

# Gestão do Investimento Público:

Experiência institucional da Coreia do Sul e  
possíveis aprendizados para o Brasil

**Igor Palmeira Corrêa Vieira**

---

José Oswaldo Cândido Júnior

Coletânea de Pós-Graduação, v.5, n.1  
**Políticas Públicas**



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**MINISTROS**

José Mucio Monteiro (Presidente)

Ana Arraes (Vice-presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz de Oliveira

Raimundo Carreiro

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

**MINISTROS-SUBSTITUTOS**

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU**

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



**Instituto Serzedello Corrêa**  
Escola Superior do Tribunal de Contas da União

**DIRETOR GERAL**

Fábio Henrique Granja e Barros

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO DE  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Clémens Soares dos Santos

**CONSELHO ACADÊMICO**

Maria Camila de Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

**COORDENADOR ACADÊMICO**

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

**COORDENADOR EXECUTIVO**

Georges Marcel de Azeredo Silva

**PROJETO GRÁFICO E CAPA**

Núcleo de Comunicação - NCOM/ISC

# **Gestão do Investimento Público:** Experiência institucional da Coreia do Sul e possíveis aprendizados para o Brasil

**Igor Palmeira Corrêa Vieira**

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

**Orientador(a):**

José Oswaldo Cândido Júnior

**Banca examinadora:**

José Oswaldo Cândido Júnior

Luiz Ricardo Mattos Teixeira  
Cavalcante

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

VIEIRA, Igor. **Gestão do Investimento Público**: experiência institucional da Coreia do Sul e possíveis aprendizados para o Brasil. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília DF. 200 fl.

## CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Igor Palmeira Corrêa Vieira

TÍTULO: Gestão do Investimento Público: experiência institucional da Coreia do Sul e possíveis aprendizados para o Brasil.

GRAU/ANO: Especialista/2020

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Igor Palmeira Corrêa Vieira  
igorpcv@gmail.com

## FICHA CATALOGRÁFICA

A ficha de identificação é elaborada pelo próprio autor.

Orientações em:

<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-ministro-ruben-rosa/servicos/normalizacao-de-publicacoes.htm>

# **Gestão do Investimento Público:** Experiência institucional da Coreia do Sul e possíveis aprendizados para o Brasil. 2020

**Igor Palmeira Corrêa Vieira**

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Avaliação de Políticas Públicas realizado pela Escola Superior do Tribunal de Contas da União como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 27 de outubro de 2020.

**Banca Examinadora:**

---

Prof. José Oswaldo Cândido Júnior, Dr.  
Orientador  
Senado Federal

---

Prof. Luiz Ricardo Mattos Teixeira Cavalcante, Dr.  
Coorientador  
Senado Federal

Dedico esse trabalho a minha esposa e  
filho. Sem eles, nada mais faz sentido.

## **Agradecimentos**

Agradeço ao meu orientador, José Oswaldo, pela paciência, e em especial ao Instituto Serzedello Corrêa, na pessoa do Pedro Paulo, por compreender os desafios que a pandemia criou nas nossas vidas pessoais.



## Resumo

O Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, estabeleceu uma série de limitações para os gastos públicos por um período de vinte anos, forçando a necessidade de um debate mais qualificado sobre a priorização de políticas públicas e as decisões alocativas do orçamento. O governo federal deu início a uma expansão institucional de ferramentas de gestão de gastos, dentre elas, de Gestão do Investimento Público. Este trabalho traz a experiência sul coreana de mais de vinte anos de implantação de seu sistema de Gestão do Investimento Público com potenciais aprendizados para o sistema brasileiro federal em construção, faz algumas sugestões e, por fim, recomenda que sejam realizadas pesquisas futuras com base nos trabalhos apresentados na conferência sobre o modelo sul coreano realizada em 2019 em Seul, República da Coreia.

**Palavras-chave:** gestão do investimento público; República da Coreia; estudo prévio de viabilidade; novo regime fiscal; Emenda Constitucional nº 95.

## Abstract

The New Tax Regime, instituted by Constitutional Amendment No. 95, generates a series of limitations on public spending for a period of twenty years, forcing the need for a more qualified debate on the prioritization of public policies and allocative budget decisions. This work brings the South Korean experience of more than twenty years of implementing its Public Investment Management system with potential learnings for the Brazilian federal system under construction, makes some suggestions and, finally, recommends that future research be carried out based on the papers at the 2019 South Korean model conference in Seoul, Republic of Korea.

**Keywords:** public investment management; Republic of Korea; preliminary feasibility study; new tax regime; Constitutional Amendment No. 95.

## Lista de figuras

Figura 1: Ferramentas de Avaliação de Governança Fiscal do FMI .....	21
Figura 2: Solidez Institucional das Instituições de Gestão do Investimento Público..	24
Figura 3: Procedimento Institucional do EPV .....	39

## Lista de tabelas

Tabela 1: Dados comparativos entre Brasil e Rep. da Coreia .....	23
------------------------------------------------------------------	----

## Lista de quadros

Quadro 1: Resumo da análise da GIP pelo FMI .....	26
Quadro 2: Objetivos e estratégias do IDC .....	34

## Lista de abreviaturas e siglas

AGIP	Avaliação da Gestão do Investimento Público
AL	Países da América Latina
CAIPP	Centro de Administração de Investimentos Privados e Públicos
CDI	Centro de Desenvolvimento Internacional
CPE	Conselho de Planejamento Econômico
EC	Emenda Constitucional
EME	Economias Emergentes
EPPA	Escola de Políticas Públicas e Administração
EPV	Estudo Preliminar de Viabilidade
EV	Estudos de Viabilidade
FAD	Departamento de Finanças Públicas do FMI
FMI	Fundo Monetário Internacional
GIP	Gestão de Investimento Público
G20	Grupo dos 20
PCC	Programa de Compartilhamento de Conhecimento
RED	Reavaliação da Estimativa de Demanda
REV	Reavaliação do Estudo de Viabilidade
SGCTP	Sistema de Gerenciamento do Custo Total de Projeto
TIR	Taxa Interna de Retorno
VPL	Valor Presente Líquido

## Sumário

<b>1. Introdução</b> .....	<b>15</b>
<b>2. Problema e justificativa</b> .....	<b>17</b>
<b>3. Objetivos</b> .....	<b>17</b>
3.1. Objetivo geral .....	18
3.2. Objetivos específicos .....	18
<b>4. Metodologia</b> .....	<b>18</b>
<b>5. Fundamentação teórica</b> .....	<b>20</b>
<b>6. Desenvolvimento</b> .....	<b>28</b>
<b>7. Considerações finais</b> .....	<b>49</b>
<b>Referências bibliográficas</b> .....	<b>50</b>

## 1. Introdução

O Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional (EC) nº 95 de dezembro de 2016, instituiu uma série de limitações para os gastos públicos por período de vinte anos, forçando a necessidade de um debate mais qualificado sobre a priorização de políticas públicas e as decisões alocativas do orçamento. Um dos objetivos passou a ser a priorização de políticas com maiores retornos sociais, evitando o método tradicional de cortes lineares ou somente com base em força política.

Como parte do esforço de preparar o governo federal para a nova realidade de restrição orçamentária, em agosto de 2017, uma missão do Departamento de Finanças Públicas do FMI, a convite, visitou Brasília para conduzir uma Avaliação da Gestão do Investimento Público (GIP). Como resultado desse trabalho, em 2018, o relatório identificou especial fragilidade na “priorização estratégica dos investimentos e avaliação e seleção de projetos”. No mesmo período, em paralelo, o governo federal por meio do trabalho conjunto de diferentes instituições, emitiu dois decretos, Decretos nº 9.191/2017 e nº 9.203/2017, seguidos dos guias “Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise *Ex Ante*” e “Avaliação de Políticas Públicas - Guia prático de Análise *Ex Post*”. Os decretos implementaram, entre outros, a obrigatoriedade de se avaliar os gastos diretos e a abdicção da receita, ou ainda conhecidas como isenções fiscais. Já os guias *ex ante* e *ex post*, visam servir de referência para uma implementação progressiva de novas técnicas qualitativas e quantitativas visando uma intervenção pública mais racional e criteriosa.

Este trabalho tem como objetivo analisar elementos da experiência sul coreana na implantação de uma GIP<sup>1</sup>, sob a responsabilidade do Centro de Administração de Investimentos Privados e Públicos (CAIPP), como modelo de aprendizados únicos para as instituições nacionais. A justificativa é que a República da Coreia é um país referência em rápido crescimento econômico e desenvolvimento de instituições públicas de qualidade. Ainda que considerando as diferenças consideráveis de cultura, geografia e geopolíticas, o estudo da experiência sul coreana traz novas

---

<sup>1</sup> “Gestão do Investimento Público é uma ferramenta de gerenciamento dos gastos governamentais em infraestrutura pública de forma estratégica e eficiente.” (JICA, 2018).



particularidades não encontradas nos casos tradicionais de estudo, como os países europeus ou de tradição próxima àquele continente, como EUA e Austrália.

## 2. Problema e justificativa

O Novo Regime Fiscal, instituído pela EC nº 95/2016, limitou os gastos públicos por período de vinte anos, forçou a necessidade de um debate mais qualificado sobre a priorização de políticas públicas e as decisões alocativas do orçamento. Desde 2017, o governo federal tomou uma série de medidas para reforçar as metodologias para seleção e priorização das políticas públicas e seus gastos. Portanto, avaliar e adotar elementos da experiência internacional pode ser um dos meios importantes como instrumento de aprendizado para adoção de técnicas de sucesso para ampliar a eficiência dos gastos públicos. Nesse sentido, surge uma questão básica objeto dessa pesquisa: O governo federal brasileiro poderia aprender com a experiência sul coreana na implantação institucional da Gestão do Investimento Público, dado que esse País é reconhecido por abrigar instituições públicas de qualidade e por um modelo de crescimento econômico exitoso?

## **3. Objetivos**

### **3.1. Objetivo geral**

O objetivo deste trabalho é verificar como a experiência da Gestão do Investimento Público (GIP) implementada na República da Coreia poderia contribuir para o processo de construção institucional da GIP em andamento no Brasil.

### **3.2. Objetivos específicos**

Disponibilizar informações inéditas no Brasil sobre o processo de institucionalização da GIP na República da Coreia, e com base na experiência sul coreana e achados do relatório de assistência técnica do FMI de 2018, listar algumas recomendações para a implantação em andamento e melhoria da GIP no Brasil.

## 4. Metodologia

Pesquisa descritiva e aplicada.

Destaca-se que apesar da barreira existente das fontes originais estarem em coreano, buscou-se fazer uso de relatórios e diversos materiais disponíveis nos sites oficiais do governo sul coreano na língua inglesa com intuito de analisar o modelo daquele país no tocante à gestão do investimento público.

Trata-se de uma pesquisa descritiva e exploratória dado que tem o propósito de descrever, abordar e explorar aspectos de um fenômeno (Mattar, 2005), que se refere à experiência sul coreana na gestão do investimento público e suas contribuições para o modelo em curso no Brasil. A pesquisa tem natureza qualitativa ao analisar processos, construir significados e realizar interpretações sobre um determinado objeto (Araújo, 2013).

## 5. Fundamentação teórica

Um documento importante sobre o assunto é o *Framework for Review in Public Investment Efficiency*<sup>2</sup> do Banco Mundial. Oferece um roteiro para avaliar a gestão do investimento público, seja numa agência ou no governo como um todo. A mesma técnica serve para orientar a organização na implementação de etapas e procedimentos, com vistas a melhorar o desempenho do investimento. Usado pelo Banco Mundial, esse método serve para diagnosticar o desempenho de governos na Gestão do Investimento Público (GIP), comparando a realidade desses com um referencial teórico que distingue oito etapas básicas do processo de investimento.

Segundo o FMI (FMI, 2018), o investimento público pode ser um catalizador importante para o crescimento econômico, mas esse investimento deve ser feito de forma eficiente. Ainda segundo a instituição, cerca de 30% dos benefícios internalizáveis do investimento público são perdidos durante o processo de planejamento, alocação e implementação. Assim, uma melhora no processo de governança poderia diminuir essa perda, auxiliando no melhor aproveitamento dos recursos sempre escassos frente às demandas crescentes da sociedade.

Uma apropriada GIP é considerada como um componente crucial para aumentar a eficiência e eficácia do investimento em infraestrutura e para contribuir para a aceleração do desenvolvimento econômico. Segundo (Kim et al. 2020) o incremento da governança corporativa nos diferentes níveis de governo que interfiram no ciclo do projeto pode levar a melhoras significativas no uso dos recursos públicos.

O FMI possui uma ferramenta referência em avaliação de governança fiscal<sup>3</sup>. Esse modelo foi desenvolvido pelo instituto a partir de 2012 e recebeu melhoras posteriores. O relatório do fundo, *Public Investment Management Assessment: Review and Update* (FMI, 2018), traz a tabela abaixo que resume as diversas ferramentas e suas áreas de aplicação que nos ajudam a situar melhor a abrangência do GIP dentro da estrutura de gestão pública. As ferramentas complementam-se umas às outras e a aplicação de uma delas isolada sofrerá limitações se as demais não forem, pelo menos, em parte implementadas. Mas pelo objetivo deste trabalho, e

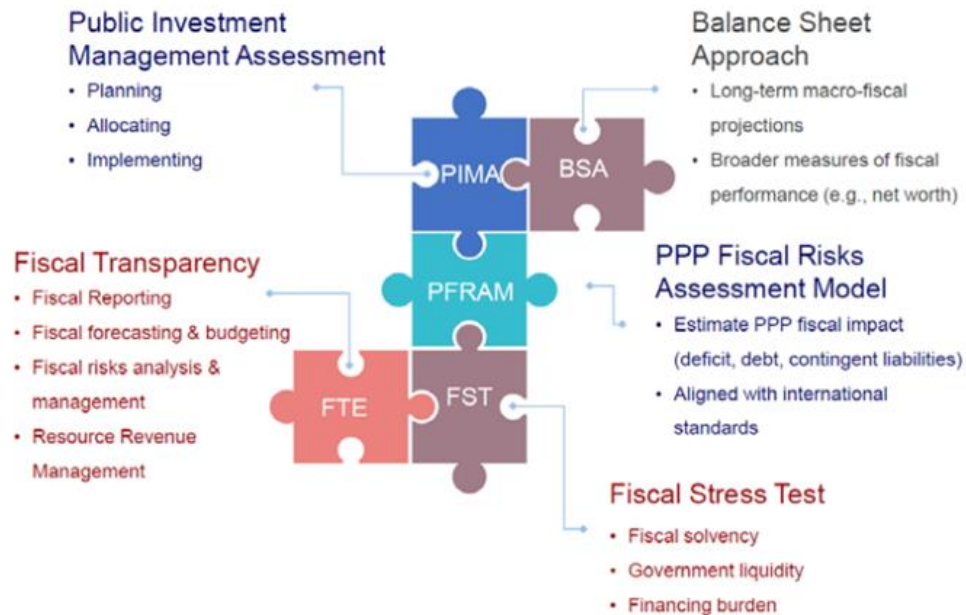
---

<sup>2</sup> Rajaran, Anand (2010).

<sup>3</sup> Do inglês: *fiscal governance assessment tools*.

apesar da Coreia do Sul e o Brasil terem instrumentos das demais ferramentas, o foco desse trabalho será somente no GIP.

Figura 1: Ferramentas de Avaliação de Governança Fiscal do FMI



Fonte: FMI, 2018 II.

Já há consenso de que os recursos públicos precisam ser gerenciados com profissionalismo para que o governo possa atender às crescentes demandas e expectativas da população. O desafio hoje para a administração pública é enorme. O Estado nunca foi tão demandado. A imagem da administração “burocrática”, lenta e ineficiente, apesar de ainda gravada no imaginário de muitos, está cada vez mais ficando na história. Com demandas e expectativas crescentes, as administrações públicas de todos os países estão numa corrida para se modernizarem e serem mais eficientes, o que não é tão trivial tendo em vista que o Estado detém regras e objetivos particulares que dificultam, e mesmo impedem, uma total absorção de métodos e cultura das empresas privadas.

Como consequência direta de uma crise fiscal nos anos 2014 e 2015, o Novo Regime Fiscal, instituído pela EC nº 95 de dezembro de 2016, determinou uma série de limitações para os gastos públicos no período de vinte anos, forçando a necessidade de um debate mais qualificado sobre a priorização das políticas públicas e as decisões alocativas do orçamento. Um dos objetivos passou a ser a priorização

de políticas com maiores retornos sociais, evitando o método tradicional de cortes lineares ou somente com base em força política.

Como parte do esforço de preparar o governo federal para a nova realidade de restrição orçamentária, em agosto de 2017, uma missão do Departamento de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional (FMI), a convite do governo brasileiro, visitou Brasília para conduzir uma Avaliação da Gestão do Investimento Público. Como resultado desse trabalho, em 2018, o relatório identificou especial fragilidade na “priorização estratégica dos investimentos e avaliação e seleção de projetos”. No mesmo período, em paralelo, o governo federal por meio do trabalho conjunto de diferentes instituições, emitiu dois decretos, os Decretos nº 9.191/2017 e nº 9.203/2017, seguidos dos guias “Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise *ex ante*” e “Avaliação de Políticas Públicas - Guia prático de análise *ex post*”. Os decretos implementaram, entre outros, a obrigatoriedade de se avaliar os gastos diretos e a abdicção da receita, ou ainda conhecidas como isenções fiscais. Já os guias *ex ante* e *ex post*, visam servir de referência para uma implementação progressiva de novas técnicas qualitativas e quantitativas, com vistas a uma intervenção pública mais racional e criteriosa.

Este trabalho traz parte da experiência sul coreana dos últimos anos na implantação de uma Gestão do Investimento Público (GIP)<sup>4</sup>, sob a responsabilidade do Centro de Gestão de Investimento Público e Privado em Infraestrutura (CGIPPI), com aprendizados únicos para as instituições nacionais, já que a Coreia do Sul é um país referência em rápido crescimento econômico e desenvolvimento de instituições públicas de qualidade. Ainda que existam diferenças consideráveis de cultura, geografia e geopolítica<sup>5</sup>, o estudo da experiência sul coreana traz novas particularidades não encontradas nos países usados tradicionalmente em estudos no tema no Brasil, como os países europeus ou de tradição próxima àquele continente, como EUA, Austrália e Chile. Segue tabela abaixo com alguns números que demonstram alguns indicadores e informações geográficas entre o Brasil e a República da Coreia.

Tabela 1 – Dados comparativos entre Brasil e Rep. da Coreia

---

<sup>4</sup> Do inglês: *Public Investment Management – PIM*.

<sup>5</sup>

	<b>Brasil</b>	<b>Rep da Coreia</b>
<b>População (milhões)</b>	<b>209</b>	<b>52</b>
<b>Área territorial (mil km<sup>2</sup>)</b>	<b>8.516</b>	<b>100</b>
<b>Densidade populacional (hab km<sup>2</sup>)</b>	<b>25</b>	<b>529</b>
<b>PNB (PPP - bilhões)</b>	<b>3.041</b>	<b>2.180</b>
<b>PNB per capita (mil)</b>	<b>15</b>	<b>42</b>
<b>Posição no PISA 2018</b>	<b>66º</b>	<b>6º</b>
<b>Ranking Competitividade (2018)</b>	<b>71º</b>	<b>13º</b>

Fontes: Banco Mundial<sup>6</sup>; OCDE<sup>7</sup>; Fórum Econômico Mundial<sup>8</sup>.

Destaca-se que o estudo da experiência sul coreana sofreu limitações tendo em vista a barreira da língua, o que limita o escopo, tendo em vista que só materiais traduzidos para o inglês puderam ser acessados. Assim, um facilitador nesse processo, é a vontade desse país asiático de ter visibilidade internacional. O que levou a uma vasta oferta de informações em inglês e disponibilização de órgãos públicos especializados em disseminação e facilitação de acesso aos dados públicos.

### **Avaliação da Gestão do Investimento Público do governo federal pelo FMI**

No período de 9 a 23 de agosto de 2017, a convite do Secretário do Tesouro Nacional, uma missão do Departamento de Finanças Públicas do FMI visitou Brasília para conduzir uma Avaliação da Gestão de Investimento Público (AGIP)<sup>9</sup> no governo federal. O resultado desta visita está materializado no relatório Avaliação da Gestão do Investimento Público, de novembro de 2018<sup>10</sup>. O documento (FMI, 2018 II) chama a atenção por demonstrar como a situação da infraestrutura nacional é deficiente, mesmo em comparação com países com indicadores econômicos e sociais similares aos brasileiros. No período de 1995 a 2015, o investimento público teria sido, em média, de 2% do PIB, em comparação com 6,4% nas chamadas economias

<sup>6</sup> Endereços eletrônicos: [https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report\\_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=BRA](https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=BRA) e [https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report\\_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=KOR](https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=KOR).

<sup>7</sup> Endereço eletrônico: <https://www.oecd.org/pisa/publications/pisa-2018-results.htm>.

<sup>8</sup> Endereço eletrônico: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf).

<sup>9</sup> Do inglês: *Public Investment Management Assessment – PIMA*.

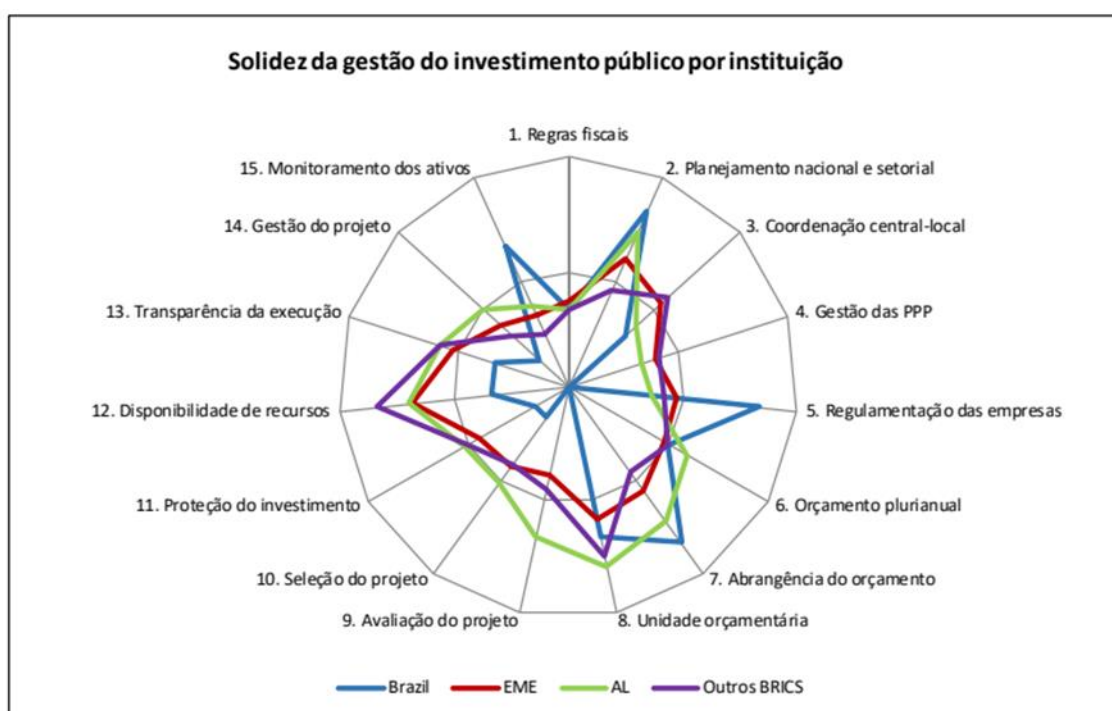
<sup>10</sup> Endereços onde estão disponíveis a versão em português do relatório: <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2018/novembro/gestao-do-investimento-publico-do-brasil-e-avaliada-pelo-fmi>; e <http://www.planejamento.gov.br/noticias/fmi-avalia-gestao-do-investimento-publico-do-brasil>.



emergentes (EME) e 5,5% nos países da América Latina (AL). Como consequência desse baixo investimento, em 2015, o estoque de capital público era de apenas 35% do PIB, em comparação com uma média de 92% nas EME e de 86% na AL. Considerando ainda o impacto fiscal que o país sofreu a partir de 2015, o próprio governo federal, por meio de suas instituições, reconheceu a necessidade de aprimoramento da GIP e solicitaram ajuda ao FMI. Segue abaixo o resumo e principais achados.

A tabela abaixo congrega 15 dimensões avaliadas do GIP do governo federal brasileiro em comparação com a média de grupos de países em níveis de desenvolvimento econômico e social mais próximos aos brasileiros, como demais países emergentes, América Latina e os demais países do BRICS (Rússia, Índia, China e África do Sul).

Figura 2: Solidez Institucional das Instituições de Gestão do Investimento Público



Fonte: FMI, 2018 II.

As áreas mais fortes incluem o planejamento nacional, abrangência do orçamento, regulamentação das empresas e monitoramento dos ativos. As áreas mais deficientes foram nas fases de alocação e implementação, avaliação e seleção de

projetos, proteção dos investimentos, disponibilidade de recursos e gestão de projetos. Já as instituições responsáveis pela implementação e eficácia são avaliadas como média ou baixa.

Ainda segundo o relatório (FMI, 2018 II), as áreas que apresentam as maiores deficiências são as de priorização estratégica dos investimentos e avaliação e seleção de projetos. As seguintes responsabilidades institucionais foram destacadas como sendo fracas: i) orientação do alto escalão quanto às prioridades; ii) coordenação entre os níveis de governo; e iii) diretrizes centrais sobre seleção e avaliação de projetos. Essas deficiências destacadas, frequentemente, geram projetos de baixa qualidade, o que acaba por afetar sua implementação. Juntamente “com a carência de capacidade em nível subnacional e em alguns ministérios executores, gestão deficiente de projetos e financiamento incerto, contribui para a má execução dos projetos, excesso de custos, atrasos e infraestrutura de baixa qualidade (FMI, 2018 II).

Outras fraquezas, relacionadas a uma cultura altamente legalista nacional, que se materializa numa criação de um sistema institucional excessivamente burocrático, leva a priorização da “conformidade em detrimento da eficiência e dos resultados”. Os detalhes burocráticos acabam se sobrepondo ao direcionamento estratégico e prioritário. As tabelas abaixo, extraídas do relatório do FMI, resumem os achados da equipe da instituição internacional. Com a finalidade de facilitar o entendimento, a GIP está dividida em 3 fases, Planejamento, Alocação e Implementação, seguindo o modelo do FMI de Ferramentas de Avaliação de Governança Fiscal.

#### Quadro 1: Resumo da análise da GIP pelo FMI

Fase/Instituição		Solidez institucional	Eficiência	Prioridade de reforma	
A. Planejamento	1	Regras fiscais	<b>Média.</b> A política fiscal é orientada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, EC95 e Regra de Ouro, mas não há uma âncora para o endividamento público.	<b>Baixa.</b> Devido ao colapso das receitas, o endividamento aumentou e foram feitos cortes nos investimentos para cumprir as metas primárias.	<b>Alta</b>
	2	Planejamento nacional e setorial	<b>Alta.</b> Um grande número de estratégias nacionais e setoriais coexistem com informações sobre custos e foco nos resultados.	<b>Baixa.</b> Priorização deficiente, projeções deficientes de custos e emendas legislativas prejudicaram o potencial para o planejamento.	<b>Alta</b>
	3	Coordenação central-local	<b>Média.</b> O governo federal supervisiona as operações de empréstimos e transferências de capital locais, mas, em sua maior parte, os investimentos federais e locais não são coordenados.	<b>Baixa.</b> As transferências de capital são fragmentadas e o governo federal tem um papel de destaque em projetos de planejamento que poderiam ser transferidos para os governos locais.	<b>Alta</b>
	4	Parcerias Público-Privadas	<b>Baixa.</b> Existe um quadro legal para PPP e concessões, mas não foram divulgadas estratégias ou critérios padronizados para a seleção e nem registro dos passivos contingentes.	<b>Média.</b> Reformas recentes centralizaram a seleção das principais concessões para ajudar a remover os gargalos no ciclo do projeto.	<b>Média</b>
	5	Regulamentação das empresas de infraestrutura	<b>Alta.</b> A estrutura jurídica destina-se a fomentar a concorrência e não há reguladores econômicos na maioria dos mercados de infraestrutura.	<b>Baixa.</b> Não há barreiras para o acesso efetivo ao mercado. As agências regulatórias são, a um só tempo, reguladores e gestores de contratos e poderiam ser mais independentes.	<b>Média</b>

B. Alocação	6	Orçamento plurianual	<b>Média.</b> As projeções para o período de quatro anos do PPA são definidas por ministérios e programas, mas não há tetos orçamentários plurianuais para os gastos de capital.	<b>Baixa.</b> As projeções para quatro anos do PPA não são detalhadas por ano e nem atualizadas. Não há custos para o ciclo de vida completo.	<b>Alta</b>
	7	Abrangência do orçamento	<b>Alta.</b> As informações sobre os investimentos de capital são abrangentes na LOA.	<b>Alta.</b> A abrangência poderia ser melhorada com a inclusão na LOA de mais informações sobre as concessões.	<b>Baixa</b>
	8	Unidade orçamentária	<b>Média.</b> Os orçamentos recorrentes e de capital são preparados por um único ministério e apresentados em um único documento e não por programa.	<b>Média.</b> Não há um processo pelo qual o orçamento possa incorporar sistematicamente os custos recorrentes futuros associados aos projetos de investimento.	<b>Média</b>
	9	Avaliação do projeto	<b>Baixa.</b> Não estão em vigor diretrizes padronizadas para avaliação do projeto e nem exigência de análise econômico/financeira.	<b>Baixa.</b> As propostas de projetos não estão sujeitas sistematicamente às análises econômicas ou de viabilidade financeira.	<b>Alta</b>
	10	Seleção de projetos	<b>Baixa.</b> Não há critérios padronizados nem um processo comum para a seleção de projetos.	<b>Baixa.</b> Não há um processo eficiente de filtragem de projetos para inclusão no orçamento	<b>Alta</b>

C. Implementação	11	Proteção do investimento	<b>Baixa.</b> As regras formais proporcionam pouca proteção aos gastos de capital durante a implementação do orçamento.	<b>Baixa.</b> Os orçamentos efetivos não apresentam previsibilidade do financiamento do orçamento de capital.	<b>Média</b>
	12	Disponibilidade de recursos	<b>Média.</b> As projeções de caixa são preparadas regularmente e os recursos de cooperação internacional estão bem integrados à gestão de caixa.	<b>Baixa.</b> Contingenciamento de gastos e racionamentos de caixa são aplicados com regularidade e prejudicam a implementação eficiente de projetos de capital.	<b>Alta</b>
	13	Transparência de execução	<b>Média.</b> Os projetos do PAC estão sujeitos a monitoramento, mas a transparência da execução do orçamento de capital é variável.	<b>Baixa.</b> Não há auditoria sistemática <i>ex post</i> , e práticas de aquisição deficientes reduzem ainda mais a eficiência da execução do orçamento de capital.	<b>Média</b>
	14	Gestão de projetos	<b>Baixa.</b> Não há uma abordagem padronizada à gestão dos principais projetos de capital.	<b>Baixa.</b> De forma geral, os principais projetos de capital têm atrasos e excesso de custos significativos.	<b>Alta</b>
	15	Contabilização dos ativos	<b>Média.</b> Os ativos não financeiros são contabilizados e apresentados nas demonstrações financeiras.	<b>Média.</b> Foram preparados novos regulamentos sobre a reforma contábil, para ampliar o escopo e a coerência da contabilidade.	<b>Baixa</b>

Fonte: FMI, 2018 II.

O relatório identificou que ações já estavam em andamento para sanar diversas deficiências relacionadas à GIP, identificadas anteriormente à visita da equipe do FMI. Visando agregar aos projetos de melhoria da época, a equipe do FMI apresentou 10 recomendações prioritárias para fortalecer a GIP e aumentar sua eficácia no governo

federal para serem implantadas entre 2017/2018 a 2020. As recomendações, de forma resumida, foram:

- 1) Aproveitando as iniciativas existentes, aumentar a flexibilidade orçamentária e desenvolver novas estruturas de médio prazo;
- 2) Fortalecer a priorização estratégica do investimento público e desenvolver uma carteira (banco) de projetos de alta qualidade, classificados por ordem de prioridade;
- 3) Aprimorar a coordenação entre os governos federal e subnacional no planejamento de investimentos e revisão dos mecanismos de financiamento;
- 4) Reforçar e padronizar os procedimentos de preparação, avaliação e seleção de projetos;
- 5) Aumentar a previsibilidade do financiamento dos projetos de capital de grande porte;
- 6) Aprimorar as capacidades de gestão de projetos e a responsabilização;
- 7) Modernizar as compras públicas;
- 8) Aprimorar o quadro estratégico das PPP e concessões e fortalecer a análise;
- 9) Melhorar a clareza das funções e a independência das agências regulatórias; e
- 10) Desenvolver abordagens sistemáticas para o planejamento, orçamentação e execução da manutenção dos projetos.

Ao trazer aqui a experiência da Coreia na GIP, o objetivo não seria simplesmente copiarmos suas instituições, normas e metodologias. Esse processo de simples cópia de arranjos institucionais de um país para outro, especialmente de um país com melhores instituições para outro com instituições menos desenvolvidas, não é recomendado há algum tempo por especialistas, inclusive pelo Banco Mundial (Kim et al. 2020). Ainda neste organismo internacional, a publicação *The Power of Public Investment Management: Transforming Resources into Assets for Growth*, de 2014, é uma boa referência no tema ao sintetizar as práticas globais e fornecer ajuda técnica em como adotar boas práticas para fortalecer a GIP.

## 6. Desenvolvimento

### Gestão de Investimento Público da República da Coreia

A avaliação de projetos de investimento pelo governo sul coreano começou em 1962 juntamente com a introdução dos planos de desenvolvimento econômico de 5 anos. O governo selecionava os projetos de investimentos que poderiam contribuir para as metas de desenvolvimento levando em consideração a disponibilidade dos recursos próprios, fundos internacionais, tecnologia comprovada e mão-de-obra disponível para serem empregadas do modo mais eficiente possível. Naquele momento, o sistema de avaliação de investimentos estava em sua fase inicial em termos de metodologias técnicas e obteve resultados limitados na quantificação da contribuição dos investimentos para o alcance das metas do plano quinquenal. (KDI, 2012).

Nos anos setenta, a economia começou a crescer rapidamente (com média anual de 10,5% de crescimento do PIB na década)<sup>11</sup>. Como o volume dos investimentos aumentaram, gerando maiores impactos na economia nacional, técnicas e metodologias mais sofisticadas eram necessárias. O país não possuía familiaridade com tais sistemas de avaliação e buscou ajuda de institutos internacionais de referência, como Banco Mundial e experts de outros países. O sistema foi criado e operado nos próximos três anos com “considerável entusiasmo”(KDI, 2012) pelo Conselho de Planejamento Econômico (CPE)<sup>12</sup>, com atribuições relacionadas principalmente ao planejamento e orçamento.

Em 1973, porém, a nova forma de formulação e construção de políticas públicas<sup>13</sup> fracassou, segundo o relatório (KDI, 2012) em alcançar seus objetivos pelos seguintes motivos: 1) número insuficiente de especialistas para avaliar os projetos de investimentos; 2) não confiabilidade no cálculo da taxa de retorno interna executada por não profissionais; 3) técnicas e metodologias de avaliação de investimentos ainda em estágio teórico, com poucas ferramentas práticas disponíveis, gerando resultados

---

<sup>11</sup> Crescimento do PIB da República da Coreia na década de 70: 1970: 10,0%; 1971: 10,5%; 1972: 7,2%; 1973: 14,8%, 1974: 9,5%; 1975: 7,9%; 1976: 13,1%; 1977: 12,3%; 1978: 10,8%; 1979: 8,6%. Fonte: <https://data.worldbank.org/>.

<sup>12</sup> Do inglês: *Economic Planning Board*.

<sup>13</sup> Nesse trabalho, toda vez que estiver escrito “política pública” se refere à palavra em inglês “*policy*”; e “política” se refere à palavra “*politics*”.

limitados nos casos reais; 4) adaptação das metodologias ao caso particular da República da Coreia exigia esforço contínuo de tentativa e erro, com melhoras incrementais contínuas; e 5) não havia força de trabalho com dedicação exclusiva para a tarefa, o que levou a utilização de profissionais de áreas sem a devida qualificação para desempenhar as novas responsabilidades. O governo teria sido “ingênuo” (KDI, 2012), segundo o estudo, ao prever que uma vez implantado o sistema de avaliação, ele passaria naturalmente a fazer parte da cultura organizacional. Essa complacência teria sido uma das causas da falha da política pública.

Apesar de não alcançar os objetivos pretendidos, o experimento de 1970 a 1973, gerou os seguintes avanços: 1) preparação e distribuição de manuais que aprimoraram a compreensão sobre as técnicas e metodologias de avaliação de investimentos; e 2) incremento nas habilidades de planejamento das agências públicas. Em 1976, já havia um consenso que um sistema de avaliação de investimentos era necessário para desenvolver a economia por revelar com mais exatidão os problemas na economia e nas políticas econômicas. Como consequência, o governo decidiu implementar um novo sistema de avaliação de investimentos em 1977.

O novo sistema ficou em operação principalmente no CPE, mas outras agências governamentais com responsabilidades relacionadas à economia executaram avaliações de investimentos de formas diversas. Apesar desses outros atores executarem avaliações, o CPE era o ator principal pelo sistema na medida que o órgão era responsável pelo orçamento e critérios para investimentos externos. Como o órgão detinha o poder de decidir sobre a alocação de recursos públicos e, em alguns casos, sobre projetos privados, era a referência no uso das metodologias para as demais agências e *stakeholders*.

Em 1994, o CPE foi unificado com o Ministério de Finanças, criando o Ministério de Economia e Finanças (MEF). De 1994 a 1998, houve uma nova reavaliação do sistema e ficou exposto que a avaliação de viabilidade dos projetos era “meramente o meio para uma divisão operacional garantir os recursos orçamentários para seu projeto.” (KDI, 2012). Alguns problemas identificados foram: 1) não havia padrão centralizado para determinados coeficientes das avaliações de viabilidades, as taxas de desconto social, por exemplo, que estavam na casa dos 13% nos anos 80, eram consideradas altas dependendo do projeto; 2) em relação a projetos de rodovias, os custos computados pelas diferentes agências eram diferentes para cada projeto.

A partir da Crise Financeira Asiática de 1997-1998, o governo adotou uma série de medidas para melhorar os estudos de viabilidade econômica. O orçamento para 1998 foi aprovado em novembro de 1997 pela Assembleia Nacional com base numa estimativa, que se provaria irrealista, de crescimento de 10,8% do PIB (KDI, 2012). Essa estimativa não era totalmente inviável tendo em vista que o país sul coreano vinha crescendo a taxas excelentes, com média anual de crescimento do PIB de 1990 a 1996 de 8,5%<sup>14</sup>. Devido ao avanço da crise, percebeu-se que era necessário um corte substancial do orçamento. A necessidade de corte levou então a uma revisão nas prioridades dos projetos públicos. Durante as discussões dos dois orçamentos nos anos seguintes, 1998 e 1999 (com variação do PIB de -5,5% e 11,3%<sup>15</sup>, respectivamente), os seguintes principais problemas foram identificados: 1) os estudos de viabilidade realizados nos anos anteriores sobre a supervisão de cada ministério careciam de objetividade e confiabilidade; e 2) não havia uma metodologia padrão e guia obrigatório para os estudos. Ademais, a comissão criada para avaliar o caso, chegou à conclusão que havia elementos suficientes para sustentar a decisão de que os ministérios não deveriam ser responsáveis pelos estudos de viabilidade de novos grandes projetos de sua alçada. Houve resistência, em que os órgãos argumentaram que cada área detinha especificidades únicas e que um único setor no governo não saberia realizar os estudos de todos os ministérios. Uma solução foi encontrada com a criação do sistema de avaliação de pré-viabilidade, no qual o Comitê de Planejamento e Orçamento (MFE) ficaria responsável por realizar esse estudo de pré-viabilidade antes do ministério responsável pelo projeto realizar um estudo de viabilidade completo sobre sua competência.

Em 1998, um novo presidente tomou posse, Kim Dae-Jung, e deu-se início uma série de reformas na administração do governo estimuladas pela crise asiática. Uma força tarefa foi criada com o objetivo de avaliar todo o sistema de avaliação de viabilidade dos projetos. O sistema como um todo passou a ser chamado como uma Gestão de Investimento Público. A revisão concentrou seus esforços no período entre 1994 e 1998, em que 32 projetos de larga escala haviam sido considerados viáveis de um universo de 33. Os responsáveis pelos estudos de viabilidade tinham reduzido os custos dos projetos e superestimado os benefícios de forma consciente para que

---

<sup>14</sup> Crescimento do PIB da República da Coreia entre 1990 e 1996: 1990: 9,8%; 1991: 10,4%; 1992: 6,2%; 1993: 6,8%; 1994: 9,2%; 1995: 9,6%; 1996: 7,6%. Fonte: <https://data.worldbank.org/>.

<sup>15</sup> Fonte: <https://data.worldbank.org/>.

estes parecessem viáveis. Um projeto em especial chamou a atenção, o trem de alta velocidade entre as cidades de Seul e Busan<sup>16</sup>. O projeto até aquele momento tinha sido o de maior valor individual na história do país. O custo inicial estimado saltou de US\$ 5,5 bilhões para o total final de US\$ 18,5 bilhões. Uma comissão criada para investigar o caso, descobriu que o time responsável pelo estudo de viabilidade econômica teria propositalmente subestimado o custo para tornar o projeto viável.

O relatório final da força tarefa chegou as seguintes conclusões (KDI, 2012): Primeiro, os estudos de viabilidade sofreram “fortíssima influência” de grupos de interesse, como dos ministérios responsáveis pela implementação dos projetos; do Ministério de Finanças e Economia, que não detinham a devida expertise e conhecimento dos projetos; dos governos locais, e políticos da Assembleia Nacional, que mais tinham interesses diretamente relacionados aos projetos; e outros grupos de interesse; Segundo, inexistência de uma agência pública ou entidade contratada responsável por uma revisão independente durante todo o processo de GIP. Terceiro, os valores econômicos eram quantificados pela metodologia de custo-benefício, mas faltava de uma metodologia consistente para medir os “valores sociais”, como grau de consistência da política pública, impacto ambiental e outras medidas de difícil quantificação financeira que, por falta de transparência e objetividade, interferiam diretamente no julgamento da viabilidade dos projetos. Quarto, falta de guias e dados padronizados e atualizados que acabaram por contribuir para a subjetividade das avaliações. Quinto, falta de alinhamento entre os ciclos de despesas dos projetos e o orçamento de médio prazo, que no país abrange o período de 5 anos. Sexto, uma vez atendido o requisito de preparo dos estudos de viabilidade, o órgão responsável pela execução dos projetos não seguia necessariamente os planos originais de implementação.

### **Reformas na Gestão de Investimento Público da República da Coreia**

Em julho de 1999, o governo criou uma força tarefa multiministerial para aumentar a eficiência e transparência do investimento público (KDI, 2012). A força tarefa gerou o relatório: *A Comprehensive Plan to Enhance Efficiency of Public Investment* que se tornou um marco de referência do novo sistema que vigora, com

---

<sup>16</sup> *Seoul-Busan Express Railway (KTX)*.



aprimoramentos, até os dias atuais. O plano propôs a introdução de diversas soluções para um novo sistema de GIP. Um dos pontos principais foi a intensificação do sistema de monitoramento da implementação dos projetos. O Ministério de Economia e Finanças (MEF) assumiu a responsabilidade de preparar diversos estudos e relatórios, dentre eles o Estudo Preliminar de Viabilidade (EPV)<sup>17</sup> e a Reavaliação do Estudo de Viabilidade (REV)<sup>18</sup>, por “não confiar” (KDI, 2012) nos Estudos de Viabilidade (EV)<sup>19</sup> que cada ministério desenvolvia para seus projetos. E apesar da resistência inicial, o governo conseguiu costurar um acordo para um conjunto de ferramentas sob a responsabilidade de órgãos diferentes, estruturados de tal forma que propiciassem melhoria da eficiência e transparência, sem causar prejuízos e travas desnecessárias à gestão sob responsabilidade de cada ministério.

As seguintes decisões foram tomadas em 1999: 1) criação de um órgão subordinado ao MEF, mas que ficasse sob a tutela do Instituto de Desenvolvimento da Coreia (IDC)<sup>20</sup>, chamado de Centro de Gestão de Investimento Público e Privado em Infraestrutura (CGIPPI)<sup>21</sup>; 2) incremento do Sistema de Gerenciamento do Custo Total de Projeto (SGCTP)<sup>22</sup>; 3) implementação do Estudo Preliminar de Viabilidade (EPV); 4) criação da Reavaliação do Estudo de Viabilidade (REV) e, introdução posterior, em 2006, da Reavaliação da Estimativa de Demanda (RED)<sup>23</sup>. Além dessas mudanças, criou-se a exigência que cada ministério executasse uma avaliação posterior, chamada de Sistema de Avaliação de Resultado *Ex-post*.

## Instituto de Desenvolvimento da Coreia (IDC)

O IDC foi fundado em 1971<sup>24</sup> e estabelecido sobre a premissa que iria “aplicar métodos de base científica nas pesquisas e nos planejamentos em políticas públicas.” (KDI Brochure). Ele é responsável, entre outros aspectos, por pesquisas relacionadas

---

<sup>17</sup> Do inglês: *Preliminary Feasibility Study (PFS)*.

<sup>18</sup> Do inglês: *Re-assessment Study of Feasibility (RSF)*.

<sup>19</sup> Do inglês: *Feasibility Study (FS)*.

<sup>20</sup> Do inglês: *Korea Development Institute (KDI)*.

<sup>21</sup> Do inglês: *Public and Private Investment Management Center (PIMAC)*. Regulamentação: Act on Public-Private Partnerships In Infrastructure. Sítio eletrônico: [http://www.kdi.re.kr/kdi\\_eng/kdicenter/pimac\\_main.jsp](http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/kdicenter/pimac_main.jsp).

<sup>22</sup> O inglês *Total Project Cost Management System*. O SGCTP foi implementado em 1994 e aprimorado em 1999 devido a pressões orçamentárias decorrentes da Crise Asiática.

<sup>23</sup> Do inglês: *Re-assessment of Demand Forecast (RDF)*.

<sup>24</sup> Base legal: *Government-Funded Research Institute Act*.

a políticas econômicas aplicadas à economia sul coreana tanto do ponto de vista sistemático e prático. O instituto é semiautônomo e financiado pelo governo sul coreano, e desempenhou papel-chave na formulação dos Planos de Desenvolvimento Econômicos de 5 anos e suas políticas macroeconômica e fiscal, em finanças públicas, segurança social, emprego, indústria, comércio, ocupação territorial, infraestrutura, reformas de mercado e economia da República Popular Democrática da Coreia .

O documento, *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*, publicado em parceria entre o IDC e a Universidade Harvard, em 1980, serviu de referência para acadêmicos sobre o rápido crescimento da República da Coreia. A partir desta série de trabalhos, o IDC se consolidou como centro de referência em estudos econômicos, de finanças e de políticas públicas em geral. Com a crise de 1999, o IDC assumiu papel chave por ter um caráter semiautônomo, podendo desta forma emitir opiniões mais isentas e confiáveis que os demais órgãos da administração central. Diversos relatórios de referência no país, e até para políticas públicas de outros países, foram preparados por esta instituição desde então. Essa influência internacional aumentou ainda mais com a entrada do país no Grupo dos 20 (G20). O IDC novamente atuou e é ainda hoje uma referência para discussões sobre temas relacionados ao G20 e local para encontros de líderes do mundo todo<sup>25</sup>.

Atualmente, o IDC possui quatro principais objetivos<sup>26</sup>, compostas de duas estratégias cada um:

#### Quadro 2: Objetivos e estratégias do IDC

Objetivos	Estratégias
Ser um espaço para inovação em pesquisa	Atração de pesquisadores de excelência e atualização profissional dos funcionários da gestão
	Montar a estrutura organizacional de modo a maximizar os resultados de pesquisa

<sup>25</sup> Anualmente, o IDC realiza eventos para discutir temas ligados a políticas públicas de desenvolvimento e do G20 no qual convida oficiais de governo de diversos países. O programa *G20 Global Leadership Program* é um programa de três semanas que ocorre duas vezes ao ano com a participação de oficiais de governo de diversos países que são indicados ou selecionados para uma série de workshops e eventos para divulgar as políticas e instituições sul coreanas.

<sup>26</sup> Fonte: [http://www.kdi.re.kr/kdi\\_eng/about/president\\_kdi.jsp#section02](http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/about/president_kdi.jsp#section02).

Liderar em pesquisas em inovação para um desenvolvimento inclusivo	Exploração de agendas de pesquisa em políticas públicas voltadas para o futuro e alternativas que estimulem mudanças e reformas
	Melhorar o sistema de desenvolvimento de agenda política centrada no usuário
Instituto de referência internacional com produção de pesquisas e resultados de alta qualidade	Inovação na pesquisa para fortalecer a competitividade do IDC como um <i>think tank</i> global
	Liderar pesquisas em políticas públicas em cooperação para o desenvolvimento
Atualização da qualidade de disseminação dos resultados de pesquisa	Estabelecer sistemas de relações públicas estratégicos
	Diversificação de canais de comunicação com vistas a estabelecer consensos no estudo de políticas públicas

Fonte: sítio eletrônico do IDC, endereço: [http://www.kdi.re.kr/kdi\\_eng/about/president\\_kdi.jsp#section02](http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/about/president_kdi.jsp#section02)

Em 2004, o MEF lançou o Programa de Compartilhamento de Conhecimento (PCC)<sup>27</sup> para expandir as cooperações técnicas internacionais que já eram realizadas desde 1982 dentro do Programa para Cooperação Internacional em Desenvolvimento (PCC)<sup>28</sup>. O PCC expandiu e aprimorou o desenvolvimento de trabalhos conjuntos voltados para países em desenvolvimentos com programas de cooperação com políticas de desenvolvimento e compartilhamento de conhecimentos. Em 2010, o PCC passou a ficar sobre a responsabilidade do IDC e, com base nas demandas e necessidades individuais de cada país, passou a desenvolver programas de aperfeiçoamento técnico e institucional por meio de consultorias, fóruns para troca de experiências e workshops de treinamento em países na Ásia, África, Oriente Médio, América do Sul e Leste Europeu, com 296 projetos concluídos em 76 países diferentes. Sendo que com a administração pública no Brasil, 5 parcerias foram iniciadas com diferentes estágios de implementação.<sup>29</sup>

Em 1982, o governo sul coreano criou o programa para educação e difusão de informações sobre economia, visando aumentar a consciência do público para estes

<sup>27</sup> Do inglês: *Knowledge Sharing Program (KSP)*. Sítio eletrônico: <http://www.ksp.go.kr/english/index>.

<sup>28</sup> Do inglês: *International Development Exchange Program (IDEP)*. Sítio eletrônico: <https://news.kdischool.ac.kr/international-development-exchange-program/>.

<sup>29</sup> Consulta dia 27/06/2020 no sítio eletrônico: <http://www.ksp.go.kr/english/pageView/info-eng?nationCd=BR>.

aspectos. Em 1997, o programa passou a ficar também sobre a supervisão direta do IDC e ainda hoje é conhecido como Centro para Informação e Educação Econômica<sup>30</sup>.

Ainda em 1997, a Escola de Políticas Públicas e Administração (EPPA)<sup>31</sup> foi criada no âmbito do IDC. Com a missão de “treinar e preparar líderes e reformadores de amanhã com habilidades e conhecimentos para conhecer o processo de formulação das políticas públicas para implementar efetivamente políticas públicas que gerem resultados.” Oferece graduações nos níveis de mestrado e doutorado com uma variedade grande de cursos. Como centro de excelência de pesquisa e estudos na Ásia, o IDC é classificado como um *think tank*<sup>32</sup>. De 1997 a 2018, graduou cerca de 3.300 mestrados sul coreanos e 2.100 estudantes de 135 países, sendo 14 brasileiros (KDI Brochure, 2020). Destes, há servidores de órgãos como a Secretaria do Tesouro Nacional, Receita Federal do Brasil e Banco Central.

### **Centro de Gestão de Investimento Público e Privado em Infraestrutura (CGIPPI)**

Sob supervisão do MEF, o CGIPPI<sup>33</sup> foi estabelecido dentro do IDC pela Lei de Participação Público-Privada em Infraestrutura de 1999<sup>34</sup>. O CGIPPI é responsável por conduzir a gestão operacional e de pesquisa em GIP que é preparado por uma equipe de profissionais multidisciplinares, como economistas, engenheiros civis e acadêmicos. O trabalho de uma equipe multidisciplinar com formações diversas e também de organizações diferentes, ajuda a aumentar a qualidade técnica, transparência e objetividade do processo de decisão. (KDI, 2012).

O Estudo Preliminar de Viabilidade (EPV) é uma avaliação simplificada do projeto que visa gerar informações úteis para o preparo do orçamento. O CGIPPI é responsável por conduzir a gestão operacional e de pesquisa da EPV. Ao longo do

---

<sup>30</sup> Do Inglês: *Economic Information and Education Center (EIEC)*. Sítio Eletrônico: [http://www.kdi.re.kr/kdi\\_eng/kdicenter/eiec\\_main.jsp](http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/kdicenter/eiec_main.jsp).

<sup>31</sup> Do inglês: *KDI School of Public Policy and Management – KDI School*. Sítio Eletrônico: <http://www.kdi.re.kr/>.

<sup>32</sup> Anualmente, a Universidade da Pensilvânia publica um relatório com o ranking dos melhores institutos de *think tank* mundiais. Em 27/01/2020, o ‘2019 Global Go To Think Tank Index Report’ classificou o KDI como 1º da China, Índia, Japão e República da Coreia; 6º melhor global, excluindo os norte-americanos; e 19º de todo mundo na sua categoria de política pública.

<sup>33</sup> O *Public and Private Investment Management Center (PIMAC)* é o resultado da fusão, em 2005, do *Public and Private Investment Management Center (PIMA)* com o *Private Infrastructure Investment Center of Korea (PICKO)* que era subordinado ao *Korea Research Institute for Human Settlement (KRIHS)*. Regulamentação: *Act on Public-Private Partnerships In Infrastructure*.

<sup>34</sup> *Act on Public-Private Partnerships In Infrastructure* de 1999 com alterações posteriores – link: [http://www.kdi.re.kr/kdi\\_eng/kdicenter/act\\_on\\_ppp\\_in\\_infrastructure.pdf](http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/kdicenter/act_on_ppp_in_infrastructure.pdf)

tempo, o instrumento evoluiu, aumentando tanto seu escopo como complexidade (KDI, 2012). No início, em 1999, a ferramenta de avaliação se restringia somente a projetos de infraestrutura de larga escala. A partir de 2006, com a Lei das Finanças Nacionais, aumentou seu escopo para projetos de pesquisa e desenvolvimento (R&D). Ainda em 1999, o KDI publicou o *General Guidelines for Preliminary Feasibility Studies* (ou simplesmente *General Guidelines*). O Guia Geral é o manual básico, no qual constam os métodos teóricos, técnicas e padrões para a condução dos EPV. Trata-se do guia padrão para todos os tipos de projetos: rodovias, ferrovias, portos, cultura e turismo, e recursos hídricos. Seguindo a primeira versão de 1999, o guia foi revisado em 2000, 2001, 2004 e 2008.

O EPV é regulamentado pelo artigo 38 da Lei de Finanças Nacionais e artigo 13 do Decreto de Aplicação da Lei de Finanças Públicas<sup>35</sup>. O Guia Operacional de EPV<sup>36</sup> assim dispõe:

#### I – Categorias dos projetos obrigatórios

- 1) Projetos novos de construção, informatização e P&D<sup>37</sup>, que possuam custos totais de pelo menos R\$ 225 milhões (50 bilhões de KRW)<sup>38</sup> e para os projetos em que o governo seja responsável pelo aporte financeiro de pelo menos R\$ 135 milhões (30 bilhões de KRW); e
- 2) Projetos nas áreas de bem-estar social, saúde, educação, trabalho, cultura, turismo, proteção ambiental, agricultura, silvicultura, assuntos marítimos, indústria e empreendimentos de pequena e média escala nos quais os gastos no período fiscal de médio prazo não sejam menores que R\$ 225 milhões (50 bilhões de KRW).

---

<sup>35</sup> *Enforcement Decree of the National Finance Act.* Link: [http://www.kdi.re.kr/kdi\\_eng/kdicenter/enforcement\\_decree\\_of\\_the\\_national\\_finance\\_act.pdf](http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/kdicenter/enforcement_decree_of_the_national_finance_act.pdf)

<sup>36</sup> 'Guia Operacional para o Estudo Preliminar de Viabilidade' de abril 2009 (*Operational Guidelines for the Preliminary Feasibility Study*, link:

[http://www.kdi.re.kr/kdi\\_eng/kdicenter/operational\\_guidelines\\_for\\_pfs\\_2009.pdf](http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/kdicenter/operational_guidelines_for_pfs_2009.pdf))

<sup>37</sup> Segundo o Guia Operacional para o Estudo Preliminar de Viabilidade do EPV, entende-se por projetos de "construção", aqueles que envolvam engenharia civil e arquitetura; e projetos de "informatização e P&D", aqueles listados no Guia de Tipo de Projeto Detalhado que faz parte do Guia para Formulação do Orçamento de (*Guidelines by Detailed Project Type of the Guidelines for Formulation of a Budget Bill*), previsto no artigo 29 da Lei de Finanças Nacionais, e de elaboração sob a responsabilidade do MEF.

<sup>38</sup> Todos os valores em moeda sul-coreana, o 'won', foram convertidos para real na data de 11/09/2020, no qual a cotação estava em 1 KRW para 0,0045 BRL.

## II - Tipos de Projetos

- 1) Projetos diretamente implementados e delegados pelo governo central<sup>39</sup>, ou regional e localmente realizados com subsídio do governo central, além das Parcerias Público-Privadas - PPP;
- 2) Dentre os projetos de PPP, os projetos não-solicitados estão isentos do EPV, mas devem passar pelo teste de Value for Money conduzido pelo CGIPPI.

## III – Projetos Isentos de EPV

- 3) Construção ou expansão de prédios públicos, unidades de correição e unidades de educação primária e secundária;
- 4) Projetos de restauração de propriedade cultural;
- 5) Projetos relacionados a defesa nacional;
- 6) Projetos no âmbito de cooperação e intercâmbio com a Coreia do Norte ou de acordo com convenção ou acordo internacional;
- 7) Projetos de simples melhora, manutenção ou reparo para melhorar a eficiência das instalações;
- 8) Projetos que precisam ser implementados de modo urgente para prevenir desastres, garantir a segurança da unidade e promover a saúde e segurança alimentar;
- 9) Instalação de unidades ou implementação de projetos que são obrigatórios de acordo com leis específicas, como instalação de unidades de tratamento de esgoto e lixo;  
  
Projetos que não gerem produtos físicos, como provisão para custos da força de trabalho e gastos ordinários, ou provisão de empréstimos e repasses para entidades beneficiadas pelo governo; e
- 10) Projetos que visam ao desenvolvimento regional para diminuição de desigualdades e que respondam a situações urgentes de desequilíbrio socioeconômicos sob determinação do MEF.

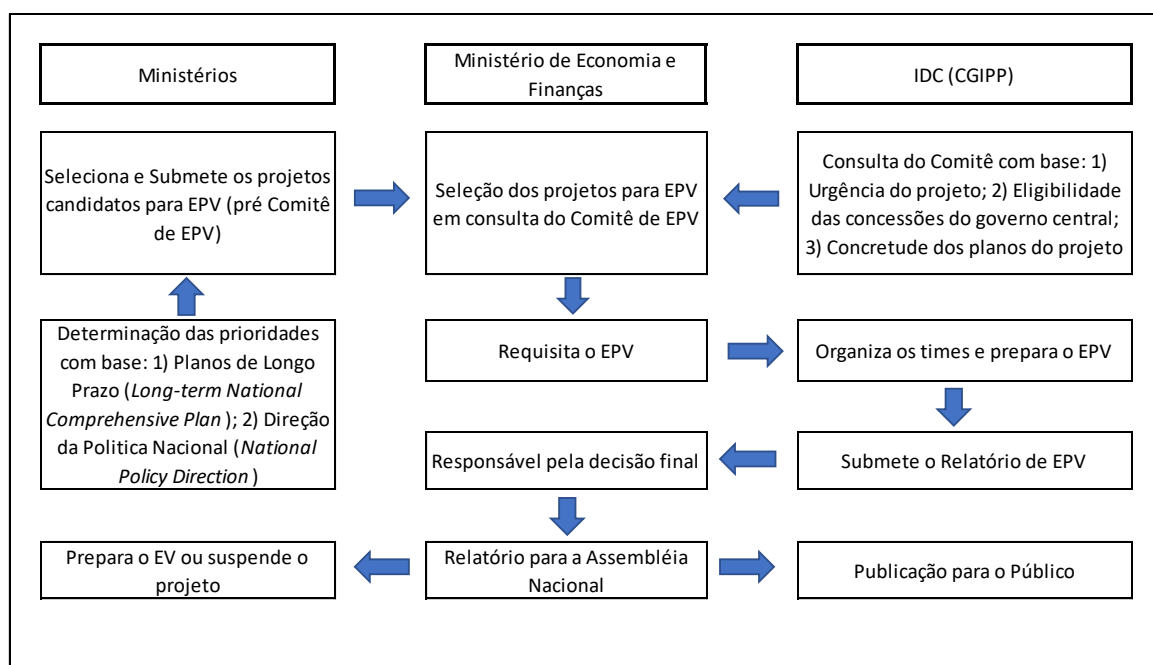
A cada exercício, todo ministério entrega uma lista de projetos sujeitos ao EPV que preencheram os requisitos acima listados. O MEF seleciona os projetos e solicita que o CGIPPI conduza a avaliação prévia. O projeto sujeito ao EPV deve ser entregue ao

---

<sup>39</sup> Segundo o artigo 6º (2), das Lei de Finanças Nacional, entende-se como governo central: “qualquer agência administrativa central estabelecida de acordo com a Constituição da República da Coreia, Lei de Organização Governamental, ou qualquer outra Lei.”

MEF um exercício anterior ao ano prévio de sua implementação – com exceção somente nos casos em que o projeto precise ser implementado no exercício seguinte. O pedido deverá ser acompanhado de uma série de documentos e relatórios determinados pelo MEF. O CGIPPI recebe os pedidos de EPV, seleciona os times de especialistas, de acordo com as especificidades de cada projeto, prepara o EPV e submete o relatório final para o MEF. Durante o processo de EPV, um Comitê de Revisão do EPV acompanha todo o processo.

Figura 3: Procedimento Institucional do EPV



Fontes: KDI, 2012; Kiwan KIM, 2016. Adaptação própria.

A EPV é conduzida (KDI, 2012), resumidamente, da seguinte forma, em três fases: estudo do cenário básico (*background study*), análise principal e síntese. Na primeira, há a revisão da declaração de propósito e coleta dos dados socioeconômicos, geográficos e dos aspectos técnicos do projeto. Durante o processo, possíveis riscos/desafios (*issues*) são discutidos numa sessão de *brainstorming*.

A segunda fase inclui análise econômica, análise da política pública e a análise do desenvolvimento regional. A análise econômica baseia-se na Análise Custo-Benefício. Custos e benefícios econômicos são estimados com base na estimativa de demanda. Calculam-se o índice de Benefício/Custo (*B/C ratio*), o Valor Presente

Líquido (VPL)<sup>40</sup> e Taxa Interna de Retorno<sup>41</sup> (TIR) com base no fluxo previsto de custos e benefícios. A taxa de desconto social é definida em reunião com participação de diversos representantes e é considerado de suma importância na estratégia nacional. A análise de política pública examina os efeitos dos projetos em termos quantitativos e qualitativos. Por fim, a análise de desenvolvimento regional avalia o projeto sobre a perspectiva da dimensão regional, e usa o modelo MRIO (*Multi-Regional Input-Output*) para medir o impacto econômico regional do projeto.

Na terceira, e última fase, os resultados das análises econômica, da política pública e do desenvolvimento regional são compiladas em uma só técnica, a AHP (*Analytic Hierarchy Process*)<sup>42</sup>. A AHP é usada aqui por possibilitar a combinação de análises quantitativas e qualitativas. Os pesos definidos<sup>43</sup> para cada uma das três análises acima varia de acordo com a categoria do projeto. No caso de projetos de construção, por exemplo, a viabilidade econômica pesa entre 40 – 50%, a viabilidade da política pública entre 25 – 30% e do desenvolvimento regional entre 20 – 30%. Como na análise de EPV, na AHP, o time de analistas advém de diferentes formações, e possuem perspectivas diferentes sobre o mesmo objeto de estudo. Sendo normal que individualmente atribuam pesos diversos de viabilidade para cada projeto. O que o AHP faz é sintetizar essas visões diferentes em uma única medida. Usualmente, é formado um comitê com sete ou oito membros da equipe do EPV para darem sua decisão pela implementação ou não de cada projeto.

No SGCTP, cada ministério é responsável por acompanhar aumentos nos custos orçamentários estabelecidos de cada projeto sobre sua supervisão. Tanto no caso da Reavaliação do Estudo de Viabilidade (REV) e da Reavaliação do Estudo de Demanda (RED), há uma reavaliação da viabilidade e estimativa de demanda, respectivamente, como forma de garantir que o projeto se mantenha fiel aos pressupostos iniciais quando da aprovação. Ambos utilizam os mesmos critérios analíticos do EPV. Já o sistema de avaliação de resultados *ex post* é uma avaliação que deve ser feita pelo próprio ministério responsável pelo projeto três anos após sua conclusão.

---

<sup>40</sup> Do inglês: *Net Present Value*.

<sup>41</sup> Do inglês: *Internal Rate of Return* (IRR).

<sup>42</sup> A metodologia AHP foi criada pelo Prof. Thomas Saaty na década de 1970.

<sup>43</sup> Guia Operacional para o Estudo Preliminar de Viabilidade, 2009, Art. 38.



As duas ferramentas de reavaliação, a REV e a RED, são de responsabilidade do MEF, mas o trabalho é conduzido pelo CGIPPI, que ao ser subordinado ao IDC, garante certa independência e confiança técnica.

A REV tem por objetivo checar se houve aumentos de custos desnecessários ao reafirmar a viabilidade de projetos na fase de implementação. O MEF é responsável por conduzir a REV nos casos em que: 1) o projeto, mesmo não tendo sido avaliado previamente por uma EPV, tenha aumentado seus custos e tenha passado a preencher os requisitos da avaliação prévia; 2) projeto que, por algum motivo, mesmo contendo os requisitos obrigatórios, não foi avaliado pela EPV na fase preliminar; 3) os custos totais do projeto aumentaram mais de 20% (excluindo o efeito da inflação e aumentos no valor de mercado do terreno); e 4) quando a RED estimar uma queda a partir de 30% da demanda anteriormente prevista; 5) a pedido do órgão responsável pela auditoria e fiscalização do governo federal (Conselho de Auditoria e Inspeção<sup>44</sup>) ou da Assembleia Legislativa<sup>45</sup>; e 6) quando o ministro do MEF ou outras altas autoridades requisitarem.

Enquanto a EPV foca na viabilidade previa do projeto, o REV enfatiza mais na possibilidade de cortes no tamanho ou custos do projeto. Se o MEF identificar que o projeto não é mais viável, proporá cortes e reduções. Caso não seja possível haver cortes, o MEF decidirá se suspenderá ou não a continuidade do projeto.

Por sua vez, a RED verifica se a demanda pelo projeto se mantém nos níveis previamente estimados a partir de informações atuais. O instrumento visa aumentar a eficiência nos gastos ao verificar possíveis flutuações na demanda ao longo do tempo, especialmente sensíveis em projetos de infraestrutura de larga escala e que requeiram longa duração de construção.

Projetos de transportes, como rodovias, ferrovias, aeroportos e portos são especialmente elegíveis ao RED por suas características intrínsecas e estão sujeitos a uma reavaliação de demanda. Com base na legislação, a qualquer momento, desde a aprovação de viabilidade pela EPV, até a fase final de construção, é possível que

---

<sup>44</sup> Do inglês: *Board of Audit and Inspection*. Criado em 1962, sob jurisdição da Presidência da República, possui atribuições definidas pela *Constitution of the Republic of Korea*, de 29/10/1987, nos seus artigos 97 a 100, que garantem certa independência do órgão de controle. Endereço eletrônico: <http://english.bai.go.kr/>.

<sup>45</sup> *National Assembly of Republic of Korea* – endereço eletrônico: <http://korea.assembly.go.kr>.

se requisite uma RED. E como dito acima, se a RED verificar um decréscimo maior que 30% na demanda prevista anteriormente na EPV, o MEF é obrigado a requisitar ao IDC a produção de uma REV.

### **Guias de Avaliação de Políticas Públicas *Ex Ante* e *Ex Post* do governo federal do Brasil**

A Casa Civil da Presidência da República lançou no início de 2018 o manual “Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise *Ex Ante*”<sup>46</sup>. Documento busca auxiliar aos gestores do governo federal a implementar as exigências de melhor planejamento e análise mais técnica, prévios ao lançamento ou modificação de uma política pública. Ainda em 2018, a Casa Civil lançou o manual “Avaliação de Políticas Públicas - Guia prático de Análise *Ex Post*”<sup>47</sup>. Este último, por sua vez, pretendeu ser o referencial metodológico sobre o processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas no governo federal.

O primeiro manual para avaliação de políticas públicas buscou auxiliar na implementação, pelos gestores públicos federais, dos seguintes incisos do art. 4º do Decreto 9.203/2017<sup>48</sup>, sendo: I) direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; e VII) avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios. Além disso, o manual trouxe uma série de explicações e exemplos para auxiliar o gestor na elaboração do Parecer de Mérito, previsto no artigo nº 32 do Decreto 9.191/2017.

O Decreto nº 9.191/2017, que regulamenta a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1988<sup>49</sup>, passou a exigir que a proposta de ato normativo oriunda de

---

<sup>46</sup> Disponível no sítio do Ipea na data de 18/12/2018.

<sup>47</sup> Disponível no sítio do Ipea na data de 19/03/2018.

<sup>48</sup> O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

<sup>49</sup> A Lei Complementar nº 95, de 1998, dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

ministério que implique na renúncia de receita, criação<sup>50</sup>, expansão<sup>51</sup> e aperfeiçoamento<sup>52</sup> da ação governamental, ou no aumento de despesa, deverá trazer um Parecer de Mérito com uma série de análises e avaliações que justifiquem o novo ato normativo, contendo<sup>53</sup>:

- 1) a análise do problema que o ato normativo visa a solucionar;
- 2) os objetivos que se pretende alcançar;
- 3) a identificação dos atingidos pelo ato normativo;
- 4) quando couber, a estratégia e o prazo para implementação;
- 5) na hipótese de a proposta implicar renúncia de receita, criação, aperfeiçoamento ou expansão da ação governamental, ou aumento de despesas:

5.1) a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, da qual deverá constar, de forma clara e detalhada, as premissas e as metodologias de cálculo utilizadas, e indicará:

5.1.1) se a medida proposta foi considerada nas metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias; e

5.1.2) a simulação que demonstre o impacto da despesa com a medida proposta;

5.2) a declaração de que a medida apresenta:

5.2.1) adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual; e

---

<sup>50</sup> Segundo o Guia Prático de Análise Ex Ante, pag. 13, entende-se criação como a “instituição de política pública que não faça parte da programação governamental vigente ou agregação e desagregação de políticas públicas já existentes, não tendo recebido dotação orçamentária anteriormente”.

<sup>51</sup> Segundo o Guia Prático de Análise Ex Ante, pag. 13, entende-se expansão como a “ação que acarrete o aumento no valor da programação orçamentária da renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia para ampliar política pública já existente”.

<sup>52</sup> Segundo o Guia Prático de Análise Ex Ante, pag. 14, entende-se aperfeiçoamento como a “alteração no desenho de política pública já existente na programação governamental em execução, podendo ou não ocasionar aumento orçamentário.”

<sup>53</sup> Art. 32, do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017.

5.2.2) compatibilidade com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

5.3) a criação ou a prorrogação de benefícios de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita, deverá conter exposição justificada sobre o atendimento às condições previstas no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000;

6) quando couber, a análise do impacto da medida:

6.1) sobre o meio ambiente; e

6.2) sobre outras políticas públicas, inclusive quanto à interação ou à sobreposição;

7) na hipótese de medida provisória ou de projeto de lei em regime de urgência, a análise das consequências do uso do processo legislativo regular;

8) na hipótese de políticas públicas financiadas por benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia previstos no § 6º do art. 165 da Constituição, as proposições deverão conter:

8.1) objetivos, metas e indicadores para acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados; e

8.2) indicação do órgão responsável e do eventual corresponsável pela gestão da política.

O Guia Prático de Análise *Ex Ante* foi criado para servir de referência no tocante às melhores práticas de avaliação de políticas públicas existentes no mundo. O manual apresenta a nova sistemática de avaliação de políticas públicas aos gestores e técnicos dos diferentes ministérios e órgãos do governo federal. Sob a coordenação da Casa Civil, diversos órgãos públicos contribuíram, como o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério da Fazenda (MF), o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea.

Vale destacar, como consta expressamente no Guia *Ex Ante*<sup>54</sup>, e no item 5.2.2 do Decreto 9.203/2017, as avaliações contidas no manual “serão uma ferramenta importante para viabilizar o Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, uma vez que, com limite de gastos definido por período de vinte anos, haverá a necessidade de um debate mais qualificado sobre a priorização de políticas públicas e as decisões alocativas do orçamento.”

Por outro lado, o manual Guia prático de análise *ex post* materializou três diretrizes de gestão pública previstas no art. 4º do Decreto 9.203/2017, quais sejam: inciso III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; e inciso VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios; e inciso VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade.

O manual tem expressamente caráter “orientativo” e “não vinculante”<sup>55</sup> e possui objetivo declarado de:<sup>56</sup>

(l) inspirado nas melhores práticas internacionais e demonstrando exemplos de experiências brasileiras – tem o intuito de fornecer referências às avaliações a serem implementadas no âmbito do governo federal, de disseminar as abordagens e os conceitos de boas práticas de avaliação aos gestores das várias esferas governamentais, permitindo melhor padronização para as rotinas de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Ambos manuais são fruto da busca por maior racionalidade na tomada de decisão com base em evidências na condução das políticas públicas. Fazem parte, desta forma, de um conjunto de ações para implementação de uma agenda coordenada e padronizada da avaliação da qualidade do gasto público.

### **Experiência sul coreana e possíveis aprendizados para o caso brasileiro**

---

<sup>54</sup> Guia Prático de Análise Ex Ante, pag 11.

<sup>55</sup> Guia prático de análise *ex post* - Página 8

<sup>56</sup> Guia prático de análise *ex post* - Páginas 7 e 8.

Como já mencionado acima, o objetivo ao se estudar experiências comparadas não dever ser o de uma simples cópia de arranjos institucionais e suas normas e metodologias, mas usar a experiência de outros países como aprendizado. O FMI em 2017 realizou uma avaliação de governança fiscal do Brasil, e em 2018 publicou o relatório de assistência técnica, Avaliação da Gestão do Investimento Público (FMI, 2018 II), que emitiu opinião de onde estariam as fraquezas e quais recomendações deveriam ser seguidas para melhorar o sistema. O estudo do caso do país asiático traz *insights* interessantes, pois o relatório do IDC (KDI, 2012) abertamente assume os erros e acertos da implantação da GIP naquele país.

**I – Qualificação e alocação de mão-de-obra no governo federal.** O país asiático reconheceu em seu relatório (KDI, 2012) o problema de qualificação e a necessidade de se contar com um número suficiente de servidores públicos com dedicação exclusiva para executar o trabalho técnico necessário para uma avaliação criteriosa da política pública. O executivo do governo federal vem oferecendo uma série de cursos presenciais e *on-line*, além de pós-graduações no tema desde 2017 por meio da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Por parte do legislativo, o Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, passou a somar esforços ao oferecer qualificação similar em 2018. A experiência sul coreana destacou que houve certa ingenuidade ao prever que uma vez implantado o sistema de avaliação, ele passaria naturalmente a fazer parte da cultura organizacional. Há que se ter cuidado nesse aspecto porque a simples qualificação, sem a destinação adequada dos servidores, trará limitações na implantação da GIP e de outras ferramentas de avaliação dos gastos públicos. Há de existir uma ação combinada entre perfil do servidor público, sua qualificação e a área que ele vai atuar.

**II – Importância de uma agência ou órgão ter certa independência e deter poderes para padronização das metodologias.** Em 1994, o governo federal sul coreano unificou as atribuições de planejamento e orçamento com as de finanças. Criando assim um Ministério da Economia e Finanças (MEF)<sup>57</sup>, que acabou responsável por ser o maior responsável pela GIP. Como foi destacado pelo relatório (KDI, 2012), todo processo de avaliação e estimativas de GIP sofria constante

---

<sup>57</sup> Recentemente um processo similar aconteceu no Brasil em janeiro de 2019 com a unificação atribuições de planejamento, orçamento, finanças e outras áreas correlatas em uma estrutura com nome de Ministério da Economia.

desvirtuamento por “fortíssima influência” de grupos de interesse e de outros *stakeholders* envolvidos direta ou indiretamente nos projetos ou políticas. Com a finalidade de diminuir isso, a responsabilidade da GIP passou para o Instituto de Desenvolvimento da Coreia (IDC). Órgão responsável com atribuições similares ao Ipea; contudo, ganhou nos anos posteriores da crise de 1997, atribuições extras que o transformaram num instituto público de grande responsabilidade dentro do governo federal daquele país. Uma dessas responsabilidades foi supervisionar o Centro de Gestão de Investimento Público e Privado em Infraestrutura (CGIPPI). Este centro é responsável por conduzir a gestão operacional e de pesquisa de diversos instrumentos-chaves na gestão racional do gasto público. O trabalho de uma equipe multidisciplinar com formações diversas e também de organizações diferentes ajuda a aumentar a transparência e objetividade do processo de decisão. Certamente a criação de um órgão similar, talvez inclusive já aproveitando a estrutura física e know-how do Ipea, seria um passo importante para dar mais objetividade, transparência e capacidade técnica para a GIP no Brasil. O relatório do FMI sobre o Brasil (FMI, 2018 II) chamou a atenção para o fato da falta de orientação do alto escalão e de diretrizes claras de um órgão central para a seleção e avaliação de projetos no âmbito da GIP.

**III – Maior intercâmbio com a comunidade internacional.** A Coreia dá um bom exemplo ao disponibilizar uma vasta quantidade de informações de seus sítios governamentais oficiais em inglês, permitindo fácil navegação e acesso. O IDC, especificamente, é responsável por uma série de programas, como as pós-graduações e cursos que têm grande parte de seus alunos vinda do exterior e diversos centros de difusão de informações e contatos contínuos com uma larga variedade de países. A falta de informações nos sítios do governo federal brasileiro na língua inglesa é comum. A maioria não fornece nem o básico, como missão, história e algum canal para ajuda. Os três poderes do governo federal poderiam investir mais em tornar suas instituições mais acessíveis para pesquisas e acessos de outros países. A troca de experiências consistentes e com critérios bem definidos e contínuos com outros institutos governamentais, universidades e *think tanks* traria maior expertise e oportunidade para melhorias e novas ideias para aprimorar o serviço público. Um órgão com essa incumbência bem definida, como o Programa de Compartilhamento de Conhecimento (PCC), seria uma boa alternativa para aumentar esse intercâmbio.

IV – **Taxa de desconto social.** Um indicador chave na análise econômica de custo e benefício é a taxa de desconto social. A taxa é usada para descontar os benefícios e custos futuros trazendo-os para o tempo presente com objetivo de estimar, ainda que imperfeitamente, uma série de impactos sociais num único indicador econômico para facilitar a medição e comparação entre projetos e políticas públicas. O governo sul coreano reconhece que foi importante centralizar a decisão dessas taxas, e desde então, as taxas para os diversos tipos diferentes de projetos variam sob influências econômicas, políticas e estratégicas. Não fica assim a mercê do interesse particular de cada órgão governamental ou pessoal do governo de momento. Há uma metodologia e o IDC é um dos atores diretamente responsável pela sua determinação e revisão. A definição dessa taxa pelo governo nacional seria de suma importância para sanar também uma fraqueza nas diretrizes centrais sobre seleção de projetos, destacada no relatório do FMI (FMI, 2018 II).

V – **Estudo Preliminar de Viabilidade dos projetos.** A EPV é obrigatória na Coreia em projetos de larga escala, e conseqüentemente alto impacto, que justifiquem o tempo e valores empregados na sua análise. A realização dessa estimativa pelo CGIPPI trouxe mais racionalidade e qualidade técnica para a tomada de decisões. Um instrumento similar no Brasil realizado por um órgão com mais independência dentro da estrutura do governo, e uma vez que o relatório do FMI sobre nossa GIP (FMI, 2018 II) identificou fraqueza na seleção de projetos, poderia ser de vital importância para otimizar a utilização dos gastos públicos, gerando mais benefícios sociais frente aos recursos orçamentários disponíveis. Vale destacar que na Coreia não houve sobreposição da capacidade de cada ministério e agência pública de preparar suas avaliações e análise dos gastos nas suas respectivas áreas de atuação. Ninguém sabe mais sobre a área sob sua responsabilidade que o ministério ou agência responsável. O próprio Banco Mundial (Kim et al. 2020) destaca a importância de uma pré-avaliação (*preappraisal*) para o aumento da qualidade do gasto público. Pela definição do guia do Banco Mundial, a pré-avaliação é o momento para verificar os pontos francos do projeto antes que este avance na fase de planejamento ou ganhe “too much” suporte político (Kim et al. 2020). A pré-avaliação é especialmente importante para evitar ou afastar os chamados “elefantes brancos” e introduz uma lógica de construção mais gradual, criando espaço para reflexão sobre os méritos esperados, sua lógica interna, e coerência com as políticas estratégicas prioritárias.



Além de dar a chance para considerar soluções alternativas para o projeto inicialmente proposto. Como instrumentos de acompanhamento e ajuste da EPV, o governo sul coreano criou a Reavaliação do Estudo de Viabilidade (REV) e de Reavaliação da Estimativa de Demanda (RED) que também seriam instrumentos a serem analisados para implantação no Brasil.

## 7. Considerações finais

Os materiais em inglês sobre a evolução institucional de implantação da GIP na Coreia deixam claro que esse instrumento, embora promissor e defendido por instituições internacionais como FMI e Banco Mundial, é de difícil implementação e execução. Os erros e acertos do país sul coreano podem contribuir para a construção em andamento do sistema brasileiro. Há diversas diferenças entre os dois países, mas também é possível identificar similaridades. Como exemplo, ambas nações reforçaram o controle de gastos a partir de crises fiscais. E apesar do modelo do país asiático já estar em funcionamento e sofrendo aprimoramento há mais de vinte anos, é possível perceber que diversos desafios deles não foram muito diferentes dos que o governo federal brasileiro encontra recentemente.

Desafios como qualificação e alocação de mão-de-obra; centralização de certas atribuições chave numa agência ou órgão com certo grau técnico de independência; intercâmbio contínuo e consistente com a comunidade internacional; especial cuidado com a definição e padronização da taxa, ou taxas, de desconto social dos projetos nas análises econômicas; e a implantação de um estudo preliminar para projetos de maior impacto econômico, a ser realizado por órgão diferente daquele responsável pelo projeto, são as sugestões destacadas neste trabalho para o sistema brasileiro de GIP com base nas lições do país sul coreano e nas fragilidades enumeradas no relatório do FMI de 2018.

Nos dias 16 e 17 de dezembro de 2019, o governo federal sul coreano realizou uma conferência na capital sul coreana com o título *Public Investment Management for Decades to Come: Lessons from the Past and Challenges for the Future*<sup>58</sup> para comemorar os 20 anos da introdução do Estudo Preliminar de Viabilidade (EPV). O evento reuniu especialistas, acadêmicos e formuladores de políticas públicas para avaliar os impactos do sistema de GIP no país e buscou traçar os próximos passos para o aprimoramento do sistema. Como recomendação para futuros trabalhos, a avaliação dos achados apresentados nessa conferência poderiam trazer experiências inéditas e atualizadas para ajudar na discussão e implementação do sistema de GIP nacional.

---

<sup>58</sup> Sítio eletrônico: [http://www.kdi.re.kr/kdi\\_eng/events/seminar\\_info.jsp?mseq=471&yyyy=2020](http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/events/seminar_info.jsp?mseq=471&yyyy=2020).

## Referências bibliográficas

Araújo, R.A.V (2013). **Abordagem Qualitativa Na Pesquisa Em Administração: Um Olhar Segundo a Pragmática da Linguagem**. Brasília: Anpad: IV Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade.

Banco Mundial. GDP growth (annual %) - Korea, Rep. Disponível: <<https://data.worldbank.org/>>.

BRASIL. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 5 maio 2000. Seção 1. Disponível em: <https://goo.gl/R991Ca>

\_\_\_\_\_. Escola Nacional de Administração Pública. **Curso: Ciclo de Gestão do Investimento Público. Módulo 1**. Brasília, 2015. Disponível: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2908>

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.191, de 01 de novembro de 2017. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 16, 03 novembro 2017. Seção 1. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm)>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 3, 23 novembro 2017. Seção 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm)

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex ante**, volume 1. Brasília: Ipea, 2018.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avaliação de políticas públicas : **guia prático de análise ex post**, volume 2. Brasília: Ipea, 2018.

Fundo Monetário Internacional - FMI. Public Investment Management Assessment: review and update. April 25, 2018. Washington, EUA.

CURRISTINE, T., GONGUET, F., BETLEY, M., CROOKE, M., TANDBERG, E., MIRANDA, A. M., RABELLO, F., VIÑUELA, L. Avaliação da Gestão do Investimento Público. Relatório de Assistência Técnica. Fundo Monetário Internacional, 2018.

Japan International Cooperation Agency (JICA) - Industrial Development and Public Policy Department - Governance Knowledge Management Network. **Public Investment Management Handbook for Capacity Development**. Setembro 2018.

Kim, K. Apresentação: **Public investment management system in Korea**. Korea Development Institute. República da Coreia, 2016. Disponível: <<https://www.kdevelopedia.org/resource/view/04201608010145555.do#.XmO2ZGhKjIV>>.

Kim, Jay-Hyung; Fallov, Jonas Arp; and Groom, Simon. **Public Investment Management Reference Guide**. International Bank for Reconstruction and Development, 2020.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de Marketing: Metodologia e planejamento**. 6. ed. v.1, São Paulo: Atlas, 2005.

McGann, James G., **2019 Global Go To Think Tank Index Report** (2020). TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports. 17. University of Pennsylvania. Disponível em: [https://repository.upenn.edu/think\\_tanks/17](https://repository.upenn.edu/think_tanks/17)

República da Coreia do Sul. Constitution of the Republic of Korea: 1987.29.10. Disponível em: [http://english.bai.go.kr/cmm/fdm/normalFileDown.do?originFileName=ConstitutionoftheRepublicofKorea.doc&flag=bai\\_eng](http://english.bai.go.kr/cmm/fdm/normalFileDown.do?originFileName=ConstitutionoftheRepublicofKorea.doc&flag=bai_eng).

\_\_\_\_\_. Act on Public-Private Partnerships In Infrastructure, 1999. Disponível em: [http://www.kdi.re.kr/kdi\\_eng/kdicenter/act\\_on\\_ppp\\_in\\_infrastructure.pdf](http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/kdicenter/act_on_ppp_in_infrastructure.pdf)

\_\_\_\_\_. Enforcement Decree of the National Finance Act. Última atualização: 2019. Disponível em: [http://www.kdi.re.kr/kdi\\_eng/kdicenter/enforcement\\_decree\\_of\\_the\\_national\\_finance\\_act.pdf](http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/kdicenter/enforcement_decree_of_the_national_finance_act.pdf)

\_\_\_\_\_. Korea Development Institute. **Four Decades of KDI: at the forefront of independent, innovative, and fundamental policy research**. Coreia do Sul, 2014. Disponível: <[http://www.kdi.re.kr/kdi\\_eng/about/KDI\\_Four\\_Decades\\_of\\_KDI.pdf](http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/about/KDI_Four_Decades_of_KDI.pdf)>

\_\_\_\_\_. Korea Development Institute, Public and Private Infrastructure Investment Management Center. **General Guidelines for Preliminary Feasibility Studies** (fifth edition), 2008. Disponível em: [http://www.kdi.re.kr/kdi\\_eng/kdicenter/general\\_guidelines\\_for\\_pfs.pdf](http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/kdicenter/general_guidelines_for_pfs.pdf)

\_\_\_\_\_. Ministry of Strategy and Finance. **Operational guidelines for the preliminary feasibility study 2009**. Disponível em: [http://www.kdi.re.kr/kdi\\_eng/kdicenter/operational\\_guidelines\\_for\\_pfs\\_2009.pdf](http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/kdicenter/operational_guidelines_for_pfs_2009.pdf)

\_\_\_\_\_. Ministry of Strategy and Finance, Korea Development Institute. 2011 Modularization of Korea's Development Experience: Public Investment Management Reform in Korea: **Efforts for Enhancing Efficiency and Sustainability of Public Expenditure**, 2012. Disponível em: <https://www.kdevelopedia.org/resource/view/04201210100122098.do>

\_\_\_\_\_. Ministry of Strategy and Finance. **Guidelines for total project cost management**, 2013. Disponível em: [http://www.kdi.re.kr/kdi\\_eng/kdicenter/guidelines\\_for\\_tpcm.pdf](http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/kdicenter/guidelines_for_tpcm.pdf)

\_\_\_\_\_. National Financial Act. Última atualização: 2019.02.12. Disponível em: [http://www.kdi.re.kr/kdi\\_eng/kdicenter/guideline\\_national\\_finance\\_act.pdf](http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/kdicenter/guideline_national_finance_act.pdf)

PARK, H. Aula 1: Institutional Framework of Public Investment Management (PIM) System and Preliminary Feasibility Study (PFS). Seminar on Project Appraisal and Evaluation Cases KDI School of Public Policy and Management, 04, setembro de 2013.

RAJARAN, Anand; Et al. Framework for Reviewing Public Investment Efficiency. Policy Research Working Paper nº 5.397. Washington: World Bank, 2010.

## Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

## Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável