

breves cindes 13

O Brasil na agenda Global

**O Brasil e a OCDE:
uma aproximação “pelas bordas”**



CINDES é o coordenador da LATN no Brasil

Michelle Ratton Sanchez

Janeiro de 2009



O Brasil na agenda Global

O Brasil e a OCDE: uma aproximação “pelas bordas”*

Michelle Ratton Sanchez**

1. Introdução

De um lado está uma organização internacional que objetiva se redefinir e ampliar o seu espaço de incidência e reconhecimento internacional, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). De outro, um país caracterizado como uma economia emergente, com extenso território, dotado de recursos naturais abundantes e significativa população consumidora, o Brasil. A aproximação desses dois parece óbvia no cenário da economia globalizada, mas esse caminho ainda é permeado de ares suspeitos de ambos os lados.

Pretende-se relatar aqui o que impulsiona esse movimento de reconhecimento e atração, assim como algumas das razões para a cautela mútua nessa aproximação entre Brasil e OCDE.

* Versão reduzida de *paper* elaborado para o CINDES. A versão integral do trabalho encontra-se disponível em www.cindesbrasil.org.

** Professora da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (DIREITO GV) e pesquisadora no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Contato: Michelle.Sanchez@fgv.br.

2. Breve caracterização da OCDE e de sua produção normativa

2.1 OCDE e sua estrutura

O fato de a OCDE proceder da Organização Européia para a Cooperação Econômica (OECE), criada para impulsionar o Plano Marshall¹ em 1948, explica em parte sua lógica e forma de funcionamento hoje. Basicamente, dois traços marcam os trabalhos da OCDE: ser uma organização restrita quanto ao número de Membros e fechada a estes e àqueles convidados para participar e/ou integrar a organização (i.e. sem pretensão universal); e centrar-se em trabalhos técnicos relacionados a temas de crescimento e desenvolvimento econômicos.

A OCDE teve o seu acordo constitutivo assinado em 1960 por 18 países da predecessora OECE². Hoje a organização conta com 30 membros, os quais congregam em torno de US\$37 trilhões do PIB mundial e uma população de pouco mais de 1 bilhão de pessoas³. Sua expansão se deu, principalmente, durante a década de 1990 quando se integraram à organização países em desenvolvimento como México, Coréia do Sul e países do leste europeu⁴. Hoje, a organização conta com outros cinco processos

¹ A ameaça das mudanças mundiais no final da década de 50, com a emergência da Rússia como potência socialista e seu padrão econômico como uma referência para os países em desenvolvimento, proporcionou o contexto para a criação da nova organização: “um centro para o pensamento econômico dos países desenvolvidos comprometidos com o fortalecimento do sistema de economia de mercado”, cf. Pinto, D. F. d. S. (2000). *OCDE: uma visão brasileira*. Brasília, IRBr, FUNAG. p. 17. Para um relato das decisões no governo americano nesse sentido, v. Clayton, W. L. (1963). “GATT, The Marshall Plan, and OECD.” *Political Science Quarterly* 78(4): 493-503.

² Considerada como equivalente econômico do grupo NATO - North Atlantic Treaty Organization. Cf. OECD (2008). *The OECD: Organization for Economic Co-operation and Development*. Paris, OECD. p. 9.

³ Cálculos a partir de dados do Banco Mundial, *Key Development Data and Statistics*, de 2006. Acessíveis para consulta em: <http://www.worldbank.org/> (setembro de 2008).

⁴ Nestes processos de acessão, além do interesse em congregiar novas economias relevantes à OCDE – que preponderou no caso da Coréia do Sul –, atuaram fatores como a intensificação de processos de integração econômica no âmbito regional – que foram as forças propulsoras, no caso tanto da acessão do México como dos países do leste europeu. As funções de harmonização e supervisão exercidas pela OCDE procuraram não só facilitar esses processos, mas também retirar o ônus tanto dos Estados Unidos e do Canadá como dos membros da União Européia em realizá-lo. Cf. entrevista com ex-representante brasileiro junto à OCDE, em setembro de 2008.

de acesso em andamento (incluindo o processo especial de acesso da Rússia)⁵ e o processo de *Enhancing Engagement* para os BIICS (Brasil, Índia, Indonésia, China e África do Sul). Com efeito, em duas décadas a organização está praticamente em vias de dobrar o seu número original de membros. Isso permite colocar em questão a viabilidade da manutenção da estrutura e da lógica de funcionamento da OCDE – que serão discutidas adiante.

A OCDE sempre foi conhecida como uma organização intergovernamental diferente das demais e detentora de um caráter híbrido: de uma instância política interestatal e uma técnica harmonizadora transnacional (Salzman 2005). O fato de privilegiar como membros um grupo pequeno de países homogêneos permitiu maior grau de concertação, relativamente às demais organizações intergovernamentais. Sempre foram tidos como pressupostos da homogeneidade entre os seus Membros: um sistema político baseado na democracia representativa e um sistema de economia de mercado (OECD 2008). Isso define as bases para a convergência, quase que natural, de interesse nas áreas comuns de regulação e a aproximação do grau de comprometimento internacional pelos membros.

A coordenação desses trabalhos e aproximações se dá em uma estrutura institucional enxuta⁶ e bastante flexível. De acordo com os dispositivos da Convenção da OCDE de 1960, a organização de seus trabalhos se dá em torno de três estruturas básicas, além dos órgãos especiais: o Conselho, o Secretariado e os Comitês. O Conselho tem um papel diretor (artigos 8, 9 e 12 da Convenção), mas de certa forma residual nos trabalhos cotidianos da organização, realizando apenas uma reunião anual. A relação entre os comitês temáticos e o secretariado, por sua vez, é muito ativa e conduz ao trabalho da “diplomacia técnica”, privilegiada pela OCDE⁷, e ao trabalho-base do secretariado,

⁵ Além da Rússia, os outros quatro países em processo de acesso, em 2008, são: Chile, Estônia, Israel e Eslovênia. Cf. <http://www.oecd.org> (setembro de 2008).

⁶ O orçamento da OCDE em 2008 foi de 342,9 milhões de euros, para atender a uma estrutura de 2.500 funcionários. Dados disponíveis em <http://www.oecd.org> (setembro de 2008).

⁷ Cf. entrevistas em julho de 2008 com representantes do governo brasileiro. Por mais de uma vez, foi ressaltada a preferência da OCDE em conversar diretamente com representantes do corpo burocrático do Estado que trabalhassem com os temas especificamente discutidos nos comitês – o que reforça o caráter técnico das reuniões e negociações no âmbito da OCDE. De acordo com um dos entrevistados “a OCDE não gosta muito de diplomatas” (julho de 2008).

centrado na produção de conhecimento técnico, no levantamento e sistematização de dados e estatísticas e na preparação de relatórios sobre temas específicos⁸.

O conselho pode estabelecer tantos comitês ou órgãos subsidiários quanto se fizerem necessários (artigo 9 da Convenção). Juntamente com os comitês, também se formam grupos de trabalho e de especialistas, que totalizam hoje mais de 200, separados por áreas temáticas.

Os comitês estão organizados em torno de doze eixos temáticos e são intitulados como departamento ou divisão: (i) Departamento Econômico; (ii) Divisão de Comércio e Agricultura; (iii) Divisão de Meio Ambiente; (iv) Divisão de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial; (v) Divisão de Tributação e Administração Pública; (vi) Divisão de Ciência, Tecnologia e Indústria; (vii) Divisão de Emprego, Trabalho e Temas Sociais; (viii) Divisão de Empreendimento, Pequenas e Médias Empresas e Desenvolvimento Local; (ix) Divisão de Educação; (x) Divisão de Estatísticas; (xi) Divisão de Transportes; e (xii) Divisão de Finanças e Negócios. Os comitês são sempre presididos por um dos membros da OCDE e contam com a presença de países classificados como membros plenos e outros convidados na qualidade de observadores⁹. Esses últimos podem estar como observadores (*tout court*) ou observadores *ad hoc*; no primeiro caso, uma vez garantido o status, fica esse válido durante dois anos. Há, ainda, comitês que admitem como membros plenos países que não são membros da OCDE. Isso ocorre em geral tendo em vista a relevância econômica ou política daquele país para a OCDE, em determinado setor ou área temática.

Além da estrutura formal da própria OCDE, há uma série de organizações satélites ligadas ao Secretariado da organização, assim como fóruns e outras iniciativas globais que mantêm um diálogo constante e muito interligado com a OCDE, intitulados

⁸ A OCDE registra que seus comitês funcionam como centros de coordenação e discussão entre os seus membros, para definir e acompanhar a implementação das normativas e diretrizes emitidas, e ao Secretariado compete desenvolver análises e propostas. OECD (2008). *The OECD: Organization for Economic Co-operation and Development*. Paris, OECD. Conforme relatado em entrevista com representante do governo brasileiro: “O Secretariado tem um papel decisivo, muito incisivo” (setembro de 2008).

⁹ De acordo com dados da OCDE, há hoje mais de 100 países não membros que cooperam com a OCDE em seus trabalhos, sob diferentes formas de parceria e status junto à Organização. Cf. *Ibid.* p. 8.

pela Organização de Órgãos Especiais¹⁰. Cabe explicitar aqui o Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (GAFI) e o Centro de Desenvolvimento, órgãos dos quais o Brasil faz parte e nos quais tem uma atuação relevante.

A organização também conta com mecanismos especiais para participação de grupos do setor empresarial privado e de sindicatos (conhecidos pelas siglas BIAC e TUAC), além de programas e parcerias específicos com outras organizações internacionais e parlamentares¹¹.

2.2 Características da produção normativa

As atividades das estruturas da OCDE e dos órgãos a ela vinculados são marcadas por passos progressivos que não necessariamente devem atingir um ponto de chegada único (e.g. um acordo, uma resolução) e, por conseguinte, podem admitir diferentes gradações quanto ao nível de comprometimento dos países envolvidos¹². Portanto, na OCDE, a dinâmica de trabalho – *OECD's way of working*, como a própria organização a define – não necessariamente compromete o tipo da regulamentação a ser adotada. Tendo em vista a estrutura da organização e o seu perfil, em especial, entende-se

¹⁰ Neste conjunto, são relacionados pela OCDE como special bodies: o Fórum de Cooperação com a África (*Africa Partnership Forum*), o Centro de Desenvolvimento (*Development Centre*), a Agência Internacional de Energia (*International Energy Agency*), a Agência de Energia Nuclear (*Nuclear Energy Agency*), o Clube de Sahel e da África do Oeste (*Sahel and West Africa Club*) e a Conferência Europeia de Ministros de Transporte (*European Conference of Ministers of Transport*).

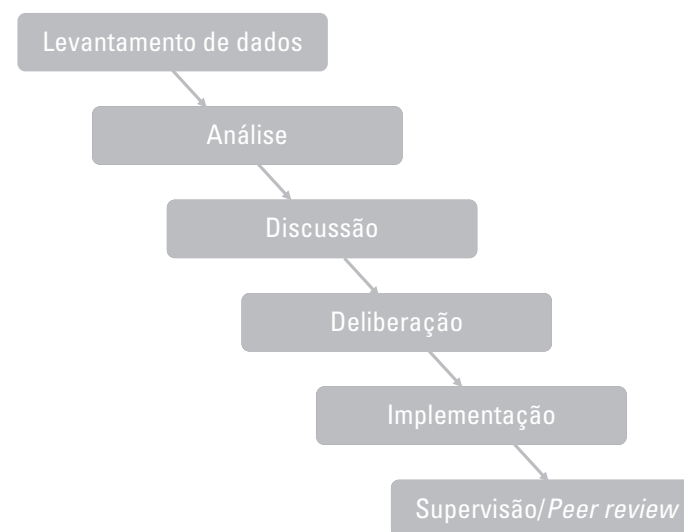
¹¹ A cooperação com a sociedade civil dá-se no *Business and Industry Advisory Committee* (BIAC) e no *Trade Union Advisory Committee* (TUAC). Esses comitês existem desde a criação da OCDE (Decisão do Conselho de 1962), mas as relações com organizações da sociedade civil têm aumentado significativamente nos últimos dez anos. No caso dos parlamentares, os fóruns de diálogo são: o *Parliamentary Assembly of the Council of Europe* e a *NATO Parliamentary Assembly*. Cf. OECD (2008). *The OECD: Organization for Economic Co-operation and Development*. Paris, OECD. p. 30.

¹² Isso fica evidente em um comentário apresentado por um diplomata brasileiro sobre a flexibilidade nos formatos e nos graus de vinculação das normativas da OCDE, como parte de seu projeto político desde a sua criação: “Diferentemente da OECDE, que atuou basicamente por meio de decisões obrigatórias, a convenção constitutiva da OCDE deu preferência ao formato das recomendações, delineando, assim, o perfil básico da Organização: menos impositivo, mais informal, movido por vocação consensual.” Cf. Pinto, D. F. d. S. (2000). *OCDE: uma visão brasileira*. Brasília, IRBr, FUNAG., p. 23.

como prática da OCDE, entretanto, que qualquer definição de regulamentação deva ser acordada consensualmente pelos seus membros ou países envolvidos¹³.

Como regra geral, no seu fluxo de trabalho, uma vez identificado o interesse dos Membros em um dado assunto, a OCDE define como ponto de partida o levantamento de dados e informações pelo Secretariado. Em seguida, esse material passa pela análise dos Membros, nas respectivas reuniões temáticas, e, depois de discutido, pode ser convertido em decisões, recomendações ou num formato híbrido, conforme fluxograma a seguir.

Fluxograma: dinâmica de trabalho na OCDE



Fonte: Elaborado com base em fluxograma disponível em <http://www.oecd.org> (setembro de 2008).

¹³ Essa é uma regra do artigo 6.1 da Convenção da OCDE: *Unless the Organization otherwise agrees unanimously for special cases, decisions shall be taken and recommendations shall be made by mutual agreement of all the Members*. *Convention on the Organization for Economic Co-operation and Development* (14/12/1960)

A Convenção da OCDE prevê, no seu artigo 5º, três tipos básicos de regulamentação¹⁴: (i) Decisões, (ii) Recomendações, e (iii) Acordos com países, membros e não membros, e organizações internacionais. Mas a dinâmica intensa de atividades na OCDE e a diversidade de áreas em que atua levaram a uma multiplicação de formas normativas que incluem desde formatos híbridos (como as Decisões-Recomendações) a formatos mais formais (como as Convenções) e informais (como as Declarações, as Diretrizes, os Princípios e os Entendimentos).

2.3 Direitos e obrigações dos Membros

De acordo com o artigo 6º da Convenção da OCDE, contudo, os únicos compromissos que geram obrigações vinculantes entre os seus membros são as Decisões. O país-membro que aceita uma Decisão tem a obrigação de pô-la em prática, em prazo razoável. Esse lapso de tempo é previsto para a adoção de medidas internas de caráter administrativo, que podem ir além dos atos legislativos tradicionais (como os casos de padrões técnicos, de criação de estruturas burocráticas internas para fiscalização, entre outros).

Em relação a compromissos não-vinculantes, a Recomendação tem sido o tipo de compromisso facultativo mais utilizado pela OCDE e a maneira, por excelência, de exteriorização das normas da Organização. O contraponto entre o número total de Decisões vinculantes (31) e total de Recomendações não-vinculantes (171) evidencia esse fato¹⁵. Nota-se, no entanto, que, dentre os vários “tipos normativos”, uns são mais frequentes do que outros e mais presentes em uma área do que em outras.

¹⁴ Cf. Convention on the Organization for Economic Co-operation and Development (14/12/1960), “Article 5: In order to achieve its aims, the Organization may: (a) take decisions which, except as otherwise provided, shall be binding on all the Members (...)”. Disponível em <http://www.oecd.org>.

¹⁵ Contabilizam-se em ambos os totais as normativas híbridas, intituladas Decisões-Recomendações (10). Cf. base de dados disponibilizada pela OCDE em <<http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf>> (agosto de 2008).

Abaixo segue, a título de exemplo, a indicação dos tipos de atos normativos mais frequentes em relação às áreas de regulamentação da OCDE^{16,17}.

Quadro: Normativas da OCDE e áreas temáticas predominantes

Tipo da normativa	Área temática	Número
Decisão	Meio ambiente	7
	Agricultura e pesca	4
	Investimento	4
Decisão-recomendação	Meio ambiente	8
Recomendações	Meio ambiente	51
	Temas financeiros (trib. e fisco)	17
	Previdência e seguros	13
	Concorrência	10
	Política para o consumidor	9
	Informação, computação e comunicação	9
	Investimento	8
	Mercados financeiros	7

Fonte: Elaboração própria, a partir da base de dados disponibilizada pela OCDE em <http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf> (agosto de 2008).

¹⁶ Destaca-se que, dada a publicidade pouco sistematizada de seus trabalhos pela OCDE, não parece muito seguro insistir em qualquer indicação numérica. No momento, a própria OCDE lançou uma iniciativa conhecida como “ACQUIS”, em que registra todos os documentos válidos aplicáveis para membros e não-membros, eventualmente vinculados à OCDE. Cf. entrevistas em Paris, com representantes do governo brasileiro, em julho de 2008.

¹⁷ Neste rol também se enquadram as normativas do rol de agências e forças-tarefa vinculadas aos trabalhos da OCDE, como por exemplo, o GAFI.

Observa-se, a partir do quadro acima, que a temática de meio ambiente é uma área prioritária na OCDE. Essa área conta com as três formas predominantes de regulamentação na OCDE e, em especial, com o maior número de Decisões (que são aqueles compromissos considerados formalmente vinculantes). Desde fins da década de 1970 essa área tem sido regulada no âmbito da OCDE e é reconhecida inclusive pela diplomacia internacional como uma área chave e de crescente importância para a Organização¹⁸. As demais áreas relevantes voltam-se para temas econômicos tradicionais, como o comércio agrícola, temas financeiros (tributação e fisco) e investimentos. Todas essas áreas têm tido uma produção normativa constante, também desde fins da década de 1970. Salienta-se, entretanto, que essas normativas da OCDE possuem um caráter muito específico, diferentemente das regulamentações em outras organizações internacionais com atuação nas mesmas áreas temáticas¹⁹.

Apesar da distinção formal pela Convenção da OCDE entre Decisões como compromissos vinculantes e demais como não vinculantes, a dinâmica de trabalho da OCDE gerou uma lógica de funcionamento da Organização que, na prática, obscureceu essa distinção formal. Os mecanismos de acompanhamento e de controle existentes no âmbito dos comitês da OCDE, pelo potencial de cobrança que possuem, acabam fortalecendo significativamente a aplicabilidade das Recomendações, assim como de outros compromissos considerados pela Convenção como não vinculantes. Destaca-se a esse respeito a dinâmica-chave da OCDE de *peer review* (seguida de *peer pressure*)²⁰, no processo de acompanhamento e implementação dos compromissos da OCDE (conforme indicado no Fluxograma - Dinâmica de trabalho na OCDE, acima).

¹⁸ Cf. entrevistas com representantes do governo brasileiro em julho e setembro de 2008.

¹⁹ A título de exemplo, na área de agricultura, as decisões concentram-se em padrões técnicos para o comércio de frutas e legumes ou certificação de semente; e, na área de meio ambiente no fluxo transfronteiriço de lixo destinado à reciclagem ou formas-padrão para o reconhecimento de análises químicas.

²⁰ De acordo com a OCDE, “*The peer review process can give rise to peer review through, for example: i) a mix of formal recommendations and informal dialogue by peer countries; ii) public scrutiny, comparisons, and, in some cases, even ranking among countries; and iii) the impact of all the above on domestic public opinion, national administrations and policy makers.*” Cf. OECD (2003). *Peer review: an OECD tool for co-operation and change*. Paris, OECD: 111. p. 10.

Uma outra ferramenta no processo de supervisão da implementação dos compromissos assumidos no âmbito da OCDE é a base OLIS (OLISnet), a partir da qual os membros e países observadores obtêm acesso, quase que em tempo real, às informações e normativas da organização, bem como às comunicações dos membros e demais países envolvidos em determinadas atividades e/ou negociações. De acordo com o status do país no comitê ou grupo de trabalho, as áreas do OLISnet ficam disponíveis para o seu acesso livre ou restrito. Este sistema serve não apenas para a sistematização das normativas, mas em especial para o acompanhamento da implementação das normativas²¹.

Assim sendo, essa série de “atos normativos”, ainda que fuja ao padrão da regulamentação interestatal por meio de acordos e tratados, também gera compromissos e influenciam tanto a regulamentação como o comportamento de agentes-chave do ambiente global²².

²¹ O OLISnet disponibiliza informações quanto aos seguintes tópicos: (i) calendários e documentos das reuniões na OCDE; (ii) estatísticas; (iii) publicações; (iv) dados de contatos no Secretariado e das delegações junto à OCDE, entre outros. Outras informações podem ser obtidas na página da OCDE (<http://www.oecd.org>), na parte sobre OLIS. De acordo com informações prestadas em entrevistas com funcionários da OCDE (Paris, fevereiro de 2008) e com representantes do governo brasileiro (setembro de 2008) essa é uma base de dados diariamente utilizada por eles. Dados da OCDE registram mais de 16.000 pontos de contatos nos governos conectados à base OLIS, cf. <http://www.oecd.org> (outubro de 2008).

²² A esse respeito, cf. Levit, J. K. (2005). “*A Bottom-Up Approach to International Lawmaking: The Tale of Three Trade Finance Instruments.*” *The Yale Journal of International Law* 30(winter): 125-209. p. 127, que não se atém às categorias de *hard law* e *soft law*, mas relaciona todos esses processos de produção normativa ao *international lawmaking process*, nos seguintes termos: “*International law includes those rules and norms that the international community deems technically binding or hard law, namely treaties or customary international law. Other international rules and norms reside in the catch-all category of soft international law. The term “international lawmaking” describes broader, ongoing processes such as the bottom-up processes developed herein, which may or may not ultimately produce law.*” Com isso Levit atenta ao fato de que, independentemente da classificação formal do compromisso, se esse passa por um determinado processo de produção normativa (*lawmaking*) e consegue adquirir significado e possibilidade de implementação, pode ser reconhecido como Direito (e, portanto, vinculante). Essa percepção coincide em grande medida com o perfil da produção normativa na OCDE que, em princípio, conta com poucas Decisões (vinculantes); mas que, por outro lado, em virtude dos mecanismos de supervisão e acompanhamento da OCDE, tem nas normativas não-vinculantes um alto grau de reconhecimento e possibilidade de implementação – podendo, assim serem reconhecidas como Direito e, quiçá, na prática, como normas vinculantes.

Dada a diversidade de formas de definição de padrões de comportamento e de regulação pela OCDE, há muitas vezes a percepção da influência de seus relatórios técnicos sobre temas específicos e sua influência no comportamento dos países, na regulamentação das suas economias, com repercussão na coordenação da economia global. O Relatório da Missão Brasileira à OCDE de 1991 sintetiza bem a impressão sobre a relação entre esse conjunto de “normativas” e a compreensão do papel da OCDE:

“Suas características e métodos de funcionamento, sem dúvida atípicos entre as organizações internacionais, fazem da OCDE um organismo complexo, misto de *think tank*, repositório de conhecimento, de ‘clube’, dedicado à formulação de estratégias e coordenação de posição entre os países-membros, ou de ‘tribunal’ das políticas dos países, com o mecanismo de *peer pressure*, ou mesmo de *rule maker*, por meio de suas decisões e recomendações.”²³

Em razão dessas características *sui generis* e do peso específico de seus Estados-partes, a OCDE tem também exercido importante influência no sistema internacional com um todo, com reflexos em outras organizações internacionais, e, principalmente, nas políticas internas dos Estados, tanto membros quanto não-membros.

Nesse sentido, identificar a variedade de normativas da OCDE e seus efeitos se torna uma tarefa árdua quando não se acompanha o trabalho diário da organização. Em especial porque, dado o seu formato de clube, a Organização guarda uma dinâmica de trabalho um tanto “secreta” para não-membros²⁴. Para um efetivo acompanhamento, as ferramentas disponíveis não se limitam, entretanto, a ser membro da OCDE e/ou estar vinculado aos atos normativos, e a participação nas reuniões em caráter de observador também pode ser de grande valia – o que tem especial sentido para o Brasil neste momento, como será indicado no item 3 a seguir.

²³ Cf. Denis Pinto, D. F. d. S. (2000). *OCDE: uma visão brasileira*. Brasília, IRBr, FUNAG. p. 19. O Relatório foi elaborado pela missão integrada pelo Embaixador Clodoaldo Hugueneu Filho e pelo então Ministro Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho.

²⁴ Sobre a política de publicidade e transparência da OCDE, v. *Council Resolution on the classification and declassification of information (adopted by the Council as its 906th session on 10 July 1997)*, C(97)64/FINAL, 28 Aug. 1997.

Independentemente de um país ser membro da OCDE, se ele é membro pleno nas atividades de um comitê, é possível que aquele país convidado também venha a vincular-se às decisões e políticas exteriorizadas pelas Recomendações da OCDE. Hoje, são mais de 70 países, assim como o Brasil, que participam das atividades da OCDE em apenas alguns de seus órgãos e tomam assento na formulação das políticas pela Organização. De acordo com a OCDE, cerca de 25 desses países não-membros participam regulamente como observadores ou membros plenos em pelo menos um Comitê da OCDE. E em torno de 50 não-membros estão envolvidos em algum tipo de atividade promovida em formato de grupos de trabalhos, programas e iniciativas²⁵.

Também é verdade que, além dessas participações formais, há uma série de eventos para discussão e atividades de capacitação que podem se estabelecer entre a OCDE e seus membros com quaisquer outros países. A OCDE tem, assim, procurado ampliar crescentemente o seu espaço de conhecimento e de atuação, em âmbito global, sempre com a perspectiva de colocar em evidências as práticas consideradas positivas aplicadas pelos seus membros.

2.4 OCDE e suas estratégias de ampliação

Esta perspectiva de atuação global é o que tem motivado a OCDE a se expandir desde o início dos anos 1990 com mais ênfase. A fim de coordenar a participação dos países não-membros nas atividades da OCDE, existem mecanismos, como o Programa de Relação com Grandes Países, o Centro de Cooperação com os Não-Membros e a constituição do grupo *Dynamic Non-Member Economies – DNMEs*, o que denota que a evolução institucional da Organização envolve necessariamente a participação de mais países, seja como membros seja em parceria com não-membros.

Seu mais recente movimento neste sentido ocorreu no encontro do G8, em Heiligendamm, em junho de 2007. Os representantes de Estado ali reunidos decidiram intensificar o diálogo com as cinco maiores economias emergentes, quais sejam, Brasil, China, Índia, México e África do Sul, e identificaram a OCDE como o fórum de

²⁵ Cf. informações disponíveis em <http://www.oecd.org> (setembro de 2008).

diálogo mais adequado para conduzir esse processo – que passou a ser conhecido como *Heiligendamm Dialogue Process* (HDP). O fórum reúne portanto as potências econômicas dos séculos XIX e XX com aquelas que emergem no final desse século e no início do XXI. Todos esses trabalhos de coordenação na aproximação de não-membros têm sido conduzidos pelo Centro para Coordenação com Não-Membros (CCNM), com o apoio do Comitê de Relações Externas da OCDE. O trabalho do CCNM sempre tem por foco temas estratégicos, com vistas a analisar e referenciar diretrizes de políticas públicas para a relação entre a OCDE e os não-membros.

O processo de Heiligendamm: G8+G5 na OCDE

Esse processo foi criado a partir do encontro do G8, em julho de 2007, e resultou na criação do HDP *Support Unit* na OCDE. O processo é resultado da convergência de interesses do G8 com os países da OCDE, ao identificar a necessidade de um diálogo mais próximo com as cinco economias emergentes, dada a sua interdependência com as economias do G8 e a relevância que elas assumem na economia global,

O HDP é um projeto político que visa ao intercâmbio mais intenso de informações e à identificação de formas de cooperação possíveis entre os membros do G8 e o G5, nos seguintes eixos básicos: (i) investimentos transfronteiras e a sua relação com as condutas dos investidores; (ii) pesquisa e inovação, incluindo o tema de propriedade intelectual; (iii) energia, com foco em eficiência energética; e (iv) desenvolvimento, com atenção especial ao continente africano. Todos esses temas coincidem com áreas já reguladas e com trabalhos em andamento no âmbito da OCDE. A relação OCDE/G8+G5 se dará através do HDP *Support Unit* (coordenado por um Diretor e com analistas designados para cada um dos eixos temáticos) e do Comitê Diretor criado para o processo (composto por representantes de cada um dos países envolvidos).

Um relatório final deste processo deve ser apresentado no próximo encontro anual do G8, em julho de 2009.

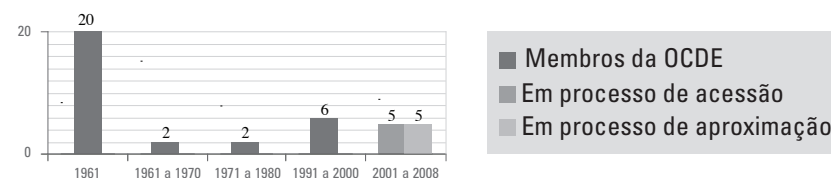
3. As relações entre o Brasil e a OCDE

O primeiro marco da aproximação do Brasil com a OCDE refletiu o perfil desta Organização – a qual integra economias relevantes em temas nos quais trabalha – e também passou a definir o ritmo cauteloso de reconhecimento mútuo nesta aproximação.

O primeiro convite ao Brasil ocorreu quanto da formação do Comitê do Aço, em 1978. O propósito era que o Brasil, na qualidade de grande produtor mundial nesse setor, integrasse o Comitê como membro pleno. O convite à época não fora apresentado apenas ao Brasil, mas também a outras economias em desenvolvimento relevantes no setor: Índia, México e Coreia do Sul. O Brasil, porém, decidiu, na década de 1970, manter apenas contatos informais com o Comitê, embora de forma regular, passando a integrá-lo como membro pleno, dezoito anos depois, em 1996²⁶.

É verdade que a própria OCDE acentua seu processo de abertura para novas economias emergentes apenas a partir dos anos 1990²⁷, como evidenciado pelo gráfico de acessões a seguir:

Gráfico: Evolução do processo de acessão de novos Membros à OCDE



Fonte: Elaboração própria, com base em <http://www.oecd.org> (setembro de 2008).

²⁶ Para outros detalhes sobre esse histórico de aproximação, v. Almeida, P. R. d. (1996). Brasil e OCDE: uma interação necessária. Brasília, Instituto Rio Branco. Trigésimo-segundo Curso de Altos Estudos pp. 145 e segs.

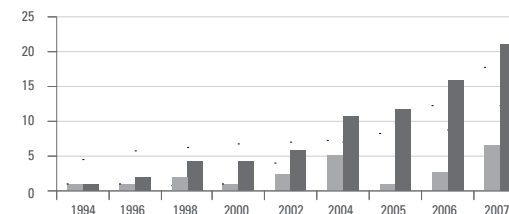
²⁷ De acordo com Paulo Roberto de Almeida, a OCDE nos seus primeiros vinte anos manteve um papel essencialmente exploratório, e não executivo. Apenas quando da crise monetária na década de 1970, a OCDE teria começado a trabalhar numa perspectiva mais aberta, de cooperação com países não-membros, na busca de soluções aos problemas mais prementes da economia internacional. *Ibid.*, p. 150.

Como parte do projeto liderado pelo então Secretário Geral Jean-Claude Paye, a partir dos anos 1990, os principais alvos da OCDE passaram a ser economias de maior peso no Sudeste Asiático e na América Latina. Apesar de o Brasil não ser à época o país latino-americano percebido como prioritário – lugar ocupado pelo México, que conciliava sua aproximação à OCDE com as negociações do NAFTA – também era cogitado como um potencial membro²⁸.

Essa política de ampliação da OCDE no início dos anos 1990 deu origem à visita de uma “missão de reconhecimento” do Brasil. O principal objetivo da visita seria coletar informações sobre a OCDE, seus trabalhos e seu funcionamento, bem como identificar os aliados do Brasil em um eventual processo de acesso²⁹.

Estabeleceu-se assim, em 1993, a primeira das iniciativas para intensificação de diálogos com candidatos a aceder à OCDE, todos qualificados como *dynamic non-member economies*. No ano seguinte (1994), o Brasil passou a integrar os trabalhos do Comitê de Desenvolvimento e a participar crescentemente de outros comitês da OCDE, seja como membro pleno seja como observador. A evolução desta relação fica destacada no gráfico a seguir:

Gráfico: Evolução da relação do Brasil com a OCDE



■ Ingresso em comitês e grupos de trabalho e de especialistas
 ■ Participação no total de comitês e grupos de trabalho e de especialistas

Fonte: Elaboração própria, com base em <http://www.oecd.org> (setembro de 2008).

Como se pode observar essa aproximação tem sido gradual. Embora tenha sido pequena nos anos 1990, integrou áreas relevantes para o Brasil e em que o país atua com dedicação até hoje na OCDE; destaques, nesse sentido, devem ser dados às participações no Comitê do Aço (1996) e no Comitê de Concorrência (1998). Os dados do gráfico também sugerem um reflexo positivo das iniciativas de aproximação e intensificação das relações pela OCDE no envolvimento do Brasil com as atividades da Organização. Em 1998, por exemplo, a OCDE lançou um programa para o conhecimento recíproco de forma articulada e, novamente, em 2007, foi reforçada a tentativa de articular essa aproximação com o Brasil, a partir do Processo de Heiligendamm (v. quadro acima sobre o HDP).

A aproximação do Brasil é, portanto, em grande medida estimulada pelo processo de revisão e ampliação da OCDE. Isso leva à afirmação, por alguns representantes do governo brasileiro, de que a OCDE é “a” maior interessada na acesso do Brasil³⁰. Esta aproximação tem incidido em áreas de maior convergência entre o Brasil e a organização. Nesse sentido, é que se sustenta aqui haver uma aproximação pelas bordas. Ou seja, os setores mais organizados e qualificados, com um interesse comum e de coordenação com a OCDE, têm-se aproveitado das oportunidades apresentadas para participação do Brasil, para integrarem os trabalhos dos comitês como observadores ou mesmo membros plenos. No entanto, essa iniciativa não tem sido ainda

²⁸ Paulo Roberto de Almeida descreve o posicionamento dos Membros da OCDE no seu processo de ampliação e os novos candidatos à organização por eles eleitos: “Se, por um lado, Alemanha, Áustria e alguns outros membros europeus defendiam uma pronta incorporação dos países da *Mittleuropa* mais rapidamente convertidos à economia de mercado, os membros ibéricos, por outro, se faziam porta-vozes dos países latino-americanos, com destaque para o México, Argentina e Brasil. Os próprios Estados Unidos, por intermédio do subsecretário do Departamento de Estado, declararam que poderiam vir a apoiar, junto aos demais membros da organização, o ingresso do Brasil, dependendo, evidentemente, da aceitação do conjunto de regras ali observadas, o que poderia ser testado nas negociações da Rodada Uruguai.” Cf. *Ibid.*, p. 150.

²⁹ Antes desse relatório (de junho de 1991) “que traçou um quadro global da organização e formulou alguns elementos para uma estratégia brasileira em seu relacionamento com a OCDE”, houve apenas uma primeira informação ao Presidente da República, preliminar e basicamente exploratória (datada de novembro de 1990). Cf. cf. Pinto, D. F. d. S. (2000). *OCDE: uma visão brasileira*. Brasília, IRBr, FUNAG. p. 97 e segs.

³⁰ Cf. entrevistas com representantes do governo brasileiro em setembro de 2008.

planejada em um marco de perspectiva macro política – o que será abordado em mais detalhes no item 4 a seguir.

Do total de 223 comitês, grupos de trabalho e consultas e redes em funcionamento na OCDE, o Brasil participa em 12 deles como membro, em 43, como observador e, em 4, como observador *ad hoc*³¹. Isso resulta na participação do Brasil em pouco mais de 25% de seus órgãos³².

Constata-se, portanto, que o Brasil participa em muitas das iniciativas em torno de cada um dos eixos temáticos da OCDE, mas não conta com nenhuma participação nos eixos específicos de: Tributação e Administração Pública; Emprego, Trabalho e Temas Sociais; Empreendimento, Pequenas e Médias Empresas e Desenvolvimento Local; e Transportes.

Dos órgãos especiais, o Brasil integra as atividades do Centro de Desenvolvimento e do GAFI. Sendo que, neste último, o país tem assumido um papel de liderança nos últimos anos – reflexo disso foi a presidência dos trabalhos assumida pelo Brasil a partir de julho de 2007, com base em um mandato de dois anos.

³¹ Informações sistematizadas a partir de dados disponíveis em <http://www2.oecd.org/oecdgroups/> (setembro de 2008).

³² Fazem-se aqui pelo menos duas ressalvas em relação a esses números: (1) dada a intensidade e dinâmica presente nos trabalhos da OCDE, não é possível ter a certeza da atualidade do número de órgãos e (2) nem da relação entre o número de órgãos e o volume e/ou relevância de suas atividades (isso em grande medida pelo fato de não haver o registro histórico e uma sistematização evidente das atividades desses órgãos, para acesso público).

4. A posição do Brasil frente à OCDE

4.1 Os atores estatais relevantes na formação da posição brasileira frente à OCDE

Desde 1990, têm-se apresentado oportunidades claras ao Brasil para uma aproximação efetiva dos trabalhos da OCDE, e o país tem respondido positivamente. Na percepção de um diplomata brasileiro, confirmada em entrevistas com outros representantes do governo, existe uma “decisão política do governo brasileiro de estreitar o relacionamento com a OCDE”³³. As questões pendentes que merecem maior destaque, no tocante a essa aproximação, são: até que ponto o Brasil deve se aproximar da OCDE (e como); e, quais as implicações para o Brasil dessa aproximação.

Para lidar com essas questões, tem-se desenvolvido um trabalho direto da Presidência da República com o Ministério de Relações Exteriores - MRE (concentrado na Coordenação-Geral de Organizações Econômicas - CORG, vinculada à Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos). Desde 2000, dada a intensificação da aproximação dos trabalhos da OCDE, relatórios periódicos são elaborados no âmbito do MRE, para avaliar os trabalhos da OCDE e a participação do Brasil, bem como para traçar as estratégias futuras junto à organização. Esses trabalhos resultaram na formalização, em 2005, do Grupo Interministerial de Trabalho sobre a Participação do Brasil na OCDE (GT-OCDE), coordenado pelo Subsecretário-Geral para Assuntos Econômicos e Tecnológicos³⁴. Nos termos de seu art. 2º o Decreto Presidencial define como objetivos do GT-OCDE:

“I - analisar estudos da OCDE; II - elaborar estudos acerca de temas específicos de interesse para as relações do Brasil com a OCDE; III - examinar a compatibilidade dos instrumentos da OCDE com a política e a legislação brasileiras; IV - coordenar a participação brasileira em órgãos da OCDE; V - colaborar na

³³ Cf. Denis Pinto, D. F. d. S. (2000). *OCDE: uma visão brasileira*. Brasília, IRBr, FUNAG., p. 10.

³⁴ Cf. Decreto Presidencial de 17 de fevereiro de 2005.

organização de eventos da OCDE no Brasil, bem como em outras iniciativas dela de interesse do País; VI - fornecer subsídios para a elaboração de políticas afetas ao relacionamento com a OCDE; e VII - contribuir para a promoção das relações entre o Brasil e a OCDE e para a divulgação de estudos por ela realizados no País.”

Tendo em vista o perfil dos trabalhos da OCDE – centrado em políticas públicas, em especial no que tange à organização do Estado, e no aprofundamento e na cooperação do conhecimento técnico em determinadas áreas – parte significativa do trabalho está concentrada na própria burocracia técnica do Estado brasileiro. A dinâmica da diplomacia técnica valorizada pela OCDE – que requer conhecimento especializado sobre os tópicos em negociação ou análise, em especial no tocante à sua regulamentação interna e o funcionamento doméstico – favoreceu a dispersão dos trabalhos junto à OCDE nos diferentes órgãos do Poder Executivo Federal, muito além do MRE.

Do GT-OCDE, por exemplo, participam necessariamente os representantes dos seguintes órgãos, além do MRE na qualidade de coordenador: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda (MFaz); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT); e, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Eventualmente, também participam das reuniões representantes do(a): Ministério da Justiça (MJ), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Controladoria Geral da União (CGU), Secretaria de Direito Econômico (SDE/MJ), Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE/MFaz), Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Secretaria de Comércio Exterior (SECEX/MDIC), Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), conforme a área temática em análise e negociação na OCDE³⁵.

³⁵ A título de ilustração quanto à mobilização do Estado brasileiro junto à OCDE, de acordo com levantamento da Embaixada em Paris, de 2004 a 2007, o Brasil foi representado em um total de 262 reuniões. Apenas em 2006, registrou-se participação de funcionários do MRE, inclusive da Embaixada, em 18 reuniões; representantes de outros órgãos do Governo brasileiro, em 50 reuniões; e apenas de funcionários da Embaixada brasileira em Paris, em outros 38 eventos.

Estes diferentes órgãos do Estado brasileiro trabalham e atuam, por vezes, diretamente nos comitês da OCDE. Isso se deve não apenas à lógica de funcionamento da OCDE, mas também à mencionada estratégia de “aproximação pelas bordas” seguida, até este momento, pelo Brasil – seja ela consciente ou inconsciente.

Faz parte da prática da OCDE dialogar diretamente, nos seus comitês e grupos de trabalho, com os funcionários encarregados nas capitais dos temas em discussão. De acordo com os depoimentos coletados³⁶, no curso das reuniões, os representantes são levados ao intercâmbio, formal ou informal, de informações e experiências sobre o quadro geral do setor em questão, assim como - e sobretudo - sobre as diferentes políticas nacionais e suas repercussões sobre a economia internacional³⁷.

Esta estrutura de trabalho da OCDE favoreceu a postura aqui denominada de “aproximação pelas bordas”. Diante da janela de oportunidade para participação nos comitês técnicos da OCDE, alguns órgãos do Estado brasileiro reconheceram a convergência de interesses e abordagens com os trabalhos da OCDE, em especial tendo em vista o momento particular em que o Brasil se encontra desde os anos 1990, voltado para o fortalecimento da democracia – inclusive do aparato do Estado para o desenvolvimento de políticas públicas – e do fortalecimento da economia de mercado globalizada (nos seus fluxos de exportação e importação de bens, serviços e capital).

Ressalta-se, no entanto, que a intensificação das relações nestes termos tem-se dado com mais ênfase nos órgãos mais estruturados institucionalmente para uma coordenação internacional e que implementam políticas de convergência com as da OCDE. Neste sentido, pode-se apresentar aqui o exemplo do CADE que tem a OCDE como principal fórum de discussão dos temas de concorrência e incorpora essas atividades na sua agenda internacional. Outro exemplo de destaque é o Ministério da Fazenda que, inclusive em virtude da sua capacitação histórica para outros fóruns internacio-

³⁶ Cf. entrevistas com representantes do governo brasileiro, em Paris, julho de 2008, e em Brasília, setembro de 2008.

³⁷ Isso retoma a percepção apresentada na nota de rodapé 7.

nais (como o FMI), tem um quadro técnico maior e muito qualificado para a área internacional (se comparado a outros Ministérios). O Ministério da Fazenda tem participado de uma série de atividades da OCDE, entre as quais as reuniões do Comitê de Investimentos e do Comitê do Aço.

Representantes do governo brasileiro relatam que esta experiência levou a uma multiplicação de iniciativas e pontos de contato direto da OCDE junto ao Poder Executivo Central. Por esta razão, com base na consideração de que “dada a multiplicação de iniciativas, é preciso ter coordenação”³⁸, decidiu-se recentemente que, para além da coordenação interna pela Subsecretária-Geral para Assuntos Econômicos e Tecnológicos, todas as comunicações e reuniões deverão passar pela Embaixada brasileira em Paris. Isso é válido tanto para os comunicados dos órgãos nacionais direcionados à OCDE e seus membros como para qualquer comunicado da OCDE ao Brasil. A Embaixada brasileira em Paris tornou-se, assim, o ponto focal de todas as relações do Brasil com a OCDE.

4.2 Os atores não-estatais relevantes na formação da posição brasileira frente à OCDE

Interessante notar que, na dinâmica de trabalho da OCDE – que prima por flexibilidade e efetividade –, quando se toca em temas setoriais, a contribuição do setor privado é muito valorizada pela organização, que permite a integração desses pontos-de-vista por meio de mecanismos de consultas formais, em paralelo ao funcionamento dos comitês ou grupos de negociação. Sem dúvida, como qualquer fórum interestatal, as deliberações na OCDE são tomadas pelos representantes oficiais dos países que integram aquele comitê ou grupo, mas diferentemente de outras organizações congêneres, a OCDE valoriza e permite um contato direto com o setor privado. Na sua origem isso se deu, em especial, em torno do BIAC, mas hoje vai além e incorporam-se nas articulações de cada comitê ou grupo os setores diretamente envolvidos.

³⁸ Cf. entrevistas com representantes do governo brasileiro, em Paris, julho de 2008.

O BIAC consiste em uma associação internacional que representa os interesses de associações e confederações de indústria e comércio junto à OCDE. Dada a inter-relação dos trabalhos da OCDE com outros fóruns de coordenação política internacional, tal como G8 e Fórum Econômico Mundial, o BIAC também acompanha essas atividades percebidas como relevantes no gerenciamento da economia global. O BIAC foi fundado em 1962 e, desde então, organiza as suas atividades em torno de grupos de trabalho sobre temas específicos, coordenados com aqueles analisados e negociados no âmbito da OCDE (hoje, no total são 32 grupos de trabalho)³⁹. Participam como membros do BIAC associações e confederações baseadas nos países Membros da OCDE, mas podem participar como observadores associações e confederações com sede em países não-membros. No caso do Brasil, a Confederação Nacional da Indústria aderiu recentemente aos trabalhos do BIAC.

Nos comitês específicos, conforme a temática ou o setor em questão, há também a participação do setor privado. Essa participação é sempre mais evidente no caso das negociações setoriais. No caso do Brasil, tem-se o exemplo do setor do aço que é um setor com forte articulação do setor privado no Brasil, em torno do Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS). O IBS mantém, portanto, uma frente de diálogo constante com o governo brasileiro, para articulação de temas e posições junto ao Comitê do Aço na OCDE⁴⁰. No mesmo sentido, tem-se o caso da participação da Embraer na negociação do Entendimento no Setor da Aviação sobre Créditos à Exportação para Aeronaves Civis (conhecido pela sigla em inglês ASU)⁴¹. Também não se deve deixar de considerar outras interações promovidas pelo governo, com menor grau de densidade no caso da OCDE, mas que se beneficiam de uma articulação já estabelecida entre os setores público e privado, como o caso do tema agrícola e do tema da governança corporativa.

³⁹ Cf. BIAC (2008). Annual report 2008. Paris, BIAC: 20 p. Outras informações podem ser obtidas a partir da página <<http://www.biac.org>> (novembro de 2008).

⁴⁰ Cf. Almeida, P. R. d. (1996). Brasil e OCDE: uma interação necessária. Brasília, Instituto Rio Branco. **Trigésimo-segundo Curso de Altos Estudos.**

⁴¹ Neste caso, deu-se a articulação entre os representantes do setor privado de cada uma das partes envolvidas na negociação, como um ponto de consultoria técnica para os negociadores. Cf. Sanchez, M. R. (2008). *The WTO and the OECD rules on export credits: a virtuous circle? The example of the Embraer case and the 2007 civil aircraft understanding*. São Paulo, DIREITO GV: 23 p..

Para além do setor empresarial privado, não se tem registros de participação de outros atores não-estatais brasileiros nos comitês e outras atividades da OCDE. Nem mesmo no TUAC, associação representativa dos interesses dos trabalhadores junto à OCDE⁴², tem-se o registro da participação de sindicatos e confederações brasileiros. Tampouco se registra a participação das demais organizações da sociedade civil brasileira em atividades da OCDE ou em órgãos conexos.

Faz-se, ainda, a ressalva de que, no âmbito nacional, o GT-OCDE ainda não se coloca aberto à participação do setor privado nem da sociedade civil, como ocorre com a experiência de outros Grupos de Trabalho interministeriais, como o Grupo Interministerial em Comércio Internacional (GICI) e o Grupo Interministerial em Propriedade Intelectual (GIPI)⁴³. Interessante notar que, para a OCDE, essa coordenação no âmbito doméstico é essencial e pressuposto de muitas de suas atividades⁴⁴.

Resulta, assim, que as áreas de aproximação do Brasil com a OCDE – tanto do setor público quanto do setor privado – acabam por se definir a partir daqueles órgãos do governo com maior capacidade de mobilização e participação qualificada e dos setores internos mais competitivos no mercado. A capacidade de participação e de influência do setor público varia também, conforme relatos, de acordo com a preparação e a dedicação pessoal do responsável indicado dentro do órgão do governo.

O que se depreende dos depoimentos dos funcionários entrevistados é que, inicialmente, o diálogo do governo brasileiro foi prejudicado, com a exceção do MRE, principalmente pela deficiência do idioma (inglês); hoje, pesam muito a preparação

⁴² Informações sobre o TUAC e o material produzido pelos seus trabalhos podem ser acessados em <http://www.tuac.org> (novembro de 2008).

⁴³ Sobre o GICI, v. Sanchez, M. R. (2007). “Mudanças nos paradigmas de participação direta de atores não-estatais na OMC e sua influência na formulação da política comercial pelo Estado e pela sociedade brasileiros” *Revista Direito GV* 3(6): 77-110. A respeito do GIPI, v. informações na sua página oficial: <http://pee.mdic.gov.br/portalmdic/sitio/interna/interna.php?area=3&menu=1783> (outubro de 2008).

⁴⁴ Neste sentido, por exemplo, a declaração de Ministros na reunião anual da OCDE em 1993, no tocante à área de comércio e meio ambiente, de que: “*governments should provide for transparency and for consultation with interested parties in the development and implementation of trade and environmental policies with potentially significant effects on each other.*” Cf. <http://www.oecd.org> (setembro de 2008).

técnica (amenizada ou sanada pela prática – *learning by doing*) e as limitações do orçamento disponível nos Ministérios ou outros órgãos para participação em reuniões internacionais. No caso da participação dos atores privados, ressaltou-se que, conforme a importância setorial para o Brasil e a sua capacidade de mobilização financeira, maior a sua possibilidade de influenciar na agenda dos respectivos comitês. No mesmo sentido, a experiência em outras organizações ou negociações internacionais, sejam elas na área econômica (como OMC, OMPI, Mercosul) sejam na área social (como UNESCO, OIT, as Conferências de Meio Ambiente), influencia a capacidade de mobilização do lado brasileiro.

4.3 O tema da adesão à OCDE na agenda brasileira

Dado o conjunto de atores envolvidos no cenário nacional é difícil negar que o tema da OCDE faça parte da agenda brasileira. O ponto é “como” faz.

Os trabalhos do governo brasileiro, até hoje, têm-se concentrado em duas esferas: uma no MRE e outra nos diferentes órgãos envolvidos do Poder Executivo Federal. No MRE, tem-se a coordenação de determinados temas setoriais e, sobretudo, um trabalho de articulação. Nesse caso, o tema está diretamente ligado ao perfil assumido pela política externa brasileira.

Neste sentido, como hoje prevalece uma agenda Sul-Sul na política externa brasileira, em suas diferentes dimensões⁴⁵, o tema OCDE não é priorizado. Essa é uma percepção de alinhamento político internacional, que se articula com a idéia de que uma eventual acessão à OCDE corresponderia à migração do Brasil para o grupo de países desenvolvidos, em detrimento de sua liderança em coalizões de países em desenvolvimento. Essa preocupação apóia-se na experiência do México, que quando entrou na OCDE deixou de integrar o G77, do qual fora fundador⁴⁶.

⁴⁵ Cf. Saraiva, M. G. (2007). “As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007” *Revista Brasileira de Política Internacional* 50(2): 42-59, Lima, M. R. S. d. (2008). “O Brasil e as relações Sul-Sul.” *Dossiê CEBRI* 7(1): 63-64.

⁴⁶ Essa foi uma percepção muito presente tanto nas entrevistas com funcionários do governo brasileiro (setembro de 2008), como com funcionários da OCDE (fevereiro de 2008).

Para além dessa percepção, existe um trabalho de cunho técnico no MRE, que pretende se apropriar do que é a OCDE, de como ela funciona e no que implicaria para o sistema jurídico e econômico brasileiros a entrada do Brasil na organização. Neste aspecto, o MRE tem uma atuação pragmática, participando das reuniões da OCDE e gerenciando a análise dos temas envolvidos⁴⁷.

Residualmente – porém não menos relevantes –, estão os trabalhos desenvolvidos diretamente pelos demais órgãos do Poder Executivo Federal. Esses se concentram nas atividades que demandam conhecimento específico e trabalho quase que diário junto à OCDE, o que corresponde à maior parte das atividades da Organização. Esse conjunto de órgãos do governo promove a “aproximação pelas bordas” e favorece a aproximação do centro de interação da política externa brasileira (MRE e Presidência) com a OCDE. Como essa aproximação tem-se dado em áreas de maior convergência, há um grande interesse por parte desses órgãos em fomentar e garantir a possibilidade de manutenção dessas relações.

Do ponto de vista do setor privado, os setores que participam diretamente das atividades da organização reforçam a sua importância e a capacidade efetiva de mobilização e de promoção de efetiva observação dos princípios e compromissos assumidos pelos participantes de determinada negociação. Destaca-se, ainda, que grupos que ainda não tiveram essa experiência podem vir a ter interesse em acompanhar mais de perto essa aproximação do Brasil da OCDE, conforme a relevância que a organização e suas atividades ocupem na agenda da política externa brasileira (eventualmente intensificando suas atividades nas associações já existentes como o BIAC e o TUAC ou mesmo nas demais formas de participação promovidas *ad hoc*).

⁴⁷ O tema tem inclusive fomentado, nos últimos anos, algumas teses de CAE, como por exemplo os trabalhos de referência de Almeida, P. R. d. (1996). *Brasil e OCDE: uma interação necessária*. Brasília, Instituto Rio Branco. **Trigésimo-segundo Curso de Altos Estudos**, Pinto, D. F. d. S. (2000). *OCDE: uma visão brasileira*. Brasília, IRBr, FUNAG., assim como alguns trabalhos de conclusão do curso do Instituto Rio Branco.

5. A hipótese de entrada do Brasil na OCDE: implicações

Avaliar as implicações de uma eventual acessão do Brasil à OCDE requer a análise de, pelo menos, quatro eixos determinantes do papel do país no cenário internacional e na própria organização: (i) o político; (ii) o regulatório; (iii) o técnico; e (iv) o gerencial.

O eixo político determinará os impactos da aproximação pelo Brasil de um determinado grupo de coordenação internacional, ou seja, do “clube” OCDE. O processo de aproximação atual já reconhece o Brasil como um major player da arena global e sua acessão reiteraria e formalizaria essa percepção. A situação “de fato” do Brasil hoje quanto a esse status permite algumas flexibilizações de compromissos ainda relevantes para um país que se quer reconhecido como “em desenvolvimento”⁴⁸.

O reconhecimento formal decorrente da acessão impactará nas alianças atuais, no cenário multilateral, e na posição do Brasil como líder e articulador regional. Isso pode ter efeito nas futuras negociações de que o Brasil venha a fazer parte.

Por outro lado, há um impacto político dessa aproximação que afeta tanto os membros da OCDE quanto o Brasil: um processo de conhecimento e reconhecimento. Estima-se que, ao fazer parte da organização, o Brasil terá mais oportunidades e mecanismos para acompanhar as políticas daqueles países – e, por conseguinte, as políticas e os desenhos institucionais adequados e “possíveis” em um ambiente regulado globalmente. Por outro lado, o Brasil também nesse contexto terá a oportunidade de apresentar e explicar o seu sistema doméstico e a relação com outros compromissos internacionais dos quais faça parte.

⁴⁸ A partir de previsões de Almeida, P. R. d. (1996). *Brasil e OCDE: uma interação necessária*. Brasília, Instituto Rio Branco. **Trigésimo-segundo Curso de Altos Estudos** pode haver “problemas para a atuação multilateral do Brasil, no sentido em que outros países em desenvolvimento tenderiam a ver nessa inflexão um afastamento das posições tradicionais, criando uma categoria de ‘países intermediários’; fortalecimento da tendência à ‘gradação’ do Brasil, excluindo-o de programas ou esquemas previstos no SGP, no PNUD e no Banco Mundial; o gesto poderia ser interpretado pelos parceiros latino-americanos como uma redução das prioridades atribuídas à região no quadro da política externa brasileira.”

É importante também que se contextualize o momento de abertura da OCDE para economias médias, em que pode se dar a acessão do Brasil. Isso poderá permitir não apenas esse diálogo de conhecimento e reconhecimento, como também de reinvenção institucional (sem fugir dos princípios basilares desta organização)⁴⁹. E, sob essa perspectiva, a característica de centro produtor de idéias e parâmetros para a negociação em outros fóruns internacionais pode ser influenciada pela participação desses países “na origem”, influenciando o que já ocorre na OCDE⁵⁰ e antecipando como pode ocorrer o *spill-over* nos compromissos assumidos ou a serem assumidos em outros fóruns⁵¹.

Conforme declaração de representante do governo brasileiro, sobre a regulamentação da OCDE: “Tudo o que acontece na OCDE pode ter repercussões mais amplas”⁵². Aqui se registram duas preocupações: as repercussões em outros compromissos internacionais e aquelas no sistema jurídico interno.

As repercussões em outros fóruns e/ou compromissos internacionais podem ser tanto no sentido de pré-definição, quanto de especificação ou complementação. Na área de subsídios, por exemplo, inicialmente, a OCDE teve um papel de pré-definição, na década de 1950, do que passou a ser regulado, nos anos 1960, pelo sistema multilateral de comércio da época (GATT). Hoje, no entanto, a relação entre a regulamentação da OCDE e a da OMC em créditos à exportação (subsídio) é uma relação que se definiria melhor como de complementaridade⁵³. Outro exemplo a ser citado e de importância para o Brasil está na área agrícola, em que os termos de definição de

regras de comércio e de critérios técnicos focam na especificação de padrões técnicos de produção e de comércio, temas que dificilmente poderão ser levados a uma negociação no âmbito multilateral (OMC).

Na relação com o sistema nacional, com o processo de *Enhancing Engagement*, foram criados alguns Grupos de Trabalho da OCDE para sistematizar os trabalhos desenvolvidos no âmbito da Organização⁵⁴. No Brasil, um trabalho mais específico tem-se desenvolvido no âmbito do GT-OCDE, em coordenação com a Embaixada brasileira em Paris. Recentemente o GT-OCDE decidiu dividir o grupo em áreas temáticas.

Ainda não há uma avaliação precisa sobre o impacto da regulamentação da OCDE caso o Brasil venha a se tornar membro pelas seguintes razões: (i) diversidade de normativas, suas definições e o grau de comprometimento a que levam; (ii) recente conhecimento das formas de regulamentação pelo Brasil e pelos órgãos do governo; (iii) carência de avaliação por parte do Brasil sobre quais são as áreas que nos interessam e a que queremos nos vincular e, em especial, sobre como o país poderá negociar o seu rol de interesses na OCDE. Sabe-se que é possível ser membro da OCDE e não se vincular a todos os seus compromissos, mas qual é o conjunto de normativas que formam o coração da OCDE? Isso nem a própria organização tem claro ainda. Alguns processos de acessão em andamento, como por exemplo, da Rússia e do Chile – que são exemplos muito distintos, porém ambos com interfaces com o perfil do Brasil – podem ser referências para o Brasil quanto ao que será definido como central para OCDE e quais são as margens de manobra num processo de acessão permitidas pela organização no atual momento.

Portanto, fica muito difícil mensurar o que ainda precisaria ser ajustado na regulamentação brasileira no caso de eventual acessão à OCDE. Mais difícil ainda é anteci-

⁴⁹ De acordo com o relato de um representante do governo brasileiro junto à OCDE: “Ainda não se sabe se a OCDE quer os novos países no direcionamento político da organização ou se quer apenas que os países se filiem aos seus processos” (entrevista, julho 2008).

⁵⁰ Conforme declaração de representante do governo brasileiro: “Pretendemos influenciar nessas políticas ou pelo menos conhecer o seu processo de gestão” (entrevista, julho 2008).

⁵¹ A título de exemplo, v. Sanchez, M. R. (2008). *The WTO and the OECD rules on export credits: a virtuous circle? The example of the Embraer case and the 2007 civil aircraft understanding*. São Paulo, DIREITO GV: 23 p.. Disponível em <<http://www.direitogv.com.br>> (outubro de 2008).

⁵² Conforme palavras de representante do governo brasileiro, entrevistado em julho de 2008.

⁵³ Sanchez, M. R. (2008). *The WTO and the OECD rules on export credits: a virtuous circle? The example of the Embraer case and the 2007 civil aircraft understanding*. São Paulo, DIREITO GV: 23 p., Appendix I.

⁵⁴ O processo de *Enhancing Engagement* prevê como parte de seu procedimento que os países indiquem em quais áreas podem adotar as disposições e assumir compromissos junto à OCDE, com vistas a, assim, aumentar o grau de cooperação com a organização. Cf. entrevista com representante da OCDE em fevereiro de 2008.

par qual será o grau de pressão política para a adoção de determinadas políticas e qual a velocidade com que o país teria de implementar os compromissos assumidos.

Nas palavras de um funcionário do governo brasileiro entrevistado, “grande parte dos temas que estão sendo discutidos na OCDE são de interesse do Brasil” e “todos os órgãos do Brasil, quando consultados, manifestam muita satisfação em ter contato com a OCDE”⁵⁵. Como indicado acima, neste processo de aproximação pelas bordas, estamos nos atraindo por áreas em que o Brasil, de certa forma, guarda convergência com as políticas da OCDE. Destacam-se aqui as áreas de comércio, de finanças, de governança pública e de estatísticas.

Contudo, em áreas de enfoque social, com destaque para os temas de meio ambiente, e emprego, o Brasil tem tido pouca atuação. A área de meio ambiente, por exemplo, pode vir a ser um dos calcanhares de Aquiles para o Brasil, no caso de acessão. A título de ilustração, têm-se as recentes avaliações críticas da OCDE sobre essas políticas no México e também no Chile, que está em processo de acessão⁵⁶. No mesmo sentido vão as avaliações que assumem um tom de denúncia sobre as diferenças sociais no México – o que certamente poderá vir a se replicar no caso do Brasil⁵⁷.

A padronização regulatória promovida pela OCDE entre os seus membros é sempre seguida (i) do processo de supervisão (*policy reviews*), que apresenta sugestões e recomendações para futuros passos naquela área ou política para o país avaliado, e – destaca-se – (ii) das formas de pressão, conhecidas por *peer pressure*, que têm por objetivo manter essa convergência de políticas entre os Membros da organização⁵⁸.

⁵⁵ Cf. entrevista com representante do governo brasileiro, setembro de 2008.

⁵⁶ No caso do México, v. uma avaliação geral da relação do México com a OCDE, pelo representante do país junto à Organização, disponível em <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/jun/Inf-OCDE/Anexos.ppt/Archivo10.ppt>> (outubro de 2008). No caso do Chile, foi elaborado um relatório com uma série de recomendações, em conjunto pela OCDE e pela CEPAL, cf. CEPAL, O. (2005). *Evaluaciones del desempeño ambiental - Chile*. Santiago, Paris: 245.

⁵⁷ Cf. (2008). *Disminuye pobreza y desigualdad social en México*: OCDE. El Financiero en línea. Mexico.

⁵⁸ A OCDE esclarece neste mesmo sentido: “*Peer pressure does not take the form of legally binding acts, as sanctions or other enforcement mechanisms. Instead, it is a means of soft persuasion which can become an important driving force to stimulate the State to change, achieve goals and meet standards.*” Cf. OECD (2003). *Peer review: an OECD tool for co-operation and change*. Paris, OECD: 111. p. 10.

Essa dinâmica de implementação no âmbito da OCDE pode assumir duas perspectivas para o Brasil: (i) a possibilidade de acompanhar mais de perto as políticas econômicas, em especial, dos demais membros da OCDE, muitos deles no rol de seus principais parceiros econômicos; e (ii) o desempenho da função de “selo de qualidade” para as políticas eficientes do país.

No eixo técnico, dois pontos podem ser vistos como contribuição da OCDE à própria governança pública. Um deles está relacionado ao trabalho técnico de formação e compartilhamento de bases de dados e estatísticas. Esse é tido como um trabalho de excelência na OCDE e com o qual o Brasil tem-se envolvido fortemente, a partir do Comitê de Estatísticas.

Outro ponto diz respeito à diplomacia técnica nos comitês e grupos de trabalho gerada pelo contato direto da OCDE – e sua preferência por essa dinâmica – com os demais órgãos especializados do Poder Executivo Federal, que não o MRE. Neste aspecto, acredita-se que pode haver uma tendência a maior profissionalização dos contatos internacionais desses órgãos, com a preparação de idioma, estratégias de negociação e conhecimento técnico da regulamentação internacional. Ademais, e mais importante, há a possibilidade de capacitar esses servidores públicos para que, nas suas atividades junto à OCDE, também consigam lançar uma perspectiva crítica do micro (suas áreas específicas) em relação ao macro (quanto ao conjunto de relações ou compromissos, seja na OCDE seja em outro fórum internacional, ou quanto ao próprio conjunto de políticas e regulamentações em âmbito nacional).

Por fim, no quarto eixo, o gerencial, há dois conjuntos de questões que merecem destaque: um relativo aos custos financeiros envolvidos na participação junto à OCDE e outro relativo à capacidade de articulação interna, tanto no governo quanto entre o setor público e o setor privado, para os temas tratados na OCDE.

Quanto aos custos financeiros, isso compreende tanto a contribuição que será devida pelo Brasil à organização – estimada em 4 milhões de euros anuais pela OCDE, no caso do Brasil – como o custo com a representação efetiva do país na organização. Haverá a necessidade de mobilização de pessoal qualificado e de custeio de suas

viagens. Um representante do MRE comentou sobre a situação atual, em comparação com as demais delegações junto à OCDE – “enquanto eles são 2000, eu sou 1”⁵⁹.

A capacidade de diálogo interno, dada a tecnicidade e especialidade da regulamentação da OCDE, certamente deve influir na possibilidade de o país influenciar mais ou menos nas negociações. Ou seja, a participação do setor privado, bem como de outros setores, tais como sindicatos e organizações da sociedade civil, também se relaciona com a delegação efetiva que o Brasil conseguirá mobilizar nos diálogos técnicos junto à organização.

6. Conclusões

Este artigo teve por objetivo traçar um panorama da OCDE e de seu processo de aproximação com o Brasil.

A OCDE é uma organização ainda muito pouco conhecida no Brasil, em especial quanto ao seu funcionamento e à dinâmica da sua relação com os Membros e seu sistema doméstico. Mas também é verdade que tem sido uma entidade muito pouco estudada no seu aspecto organizacional em qualquer lugar do mundo. Parte significativa de documentos sobre a OCDE são documentos oficiais da própria organização ou estudos sobre alguns compromissos desenvolvidos no âmbito da Organização (sem uma percepção sistêmica e cruzada com outras áreas da OCDE). Essa ressalva atenta-nos para as fontes de referência para o Brasil, em uma avaliação sobre um eventual processo de acesso.

Portanto, fonte relevante para tal avaliação será, definitivamente, a efetiva participação do Brasil neste processo de reconhecimento e crescente aproximação dos trabalhos dos comitês da OCDE – o que considera também a participação do setor

privado, dos sindicatos e outras organizações da sociedade civil. Talvez uma ressalva relevante que se deva considerar a partir da análise aqui apresentada é que a OCDE é uma organização internacional diferente das demais: ela tem um direcionamento muito maior para os trabalhos técnicos e de temas bem circunscritos – por isso, a importância da “diplomacia técnica” – e, dado o seu caráter restrito a poucos Membros com políticas bastante convergentes, comunica-se com muita frequência com outros fóruns internacionais (um exemplo vivo disso é o HDP).

O Brasil tem algumas vantagens em relação a outros países candidatos à acesso e mesmo em relação a alguns que já estão neste processo. Dos cinco países do grupo BIICS, o Brasil tem sido o segundo mais ativo (são 55 comitês que participa como membro ou observador, e a África do Sul participa em 56). Hoje, o Brasil conta com uma economia de mercado globalizada – e em processo de crescente integração – e também com uma estrutura burocrática de Estado e de coordenação de políticas públicas bastante convergente com aquela dos países Membros da OCDE. Essa tem sido inclusive a percepção apresentada pela Organização nos relatórios sobre áreas reguladas no Brasil (como, por exemplo, no recente estudo sobre a reforma regulatória no Brasil nos setores de transporte, energia, telecomunicações e previdência).

Em contraponto, existem desafios importantes a serem superados nesse processo de aproximação. Um deles é a própria capacidade de mobilização da diplomacia técnica de forma coordenada e, mais do que tudo, efetiva. Outros pontos de destaque são as áreas de regulação relevantes para a OCDE e sensíveis para o Brasil na assunção de compromissos internacionais – caso da área de meio ambiente. Estudar a coordenação entre a regulamentação nacional e a da OCDE, bem como a implementação de políticas nestas áreas, e envolver a respectiva diplomacia técnica será fundamental para qualquer pretensão de maior aproximação do Brasil da OCDE.

Dada essa situação, a tendência na relação entre o Brasil e a OCDE deve ser de contínua aproximação, sendo que em algum momento áreas que tem baixo nível de convergência (entre o Brasil e a OCDE) devem ser envolvidas. No entanto, deve-se

⁵⁹ Cf. entrevista com representante do governo brasileiro, em julho de 2008.

considerar que, dificilmente, a OCDE conseguirá ocupar papel relevante na agenda da política externa brasileira no curto prazo – ou, especificamente nos próximos dois anos restantes do Governo Lula. Isso não prejudica o papel que podem desempenhar outros fatores propulsores, em especial, o cenário atual da economia internacional. Este favorece a aproximação, seja no âmbito da própria OCDE, seja no âmbito dos fóruns informais com os quais a organização se relaciona de perto. A dinâmica das negociações na área comercial e, em especial hoje, na área financeira reitera a importância da composição G8+G5, e isso é um fator que certamente terá reflexos na OCDE e na sua aproximação com o Brasil.

Bibliografia

- (2008). Disminuye pobreza y desigualdad social en México: OCDE. *El Financiero en línea*. Mexico.
- Almeida, P. R. d. (1996). Brasil e OCDE: uma interação necessária. Brasília, Instituto Rio Branco. Trigésimo-segundo Curso de Altos Estudos
- BIAC (2008). Annual report 2008. Paris, BIAC: 20 p.
- CEPAL, O. (2005). Evaluaciones del desempeño ambiental - Chile. Santiago, Paris: 245.
- Clayton, W. L. (1963). “GATT, The Marshall Plan, and OECD.” *Political Science Quarterly* 78(4): 493-503.
- Levit, J. K. (2005). “A Bottom-Up Approach to International Lawmaking: The Tale of Three Trade Finance Instruments.” *The Yale Journal of International Law* 30(winter): 125-209.
- Lima, M. R. S. d. (2008). “O Brasil e as relações Sul-Sul.” *Dossiê CEBRI* 7(1): 63-64.
- OECD (2003). Peer review: an OECD tool for co-operation and change. Paris, OECD: 111.
- OECD (2008). The OECD: Organization for Economic Co-operation and Development. Paris, OECD.
- Pinto, D. F. d. S. (2000). *OCDE: uma visão brasileira*. Brasília, IRBr, FUNAG.
- Salzman, J. (2005). “Decentralized administrative law in the Organization for Economic Cooperation and Development.” *Law and contemporary problems* 68(3-4): 189-224.
- Sanchez, M. R. (2007). “Mudanças nos paradigmas de participação direta de atores não-estatais na OMC e sua influência na formulação da política comercial pelo Estado e pela sociedade brasileiros “ *Revista Direito GV* 3(6): 77-110.
- Sanchez, M. R. (2008). The WTO and the OECD rules on export credits: a virtuous circle? The example of the Embraer case and the 2007 civil aircraft understanding. São Paulo, DIREITO GV: 23 p.
- Saraiva, M. G. (2007). “As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007 “ *Revista Brasileira de Política Internacional* 50(2): 42-59.