compartilhamento contínuo de conhecimentos, lições aprendidas e boas práticas sobre igualdade de gênero e transversalização de iniciativas em instituições públicas.

3.3. Igualdade de Gênero nas Regiões do Oriente Médio e Norte da África (*Gender Equality in the MENA – Middle East and North Africa Region*)

A OCDE possui uma área de trabalho específica para a Igualdade de Gênero nas Regiões do Oriente Médio e Norte da África (*MENA Region*) estabelecida dentro do contexto de uma iniciativa anterior existente. Trata-se da *MENA-OECD Initiative on Governance and Competitiveness for Development*, criada em 2005, a pedido dos países das regiões MENA.¹³ Os trabalhos da OCDE na região envolvem 19 economias: Arábia Saudita, Argélia, Autoridade Palestina, Bahrein, Catar, Djibuti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Mauritânia, Marrocos, Omã, Síria e Tunísia, as quais intensificaram sua participação nas atividades da Organização e aderência aos instrumentos legais.

Estes países trabalham em cooperação com a OCDE em Programas sobre Governança e Competitividade para promoção de políticas sustentáveis e crescimento inclusivo de acordo com as necessidades e prioridades específicas da região e de cada um dos países, o que inclui promover uma maior integração à sociedade das mulheres e dos jovens por meio de empregos e participação na tomada de decisões, combate à discriminação e violência contra mulheres, empoderamento econômico feminino e fortalecimento das instituições para a igualdade de gênero.

Além dessas iniciativas, em 2009, o Programa da OCDE sobre Governança na Região MENA (*The MENA-OECD Governance Programme*) incluiu em suas atividades um programa específico para a promoção da transversalização de gênero e da igualdade de gênero por meio do fortalecimento da capacidade de oficiais públicos criarem e implementarem políticas e quadros regulatórios sensíveis às questões de gênero. O programa visa: empoderar mulheres para que participem na vida pública e política e ocupem cargos de liderança, fortalecer os quadros regulatórios e instituições públicas para promoverem a igualdade de gênero, transversalizar questões de gênero na política, orçamento e serviços. Além disso, o programa coleta dados, realiza estudos, relatórios e revisões dos países de forma isolada ou regional.

3.4. Igualdade de Gênero na Administração Pública (*Gender Equality in Public Administrations*)

Para direcionar os trabalhos da OCDE na promoção da igualdade de gênero na administração pública, foi criado um “kit de ferramentas” (*Toolkit*)¹⁴ que objetiva oferecer aos líderes, altos funcionários e gerentes de RH das administrações públicas uma estrutura de análise, ação e monitoramento para garantir um serviço público flexível, transparente, justo e baseado no mérito, garantindo a participação igual de homens e mulheres na força pública de trabalho e na tomada de decisões, e em locais de trabalho públicos sensíveis a questões de gênero.

¹³Plataforma disponível em: <http://www.oecd.org/mena/>

¹⁴ Disponível em: <http://www.oecd.org/gender/governance/toolkit/public-administration/>

O mencionado Toolkit foca em quatro áreas de trabalho, cada qual encarregada das seguintes ações: 1) sistema de emprego público, 2) liderança e responsabilidade, 3) sistemas de emprego em geral e 4) diferenças salariais e segregação. Para cada uma das áreas de trabalho, o Toolkit propõe um programa de desenvolvimento das atividades cabíveis a partir das seguintes reflexões: questões de auto-avaliação (*Self-Assessment Question*), questões sobre a importância do tema (*Why is it important?*), ações a serem consideradas (*actions to consider*), armadilhas a serem evitadas (*pitfalls to avoid*) e os exemplos já praticados (*country examples*).

Quanto ao sistema de emprego público, o Toolkit estabelece que os países devem promover a flexibilidade, transparência e justiça dos sistemas e políticas públicas de emprego, a fim de garantir salários justos e oportunidades iguais para mulheres e homens.

No tópico sobre liderança e responsabilidade, o Toolkit coloca que devem ser estabelecidas responsabilidades e papéis institucionais claros para promoção da igualdade no setor público, o que inclui mecanismos independentes de recurso e apelo, que devem ser financiados e vinculados às equipes executivas para garantir sua eficácia. Também deve ser ampliada a conscientização sobre igualdade de gênero entre os gerentes do setor público e aprimorada a responsabilidade gerencial e executiva para garantir o equilíbrio de gênero nos locais de trabalho e em todos os níveis e grupos ocupacionais.

No tema sobre sistemas de emprego, o Toolkit promove o recrutamento baseado em critério de mérito, políticas e práticas para garantir uma representação equilibrada de homens e mulheres em cada grupo ocupacional no emprego do setor público, e o desenvolvimento de medidas concretas para garantir a remoção de barreiras implícitas nos processos de contratação. Também promove o monitoramento constante do equilíbrio de gênero em instituições públicas, inclusive em posições de liderança e diferentes grupos ocupacionais, por meio de coleta regular de dados, como o uso de pesquisas com funcionários, e reavaliação constante de seu alinhamento com os objetivos e prioridades gerais de igualdade de gênero, conforme resultados das avaliações conduzidas.

Por fim, quanto a diferenças salariais e segregação ocupacional, o Toolkit defende a adequada abordagem das disparidades salariais e segregação profissional horizontal entre homens e mulheres no setor público e estabelece que medidas abrangentes e específicas sejam desenvolvidas por meio de: i) promulgação de leis e regulamentos sobre igualdade de remuneração e equidade, ferramentas e avaliações regulares de salários em instituições do setor público; ii) realização de auditorias regulares e objetivas; iii) garantia de canais eficazes de recurso para contestar a disparidade salarial de gênero no setor público.

3.5. Igualdade de gênero no Judiciário (*Gender Equality in Judiciary*)

Estudos já realizados pela OCDE demonstram que o número de mulheres no poder judiciário está crescendo pelo mundo, que metade dos estudantes nos cursos de direito são mulheres e que, nos países da OCDE, dados de 2014 demonstram que mais de 54% dos juizes são mulheres. Entretanto, mulheres ainda são sub representadas nos rankings de posições em altas cortes e em outras áreas da profissão jurídica enquanto profissionais seniores. Ou seja, embora sejam maioria nos cursos e muitas se coloquem no poder judiciário, poucas conseguem avançar na carreira, como os homens.

Ou seja, embora as mulheres tenham êxito na admissão da profissão jurídica, progredem de forma mais devagar na carreira em direção a posições de senioridade, o que torna necessário que políticas voltadas à igualdade de gênero no poder judiciário revisitem e monitorem a cultura corporativa e condições de trabalho, de forma a garantir um ambiente de trabalho mais diversificado.

3.6. Igualdade de gênero no Parlamento (*Gender Equality in Parliaments*)

Assim, como ocorre na administração pública e no poder judiciário, a OCDE busca encorajar que mulheres também participem da vida pública exercendo cargos nos poderes legislativos, para que atuem ativamente na representação e formulação dos quadros legais sensíveis às questões de gênero.

A Organização apoia e trabalha em colaboração com a iniciativa *The Women in Parliaments Global Forum - WIP*¹⁵, atual Women Political Leaders – WPL. Trata-se de uma rede de trabalho formada por mulheres políticas, que possuem como missão aumentar o número e a influência de mulheres em posição de liderança política.

3.7. Colaboração em plataformas e fóruns

Além dessas áreas de trabalho, a OCDE possui e colabora com várias plataformas e fóruns que auxiliam na coleta e na análise de dados quais sejam:

Tabela 11.4 - Fóruns e plataformas sobre Gênero na OCDE

GENDERNET (OECD/DAC Network on Gender Equality)	Fórum Internacional no qual se promove a cooperação entre as agências para a definição de abordagens comuns de apoio à igualdade de gênero e aos direitos das mulheres.
SIGI (OECD Development Centre's Social Institutions and Gender Index)	O SIGI é um índice que busca medir a discriminação entre países contra as mulheres, considerando leis, normas e práticas sociais. É formado por quatro dimensões, quais sejam: Discriminação na família; Integridade física restrita; Acesso restrito a recursos produtivos e financeiros e Liberdades Cívicas Restritas. Além disso, o SIGI é uma das plataformas que fornecem dados oficiais para o monitoramento do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 5, qual seja “Gender Equality”, da Agenda 2030 (OECD (a), 2020).
Wikigender	Trata-se de plataforma online onde é feito o compartilhamento de pesquisas, dados e propostas de soluções que sejam capazes de promover a igualdade de gênero.

Fonte: OECD, 2020. Elaboração: as autoras.

Além disso, para a avaliação da participação das mulheres no governo, a OCDE possui dois mecanismos, os quais serão detalhadamente analisados a seguir: o primeiro é um Kit de Ferramentas (*Toolkit*) de auto avaliação no qual é possível o governo responder a uma série de questionários para que seja avaliada a igualdade de gênero; o segundo é a elaboração de **indicadores**.

4. Implementação da Recomendação da OCDE sobre Igualdade de Gênero na Vida Pública: *Toolkit* sobre Governança para a Igualdade de Gênero

Diante da Recomendação da OCDE de 2015 sobre Igualdade de Gênero na Vida Pública, a Organização elaborou o *Toolkit* ou “kit de ferramentas” sobre Governança para a

¹⁵ Disponível em: <https://www.womenpoliticalleaders.org/about/>

Transversalização e Implementação da Igualdade de Gênero. Segundo a Organização, a garantia da adoção de sensibilidade de gênero na administração pública, nos governos, no judiciário e na legislatura demanda ir além da inclusão das mulheres no setor público em termos quantitativos. Trata-se, portanto, de um processo mais complexo de transformação de cultura, estrutura e instituição para desconstruir as barreiras que se impõem e dificultam a concretização da igualdade de gênero no setor público. Há também a identificação das medidas que podem incentivar a igualdade de gênero, quais sejam:

institucionalizando a igualdade de gênero e a incorporação da perspectiva de gênero; apoiar o equilíbrio de gênero em todas as instituições do estado (executivo, legislativo e judiciário) e estruturas, e em todos os níveis; desenvolver e sustentar a capacidade de incorporação da perspectiva de gênero; e estabelecendo estruturas inclusivas de prestação de contas (OECD, 2015).

O *Toolkit* sobre Governança para a Transversalização e Implementação da Igualdade de Gênero (*Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality*) é um recurso online que auxilia os governos a implementarem a Recomendação da OCDE sobre Igualdade de Gênero na Vida Pública. Desse modo, os tomadores de decisão podem se orientar sobre como melhor integrar a perspectiva de gênero no setor público de modo a torná-lo sensível à questão. O *Toolkit* é dividido em quatro pilares: parlamento, judiciário, administração e governo (OECD, 2020).

Tabela 11.5 - Pilares das Ferramentas sobre Governança para a Igualdade de Gênero da OCDE

Pilar	Conteúdo
Parlamento	Fornecer uma série de instrumentos e estratégias para que os parlamentos e outros órgãos deliberativos de leis projetem, implementem, monitorem e avaliem as políticas públicas pela perspectiva da igualdade de gênero. As áreas de foco dessas estratégias são: integração de gênero; supervisão e prestação de contas; representação equilibrada em todos os níveis.
Judiciário	Segundo a Organização, considerar um judiciário legítimo depende da representação justa da sociedade, ou seja, deve-se considerar a perspectiva de gênero. Sendo assim, a diversidade implica na maior probabilidade de obter maior qualidade. As áreas de foco são: enquadramento, medidas de diversidade para atrair e recrutar, promover um ambiente para reter e promover e o monitoramento.
Governo	A integração e a igualdade de gênero dependem da inserção das temáticas de maneira eficaz na estrutura institucional do Estado. Trata-se, portanto, de fornecer estratégias e instrumentos para que se possa elaborar, implementar, monitorar e avaliar as políticas públicas considerando a perspectiva de gênero.
Administração Pública	Analisa a liderança executiva, altos funcionários e gerentes de RH sendo representados sob a perspectiva de gênero. As áreas de foco são: sistemas públicos de emprego; liderança e responsabilidade; sistemas abrangentes de emprego; diferenças salariais e segregação.

Fonte: OECD, 2015. Elaboração: CCGI/FGV.

Cada um desses pilares representa áreas diferentes do setor público. Cada qual possui um conjunto de elementos e de perguntas auto avaliativas para orientar os Estados na compreensão das lacunas, dos pontos fortes e fracos na implementação da sensibilidade de gênero no setor público. O *Toolkit*, portanto, auxilia os países na efetivação da Recomendação de 2015 na medida em que espelha suas orientações para:

definir uma justificativa, planos de ação, prioridades, cronogramas, objetivos, resultados esperados e / ou metas e um planejamento político eficaz entre instituições públicas para promover a igualdade de gênero. Essas medidas devem ser acompanhadas de campanhas de informação e conscientização, estratégias de mídia e revisões regulares; envolver as partes interessadas governamentais e não-governamentais

relevantes, a fim de garantir uma cobertura inclusiva e abrangente das questões de igualdade de gênero; e adoção de uma abordagem dupla para reduzir as diferenças de igualdade por meio da incorporação da perspectiva de gênero e de ações específicas direcionadas para promover a igualdade de gênero. (OECD, 2015)

Abaixo segue a apresentação de cada um dos pilares do *Toolkit* e seus respectivos elementos e perguntas auto avaliativas.

4.1. Parlamento

O objetivo do pilar está em três frentes: na integração do gênero nos processos e práticas parlamentares internos, na integração da perspectiva de gênero nas funções externas de supervisão e prestação de contas dos parlamentos e na representação equilibrada de mulheres e homens nos parlamentos e em todos os níveis de legislaturas. Explica-se cada um desses elementos na tabela abaixo.

Tabela 11.6 - Elementos do pilar Parlamento para igualdade de gênero

Integração do gênero nos processos e práticas parlamentares internos	Implica na elaboração de mecanismos de prestação de contas e de supervisão de iniciativas de igualdade de gênero entre e dentro de órgãos do governo. Para a realização dessa integração, a OCDE elege uma lista de verificação prioritária com quatro itens: o primeiro é uma política quadro para a integração da perspectiva de gênero no parlamento; a segunda são mecanismos parlamentares de integração de gênero criados e capacitados; o terceiro são processos e ferramentas que permitam a incorporação da perspectiva de gênero nos processos e práticas parlamentares e, por fim, há o quarto que diz respeito ao monitoramento.
Integrar uma perspectiva de gênero nas funções externas de supervisão e prestação de contas dos parlamentos	Semelhante ao elemento anterior, trata-se de fortalecer os mecanismos de prestação de contas e de supervisão de iniciativas de igualdade de gênero dentro dos órgãos do governo. Verifica-se esses elementos mediante duas perspectivas: a elaboração e revisão de iniciativas legislativas da perspectiva de gênero por órgãos parlamentares; e o exercício de funções de supervisão e de prestação de contas para a implementação da agenda de igualdade de gênero no governo por órgãos parlamentares.
Representação equilibrada de mulheres e de homens no parlamento e nas legislaturas de todos os níveis	Para que se garanta a representação equilibrada entre homens e mulheres, deve-se incentivar a maior participação feminina em todos os níveis de governo e na administração pública em geral. Sendo assim, considera que deve haver compromisso político dos altos níveis de governo para que se promova a igualdade de gênero na vida pública, bem como se realize o monitoramento do equilíbrio de gênero nas instituições públicas, inclusive, envolvendo posições de liderança e diferentes grupos ocupacionais. O foco desse elemento do pilar parlamento considera o seguinte: as medidas de equilíbrio de gênero; políticas sensíveis ao gênero; e promoção do desenvolvimento profissional.

Fonte: OECD, 2015. Elaboração: CCGI/FGV.

Cada um dos elementos do pilar Parlamento possui uma listagem de perguntas auto avaliativas. A tabela abaixo contém as perguntas de cada um desses elementos.

Tabela 11.7 - Perguntas auto avaliativas dos elementos do Pilar Parlamento para a igualdade de gênero

Integração do gênero nos processos e práticas parlamentares internos – perguntas auto avaliativas		
Área de ação	Por que é importante?	Perguntas auto avaliativas ¹⁶

¹⁶ O texto das perguntas auto avaliativas foram dispostos no trabalho apenas com a tradução livre do original.

Política quadro para a integração da perspectiva de gênero	O estabelecimento de uma política e de uma estratégia de gênero possibilita que haja a responsabilização da instituição pela prática de ações ou pela omissão.	- Que políticas informam a abordagem geral da instituição política à integração e à igualdade de gênero?
Mecanismos parlamentares de integração de gênero	Os mecanismos implicam na elaboração de comitês ou de subcomitês que analisem as políticas e as leis governamentais com o objetivo de analisar a integração da pauta de gênero. Ao ser constatada qualquer incongruência, deve-se alterar a medida ou a política.	- Até que ponto os mecanismos de integração de gênero existentes têm recursos para cumprir seu mandato?
Processos e ferramentas que permitam a incorporação da perspectiva de gênero nos processos e práticas parlamentares	As ferramentas incluem o trabalho de orientar os membros e os parlamentares para a incorporação da perspectiva de gênero. A análise a partir do gênero permite a compreensão de perspectivas, interesses e de necessidades de mulheres e de homens na elaboração de políticas públicas e de leis. E, ainda, a OCDE compreende que há a necessidade de elaboração de ferramentas de orçamento de gênero que sejam capazes de ajudar os parlamentares a analisar o orçamento sob a perspectiva de gênero.	- Quais ferramentas e processos os mecanismos de gênero têm o poder e o apoio para empregar? - Qual a eficácia dos processos e ferramentas disponíveis para os mecanismos de incorporação da perspectiva de gênero?
Monitoração dos produtos e resultados internos da incorporação da perspectiva de gênero	Monitorar os produtos e resultados internos da incorporação da perspectiva de gênero é essencial para identificação das falhas e dos sucessos dos diversos procedimentos e ferramentas de incorporação da perspectiva de gênero. A divulgação dos resultados deve ser realizada mediante sítios eletrônicos do governo, elaboração de relatórios anuais, entre outras formas.	- Como o parlamento facilita a supervisão de sua agenda interna de integração de gênero?
Integrar uma perspectiva de gênero nas funções externas de supervisão e prestação de contas dos parlamentos – perguntas auto avaliativas		
Área de ação	Por que é importante?	Perguntas auto avaliativas
Órgãos parlamentares têm mandato e capacidade para elaborar legislação	Atribui aos órgãos parlamentares o papel fundamental de garantir que a legislação não seja capaz de discriminar homens e mulheres ao passo em que garante que as leis sejam capazes de garantir a igualdade de gênero.	- Como a instituição garante que todos os resultados legislativos (leis, regulamentos, ordenanças e recomendações) não discriminem mulheres ou homens, meninas ou meninos?
Órgãos parlamentares de	Compreende-se que a integração da perspectiva de gênero nos	- As entidades parlamentares relevantes são mandatadas, dotadas de recursos e apoiadas

<p>gênero podem exercer supervisão e responsabilização</p>	<p>mecanismos de supervisão existentes melhora a eficácia das iniciativas políticas. Nesse sentido, afirma: “É importante ressaltar que os mandatos de supervisão podem incluir poderes para que mecanismos de igualdade de gênero revisem e proponham recomendações para emendas às contas do orçamento; avaliar os planos orçamentários do governo sob uma perspectiva de gênero (orçamento ex ante de gênero); Analisar gastos públicos / governamentais a partir de uma perspectiva de gênero (orçamento ex post de gênero); emitir um relatório ou declaração de gênero como parte da fatura do orçamento.” (OECD, 2015)</p>	<p>para examinar a implementação da agenda de igualdade de gênero do governo?</p>
<p>Representação equilibrada de mulheres e de homens no parlamento e nas legislaturas de todos os níveis – perguntas auto avaliativas</p>		
Área de ação	Por que é importante?	Perguntas auto avaliativas ¹⁷
<p>Medidas de equilíbrio de gênero</p>	<p>A falta de equilíbrio na representação entre homens e mulheres diminui a eficácia das políticas na medida em que se perde visão crítica. Ao abordar sobre medidas de equilíbrio, a OCDE não considera o equilíbrio apenas em termos quantitativos. O equilíbrio deve haver de maneira substantiva, ou seja, garantir que as mulheres, efetivamente, sejam capazes de influenciar na formulação de políticas públicas e de leis.</p>	<p>- O parlamento, incluindo seus partidos políticos, introduziu ou adotou mecanismos e / ou iniciativas reguladoras ou voluntárias específicas para garantir o equilíbrio de gênero em todos os órgãos parlamentares e em todos os níveis?</p>
<p>Políticas sensíveis ao gênero que ajudem a manter o equilíbrio de gênero em todos os órgãos parlamentares e em todos os níveis.</p>	<p>Tais políticas objetivam conferir a estrutura e os direitos necessários para que homens e mulheres na vida pública possam ter um equilíbrio na vida profissional e pessoal de modo que não haja barreiras para que as mulheres estejam no parlamento, por exemplo. Nesse sentido, essas políticas incluem a presença de creches com instalações adequadas no parlamento, licenças parentais, a inclusão de uma cultura de trabalho sensível ao gênero.</p>	<p>- Que medidas estão em vigor para criar uma cultura de trabalho sensível ao gênero e familiar nas legislaturas?</p>

¹⁷ O texto das perguntas auto avaliativas foram dispostos no trabalho apenas com a tradução livre do original.

Promoção do desenvolvimento profissional das mulheres	A promoção do desenvolvimento das mulheres inclui a garantia que as mulheres sejam representadas em todas as iniciativas do desenvolvimento profissional formais e informais.	- Com que eficácia são promovidos o desenvolvimento e o progresso profissional das mulheres nos parlamentos?
--	---	--

Fonte: OECD, 2015. Elaboração: CCGI/FGV.

Desse modo, a reflexão e análise levantadas por essas perguntas consideram a inserção da perspectiva de gênero no desenvolvimento diário das atividades do parlamento, nas práticas de supervisão e de avaliação e no incentivo à representação equilibrada entre homens e mulheres. As perguntas conseguem incentivar respostas, ainda que essas sejam de cunho menos objetivo, a uma mudança de cultura integral do funcionamento do Parlamento.

4.2. Judiciário

Em relação ao Judiciário, a diversidade é disposta como um importante elemento de garantia de qualidade. Há uma concentração de trabalho nas seguintes áreas: enquadramento abrangente; medidas de diversidade para atrair e recrutar; promoção de ambiente capaz de reter e de promover e, por fim, o processo de monitoramento. Em relação a cada uma dessas áreas segue os elementos na tabela abaixo.

Tabela 11.8 - Elementos do pilar Judiciário para igualdade de gênero

Estrutura abrangente para a igualdade de gênero na tomada de decisões judiciais	Trata-se do incentivo da igualdade representativa no judiciário como um dos componentes da tomada de decisão na vida pública. Nesse sentido, deve-se incentivar a cultura da inclusão da perspectiva de gênero em todos os níveis da esfera pública. A lista de ações em relação a esse elemento são: a realização de uma avaliação clara sobre a posição do setor de justiça em relação aos objetivos de igualdade de gênero bem como das intervenções necessárias para alcançar essa visão; e a realização pelo setor de justiça de um curso de ação estratégico para a igualdade de gênero.
Medidas para atrair e recrutar homens e mulheres de diversas origens em postos judiciais	Trata-se da introdução de medidas que sejam capazes de permitir e de incentivar o acesso igualitário de homens e mulheres, inclusive, em posições sêniores. Deve-se manter claras as nomeações dos setores públicas, estabelecendo-se cotas e metas para garantir a igualdade das nomeações. As ações principais desse elemento envolvem a verificação da existência de medidas proativas que possam atrair e apoiar igualmente homens e mulheres para que optem pela carreira judicial e o envolvem o estabelecimento de procedimentos judiciais de seleção e de nomeação que ajudem a reduzir as diferenças de gênero nos postos judiciais.

Fonte: OECD, 2015. Elaboração: CCGI/FGV.

Cada um desses elementos possui algumas ações e perguntas auto avaliativas que ajudam o país a avaliar a perspectiva de gênero no Judiciário. Abaixo a tabela demonstra quais, o porquê e que perguntas auto avaliativas estão relacionadas a cada um desses elementos.

Tabela 11.9 - Perguntas auto avaliativas dos elementos do Pilar Judiciário para a igualdade de gênero

Estrutura abrangente para a igualdade de gênero na tomada de decisões judiciais – perguntas auto avaliativas		
Área de ação	Por que é importante?	Perguntas auto avaliativas¹⁸

¹⁸ O texto das perguntas auto avaliativas foram dispostos no trabalho apenas com a tradução livre do original.

<p>Avaliação sobre o alcance de objetivos de igualdade de gênero e da realização de intervenções necessárias para alcançar a igualdade</p>	<p>A OCDE defende que o judiciário deve considerar as necessidades e as circunstâncias dos homens e das mulheres de maneira igualitária. Isto, por conseguinte, implica na realização de uma análise sobre a composição de suas esferas sob a perspectiva da análise de gênero. Evidencia-se, assim, quais ações ou não ações tomadas no judiciário que impedem ou que promover a igualdade de gênero.</p>	<p>- Você identificou necessidades de igualdade de gênero no setor da justiça - abordando o maior número de aspectos, como gestão de emprego e recursos humanos, serviços judiciais, cultura institucional e comportamentos profissionais consolidados, etc. - que permitiriam identificar prioridades e medir o progresso? - Você confiou no maior número de fontes de informação - pesquisas, dados qualitativos, pesquisas de mesa, engajamento de partes interessadas, grupos focais etc. - para garantir uma avaliação abrangente e confiável das necessidades de igualdade de gênero no setor da justiça?</p>
<p>Desenvolvimento de curso de ação estratégico para a igualdade de gênero</p>	<p>Para que se obtenha resultados positivos na inclusão da igualdade de gênero é necessária a liderança da alta gerência dos tribunais, por exemplo, presidentes, bem como do estabelecimento de um plano estratégico contendo objetivos, metas, prazos e recursos claros.</p>	<p>- Você identificou objetivos de igualdade e integração de gênero em todo o setor da justiça, a fim de abordar as lacunas de gênero identificadas? - Você definiu e comunicou papéis e responsabilidades em todo o setor da justiça para implementar, monitorar e supervisionar os objetivos de igualdade e integração de gênero no setor da justiça? - Você envolveu uma ampla gama de partes interessadas no setor jurídico e jurídico e no nível da comunidade na elaboração de um plano estratégico para a igualdade de gênero?</p>
<p>Medidas para atrair e recrutar homens e mulheres de diversas origens em postos judiciais – perguntas auto avaliativas</p>		
<p>Área de ação</p>	<p>Por que é importante?</p>	<p>Perguntas auto avaliativas</p>
<p>Medidas proativas para atrair e apoiar igualmente talentos de homens e mulheres para optar por uma carreira judicial</p>	<p>A OCDE defende que a composição do judiciário plural garante legitimidade e pode melhorar a independência, a imparcialidade e a integridade do judiciário. Sendo assim, há de se identificar quais as possíveis diferenças enfrentadas por homens e mulheres para ocupar cargos no judiciário para, por conseguinte, adotar medidas que sejam capazes de ampliar a igualdade de gênero.</p>	<p>- Você identificou barreiras e oportunidades para garantir um conjunto diversificado de candidatos a cargos judiciais? - Que medidas são adotadas para ampliar o equilíbrio de gênero no conjunto de candidatos a cargos judiciais?</p>
<p>Procedimentos judiciais de seleção e nomeação que considerem a perspectiva de gênero</p>	<p>Segundo a OCDE, deve-se aliar a promoção da igualdade de gênero ao passo em que se realiza seleção por mérito. Deve-se identificar, portanto, os processos de ascensão de carreira no judiciário que dificultam a ocupação de cargos por mulheres bem como se deve realizar processos de seleção transparentes.</p>	<p>- Os procedimentos de seleção e promoção foram examinados quanto a possível viés de gênero? - Os requisitos de igualdade / equilíbrio de gênero foram incluídos na composição dos comitês de seleção (ou equivalentes)? - Os comitês de seleção judicial (ou equivalentes) receberam treinamento para mitigar possíveis preconceitos de gênero implícitos nos procedimentos de seleção e nomeação?</p>

Fonte: OECD, 2015. Elaboração: CCGI/FGV.

No caso do judiciário, a Organização reconhece que, embora exista menos desigualdade de gênero, este ainda demanda atenção especialmente no que se refere à ascensão das mulheres em cargos de comando, por exemplo, presidência do tribunal. Enfatiza, ainda, a possibilidade da adoção de critérios por mérito e por experiência junto à perspectiva de gênero e de mecanismos de supervisão para averiguar se realmente há eficácias nas políticas engendradas para a igualdade de gênero.

4.3. Governo

Mulher no governo faz parte da perspectiva de gênero da governança da OCDE como também um dos elementos de direção da governança pública. Na vertente de direção da governança pública, as mulheres no governo são dispostas como essenciais nos órgãos de tomada de decisão como fator de aumento de confiança no governo, maior legitimidade, representatividade, garantia de abrangência de visões críticas diversas, e equilíbrio. A inclusão das mulheres na direção da governança pública enfrenta inúmeras barreiras que podem ser estruturais, legais e sociais. Tais barreiras demandam que haja um trabalho de empoderamento das mulheres na vida pública (OCDE, 2020).

Na perspectiva de mulheres no governo como um dos pilares do *Toolkit*, o objetivo de garantir a inclusão das mulheres na estrutura governamental depreende de uma estrutura institucional que seja formada por instituições que promovam a igualdade de gênero de forma eficaz. Sendo assim, concentra-se nos seguintes elementos: plano estratégico de todo o governo para a igualdade de gênero; mecanismos institucionais para igualdade e integração de gênero; avaliação de impacto de gênero; interpretação do ciclo orçamentário; prestação de contas; medindo o progresso; mecanismos de reclamação e recurso.

Ambas as perspectivas sobre mulheres no governo evidenciam uma frente importante para a construção da governança pública nos termos da OCDE. Abaixo, seguem o conteúdo de cada um dos elementos de mulheres no governo.

Tabela 11.10 - Elementos para a promoção de igualdade de gênero em governo

Plano Estratégico para todo governo	O Plano estratégico implica que haja o comprometimento com a igualdade de gênero desde o plano mais alto no nível político. Neste sentido, permite-se estabelecer planos de ação, prioridades, cronogramas, objetivos, entre outros, para promover a igualdade de gênero; permite ainda envolver as partes interessadas governamentais e não governamentais que sejam relevantes; e permite a adoção de abordagem dupla, qual seja, redução das diferenças de igualdade mediante a integração da perspectiva de gênero e de ações específicas que sejam direcionadas.
Mecanismos institucionais para igualdade e integração de gênero	Trata-se de estabelecer uma estrutura institucional integrada, coordenada e sinérgica para concretizar os objetivos de igualdade de gênero no governo. Isto ocorre mediante o estabelecimento das funções, responsabilidades e mandatos dos principais órgãos governamentais acompanhado pela implementação de iniciativas de igualdade de gênero; reforçar a capacidade e os recursos das instituições públicas na integração de perspectivas de igualdade de gênero em suas atividades; e fortalecer os mecanismos de coordenação vertical e horizontal para se alcançar a maior coerência das políticas entre os órgãos governamentais e de níveis de governo.
Avaliação de Impacto de Gênero	Trata-se da integração das avaliações realizadas quanto à integração e igualdade de gênero sob várias dimensões da governança pública, inclusive no ciclo de formação e implementação de políticas.

Integração no ciclo orçamentário	Trata-se da integração da igualdade de gênero em todas as fases do ciclo orçamentário de acordo, considerando a transparência das decisões de alocação de recursos que sejam relevantes para o gênero.
Medindo o progresso	Trata-se da responsabilização e da integração de gênero, considerando o estabelecimento e o fortalecimento da capacidade de instituições independentes e órgãos consultivos para que realizem o monitoramento das estratégias de gênero. Inclui-se as questões de formulação de políticas, elaboração de relatórios, auditorias e medições regulares.
Mecanismos de reclamação e recurso	Trata-se de estabelecer ou de manter mecanismos de reclamação e de apelação que sejam eficazes, independentes, imparciais e eficientes. Desse modo, garante-se que se proteja os direitos à igualdade de gênero bem como pode analisar as reclamações que eventualmente sejam feitas de maneira mais eficiente.

Fonte: OECD, 2015.

Em relação a cada um dos elementos, a OCDE organiza uma lista verificativa formadas por pergunta de autoavaliação. Abaixo, há quadro explicativo sobre cada uma das áreas que devem ser verificadas para cada um dos elementos para igualdade de gênero.

Tabela 11.11 - Perguntas auto avaliativas dos elementos do Pilar Governo

Plano Estratégico para todo governo: perguntas auto avaliativas de acordo com a área – perguntas auto avaliativas		
Área de ação	Por que é importante?	Perguntas auto avaliativas¹⁹
O governo tem uma visão clara da igualdade de gênero	Um governo que possui visão de igualdade de gênero de médio e longo prazo consegue transmitir à sociedade a importância e a necessidade de se construir uma sociedade igualitária entre homens e mulheres, estabelecendo novas expectativas.	- Existe uma visão de igualdade de gênero de médio a longo prazo, ancorada na política governamental abrangente e / ou nos objetivos de desenvolvimento?
O governo fez uma avaliação clara da situação atual e quais intervenções são necessárias para alcançar sua visão	A elaboração de objetivos de igualdade de gênero depreende da análise de dados e de informações para a construção de uma base de conhecimento sólida, incluindo a mobilização dos recursos financeiros e humanos necessários para que esses objetivos sejam alcançados.	- Você realizou uma análise da situação que permitisse identificar prioridades baseadas em evidências e rastrear o progresso alcançado na igualdade de gênero?
Governo tem planos estratégicos orientado para resultados	Fundamenta-se na necessidade de se acompanhar o progresso no alcance dos objetivos dispostos para alcançar a igualdade de gênero. Assim, a Organização compreende que deve ser realizada a promulgação de uma lei para definir a abordagem do país quanto à igualdade de gênero.	- Você identificou objetivos de igualdade e integração de gênero em todo o governo, orientados a resultados e claramente objetivando suprir as lacunas identificadas por meio da análise da situação? - Você definiu papéis e responsabilidades claros em todo o governo para implementar, monitorar e supervisionar os objetivos de igualdade e integração de gênero? - O plano estratégico para a igualdade de gênero permite a integração de perspectivas de gênero em todas as áreas da formulação de políticas?

¹⁹ O texto das perguntas auto avaliativas foram dispostos no trabalho apenas com a tradução livre do original.

		- Você envolveu partes interessadas não-governamentais na elaboração de um plano estratégico para a igualdade de gênero?
Mecanismos institucionais para igualdade e integração de gênero: perguntas auto avaliativas de acordo com a área – perguntas auto avaliativas		
Área de ação	Por que é importante?	Perguntas auto avaliativas
Os papéis e responsabilidades para implementar a igualdade e a integração da perspectiva de gênero são claramente atribuídos em todo o governo	Por que isso é importante? A implementação da visão de governo e do plano estratégico direcionado à igualdade e à integração de gênero requer que todas as instituições tenham as condições necessárias para promover, produzir conhecimento, implementar, monitorar e avaliar a igualdade de gênero. Significa, portanto, segundo a OCDE, que:	<ul style="list-style-type: none"> - Você identificou instituições, mecanismos e canais de coordenação que serão responsáveis e responsabilizados pela realização dos objetivos de igualdade de gênero e de integração do governo em todo o governo? - Todas as instituições afetadas em todo o governo estão cientes de seus papéis e responsabilidades pela igualdade e integração de gênero, incluindo os recursos necessários? - Você garantiu que a gerência sênior das instituições governamentais chegue a um consenso sobre os objetivos de igualdade e integração de gênero e demonstre um compromisso compartilhado pela sua implementação? - Existem estruturas de responsabilidade política e administrativa em vigor (por exemplo, por meio de objetivos, regras e procedimentos) para a implementação dos objetivos de igualdade e integração de gênero dos governos?
O governo possui uma instituição para a igualdade de gênero com nível adequado de responsabilidade e posição dentro da estrutura governamental	Por que isso é importante? A implementação de uma instituição central de igualdade de gênero auxiliar na promoção da igualdade de gênero no setor público e na integração das políticas governamentais e na sociedade. A OCDE sugere que essa instituição pode ser um ministério separado ou localizado junto ao chefe de governo ou de estado.	<ul style="list-style-type: none"> - Existe uma instituição / órgão governamental permanente em nível nacional responsável por promover a igualdade de gênero e apoiar a política de igualdade de gênero em todo o governo? - O nível de responsabilidade e posição da instituição de igualdade de gênero dentro da estrutura governamental é adequado para promover a igualdade de gênero e apoiar a política de igualdade de gênero em todo o governo? - A instituição de igualdade de gênero possui mandato e recursos suficientes para promover a igualdade de gênero e apoiar uma política de igualdade de gênero em todo o governo?
Todas as instituições governamentais estão equipadas e são responsáveis por integrar a igualdade de gênero em seus processos e programas de formulação de políticas.	Por que isso é importante? A responsabilidade sobre a inclusão da igualdade de gênero é tanto do governo central quanto das instituições e agências do governo. Para o cumprimento dessa responsabilidade compartilhada, deve-se realizar a avaliação da posição das instituições em relação à implementação da igualdade de gênero e deve-se considerar nos mecanismos de apoio à	<ul style="list-style-type: none"> - Os documentos legais e de políticas que governam as instituições públicas estabelecem objetivos concretos para integrar as perspectivas de gênero nas políticas e serviços? - As instituições desenvolveram planos de ação no nível institucional para implementar a política de igualdade de gênero em todo o governo e monitorar o desempenho organizacional? - As instituições têm capacidade, mecanismos de apoio (por exemplo, consultores de gênero, pontos focais de

	integração para auxiliar as instituições governamentais no cumprimento dos objetivos relacionados à gênero.	gênero, unidades de gênero) e recursos para integrar perspectivas de igualdade de gênero em suas atividades diárias de políticas e programas? - A gerência sênior e os funcionários são responsáveis pela integração das perspectivas de igualdade de gênero em suas atividades diárias de políticas e programas?
As iniciativas de igualdade de gênero são efetivamente coordenadas entre instituições em diferentes níveis de governo	A coordenação dos trabalhos sobre integração de gênero é importante para a concretização dos objetivos em si. Nesse sentido, deve-se impedir a duplicação de medidas, auxiliar na manutenção das questões de gênero na agenda política e compartilhar conhecimentos e experiências.	- Existe um mecanismo em todo o governo entre os órgãos governamentais e com as partes interessadas não-governamentais (por exemplo, organizações da sociedade civil) para garantir que as iniciativas de igualdade de gênero sejam coordenadas de maneira eficaz? - Existe um nível adequado de representação dentro dos comitês interministeriais encarregados de avançar a agenda política e monitorar a igualdade de gênero?

Avaliação de impacto de gênero: perguntas auto avaliativas de acordo com a área – perguntas auto avaliativas

Área de ação	Por que é importante?	Perguntas auto avaliativas
São adotados quadros normativos para a análise de gênero, incluindo / ou visando especificamente avaliações de impacto de gênero	Segundo a OCDE, tanto a elaboração de legislações quanto de políticas pode incorporar desigualdades estruturais quanto ao gênero, auxiliando na perpetuação dessas desigualdades e reforçando-as. Neste sentido, as Avaliações de Impacto de Gênero objetiva auxiliar na prevenção das perpetuações das desigualdades de gênero ao permitir que os formuladores de políticas prevejam qual o impacto de uma nova política ou nova legislação frente à igualdade de gênero.	- As avaliações de Impacto de Gênero são obrigatórias para todas as políticas, programas e orçamentos do governo? - As diretrizes das Avaliações de Impacto de Gênero ou outros documentos-quadro estão disponíveis e são conhecidos pelos gerentes de instituições governamentais e altos funcionários? - As funções e responsabilidades para a implementação das Avaliações de Impacto de Gênero e outras ferramentas de análise de gênero são codificadas? - Os indicadores de desempenho da gerência se referem à implementação das Avaliações de Impacto de Gênero? - Existe um mecanismo / responsabilidade institucional específica para o controle de qualidade das Avaliações de Impacto de Gênero?
A experiência em gênero está disponível para realizar a análise de gênero de maneira qualitativa	A participação de especialistas em igualdade de gênero na formulação de políticas pode ter um resultado social relevante. Assim, deve-se construir a capacidade institucional, sob a coordenação e apoio de instituições centrais em prol da implementação da igualdade de gênero.	- A experiência em gênero está disponível para instituições governamentais? - As instituições governamentais geralmente são apoiadas pela instituição central de igualdade de gênero ou outras instituições - a nível nacional e subnacional - têm capacidade interna de gênero (ou seja, unidades de gênero, conselheiros de gênero)? - As partes interessadas e a equipe interessadas são direcionadas a programas específicos de desenvolvimento de capacidade sobre o uso da Avaliação de

		<p>Impacto de Gênero e outras ferramentas de Análise de Gênero?</p> <p>- Os gerentes e altos funcionários também são direcionados pelos programas de análise de gênero / desenvolvimento de capacidade Avaliação de Impacto de Gênero?</p>
<p>Dados e informações desagregados por gênero estão disponíveis e são usados para informar a análise de gênero</p>	<p>A formulação de políticas deve contar à disposição dados e informações que sejam diferenciados por gênero. Tais dados e informações devem ser coletados e analisados para que, na medida em que as políticas sejam elaboradas, obtenha-se o progresso na capacidade dessas políticas em promover mais a igualdade de gênero.</p>	<p>- As instituições nacionais e subnacionais coletam regularmente dados desagregados por gênero?</p> <p>- Existe um sistema centralizado onde dados nacionais e subnacionais - incluindo dados sensíveis ao gênero - são armazenados e acessíveis?</p> <p>- As consultas com o público (ONGs, grupos de mulheres etc.) são implementadas regularmente para coletar dados e informações sobre o impacto real ou potencial das políticas, programas e orçamentos do governo?</p> <p>- Existem outras ferramentas de análise de gênero disponíveis / utilizadas (ou seja, análise de mesa, entrevista domiciliar, discussão em grupo focal, entrevistas semiestruturadas, observação direta, estudo de caso, workshop de partes interessadas, análise de tendências, etc.).</p>

Integração do ciclo orçamentário: perguntas auto avaliativas de acordo com a área – perguntas auto avaliativas

Área de ação	Por que é importante?	Perguntas auto avaliativas
<p>Orçamento ex ante de gênero: as avaliações de gênero informam as decisões de alocação de recursos e a preparação do orçamento do governo.</p>	<p>O processo <i>ex ante</i> orçamentário do governo deve considerar as necessidades e os objetivos para a integração e promoção da igualdade de gênero. Desse modo, segundo a OCDE, facilita-se o direcionamento adequado de recursos para atender tais necessidades e objetivos de maneira satisfatória.</p>	<p>O governo está usando ferramentas (como uma análise de linha de base do orçamento de gênero, avaliações de necessidades de gênero e avaliações de impacto de gênero) para garantir que as informações sobre as necessidades de gênero e o impacto de gênero de diferentes políticas informe as decisões de alocação de recursos e a preparação da proposta de orçamento do governo?</p>
<p>Orçamento de gênero simultâneo: o impacto do orçamento proposto nos resultados de gênero é avaliado e os objetivos de desempenho relacionados ao gênero estão em vigor para monitorar o progresso, e uma perspectiva de gênero é aplicada à alocação de recursos orçados.</p>	<p>A transparência é uma ferramenta para que a sociedade possa exercer o controle sobre o governo quanto à elaboração do orçamento e a concretização dos objetivos e necessidades referentes a igualdade de gênero.</p>	<p>O governo avalia o impacto de gênero no orçamento e publica essa análise? Os objetivos relacionados ao gênero estão integrados à estrutura de desempenho do governo? É aplicada uma perspectiva de gênero à alocação de recursos orçados ao longo do ano orçamentário?</p>
<p>Orçamento <i>ex post</i> de gênero: são</p>	<p>Na avaliação <i>ex post</i> do orçamento e do cumprimento das</p>	<p>O governo está usando ferramentas de avaliação (como avaliações <i>ex post</i> de</p>

realizadas avaliações e auditorias para garantir que os objetivos de desempenho relacionados ao gênero sejam alcançados ou para entender por que eles não foram alcançados.	necessidades e objetivos dispostos, deve-se considerar o cumprimento das ações referentes a igualdade de gênero para melhorar a forma como o orçamento é utilizado para alcançar a qualidade de gênero.	impacto de gênero, avaliações de gênero, auditorias de gênero e uma perspectiva de gênero na revisão de gastos) para garantir que os resultados esperados de gênero do orçamento sejam alcançados? As lições dessas avaliações e auditorias estão sendo levadas em consideração nas futuras decisões de elaboração de políticas e alocação de recursos?
Ambiente propício: os governos asseguram que haja dados suficientes desagregados por gênero para apoiar as práticas de orçamento de gênero e que o envolvimento das partes interessadas informe esforços mais direcionados.	O ambiente propício para a concretização da igualdade de gênero requer o aperfeiçoamento contínuo do orçamento considerando a perspectiva de gênero bem como o alinhamento dos mecanismos de coordenação entre os órgãos e instituições de governo e a coleta de dados desagregados para permitir uma avaliação mais precisa quanto à perspectiva de gênero.	<ul style="list-style-type: none"> - Existe uma estrutura institucional eficaz para o orçamento de gênero? Quem está liderando os esforços de orçamento de gênero? - São definidos os papéis e responsabilidades dos diferentes ministérios? Eles têm capacidade para realizar esse trabalho? - Existem dados desagregados por gênero e engajamento das partes interessadas suficientes para facilitar práticas eficazes de orçamento e responsabilização por resultados e impactos?

Medindo o progresso: perguntas auto avaliativas de acordo com a área – perguntas auto avaliativas

Área de ação	Por que é importante?	Perguntas auto avaliativas
Instituições de supervisão e órgãos consultivos são mandatados e capazes de monitorar a implementação de políticas governamentais de igualdade de gênero e integração de gênero	Segundo a OCDE, a prestação de contas é necessária para se aumente a probabilidade de que as iniciativas de incorporação de gênero sejam bem-sucedidas. Além disso, cumprem o papel de informar a população dos resultados quanto às estratégias de igualdade de gênero.	<ul style="list-style-type: none"> - As instituições de supervisão e os órgãos consultivos têm um mandato claro para monitorar e fornece recomendações ao governo com relação à implementação de estratégias nacionais de igualdade de gênero e / ou integração? - A experiência em gênero está disponível - dentro das próprias instituições ou através da cooperação com instituições especializadas em qualidade de gênero - para apoiar instituições de supervisão e órgãos consultivos no monitoramento eficaz da implementação da igualdade de gênero e / ou estratégias de integração? - As instituições de supervisão e os órgãos consultivos têm uma estrutura e um mecanismo para medir o progresso em relação à implementação da igualdade de gênero e / ou estratégias de integração? - As instituições de supervisão podem comunicar efetivamente os resultados da igualdade de gênero e disseminar os resultados das auditorias e medidas de igualdade de gênero aos cidadãos?

O governo toma medidas apropriadas para implementar as recomendações das instituições de supervisão	Os mecanismos reguladores garantem que as recomendações das instituições sejam implementadas em todo governo.	<ul style="list-style-type: none"> - Existe um mecanismo estabelecido para tratar das conclusões e recomendações dos relatórios de monitoramento / auditoria da igualdade de gênero? - Existem responsabilidades claras para a implementação de respostas aos resultados de monitoramento / auditoria da igualdade de gênero? - Os ministérios de linha e outras instituições governamentais estão equipados e são responsáveis por tomar as ações apropriadas para implementar as recomendações feitas pelas instituições de supervisão?
Mecanismos de reclamação e recurso: perguntas auto avaliativas de acordo com a área – perguntas auto avaliativas		
Área de ação	Por que é importante?	Perguntas auto avaliativas
Existem mecanismos eficazes, independentes e imparciais de reclamação e apelação para proteger os direitos à igualdade de gênero	Trata-se da instituição ou da manutenção de comissões de igualdade de gênero ou direitos humanos para fornecer recursos independentes para a análise e resposta à eventuais reclamações que sejam realizadas	<ul style="list-style-type: none"> - Existem mecanismos de reclamação independentes para proteger os direitos das mulheres e os casos de discriminação de gênero? - Seu país possui um Órgão de Igualdade para ajudar as vítimas de discriminação, monitorar e relatar questões de discriminação e promover a igualdade? - As instituições governamentais e seus funcionários estão cientes desses mecanismos de reclamação? - As reclamações são tratadas com eficiência e imparcialidade?
As reclamações são consideradas de maneira eficiente, competente e imparcial	Trata-se de garantir que os mecanismos de reclamação tenham os recursos humanos e financeiros suficientes para que consigam cumprir as funções e as responsabilidades que lhe são cabíveis.	<ul style="list-style-type: none"> - Os mecanismos de reclamação e apelação de igualdade de gênero são acessíveis a um amplo espectro de usuários em potencial? - Os casos de discriminação de gênero são sempre bem-vindos? - Os casos de discriminação de gênero são tratados por funcionários competentes? - Os órgãos de reclamação e apelação de igualdade de gênero são independentes em sua estrutura legal, modalidade de funcionamento e mecanismos de recursos? - Os órgãos de reclamação e apelação de igualdade de gênero recebem o nível certo de autoridade e influência para lidar efetivamente com os casos de discriminação baseada em gênero?

Fonte: OECD, 2015.

O Pilar Governo possui uma perspectiva mais holística se comparado com o Pilar Parlamento e Judiciário. A intenção é o de alinhar todas as medidas governamentais no mesmo propósito de se tornar sensível à questão de gênero, possibilitando o planejamento, ao financiamento, a avaliação e verificação de todas as ações postas ou planejadas.

4.4. Administração Pública

Sobre o Pilar Administração Pública, o objetivo é o de garantir que as lideranças e as gerências de RH das administrações públicas considerem a perspectiva de gênero no estabelecimento de ações e monitoramento para garantir uma participação igualitária entre homens e mulheres. Os elementos para verificação desse pilar são os seguintes: sistemas públicos de emprego, liderança e responsabilidade; sistemas abrangentes de emprego e diferenças salariais e segregação.

Tabela 11.12 - Elementos do pilar Administração Pública

Facilitadores para sistemas públicos de emprego que sejam sensíveis ao gênero	Os sistemas públicos de empregos (serviço público) devem promover a flexibilidade, a transparência e a justiça de modo a garantir que os salários e demais direitos entre homens e mulheres e considerar a experiência. Para realizar a verificação desse elemento, deve ser realizada uma análise da legislação, das políticas e dos valores do governo para identificar se há disposições claras e específicas para a igualdade de gênero.
Liderança e responsabilidade executiva pela promoção da igualdade de gênero no setor público	Deve haver o estabelecimento de papéis e de responsabilidades institucionais que sejam claros e precisos para que se consiga efetivamente promover o equilíbrio de gênero no setor público. Isso inclui mecanismos de recursos e apelo.
Sistemas públicos de emprego sensíveis ao gênero	Os sistemas de recrutamento no emprego público devem promover o mérito, considerar políticas e práticas que garantam uma representação equilibrada de homens e de mulheres; devem ainda considerar medidas concretas para garantir a remoção efetiva de barreiras aos processos de contratação e de pessoal quando for apropriado. Há várias ações que objetivam verificar esses elementos: recrutamento; desenvolvimento da força de trabalho; estabelecimento de equilíbrio entre vida profissional, familiar mediante políticas e práticas voltadas para a família; coleta de evidências; identificação de barreiras implícitas à igualdade de gênero nos sistemas públicos de emprego e sua remoção.
Diferenças salariais entre homens e mulheres e a segregação profissional	A abordagem sobre diferença salarial entre homens e mulheres precisa ser abordada pela promulgação de leis e regulamento, realização de auditorias e a garantia de que há formas eficazes de combate da disparidade salarial de gênero no setor público. Esse elemento possui uma lista de verificação prioritária: a primeira é o desenvolvimento de políticas baseadas em evidências e o desenvolvimento de estruturas de prestação de contas que tratem sobre a segregação ocupacional e as disparidades salariais de gênero.

Fonte: OECD, 2015.

Em relação a cada um desses elementos, a OCDE seleciona perguntas que devem ser averiguadas pelo país para aferir se está havendo o cumprimento dos elementos do Pilar Administração Pública.

Tabela 11.13 - Perguntas auto avaliativas de cada um dos elementos do Pilar Administração Pública

Facilitadores para sistemas públicos de emprego que sejam sensíveis ao gênero – perguntas auto avaliativas		
Área de ação	Por que é importante	Perguntas auto avaliativas²⁰

²⁰ O texto das perguntas auto avaliativas foram dispostos no trabalho apenas com a tradução livre do original.

<p>Existência de disposições claras e específicas para a igualdade de gênero na legislação, nas políticas e nos valores de todo governo público.</p>	<p>Segundo a OCDE, para que a legislação, as políticas e os valores do governo considerem a igualdade de gênero, é necessário que haja uma forte liderança política que tenham visão e compromisso com a igualdade de gênero; deve haver ainda disposições específicas sobre igualdade de gênero na legislação e nas políticas; por fim, os valores de igualdade de gênero devem estar integrados nos códigos de ética. Desse modo, pode-se alcançar um discurso claro e objetivo quanto ao alcance da igualdade de gênero em todas as esferas do setor público.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A igualdade de gênero é clara e especificamente referida e definida na legislação do serviço público do país e nas políticas públicas de emprego? - Os valores e princípios do serviço público integram e promovem a igualdade de gênero no emprego público?
<p>Liderança e responsabilidade executiva pela promoção da igualdade de gênero no setor público – perguntas auto avaliativas</p>		
<p>Área de ação</p>	<p>Por que é importante?</p>	<p>Perguntas auto avaliativas</p>
<p>Definição dos papéis e responsabilidades institucionais para promover e monitorar o equilíbrio de gênero no emprego público</p>	<p>O alcance da igualdade de gênero no setor público só é possível mediante o estabelecimento claro de papéis e de responsabilidades. Sendo assim, a OCDE defende que as estruturas centrais da administração pública devem obter uma visão de todo o setor público por meio do: desenvolvimento de legislação, políticas e estratégias de igualdade de gênero no emprego público. Estabelecimento de sistemas de avaliação que sejam sensíveis a questão de gênero; fornecimento de orientação e de aconselhamento político e, por fim, o requerimento de relatórios claros dos ministérios, departamentos e organizações.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Existe uma estrutura institucional para todo o governo com papéis e responsabilidades claramente identificados e linhas de prestação de contas para promover e monitorar o equilíbrio de gênero no emprego público? - As instituições ou unidades responsáveis têm mandatos claros para liderar iniciativas relacionadas ao gênero no setor público? - As instituições responsáveis têm capacidade (financiamento adequado e sustentado, recursos humanos e materiais etc.) para executar seu mandato?
<p>Responsabilidade bem definida</p>	<p>Quanto à responsabilidade, a OCDE pelos motivos dispostos na área de ação anterior, compreende que: deve ser definido claramente e comunicado amplamente a responsabilidade executiva; deve ser elaborado indicadores de igualdade de gênero; deve-se usar sistemas de gerenciamento e de reconhecimento de desempenho que sejam capazes de promover a responsabilidade executiva pelo equilíbrio de gênero; deve-se fornecer treinamento que aborde a igualdade de gênero para todas as pessoas que sejam responsáveis por algum setor; deve-se utilizar</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A responsabilidade executiva pela igualdade de gênero no emprego público está claramente definida nas políticas relacionadas a gênero? - Está incorporado nos sistemas de gerenciamento e reconhecimento de desempenho em organizações do setor público?

	pesquisas para coletar dados de percepção com os funcionários sobre a eficácia do executivo na promoção da igualdade de gênero.	
Mecanismos de recurso/ supervisão	Os mecanismos de recurso ou de supervisão são importantes para garantir que as leis e as políticas de igualdade de gênero são efetivamente implementadas. Tais mecanismos fornecem maneiras de recurso independente para que seja reportada discriminação baseada em gênero bem como injustiças para funcionários do setor público.	<ul style="list-style-type: none"> - Existem mecanismos independentes e eficientes de recurso e apelo para aumentar a igualdade de gênero? - Esses mecanismos são comunicados e compreendidos por todos os funcionários públicos?
Sistemas públicos de emprego sensíveis ao gênero – perguntas auto avaliativas		
Área de ação	Por que é importante?	Perguntas auto avaliativas
Recrutamento, seleção e contratação que sejam guiados por princípios da igualdade de gênero.	Compreende-se que a diversificação do setor público está associada à maior produtividade e à criatividade. Desse modo, deve-se promover a igualdade de gênero estabelecendo mecanismos claros de prestação de contas nas instituições do setor público; incluindo o equilíbrio de gênero entre os principais objetivos nos planos estratégicos e operacionais; desenvolver medidas concretas para garantir a remoção efetiva de barreiras sistêmicas nos processos de contratação; considerar a incorporação das metas de igualdade de gênero, inclusive, mediante a instituição de cotas; realização de relatórios regulares sobre o cumprimento de metas e de recrutamento.	<ul style="list-style-type: none"> - Existe um requisito explícito para que os processos de recrutamento, seleção e contratação sejam guiados pelos princípios de igualdade de gênero? - Existem medidas específicas em vigor que garantam a promoção de processos de recrutamento e de pessoal com base no mérito? - As práticas públicas de recrutamento e contratação de pessoal são monitoradas e avaliadas continuamente quanto ao equilíbrio de gênero?
Desenvolvimento, promoção e planejamento da sucessão da força de trabalho para incorporar os objetivos da igualdade de gênero	Segundo a OCDE, “Os programas de desenvolvimento da força de trabalho e gerenciamento de talentos ajudam os funcionários a desenvolver planos de carreira, adquirir habilidades de liderança e ter sucesso em tarefas cada vez mais desafiadoras. As maneiras mais eficazes de apoiar a progressão na carreira, tanto para mulheres quanto para homens, incluem programas de desenvolvimento de liderança, treinamento, patrocínio e mentoria, além de maior visibilidade e exposição aos líderes seniores.” (tradução livre)	<ul style="list-style-type: none"> - As ações de desenvolvimento da força de trabalho do setor público e de promoção de carreira refletem políticas e objetivos de igualdade de gênero? - Os planos de sucessão das organizações promovem ações de igualdade de gênero incorporando metas específicas para todos os níveis e grupos ocupacionais?
Equilíbrio entre vida profissional e familiar e o desenvolvimento de	Políticas que promovam o equilíbrio entre a vida profissional e a vida familiar são importantes para se efetivar o equilíbrio de	<ul style="list-style-type: none"> - As políticas, práticas e cultura de trabalho existentes no setor público apoiam o equilíbrio entre vida profissional

políticas e de práticas voltadas para a família disponíveis para homens e para mulheres	gênero no setor público. Trata-se de fornecer maior flexibilidade para homens e mulheres que possuem filhos bem como a promoção e valorização da saúde física e mental. Desse modo, não apenas o equilíbrio entre homens e mulheres pode ser alcançado como também haverá o aumento da produtividade.	e familiar, inclusive nos níveis mais altos da administração? - As políticas e práticas favoráveis à família incentivam a igualdade entre homens e mulheres, incluindo incentivos para que os homens tirem licença disponível e tenham direitos a trabalho flexíveis?
Geração sistêmica de evidências para alcançar e sustentar empregos públicos sensíveis ao gênero	Trata-se da geração e da coleta de dados e de informações de maneira sistêmica que são essenciais para o planejamento, o desenvolvimento e o treinamento no emprego público. Desse modo, pode-se realizar escolhas que tenham potencial de oferecer melhores resultados na promoção da igualdade de gênero e na equidade no setor público.	- Existe uma abordagem sistêmica e sistemática para a coleta e análise de dados de representação e igualdade de gênero no setor público, incluindo estudos longitudinais e análises comparativas com outros setores de emprego? - Os dados coletados e as análises realizadas são usados para entender melhor as questões de gênero e desenvolver soluções políticas mais eficazes para colmatar lacunas persistentes?
Remoção por meio de políticas e ações afirmativas de barreiras implícitas à igualdade de gênero nos sistemas públicos de emprego	Segundo a OCDE a implementação de qualquer política ou ação que promova a igualdade de gênero só poderá ser eficaz quando se trabalhar para eliminar as barreiras ocultas que atrapalham a eficácia das políticas implementadas. Esse processo de eliminação de barreiras deve contar com a produção de evidências e com o desenvolvimento de conhecimentos sobre as questões relacionadas a gênero e as barreiras sobre a igualdade de gênero.	- Existem mecanismos para medir o progresso, analisar, promover e corrigir ações em favor do equilíbrio de gênero nos sistemas públicos de emprego? - O conhecimento baseado em evidências de questões sistêmicas relacionadas ao gênero é usado para promover a aprendizagem e o aprimoramento dos sistemas públicos de emprego e para definir direções futuras?

Diferenças salariais entre homens e mulheres e a segregação profissional – perguntas auto avaliativas

Área de ação	Por que é importante?	Perguntas auto avaliativas
Políticas e ferramentas baseadas em evidências para abordar as disparidades salariais entre homens e mulheres e a segregação ocupacional em instituições do setor público	A disparidade salarial entre homens e mulheres abordada pela OCDE é a horizontal. Segundo a Organização, embora a disparidade salarial entre homens e mulheres seja menor no setor público, ela ainda existe. A Organização verifica ainda que “embora a igualdade salarial seja essencial para a igualdade de gênero, garantir salários iguais para o mesmo trabalho não é suficiente. Muitos países da OCDE introduziram disposições legais para garantir a equidade salarial, garantindo que o trabalho de igual valor, exigindo qualificações semelhantes, seja pago da mesma	- Existem leis e regulamentos sobre igualdade de remuneração e patrimônio em instituições públicas? - Existe um plano estratégico para abordar as disparidades salariais entre homens e mulheres e a segregação ocupacional no emprego público? - Existem objetivos orientados a resultados para diminuir as disparidades salariais entre homens e mulheres e abordar a segregação ocupacional?

	maneira. Além disso, é necessária uma resposta coordenada e de todo o governo para enfrentar os desafios remanescentes de maneira coerente e eficaz” (OECD, 2020).	
Responsabilização pelo tratamento da segregação ocupacional e redução da diferença salarial entre os sexos	A garantia da equidade salarial e do tratamento não dispare de gênero nas instituições demanda que haja estruturas de reclamação independentes que possam realizar verificações e auditorias regulares. Nesse sentido, deve ser definida linhas claras de prestação de conta, estabelecimento de mecanismos apropriados de supervisão e de elaboração de relatórios, fornecimento de ferramentas, entre outros.	- Existem papéis e responsabilidades claramente definidos em todo o setor público para monitorar e supervisionar regulamentos, iniciativas e programas que abordam as disparidades salariais entre homens e mulheres e a segregação ocupacional? - Foram estabelecidos canais eficazes de recurso (por exemplo, mecanismos independentes de reclamação e recurso legal por não conformidade) para contestar a segregação ocupacional e a diferença salarial de gênero no emprego público?

Fonte: OECD, 2015.

A avaliação proposta pelo pilar administração pública evidencia os processos de inserção de homens e mulheres no sistema público, enfatizando a definição não só de políticas que auxiliem a igualdade de salários como a definição de papéis e de responsabilidades para a concretização da igualdade de gênero e a escolha de posições de liderança. Enfatiza ainda a necessidade de equilíbrio entre a vida profissional e pessoal, especialmente, para homens e mulheres que possuem filhos. Desse modo, a análise desse pilar permite o alcance de questões que podem não ser tão evidentes como a dupla jornada de trabalho, qual seja, o cuidado no lar e as atividades no trabalho.

5. Indicadores de Governança na OCDE

A OCDE possui o Portal de Dados de Gênero da Organização formado por seis conjuntos de indicadores, sobre os temas: desigualdade de gênero em educação, desigualdade de gênero no emprego, empreendedorismo, saúde, desenvolvimento e, por fim, governança. Cada conjunto possui uma série de indicadores que foram dispostos no quadro abaixo:

Tabela 11.14 - Áreas de indicadores sobre gênero da OCDE

Emprego	Diferença salarial de gênero; Taxa de participação na força de trabalho por sexo, 15+, 15-64 e 15-24 anos; Proporção de emprego / população por sexo e faixa etária; Taxa de desemprego por sexo e faixa etária; Taxa de emprego e desemprego por sexo e faixa etária, dados trimestrais; Proporção de empregados em regime de tempo parcial, por sexo e grupos de idade; Proporção de empregados em empregos temporários involuntários, por sexo e grupos de idade; Taxas de emprego equivalentes a tempo inteiro, por sexo; Proporção de empregados em empregos temporários, por sexo e grupos de idade; Porcentagem de gestoras; Parcela feminina de assentos nos conselhos das maiores empresas de capital aberto; Distribuição do emprego por setor agregado e sexo; Tempo gasto em trabalho não remunerado, remunerado e total, por sexo; Anos esperados de aposentadoria por sexo; Duração da licença de maternidade, licença parental e licença paga específica do pai;
----------------	---

	Taxas de matrícula no ensino pré-primário ou na escola primária, crianças de 3 a 5 anos.
Educação	População que atingiu pelo menos o ensino médio, por sexo e grupos de idade; População que atingiu o ensino superior, por sexo e grupos de idade; Taxa de inscrição por faixa etária; Taxas de graduação no ensino superior, por sexo; Proporção de diplomados do ensino superior por área de ensino e gênero; Pontuações do PISA, atitudes em relação à ciência e expectativas de emprego, por sexo; Porcentagem de jovens que não estão na educação, no emprego e não na educação, emprego ou treinamento (NEETs), por sexo e faixa etária; Participação na educação formal e / ou não formal, 25 a 64 anos, por gênero; Porcentagem de professoras; Diferenças de salário entre trabalhadoras e homens, por escolaridade e faixa etária.
Empreendedorismo	Trabalhadores por conta própria, por sexo; Autônomo sem empregados, por sexo; Diferença de gênero nos ganhos por conta própria; Proporção de trabalhadores independentes na população de trabalhadores ocupados com ensino superior, por sexo; Porcentagem de mulheres inventoras; Proporção de trabalhadores por conta própria na população de trabalhadores ocupados com idades entre 20 e 29 anos, por sexo; Proporção de trabalhadores independentes na produção, por sexo; Porcentagem de trabalhadores empregados nos serviços, por sexo; Proporção da população com conta em uma instituição financeira, por sexo; Porcentagem da população que informa emprestar dinheiro para iniciar um negócio, por sexo; Condições comerciais atuais e perspectivas.
Desenvolvimento	Atitudes em relação à violência contra as mulheres, % de mulheres que concordam que um parceiro é justificado em espancá-lo em determinadas circunstâncias; Casamento precoce, % de mulheres casadas entre 15 e 19 anos; Mutilação genital feminina, % de mulheres submetidas a qualquer tipo de mutilação genital feminina; Títulos de propriedade de mulheres, % de explorações agrícolas chefiadas por mulheres; Voz política das mulheres, % de mulheres nos parlamentos nacionais; Projetos de ajuda visando a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres (CAD), em milhões de dólares.
Saúde	Expectativa de vida, por sexo; Causas de mortalidade, por sexo; Anos potenciais de vida perdidos, por sexo; Estado de saúde percebido, por idade e sexo; Câncer, número e incidência por sexo; Tabagismo diário, por sexo e faixa etária; Sobrepeso e / ou obesidade por sexo; Porcentagem de médicas; Trabalhadores formais de cuidados de longa duração, por sexo (número / compartilhamento); Recebedores de cuidados de longa duração, por sexo (número / compartilhamento).
Governança	Igualdade de gênero no emprego no setor público; Proporção de empregos no governo central ocupados por mulheres; Igualdade de gênero no parlamento, porcentagem de mulheres; Igualdade de gênero em cargos ministeriais, porcentagem de mulheres; Proporção de empregos no governo central ocupados por mulheres por grupos ocupacionais, gerência sênior; Proporção de empregos no governo central ocupados por mulheres por grupos ocupacionais, gerência média;

	Proporção de empregos no governo central ocupados por mulheres por grupos ocupacionais, profissionais; Igualdade de gênero entre juízes profissionais, porcentagem de mulheres; Igualdade de gênero nos tribunais de primeira instância, porcentagem de mulheres; Igualdade de gênero nos tribunais de apelação, porcentagem de mulheres; Igualdade de gênero nos tribunais supremos, porcentagem de mulheres.
--	--

Fonte: OECD, 2020. Elaboração: CCGI/FGV.

Segundo a OCDE, os indicadores sobre governança auxiliam no esforço de projetar e implementar reformas que contribuam para o crescimento inclusivo, mediante a garantia de acesso e da obtenção de qualidade dos serviços públicos a todos. Os dados sobre governo foram coletados, em sua maioria, pela OCDE e também foram obtidos pelo Fundo Monetário Internacional, pelo Organização Internacional do Trabalho e pelo Eurostat.

Assim, há os indicadores que apontam para dados do setor público como um todo e para o governo central, indicadores relacionados à mulher na política e os indicadores que consideram a participação das mulheres no judiciário. Abaixo, os indicadores sobre governança que auxiliam na verificação da participação das mulheres no setor público.

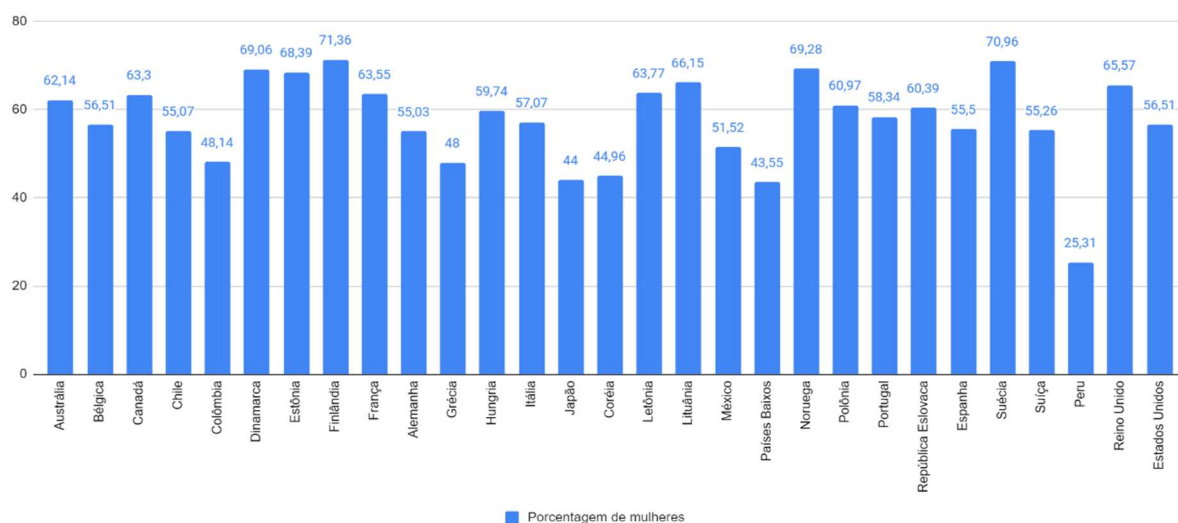
5.1. Setor público e governo central

Segundo a OCDE, os empregos no setor público representam cerca de 18% dos empregos entre os seus países membros, em média, desde 2007, e diferenças substanciais na participação de gênero. No entanto, ao setor público cabe a liderança no estabelecimento de padrões de implementação da igualdade de gênero e na promoção da diversidade do setor (OECD, 2019).

Os dados abaixo demonstram que há uma participação significativa das mulheres no setor público. A Organização enfatiza que existiu uma tendência de aumento da taxa de participação das mulheres no setor público entre 2011 e 2017. Uma das explicações razoáveis consideradas pela Organização para explicar a participação massiva de mulheres no setor público é a quantidade de cargos como de professoras e enfermeiras que são consideradas como tipicamente para o público feminino. (OECD, 2019).

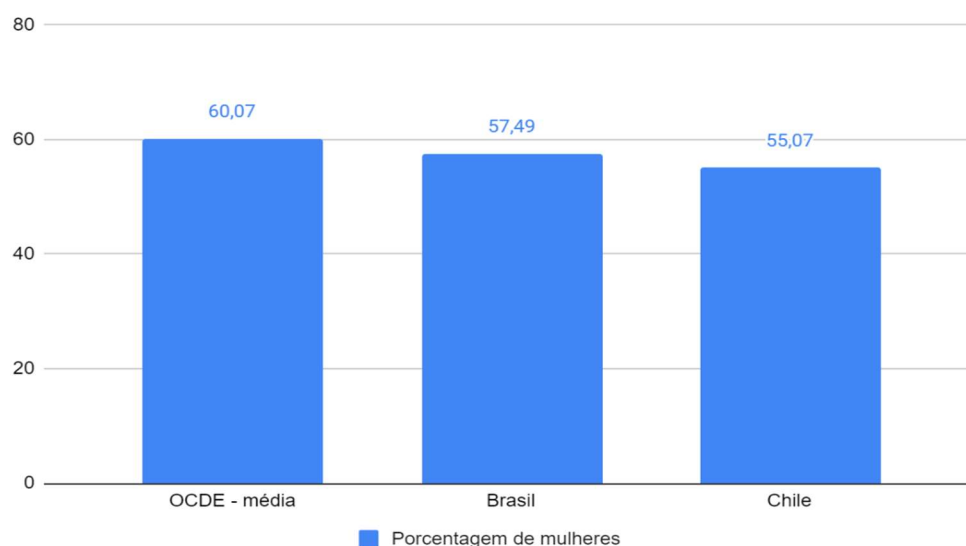
Desse modo, a Organização defende a necessidade de retirar os estereótipos relativos a cargos do setor público como uma das metas fundamentais dos países da OCDE. Defende a necessidade de tomar medidas que possibilitem que as mulheres possam acessar e competir junto aos homens em pé de igualdade cargos que sejam de liderança.

Figura 11.1 - Igualdade de gênero no emprego no setor público, porcentagem de mulheres, em 2017



Fonte: OECD, 2020. Elaboração: CCGI/FGV.

Figura 11.2 - Igualdade de gênero no emprego no setor público, porcentagem de mulheres, em 2017



Fonte: OECD, 2020. Elaboração: CCGI/FGV.

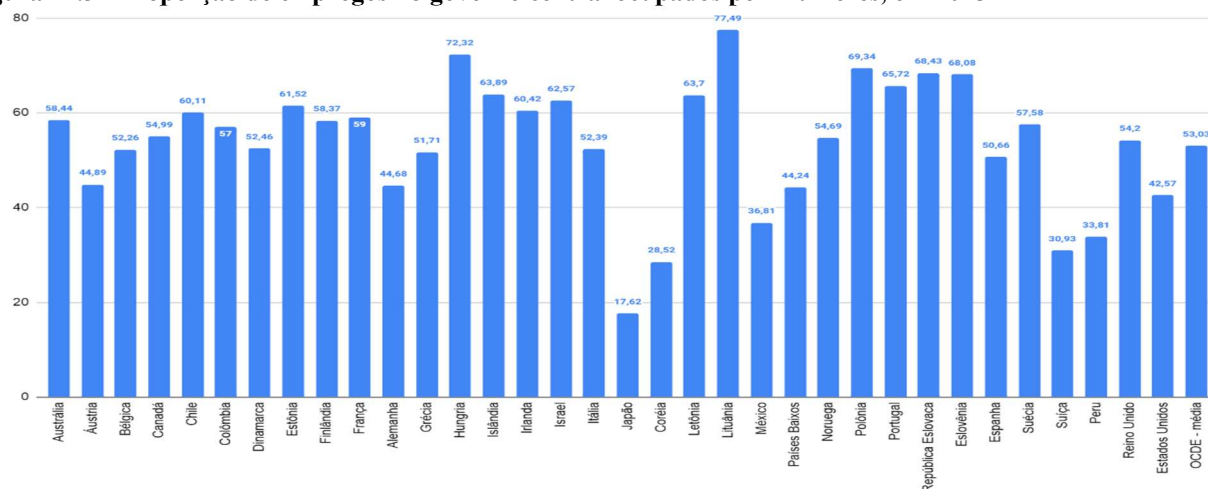
A participação das mulheres no setor público no Brasil, em porcentagem, se assemelha à média da OCDE e é um pouco superior ao Chile, primeiro país da América Latina que aderiu à Organização. Os demais gráficos não possuem dados sobre o Brasil, mas demonstram o tipo de crivo que o país terá que enfrentar em seu processo de acesso.

Os dados sobre as mulheres no setor público foram obtidos pelo banco de dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2019).

A seguir são apresentados os dados sobre a participação das mulheres no governo central. Os dados demonstram que as mulheres ocupam, em média, mais de 50% dos cargos no governo central entre os países da OCDE. A variação entre as realidades dos países ocorre especialmente quando é analisada sob o critério de cargos de gerência sênior e de gerência

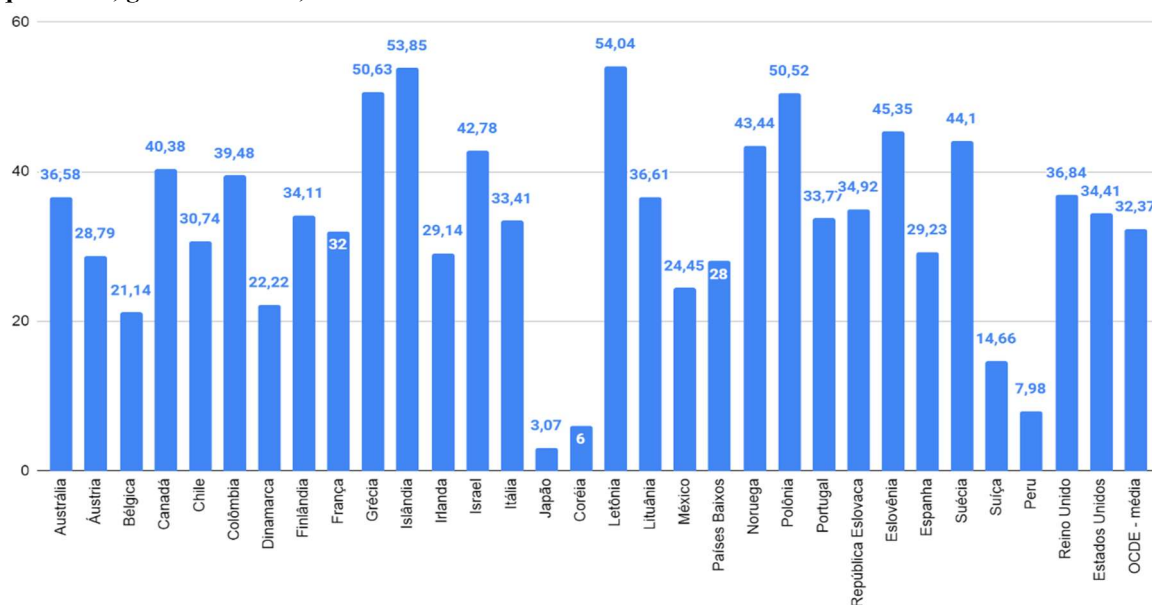
média. Poucos são os países da OCDE que possuem a participação das mulheres nesses cargos acima de 50%.

Figura 11.3 - Proporção de empregos no governo central ocupados por mulheres, em 2015



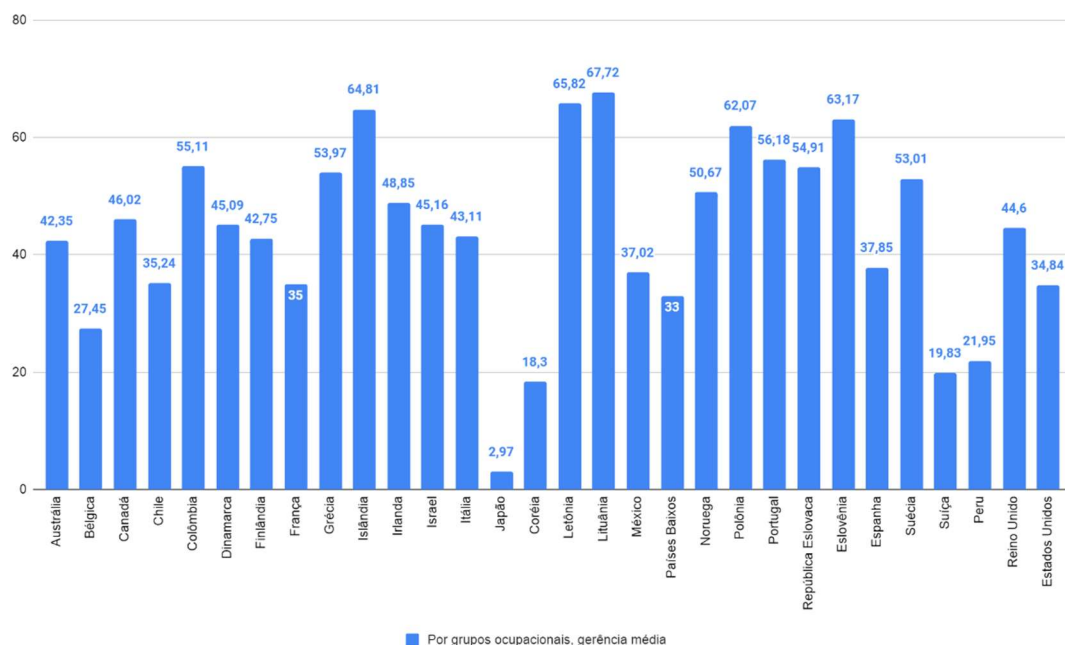
Fonte: OECD, 2020. Elaboração: CCGI/FGV.

Figura 11.4 - Proporção de empregos no governo central ocupados por mulheres por grupos ocupacionais, gerência sênior, em 2015



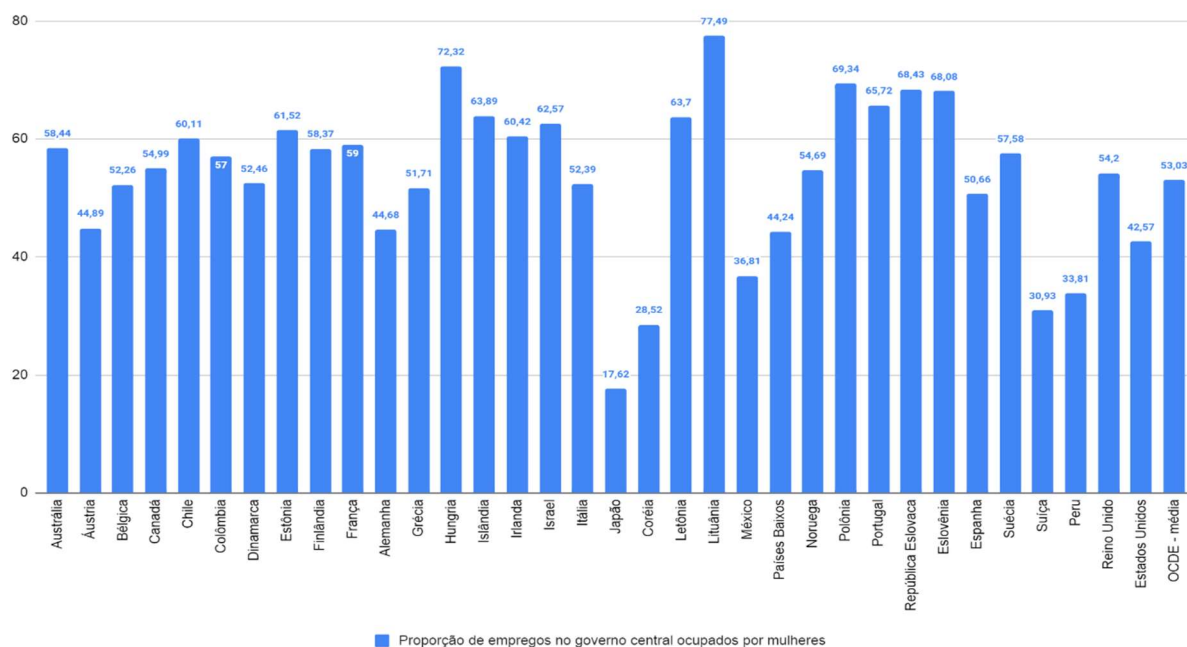
Fonte: OECD, 2020. Elaboração: CCGI/FGV

Figura 11.5 - Proporção de empregos no governo central ocupados por mulheres por grupos ocupacionais, gerência média, em 2015



Fonte: OECD, 2020. Elaboração: CCGI/FGV.

Figura 11.6 - Proporção de empregos no governo central ocupados por mulheres por grupos ocupacionais, profissionais, em 2015



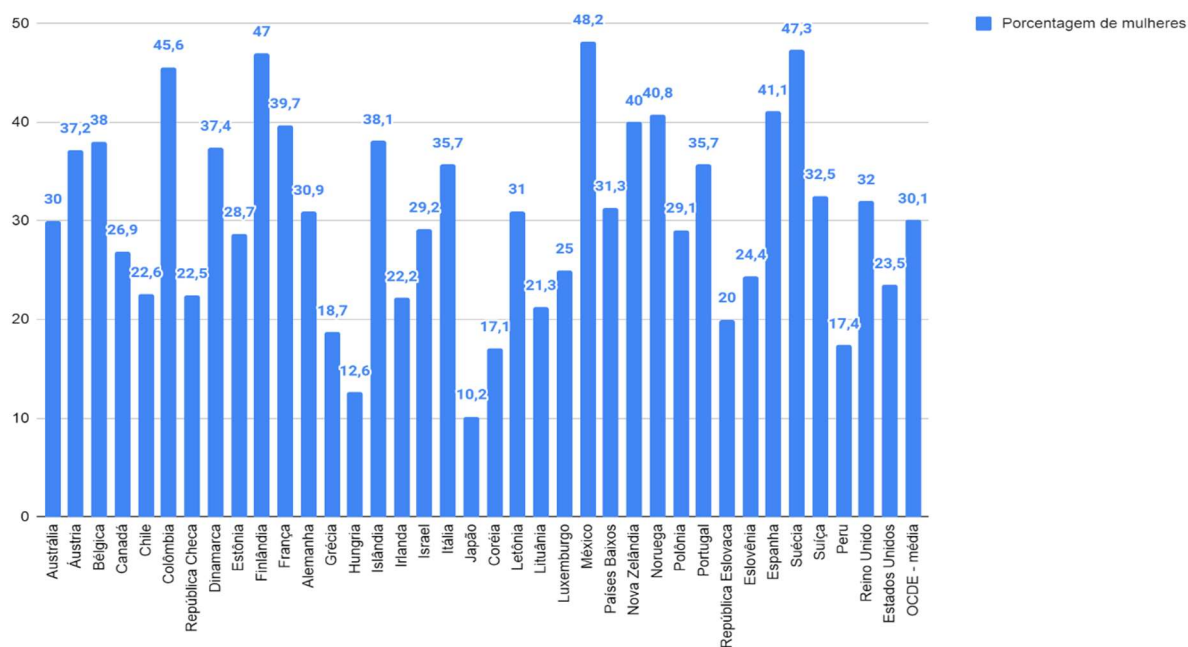
Fonte: OECD, 2020. Elaboração: CCGI/FGV.

5.2. Mulheres na Política

Os indicadores de mulheres no parlamento e mulheres ministras, incluindo vice-ministras fazem parte, tanto dos indicadores de governança, como do subconjunto de indicadores denominado de Mulheres na Política. Segundo a OCDE, a participação das mulheres na política é uma das estratégias chave para que se possa promover a igualdade de gênero e a diversidade na vida pública na medida em que é a estrutura legislativa e regulamentar que pode prevenir ações ou omissões que discriminem mulheres e homens (OECD, 2019).

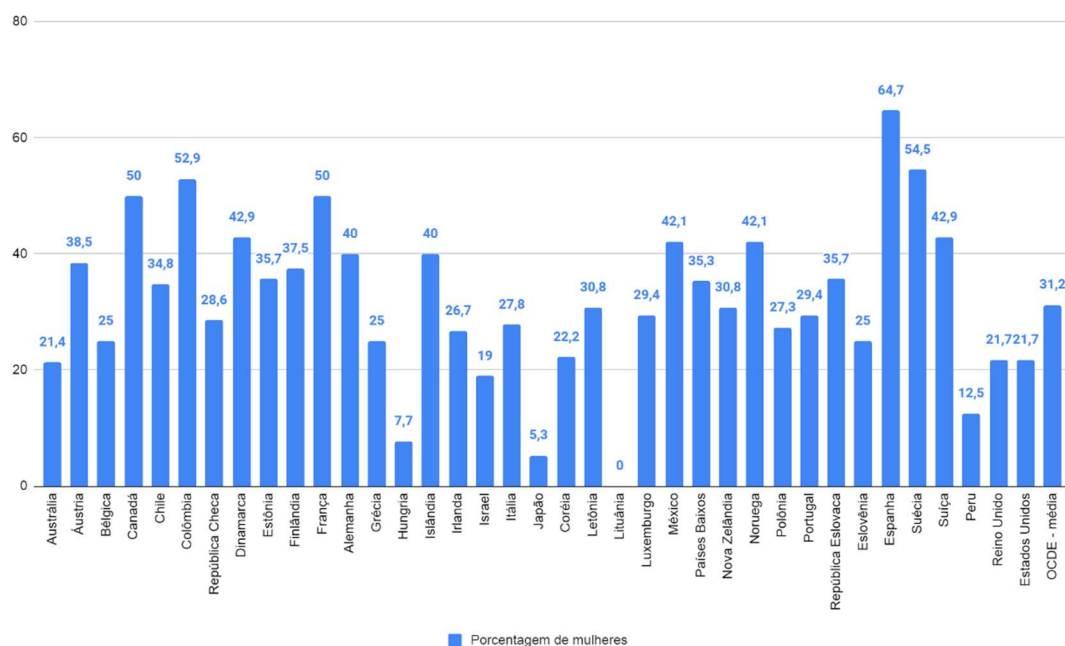
A Organização enfatiza ainda que a participação das mulheres na política não é uma necessidade apenas quantitativa, há a necessidade de promoção de valores e de uma cultura que possibilite a efetiva contribuição das mulheres nos parlamentos (OECD, 2019). Abaixo seguem os gráficos sobre a igualdade de gênero nos parlamentos e nos cargos ministeriais.

Figura 11.7 - Igualdade de gênero no parlamento, porcentagem de mulheres, em 2019



Fonte: OECD, 2020. Elaboração: CCGI/FGV.

Figura 11.8 - Igualdade de gênero em cargos ministeriais, porcentagem de mulheres, em 2019



Fonte: OECD, 2020. Elaboração: CCGI/FGV.

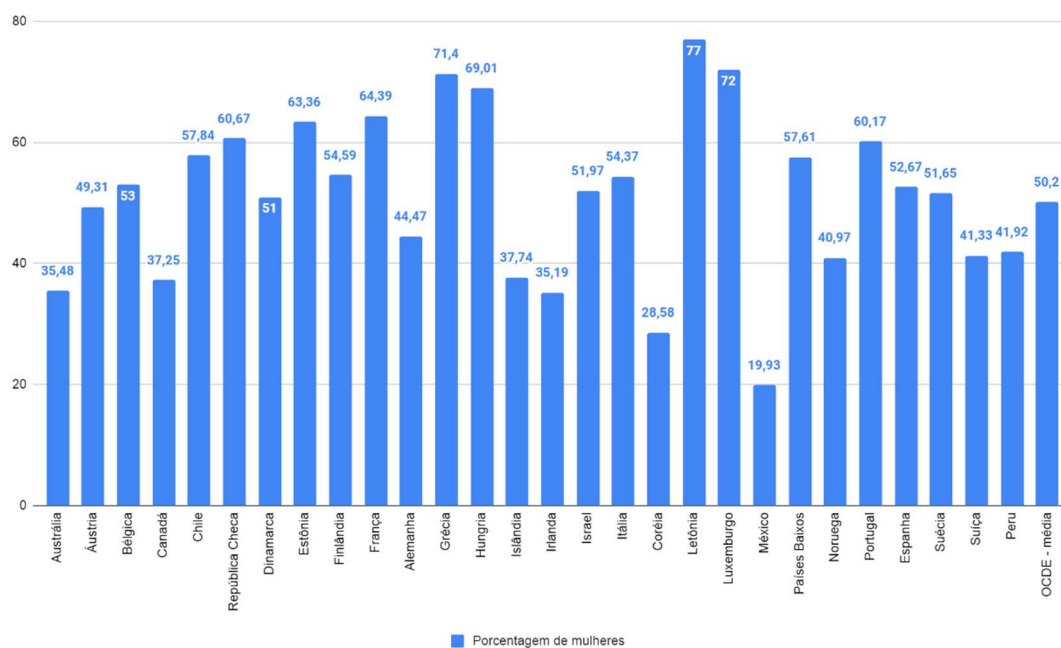
A média da igualdade de gênero nos parlamentos entre os países da OCDE ainda é bem abaixo de 50%, correspondendo a cerca de 30,1 %. Por sua vez, a realidade praticamente se replica quanto à participação das mulheres em cargos ministeriais, considerando a porcentagem de 30,2% como média da OCDE. Segundo a Organização, a participação das mulheres na política é um forte indicativo de como o governo está lidando com a importância e ao processo de inserção da perspectiva de gênero em todo o governo (OCDE, 2019).

5.3. Igualdade de gênero no judiciário

A igualdade de gênero no judiciário considera não apenas a presença das mulheres na primeira instância, na segunda instância nas instâncias especiais, por exemplo, supremo. A igualdade de gênero no judiciário é disposta como uma das questões chaves para que haja uma justiça diversificada, transparente e um estado de direito que seja realmente efetivado. Por sua vez, a participação das mulheres no judiciário em cargos mais altos auxilia na desconstrução de estereótipos de gênero e aumenta a representatividade.

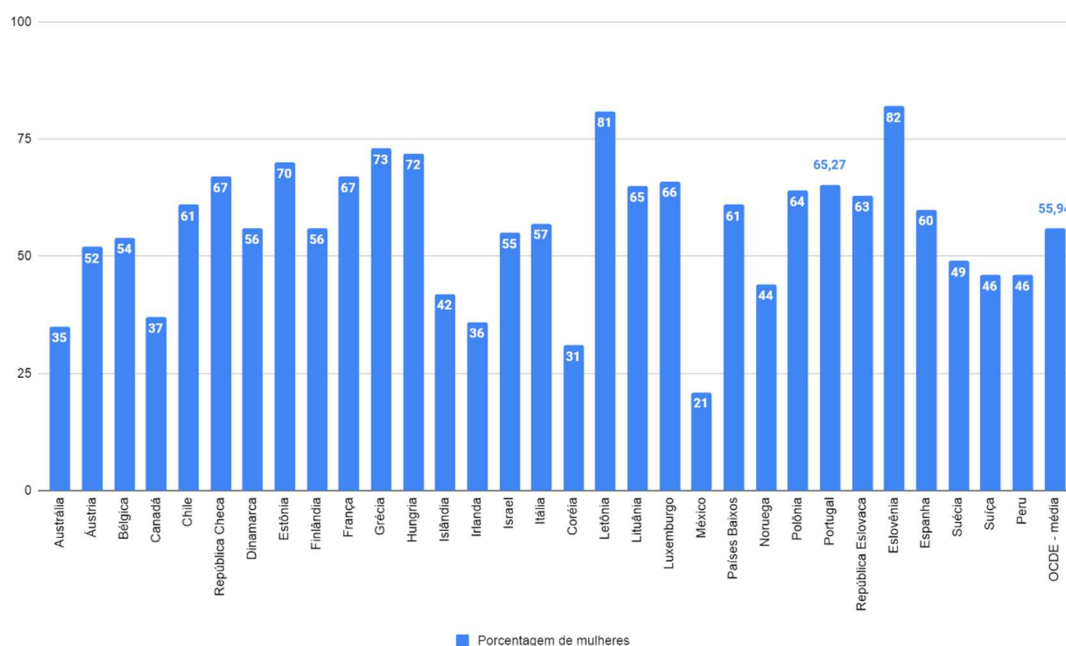
Apesar dos dados demonstrarem que há porcentagem razoável de mulheres no judiciário, a desigualdade de gênero é evidenciada especialmente em cargos mais elevados. A média entre os países da OCDE de participação de mulheres em tribunais supremos chega apenas a 32,97 %

Figura 11.9 - Igualdade de gênero entre juízes profissionais, porcentagem de mulheres, em 2016



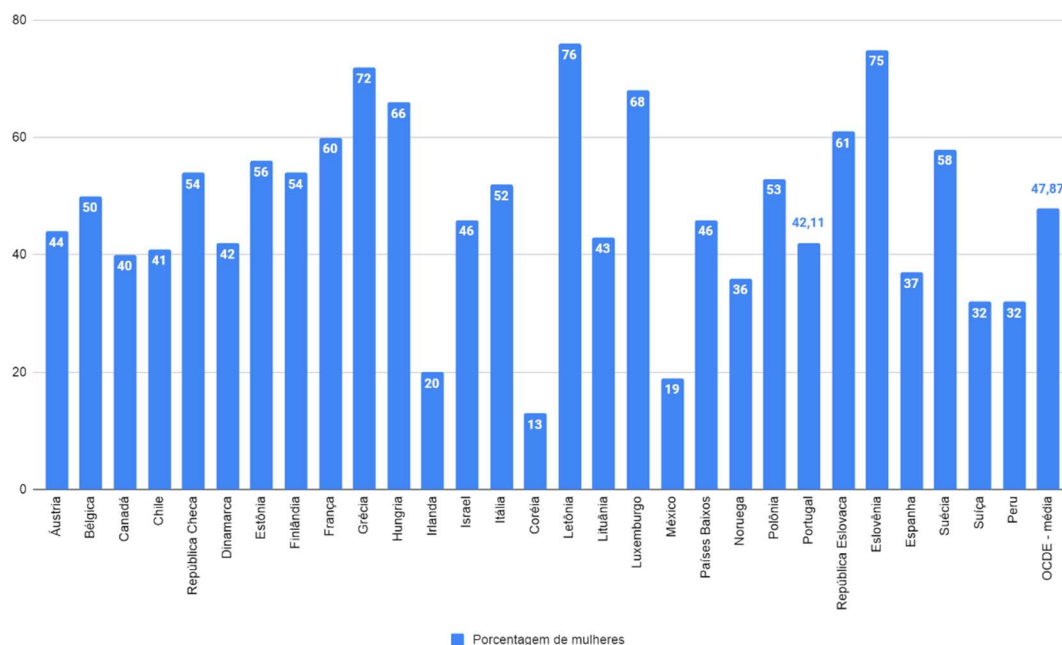
Fonte: OECD, 2020. Elaboração: CCGI/FGV.

Figura 11.10 - Igualdade de gênero nos tribunais de primeira instância, porcentagem de mulheres, em 2016



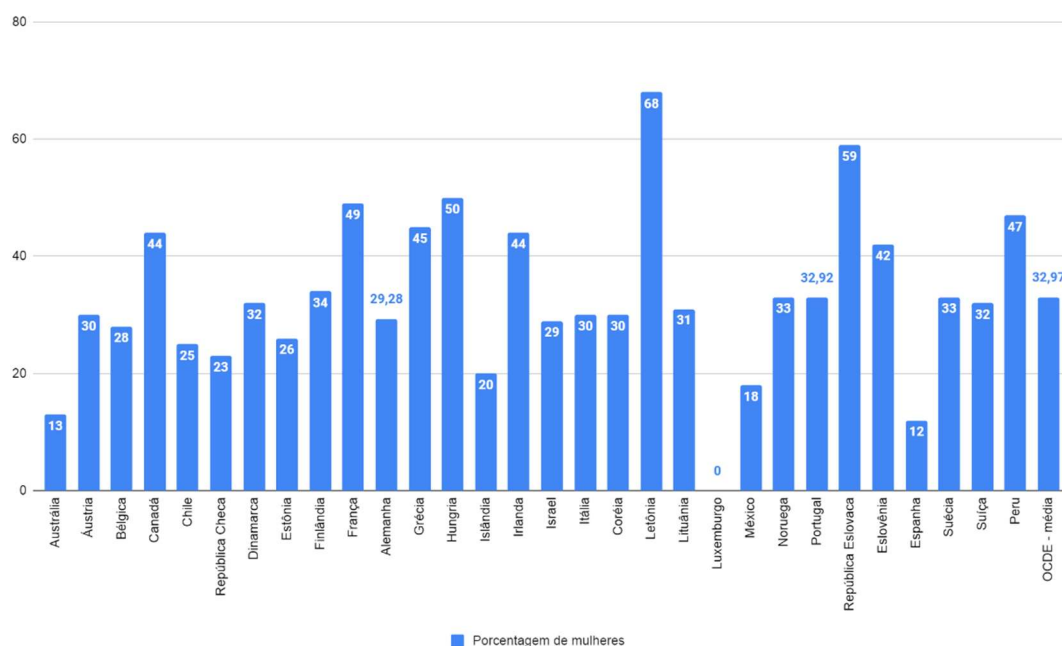
Fonte: OECD, 2020. Elaboração: CCGI/FGV.

Figura 11.11 - Igualdade de gênero nos tribunais de apelação, porcentagem de mulheres, em 2016



Fonte: OECD, 2020. Elaboração: CCGI/FGV.

Figura 11.12 - Igualdade de gênero nos tribunais supremos, porcentagem de mulheres, em 2016



Fonte: OECD, 2020. Elaboração: CCGI/FGV.

Os dados foram obtidos da Comissão Europeia do Conselho da Europa para a Eficiência do Judiciário e de Pesquisa da OCDE realizada em 2017 sobre as práticas do judiciário sensíveis ao gênero.

6. Conclusões

Os trabalhos da OCDE sobre igualdade de gênero são antigos e suas origens acompanharam a evolução do tema junto com os trabalhos da ONU e demais organizações internacionais. A OCDE reconhece que a igualdade de gênero é fundamental para pavimentar o caminho ao desenvolvimento sustentável e na construção de economias prósperas e sociedades justas, inclusivas e equilibradas, em que homens e mulheres tenham iguais oportunidades de inserção, desenvolvimento e tratamentos não discriminatórios.

Para alcançar a igualdade de gênero, a OCDE também reconhece a necessidade da transversalização da perspectiva de gênero na criação, desenvolvimento, implementação e monitoramento de políticas públicas, programas e legislações para que eventuais diferenças de gênero sejam identificadas e superadas, permitindo que homens e mulheres se beneficiem igualmente das ações do governo e das suas estratégias de governança pública.

Segundo a Organização, a garantia da adoção da transversalização de gênero na administração pública, nos governos, no judiciário e na legislatura demanda ir além da inclusão das mulheres no setor público em termos quantitativos. Trata-se, portanto, de um processo mais complexo de transformação de cultura, estrutura e instituição para desconstruir as barreiras que se impõe e que dificultam a concretização da igualdade de gênero no setor público.

Desse modo, a OCDE possui dois principais mecanismos que advieram das Recomendações da Organização para Implementação da Transversalização e da Igualdade de Gênero no Setor Público: o primeiro trata do *Toolkit* sobre Governança para a Igualdade de Gênero que auxilia os governos na implementação da Recomendação da OCDE sobre Igualdade de Gênero na Vida Pública de 2015; o segundo trata dos indicadores que englobam não apenas a perspectiva de gênero no setor público como também questões sociais (saúde, educação, entre outros). Enquanto o primeiro auxilia na inclusão da perspectiva de gênero na organização da vida pública de modo geral que afeta a vida privada, o segundo permite a análise mais objetiva das questões de gênero na medida em que organiza e apresenta dados que se são importantes para projeção de reformas.

O alcance da igualdade de gênero no setor público, inclusive na direção da governança pública, é vital para maior representatividade entre o setor público e a sociedade, maior legitimidade na tomada de decisão, mediante o alcance de visões críticas e de questões sensíveis para homens e mulheres igualdade. Além disso, é um dos fatores necessários para a obtenção de leis, regulamentos e políticas bem como obter processos de tomada de decisões que tenham maior qualidade, independência e imparcialidade. Logo, a inserção da perspectiva de gênero no setor público para governança da OCDE se torna elemento basilar, não podendo ser avaliado apenas em termos de quantidade, mas no todo do setor público.

Referências:

ADBG. AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP. *Operations Evaluation Department (OPEV). Mainstreaming gender equality: a road to results or a road to nowhere? An evaluation synthesis. Working paper*. May, 2011. Disponível em: <http://www.oecd.org/derec/afdb/48294202.pdf>

COUNCIL OF EUROPE. **What is gender mainstreaming?** Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/genderequality/what-is-gender-mainstreaming>

HAFNER-BURTON, Emilie; POLLACK, Mark A. *Mainstreaming Gender in Global Governance*. **European Journal of International Relations**, 2002. Vol. 8(3), p. 339-373. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1354066102008003002>

OECD - G-20. **Women at Work in G20 countries: Progress and policy action**. 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/g20/summits/osaka/G20-Women-at-Work.pdf>

OECD. **2015 OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life**. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264252820-en.pdf?expires=1593435048&id=id&accname=guest&checksum=5F64089C7A387813DB7F56944E553DF9>

OECD. **Accountability for gender equality and mainstreaming**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gender/governance/toolkit/government/accountability/>

OECD. **OECD Assessment of gender impacts of various public governance dimensions**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gender/governance/toolkit/government/assessment-of-gender-impact/>

OECD. **Closing the Gender Gap: Act Now**. 2012. Disponível em: <https://www.oecd.org/els/family/closingthegap.htm>

OECD. **Complaint and appeal mechanisms to protect rights for gender equality**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gender/governance/toolkit/government/complaints-appeals/>

OECD. **DAC Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation**. 1999. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/gender-development/28313843.pdf>

OECD. **DAC Guiding Principles for Aid Effectiveness, Gender Equality and Women's Empowerment**. 2008. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/gender-development/42310124.pdf>

OECD. **Fast forward to gender equality: mainstreaming, implementation and leadership**. 2019. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/fast-forward-to-gender-equality_g2e9faa5-en#page0

OECD. **Gender Initiative**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gender/>

OECD. **Government at a Glance 2019**. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/8ccf5c38-en.pdf?expires=1594137723&id=id&accname=guest&checksum=1546C0827F7D6770D9AD127552D0404A>

OECD. **Inclusive Growth**. Disponível em: <https://www.oecd.org/inclusive-growth/>

OECD. **Institutional mechanisms for gender equality and mainstreaming**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gender/governance/toolkit/government/institutionalmechanisms/>

OECD. **Integration of the gender perspective in all phases of the budget cycle**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gender/governance/toolkit/government/integration-in-budget-cycle/>

OECD. **MENA**. Disponível em: <http://www.oecd.org/mena/>

OECD. **OECD Development Centre's Social Institutions and Gender Index**. Disponível em: <https://www.genderindex.org/>

OECD. **OECD Gender budgeting framework: highlights**. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Gender-Budgeting-Highlights.pdf>

OECD. **OECD Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality: Implementing the 2015 OECD Recommendation on Gender Equality in Public Life.** Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/toolkit-for-mainstreaming-and-implementing-gender-equality.pdf>

OECD. **OECDgov. OECD Recommendation on Gender Equality in Public Life.** 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=4PYKTGPJTJg>

OECD. **On-Line Guide to OECD Intergovernmental Activity.** Disponível em: <https://oecdgroups.oecd.org/Bodies/ListByNameView.aspx?book=true>

OECD. **Policy framework for investment: User's toolkit. Chapter 10: Public Governance.** 2020. Disponível em: <http://www.oecd.org/investment/toolkit/policyareas/publicgovernance/41890394.pdf>

OECD. **Public Governance Committee.** Disponível em: <https://oecdgroups.oecd.org/Bodies/ShowBodyView.aspx?BodyID=863>

OECD. **Public Governance Committee. Handbook.** Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/Handbook.pdf>

OECD. **Report on the implementation of the OECD Gender Recommendations – some progress on gender equality but much left to do.** 2017. C(2017)44/REV1. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/C\(2017\)44/REV1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(2017)44/REV1/en/pdf)

OECD. **Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality.** Disponível em: <https://www.oecd.org/gender/governance/toolkit/>

OECD. **Women in Government.** Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/women-in-government.htm>

OECD. Working Party on Working Party On Gender Mainstreaming And Governance. Disponível em: <https://oecdgroups.oecd.org/Bodies/ShowBodyView.aspx?BodyID=7732&BodyPID=12127&Lang=en&Book=False>

THORSTENSEN, Vera Helena; GULLO, Marcelly Fuzaro. **O Brasil na OCDE: membro pleno ou mero espectador?** 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/23926>

UN. **Charter of the United Nations.** 1945. Disponível em: <https://www.un.org/en/charter-united-nations/>

UN. Department of Economic and Social Affairs. **Sustainable Development. 17 Goals.** Disponível em: <https://sdgs.un.org/goals>

UN. **Forward-looking Strategies for the Advancement of Women.** 1985. Disponível em: Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/confer/nfls/Nairobi1985report.txt>

UN. **Gender mainstreaming: an overview.** 2002. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/e65237.pdf>

UN. **Gender mainstreaming: extract from Report of the Economic and Social Council for 1997 (A/52/3, 18 September 1997).** Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/daw/csw/GMS.PDF>

UN Women. **Gender mainstreaming.** Disponível em: <https://www.unwomen.org/en/how-we-work/un-system-coordination/gender-mainstreaming>

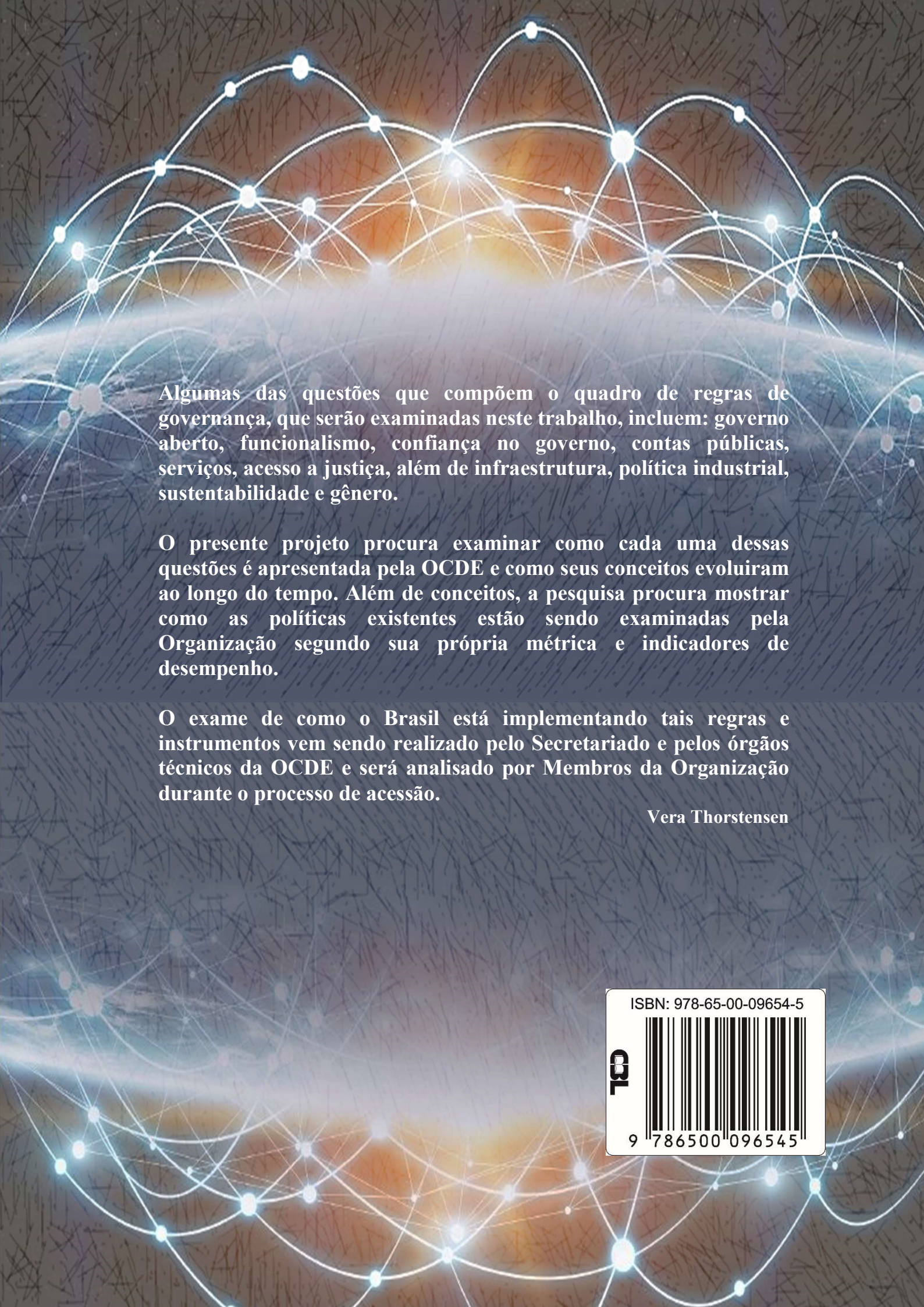
UN Women. **IANWGE.** Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/ianwge/>

UN Women. **The United Nations Fourth World Conference on Women.** 1995. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/plat1.htm>

UN Women. Disponível em: <https://www.unwomen.org>

WIP. **Women in Parliament.** Disponível em: <https://www.womenpoliticalleaders.org/about/>





Algumas das questões que compõem o quadro de regras de governança, que serão examinadas neste trabalho, incluem: governo aberto, funcionalismo, confiança no governo, contas públicas, serviços, acesso a justiça, além de infraestrutura, política industrial, sustentabilidade e gênero.

O presente projeto procura examinar como cada uma dessas questões é apresentada pela OCDE e como seus conceitos evoluíram ao longo do tempo. Além de conceitos, a pesquisa procura mostrar como as políticas existentes estão sendo examinadas pela Organização segundo sua própria métrica e indicadores de desempenho.

O exame de como o Brasil está implementando tais regras e instrumentos vem sendo realizado pelo Secretariado e pelos órgãos técnicos da OCDE e será analisado por Membros da Organização durante o processo de acesso.

Vera Thorstensen

ISBN: 978-65-00-09654-5

