

**Working
Paper**

532

CCGI - Nº 27
Working Paper Series
SETEMBRO DE 2020



**SAO PAULO SCHOOL
OF ECONOMICS**

**Governança Pública: a evolução do tema na OCDE e as
diretrizes para o Brasil**

Vera Thorstensen
Thiago Nogueira

As manifestações expressas por integrantes dos quadros da Fundação Getulio Vargas, nas quais constem a sua identificação como tais, em artigos e entrevistas publicados nos meios de comunicação em geral, representam exclusivamente as opiniões dos seus autores e não, necessariamente, a posição institucional da FGV. Portaria FGV Nº19

Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas FGV EESP

www.fgv.br/eesp

Governança Pública: a evolução do tema na OCDE e as diretrizes para o Brasil

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; direito administrativo; direito internacional

Abstract: The OECD has discussed public governance issues at least since the 1990s. The Public Governance Committee was created in 1996. Since then, the OECD has given special attention to this area because it considers that an efficient government and that makes good use of public resources delivers better public services to its citizens. This study explains the evolution of this issue at the OECD and how the Organization defines public governance, its areas and the legal instruments available to encourage OECD members to comply with public governance guidelines. It also points out issues and values for which Brazil would have to comply with in order to accede to the OECD as a full member.

Keywords: public governance; OECD; administrative law; international 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

¹ Coordenadora do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimento da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas (CCGI-EESP/FGV) e Titular da Cátedra OMC no Brasil.

² Coordenador Jurídico do CCGI-EESP/FGV e da Cátedra OMC no Brasil, advogado desde 2010.

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 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).

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).

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”.

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 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

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

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)

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 2 – 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; • 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>;

	<ul style="list-style-type: none"> • 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

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.”

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 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

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.*

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: um nexos 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.

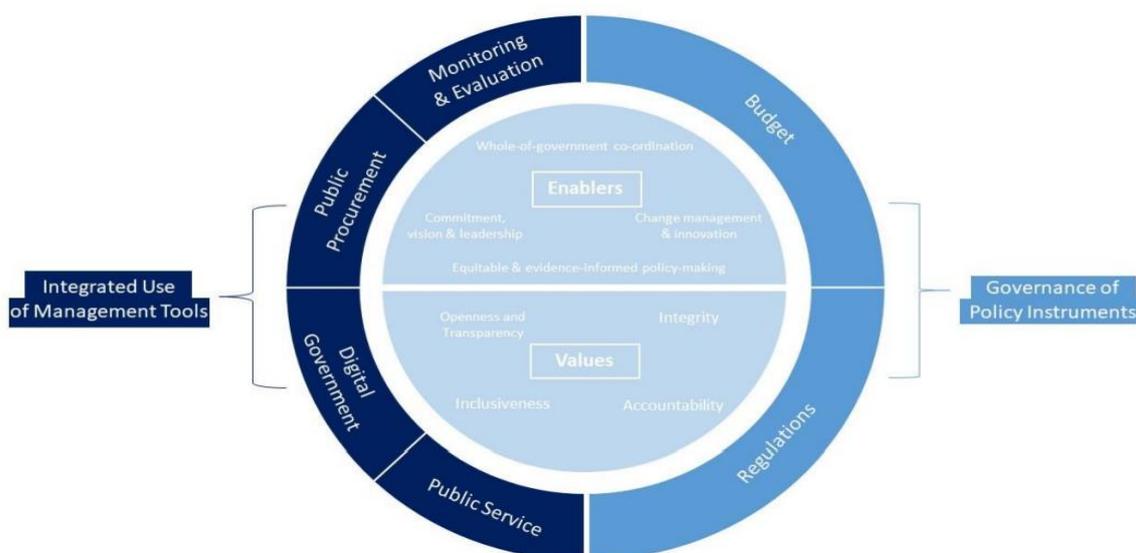
Os facilitadores (ou *enablers*, em inglês) consistem nas práticas que dão apoio à definição efetiva e à implementação de reformas. A OCDE os elenca em “comprometimento, visão e liderança; elaboração de políticas públicas baseadas em evidências e que sejam equitativas; mudança de gestão e inovação; e 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 – Elementos da Governança Pública Sólida

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.



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

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.*

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

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.*

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.

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)

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.*

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.

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

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.*

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.

Em geral, o *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

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.*

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;
- 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 acesso.

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 – *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
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 – 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.]*

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

Multi-level governance, including the ability of central and sub-national administrations to implement 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.”

Panorama da Administração Pública publicado pela OCDE analisa, além de seus membros e países em processo de acesso, a Indonésia e os BRICS.

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.

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?*”

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.

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.

Considerações finais

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 bibliográficas

- 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.