



Rodrigo de Oliveira Godinho é diplomata. Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e mestre em Economia pela Universidade de São Paulo, graduou-se em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Exerceu funções nas embaixadas do Brasil em Londres (2004-2007), Assunção (2007-2009) e Paris (2014-2018). Em Brasília, exerceu as funções de Chefe da Divisão de Política Financeira (2011-2014) e Chefe da Divisão do Caribe (2010-2011) no Ministério das Relações Exteriores. Desde fevereiro de 2018, exerce a função de assessor internacional no Ministério da Fazenda.

Embora tenha cinco décadas de existência, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ainda padece de desconhecimento relativo, sobretudo entre países não membros. Tal resultado é condicionado pela escassez de estudos sobre a Organização e pela especificidade de suas características: generalidade de mandato, seletividade de composição, amplitude de áreas temáticas e natureza de seus instrumentos, centrados na provisão de incentivos internacionais a políticas domésticas.

Embora preservando seus fundamentos, a OCDE passou por transformações significativas entre 2006 e 2016. No plano institucional, autorizou abertura significativa de novos processos de acesso e lançou “Engajamento Ampliado” junto a grandes economias emergentes. No plano temático, promoveu ajustes em sua agenda substantiva, buscando adaptá-la aos desafios da crise internacional e almejando maior eficiência de suas atividades, além de integrar-se às atividades do G20.

Em paralelo, houve evolução significativa das relações entre o Brasil e a OCDE nos últimos anos, com maior participação brasileira em instâncias, instrumentos, estudos e revisões por pares da Organização. Esse relacionamento alcançou patamar distinto em 2015, com a assinatura de acordo de cooperação, e registrou novo desenvolvimento com a decisão brasileira de solicitar o início de acesso à OCDE, em maio de 2017.

Esta publicação tem como objeto as transformações institucionais e temáticas da OCDE, entre os anos de 2006 e 2016, e suas implicações para o relacionamento entre o Brasil e a Organização.



A OCDE EM ROTA DE ADAPTAÇÃO AO CENÁRIO INTERNACIONAL

Perspectivas para o relacionamento
do Brasil com a Organização

Rodrigo de Oliveira Godinho

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

O Curso de Altos Estudos (CAE) é mantido pelo Instituto Rio Branco como parte integrante do sistema de treinamento e qualificação na Carreira de Diplomata, com o objetivo de atualizar e aprofundar os conhecimentos necessários ao desempenho das funções exercidas pelos Ministros de Primeira e Segunda Classes, sendo a posse do diploma requisito indispensável à progressão funcional a Ministro de Segunda Classe.

O candidato inscrito no CAE prepara e apresenta tese, a qual é submetida à Banca Examinadora, para arguição oral.

Ao final das arguições, o Diretor-Geral do Instituto Rio Branco publica no Diário Oficial da União e no Boletim de Serviço do Ministério das Relações Exteriores portaria de divulgação dos nomes dos diplomatas aprovados no CAE, destacando os aprovados “com louvor”.

A Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) tem prioridade para a publicação das teses recomendadas pela Banca Examinadora do CAE e aprovadas pelo Conselho Editorial.

A relação dos trabalhos da coleção já publicados pela Funag encontra-se no final desta publicação.



A OCDE EM ROTA DE ADAPTAÇÃO AO CENÁRIO INTERNACIONAL

Perspectivas para o relacionamento
do Brasil com a Organização

Rodrigo de Oliveira Godinho

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



A OCDE EM ROTA DE ADAPTAÇÃO AO CENÁRIO INTERNACIONAL

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado	Aloysio Nunes Ferreira
Secretário-Geral	Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente	Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima
------------	--

Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais

Diretor	Embaixador Paulo Roberto de Almeida
---------	-------------------------------------

Centro de História e
Documentação Diplomática

Diretor	Embaixador Gelson Fonseca Junior
---------	----------------------------------

Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente	Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima
------------	--

Membros	Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva Embaixador Gelson Fonseca Junior Embaixador José Estanislau do Amaral Souza Embaixador Eduardo Paes Saboia Embaixador Paulo Roberto de Almeida Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto Professor Eiiti Sato
---------	---

A Fundação Alexandre de Gusmão, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Rodrigo de Oliveira Godinho

A OCDE EM ROTA DE ADAPTAÇÃO AO CENÁRIO INTERNACIONAL

Perspectivas para o relacionamento do Brasil com a
Organização



FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Brasília, 2018

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

André Luiz Ventura Ferreira
Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão

Projeto Gráfico e Capa:

Yanderson Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

G578 Godinho, Rodrigo de Oliveira.

A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional : perspectivas para o relacionamento do Brasil com a Organização / Rodrigo de Oliveira Godinho . – Brasília : FUNAG, 2018.

319 p. – (Curso de altos estudos)

Trabalho apresentado originalmente como tese, aprovada no LXII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, em 2017.

ISBN: 978-85-7631-764-7

1. Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). 2. Política econômica - Brasil. 3. Desenvolvimento econômico - Brasil. I. Título. II. Série.

CDD 338.981

Depósito legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.
Bibliotecária responsável: Kathryn Cardim Araujo, CRB-1/2952

Sumário

Lista de siglas e abreviaturas.....	7
Introdução.....	13
1. Constituição e características fundamentais da OCDE	23
1.1. A constituição da OCDE	23
1.2. O funcionamento da OCDE	35
1.3. Relações externas da OCDE	42
1.4. Marco teórico: narrativas e funções da OCDE	48
2. A OCDE em rota de adaptação institucional ao cenário internacional: a busca de legitimidade	59
2.1. Condicionantes das transformações.....	60
2.2. O processo de adesão de novos membros.....	73
2.3. A implementação de programas “sob medida”	86
2.4. O “Engajamento Ampliado” da OCDE	96

3. A OCDE em rota de adaptação temática ao cenário internacional: a busca de eficácia	115
3.1. A iniciativa “Novas Abordagens para Desafios Econômicos” (NAEC)	116
3.2. Evolução da agenda temática da Organização	138
3.3. A OCDE e a governança internacional.....	168
3.4. Transformações da OCDE: avaliação	179
4. O Brasil e a OCDE: aproximação gradual e perspectivas do relacionamento	187
4.1. A evolução da participação brasileira nas atividades da OCDE	188
4.2. As relações Brasil-OCDE desde 2006.....	201
4.3. O Acordo de Cooperação Brasil-OCDE de 2015.....	233
4.4. Desafios e oportunidades na cooperação do Brasil com a OCDE	240
Conclusão	257
Referências	277
Anexo.....	299
Participação formal do Brasil em instâncias da OCDE	301

Lista de siglas e abreviaturas

ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ACR – Acordo Contingente de Reservas do BRICS
ALC – América Latina e Caribe
AMIS – Sistema de Informações sobre os Mercados Agrícolas
AOD – Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
APEC – Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico
APPI – Acordo de Promoção e Proteção de Investimentos
ASU – Entendimento para o Setor de Aeronaves
BEPS – Erosão da Base Tributária e Direcionamento de Lucros
BIAC – Comitê Consultivo da Indústria e dos Negócios da OCDE
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAD – Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE
CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAF – Corporação Andina de Fomento
CAMEX – Câmara de Comércio Exterior

CCEE – Comitê para a Cooperação Econômica Europeia
CCNM – Centro de Cooperação com Não Membros da OCDE
CDEP – Comitê de Políticas para a Economia Digital da OCDE
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina
CFM – Medida de Restrição a Fluxos de Capitais
CGU – Ministério da Transparência, Fiscalização e
Controladoria-Geral da União
CGVs – Cadeias Globais de Valor
COP21 – 21ª Conferência das Partes da Convenção das
Nações Unidas sobre Mudança do Clima
CPTA – Centro para Política e Administração Fiscal da OCDE
CRS – Padrão de Declaração Comum na Troca de
Informações Tributárias
CSE – Subsídio Equivalente ao Consumidor
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
EDRC – Comitê de Avaliação Econômica e de
Desenvolvimento da OCDE
EE5 – Denominação Inicial aos Participantes do
Engajamento Ampliado da OCDE
EMDCs – Economias Emergentes e Em Desenvolvimento
EPC – Comitê de Política Econômica da OCDE
EPR – Avaliação de Desempenho Ambiental da OCDE
FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e
Alimentação
FATCA – Lei de Conformidade Tributária de Contas
Estrangeiras dos EUA
FMI – Fundo Monetário Internacional
FOI – Mesa-redonda sobre Liberdade de Investimentos
da OCDE

G7 – Grupo dos Sete (foro econômico e financeiro internacional)

G20 – Grupo dos Vinte (foro econômico e financeiro internacional)

G10 – Grupo dos Dez (no FMI)

G77 – Grupo dos Setenta e Sete (nas Nações Unidas)

GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio

GATS – Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços

GIT – Grupo Interministerial de Trabalho para Coordenação da Atuação Brasileira junto à OCDE

GTD – Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento do G20

HLM – Reunião de alto nível

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IRG – Grupo de Reflexão Informal da OCDE

ISP – Instrumentos do Setor Privado

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MCM – Reunião do Conselho da OCDE em Nível Ministerial

MDCR – Estudo Multidimensional da OCDE Sobre Países

MENA – Oriente Médio e Norte da África

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

NAEC – Iniciativa Novas Abordagens para Desafios Econômicos da OCDE

NAFTA – Acordo de Livre Comércio da América do Norte

NBD – Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS
OCDE – Organização para a Cooperação e
Desenvolvimento Econômico
OECE – Organização Europeia para a Cooperação
Econômica
OLIS – Serviço de Informações dos Comitês da OCDE
OMC – Organização Mundial do Comércio
OIT – Organização Internacional do Trabalho
PCN – Ponto de Contato Nacional
PIAAC – Programa Internacional de Avaliação de
Competências de Adultos da OCDE
PIB – Produto Interno Bruto
PISA – Programa de Avaliação Internacional de Estudantes
da OCDE
PIT – Programa Parceiros em Transição da OCDE
PMDR – País de Menor Desenvolvimento Relativo
PMEs – Pequenas e Médias Empresas
PNUD – Programa das Nações Unidas para o
Desenvolvimento
PPP – Parceria Público-Privada
PSE – Subsídio Equivalente ao Produtor
PWB – Programa de Trabalho e Orçamento da OCDE
QMV – Votação por Maioria Qualificada na OCDE
RBC – Conduta Empresarial Responsável
SBDC – Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
SGOCDE – Secretário-Geral da OCDE
SRF – Secretaria da Receita Federal
STEP – Grupo de Trabalho sobre Perspectivas Econômicas
de Curto Prazo da OCDE

STF – Supremo Tribunal Federal

STRI – Índice de Restritividade no Comércio de Serviços da OCDE

TALIS – Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem da OCDE

TiVA – Comércio em Valor Adicionado

TOSSD – Apoio Oficial Total para o Desenvolvimento Sustentável

TUAC – Comitê Consultivo Sindical da OCDE

TCU – Tribunal de Contas da União

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UEPE – União Europeia de Pagamentos

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

WP1 – Grupo de Trabalho sobre Análise Macroeconômica e Políticas Estruturais da OCDE

WP3 – Grupo de Trabalho 3 do Comitê de Política Econômica da OCDE

WPEG – Grupo de Trabalho sobre as Implicações da Ampliação Futura sobre a Governança da OCDE

WPRBC – Grupo de Trabalho sobre Conduta Empresarial Responsável da OCDE

WPSOPP – Grupo de Trabalho sobre Propriedade Estatal e Práticas de Privatização da OCDE



Introdução

As relações entre o Brasil e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) registram progresso significativo nos últimos anos. Em junho de 2015, o governo brasileiro e a Organização firmaram o Acordo Marco de Cooperação, reconhecendo desafios comuns de políticas públicas e “benefícios mútuos” de cooperação mais intensa. Ao amparo do acordo, em novembro de 2015 foi firmada a Declaração Conjunta sobre o Programa de Trabalho Brasil-OCDE 2016-17.

Os dois documentos refletem avaliação de que o avanço no relacionamento não representaria “quebra estrutural”, ao se basear em relações que datam da década de 1990 e que viabilizam crescimento continuado da participação brasileira em órgãos, projetos e avaliações da OCDE. Ao contemplar 126 iniciativas em cinco blocos temáticos e modalidades diferenciadas (adesão a novos instrumentos, participação adicional em instâncias e projetos e realização de estudos, eventos e revisões por pares), o Programa de Trabalho Brasil-OCDE 2016-17 apresenta, ao mesmo tempo, implicações para a participação futura do Brasil na Organização.

A cooperação recente com a OCDE apresenta dimensão doméstica relevante para o governo brasileiro, ao integrar estratégia de

fortalecimento do desenvolvimento nacional, com atenção a objetivos de aumento da produtividade, qualificação da força de trabalho, eficiência do dispêndio público, inovação tecnológica e inserção dinâmica na economia internacional. Ela também oferece oportunidade para sistematizar a atuação brasileira na Organização, no contexto de desafios de coordenação e avaliação das atividades em curso.

A OCDE ainda padece de desconhecimento relativo, sobretudo entre países não membros, em contraponto às suas cinco décadas de existência. Fatores que contribuem para tal resultado seriam a escassez de estudos sistemáticos sobre a Organização e a natureza de suas características, compreendendo: mandato geral de promoção do desenvolvimento; composição seletiva, atualmente restrita a 35 membros (majoritariamente países de renda alta); áreas temáticas diversificadas; e instrumentos e *modus operandi* específicos. A conjunção dos referidos fatores resulta em caracterizações heterogêneas da OCDE, com base em lentes analíticas diferenciadas. A Organização tem sido apresentada como um *think tank*, foro de “boas práticas” e padrões internacionais ou “clube de países ricos”, com funções direcionadas ao apoio a redes regulatórias internacionais, ao estabelecimento de regimes internacionais ou à propagação de “discursos hegemônicos”.

A OCDE tem preservado determinados “valores”, princípios de políticas públicas e métodos de trabalho, em paralelo com transformações significativas, nos planos institucional e temático, nos últimos anos. As mudanças observadas refletem esforços de adaptação da OCDE a desdobramentos no cenário mundial, norteados por objetivos organizacionais de relevância e influência internacional.

Condicionante importante das transformações na OCDE foi a emergência da crise financeira internacional, a partir de 2007, com raízes e impactos mais pronunciados em seus países-membros. Os efeitos da crise amplificaram ajustes em análises de longo prazo da Organização, que já reconheciam o peso crescente de países não membros (economias emergentes, sobretudo) no cenário internacional. Os desdobramentos

observados na OCDE coincidiram com mudanças na governança econômica mundial, refletidas em consolidação do G20 como foro de chefes de estado e governo, implementação de reformas de quotas e poder de voto nos organismos de Bretton Woods, ingresso de economias emergentes em determinados “clubes fechados” (a exemplo do Comitê de Basileia sobre Supervisão Bancária) e incremento da cooperação financeira em foros como o BRICS.

Houve antecedentes de “atualização” da OCDE em anos anteriores, embora se observem esforços mais significativos no período que coincide com a gestão do secretário-geral Ángel Gurría, iniciada em 2006. Desde então, a Organização tem implementado iniciativas que contribuem para maior abertura a novos membros, cooperação com grandes economias emergentes e aperfeiçoamento de seu trabalho substantivo.

Os esforços de adaptação institucional da OCDE ao cenário internacional refletem objetivos primários de legitimidade em sua atuação na governança econômica mundial.

Em contraponto ao processo mais restritivo em suas quatro primeiras décadas de funcionamento, a OCDE autorizou abertura significativa de novas adesões de membros nos últimos dez anos (em número equivalente, praticamente, ao total de processos abertos no período anterior). A Organização tem fortalecido a cooperação com parceiros de interesse especial, no marco de seus programas regionais e “programas-país”. Destaca-se o lançamento recente do Programa Regional da OCDE para a América Latina e Caribe, região com presença crescente em atividades e instâncias da OCDE, a exemplo do Centro de Desenvolvimento.

Sob a perspectiva do Brasil, sublinha-se o lançamento, em 2007, do Engajamento Ampliado com grandes economias emergentes (Brasil, África do Sul, China, Índia e Indonésia), denominadas “parceiros-chave” da Organização. O Engajamento tem importância central na estratégia de atualização da OCDE, ao almejar uma cooperação mais intensa e participação crescente dos cinco países em instâncias

e instrumentos da Organização, idealmente culminando em ingresso como membros plenos.

Esforços de adaptação temática da OCDE também são componente importante de sua trajetória recente, em consonância com objetivos primários de eficácia em sua atuação como foro de diálogo e cooperação sobre políticas públicas.

Lançada em 2012, a iniciativa Novas Abordagens para Desafios Econômicos (NAEC, na sigla em inglês) buscou atualizar marcos analíticos e recomendações de políticas públicas da OCDE, no contexto de desafios associados à crise financeira internacional. A iniciativa propiciou a implementação de projetos sobre tópicos amplos (a exemplo da multidimensionalidade do bem-estar e de condicionantes do crescimento inclusivo) e pontuais (a exemplo do crescimento da produtividade, da qualidade do trabalho e das relações entre finanças e crescimento real). O NAEC complementou a evolução significativa de temas de trabalho da OCDE, nos últimos anos, em áreas como cooperação tributária, comércio, investimento, meio ambiente, economia digital e cooperação para o desenvolvimento.

Os avanços da OCDE no apoio à governança internacional, no período, também apresentaram impactos sobre sua agenda de trabalho. A OCDE integrou-se às diferentes áreas do G20, como coordenação macroeconômica, desenvolvimento, cooperação tributária, trabalho, comércio e combate à corrupção. Para tanto, beneficiou-se de secretariado amplo e multissetorial, apoio de países-membros e sequência de presidências do G20 exercidas por membros ou países em processo de adesão à Organização.

Em paralelo com as transformações da OCDE, tem-se ampliado a participação brasileira em instâncias, instrumentos, estudos e “revisões por pares” da Organização.

Em 2006, já era significativa a participação “horizontal” do Brasil em diferentes instâncias da OCDE, contribuindo ao trabalho sobre tópicos como comércio, investimento, concorrência, governança

pública, política científica e tecnológica, aço e estatística. Desde então, o Brasil estendeu sua participação formal a outras instâncias e projetos da Organização.

Também houve evolução na participação “vertical” do Brasil, com adesão a novos instrumentos legais e participação em revisões por pares sobre diferentes aspectos das políticas nacionais. Além dos estudos regulares sobre a economia brasileira, a OCDE realizou avaliações sobre as políticas brasileiras em áreas como agricultura, regulação, integridade no setor público, gestão de recursos humanos na administração pública federal, concorrência, meio ambiente e governança da água, nos últimos anos.

O relacionamento mais próximo entre o Brasil e a OCDE apresenta oportunidades de apoio a políticas públicas e reformas domésticas, projeção internacional de políticas brasileiras e atuação na negociação de determinados padrões internacionais e no debate sobre tópicos da agenda internacional. Paralelamente, ele renova desafios de coordenação interna da participação na OCDE, mobilização de recursos humanos e financeiros e projeção de perspectivas analíticas diferenciadas na Organização.

Na perspectiva deste estudo, a avaliação dos resultados alcançados e dos limites encontrados pela OCDE, em sua rota de adaptação institucional e temática às mudanças no cenário internacional, contribui ao mapeamento de oportunidades para a atuação futura do Brasil na Organização. Em função de sua natureza geral e integrada, ela também pode subsidiar os esforços de acompanhamento da atuação brasileira na OCDE, no âmbito do Grupo Interministerial de Trabalho (GIT) coordenado pelo Itamaraty.

A estrutura do livro reflete sua sequência de objetivos: a) apresentação de informações de base e desenvolvimento de marco teórico sobre o funcionamento da OCDE; b) avaliação dos principais resultados e limitações dos esforços de adaptação institucional da OCDE, refletidos em adesão de novos membros, implementação de programas especiais

para determinados países e regiões e maior cooperação com grandes economias emergentes; c) identificação dos principais resultados e limitações dos esforços de adaptação temática da OCDE; e d) identificação de oportunidades e desafios para o Brasil em seu relacionamento com a OCDE, à luz da evolução da participação brasileira em instâncias e atividades e das próprias transformações em curso na Organização.

Embora a obra aborde tópicos relacionados, em contextos específicos, seu objeto principal não contempla a história da OCDE e das relações entre seus países-membros ou a história das relações entre o Brasil e a Organização. Seus objetivos principais tampouco compreendem o exame da estrutura e instrumentos da Organização, a discussão de implicações e desafios de decisão de adesão do Brasil à OCDE ou a identificação de impactos da Organização no plano da governança, em matéria de mudanças de políticas domésticas ou de formação da agenda internacional de políticas públicas.

No plano metodológico, o presente trabalho baseia-se em métodos da “pesquisa qualitativa”, cuja aplicação

[...] has tended to focus on one or a small number of cases, to use intensive interviews or depth analysis of historical materials, to be discursive in method, and to be concerned with a rounded or comprehensive account of some event or unit¹.

Ele também se integra à tradição dos “estudos de área” em ciências sociais, ao abordar o funcionamento de organismo internacional específico e suas relações com o Brasil. O desenvolvimento do trabalho amparou-se em consulta a fontes primárias e secundárias, além de recorrer ao método comparativo em tópicos como avaliação das experiências de economias emergentes no marco do Engajamento Ampliado. Seu corte fundamental, no plano temporal, compreendeu

1 KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. *Designing Social Enquiry: social inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press, 1994, p. 4.

o período entre 2006 e 2016, marcado por mudanças significativas na OCDE.

O primeiro capítulo apresenta informações de base sobre a constituição e as características fundamentais da OCDE. Ele discorre sobre o processo de estabelecimento da Organização, os antecedentes de sua abertura mais recente à cooperação com países não membros, bem como sobre a estrutura, as atividades e as características de seus instrumentos. Elemento importante do capítulo consiste no desenvolvimento de marco teórico sobre mecanismos de governança e impactos das atividades da OCDE, com destaque ao desenvolvimento de narrativas alternativas sobre as funções da OCDE, à luz de “lentes” realista, liberal, construtivista e marxista da Teoria das Relações Internacionais.

O segundo capítulo examina o processo de adaptação institucional da OCDE, em sua busca de legitimidade e maior relevância no cenário internacional. Ele aborda condicionantes das referidas transformações, relacionadas aos desdobramentos da crise financeira internacional, ao peso crescente de economias emergentes no cenário internacional e a transformações paralelas na governança econômica internacional, resultando em narrativa organizacional para maior abertura da OCDE. O capítulo também avalia as características dos processos abertos para adesão de novos membros, desde 2006, e de programas regionais e “programas-país”, implementados com vistas a promover maior cooperação com países não membros. Atenção particular é conferida às principais características do Engajamento Ampliado e aos padrões de cooperação entre a OCDE e os “parceiros-chave”. O capítulo discorre sobre características e resultados, bem como sobre determinadas limitações dos esforços de adaptação institucional *vis-à-vis* seus objetivos.

O terceiro capítulo examina o processo de adaptação temática da OCDE, em sua busca de eficácia de atuação e maior relevância no cenário internacional. O capítulo aborda as principais características e resultados da iniciativa Novas Abordagens para Desafios Econômicos,

a qual viabilizou a implementação de diferentes projetos para atualização do trabalho analítico da Organização. Ele também examina as atividades da OCDE em apoio ao G20 e na busca de maior influência em tópicos da agenda internacional. Confere-se atenção à evolução da agenda substantiva da OCDE, em áreas como tributação, finanças, investimento, comércio, ciência e tecnologia, meio ambiente e desenvolvimento, selecionadas em função do grau de inovação e dos impactos organizacionais de suas atividades (no sentido de apresentarem contribuição importante para a atualização temática da OCDE), bem como de suas implicações internacionais. O capítulo tem importância específica, ao avaliar condicionantes, resultados principais e limitações das mudanças temáticas na Organização.

O quarto capítulo constitui o elemento central do presente trabalho, ao examinar o processo de aproximação e as perspectivas do relacionamento entre o Brasil e a OCDE. O capítulo aborda os antecedentes e a evolução geral da participação brasileira nas atividades da Organização, em suas dimensões “horizontal” e “vertical”. O capítulo examina, com maior detalhamento, a evolução setorial das relações entre o Brasil e a OCDE, desde 2006, com base em cinco blocos temáticos que refletem a estrutura interna do Grupo Interministerial de Trabalho (GIT), além de comentar os principais elementos do Acordo de Cooperação Brasil-OCDE e a implementação do Programa de Trabalho 2016-2017. São identificados desafios e oportunidades para o Brasil em sua cooperação com a OCDE, contemplando elementos como apoio a políticas públicas e reformas domésticas, projeção internacional de políticas brasileiras, atuação na negociação de padrões internacionais, coordenação interna da participação e mobilização de recursos humanos e financeiros. O capítulo apresenta, ainda, propostas para o encaminhamento de oportunidades e desafios identificados.

A conclusão do trabalho apresenta avaliação sintética das transformações institucionais e temáticas da OCDE, nos últimos anos,

dos avanços gerais no relacionamento entre o Brasil e a Organização e do padrão diferenciado de integração de órgãos governamentais brasileiros às suas atividades. Ela apresenta, ainda, considerações sobre cenários para a evolução da cooperação entre o Brasil e a OCDE, amparadas em objetivo fundamental de ampliação de benefícios para as políticas públicas brasileiras.



Capítulo 1

Constituição e características fundamentais da OCDE

O primeiro capítulo deste livro tem como objetivo apresentar informações de base sobre a criação e o funcionamento da OCDE, como referência para a análise de suas transformações recentes e de seu relacionamento com o Brasil, nos capítulos seguintes.

O capítulo discorre sobre a constituição da OCDE, a partir do estabelecimento da Organização Europeia para a Cooperação Econômica (OECE), e sua evolução durante as primeiras décadas de funcionamento. O capítulo também apresenta as principais características do trabalho da Organização, além de considerações teóricas sobre a natureza e os impactos de suas atividades, em apoio às análises desenvolvidas nos capítulos 2 e 3.

1.1. A constituição da OCDE

A constituição da OCDE tem como antecedente fundamental os esforços multilaterais de administração do Plano Marshall, no contexto da reconstrução europeia no pós-Segunda Guerra Mundial. Estabelecido como resposta a dificuldades com o *modus operandi* inicial

da reconstrução², o Plano Marshall elevou a escala da ajuda financeira norte-americana e exigiu, como contrapartida, o engajamento dos países europeus na criação de instância multilateral para a implementação da reconstrução. Nesse contexto, foi realizada, em julho de 1947, Conferência sobre a Cooperação Econômica Europeia, com a participação de 16 países³, em Paris. O evento resultou no estabelecimento do Comitê para a Cooperação Econômica Europeia (CCEE), encarregado de desenhar o programa de recuperação.

Logrado o apoio norte-americano às propostas apresentadas, o CCEE passou a avaliar o possível estabelecimento de organização permanente, devotada ao gerenciamento do Plano Marshall e centrada em objetivos de promoção do livre comércio, crescimento da produção, pleno emprego e estabilidade financeira. Já naquele momento, era observada diferenciação entre países favoráveis a um modelo baseado em autoridade supranacional (a exemplo de EUA e França) e aqueles favoráveis a um arranjo intergovernamental (a exemplo de Reino Unido, Suécia e Suíça), visão prevalecente ao final. Em abril de 1948, os 16 países mencionados (acompanhados de EUA e Canadá como observadores, e posteriormente membros associados) firmaram a Convenção que estabeleceu a OECE.

Embora a OECE, ao cabo de 3 anos de funcionamento, tenha optado por transferir sua atribuição de alocar os fluxos de ajuda financeira à Administração da Cooperação Econômica (órgão governamental norte-americano), ela contribuiu à recuperação do comércio intraeuropeu e do crescimento regional, ao apoiar o estabelecimento da União Europeia de Pagamentos (UEP) e do Código de Liberalização do Comércio, em 1950. Ao criar a “câmara de compensação” para os saldos

2 A combinação (não coordenada) entre a ajuda financeira bilateral ou *ad hoc* dos EUA aos países europeus, nos anos 1945-47, e recurso direto daqueles países a linhas de financiamento do FMI e do Banco Mundial não preveniu uma situação caracterizada por redução da liquidez internacional (com reflexos no comércio intraeuropeu) e a escassez de oferta de alimentos e combustíveis no período. Ver WOODWARD, Richard. *The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*. Nova York: Routledge, 2009, p. 13.

3 Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Turquia e Reino Unido.

comerciais na região, em associação com o Banco para Compensações Internacionais, a UEP viabilizou a expansão dos fluxos de comércio regionais, em cenário de escassez de reservas conversíveis. Por sua vez, o Código de Liberalização do Comércio contribuiu para uma redução significativa de restrições quantitativas no comércio intra-OECE, entre 1950 e 1961. A recuperação no comércio regional resultou, posteriormente, em menor necessidade de importações dos EUA e acúmulo de reservas em dólares norte-americanos, o que beneficiou a posição financeira dos países europeus e viabilizou, em 1958, a restauração da convertibilidade cambial por parte dos membros da UEP.

Dois processos paralelos estiveram na base da transição entre a OECE e a OCDE, viabilizando a manutenção de mecanismo institucionalizado para a cooperação econômica transatlântica⁴. Em primeiro lugar, a recuperação dos países europeus justificaria, sobretudo sob a perspectiva norte-americana, o estabelecimento de nova organização que (i) superasse a lógica doador-beneficiário inerente ao funcionamento da OECE, por meio de participação dos países europeus e dos EUA em bases “solidárias” na divisão do ônus econômico da cooperação; e (ii) fosse capaz de ampliar a cooperação transatlântica além dos domínios alcançados pela OECE (energia, agricultura, indústria, transporte, trabalho e turismo). Em segundo lugar, a intensificação das tensões associadas à Guerra Fria, com a constituição do Pacto de Varsóvia, amplificou não somente o valor simbólico da cooperação transatlântica (em torno dos pilares da democracia e do sistema capitalista), mas também o significado estratégico do processo de descolonização. Com efeito, a emergência de novos atores no sistema internacional reforçou a necessidade de cooperação com os mesmos em bases mais robustas, em cenário de competição estratégica entre as duas superpotências. Na medida em que foi concebida como organismo para o desenvolvimento europeu, atuando como destino (e não origem)

4 WOODWARD, *op. cit.*, 2009, p. 16-18.

de ajuda financeira, a OECE apresentava limitações naturais como instrumento de assistência aos países em desenvolvimento e ator relevante no contexto da Guerra Fria.

Paralelamente, as transformações estruturais no comércio e no ambiente de pagamentos contribuíram para reduzir o alcance da OECE. Ao final de 1958, já se alcançara liberalização de 90% das restrições quantitativas na região, o que diminuiu a relevância do trabalho na área de comércio. O papel da OECE na administração do sistema europeu de pagamentos também foi esvaziado quando as moedas europeias se tornaram conversíveis⁵.

Em meio aos desdobramentos assinalados, divergências sobre o processo de integração europeia culminaram na revisão do arranjo transatlântico. O conflito latente entre as visões “supranacional” e “intergovernamental”, no âmbito da OECE, alcançou novo patamar com a constituição da Comunidade Econômica Europeia (formada por 6 membros da organização), em 1958. O tema aprofundou divisões entre França e Reino Unido na OECE, com a oposição da primeira (com apoio dos EUA) ao propósito britânico de constituição de área de livre comércio no âmbito da organização⁶. O desacordo entre os dois países minou a efetividade da OECE e inviabilizou reuniões de seu Conselho, a partir de dezembro de 1958.

A reunião de cúpula em Paris, realizada em dezembro de 1959 (com participação de EUA, Reino Unido, França e Alemanha Ocidental), abriu perspectivas de uma nova parceria transatlântica. Em maio de 1960, foi realizada a Conferência sobre a Reconstituição da OECE, a qual consagrou modelo renovado de organização (contemplando participação de EUA e Canadá como membros plenos, e nomenclatura direcionada

5 WOLFE, Robert. From Reconstructing Europe to Constructing Globalization: the OECD in historical perspective. In: MAHON, Rianne; McBRIDE, Stephen (eds.). *The OECD and Transnational Governance*. Vancouver: UBC Press, 2008, p. 25-42.

6 O Reino Unido tinha interesse em contornar eventuais impactos negativos da CEE sobre suas exportações para o bloco. Por sua vez, a França receava que avanços comerciais no plano da OECE pudessem minar a “solidariedade” intra-CEE, ao passo que os EUA buscavam evitar situação em que a referida área de livre comércio pudesse deslocar suas exportações direcionadas à região.

ao objetivo de desenvolvimento econômico) e deu início à discussão sobre modelo de convenção.

Os trabalhos preparatórios viabilizaram a assinatura da Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, em dezembro de 1960, por parte dos membros da OECE e de EUA e Canadá, totalizando vinte países. Em contraponto à OECE, centrada nos desafios internos de países europeus, a nova organização foi estabelecida com objetivos mais amplos e a partir de vocação universal, direcionada à consulta e coordenação entre os países-membros e lastreada na consolidação do modelo econômico dos países desenvolvidos no pós-Segunda Guerra⁷.

Em vigor a partir de setembro de 1961, o Convênio da OCDE (artigo 1) estipulou o objetivo geral de promoção de políticas para “alcançar o maior crescimento econômico e emprego sustentáveis [...] nos países-membros” e “contribuir à expansão econômica sólida de países-membros e não membros”. A evolução da Organização, desde então, tem refletido mudanças em contextos e estruturas para a implementação de seu mandato.

O período inicial de funcionamento da OCDE coincidiu com a “era dourada” dos membros na economia política internacional, à luz da expansão no número de membros e do aumento de sua participação no PIB, de 53% (1961) para 59% (1973), e nas exportações mundiais, de 55% (1961) para 72% (1973)⁸. Sob a direção do secretário-geral Thorkil Kristensen (1961-1969), a trajetória da OCDE, na década de 1960, refletiu elementos de continuidade e reorganização do trabalho desenvolvido pela OECE na década anterior, ao mesmo tempo em que ensejou o reforço de atividades em distintas áreas. O equilíbrio entre continuidade e avanços observou variações entre os diferentes comitês,

7 PINTO, Denis Fontes de Souza. *OCDE: uma Visão Brasileira*. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: IRBr/FUNAG, 2000, p. 18.

8 CLIFTON, Judith; DIAZ-FUENTES, Daniel. The OECD and Phases in the International Political Economy, 1961-2011. *Review of International Political Economy*, v. 18, n. 5, 2011, p. 552-569.

em consonância com o grau de prioridade conferido pelos membros a determinados desafios de políticas públicas.

A primeira reunião do Conselho da OCDE em nível ministerial, em novembro de 1961, reiterou prioridade ao objetivo de crescimento econômico, com a determinação de meta de 50% de crescimento real no PIB coletivo dos membros, no período 1961-1970. Atenção particular foi conferida às atividades do recém-estabelecido Comitê de Política Econômica e de seus órgãos subsidiários, com destaque ao Grupo de Trabalho 3 (WP3), à luz da percepção, sobretudo dos EUA, de que o cumprimento da meta implicaria esforço mais ambicioso de coordenação internacional de políticas econômicas⁹.

Estabelecido como foro técnico, o WP3 alcançou influência significativa no âmbito da Organização e se firmou como instância relevante nos esforços internacionais de coordenação de políticas sobre temas como financiamento do balanço de pagamentos e taxas de câmbio. Esses esforços foram impulsionados a partir de tendências de instabilidade e deterioração na posição da libra esterlina, resultando em desequilíbrios e busca de coordenação de políticas. Nesse contexto, o WP3 constituiu uma instância para troca de informações e pressão entre pares (*peer pressure*) sobre o desempenho e políticas dos membros em matéria de crescimento, balanço de pagamentos e movimentos cambiais. O WP3 caracterizou-se por participação restrita de funcionários de alto nível de 10 países-membros¹⁰, em contraste com a prática de quase todas as instâncias da OCDE. O Grupo de Trabalho foi capaz de apresentar contribuições aos debates sobre o sistema monetário internacional de Bretton Woods, havendo o G10¹¹ do FMI comissionado estudos do WP3 sobre processos de ajuste nas principais economias da OCDE, por

9 CARROLL, Peter; KELLOW, Aynsley. *The OECD: a study of organizational adaptation*. Cheltenham: Edward Elgar, 2011.

10 EUA, Canadá, Reino Unido, França, Alemanha Ocidental, Japão, Itália, Países Baixos, Bélgica e Suécia. Até hoje, o WP3 mantém participação restrita a determinados membros da OCDE, constituindo um dos foros de nível mais alto no âmbito da Organização.

11 Grupo constituído por dez membros do Fundo Monetário, em 1962 (EUA, Alemanha, França, Reino Unido, Bélgica, Canadá, Itália, Japão, Países Baixos e Suécia), no contexto de empréstimo de recursos realizado ao Fundo.

exemplo. Ao mesmo tempo, não foram observados impactos práticos de suas atividades na forma de mudanças significativas em políticas nacionais, durante o período, ou de iniciativas concretas de coordenação.

Em contraste, as atividades conduzidas pelo Comitê sobre Movimentos de Capital e Transações Invisíveis apresentaram elementos de continuidade mais significativos, na medida em que se centraram em tarefas de notificação, exame e consultas referentes aos Códigos de Liberalização dos Movimentos de Capital e de Operações Correntes Invisíveis da OCDE. Adotados em 1961, os Códigos atualizaram e modificaram a versão anterior do Código de Liberalização dos Movimentos de Capital (de 1959) e aspectos do Código de Liberalização do Comércio (de 1950), à luz de objetivos de redução de obstáculos ao comércio de bens e serviços, à movimentação de capitais e à realização de pagamentos.

À diferença da OECE, que buscou remover restrições quantitativas, e à luz da preferência de membros (como EUA e Canadá) pela condução de negociações no âmbito do GATT, a OCDE desenvolveu perfil relativamente limitado na área de comércio, no plano operacional. Determinados autores salientam, contudo, que tal característica acabou fortalecendo o papel do Comitê de Comércio como (i) local onde as principais potências comerciais poderiam entabular discussões sobre o sistema de comércio “without hedging their analysis for fear of being tightly bound by their conclusions”; (ii) origem de estudos (por parte do secretariado) sobre tópicos ainda prematuros para negociações formais; e (iii) foro para discussões, entre os membros, sobre estratégias para negociações com países em desenvolvimento na UNCTAD¹².

Por sua vez, o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) constituiu caso intermediário. De um lado, o Comitê deu continuidade a atividades da OECE e herdou a estrutura do anterior Grupo de Assistência ao Desenvolvimento (de composição também restrita de membros). De

12 WOLFE, *op. cit.*, 2008, p. 37.

outro lado, o CAD logrou progresso em suas atividades no período, inicialmente centrado no estabelecimento de marcos conceituais, seguido de identificação, mensuração e comparação de fluxos de assistência de seus membros.

Naquele momento, o trabalho da OCDE norteou-se por objetivos de pesquisa aplicada, ao mesmo tempo em que contribuiu, ocasionalmente, para a coordenação internacional de posições entre seus membros e atividades em outros foros internacionais. A OCDE também se converteu em ator importante em determinados regimes internacionais, ao apoiar esforços de coordenação econômica (juntamente com o FMI e o Banco Mundial), desenvolver análises e recomendações sobre temas do comércio mundial (em áreas como créditos para exportações e compras governamentais), e lograr maior entendimento entre seus membros no tocante a políticas de ajuda ao desenvolvimento. Foi nesse período, ainda, que a OCDE consolidou sua atuação como “rede de redes”, em função da conexão entre as atividades realizadas em seus comitês e diferentes grupos de funcionários governamentais, acadêmicos e outros organismos, em torno de conjunto amplo de tópicos econômicos e sociais¹³.

A década de 1970 foi marcada por mudanças mais significativas da Organização, em contexto de choques exógenos relacionados a (i) colapso do sistema de Bretton Woods, com o fim do sistema monetário internacional baseado em taxas fixas de câmbio; e (ii) ocorrência das duas crises do petróleo (1973-1974 e 1979), constituindo choques de oferta que contribuíram para cenário simultâneo de desaceleração produtiva e elevação da inflação nos países-membros¹⁴. A gravidade da crise econômica internacional ensejou esforços renovados de coordenação, em um panorama de desacordos entre os membros do G10 e insatisfação dos EUA com os resultados alcançados tanto por aquele foro como

13 CARROLL, Peter; KELLOW, Aynsley, *op. cit.*, 2011, p. 62-64.

14 Para determinados autores, o período entre 1974 e 1989 teria marcado fase de “objetivos cautelosos” da OCDE, em cenário de declínio hegemônico dos EUA e com reflexos em matéria de congelamento do quadro de membros e de funcionários da Organização. Ver CLIFTON, Judith; DÍAZ-FUENTES, Daniel, *op. cit.*, 2011.

pelo WP3 da OCDE (ambos com maioria significativa de membros europeus). O referido cenário contribuiu para a emergência do G7 como foro diferenciado e informal de diálogo sobre temas macroeconômicos e outros tópicos da agenda internacional. Embora o relacionamento entre o G7 e a OCDE se tenha tornado mais próximo posteriormente, inclusive em função da assistência provida pela Organização a diferentes iniciativas do grupo, a criação do G7 sinalizou, naquele momento, declínio da relevância do WP3 como *locus* de coordenação.

Os impactos do cenário internacional também foram visíveis em dois planos de atividades da Organização. No âmbito conceitual, determinados estudos (a exemplo do Relatório McCracken, de 1977) abriram caminho para a adoção de novos marcos analíticos nos relatórios econômicos e avaliações sobre países da OCDE, com o abandono progressivo de princípios da matriz keynesiana, centrada em políticas de demanda agregada, e absorção progressiva de princípios da matriz novo-clássica, centrada em políticas estruturais para a oferta agregada e em elementos de austeridade fiscal e monetária. No âmbito institucional, destaca-se a criação da Agência Internacional de Energia, em 1974, com o objetivo de fomentar a cooperação entre membros da OCDE (consumidores de petróleo) em atividades de segurança energética, a exemplo de redução da dependência de longo prazo do petróleo, manutenção de estoques de emergência e auxílio mútuo frente a choques de abastecimento.

O período também foi marcado pela atuação de novo secretário-geral da OCDE (Emile Van Lennep, 1969-1984), que buscou engajamento junto a novas regiões (destacando-se o ingresso de Austrália e Nova Zelândia na Organização, por exemplo) e papel mais ativo para a Organização no sistema internacional de cooperação econômica. Em 1970, a OCDE estabeleceu a Diretoria de Meio Ambiente e, ao fim da gestão de Van Lennep, já contava com 36 instrumentos ambientais, em áreas como poluição e uso da água, reciclagem e poluição transfronteiriça. Os resultados alcançados foram, contudo, parciais, na

medida em que a influência crescente do trabalho da Organização em matéria de reformas estruturais (e temas ambientais, em certa medida) teve, como contraponto, limites à sua atuação na cooperação econômica internacional, conforme sinalizado pela criação do G7.

A década de 1980 apresentou determinados desafios à atuação da OCDE. Em cenário de inflação e desaceleração econômica, após a conflagração da segunda crise do petróleo, a Organização buscou renovar-se como foro de coordenação internacional. Promoveu, nesse contexto, a implementação de Estratégia Macroeconômica de Médio Prazo entre seus membros, com resposta à “estagflação” centrada em contração monetária, redução gradual de desequilíbrios fiscais e ajustes estruturais, com reformas microeconômicas e desregulamentação. O período registrou, no entanto, declínio mais acentuado da OCDE como foro de coordenação de políticas macroeconômicas, em contraste com a importância crescente do G7 e do FMI, em função de divergências internas sobre as respostas necessárias frente à crise, e o *modus operandi* específico da Organização (na medida em que seus comitês seriam mais direcionados ao diálogo sobre políticas, e menos propensos à coordenação emergencial).

As atividades sobre reformas estruturais foram aprofundadas no período, com a criação de Grupo de Trabalho sobre Análise Macroeconômica e de Políticas Estruturais (WP1), no âmbito do Comitê de Política Econômica. Em 1987, a OCDE apresentou relatório sobre Ajuste Estrutural e Desempenho Econômico, o qual inspirou estudos e recomendações sobre reformas microeconômicas e regulatórias na década subsequente¹⁵.

Em contraste com a menor influência da Organização na agenda financeira internacional, houve reforço de sua atuação em temas comerciais, em função de dois desdobramentos: (i) a afirmação da OCDE como *locus* de discussão (e coordenação ocasional de posições), entre

15 CARROLL, Peter; KELLOW, Aynsley, *op. cit.*, 2011, p. 86-88.

seus membros participantes do GATT, sobre as negociações no âmbito do Acordo; e (ii) a maior relevância da Organização na realização de pesquisa e análises sobre temas de importância crescente na agenda, a exemplo do comércio de serviços¹⁶.

A conclusão de Marco Conceitual da OCDE para o Comércio de Serviços, em 1981-82, amparou estudos subsequentes sobre setores específicos, bem como a atuação de países-membros nas negociações do GATS na Rodada Uruguai. Mas a atuação da OCDE não se limitou à área de serviços, com a expansão gradual de atividades em tópicos como avaliações das políticas comerciais dos membros, comércio agrícola (a despeito da sensibilidade do tema para membros europeus), comércio com países em desenvolvimento e exame de medidas protecionistas. O trabalho da Organização sobre comércio agrícola teve início no período e resultou, entre outros elementos, no desenvolvimento dos conceitos de Subsídio Equivalente ao Produtor (PSE, na sigla em inglês) e Subsídio Equivalente ao Consumidor (CSE, na sigla em inglês), que contribuíram para a elaboração da Medida Agregada de Apoio da OMC¹⁷.

A década de 1990 coincidiu com novas mudanças no contexto de atuação da OCDE, com a queda dos regimes socialistas na União Soviética e no leste europeu, a emergência de grandes economias em desenvolvimento e maior atenção a determinados tópicos das políticas públicas. Os dois primeiros elementos ensejaram maior abertura da Organização à discussão de tópicos como a ampliação de seu quadro de membros e relações externas com outros países.

No plano temático, o período foi marcado por maior densidade do trabalho em determinadas áreas: (i) tributação – a OCDE intensificou esforços para prevenir tanto conflitos entre práticas nacionais e dispositivos de acordos para evitar a dupla tributação, como ações (de corporações e

16 O interesse dos EUA em integrar o comércio de serviços à agenda negociadora internacional teria sido um dos fatores a contribuir para “revigorar” o tratamento de temas comerciais pela OCDE, em contraponto à resistência tradicional daquele país em avançar o diálogo sobre comércio no âmbito da Organização (reflexo, por sua vez, da prioridade conferida aos entendimentos no GATT). *Idem*, p. 88-93.

17 WOLFE, Robert. *op. cit.*, 2008, p. 38.

indivíduos) direcionadas a ocultar ativos e evitar taxaço mais elevada nas jurisdições de residência, no marco de “iniciativa sobre concorrência tributária prejudicial”; (ii) conduta empresarial responsável e combate à corrup     – os membros negociaram a Convenção sobre o Combate ao Suborno de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais (em vigor desde fevereiro de 1999) e as Diretrizes sobre Empresas Multinacionais (adotadas no ano 2000, com foco em responsabilidade social), em contexto de críticas da sociedade civil a viés “neoliberal” de suas iniciativas (sobretudo no âmbito das negociações para o estabelecimento do Acordo Multilateral sobre Investimentos); e (iii) governança corporativa – a OCDE apresentou, em 1999, princípios sobre a matéria, em cumprimento de mandato estabelecido no contexto das crises financeiras na Ásia em 1997-98.

O período registrou, ainda, o lançamento de reformas organizacionais por parte do secretário-geral Donald Johnston (1996-2006), em momento de cortes significativos no orçamento da OCDE (com contração real de 18% entre 1996 e 1999, motivada por d  vidas de membros sobre suas funções estratégicas no cenário pós-Guerra Fria). Por ocasião da reunião do Conselho da OCDE, em nível ministerial, de 1996 (MCM 1996), os membros instr  iram o secretário-geral a “accelerate the process of structural change [...] with a view to further enhancing the relevance, efficiency and effectiveness of the Organization”. O SGOCDE buscou implementar novas iniciativas nos planos financeiro, com melhor alinhamento entre ações e prioridades dos membros, e administrativo (com racionalização e mudanças de atribuições em diretorias do secretariado), além de apoiar esforços de ampliação do quadro de membros e de relacionamento com países não membros, embora com resultados limitados¹⁸.

18 WOODWARD, Richard. *op. cit.*, 2009, p. 34-41.

A realização de reformas mais abrangentes e ambiciosas na Organização somente se concretizou na década subsequente, conforme examinado nos capítulos 2 e 3 deste livro.

1.2. O funcionamento da OCDE

Desde a sua criação, a OCDE apresentou evolução no tratamento de temas e em suas relações com países não membros, em contraponto à continuidade observada em suas estruturas organizacionais e na natureza de suas atividades.

A participação dos países-membros e a atuação do secretariado compõem a base estrutural da OCDE. O relacionamento entre os dois grupos de atores tem natureza complementar, ao mesmo tempo que resulta em tensões ocasionais entre os atributos “intergovernamental” e “internacional” da Organização.

Os países-membros conferem direção estratégica à Organização, definindo sua agenda substantiva e resultados em quatro dimensões: (i) as delegações permanentes junto à OCDE promovem alinhamento entre o programa de trabalho da Organização e prioridades nacionais; (ii) os estados-membros financiam as atividades da Organização, por meio de suas contribuições regulares e voluntárias ao orçamento; (iii) representantes governamentais dos membros presidem a maior parte dos comitês e grupos de trabalho da OCDE, nos quais as principais atividades são conduzidas; e (iv) representantes dos países-membros, reunidos no Conselho da Organização, são responsáveis pela designação do secretário-geral.

A atuação dos membros apresenta assimetrias significativas no tocante a orçamento, presidência de instâncias e designação de postos centrais no secretariado. Os países do G7 têm sido responsáveis por cerca de 60% das contribuições ao orçamento regular da OCDE, o qual alcançou o montante de EUR 370 milhões em 2016. Os três principais contribuintes (EUA, Japão e Alemanha) responderam, em particular, por 39% do orçamento regular em 2016. Os países do G7 também têm

ocupado mais de 50% das presidências de comitês e grupos de trabalho, sobretudo no que tange às principais instâncias da Organização, a exemplo do Comitê de Política Econômica (tradicionalmente presidido por representantes de EUA, Japão, Alemanha ou Reino Unido)¹⁹. Por sua vez, três das quatro vagas de secretário-geral adjunto da Organização, responsáveis pela supervisão das diretorias do secretariado, têm sido ocupadas por representantes indicados de EUA, Japão e, alternadamente, dos principais contribuintes europeus (Alemanha, França e Reino Unido)²⁰.

Órgão com posição central na estrutura decisória da OCDE, o Conselho é integrado por representantes dos estados-membros e da Comissão Europeia. O Conselho mantém reuniões periódicas, em nível de representantes permanentes, presididas pelo SGOCDE. Seus procedimentos decisórios são baseados no consenso, à exceção de casos especiais que admitem decisão por maioria qualificada (discutidos no próximo capítulo). O Conselho mantém reunião anual em nível ministerial (MCM, na sigla em inglês), quando discute tópicos de interesse especial e estabelece prioridades para o trabalho da Organização.

De maneira geral, o Conselho confere direção à OCDE, ao autorizar o tratamento de determinados tópicos pelo secretariado, examinar seus relatórios, autorizar o ingresso de novos membros e adotar os Atos da Organização. Também mantém controle administrativo, ao tomar decisões sobre o estabelecimento de instâncias e aprovar o orçamento da Organização. As reuniões do Conselho em nível de representantes permanentes contemplam tópicos e decisões mais rotineiros, ao passo que as MCMs têm orientação estratégica e conferem impulso político à agenda de trabalho da OCDE. Nesse contexto, os comunicados das MCMs usualmente abordam tópicos fundamentais na agenda da

19 WOODWARD, Richard. *op. cit.*, 2009, p. 45-46.

20 Formalmente, o Conselho designa os ocupantes dos cargos de secretário-geral adjunto com base em recomendação do SGOCDE e em conformidade com a diversidade geográfica da Organização.

Organização, bem como estabelecem prioridades de trabalho para o ano seguinte.

Os representantes dos países-membros (bem como de determinados não membros, em categorias diferenciadas de participação) integram os comitês especializados da Organização, responsáveis pelo exame dos estudos e condução das revisões por pares (*peer reviews*) nas diversas áreas de políticas públicas. A OCDE atualmente conta com cerca de 260 comitês, grupos de trabalho e foros de peritos. Os comitês são o ambiente institucional em que o secretariado apresenta suas análises e estudos e os membros apresentam recomendações de políticas, monitoram a implementação de instrumentos e, ocasionalmente, desenvolvem instrumentos legais. Eles contam com a participação de funcionários governamentais dos membros²¹, bem como de representantes do secretariado, de determinados organismos internacionais e países não membros, sob modalidades distintas de atuação.

Embora sujeitos aos limites definidos pelo Conselho, os comitês têm flexibilidade para (i) abordar diferentes questões afetas às suas áreas de competência; (ii) estabelecer estratégias próprias de relacionamento com países não membros; e (iii) criar grupos de trabalho para examinar tópicos técnicos e específicos de sua agenda. Os comitês são integrados às diretorias do secretariado e mantêm reuniões ocasionais em nível ministerial, com o objetivo de lançar ou impulsionar projetos particularmente significativos. Ao reunirem autoridades e especialistas em diferentes áreas temáticas, os comitês são elemento fundamental na atuação da OCDE como sede de “redes transgovernamentais” de conhecimento sobre políticas públicas, com capacidade de influência sobre a condução de políticas domésticas e internacionais.

O secretário-geral da OCDE preside o Conselho e chefia o secretariado da Organização. Embora o SGOCDE seja condicionado

21 Embora a quase totalidade dos comitês e grupos de trabalho esteja aberta à participação dos 35 membros da OCDE, observam-se padrões diferenciados de atuação. Determinados países menores ou menos desenvolvidos (entre os membros) não participam de algumas instâncias da OCDE, em função de limitações de recursos humanos e de suas prioridades na Organização. Ver WOODWARD, *op. cit.*, 2009, p. 52-53.

pela necessidade de apoio continuado dos membros e do Conselho, ele mantém capacidade de iniciativa e latitude de atuação, conferidas pela estrutura de governança da Organização. Além de definir a agenda e poder submeter propostas a instâncias da OCDE, o secretário-geral exerce a função de representação externa da Organização, junto a governos e organismos internacionais.

O secretariado é integrado por número aproximado de 2,5 mil funcionários, responsáveis pelo apoio às atividades dos comitês e pela condução dos estudos e análises acordados pelas instâncias e programas de trabalho da OCDE. Seus integrantes são recrutados, fundamentalmente, de países-membros e atuam nas diretorias e departamentos da Organização. Destaca-se o contingente significativo de economistas, juristas e cientistas profissionais no secretariado, com *expertise* reconhecida e independência relativa no tratamento dos estudos e tópicos de trabalho aprovados pelos países-membros.

A conjugação entre as competências do secretário-geral e a qualificação e autonomia relativa do secretariado, de um lado, e os mecanismos de controle dos membros sobre o programa de trabalho da Organização, de outro, contribui para equilíbrio relativo entre os atributos de organismo “intergovernamental” e “internacional” da OCDE. Esse equilíbrio também se ampara nos métodos de trabalho da Organização, com destaque ao intercâmbio de experiências e às revisões por pares (*peer reviews*).

As atividades da OCDE são organizadas com base em camadas e etapas diferenciadas, compreendendo: (i) o levantamento de estatísticas e elaboração de estudos e análises pelo secretariado; (ii) discussão sobre políticas públicas e intercâmbio de experiências nacionais; (iii) negociação eventual de instrumentos; e (iv) avaliação de políticas públicas e compromissos nacionais, no marco de revisões por pares.

A coleta de estatísticas e dados tem início com decisão de abordar-se determinado tópico de discussão no âmbito da OCDE, recordando-se que o artigo 3(a) de sua Convenção estipula a obrigação de que os membros

apresentem as informações necessárias ao cumprimento de suas funções. As informações coletadas contemplam estatísticas e dados qualitativos sobre experiências nacionais. Elas são processadas pelo secretariado, com vistas à identificação de tendências e hipóteses de trabalho, bem como de tópicos caracterizados por consenso ou controvérsia potencial. Com base nas análises do secretariado, os participantes dos comitês e grupos de trabalho conduzem a etapa de troca de opiniões sobre os tópicos e de informações sobre as experiências nacionais. A etapa pode resultar em solicitação de pesquisa adicional para o secretariado ou contribuir para convergência progressiva de posições nacionais dos participantes, com propostas de conclusões ou de “boas práticas”.

As etapas anteriores culminam, ocasionalmente, na negociação de instrumentos legais, com aprovação do Conselho. Denominadas “Atos da OCDE”, as decisões e as recomendações são os dois principais instrumentos legais da Organização, correspondendo a cerca de 80% do total de instrumentos. As decisões têm cumprimento obrigatório para todos os membros que não se abstenham por ocasião de sua adoção. Apresentam obrigações similares àquelas contraídas no âmbito de acordos internacionais, ensejando a necessidade de seu cumprimento ou a adoção de medidas que conduzam à sua implementação²². As recomendações são submetidas à consideração dos membros, com vistas à sua possível implementação. Embora não tenham cumprimento obrigatório, as recomendações apresentam impactos nas práticas da OCDE, ao sinalizarem convergência dos membros sobre tópicos e ensejarem expectativa de esforços para sua adoção (usualmente resultando em abstenções por parte dos membros com dificuldades na matéria).

Outros três instrumentos integram o repertório legal da Organização: (i) as declarações estabelecem compromissos de políticas para os membros; embora não integrem os Atos formais da OCDE e não tenham cumprimento obrigatório, sua implementação é usualmente

22 BONUCCI, Nicola. The Legal Status of an OECD Act and the Procedure for its Adoption, 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/31691605.pdf>>.

monitorada por instâncias da Organização; (ii) os acertos (*Arrangements*) e entendimentos (*Understandings*) são negociados por determinados membros; a exemplo das declarações, não integram os Atos da OCDE e não ensejam obrigações legais, embora sua implementação seja igualmente monitorada por foros da OCDE; (iii) os tratados/convenções, concluídos no marco da Organização, são acordos de cumprimento obrigatório para suas partes (entre as quais se incluem, em muitos casos, países não membros da OCDE).

Desde a entrada em vigor da Convenção, até 2016, a Organização adotou 272 instrumentos, assim distribuídos: (i) 30 decisões; (ii) 194 recomendações; e (iii) 48 outros instrumentos, compreendendo 34 declarações, oito convenções, quatro acertos/entendimentos e duas diretrizes²³. A função “legislativa” tem sido exercida ao longo da trajetória da Organização, embora com maior intensidade desde 2006²⁴. A atividade legislativa tem sido diferenciada entre áreas da OCDE, com destaque aos seguintes tópicos: (i) meio ambiente (44 instrumentos adotados); (ii) produtos químicos (22); (iii) tributação e assuntos fiscais (21); (iv) economia digital (17); (v) proteção do consumidor (14); (vi) investimentos (14); (vii) política científica e tecnológica (13); (viii) investimento internacional e empresas multinacionais (13); (ix) concorrência (12); (x) governança pública (10); (xi) mercados financeiros (10); (xii) seguros e previdência privada (10); e (xiii) assistência ao desenvolvimento (10). A trajetória da Organização revela exercício relativamente moderado da função “legislativa”, na medida em que foram adotados cerca de cinco instrumentos por ano, em média, ao longo dos 55 anos de sua existência. Ao mesmo tempo, o acervo normativo é crescente e disseminado por um leque variado de temas e áreas de atuação, o que consolida o papel da

23 OCDE. Decisions, Recommendations and other Instruments of the Organisation for Economic Co-Operation and Development. Disponível em: <<http://webnet.oecd.org/OECD/ACTS/Instruments/ListByTypeView.aspx>>.

24 Os 272 instrumentos foram adotados nos seguintes intervalos temporais: (i) 2006 a 2016: 84 instrumentos; (ii) 1990 a 2005: 59 instrumentos; (iii) 1980 a 1989: 54 instrumentos; (iv) 1970 a 1979: 53 instrumentos; (v) 1961 a 1969: 22 instrumentos. *Idem*.

OCDE entre as instituições internacionais que estabelecem regras para o funcionamento da economia mundial.

A OCDE distingue-se de outros organismos, ao não contar com mecanismos diretos (financiamentos, sanções comerciais ou financeiras) para cumprimento de suas deliberações. Ao mesmo tempo, ela estabeleceu incentivos ao cumprimento de seus compromissos, por meio de exercícios de monitoramento multilateral e revisões por pares.

Componente central do método de trabalho da OCDE, as revisões por pares contemplam avaliações detalhadas do desempenho de determinado país em uma área temática, por parte dos integrantes do comitê (ou grupo de trabalho) responsável por seu monitoramento. Elas verificam a compatibilidade entre experiências nacionais e “boas práticas” e instrumentos da Organização, além de recomendarem medidas em resposta a limitações identificadas. As revisões são conduzidas em bases periódicas, em instâncias da OCDE, ou constituem etapa em processos de adesão a determinados instrumentos (a exemplo da Convenção para o Combate ao Suborno de Funcionários Governamentais em Transações Internacionais). Embora as revisões não tenham formato padrão, elas se baseiam em determinados procedimentos comuns: (i) preparação, com base em coleta de dados e informações, por parte do secretariado; (ii) realização de consultas entre o secretariado e representantes governamentais e especialistas do país examinado, culminando na preparação de minuta de relatório; e (iii) avaliação do desempenho nacional, com base no relatório preparado e na discussão, em plenária, entre representantes do governo examinado e participantes do comitê. O exercício é concluído com a publicação do relatório final de avaliação, acordado entre todos os participantes.

As revisões por pares contribuem para a afirmação da natureza “intergovernamental” da OCDE, em contraponto aos seus atributos de organização “internacional”, como decorrência de (i) envolvimento de “iguais” (outros estados) no exame de desempenhos nacionais, em contraponto à eventual participação de órgão “superior”, com capacidade

decisória em matéria de avaliação e sanção; e (ii) participação ativa do país examinado na provisão de dados e informações, na discussão em plenária e na negociação do relatório final. A natureza intergovernamental do exercício seria compatível com sua eficácia, na medida em que (i) sua regularidade viabilizaria canal sistemático de persuasão e pressão sobre o país examinado; e (ii) a publicação de seus resultados contribuiria para maior visibilidade de limitações no desempenho de políticas públicas²⁵.

Conclui-se que a estrutura e os métodos de trabalho da OCDE apresentam características relativamente estáveis, ao longo da trajetória da Organização, e contribuem para diferenciá-la de outros organismos internacionais.

1.3. Relações externas da OCDE

Um elemento importante na trajetória histórica da OCDE consistiu em seus esforços de relacionamento com países não membros e de abertura progressiva a novos membros.

A atenção ao relacionamento externo da Organização já se refletia no texto de sua Convenção. No preâmbulo do instrumento, os signatários reconheciam que “broader co-operation will make a vital contribution to peaceful and harmonious relations among the people of the world”, em cenário de “increasing interdependence of their economies”, ao passo que o artigo 1º estipula que os membros devem contribuir para a expansão econômica “in Member as well as non-member countries in the process of economic development”²⁶.

Embora se diferencie da cooperação geral com não membros, a ampliação gradual do quadro de membros da OCDE foi elemento importante na abertura externa da Organização, ao longo de três ciclos: (i) adesões de Japão (1964), Finlândia (1969), Austrália (1971) e Nova Zelândia (1973), somando-se aos 20 membros fundadores de

25 CARROLL, Peter; KELLOW, *op. cit.*, 2011, p. 31-34.

26 OCDE. Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris, 1960.

1961; (ii) adesões de México (1994), República Tcheca (1995), Hungria, Coreia e Polônia (1996) e República Eslovaca (2000), após pausa de duas décadas em relação ao primeiro ciclo; e (iii) abertura significativa de novas adesões a partir de 2007, ciclo discutido no capítulo seguinte.

A OCDE não foi concebida como organização aberta à adesão generalizada. Tampouco havia, no início de seu funcionamento, estratégia de longo prazo para ampliação de seu quadro de membros. Isso não preveniu o interesse da Organização em acolher novos membros como Japão e Finlândia (com apoio específico dos EUA, no contexto da Guerra Fria), além de Austrália e Nova Zelândia (com apoio particular do Reino Unido), em movimento compatível com a afirmação dos objetivos estratégicos da OCDE.

Os processos de adesão durante o primeiro ciclo foram relativamente rápidos e fluidos, com “transferência de políticas” pouco significativa nas etapas de preparação e implementação²⁷. Os fatores que contribuíram para procedimentos mais simples de “transferência de políticas” foram: (i) duração limitada dos referidos processos, concluídos em sete meses no caso de Japão (com interesse de muitos membros em adesão imediata desse país) e dez meses no caso da Austrália; e (ii) a organização daqueles países com base em economias de mercado, com maior compatibilidade entre seus regimes regulatórios domésticos e os instrumentos legais da OCDE. Dificuldades decorrentes de políticas econômicas consideradas menos compatíveis com os Atos da OCDE foram contornadas, no curto prazo, por autorização para o estabelecimento de reservas a instrumentos legais da Organização²⁸.

A adesão no âmbito do segundo ciclo (anos 90) ocorreu em contexto diferenciado, com o fim do “socialismo real” na Europa do Leste e maior

27 O conceito de “transferência de políticas” constitui referência comum nos trabalhos acadêmicos sobre processos de adesão à OCDE. Ele descreve processos em que atores imitam ou emulam políticas desenvolvidas em determinado ambiente institucional, com vistas a desenvolver programas e políticas em outro ambiente institucional, viabilizando inovações no plano de políticas públicas. Ver DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, v. 44, p. 343-357, 1996.

28 CARROLL, Peter; KELLOW, Aynsley, *op. cit.*, 2011. Em seu procedimento de adesão à Organização, a Austrália estabeleceu treze reservas ao Código de Liberalização de Movimentos de Capital da OCDE, por exemplo.

distensão do ambiente estratégico internacional. Ela também seguiu uma lógica distinta, na medida em que refletiu o interesse dos membros em assegurar estabilização tempestiva dos principais países daquela região como “democracias de mercado”. Por outro lado, a preocupação estratégica de membros não europeus em prevenir aumento adicional no peso (já dominante) da Europa na Organização, nos planos numérico e financeiro, resultou em apoio ao ingresso de México e Coreia.

Comparados com o primeiro ciclo, os casos de México e Coreia ensejaram níveis de “transferência de políticas” mais significativos, em paralelo com outros processos domésticos e externos. No caso do México, destacam-se reformas econômicas durante o governo Salinas (1988-1994), à luz de objetivos de modernização e abertura da economia mexicana e no contexto da adesão do país ao NAFTA e à OCDE. No caso da Coreia, reformas de liberalização de importações e desregulamentação de transações em contas correntes e de capital, implementadas nos anos 80 e início dos anos 90, resultaram em cenário doméstico mais propício ao ingresso na OCDE (o que não impediu a indicação, por membros, de que seriam necessárias mais reformas no marco coreano de regulação financeira)²⁹.

Por outro lado, a ruptura do bloco soviético contribuiu para uma mudança nos procedimentos de adesão. Em contraste com os processos anteriores, os novos candidatos enfrentaram desafio mais significativo de transformação de estruturas econômicas, então centradas em planificação, para convergência aos princípios da Organização e transição para economias de mercado. A OCDE optou por iniciar os processos dos candidatos selecionados, embora em formato escalonado ao longo de período mais extenso e em combinação com programas de assistência às reformas domésticas.

O novo *modus operandi* culminou no estabelecimento de Centro para Cooperação com as Economias Europeias em Transição, em 1990,

29 *Idem*, p. 152.

com atribuições de desenvolvimento de diferentes programas de assistência, com destaque ao programa Parceiros em Transição (PIT, na sigla em inglês). Centrado em Polônia, Hungria e Repúblicas Tcheca e Eslovaca, o PIT tinha os objetivos de (i) contribuir para transição exitosa dos referidos países à situação de economias de mercado, com estabilização macroeconômica e implementação de reformas estruturais; e (ii) prepará-los para a adesão à Convenção da OCDE. As atividades do Programa contemplaram revisões regulares sobre o desempenho econômico de seus participantes, o exame de políticas públicas em áreas como educação, meio ambiente e mercados de capitais, e sua participação, como observadores ou membros plenos, em comitês e grupos de trabalho da Organização³⁰.

A aprovação do PIT marcou o início dos processos de adesão de seus participantes, com revisões anuais no âmbito da Organização e celebração posterior de acordos individuais, contemplando, entre outros elementos, suas reservas aos instrumentos legais da OCDE. Os referidos processos foram concluídos entre 1995 e 2000.

Outros programas com países do leste europeu inscreveram-se no repertório de relações externas da OCDE, na medida em que resultaram em cooperação mais intensa, embora desvinculada de processos de adesão. Em 1995, foi estabelecido o Programa de Cooperação entre a OCDE e a Federação Russa, com assistência a reformas de mercado e ao aprimoramento de marcos jurídicos e institucionais. À diferença do PIT, o programa com a Rússia não contemplava o cenário de adesão, em contexto de início tardio de reformas e de condições iniciais distintas. Isso não impediu o envio de carta do primeiro-ministro Chernomyrdin ao SGOCDE, em 1996, solicitando o ingresso da Rússia na Organização³¹.

Em 1995, a OCDE também lançou programas de cooperação com Bulgária, Romênia e Eslovênia, posteriormente integrados ao Programa

30 OCDE. *The Transition Economies: the OECD's Experience*. C(2003)165. Paris: OCDE, 2003.

31 *Idem*. Em abril de 2003, o presidente Putin enviou carta ao SGOCDE, reiterando o interesse da Rússia em lançar discussões sobre o ingresso na OCDE (o que se realizou somente em 2007).

Regional para o Sudeste da Europa, lançado em 1999. O Programa viabilizou iniciativas de assistência a países da região, em matéria de políticas estruturais e reformas institucionais, também fora do marco definido pelos processos de adesão.

Além das mudanças no cenário político internacional, o processo de globalização foi outro condicionante das relações externas da OCDE no período, na medida em que contribuiu para o reconhecimento da interdependência econômica entre países-membros e não membros e a busca de novos mecanismos de cooperação. No plano institucional, destaca-se o estabelecimento do Centro de Cooperação com Não Membros (CCNM), em 1998, unidade do secretariado com o mandato de apoiar as atividades de relações externas da Organização.

Ao final da década de 1980, já se havia estabelecido diálogo sobre políticas com “economias dinâmicas” da Ásia (Hong Kong, Coreia, Malásia, Cingapura, Taiwan e Tailândia). A partir de 1992, o programa foi estendido a Brasil, Argentina, Chile e México, países latino-americanos com peso econômico e avanços mais significativos em processos de liberalização e estabilização econômica. O referido diálogo tinha por objeto o relacionamento econômico entre os membros da OCDE e as “economias dinâmicas” de Ásia e América Latina, viabilizando a organização de reuniões e seminários sobre políticas de comércio, investimento e meio ambiente, entre outros temas. A iniciativa foi ampliada com a criação, em 1996, do Fórum das Economias Emergentes, o qual passou a integrar os participantes do diálogo e outros países de interesse específico no contexto de suas reuniões.

A evolução paralela do PIT (e demais programas com o leste europeu) e do diálogo com as economias dinâmicas refletiu o interesse da Organização por aproximação de países não membros selecionados, para discussão de políticas públicas, questões internacionais e implementação de reformas econômicas. Uma modalidade de aproximação consistiu no convite a determinados países para participação, sobretudo como observadores, nas atividades de comitês e grupos de trabalho da OCDE.

Países como México, Coreia, Hungria, Polônia, República Tcheca e Eslováquia (antes de se tornarem membros) e, posteriormente, Rússia, Brasil, Argentina e Chile passaram a atuar como observadores em diferentes instâncias da OCDE.

Um componente importante do relacionamento da OCDE com países não membros foi conduzido pelo Centro de Desenvolvimento da Organização, criado, em 1962, como interface de reflexão sobre desafios de políticas em países em desenvolvimento e troca de informações com os países-membros. O Centro de Desenvolvimento contou, originalmente, com 17 membros, todos da OCDE. Suas atividades contemplavam a realização de estudos e visitas a países não membros, bem como a apresentação de avaliações e recomendações de políticas para países em desenvolvimento. Durante sua primeira década de funcionamento, o Centro realizou trabalhos sobre países como Gana, Côte d'Ivoire, Equador, Peru e Irã.

Observaram-se mudanças no *modus operandi* do Centro de Desenvolvimento a partir de 1994, quando Brasil e Argentina se tornaram os primeiros países fora da OCDE a integrá-lo³². Posteriormente, outros países não membros da OCDE ingressaram no Centro, a exemplo de Chile (1998), Índia (2001), Romênia (2004), Tailândia (2005) e África do Sul (2006). O processo de adesões intensificou-se posteriormente, com o ingresso de 19 países não membros entre 2008 e 2015 (conforme examinado no capítulo 2).

A evolução das relações externas da OCDE denotaria a emergência, a partir da década de 1990, de padrões de cooperação diferenciados, na medida em que a Organização implementou atividades “com” países não membros, em contraste com o perfil então dominante de atividades “sobre” ou “para” não membros. As mudanças intensificaram-se na

32 No contexto de contribuições financeiras em atraso e desconforto com mudanças na organização e no mandato do Centro, o Brasil retirou-se da instância nos anos 2003 e 2004 (retornando ao seu Conselho Diretor em 2005). A Argentina também se retirou do Centro em 2003, retornando ao mesmo apenas em 2011 (Telegrama 975 da Embaixada em Paris, de 24/09/2002).

década subsequente, com diferentes iniciativas no período examinado nos próximos capítulos.

1.4. Marco teórico: narrativas e funções da OCDE

A apresentação de avaliações teóricas sobre as características, funções e atuação da OCDE contribuiria para discussão sobre sua especificidade e seu papel entre as organizações econômicas internacionais, além de amparar o exame de suas transformações recentes, nos capítulos subsequentes. A aplicação de “lente” teórica ajudaria a compreensão de uma característica em especial: a contradição aparente entre a ausência de poder da Organização (refletida em escassez de instrumentos coercitivos ou operacionais à sua disposição) e sua capacidade de exercer influência. O tópico pode ser avaliado com base nos mecanismos de governança da OCDE, considerados “tools that the organization develops to convert its mainly non-binding activities into effective policy influence”³³.

Geração de ideias, avaliação de políticas e produção de dados seriam mecanismos de governança à disposição da OCDE. O primeiro mecanismo compreenderia a capacidade da Organização de “gerar ideias” e “produzir discursos”, refletida em definição de agendas e elaboração de conceitos, com impactos sobre a identificação de desafios nacionais e respostas apropriadas de políticas públicas. O mecanismo de “avaliação de políticas” estaria centrado nas revisões por pares, sobretudo, viabilizando difusão de conhecimento sobre êxitos e limitações de políticas nacionais e contribuindo para a implementação de “boas práticas” e promoção de maior convergência entre os membros. O mecanismo de “produção de dados” estaria relacionado à capacidade de gerar e analisar bases de dados e indicadores comparados, contribuindo para revelar “boas

33 MARTENS, Kerstin; JAKOBI, Anja. Introduction. In: MARTENS, Kerstin; JAKOBI, Anja (eds.). *Mechanisms of OECD Governance: international incentives for national policy-making?* Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 9.

práticas” e sublinhar limitações de desempenho nacional, acompanhadas de pressões por melhores resultados e adaptação de políticas públicas.

Os referidos mecanismos não seriam imutáveis, uma vez que sua intensidade e características seriam condicionadas por atores externos, dinâmica interna e restrições de políticas. Os atores externos compreenderiam outros organismos e estados com capacidade de exercer influência sobre atividades e percepções da OCDE. A dinâmica interna refletiria a influência relativa de determinados membros na definição dos tópicos na agenda da OCDE, bem como os impactos de condições organizacionais (concorrência ou visões distintas entre unidades do secretariado, por exemplo) na implementação de seu programa de trabalho. As restrições de políticas contemplariam o grau de consenso (em virtude de argumentos baseados em “autoridade científica”, por exemplo) ou dissenso (entre comunidades de especialistas ou países, por exemplo) sobre conceitos e princípios de políticas em exame na Organização.

Os mecanismos de governança da OCDE teriam impactos potenciais em três planos, na medida em que poderiam resultar em mudança, coordenação ou convergência de políticas. A mudança de políticas consistiria em adaptação de marcos nacionais de políticas públicas, como resultado de análises e recomendações da Organização. A coordenação de políticas ocorreria a partir da atuação da Organização no sentido de viabilizar regulamentos comuns e objetivos compartilhados pelos membros na discussão de tópicos específicos. Já a convergência de políticas refletiria um cenário em que diferenças entre membros, em determinado domínio de políticas públicas, seriam reduzidas ao longo do tempo³⁴.

A governança da OCDE teria, ainda, quatro dimensões: (i) normativa, centrada em avanços na cooperação entre os membros, por meio

34 *Idem*, p. 9-15. Ao examinarem os diferentes estudos de caso apresentados na publicação, os autores concluem que a experiência da OCDE revelaria episódios mais comuns de coordenação ou convergência de políticas, em contraponto a evidências menos significativas de mudança de políticas nacionais.

da disseminação de conhecimento e ideias, reforçada por mecanismos de “pressão entre pares” (*peer pressure*) e refletida na constatação de que a Organização geraria “incentivos internacionais à formulação de políticas nacionais”; (ii) legal, centrada na capacidade de adoção de decisões, acordos internacionais e outros instrumentos, com aprovação do Conselho, recordando-se o predomínio de instrumentos não mandatórios no acervo da OCDE (com destaque às recomendações), mais próximos da categoria de *soft law*³⁵; (iii) cognitiva, refletida em capacidade de contribuir para identidade e coesão dos membros em torno de determinados valores e perspectivas de atuação no cenário internacional, a exemplo do sentido de integração a comunidade ancorada em princípios democráticos e economias de mercado; e (iv) paliativa, relacionada ao apoio às atividades conduzidas em outros foros ou à atuação externa de seus membros, envolvendo a realização de estudos sobre temas negociados por outros organismos (em cenários de escassez de recursos especializados nos respectivos secretariados), disponibilidade de ambiente para “pré-negociação” sobre tópicos da agenda internacional formalmente conduzidos em outros foros, e disponibilidade de ambiente para “pós-negociação” de tópicos marcados por divergências significativas ou progresso lento em outros organismos internacionais³⁶.

A conjugação dos diferentes elementos subjacentes à estrutura e à trajetória da OCDE permite o desenvolvimento exploratório de “narrativas” sobre sua atuação, calcadas em vertentes da Teoria das Relações Internacionais (realista, liberal, marxista, construtivista). O interesse do exercício estende-se aos demais capítulos, na medida em que ele apresenta parâmetros interpretativos sobre o alcance e as limitações de transformações da Organização.

35 GOLDSTEIN, Judith *et al.* (eds.). *Legalization and World Politics*. *International Organization*, v. 54, n. 3, 2000.

36 WOODWARD, Richard. *op. cit.*, 2009, p. 75-80.

O ponto de partida do exercício seria a recordação de pressupostos e hipóteses da teoria realista, em suas vertentes clássica³⁷ ou estrutural³⁸. De modo geral, os modelos realistas amparam-se na caracterização do estado como ator unitário e racional, que busca “maximizar” objetivos nacionais de política externa. Tais objetivos seriam formulados de maneira *ad hoc* ou refletiriam a atuação dos estados em sistemas internacionais “anárquicos”, caracterizados pela ausência de poder supranacional com o monopólio do uso legítimo da força. Nesse tipo de estrutura, os estados seriam responsáveis por sua própria segurança, o que resultaria em padrões de comportamento centrados na busca de poder relativo, por meio do aumento de recursos de poder nacionais ou da celebração de alianças com outros estados. A abordagem confere atenção limitada às possibilidades de atuação de organismos internacionais, examinadas como reflexo dos interesses de seus principais atores estatais.

A aplicação da “lente” realista à atuação da OCDE resultaria em foco sobre dois elementos específicos. No âmbito interno, caberia sublinhar a maior influência relativa dos países do G7 nos planos substantivo (formação da agenda e elaboração de instrumentos), organizacional (composição do secretariado, em níveis técnico e político) e financeiro (composição do orçamento) da OCDE, com impactos esperados sobre o funcionamento da Organização. No âmbito externo, caberia recordar a atuação da OCDE como “clubes transatlântico” durante parte significativa de sua trajetória, em benefício dos interesses e da coesão estratégica entre seus membros no contexto do sistema bipolar da Guerra Fria.

Embora também adote o pressuposto do estado unitário, a teoria dos regimes internacionais integra-se à vertente “liberal” da disciplina, ao apresentar uma avaliação mais otimista sobre as possibilidades de cooperação no sistema internacional. A teoria mantém seu foco em situações nas quais o comportamento independente dos estados pode dificultar sua cooperação, a despeito de interesses comuns, paradoxo que

37 MORGENTHAU, Hans. *A Política Entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz*. São Paulo: Ed. UnB/Ipri, 2003.

38 WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

se manifestaria em situações de (i) interdependência estratégica, quando estados têm incentivos contrários à cooperação, na medida em que buscam maximizar ganhos individuais, embora alcancem equilíbrios ineficientes (corridas armamentistas, por exemplo); e (ii) provisão de bens coletivos, quando a cooperação necessária à oferta do bem (liberdade de comércio, por exemplo) é frustrada pela propensão de cada estado a não contribuir para o resultado coletivo, esperando que os demais o façam³⁹. Para a teoria, tais resultados incentivariam os estados a aceitar limitações à sua capacidade decisória individual, em favor de mecanismos coletivos. Consequentemente, seriam constituídos regimes internacionais, com regras e mecanismos de monitoramento que condicionariam decisões individuais e viabilizariam a cooperação. Os regimes ofereceriam estímulo a estratégias de reciprocidade e incentivos à provisão de bens coletivos⁴⁰.

A aplicação da teoria à OCDE implicaria a identificação de regimes internacionais constituídos a partir de sua colaboração. Ao longo de sua trajetória, observa-se a constituição de determinados mecanismos multilaterais, os quais lograram estabelecer regras em tópicos pioneiros da agenda internacional ou em áreas não cobertas por outros foros, a exemplo de créditos à exportação, cooperação tributária e combate ao suborno de agentes governamentais em transações internacionais. O universo restrito de membros seria, contudo, obstáculo estrutural à atuação mais consistente da OCDE no estabelecimento de regimes internacionais, ao resultar em limitações geográficas e econômicas (em função do peso econômico global de países não membros) à aplicação das regras e mecanismos acordados⁴¹.

39 STEIN, Arthur A. Coordination and Collaboration: regimes in an anarchic world. In: KRASNER, Stephen D. (ed.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983, p. 115-140.

40 KEOHANE, Robert. *After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984, p. 160-170.

41 O conceito de “multilateralismo de clube” refletiria a condução de discussões e negociações de regras em grupo restrito de participantes. O modelo teria sido dominante nas principais organizações econômicas, até os anos 90, enfrentando crescentes desafios funcionais (exclusão de economias importantes) e normativos (exclusão de países em desenvolvimento e organizações não governamentais de suas discussões). Ver KEOHANE, Robert; NYE,

Um exemplo de abordagem liberal que rompe com o pressuposto do estado unitário nas relações internacionais sublinha a possibilidade de que, a partir de preferências próprias, unidades da burocracia estatal exerçam influência específica na formulação e implementação da política externa⁴². Aplicada ao estudo de organizações internacionais, tal perspectiva salienta o funcionamento autônomo de seus secretariados na implementação de decisões, na busca de interesses próprios e no exercício de influência sobre decisões de membros⁴³. Sua aplicação ao exame da OCDE ressaltaria a capacidade de iniciativa e de atuação independente de seu secretariado, amplo e qualificado, no tratamento do programa de trabalho da Organização. Em contraponto, observam-se limites à ação do secretariado, relacionados aos mecanismos decisórios do Conselho da Organização e aos instrumentos de participação e monitoramento contínuo dos membros, no âmbito de comitês e grupos de trabalho.

Por sua vez, a abordagem marxista ampara-se no exame das relações entre o modo de produção capitalista, a atuação dos estados e o funcionamento do sistema internacional em perspectiva histórica. Sua aplicação ao estudo das relações internacionais tem privilegiado determinados temas: (i) influência de fatores socioeconômicos na configuração das atividades humanas, tornando as relações entre formações sociais (e não entre estados) um elemento fundamental na compreensão da dinâmica internacional; (ii) importância do contexto histórico para a origem, características e contradições do sistema internacional; (iii) posição central das classes sociais na definição da dinâmica política doméstica e internacional⁴⁴.

Joseph. Between Centralization and Fragmentation: the Club Model of multilateral cooperation and problems of democratic legitimacy. *Harvard University Working Papers*, 2001.

42 ALLISON, Graham T. *Essence of Decision: explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little, Brown and Company, 1971.

43 HAWKINS, Darren *et al.* States, International Organizations, and Principal-Agent Theory. In: HAWKINS, Darren *et al.* (eds.). *Delegation and Agency in International Organizations: political economy of institutions & decisions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 1-38.

44 HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre: UFRGS, 1999, p. 61-86.

A vertente neogramsciana das abordagens marxistas apresentaria interesse específico, ao salientar o papel de organismos internacionais na sustentação de “hegemonias” mundiais. De acordo com a vertente, tais estruturas seriam constituídas a partir da expansão externa (sobretudo por meios não coercitivos) de arranjos hegemônicos domésticos. Hegemonias mundiais seriam estabelecidas por estados poderosos, com base na projeção externa de suas instituições e padrões tecnológicos e culturais, e na coesão transnacional entre classes sociais dominantes. Organismos internacionais seriam produtos de ordens hegemônicas e atuariam, ao mesmo tempo, como “mecanismos de hegemonia”, na medida em que (i) elaboram regras que facilitam a expansão de ordens mundiais hegemônicas; (ii) conferem legitimidade ideológica àquelas ordens; e (iii) “cooptam” elites de países periféricos em torno de valores e interesses compatíveis com o exercício da hegemonia⁴⁵.

A aplicação da lente neogramsciana à OCDE resultaria em sua percepção como “an important part of the institutional machinery that serves to develop and organize the global hegemonic leadership of the community of industrialized market democracies”, com atuação em três planos: (i) no estabelecimento de direção estratégica para políticas de desenvolvimento e tratamento de desafios econômicos e sociais, além de mecanismos para coordenação de políticas no âmbito de sua comunidade de economias de mercado democráticas; (ii) na integração de países não membros (e economias emergentes, em particular) aos mecanismos da Organização, com vistas a apoiar mudanças em suas políticas e lograr maior convergência em direção às práticas da OCDE; e (iii) na produção de ideias e exercício de influência sobre agendas de políticas públicas, por meio de contribuições a outros organismos internacionais⁴⁶.

Já a teoria construtivista aborda tópicos como o papel das ideias na configuração da realidade social e os processos de “socialização”,

45 COX, Robert W. Gramsci, Hegemony and International Relations: an essay in method. *Millennium – Journal of International Studies*, v. 12, p. 162-175, 1983.

46 OUGAARD, Morten. The OECD's Global Role: agenda-setting and policy diffusion. In: MARTENS, Kerstin; JAKOBI, Anja (eds.). *op. cit.*, 2010, p. 26-51.

por meio dos quais determinados atores adquirem identidades e interesses específicos. A teoria confere atenção à atuação de organismos internacionais, que teriam influência sobre a orientação de ações e a criação da realidade social, com base em três mecanismos: (i) “classificação” do mundo, por meio de categorias de problemas, atores e ações; (ii) atribuição de significados à realidade social mundial; (iii) articulação e difusão de novas normas e regras⁴⁷. De acordo com o construtivismo, identidades e interesses dos estados podem sofrer transformações em suas interações com organismos internacionais, ao longo do tempo. A teoria tem sido atenta aos mecanismos de criação e reflexão, por parte de instituições internacionais, de “entendimentos normativos intersubjetivos”, resultando na disseminação de padrões de comportamento “apropriado”. Nesse contexto, as referidas instituições podem atuar como “professores” de normas, contribuindo para a socialização de estados na aceitação de valores e preferências⁴⁸.

A aplicação da lente construtivista à OCDE ressaltaria o processo de socialização de seus membros em torno de determinados princípios e diretrizes fundamentais, relacionados à organização das economias de mercado e ao funcionamento de regimes democráticos. Também sublinharia a especificidade dos métodos de trabalho da Organização, com destaque às revisões por pares e ao diálogo sistemático entre membros e secretariado em suas diferentes instâncias, contribuindo para coesão em torno de princípios de políticas públicas e estabelecimento ocasional de instrumentos legais. Para os construtivistas, tais resultados refletiriam o funcionamento de canais e mecanismos de persuasão, em contraponto ao foco de outras perspectivas sobre mecanismos de coerção.

47 BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. *Rules for the World: international organizations in global politics*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

48 FINNEMORE, Martha. *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

A formulação de Slaughter⁴⁹ sobre as “redes governamentais transnacionais” apresenta interesse particular na interpretação do trabalho desempenhado pela OCDE. A referida teoria integra-se à matriz “liberal”, ao examinar modalidades de cooperação internacional com base na desagregação do modelo do estado unitário. Ela apresenta, ao mesmo tempo, elementos da matriz construtivista, ao salientar a importância de mecanismos de persuasão. A autora destaca que um dos aspectos centrais da ordem mundial no século XXI seria a constituição de redes transnacionais de funcionários governamentais, compostas por reguladores nacionais (e com participação crescente de juízes e legisladores). Tais redes estariam desempenhando funções próximas daquelas de um “governo mundial” em matéria de regulação, legislação e adjudicação, com base na constituição de redes horizontais entre funcionários governamentais, em níveis político e técnico.

As “redes governamentais transnacionais” exerceriam atividades de (i) informação, com intercâmbio de ideias, técnicas e experiências nacionais; (ii) implementação, com atividades de treinamento e assistência técnica (sobretudo em benefício de reguladores em países em desenvolvimento); e (iii) harmonização, por meio de negociações para maior convergência entre leis e regulamentos nacionais. Seus impactos também seriam observados em diferentes planos: promoção de convergência e de “divergência informada” entre práticas nacionais; aprimoramento da aderência a regras internacionais; e melhoria do escopo, natureza e qualidade da cooperação internacional, inclusive por meio da “exportação” de experiências regulatórias particularmente exitosas no plano doméstico⁵⁰.

As atividades desempenhadas pela OCDE são ponto de referência para o modelo das “redes governamentais transnacionais”. Sob tal perspectiva, “the OECD is the quintessential host of transgovernamental

49 SLAUGHTER, Anne-Marie. *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

50 SLAUGHTER, Anne-Marie., *op. cit.*, 2004, p. 172-177.

regulatory networks, as well as a catalyst for their creation”, na medida em que:

its primary function, at least in the recent decades, has been to convene government officials in specific fields to figure out the best ways to fix a common economic or regulatory problem and sometimes to promulgate a model code for its solution⁵¹.

Tal desdobramento refletiria um movimento de cooperação regulatória em múltiplas camadas, entre os membros da Organização, em contexto de integração econômica e financeira.

A aplicação de perspectivas teóricas diferenciadas na interpretação das atividades da OCDE resulta em “mosaico” composto por diferentes ênfases e conclusões. Ao mesmo tempo, apresenta um quadro consolidado que sublinha a importância de mecanismos de persuasão nas atividades da Organização, a presença de um *modus operandi* baseado na interação entre “redes” de funcionários governamentais e secretariado qualificado, a assimetria de recursos de poder entre seus membros, a coesão da OCDE na projeção de princípios e interesses fundamentais de seus membros (que ainda congregam universo relativamente restrito) e sua atuação ocasional no apoio à cooperação internacional mais ampla.

A diversidade de avaliações sobre as atividades da Organização reflete sua trajetória de consolidação e desenvolvimento, ao longo das últimas décadas, bem como a especificidade de seu modelo de funcionamento. Ao mesmo tempo, o exame da constituição e das características da OCDE constitui referência para a avaliação das transformações mais recentes, realizada nos próximos capítulos.

51 *Idem*, p. 46.



Capítulo 2

A OCDE em rota de adaptação institucional ao cenário internacional: a busca de legitimidade

Um elemento importante do ciclo de transformações da OCDE, a partir de 2006, residiu em seus esforços de atualização institucional, com abertura significativa de processos de adesão, fortalecimento das relações com grandes economias emergentes e lançamento de programas regionais ou individuais de cooperação com outros países não membros.

O ímpeto de reforma da Organização já era observado nos anos 1990 e, com maior intensidade, a partir de 2001, quando o secretário-geral Donald Johnston lançou o ciclo “reformista”, a partir de reflexões conduzidas no âmbito de grupos de trabalho informais, presididos por representantes permanentes de membros da OCDE. Os referidos grupos de trabalho dedicaram-se à apreciação de temas como estrutura dos comitês e procedimentos decisórios, mecanismos para identificação de prioridades dos membros, o papel da OCDE na arquitetura global, o quadro futuro de membros e as relações com os países não membros.

O movimento de reforma ganhou densidade e apresentou resultados a partir de 2006. Ele foi conduzido em contexto de

reconhecimento crescente, entre os membros da Organização, de que a eficácia e a relevância de suas atividades estariam associadas à cooperação mais intensa com países de participação crescente na economia mundial.

O presente capítulo busca discutir as transformações institucionais da OCDE, em diferentes planos, bem como determinados condicionantes que contribuíram para os esforços deliberados de abertura da Organização.

2.1. Condicionantes das transformações

Os condicionantes das transformações institucionais da OCDE contemplaram elementos como tendências de crescimento de longo prazo das economias emergentes e impactos da crise financeira internacional. A incidência desses fatores contribuiu para a emergência de “narrativa” organizacional para maior abertura institucional da OCDE, em paralelo com transformações em outras instâncias de governança econômica internacional.

Uma condicionante central nos esforços de atualização institucional da Organização foi o reconhecimento, por parte dos membros e do secretariado, do alcance e significado das transformações na distribuição relativa das atividades econômicas internacionais. O exame de documentos oficiais, estudos e discursos no âmbito da OCDE denota referências, mais frequentes e destacadas ao longo do tempo, ao peso crescente de países não membros (e de grandes economias emergentes, em particular) nos fluxos internacionais de produção, comércio e investimento. Além de integrarem a realidade contemporânea, as transformações identificadas teriam natureza de longo prazo, resultando em desafios também crescentes para a eficácia, relevância e legitimidade das atividades analíticas e normativas da Organização.

Uma atenção mais nítida da OCDE ao fenômeno pode ser observada a partir do final da década de 1980, em cenário de crescimento

dinâmico de economias em desenvolvimento (com destaque aos “novos países industrializados”, sobretudo da Ásia) e em paralelo com desdobramentos das relações externas da Organização, comentados no capítulo anterior. Ao discorrer sobre “a OCDE e as principais economias em desenvolvimento”, um funcionário do secretariado apresentava, já em 1988, avaliação integrada de duas tendências: (i) importância crescente de determinadas “economias em desenvolvimento centrais” (MDEs, na sigla em inglês) na economia mundial⁵², e (ii) maior heterogeneidade de desempenho entre economias em desenvolvimento. Para o autor, o fenômeno teria implicações para a Organização sob a perspectiva da “interdependência”, na medida em que o desempenho dos MDEs teria impactos crescentes sobre as atividades econômicas mundiais.

O reconhecimento da interdependência crescente entre as economias de membros e não membros da OCDE continuou a permear os desdobramentos da Organização nos anos 90. O comunicado da MCM 1996, quando teve início o mandato do primeiro secretário-geral não europeu da Organização, reiterou entendimento de que:

[...] sustainable progress in developing countries is of increasing global importance and that the linkages between developing and developed countries should be mutually reinforcing and supportive of development⁵³.

A MCM 1996 também estabeleceu mandato para reforma e modernização da OCDE, centrado na necessidade de “[to] accelerate the process of structural change [...] with a view to further enhancing the relevance, efficiency and effectiveness of the Organization”. Conforme salientado no capítulo 1, o referido mandato concentrou-se em aspectos decisórios e administrativos, embora com alguns desdobramentos no plano das relações externas da OCDE. A importância de diálogo mais

52 OYAKE, Tsuneo. The OECD and the Major Developing Economies. *The OECD Observer*, p. 32-38, 1988. O artigo em apreço identifica doze países (entre os quais Brasil, China e Índia) que integrariam o grupo de MDEs.

53 OCDE. Meeting of the Council at Ministerial Level – Communiqué. Paris, 21-22 de maio de 1996. De nacionalidade canadense, Donald Johnston exerceu a função de secretário-geral da OCDE entre 1996 e 2006.

próximo com economias emergentes e em desenvolvimento motivou a instituição do Centro de Cooperação com Não Membros (CCNM, em 1997), visando à organização das relações com aqueles países, e a criação de foros globais da OCDE (a partir de 2001), com o objetivo de promover discussões sobre políticas públicas, sobretudo com representantes de governos e sociedade civil de países não membros.

A observação de economias com dimensões expressivas, fora do universo de membros da OCDE e com impactos crescentes nos planos global ou setorial, constituiu referência frequente nas reflexões dos grupos de trabalho informais, compostos pelos países-membros, para subsidiar o ciclo de reformas inaugurado pelo SG Johnston em 2001. Evidência adicional da atenção conferida pela OCDE à interdependência consistiu no espaço reservado ao exame de “desenvolvimentos econômicos em não membros selecionados”, no âmbito dos relatórios Panorama Econômico (*Economic Outlook*)⁵⁴ da Organização. Inicialmente apresentado em formato mais agregado – compreendendo as regiões da América do Sul, China e Ásia Dinâmica, Rússia e Europa Central e do Leste –, o relatório passou a contemplar “notas-país” específicas (inicialmente restritas a China, Brasil e Rússia) em 2001.

A partir de 2006, período delimitado para este livro, é observado um salto qualitativo na avaliação da OCDE sobre o peso internacional de grandes economias emergentes, refletido nos graus de organicidade e centralidade conferidos à análise do fenômeno. Trata-se de um desdobramento motivado por fatores estruturais, com a percepção de aceleração nas transformações econômicas globais, e conjunturais, relacionados à menor vulnerabilidade e recuperação mais rápida das economias emergentes frente à crise mundial iniciada em 2007.

A edição de 2010 da publicação *Perspectivas sobre o Desenvolvimento Global*, do Centro de Desenvolvimento da OCDE,

54 Divulgado com periodicidade semestral, o Panorama Econômico é uma das publicações centrais da OCDE. Apresenta avaliação da conjuntura mundial, projeções e recomendações de políticas macroeconômicas para os membros (bem como para países em processo de adesão e parceiros-chave, em seu formato atual).

constitui referência central nas análises da Organização sobre o significado e impactos da ascensão de grandes economias em desenvolvimento⁵⁵. Apoiando-se em estudos sobre mudanças no “centro de gravidade” da economia global⁵⁶, o documento enuncia e analisa as implicações globais do fenômeno denominado “riqueza em movimento” (*Shifting Wealth*). De acordo com a publicação, embora a consolidação dos países em desenvolvimento como atores econômicos já estivesse em curso há cerca de 20 anos, a participação dos países não membros da OCDE na economia global teria aumentado significativamente, a partir do ano 2000, e seguiria crescendo. Sob tal perspectiva, o realinhamento da economia mundial seria “mudança estrutural de significado histórico”. Estimativas do estudo indicaram que os países não membros já teriam participação de 49% no PIB mundial (sob o critério de Paridade de Poder de Compra), em 2010, frente a 40% no ano 2000, com projeção de que alcançariam o patamar de 57% até 2030.

O realinhamento da economia mundial refletiria a conjunção de três fatores: (i) a abertura de grandes economias como China, Índia e a ex-União Soviética, resultando em “choque de oferta” no mercado de trabalho mundial (e redução do custo de bens e serviços no comércio internacional); (ii) o aumento na demanda por *commodities* (sobretudo combustíveis fósseis e metais industriais), associada ao dinamismo de grandes economias em desenvolvimento, resultando em transferência de riqueza para exportadores na África, América Latina e Oriente Médio; e (iii) mudança estrutural nas condições financeiras de países em desenvolvimento (de posições devedoras para posições credoras líquidas), o que teria contribuído para manter as taxas de juros globais em patamares mais reduzidos.

O estudo também se destaca por abordar dois aspectos pouco salientados nos documentos anteriores da Organização: (i) reconhe-

55 OCDE. *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*. OCDE: Paris, 2010.

56 Ver QUAH, Danny. The Shifting Distribution of Global Economic Activity. *Working Paper*, Economics Department. London School of Economics, 2010; e QUAH, Danny. Global Economy's Shifting Centre of Gravity. *Global Policy*, v. 2, n. 1, p. 3-10, 2011.

cimento da importância crescente das relações sul-sul, na forma de aumento significativo dos fluxos de comércio, investimento e cooperação entre países em desenvolvimento; e (ii) diagnóstico sobre a importância de adaptação da arquitetura de governança global às mudanças na economia mundial, com a necessidade de maior representação das economias emergentes nas instituições financeiras internacionais, em particular. Embora reconhecendo que o fenômeno de “riqueza em movimento” apresentaria determinados desafios para os membros da OCDE – na forma de maior concorrência nos mercados internacionais e pressão mais intensa no plano da sustentabilidade ambiental –, o documento reiterou a apreciação benigna da Organização sobre o tema, ao assinalar oportunidades decorrentes do aumento da base de consumidores, de maior dinamismo tecnológico e perspectivas melhores para negócios.

Um condicionante importante das percepções da OCDE sobre a ascensão relativa das economias emergentes foi a conflagração da crise econômico-financeira internacional. O tema dominou o Panorama Econômico da OCDE, em sua edição do segundo semestre de 2008, que discorreu sobre consequências da crise e possíveis respostas de política econômica. Naquele momento, a Organização projetava retração significativa do crescimento de seus membros, entre 2008 e 2009. Em consonância com o reconhecimento de interdependência mundial crescente, o relatório também indicou que desaceleração significativa de economias emergentes traria impactos expressivos sobre o crescimento dos países-membros⁵⁷.

Os impactos da crise sobre os membros foram maiores do que aqueles projetados pelo Panorama Econômico de 2008, com queda expressiva de produto, investimentos, comércio e níveis de emprego. A OCDE estimou retração de 3,3% no PIB de seus membros, em 2009,

57 De acordo com projeções no relatório, uma desaceleração de três pontos percentuais no crescimento da demanda doméstica em países não membros acarretaria retração média entre 0,4 e 0,5 ponto percentual na taxa de crescimento dos membros da OCDE. Ver OCDE. *Economic Outlook 84*, v. 2008/2. Paris: OCDE, 2008.

com a observação de crescimento positivo em apenas três países naquele ano (Austrália, Coreia e Polônia). Embora assinalando a desaceleração de países não membros, em 2009, a OCDE salientou perspectivas de maior resistência daquele grupo aos impactos da crise, com projeção de recuperação rápida de taxas de crescimento, em direção a um patamar médio superior a 5% já em 2010. Entre os fatores explicativos desse desempenho, estariam os avanços logrados pelas economias emergentes e em desenvolvimento em suas políticas econômicas, contribuindo para fundamentos macroeconômicos sólidos e abordagem mais “cautelosa” em processos de liberalização financeira⁵⁸.

A atenção da Organização voltou-se à possibilidade de impactos mais duradouros da crise sobre o peso relativo de países-membros e não membros na economia internacional. Em trabalho divulgado em 2010, funcionário do secretariado atualizou as estimativas apresentadas no estudo do Centro de Desenvolvimento sobre a “riqueza em movimento”, em função dos impactos da crise internacional sobre o crescimento de longo prazo de economias avançadas e emergentes. De acordo com suas projeções, a participação de países não membros da OCDE no PIB mundial poderia chegar a 70%, até 2030⁵⁹.

As mudanças na percepção da Organização sobre a importância econômica dos países não membros tiveram impactos no plano estratégico. Em dezembro de 2008, o secretário-geral da OCDE submeteu, ao Conselho, diagnóstico e recomendações para “resposta estratégica à crise econômica e financeira”, contemplando áreas como finanças, concorrência, governança corporativa, políticas macroeconômicas, comércio e investimento. Embora concentrasse possíveis iniciativas dos países-membros, o documento ressaltou que trabalho conjunto da Organização com economias emergentes seria fundamental para

58 OCDE. OECD Enhanced Engagement Countries and the Current Economic and Financial Crisis – discussion note for the OECD Policy Dialogue on Financial Markets with Enhanced Engagement countries. DAF/CMF(2009)17. Paris: OCDE, 2009.

59 MOLD, Andrew. Maddison's forecasts revisited: What will the world look like in 2030? Vox, 2010. Disponível em: <<http://voxeu.org/article/what-will-world-look-2030-maddison-s-forecasts-revisited>>.

o fortalecimento da economia global, e que iniciativas dos países do Engajamento Ampliado, em particular, apoiariam a implementação da “resposta”⁶⁰. Uma avaliação similar foi reiterada em documentos subsequentes: (i) em relatório de 2009, o SG Gurría destacou a importância de ação conjunta de todos os “principais atores”, e que a recuperação das economias emergentes “parceiras” teria função vital na superação da crise⁶¹; (ii) em suas “orientações estratégicas” de 2010, Gurría sublinhou que a crise “... has reinforced the secular trend towards a major re-balancing in favour of large emerging economies”, e que a OCDE necessitaria de “salto” de qualidade e nível de confiança em seu relacionamento com os países do Engajamento⁶².

Observam-se ajustes nas avaliações mais recentes da OCDE sobre o desempenho das economias emergentes. Os referidos ajustes apresentariam componente cíclico, ao refletirem cenário de recuperação moderada dos países-membros e de desaceleração do crescimento em países não membros, entre 2014 e 2016⁶³. Eles também refletem um componente estrutural, na forma de “revisionismo” incipiente sobre as perspectivas de crescimento de economias emergentes. O próprio Centro de Desenvolvimento assinalou a possibilidade de redução no ritmo de “riqueza em movimento”, com o fim de período de crescimento rápido, facilitado por preços elevados de *commodities* e baixas taxas de juros. Tal cenário se somaria a desafios adicionais no médio prazo, relacionados a: (i) velocidade maior das mudanças tecnológicas, que poderiam ampliar o hiato entre economias avançadas e em desenvolvimento, em panorama da transformação estrutural lenta das últimas; (ii) impactos mais

60 OCDE. OECD Strategic Response to the Financial and Economic Crisis: contributions to the global effort – note by the Secretary-General. C(2008)191/Final. Paris: OCDE, 2008.

61 OCDE. Preparation of the 24-25 June 2009 Ministerial Council Meeting: Progress Report on Enhanced Engagement (note by the Secretary-General). C(2009)77. Paris: OCDE, 2009.

62 OCDE. Strategic Orientations by the Secretary-General. Meeting of the Council at Ministerial Level, 27-28 Maio. C/MIN(2010)1. Paris: OCDE, 2010.

63 Tal percepção se refletiu em discussões no Grupo de Trabalho sobre Perspectivas Econômicas de Curto Prazo da OCDE, com identificação de maior assimetria e riscos de instabilidade financeira em economias emergentes, em virtude do acúmulo de dívidas privadas e de vulnerabilidade a eventuais fugas de capital e ao crescimento mais fraco da economia global.

significativos de mudanças climáticas sobre países em desenvolvimento, em função de possibilidades mais limitadas de adaptação em matéria de produtividade agrícola, acesso a água e elevação dos níveis de oceanos; (iii) dificuldades na redução da pobreza e no desenvolvimento, frente a condições externas menos benignas; e (iv) crescimento populacional rápido em determinadas regiões, com impactos sobre o meio ambiente e o mercado de trabalho⁶⁴.

Embora com significado particular na OCDE, à luz de sua trajetória e universo específico de membros, o reconhecimento da “ascensão” das economias emergentes não se restringiu à Organização. Tratou-se de movimento igualmente refletido nas perspectivas analíticas de outros organismos econômicos e financeiros, motivando transformações em estruturas de governança e novas iniciativas de cooperação financeira internacional.

As referidas transformações tiveram significado particular no que tange ao papel que passou a ser exercido pelo G20 na arquitetura financeira internacional. Constituído, em 1999, como foro de diálogo e cooperação sobre temas financeiros entre ministros de Finanças, o G20 alcançou patamar diferenciado a partir de sua reunião em nível de líderes, em 2008, a partir de convite do governo norte-americano. Sua consolidação como foro de chefes de estado e governo sinalizou a importância de cooperação internacional mais ampla, além do marco até então provido pelo G7, para a coordenação de resposta eficaz à crise com origem e impactos mais significativos no mundo avançado. Em consonância com tal diagnóstico, a cúpula de Pittsburgh (setembro de 2009) marcou a consolidação do G20 como mecanismo permanente e principal foro de cooperação econômica internacional entre seus membros.

Realizada em abril de 2009, a cúpula de Londres do G20 registrara progresso na reforma da governança internacional, ao indicar o

64 OCDE. OECD Development Centre's 2017-18 Programme of Work and Budget. DEV/GB(2016)8/REV3. Paris: OCDE, 2016.

possível ingresso de economias emergentes em foros com participação anteriormente restrita a países desenvolvidos: (i) o Conselho de Estabilidade Financeira, responsável pela coordenação entre autoridades nacionais e órgãos internacionais na definição de padrões de regulação e supervisão do setor; (ii) o Conselho da Basileia para Supervisão Bancária, principal órgão de definição de normas para a regulação bancária; e (iii) o Comitê Técnico da Organização Internacional das Comissões de Valores, que reúne reguladores e supervisores nacionais de mercados de valores mobiliários.

As instituições de Bretton Woods não passaram incólumes pelo movimento de atualização dos organismos financeiros. O Fundo Monetário Internacional implementou duas reformas de quotas e poder de voto, em 2008 e 2010, as quais resultaram em transferência parcial de quotas para economias emergentes e em desenvolvimento na instituição, além de mudanças em planos adicionais (a exemplo da extensão da prática de eleição a todos os diretores executivos no Conselho). Como resultado das reformas, o poder de voto do conjunto dos países em desenvolvimento alcançou cerca de 44,7% do total, o que representou progresso significativo em relação ao *status quo* anterior, embora insuficiente para a correção de distorções remanescentes na estrutura de representação⁶⁵. Em 2010, também foi concluída a reforma do Banco Mundial, a qual viabilizou um aumento de US\$ 86,2 bilhões no capital da instituição e transferência de 3,13% do poder de votos para países em desenvolvimento e em transição (grupo que passou a deter 47,2% do total de votos no âmbito do BIRD).

A criação de novos foros internacionais é um componente importante das transformações na arquitetura financeira e fator de pressão sistêmica para atualização das instituições existentes. Destacam-se

65 A reforma de 2010 viabilizou a transferência de cerca de 6% das quotas da instituição para economias emergentes. Como exemplo de dificuldades observadas em se lograr um progresso mais acentuado na matéria, mencionam-se o atraso na entrada em vigor da reforma de 2010 e divergências significativas no tratamento de passos adicionais na reforma do Fundo, a exemplo da revisão da fórmula de cálculo de suas quotas e do lançamento de nova rodada de revisão de quotas e poder de voto (originalmente programada para 2014).

iniciativas de cooperação financeira em foros como o BRICS, a exemplo do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR), cujos acordos constitutivos foram firmados na cúpula de Fortaleza, em julho de 2014. Com capital inicial de US\$ 50 bilhões, o NBD tem o objetivo de mobilizar recursos para o financiamento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, nos BRICS e em outras economias emergentes e em desenvolvimento. Por sua vez, o ARC tem dimensão inicial de US\$ 100 bilhões e o objetivo de prover apoio mútuo de liquidez em eventuais cenários de crise de balanço de pagamentos enfrentada por algum dos membros do BRICS.

Embora o período sob análise tenha registrado diferentes ensaios de reforma da governança econômica internacional, em níveis e foros variados, o movimento de abertura da OCDE a novos membros e parcerias apresentou especificidades, à luz da trajetória e características da Organização, refletidas em narrativa organizacional própria.

Desde os anos 90, já se observavam referências à importância de adaptação da OCDE às mudanças em curso na conjuntura política e econômica internacional. Esse diagnóstico alcançou patamar qualitativo mais elevado na década subsequente, com o lançamento do ciclo de reformas substantivas mencionado no início do capítulo. Um desdobramento importante das reflexões sobre as reformas foi o mandato, estabelecido pelo Conselho para o secretário-geral, com vistas ao desenvolvimento de uma estratégia para nortear a ampliação da Organização e suas relações com países não membros.

O referido mandato resultou na publicação, em 2004, de relatório baseado nas discussões em grupo de trabalho presidido pelo então representante permanente do Japão junto à OCDE, o embaixador Seiichiro Noboru⁶⁶. O Relatório Noboru é referência central para a narrativa da OCDE sobre adaptação institucional às mudanças estruturais na economia mundial. O documento apresenta recomendações e

66 OCDE. *A Strategy for Enlargement and Outreach*: Report by the Chair of the Heads of Delegation Working Group on the Enlargement Strategy and Outreach, Ambassador Seiichiro Noboru. Paris: OCDE, 2004.

diagnóstico sobre o mandato e desafios na abertura da OCDE, o papel da Organização no novo contexto mundial e meios para assegurar seu funcionamento sólido em eventual ampliação. Sua avaliação sobre a *rationale* de ampliação da OCDE tem interesse particular, ao abordar a atuação da Organização na arquitetura global, suas características e os requisitos ideais de seus futuros membros.

Com relação ao primeiro ponto, a “utilidade” da OCDE na governança global estaria sob questionamento em função da confluência de três processos: (i) o fim da Guerra Fria, com o desaparecimento da divisão entre a “aliança econômica transatlântica”, representada pela OCDE, e seu pólo antagônico; (ii) a afirmação das instituições de Bretton Woods e da Organização Mundial do Comércio como mecanismos para gerenciamento da economia global, em contexto de globalização e maior interdependência econômica, gerando maior pressão competitiva sobre a OCDE na arquitetura internacional; e (iii) a emergência de grandes atores fora dos quadros da Organização, com influência crescente sobre o desempenho da economia e a agenda internacional. A OCDE também apresentaria características peculiares, relacionadas às vantagens comparativas decorrentes de (i) seu *modus operandi*, ancorado em procedimentos de aprendizado entre pares e influência mútua, no âmbito de seus comitês; e (ii) seu quadro de membros, cuja convergência em matéria de valores e objetivos de políticas públicas (*like-mindedness*) contribuiria para a efetividade de seus processos funcionais.

Levando em conta os dois elementos precedentes, o documento sublinha que a abertura da Organização a novos membros poderia, com base em critérios de seleção apropriados, contribuir tanto para a eficácia de suas atividades como para sua influência global. Essa avaliação estaria baseada em dois elementos: (i) percepção de que novas experiências nacionais poderiam aprimorar o aprendizado entre pares na Organização, o que dependeria dos graus de capacidade institucional, conhecimento de políticas públicas e *like-mindedness* dos membros

prospectivos⁶⁷; e (ii) expectativa de que a participação de novos atores “significativos” nas atividades da OCDE resultaria em oportunidades de aprendizado sobre alternativas de políticas públicas, além de maior influência sobre as políticas domésticas de países com crescente peso mundial e sobre a agenda de outros organismos internacionais.

De modo complementar, o documento identifica fundamentos para uma maior intensidade nas atividades de cooperação (*outreach*) com países não membros, também em benefício da eficácia e da influência global da OCDE. Tais funções contemplariam atributos de disseminação, com difusão e promoção dos valores da Organização junto a países não membros, e participação, na medida em que as atividades da OCDE poderiam tornar-se mais relevantes com maior participação de não membros em sua formação e implementação.

Como reflexo de sua contribuição para captar (ou moldar) as percepções dos membros sobre a relevância internacional das economias emergentes e em desenvolvimento, o Relatório Noboru estabeleceu os fundamentos para duas decisões em 2007: a Resolução sobre Ampliação e Engajamento Ampliado e o Procedimento Geral para Adesões Futuras, adotados por ocasião da MCM 2007. Paralelamente, a Organização implementou uma nova estrutura de governança, em grande medida motivada pelo objetivo de gerenciamento eficaz do quadro de membros em possível expansão e do papel da OCDE na arquitetura global.

As duas decisões de 2007 foram implementadas sob a gestão do secretário-geral Ángel Gurría. A intensidade de reformas institucionais e substantivas observadas durante seu mandato, no contexto da trajetória histórica da Organização, permitiria a identificação de sua eleição como um dos fatores condicionantes das transformações recentes da OCDE.

67 O “Relatório Noboru” identifica critérios que afeririam o grau de *like-mindedness* de candidatos potenciais, reunidos em parâmetros fundamentais (economia de mercado e respeito a princípios democráticos) e em “outros parâmetros relevantes” (boa governança, respeito aos direitos humanos e observação do *acquis* da Organização). Embora o critério centrado em princípios democráticos não tenha sido codificado no Convênio da OCDE (e tenha sido objeto de aplicação irregular na trajetória da Organização), o documento chega a assinalar que “*like-mindedness* (broadly shared values) is important in this regard because only countries where democratic principles are well-entrenched in the beliefs and values of the people and founded in formal legislation and rules are in a position to add value significantly to OECD’s peer learning process” (p. 13).

Ao mesmo tempo, o fato de Gurría ter sido o primeiro SGOCDL oriundo de país em desenvolvimento também seria reflexo do ciclo de mudanças na instituição.

Em 2005, as perspectivas de aposentadoria do então secretário-geral Johnston motivaram a apresentação de seis candidaturas ao posto. Além de Gurría – ex-chanceler e ministro de Finanças do México –, foram apresentados candidatos provenientes de Austrália, Coreia, França, Japão e Polônia. O apoio dos EUA foi fator importante para a escolha de Gurría, cuja eleição sinalizaria nova direção para a OCDE, à luz de sua condição simultânea de nacional de economia emergente e de país de adesão relativamente recente à Organização⁶⁸.

O SG Gurría tem conferido apoio significativo à reforma institucional da OCDE, com reflexos no plano da narrativa. Em suas orientações estratégicas para a MCM 2008, ele destacou o alcance global da OCDE em sua “busca de relevância em prol de uma melhor economia mundial”, bem como a importância de que ela se torne mais inclusiva, com vistas a aprimorar sua função de plataforma para diálogo sobre temas globais⁶⁹. Em suas orientações estratégicas para a MCM 2010, Gurría ressaltou a necessidade de avanço rápido na melhoria da qualidade e intensidade de relações com os parceiros do Engajamento Ampliado, tendo em vista a consolidação de nova arquitetura de governança global, na qual tanto economias avançadas como emergentes exerceriam funções importantes.

Em maio de 2015, o Conselho anunciou decisão de conferir terceiro mandato de Gurría à frente da OCDE, referente ao período 2016-2021. Suas gestões têm sido marcadas por ruídos ocasionais, junto a países-membros, que refletiriam a tensão (observada em outros momentos da Organização) entre a afirmação da OCDE como organismo internacional – dotado de secretariado amplo, qualificado

68 CARROLL, Peter; KELLOW, Aynsley, *op. cit.*, p. 125.

69 OCDE. The Pursuit of Relevance for a Better World Economy. Strategic Orientations for the OECD: report by the Secretary-General. C/MIN(2008)1. Paris: OCDE, 2008.

e com capacidade de iniciativa e proposição de agenda – e organismo intergovernamental – com funcionamento ancorado na supervisão política e participação técnica continuada, por parte de representantes governamentais dos países-membros, no âmbito dos comitês e Conselho da Organização. O início do primeiro mandato de Gurría foi assinalado por desconforto sobre determinadas nomeações no âmbito da diretoria e de seu gabinete pessoal, refletido em críticas sobre critérios e transparência em designações no âmbito do secretariado⁷⁰. Também se observaram indícios de menor entusiasmo de países-membros no curso de sua reeleição para o terceiro mandato, ancorado em percepções de que Gurría e o secretariado buscariam curso de ação independente (e ocasionalmente excessivo) em suas propostas de ampliação e *outreach* da Organização, seja em relação a países não membros, seja em relação a outros foros internacionais (com destaque ao G20)⁷¹. Esses ruídos não deixam de refletir a intensidade e determinados efeitos colaterais dos processos de adesão e de relações externas da OCDE, objeto das próximas sessões.

2.2. O processo de adesão de novos membros

O ingresso de novos membros constitui elemento central das transformações institucionais da OCDE, refletidas em critérios, procedimentos e número de processos abertos desde 2006. Os procedimentos de adesão à OCDE são abordados no artigo 16 de sua Convenção, o qual estipula que o Conselho pode, com base em decisão unânime, convidar “any government prepared to assume the obligations of membership to acced to this Convention”. A Convenção não apresenta, contudo, diretrizes mais específicas sobre o assunto, o que se traduziu em discricionariedade do Conselho na seleção de membros prospectivos

70 ANGEL GURRÍA: an angel flies into some flak. *The Economist*, Londres, 19 de abril de 2007.

71 Em matéria de 2015, o periódico *The Economist* também salientou a necessidade de “sangue novo” na Organização, preferencialmente por meio de outro candidato proveniente de economia emergente, com o objetivo de acelerar o progresso na expansão do quadro de membros da OCDE e na atualização de sua missão. (WANTED: a new leader with purpose at OECD. *The Economist*, Londres, 16 de abril de 2015).

e definição de critérios e procedimentos *ad hoc*, usualmente baseados em propostas de países-membros e discussões informais com o candidato e o SGOCDE, observados em processos de adesão.

Conforme salientado no capítulo anterior, identificam-se três ciclos de abertura da OCDE a novos membros: (i) o primeiro ciclo foi marcado pelas adesões de Japão (1964), Finlândia (1969), Austrália (1971) e Nova Zelândia (1973); (ii) após pausa de duas décadas, o segundo ciclo foi marcado pelo ingresso de México (1994), República Tcheca (1995), Hungria, Coreia e Polônia (1996), e República Eslovaca (2000); (iii) o terceiro ciclo teve início em 2007, com a abertura de discussões entre o Conselho da OCDE e Chile, Estônia, Israel, Eslovênia e Rússia. Em contraste com a adesão de dez novos membros à OCDE entre 1960 e 2000, tiveram início, entre 2007 e 2016, procedimentos de adesão de nove países – Chile, Estônia, Israel e Eslovênia tornaram-se membros da OCDE em 2010, a Letônia tornou-se membro em junho de 2016, seguindo em curso os processos de adesão de Rússia (desde 2007), Colômbia (desde 2013), bem como Costa Rica e Lituânia (desde 2015).

Para sublinhar a evolução do tema, o processo de adesão do México pode ser examinado como exemplo do *modus operandi* até meados dos anos 90, em contraste com os procedimentos a partir de 2007. O governo mexicano buscara implementar estratégia de aproximação da OCDE, a partir de 1991, centrada em participação crescente, como observador, em comitês e grupos de trabalho, e em esforços para viabilizar o acesso amplo da Organização a informações econômicas e estatísticas do país. Almejava-se “crear el consenso necesario para que México fuera eventualmente invitado a formar parte del organismo”⁷². Por ocasião da MCM de 1993, teve início o exame dos termos e condições para ingresso do México na OCDE. O exercício refletiu-se em esforço doméstico para análise da compatibilidade entre a legislação mexicana e o *acquis* da OCDE (então contemplando cerca de 160 instrumentos). Entre

72 FLORES, Victor D. El Ingreso del México a la OCDE. *Comercio Exterior*, Cidade do México, 1994, p. 520.

dezembro de 1993 e fevereiro de 1994, os documentos de posição do governo mexicano sobre os instrumentos da OCDE foram examinados nos comitês correspondentes da Organização, apresentando reservas em relação aos Códigos de Liberalização de Movimentos de Capitais e a instrumentos nas áreas ambiental, fiscal e de transporte marítimo, entre outros. Com base na avaliação dos respectivos comitês, o Conselho da OCDE aprovou o convite ao México para aderir à Convenção da OCDE, o que se formalizou com o respectivo depósito do instrumento de adesão em maio de 1994.

Em contraste com os ciclos anteriores, os procedimentos de adesão mais recentes inscrevem-se na lógica de “resgate” da influência da OCDE em contexto de importância crescente dos países não membros no cenário internacional. Tal objetivo implicou maior atenção à seleção, aos procedimentos e ao momento do ingresso de novos membros, no marco de estratégia formal e procedimentos de adesão estabelecidos pela Organização. Somente em 2007, o Conselho adotou estratégia de ampliação e procedimento formal de adesão, aplicado pela primeira vez no caso do Chile.

O salto quantitativo na abertura de processos de adesão, no período examinado pelo livro, seria indício de maior flexibilidade da OCDE na matéria. Além de refletir o interesse dos membros na reforma da Organização, que passa a ser considerada de importância estratégica, a flexibilidade também foi “construída”, na medida em que buscou prevenir eventuais impactos negativos do alargamento sobre a eficácia de funcionamento da OCDE. O Relatório Noboru já dedicara atenção específica ao assunto, ao identificar desafios associados à ampliação do quadro de membros, em três planos: (i) organização do trabalho, na medida em que aumento significativo do número de participantes poderia tornar mais complexas a condução dos trabalhos no âmbito dos comitês e a organização de reuniões (tanto nos aspectos logísticos como substantivos, à luz da maior diversidade esperada de posições); (ii) procedimentos decisórios, uma vez que a prática de decisões

baseadas no consenso enfrentaria desafios crescentes em quadro mais amplo e diversificado de membros; e (iii) financiamento das atividades, na medida em que a ampliação da OCDE acarretaria a elevação dos custos de financiamento de suas atividades, o que seria agravado pelo cenário anterior de cortes no orçamento e pela expectativa de que as contribuições financeiras de novos membros não necessariamente equivaleriam aos custos adicionais decorrentes de seu ingresso⁷³.

A Organização buscou implementar, nesse contexto, reformas administrativas e de governança com vistas a moderar eventuais impactos negativos da ampliação. Após endossar conclusões do Relatório Noboru, em maio de 2004, o Conselho estabeleceu a Força-Tarefa sobre os Impactos da Ampliação sobre Custos e, em julho de 2005, o Grupo de Trabalho sobre as Implicações da Ampliação Futura sobre a Governança da OCDE. O Grupo de Trabalho (WPEG, sigla em inglês) apresentou um relatório, em dezembro de 2005, sobre métodos de trabalho, estruturas de governança e administração e papel futuro da OCDE. Sobre o papel da OCDE, destacaram-se recomendações de (i) aperfeiçoamento de atividades destinadas à sua comunidade de “economias de mercado democráticas”; (ii) facilitação da integração de não membros às suas atividades e padrões; (iii) fortalecimento de sua contribuição ao desenho de normas e melhores práticas na economia mundial; e (iv) reforço de engajamento em temas globais, relacionados a crescimento, desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza⁷⁴.

Os trabalhos preparatórios culminaram, em 2006, na aprovação, pelo Conselho, de resolução sobre a nova estrutura de governança para a Organização. Ao abordar a estrutura de governança da Organização, o instrumento reitera ou esclarece funções reservadas ao Conselho

73 A escala de contribuições financeiras ao orçamento regular da Organização baseava-se, à época, em uma fórmula que resultava em relações mais diretamente proporcionais entre PNB e a contribuição final do país-membro. Como resultado, as contribuições financeiras tendiam a apresentar maior sensibilidade à dimensão econômica do país-membro, em comparação com a estrutura de custos da Organização (baseada na realização de atividades como reuniões, estudos e avaliações regulares de todos os membros). Nesse contexto, novos ingressos poderiam resultar em déficit financeiro líquido, a depender do peso econômico dos novos membros.

74 OCDE. *Role and Direction of the OECD in the Perspective of Enlargement – Council Working Party on the Implications of Future Enlargement on OECD Governance*. C/WPEG(2005)3/REV2. Paris: OCDE, 2005.

(sublinhando seu papel de supervisão política), ao secretário-geral e aos comitês substantivos (salientando a importância de flexibilidade em seus métodos de trabalho), além de propor um recurso mais intenso à aprovação de documentos por procedimento escrito, considerado mais ágil. Inovações importantes referem-se à estrutura e a procedimentos decisórios da Organização: (i) embora reforce o princípio de consenso nas decisões tomadas pela OCDE, a resolução consolida a possibilidade de decisões com base em “votação por maioria qualificada” (QMV) em casos especiais, contemplando a aprovação dos programas de trabalho e orçamento da Organização (PWBs, na sigla em inglês), a criação e encerramento de comitês e programas, e a adoção de regulamentos sobre recursos humanos e financeiros⁷⁵; (ii) em substituição ao anterior Centro de Cooperação com Não Membros (CCNM), a resolução estabelece Comitê de Relações Externas da OCDE, com o mandato de assessorar o Conselho nas atividades de relações com países não membros e outros organismos internacionais.

Com base nas condições criadas pelo esforço prioritário, o Conselho decidiu lançar, em junho de 2006, um processo para expandir o “alcance global” da OCDE, por meio da ampliação de seu quadro de membros e de “engajamento ampliado” com não membros. Também estabeleceu um mecanismo para identificar países para adesão potencial à OCDE (e para “engajamento ampliado”), com base nos critérios do Relatório Noboru (existência de *like-mindedness*, característica de “ator significativo” e possibilidade de benefícios mútuos)⁷⁶.

A estruturação dos processos de adesão à Organização galgou patamar adicional com a aprovação pelo Conselho, em 2007, de “procedimento geral para adesões futuras”. O documento salienta a natureza preparatória de processos de adesão, com vistas a aumentar

75 De acordo com o mecanismo de QMV, resoluções sobre “casos especiais” poderiam ser tomadas com o apoio de 60% dos membros da OCDE, desde que não houvesse oposição de três (ou mais) membros com participação de ao menos 25% nas contribuições ao orçamento regular da Organização. Ver OCDE. Resolution of the Council on a New Governance Structure for the Organisation. C(2006)78/FINAL. Paris: OCDE, 2006.

76 OCDE. Resolution of the Council to Establish a Mechanism to Identify Countries for Potential Accession and Countries for Enhanced Engagement with the OECD. C(2006)73/FINAL. Paris: OCDE, 2006.

a convergência de políticas entre candidatos e membros da OCDE. Nesse contexto, ressalta que os processos devem ser “dinâmicos e flexíveis” frente a diferentes países e circunstâncias, embora também objetivos e compatíveis com a tradição de padrões elevados na Organização. Em contraste com a prática anteriormente observada, o documento especifica tanto estrutura de governança como procedimentos em processos de adesão. Com relação à estrutura de governança, são delimitadas competências dos principais atores: (i) o Conselho reúne os atributos fundamentais de autorizar o SGOCDE a lançar o exame de termos e condições para o ingresso de candidato específico e de aprovar convite final para sua adesão à Convenção (além de considerar eventuais tópicos de natureza política ao longo do processo); (ii) o secretário-geral deve elaborar, e submeter ao Conselho, “roteiro de adesão” (*roadmap*) específico para o caso examinado, além de apresentar avaliações periódicas sobre o progresso logrado pelo candidato; (iii) os comitês são responsáveis por avaliar a capacidade do candidato de assumir obrigações como membro da Organização, à luz de seu posicionamento frente aos instrumentos e padrões da OCDE, e de suas políticas nacionais.

O documento delimita o “procedimento geral” a ser seguido, com início marcado pelo lançamento do roteiro de adesão (aprovado pelo Conselho), com descrição geral do processo a ser seguido pelo país, lista de comitês a serem consultados, lista de áreas a serem examinadas pelo secretariado, passos formais para conclusão do processo e indicação de recursos necessários. O procedimento geral prevê a possibilidade de complemento do roteiro, por parte do Conselho, com termos e condições de natureza política, não necessariamente relacionados aos instrumentos da OCDE (a exemplo do respeito a princípios democráticos e direitos humanos, a ser aferido pelo Conselho em eventuais discussões com o candidato)⁷⁷. Atenção especial é conferida à elaboração da lista

77 O documento também prevê possibilidade de discussão sobre “matters emanating from substantive committees where different views on best practices or norms can raise major concerns in one or more Member country” (OCDE. A General Procedure for Future Accessions. C(2007)31/FINAL. Paris: OCDE, 2007).

específica de comitês a serem consultados, sobretudo com a ampliação de áreas de atuação da OCDE (a exemplo de saúde, governança corporativa e combate ao suborno, em comparação com os ciclos anteriores de adesão).

Ao cabo de aproximadamente quatro anos de discussões na Organização (tomando-se como ponto de partida a constituição do GT chefiado pelo embaixador Noboru), o Conselho em nível ministerial decidiu, em maio de 2007, abrir discussões de adesão com Chile, Estônia, Israel, Rússia e Eslovênia, convidando o SGOCDE a submeter termos, condições e processo relativos à adesão de cada um dos referidos países⁷⁸. Ao abrir tais discussões, o Conselho também buscou avançar uma resposta aos impactos financeiros da ampliação. De um lado, estipulou que novos membros pagariam, durante período transitório, uma contribuição anual suficiente para arcar com os custos de sua participação nas atividades regulares da OCDE (financiadas pela “Parte I” do orçamento)⁷⁹. De outro lado, o Conselho estabeleceu um compromisso de reforma, com vistas a assegurar uma base financeira sustentável para a OCDE, por meio de maior alinhamento entre as contribuições de cada membro aos seus custos efetivos de participação (além de sua “capacidade de pagamento”, fundamento do sistema então prevalecente). Em junho de 2008, foi aprovada a “reforma do financiamento da Parte I do orçamento da OCDE”⁸⁰.

Os processos do terceiro ciclo de adesões apresentaram estrutura comum, na medida em que tiveram como referência o “procedimento

78 OCDE. Council Resolution on Enlargement and Enhanced Engagement. C/MIN(2007)4/FINAL. Paris: OCDE, 2007.

79 A OCDE é financiada por contribuições regulares e voluntárias de seus países-membros, destinadas a cobrir programa de trabalho e orçamento estabelecido, pelo Conselho, a cada dois anos. O orçamento da OCDE compreende as denominadas “Parte I” (programas para os quais todos os membros contribuem, correspondendo a cerca de 55% do orçamento consolidado) e “Parte II” (referente a programas e foros de interesse de um número limitado de membros ou relacionado a atividades não cobertas pela “Parte I”), além de componentes referentes a determinadas atividades específicas (pensões, publicações e investimentos).

80 OCDE. Proposal for the Reform of the Financing of Part I of the OECD Budget – Meeting of the Council at Ministerial Level. C/MIN(2008)6/REV2. Paris: OCDE, 2008. A principal mudança estipulada pelo novo sistema consistiu no cálculo das contribuições anuais dos membros com base em dois componentes – sua “capacidade de pagamento” (atrelada ao PNB) e “taxa básica” (a partir da divisão igualitária, entre os membros, do montante correspondente a 30% do orçamento regular). A reforma acarretou uma elevação mais significativa das contribuições das economias pequenas e médias, em período de transição de 10 anos.

geral” aprovado em 2007, ao mesmo tempo em que apresentaram diferenças nas etapas cobertas pelo procedimento.

Os diferentes processos tiveram origem com a abertura, pelo Conselho, de discussões sobre adesão com os candidatos. A maior parte das aberturas ocorreu em reuniões do Conselho em nível ministerial: (i) durante a MCM 2007, foram abertas discussões sobre adesão com Chile, Israel, Rússia, Estônia e Eslovênia; (ii) durante a MCM 2013, foram abertas discussões sobre adesão com Colômbia e Letônia. Por sua vez, a abertura das discussões com Costa Rica e Lituânia ocorreu em reunião ordinária do Conselho, em abril de 2015.

A etapa subsequente consistiu na aprovação, pelo Conselho, dos roteiros (*roadmaps*) para adesão à Convenção. A diferença observada revelou-se no prazo transcorrido desde a abertura das discussões até a aprovação dos roteiros: (i) aqueles referentes aos processos de 2007 foram aprovados em período entre sete meses (caso da Rússia) e seis meses (Chile, Israel, Estônia e Eslovênia) após a abertura das discussões; (ii) os roteiros referentes a 2013 foram aprovados em período entre quatro meses (Colômbia) e cinco meses (Letônia); (iii) os roteiros referentes a 2015 (Costa Rica e Lituânia) foram aprovados em três meses, o que provavelmente refletiu processo preparatório prévio à abertura das discussões⁸¹.

A etapa seguinte contemplou a apresentação de memorandos nacionais, com posições do candidato sobre os instrumentos legais da OCDE, bem como avaliação da conformidade de sua legislação, práticas e políticas em relação aos instrumentos. Em comparação com os ciclos anteriores de adesão, ressalta-se a complexidade maior dessa etapa no terceiro ciclo, à luz do aumento gradual de instrumentos legais da OCDE. Como exemplo, recorda-se que a adesão do México envolveu o exame

81 Por meio de resolução sobre o “fortalecimento do alcance global da OCDE” (maio de 2013), o Conselho anunciou a decisão de abertura próxima de discussões de adesão com Colômbia e Letônia, bem como de revisão das situações de Costa Rica e Lituânia, com vistas a uma eventual decisão de abertura de discussões com aqueles países em 2015 (comprometendo-se, ainda, a trabalhar com os mesmos no sentido de prepará-los para os processos de adesão futuros). Ver OCDE. Resolution of the Council on Strengthening the OECD's Global Reach. C(2013)58/FINAL. Paris: OCDE, 2013.

aproximado de 160 instrumentos legais, em contraste com os cerca de 260 instrumentos previstos nos processos de Costa Rica e Lituânia.

A avaliação do *acquis* habilita a etapa central no processo de adesão, relacionada a avaliações técnicas no âmbito de comitês da Organização, centradas em dois elementos: (i) a capacidade e esforços do candidato na implementação de instrumentos legais da Organização; e (ii) a comparação entre políticas e práticas do candidato com “melhores práticas” da OCDE (contemplando exames mais profundos de determinadas áreas temáticas).

Um elemento comum nas experiências do terceiro ciclo (e fator de diferença em relação aos ciclos anteriores) foi a definição antecipada dos comitês envolvidos em cada processo de adesão, no âmbito dos roteiros de cada candidato. De modo geral, os roteiros dos nove candidatos do período contemplaram exames em (i) núcleo central de doze comitês responsáveis pela avaliação de conformidade com instrumentos da OCDE⁸²; (ii) núcleo de cinco a oito comitês responsáveis pelo exame de políticas econômicas e outras políticas públicas em áreas menos cobertas por instrumentos legais da Organização; e (iii) comitês adicionais, responsáveis pelo exame das políticas do candidato em suas áreas de competência.

Observaram-se diferenças nas experiências do terceiro ciclo na medida em que os roteiros de 2007 previam exames nos comitês de Avaliação Econômica e de Desenvolvimento (EDRC), Comércio, Emprego e Temas Sociais, Governança Pública e Estatística, relação que, a partir de 2013, passou a contemplar os comitês de Política Educacional, Política Regulatória e Saúde. Também se observaram diferenças na medida em que os roteiros individuais contemplaram exames em foros específicos⁸³.

82 Grupo de Trabalho sobre Suborno em Transações internacionais e Comitês de Investimento, Assuntos Fiscais, Químicos, Política Ambiental, Governança Corporativa, Mercados Financeiros, Seguros e Previdência Privada, Concorrência, Política Científica e Tecnológica, Políticas para o Consumidor, e Informação, Comunicações e Informática (posteriormente substituído pelo Comitê de Economia Digital).

83 Segue relação de foros específicos contemplados nos referidos roteiros: (i) Chile: comitês de Pesca, Aço e Agricultura; (ii) Estônia: Comitê de Pesca; (iii) Israel: Comitê de Agricultura; (iv) Eslovênia: Comitê de Aço; (v) Colômbia: comitês de Desenvolvimento Territorial, Agricultura e Pesca; (vi) Letônia: Comitê de Pesca; (vii) Costa Rica: comitês de Agricultura e Pesca; (viii) Lituânia: comitês de Agricultura e Pesca. No caso da Rússia, o “roteiro”

Como resultado, elevou-se o número de comitês envolvidos no exame das adesões entre o grupo de países com processos iniciados em 2007 – caracterizados pelo envolvimento de 18 a 20 comitês – e os grupos subsequentes – caracterizados pelo envolvimento de 22 a 23 comitês.

Após assinatura de acordo de privilégios e imunidades com a OCDE, os procedimentos de adesão foram caracterizados, em sua etapa final, pela aprovação de convite do Conselho para adesão, assinatura de acordo sobre os termos de adesão e, finalmente, depósito do instrumento de adesão à Convenção. Entre a abertura das discussões e o depósito do instrumento de adesão, os processos concluídos no terceiro ciclo foram conduzidos em um período de três anos (caso do Chile) a três anos e sete meses (caso da Estônia) de duração.

De modo geral, os acordos sobre os termos de adesão têm compreendido reservas e exceções à aplicação de instrumentos da Organização, sobretudo no que tange aos dispositivos dos Códigos de Liberalização de Movimentos de Capitais e de Operações Correntes Invisíveis, e ao princípio de tratamento nacional na área de investimento, mas também compreendendo instrumentos em áreas como tributação, turismo, seguros e previdência privada. Além de contemplar reservas e exceções nas áreas mencionadas, o acordo firmado entre Chile e OCDE apresentou, em particular, um volume significativo de observações ou de flexibilidades (em matéria de prazo para implementação) relativas à adequação da legislação doméstica frente a instrumentos da Organização, em áreas como agricultura, meio ambiente, produtos químicos, política do consumidor, mercados financeiros, transporte marítimo, política científica e tecnológica, pesca, e política de comunicações e informática⁸⁴.

Na avaliação do secretariado da OCDE, os processos de adesão mais recentes caracterizam-se por sua natureza interativa (com diálogo

implicava exame em cinco foros adicionais (Grupo de Trabalho sobre Construção Naval e comitês de Pesca, Aço, Saúde e Agricultura), bem como a indicação de adesão à OMC como condição “essencial” para ingresso na OCDE (ver OCDE. Roadmap for the Accession of the Russian Federation to the OECD Convention. C(2007)103/FINAL. Paris: OCDE, 2007).

84 REPÚBLICA DO CHILE – OCDE. Agreement on the Terms of Accession of the Republic of Chile to the Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development. Santiago, 11 de janeiro de 2010.

no âmbito dos comitês) e manutenção de flexibilidades em três planos: (i) cronogramas dos procedimentos; (ii) implementação de instrumentos, com a possibilidade de estabelecimento seja de reservas àqueles considerados de implementação particularmente desafiadora, seja de “observações” sobre instrumentos não mandatários (recomendando-se, contudo, parcimônia e justificativa consistente no recurso a esse procedimento); (iii) sentido político, com a evolução observada entre a adesão da Coreia (quando o Conselho teria emitido decisão sobre a incompatibilidade entre ingresso na Organização e permanência no G77) e a adesão do Chile (com a superação dessa dualidade no âmbito da Organização). Por outro lado, os procedimentos se teriam tornado mais complexos (inclusive no tratamento de determinados temas pelos comitês da OCDE, como governança de empresas estatais) e apresentariam determinadas oportunidades para a projeção de interesses de membros da Organização, inclusive no plano comercial.

Os processos de adesão de Colômbia, Costa Rica, Lituânia e Rússia continuam em curso. A abertura do “procedimento geral de adesões” à consideração de questões políticas foi ilustrada pelo tratamento conferido ao caso da Rússia, no contexto do conflito entre aquele país e a Ucrânia. Em março de 2014, o Conselho da OCDE decidiu suspender, por período indefinido, o processo de adesão da Rússia à Organização e, paralelamente, fortalecer sua cooperação com a Ucrânia em matéria de políticas públicas⁸⁵.

Os desdobramentos mais recentes indicam o início de “pausa” da OCDE para reflexão específica sobre o quadro de membros, após o ciclo de adesões dos últimos anos.

Observou-se resistência de membros ao interesse demonstrado pelo governo argentino em 2016, sob a presidência de Mauricio Macri, em iniciar processo de ingresso na OCDE. O pleito foi apresentado em

85 OCDE. Statement by the OECD regarding the status of the accession process with Russia & co-operation with Ukraine. Paris: OCDE, 2016. Disponível em: <<http://www.oecd.org/russia/statement-by-the-oecd-regarding-the-status-of-the-accession-process-with-russia-and-co-operation-with-ukraine.htm>>.

gestões junto a membros, bem como em correspondência conjunta dos ministros das Finanças e das Relações Exteriores da Argentina ao secretário-geral Gurría, em junho de 2016. A candidatura argentina contaria com o apoio de Gurría, bem como de países como França, Espanha, Itália, México e Chile. Em encontro com o ministro de Finanças da Argentina, no mês de junho, Gurría indicou que a candidatura seria examinada em reuniões da OCDE que se dedicariam a analisar a expansão da Organização⁸⁶. Dois elementos fundamentariam resistência ao pleito: (i) consideração de que caberia observar indícios mais consistentes de “correção” do marco de políticas macroeconômicas argentinas; e (ii) avaliação crítica de determinados membros (a exemplo de EUA) sobre os resultados da ampliação, sobretudo no que se refere ao ingresso de economias “menores” (como o caso dos países bálticos e da própria Costa Rica)⁸⁷.

Por ocasião da MCM 2016, os membros reiteraram a importância de seguir fortalecendo o alcance global da Organização, embora indicando a necessidade de “reflexão estratégica” sobre a composição e o tamanho futuro de seu quadro de membros (o que resultará na apresentação de relatório por ocasião da MCM 2017).

Como *avaliação geral*, constata-se que o diagnóstico sobre a necessidade estratégica de atualização institucional, no que tange ao universo de membros da OCDE, se traduziu em abertura significativa de novas adesões desde 2006, em comparação com o histórico anterior de ampliação, acompanhada da definição de “procedimento geral” para o ingresso de novos membros e de reformas administrativas e de governança no âmbito da Organização. As novas adesões foram conduzidas a partir de etapas, cronogramas e procedimentos previsíveis, e mantiveram flexibilidade no tocante à possibilidade de reservas e

86 ARGENTINA. Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Disponível em: <<http://www.economia.gob.ar/en/the-minister-of-treasury-and-public-finances-manifested-argentinass-intention-of-becoming-a-member-of-oecd>>. 2016.

87 Telegrama 37 da Embaixada em Paris, de 13/01/2016. O desconforto com o ingresso de economias “menores” também teria alimentado resistência ao ingresso do Peru, apoiado por Gurría em meio ao objetivo de promover a adesão integral dos membros da Aliança do Pacífico à OCDE.

exceções sobre instrumentos legais da Organização. Uma vez concluídos todos os processos de adesão abertos desde 2007, o universo de membros terá aumentado de 30 para 39 países.

Um dos objetivos implícitos do ciclo de adesões mais recente consistiu em contribuir para que a OCDE se tornasse organismo mais global e diversificado (o que não se confunde com o objetivo de universalismo, não perseguido pela Organização).

Esse objetivo implicaria maior diversidade geográfica no universo de membros da Organização, em contraponto ao domínio significativo de países europeus no quadro de membros. Os resultados do ciclo de adesões serão limitados sob tal perspectiva: os países europeus correspondiam a cerca de 73% do quadro de membros até 2007 (22 dos 30 membros), ao passo que manterão participação de 69% com a conclusão dos processos abertos desde então (27 entre 39 membros). Trata-se de um desequilíbrio que origina tensões no âmbito da Organização, contrapondo membros não europeus (interessados em maior representação de outras regiões, sobretudo Ásia) a países europeus (tradicionalmente unidos no objetivo de manter seu peso institucional e decisório na OCDE) nas discussões e decisões de ampliação. Ao mesmo tempo, houve abertura relativa à adesão de países latino-americanos no período, os quais responderam por três dos nove processos abertos desde 2007.

O referido objetivo também implicaria maior diversidade no perfil socioeconômico dos membros da Organização, em contraponto à sua imagem tradicional de “clube de países ricos”. Os resultados são mais significativos sob tal perspectiva, na medida em que se abriram possibilidades de ingresso de número significativo de economias emergentes na OCDE.

Outra tensão na experiência recente seria o contraponto entre o objetivo de organização e previsibilidade dos processos de adesão e a abertura explícita à consideração de questões de natureza política, por parte do Conselho, ou de tópicos caracterizados por divergência significativa entre práticas nacionais e da Organização, no âmbito

dos comitês. Trata-se de elemento que pode contribuir para maior complexidade ou incerteza nos procedimentos de adesão, conforme ilustrado na suspensão do processo da Rússia (não relacionada a desdobramentos internos na esfera do regime político ou da situação de direitos humanos, elementos consagrados nos documentos recentes da Organização).

A condução do ciclo mais recente de adesões não logrou, ainda, superar a tensão implícita entre os critérios de *like-mindedness* e “relevância” na seleção estratégica de novos membros para a Organização, já enunciados no Relatório Noboru. Embora o período se conclua com o ingresso de novos membros com interesse e condições de impulsionar a convergência entre suas regulações e políticas domésticas e o acervo normativo da OCDE, o grupo não teria peso econômico suficientemente expressivo para reverter a tendência declinante de participação dos membros da Organização na economia internacional. Desenha-se possível cenário em que países *like-minded* (embora menos “relevantes”) são atraídos para a Organização, ao mesmo tempo em que países “relevantes” não são suficientemente *like-minded* (ou interessados) para ingressar na OCDE. As dificuldades observadas pela Argentina (país-membro do G20) em avançar seu pleito de adesão à OCDE sinalizariam o peso conferido pelos membros ao critério de *like-mindedness*, com desdobramentos em matéria de eficiência dos métodos de trabalho e decisão, bem como eventuais limites ao objetivo enunciado pela Organização de promover maior diversidade de experiências e percepções nacionais em suas atividades analíticas e normativas.

2.3. A implementação de programas “sob medida”

A busca da OCDE por maior “relevância” também se traduziu na implementação, durante o período de análise, de uma série de programas desenhados para regiões e países específicos, no âmbito da estratégia de relações globais da Organização.

A importância de relações mais próximas com países não membros foi o elemento sublinhado nos trabalhos e reflexões que embasaram as reformas institucionais dos últimos anos. O próprio Relatório Noboru já sugeria o fortalecimento da cooperação com não membros sem perspectivas próximas de adesão à Organização, bem como a implementação de programas para países de interesse específico para a OCDE, com base em sua influência regional e abertura às práticas e políticas dos países-membros.

A implementação de “programas sob medida” para regiões e países também se beneficiou de reformas administrativas da OCDE, que resultaram em integração das atividades de *outreach* (anteriormente conduzidas a partir de programa de trabalho e orçamento próprios) ao programa de trabalho regular dos comitês. A partir de 2004, os recursos para cooperação com não membros foram descentralizados e os comitês foram convidados a estabelecer estratégias específicas de *outreach* em seus programas de trabalho. Conforme observado no caso dos parceiros-chave, os demais não membros se beneficiaram da resolução sobre “parcerias nos foros da OCDE”, de 2012, com possibilidades mais amplas de participação nas condições de associado, participante ou convidado.

Os *programas regionais* são componente importante dos instrumentos da OCDE para relações globais. Desenvolvidos desde os anos 90, eles se diferenciam em abrangência e organização, compreendendo desde redes temáticas de diálogo e iniciativas *ad hoc* até programas abrangentes (*comprehensive*), com canais de diálogo institucionalizados, níveis de representação mais elevados e abordagem direcionada a diferentes órgãos governamentais. Usualmente conduzidos em cooperação com parceiros e organismos regionais, seu objetivo primário é contribuir para o conhecimento e disseminação do trabalho, padrões e boas práticas da Organização junto a grupos mais

numerosos de países, além de “hear these countries’ relevant insights and experiences”⁸⁸.

Iniciativa de destaque, no período, consistiu no lançamento, na MCM 2014, do Programa Regional da OCDE para o Sudeste da Ásia. A iniciativa buscou impulsionar a cooperação à luz da prioridade conferida àquela região pela OCDE, já no âmbito da Resolução do Conselho sobre Ampliação e Engajamento Ampliado (2007), com vistas à identificação de países para possível ingresso na Organização. O Programa reitera objetivos de fomentar o conhecimento sobre a OCDE na região, o que poderia resultar “em maior interesse em ingresso” na Organização⁸⁹, além de apoiar reformas domésticas e facilitar o acesso de seus países aos padrões e atividades da Organização. Seu *modus operandi* contempla a integração de redes de peritos na região às atividades de comitês da OCDE e a realização de atividades conjuntas com organismos como a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC), a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e o Banco Asiático de Desenvolvimento. Em consonância com a prioridade conferida ao relacionamento com a região, a implementação do Programa beneficia-se de recursos do orçamento regular da OCDE, além de contribuições voluntárias.

O Programa encontra-se em implementação, com atividades conduzidas por redes constituídas por especialistas da região e de países da OCDE, em torno de seis áreas temáticas: política e administração tributária, promoção e políticas de investimento, educação, qualificação, políticas para pequenas e médias empresas, reforma regulatória. Outros temas abordados pelo Programa são comércio internacional, inovação (com o lançamento de revisão da OCDE sobre inovação no Sudeste da Ásia), igualdade de gênero (com discussões em torno de possível

88 OCDE. The OECD's Global Relations. Meeting of the Council at Ministerial Level, 29-30 de Maio. Paris: OCDE, 2013.

89 OCDE. Establishment of a Southeast Asia Regional Programme. Meeting of the Council at Ministerial Level, 29-30 de Maio. Paris: OCDE, 2013.

Iniciativa OCDE-Sudeste da Ásia na matéria) e política econômica (com discussões em torno do Panorama Econômico da OCDE sobre a região).

Outro exemplo de programa “abrangente” estabelecido no período foi o Programa Regional para a América Latina e Caribe, lançado na MCM 2016. A OCDE já lançara a Iniciativa para a América Latina e Caribe (“Iniciativa ALC”), em 2009, com o objetivo de estruturar e complementar atividades da Organização e de outros organismos em curso com a região. A Iniciativa fomentou o diálogo entre peritos da região e da Organização, no âmbito de conferências e reuniões temáticas, em torno de quatro tópicos: investimento (resultando em Iniciativa ALC-OCDE de Investimento), política fiscal (Iniciativa Fiscal ALC), políticas de inovação e melhoria dos serviços públicos para combate à pobreza⁹⁰.

Em contraponto à Iniciativa ALC, o Programa Regional para a América Latina e Caribe enunciou objetivos mais amplos de estabelecer plataforma para diálogo abrangente entre a OCDE e a região, em complemento à cooperação bilateral mantida com países latino-americanos, destacando-se os casos de Brasil (parceiro-chave) e Peru (beneficiado por programa-país). Além disso, ressalta o objetivo tradicional de aproximar os países da região dos padrões, “boas práticas” e instrumentos da OCDE, bem como de trazer perspectivas e experiências da região para as atividades da Organização⁹¹. Ao fazer referência a progressos da região em matéria de crescimento econômico e condições sociais, o Programa identifica desafios significativos ou remanescentes de crescimento da produtividade, desigualdade social e governança pública (em áreas como eficiência do setor público, integridade e combate à corrupção). Nesse contexto, o aumento da produtividade, o avanço da inclusão social e o fortalecimento institucional são identificados como as prioridades do Programa. Suas atividades são conduzidas por um Grupo Diretor (reunido pela primeira vez em julho de 2016,

90 OCDE. OECD Latin America and Caribbean Initiative: possible ways forward. CCNM(2011)1/REV2. Paris: OCDE, 2011.

91 OCDE. OECD Latin America and Caribbean Regional Programme. C(2016)1/FINAL. Paris: OCDE, 2016.

sob a presidência de Chile e Peru), com o apoio de redes de diálogo já existentes entre a OCDE e a região, do Centro de Desenvolvimento e de comitês da Organização.

O estabelecimento do Programa contou com o apoio mais incisivo de Portugal, Espanha, México e Chile, na OCDE. A iniciativa ocorre em contexto de aproximação mais significativa entre a região e a Organização, sob diferentes modalidades de participação: (i) membros da OCDE (México e Chile); (ii) países em processo de adesão (Colômbia e Costa Rica); (iii) parceiro-chave (Brasil); (iv) participante de programa-país (Peru); e (v) membros do Centro de Desenvolvimento (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Panamá, Peru, República Dominicana e Uruguai, representando cerca de 20% dos atuais 51 membros do Centro). À diferença do Programa para o Sudeste da Ásia, o Programa ALC não se beneficiará de recursos do orçamento regular da OCDE, e suas atividades serão financiadas por contribuições voluntárias. Além de refletir a prioridade explicitada pela OCDE ao relacionamento com a Ásia, essa diferença possivelmente sinalizaria “fadiga” emergente dos membros em relação à expansão significativa da agenda de relações externas nos últimos anos.

Outros programas regionais da OCDE continuaram em implementação: (i) Oriente Médio e Norte da África (MENA) – criada em 2005, a Iniciativa MENA – OCDE para Governança e Competitividade para o Desenvolvimento encontra-se em seu quarto mandato (2016-2020), centrado no diálogo sobre políticas e capacitação em áreas como eficiência governamental, integridade, transparência e investimentos; (ii) Eurásia – estabelecido em 2008, o Programa de Competitividade da Eurásia tem raízes no Programa de Economias em Transição, dos anos 90, e seu mais recente mandato (2016-2020) confere prioridade à cooperação em tópicos como competitividade, pequenas e médias empresas, promoção de investimentos e capacitação; (iii) Sudeste da Europa – o principal objetivo da cooperação entre a OCDE e os Balcãs Ocidentais, no âmbito do Compacto de Investimento para o Sudeste

da Europa, consiste em fortalecimento da governança econômica, com melhoria do ambiente de negócios e desenvolvimento do setor privado. A OCDE mantém, ainda, diferentes iniciativas com o continente africano, em áreas como tributação, governança pública e investimentos, e discute, no momento, possibilidades de maior cooperação com a África Subsaariana, em áreas como melhoria do ambiente de negócios e desenvolvimento do setor privado.

As iniciativas de *outreach* da OCDE também contemplaram, tradicionalmente, *programas-país* centrados em diálogo setorial e participação em determinadas instâncias da Organização. Conforme descrito no capítulo 1, programas foram estabelecidos para determinadas economias emergentes, sobretudo da América Latina e Ásia, e países da Europa do Leste durante os anos 90.

O período examinado pelo livro, registrou avanços no marco dos programas-país, sobretudo a partir da decisão, durante a MCM 2011, de desenvolvimento de novas formas de parceria e colaboração com países interessados em intercâmbio de conhecimento, promoção de reformas e adesão a padrões da OCDE⁹². O mandato resultou na apresentação, em 2013, de Marco para o Estabelecimento de Programas-País da Organização⁹³. O Marco é apresentado como instrumento para “engajamento estruturado e estratégico” com número limitado de países interessados em adotar padrões e “boas práticas” da OCDE. Além de auxiliá-los nesse domínio e na implementação de reformas, os programas-país também resultariam em mais oportunidades para troca de informações sobre experiências de políticas públicas, no âmbito de instâncias da OCDE, e para estudos conjuntos e revisões por pares.

O Marco estabelece critérios para a seleção de países no contexto dos referidos programas, centrados em interesse e benefícios mútuos, compromisso com reformas baseadas em padrões da OCDE e influência

92 OCDE. OECD 50th Anniversary Vision Statement. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, 25-26 de Maio. C/MIN(2011)6. Paris: OCDE, 2011.

93 OCDE. A Framework for the Establishment of Country Programmes. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, 29-30 de Maio. Paris: OCDE, 2013.

potencial do candidato na disseminação de reformas em outros países. O Marco contribui para destacar países beneficiários de programas no panorama de relações globais da OCDE, embora em patamar “inferior” àquele dos parceiros-chave, ao estabelecer diferenças claras entre os programas-país e o Engajamento Ampliado: (i) os programas são baseados em acordo prévio sobre metas e objetivos, ao passo que o Engajamento não implica condições ou compromissos prévios de seus participantes (identificados como países de importância central na economia mundial); (ii) a cooperação com os parceiros-chave é abrangente e disseminada por todas as instâncias da OCDE abertas a não membros, ao passo que os programas-país incluem conjunto mais limitado de áreas de trabalho; (iii) ao contrário dos parceiros-chave, os beneficiários de programas-país não dispõem de *status* especial na Organização ou são objeto de interesse declarado sobre eventual adesão; (iv) os programas-país são financiados por contribuições voluntárias e recursos de seus participantes, ao passo que as atividades do Engajamento se beneficiam de recursos do orçamento regular da OCDE (Parte I), em função de sua prioridade estratégica.

Os primeiros programas ao amparo do Marco foram lançados em 2015, com duração de dois anos, contemplando os casos de Peru, Marrocos e Cazaquistão. Os três países estabeleceram instâncias de coordenação intergovernamental sobre o relacionamento com a OCDE, no contexto da implementação dos referidos programas.

O programa-país do Peru foi desenhado em torno de objetivos de remoção de barreiras ao crescimento econômico, combate à corrupção, melhoria da governança pública, proteção ambiental e desenvolvimento de capital humano. Ele ensejou a participação do país na revisão de instrumentos da OCDE (recomendações sobre conduta ética no serviço público e sobre governança da água) e contribuiu, no plano doméstico, para o desenvolvimento de estratégia nacional de capacitação (*skills*) e para a atualização da legislação sobre parcerias público-privadas (com base na Recomendação do Conselho da OCDE sobre Princípios para a Governança Pública de PPPs). O governo peruano anunciou, ainda,

intenção de aderir aos Códigos de Liberalização de Movimentos de Capital e de Operações Correntes Invisíveis, tornando-se o primeiro país não membro a solicitar adesão ao instrumento.

Além dos programas em curso com Marrocos e Casaquistão, a OCDE também mantém cooperação específica com a Ucrânia, no âmbito de plano de ação, firmado em 2015, com atividades de capacitação em matéria de combate a ilícitos tributários e à corrupção, melhoria da governança pública e fortalecimento da competitividade. Por sua vez, programa-país originalmente concebido para a Tailândia foi colocado em compasso de espera, pelos membros, após os desdobramentos políticos naquele país em maio de 2014⁹⁴.

Já o Centro de Desenvolvimento, estabelecido em 1962, reúne países-membros e não membros da OCDE (com o mesmo *status* no Conselho Diretor do Centro), com o objetivo de promover conhecimento, diálogo e intercâmbio de experiências sobre políticas públicas e desafios em economias emergentes e em desenvolvimento. Além de apresentar objeto diferenciado, o Centro também se distingue na OCDE em função de seu universo de membros. Seu Conselho Diretor conta atualmente com 51 membros, destacando-se a elevada participação de não membros da OCDE (24 países), a qual contempla a totalidade dos parceiros-chave e proporção significativa de países latino-americanos (dez países).

As características do universo de membros do Centro refletem desdobramentos no período examinado. Desde 2008, o Conselho Diretor teve participação expandida de 28 para os atuais 51 membros, com o ingresso (ou retorno) de quatro países-membros da OCDE e o ingresso de 19 países não membros: (i) parceiros-chave – Indonésia (2009) e China (2015); (ii) países latino-americanos (somando-se a Brasil, Chile e México): Colômbia (2008), Costa Rica, República Dominicana e Peru (2009), Argentina (2011), Panamá (2013) e Uruguai (2015); (iii) outros países: Egito e Vietnã (2008), Maurício e Marrocos (2009), Senegal e Cabo Verde (2011), Gana, Côte

94 OCDE. The OECD's Global Relations, *op. cit.*, 2016.

d'Ivoire, Cazaquistão e Tunísia (2015). Outros países têm formalizado interesse em ingressar no Centro, como Rússia e Paraguai⁹⁵.

As atividades do Centro têm abordado quatro tópicos principais: (i) sociedades inclusivas, com estudos e discussões sobre estruturas de proteção social e combate à pobreza; (ii) economias competitivas, com estudos e diálogos sobre políticas de transformação estrutural para integração a cadeias globais de valor e desenvolvimento baseado em recursos naturais; (iii) novas perspectivas para o desenvolvimento, com estudos sobre a “riqueza em movimento”, armadilhas de renda média e migração internacional; e (iv) análises regionais e nacionais, com a preparação de relatórios econômicos regionais, em colaboração com outros organismos, e de estudos multidimensionais sobre países (*multidimensional country reviews* – MDCRs). Os MDCRs constituem inovação do Centro de Desenvolvimento no período em análise. Trata-se de estudos, direcionados a países em desenvolvimento e elaborados em parceria com autoridades nacionais, que apresentam visão integrada (aspectos econômicos, sociais e ambientais) sobre desafios de políticas públicas e recomendações sobre as estratégias nacionais de desenvolvimento. Na medida em que são multidimensionais, examinam como determinadas políticas apresentam complementaridades ou contradições (*trade-offs*) e identificam setores de políticas que mereceriam atenção especial⁹⁶.

Ao transformar o perfil institucional do Centro, a ampliação observada no quadro de membros, desde 2008, sinalizaria uma transição entre atividades sobre economias em desenvolvimento para ações conduzidas em parceria com aqueles países. Dois elementos têm importância nesse contexto: (i) a capacidade do Centro de desenvolver perspectivas analíticas próprias e mais sensíveis aos desafios e objetivos de países em desenvolvimento, em contraponto ao *mainstream* da OCDE;

95 O Conselho Diretor aprovou o ingresso do Paraguai em dezembro de 2016 (decisão submetida ao Conselho da Organização), ao passo que determinados membros europeus mantêm reservas sobre a candidatura russa.

96 Até 2016, o Centro de Desenvolvimento realizou MDCRs sobre Uruguai, Peru, Cazaquistão e Côte d'Ivoire.

e (ii) os impactos efetivos das atividades do Centro sobre as análises e perspectivas no conjunto mais amplo de estudos da OCDE.

Com relação ao primeiro ponto, os estudos do Centro têm conferido prioridade a tópicos de interesse para economias emergentes e em desenvolvimento, a exemplo de cooperação sul-sul, desafios de políticas públicas frente a “armadilhas da renda média”, informalidade no mercado de trabalho e segurança alimentar. Também se observam diferenças entre as perspectivas analíticas do Centro, em relação ao *mainstream* da OCDE, mais visíveis no plano de recomendações do que em metodologias e arcabouços conceituais. Como exemplo, pode-se fazer breve comparação entre as recomendações da OCDE, relativas à integração a cadeias globais de valor, emanadas do Diálogo do Centro de Desenvolvimento sobre Políticas de Transformação Estrutural e Integração a CGVs e aquelas da Diretoria de Comércio e Agricultura da Organização. Enquanto ambas as instâncias conferem atenção ao mesmo conjunto básico de condicionantes da integração potencial de países em desenvolvimento a CGVs, o Centro de Desenvolvimento prioriza tópicos como política industrial, educação e capacitação (no contexto de transformações estruturais favoráveis à integração a cadeias de valor), ao passo que a Diretoria de Comércio e Agricultura enfatiza recomendações de liberalização do comércio de serviços (no contexto de acesso mais fluido a insumos importados e a estruturas logísticas e de infraestrutura mais eficientes).

Com relação ao segundo fator, o Centro tem buscado “informar e influenciar” o debate mais amplo na OCDE sobre políticas de desenvolvimento, apresentando contribuições regulares aos estudos e às iniciativas horizontais da Organização. Até o momento, os impactos sistêmicos do Centro de Desenvolvimento são mais aparentes no que toca a consolidação de perspectiva multidimensional nas análises da OCDE sobre bem-estar, no marco do Índice para uma Vida Melhor (o qual congrega indicadores sobre renda, empregos, moradia, segurança e saúde, entre outros), a ser examinado no capítulo 3.

2.4. O “Engajamento Ampliado” da OCDE

O componente fundamental dos esforços de atualização da OCDE foi sua estratégia de aproximação de grandes economias emergentes⁹⁷. A referida estratégia culminou no Engajamento Ampliado da OCDE junto a Brasil, África do Sul, China, Índia e Indonésia, cuja implementação se tem baseado em determinados princípios comuns, ao mesmo tempo em que tem apresentado resultados diferenciados nas experiências dos cinco países.

Além de abordar a possível adesão de novos membros, o Relatório Noboru ressaltara que relações mais intensas com países não membros contribuiriam ao objetivo de maior eficácia e influência da OCDE, por meio de (i) disseminação de seus instrumentos e *know-how* junto àqueles países, e (ii) participação de não membros em suas atividades. O Relatório apresentou sugestão de Programa para Parceiros com Perspectiva de Adesão, centrado na preparação de países com interesse mútuo de adesão e de estratégia de cooperação com não membros “influentes”, embora sem perspectiva imediata ou interesse de adesão.

Recorda-se que o processo para expandir o alcance global da OCDE, lançado pelo Conselho em junho de 2006, conferira atenção especial ao engajamento ampliado com países não membros. Nesse contexto, foi estabelecido um mecanismo para identificar possíveis participantes da iniciativa (no contexto de adesão potencial à Organização), com base nos critérios de *like-mindedness*, influência e benefícios mútuos. O processo teve como marco a MCM 2007, ocasião em que os membros reconheceram “the importance of Brazil, India, Indonesia, China and South Africa in the world economy, noting how their policies and activities have global impact and affect the issues addressed by the OECD”⁹⁸. Ao considerarem que a experiência da OCDE também poderia ter interesse para os cinco

97 Em suas Orientações Estratégicas de 2010, o SG Gurría salientou que o relacionamento com as grandes economias emergentes “has been identified by our Members as the single most important challenge to our future relevance”. Ver OCDE. Strategic Orientations by the Secretary-General. Meeting of the Council at Ministerial Level, 27-28 de Maio. C/MIN(2010)1. Paris: OCDE, 2010, p. 4.

98 OCDE. Innovation: Advancing the OECD Agenda for Growth and Equity – Chair’s Summary of the OECD Council at Ministerial Level. 15-16 de maio. Paris: OCDE, 2007.

países (denominados “EE-5”), convidaram o secretário-geral a fortalecer a cooperação da Organização com os mesmos, por meio de engajamento ampliado “with a view to possible membership”⁹⁹.

O desenho do Engajamento Ampliado baseou-se em determinados princípios e objetivos gerais. Concebida como aspecto central na “busca” da OCDE por relevância e representatividade, e em sua consolidação como plataforma de diálogo sobre políticas públicas, a iniciativa almejou benefícios mútuos e apoio a processos de reformas. A iniciativa buscou diferenciar-se da cooperação tradicional com não membros (e da cooperação prévia da OCDE com grandes economias emergentes), centrada em atividades bilaterais ou regionais direcionadas à realidade daqueles países. Nesse contexto, buscou promover a participação dos EE-5 no *mainstream* do programa de trabalho da OCDE, em diferentes planos: (i) participação mais intensa nas atividades de revisão por pares e troca de experiências nos comitês; (ii) promoção de “entendimentos comuns” sobre disciplinas multilaterais (com adesão e participação no desenvolvimento de instrumentos); e (iii) cooperação na constituição de bases de dados e indicadores. O desenho da iniciativa ainda incluiu referências à importância de participação dos EE-5 como “contributing their own perspectives and approaches to policy issues and exercising a degree of influence on OECD substantive work”¹⁰⁰.

Outra diferença no padrão de cooperação almejado pelo Engajamento seria o foco em níveis mais altos de participação política e no desenvolvimento, por parte dos EE-5, de visões estratégicas (*whole-of-government*) de seu relacionamento com a OCDE, em contraponto à natureza setorial dos programas tradicionais de cooperação com não membros¹⁰¹. Para a OCDE, o Engajamento seria oportunidade para discussão de tópicos globais e políticas domésticas em uma série de áreas

99 OCDE. Council Resolution on Enlargement and Enhanced Engagement, *op. cit.*, 2007.

100 OCDE. Enhanced Engagement: towards a stronger partnership between major emerging economies and the OECD. Meeting of the Council at Ministerial Level, 4-5 de junho. C/MIN(2008)5/FINAL. Paris: OCDE, 2008.

101 OCDE. Preparation of the 24-25 June 2009 Ministerial Council Meeting – progress report on Enhanced Engagement (note by the Secretary-General). C(2009)77. Paris: OCDE, 2009.

específicas: conjuntura global e desempenho econômico nacional; marcos regulatórios para investimento internacional e políticas de concorrência e governança corporativa; meio ambiente e energia; mercado de trabalho, proteção social e desigualdades regionais; governança pública e combate à corrupção; comércio internacional, agricultura e integração a cadeias globais de valor; política tributária.

A implementação do Engajamento teve continuidade, no início de 2008, por meio de cartas do SG Gurría aos chefes de governo dos EE-5, com convite à participação na iniciativa. O Comitê de Relações Exteriores também estabeleceu grupos de reflexão informal para cada EE-5, presididos por representantes permanentes junto à OCDE, com o objetivo de estabelecer canais de diálogo mais diretos e sistemáticos com os membros da Organização.

A OCDE buscou adaptar estruturas institucionais aos objetivos do Engajamento Ampliado. Seus comitês foram convidados a identificar projetos para maior participação potencial dos EE-5, iniciativa consolidada em diretrizes para aprimorar a “qualidade, profundidade e alcance” do trabalho junto aos referidos parceiros. Com a aprovação de resolução sobre “parcerias nos foros da OCDE”, em 2012, o Conselho da OCDE abriu possibilidades mais amplas de participação de não membros nas instâncias da Organização, em moldes análogos àqueles dos membros (em formato denominado de “associado”) ou sob a condição de observadores regulares (“participantes”, na nova denominação), além do formato mais frequente de participação como observador *ad hoc* (“convidados”, na nova denominação)¹⁰².

Como resultado do “chamado” a maior envolvimento dos EE-5, denominados “parceiros-chave” (*key partners*) da Organização a partir da MCM 2012, todos os comitês da OCDE atualizaram suas estratégias de relações globais, entre 2010 e 2012, e intensificaram

102 OCDE. Resolution of the Council on Partnerships in OECD Bodies. C(2012)100/FINAL. Paris: OCDE, 2012. A resolução estabelece princípios gerais de participação de países não membros em instâncias da Organização, além de enunciar direitos e obrigações nas categorias de “associado”, “participante” e “convidado”.

convites à participação daqueles países. A abertura aos parceiros-chave caracterizou-se, inicialmente, por maior intensidade de convites à sua participação *ad hoc* em diferentes instâncias, com resultados que refletiram o fato de que a atuação como “convidado” enseja menos direitos e obrigações do que as categorias de “participante” e “associado”. De acordo com a tabela Modalidades de Participação de Parceiros-Chave em Atividades da OCDE, a seguir, entre 2007 e 2011 houve aumento significativo no número de convites aos referidos países para reuniões da OCDE: de 83 reuniões, em 2007 (no âmbito de 66 foros distintos), para 548 reuniões, em 2011 (no âmbito de 263 foros distintos). Embora sem apresentar estimativas de presença efetiva nas reuniões, a OCDE assinala o aumento significativo da atuação *ad hoc* dos parceiros-chave em seus foros, nos primeiros anos do Engajamento¹⁰³.

Tabela 1. Modalidades de Participação de Parceiros-Chave em Atividades da OCDE

País	Modalidade de participação					
	Convites <i>ad hoc</i> (foros) ¹		Atuação em foros ²		Adesão a instrumentos ³	
	2007	2011	2006	2015	2006	2016
<i>Brasil</i>	17 (13)	82 (43)	14	24	15	30
<i>África do Sul</i>	15 (12)	93 (44)	8	23	8	18
<i>China</i>	25 (21)	132 (60)	2	6	4	7
<i>Índia</i>	19 (14)	123 (59)	5	12	4	11
<i>Indonésia</i>	7 (6)	118 (57)	1	7	3	10
Total	83 (66)	548 (263)	30	72	34	76

Fonte: Tabela elaborada a partir de informações em (i) OCDE. *Progress Report on Enhanced Engagement*. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, 25-26 de maio. OCDE: Paris, 2011; (ii) OCDE. *OECD's Global Relations*. Meeting of the Council at Ministerial Level, 3-4 de Junho. Paris: OCDE, 2015; e (iii) base de dados da OCDE sobre instrumentos legais. Disponível em: <<http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/NonMemberCountriesView.aspx>>.

103 OCDE. *Progress Report on Enhanced Engagement*. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, 25-26 de Maio. Paris: OCDE, 2011. Cabe assinalar que o aumento significativo de convites *ad hoc* à China, Índia e Indonésia, em contraponto aos demais, também refletiria a maior participação relativa de Brasil e África do Sul nas condições de “associado” e “participante” em diferentes foros da Organização.

1. Representa o número de convites enviados aos parceiros-chave para reuniões específicas da OCDE, correspondentes ao número de foros distintos indicado entre parênteses.
2. Representa estimativa comparada, divulgada pela Organização, do número de foros em que os países participavam no final de 2006 e de 2015, respectivamente. A estimativa baseia-se em metodologia específica que considera a atuação, nas condições de “associado” ou “participante”, em comitês, determinados órgãos subsidiários (caracterizados por modalidades distintas de participação, em relação aos seus comitês de origem), foros da “Parte II” (de participação discricionária por parte dos membros da OCDE, a exemplo do Centro de Desenvolvimento e do Grupo de Trabalho sobre Combate ao Suborno Transnacional) e projetos especiais (a exemplo do Base Erosion and Profit Shifting – BEPS). Embora pertinentes para fins de comparação, os números apresentados não contemplam a totalidade de foros da OCDE com participação dos referidos países, na medida em que não contabilizam a maior parte dos grupos de trabalho subordinados aos comitês, por exemplo.
3. Representa o número total de instrumentos da OCDE (decisões, recomendações, declarações e outros) com adesão dos referidos países, no início de 2006 e em 2016, respectivamente.

A aprovação da resolução do Conselho sobre “parcerias nos foros da OCDE”, em 2012, fomentou maior abertura das instâncias à atuação dos parceiros-chave nas demais categorias (salientando-se que a participação plena, como associado, até então estava restrita aos foros da Parte II da Organização). Conforme ilustrado na tabela anterior, houve forte crescimento relativo da atuação dos parceiros-chave como participantes e associados. Em termos absolutos, destacam-se os níveis de participação de Brasil e África do Sul, os quais já eram mais significativos, no início do período, e seguiram aumentando.

Além da atuação em categorias superiores, a adesão dos parceiros-chave a instrumentos da Organização também refletiu maior densidade em seu relacionamento com a Organização. De acordo com a tabela, o número de instrumentos com adesão de Brasil, África do Sul, China, Índia e Indonésia teria mais do que dobrado, entre 2006 e 2016. Ambos os desdobramentos estariam parcialmente relacionados, na medida em que a adesão de não membros a instrumentos monitorados por comitês da Organização constitui um dos principais critérios que embasam convites para atuação na condição de “associado”.

O maior engajamento dos parceiros-chave no trabalho substantivo da Organização é observado em dimensões adicionais. Os cinco países têm integrado as principais bases de dados e publicações regulares da OCDE, em diferentes áreas: (i) política econômica – são examinados no

âmbito dos Panoramas Econômicos semestrais e da publicação anual Rumo ao Crescimento (*Going for Growth*), além de serem objeto de Estudos Econômicos bienais da Organização; (ii) comércio internacional – foram integrados às bases de dados sobre comércio em valor adicionado (*Trade in Value Added* – TiVA) e restritividade no comércio de serviços (*Services Trade Restrictiveness Index* – STRI), além de serem objeto de estudos da Organização; (iii) agricultura – são examinados no âmbito dos estudos Panorama OCDE-FAO; (iv) governança pública e desenvolvimento territorial – foram integrados às bases de dados relativas às publicações *Government at a Glance* e *Regions at a Glance*; (v) ciência e tecnologia – perfis nacionais dos cinco países têm sido apresentados na publicação Panorama de Ciência, Tecnologia e Indústria. Desdobramentos similares são observados em outras áreas da OCDE, ao passo que determinados setores têm tido menos êxito em promover a integração dos parceiros-chave a suas bases de dados e estudos analíticos (a exemplo do Comitê para Assistência ao Desenvolvimento, que demonstra interesse significativo em acesso aos dados dos cinco países sobre fluxos de cooperação para o desenvolvimento, no contexto de seu Relatório de Cooperação para o Desenvolvimento anual).

Ressalta-se, ainda, a proliferação de avaliações da OCDE sobre diferentes áreas das políticas públicas, usualmente financiadas por órgãos governamentais dos parceiros-chave, diretamente interessados nas análises e recomendações dessas publicações. Além do Estudo Econômico periódico sobre cada “parceiro”, têm sido apresentados estudos sobre políticas de investimento, desempenho ambiental, políticas de desenvolvimento territorial, reforma regulatória e integridade no setor público, entre outros. Os parceiros-chave têm participado, ainda, de projetos especiais (a exemplo do projeto sobre Erosão da Base Tributária e Direcionamento de Lucros – BEPS, desde 2013) e da revisão de instrumentos da Organização (como os princípios de governança corporativa, entre 2014 e 2015).

Além de conferir atenção especial à participação dos parceiros-chave em seus foros (sobretudo na condição de associados), a OCDE tem buscado institucionalização do relacionamento com cada parceiro, por meio da negociação de “mecanismos para estabelecimento conjunto de prioridades”¹⁰⁴, na forma de acordos de cooperação e programas de trabalho. Foram firmados os seguintes instrumentos: (i) Indonésia – Acordo-Marco de Cooperação entre a República da Indonésia e a OCDE (setembro de 2012); (ii) China – Memorando de Entendimento entre o Ministério do Comércio da China e a OCDE (novembro de 2014), seguido de Visão para o Médio Prazo e Programa de Trabalho 2015-2016 (julho de 2015); (iii) Brasil – Acordo de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a OCDE (junho de 2015), seguido de Declaração Conjunta sobre o Programa de Trabalho 2016-2017 (novembro de 2015).

Os referidos acordos de cooperação apresentam características e estruturas semelhantes, na medida em que contemplam o contexto do relacionamento e objetivos comuns de políticas públicas, bem como áreas gerais de cooperação (diálogo sobre políticas, avaliação e monitoramento de reformas), modalidades (estudos conjuntos, troca de informações e dados estatísticos, participação em reuniões, foros e instrumentos da Organização) e procedimentos (designação de pontos focais e facilitação de missões). Ao mesmo tempo, eles apresentam diferenças em suas estruturas de operacionalização:

- (i) no caso da Indonésia, o Acordo-Marco de Cooperação¹⁰⁵ definiu prioridades nas áreas de infraestrutura, governança e crescimento inclusivo. O Programa de Trabalho 2015-2016 contempla um número mais restrito de atividades (em comparação com os casos de Brasil e China), reunidas em doze áreas prioritárias da agenda doméstica de reformas, com a

104 OCDE. OECD's Global Relations, *op. cit.*, 2015, p. 4.

105 OCDE-REPÚBLICA DA INDONÉSIA. Framework of Cooperation Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the Organisation for Economic Co-operation and Development. Jacarta: 27 de setembro de 2012.

- previsão de avaliações sobre estratégias nacionais de combate à corrupção e de promoção de investimentos, e iniciativas em áreas como governança corporativa do setor financeiro, eficiência dos serviços públicos, desempenho do setor educacional e parcerias público-privadas em infraestrutura;
- (ii) no caso da China, o Programa de Trabalho 2015-2016 contempla 144 iniciativas, agrupadas em função de vinte objetivos de políticas públicas (como promoção de reformas estruturais e das empresas estatais, fortalecimento do sistema nacional de estatísticas, aperfeiçoamento do marco regulatório, da governança pública e do sistema financeiro, aprofundamento da abertura econômica, combate à mudança do clima, promoção da segurança alimentar e do “desenvolvimento ‘verde’”). O documento contempla diferentes iniciativas relacionadas à realização de estudos e conferências conjuntos (com poucas indicações de possíveis revisões por pares adicionais sobre a China), compromissos mais genéricos de participação em reuniões e em instâncias da OCDE (com poucas referências explícitas ao possível ingresso nas condições de participante ou associado), além de iniciativas de participação no desenvolvimento e revisão de instrumentos da Organização (com referências mais limitadas à possível adesão a instrumentos específicos);
- (iii) no caso do Brasil (tema abordado no capítulo 4), o Programa de Trabalho 2016-2017 foi organizado a partir de parâmetros institucionais domésticos, na medida em que suas cinco áreas¹⁰⁶ espelham a estrutura de subgrupos do grupo interministerial de trabalho responsável pela coordenação das relações com a OCDE. Embora abrangendo

106 As cinco áreas contempladas são: (i) questões econômicas, comerciais, industriais e financeiras; (ii) governança pública e combate à corrupção; (iii) ciência, tecnologia, meio ambiente e agricultura; (iv) questões sociais, educacionais, previdenciárias e laborais; (v) desenvolvimento.

um número ligeiramente menor de iniciativas (126), em comparação com o programa da China, o programa do Brasil pode ser considerado mais ambicioso, ao contemplar mais possibilidades de adesão a instrumentos e de elevação do *status* de participação em foros da OCDE, além da possível realização de revisões por pares em uma série de áreas de políticas públicas.

A Organização tem a expectativa de progresso mais significativo na participação dos parceiros-chave em suas instâncias, padrões e instrumentos legais. Nesse contexto, ela espera que as renovações dos programas de trabalho com Brasil, China e Indonésia (no período 2017-2018) sejam norteadas pela busca de “stronger commitments, including adherence to legal instruments, in areas of mutual interest”¹⁰⁷.

Sobre a participação dos parceiros-chave na Organização, caberiam, ainda, notas breves sobre o perfil de atuação de China, Índia, Indonésia e África do Sul.

A exemplo do Brasil, a *China* tem histórico relativamente longo de relações com a OCDE, que completaram vinte anos em 2015. Em contraponto, o país tem apresentado evolução mais lenta em comparação com outros países do grupo, no tocante ao seu ingresso em foros e adesão a instrumentos da Organização.

Em 2006, a participação formal da China em foros da OCDE limitava-se à sua atuação como participante nos comitês de Assuntos Fiscais – em consonância com a prioridade conferida, no plano doméstico, a reformas na política tributária – e de Política Científica e Tecnológica. O interesse na cooperação em temas tributários foi confirmado pelo ingresso do país, em 2011, como membro do Fórum Global sobre Transparência e Troca de Informações Tributárias, e como associado no Projeto BEPS e no Grupo de Trabalho 10 sobre Troca de Informações

107 OCDE. The OECD's Global Relations. Meeting of the Council at Ministerial Level, 1-2 de junho. Paris: OCDE, 2016, p. 17.

do Comitê de Assuntos Fiscais. Mais recentemente, o país tornou-se membro do Conselho Diretor do Centro de Desenvolvimento (2015) e tem demonstrado interesse na experiência da OCDE com liberalização de movimentos de capitais. A participação da China no acervo normativo da Organização apresenta características semelhantes, na medida em que o período entre 2006 e 2016 registrou adesão adicional do país a apenas três instrumentos.

A Organização mantém um escritório de representação em Pequim e demonstra forte interesse em estreitar relações com a China, as quais se afirmam como prioridade no universo dos parceiros-chave. Nos últimos anos, observa-se interesse particular da OCDE em estabelecer diálogo mais sólido sobre temas como conduta empresarial responsável – almejando-se eventual adesão da China à Declaração sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais; combate à corrupção – com vistas à eventual adesão da China à Convenção sobre Combate ao Suborno em Transações Comerciais Internacionais; e governança corporativa de empresas estatais – à luz da percepção difusa, entre membros, de que o apoio de economias emergentes a suas empresas estatais, sob modalidades menos transparentes, pode distorcer condições de concorrência nos mercados internacionais.

O relacionamento da China com a OCDE apresentou ruídos ocasionais no período, a exemplo de sua recusa em aceitar referência à OCDE no Comunicado Conjunto da I Cúpula do G20 (Washington, 2008) e, posteriormente, com sua resistência à participação da Organização na cúpula de Londres (abril de 2009), no contexto de desentendimentos sobre a inclusão de Hong Kong e Macau na lista da OCDE sobre jurisdições tributárias “não cooperativas”. Em contraponto, observaram-se desdobramentos com o apoio da OCDE à presidência chinesa do G20, em 2016, a realização de diferentes missões temporárias de funcionários governamentais chineses no secretariado da OCDE e com a visita, em julho de 2015, do *premier* do Conselho do Estado, Li Keqiang, à sede da Organização.

Conforme observado na tabela Modalidades de Participação dos Parceiros-Chave na OCDE, a África do Sul apresenta perfil de participação semelhante àquele do Brasil, em termos de sua atuação (nas condições de participante ou associado) em número significativo de comitês e projetos, bem como de sua adesão a diferentes instrumentos da Organização. Em comparação com o Brasil (que já partia de um patamar relativamente elevado de atuação em foros da OCDE, em meados da década passada), a África do Sul passou por incremento mais significativo de atuação entre 2006 (oito foros) e 2015 (23 foros, conforme a metodologia comparativa da OCDE assinalada na tabela). A exemplo do Brasil, a África do Sul também registrou aumento significativo no número de instrumentos da OCDE a que aderiu, entre 2006 e 2016 (partindo de patamar inferior àquele do Brasil, em 2006)¹⁰⁸.

Os objetivos do Engajamento Ampliado com a África do Sul foram delineados em Comunicado Conjunto do SG Gurría e do então ministro das Finanças sul-africano, Trevor Manuel, em julho de 2008, contemplando melhor conhecimento dos instrumentos e padrões da Organização e outros elementos. A OCDE preparou diferentes avaliações sobre as políticas do país, nos últimos anos, abrangendo áreas como política macroeconômica, concorrência, inovação, agricultura, investimento, educação, meio ambiente e desenvolvimento territorial.

Embora a OCDE apresente perspectiva integrada sobre áreas de cooperação com a África do Sul, tópicos como investimento em infraestrutura e combate à pobreza e desigualdade social têm-se destacado nas análises econômicas mais recentes sobre o país. Para a OCDE, o relacionamento com a África do Sul também constitui “ponte” para a cooperação da Organização com outros países africanos. Em março de 2011, foi estabelecido o Centro da OCDE para Gerenciamento da

108 O patamar relativamente elevado de instrumentos da Organização com adesão do Brasil (15), em 2006, refletiria, em parte, a condição brasileira de aderente à Declaração da OCDE sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais, desde 1997. Decisões e recomendações sobre temas afetos à Declaração, adotados nos anos 80 e 90, compunham parte significativa dos instrumentos com adesão do Brasil, naquele momento.

Dívida e dos Mercados de Títulos Africanos, na África do Sul (tratando-se do primeiro centro coestabelecido em país não membro).

Em 2016, o governo sul-africano deu início à avaliação intergovernamental de sua estratégia quinquenal para cooperação com a OCDE, com resultados a serem anunciados em 2017. A Organização tem reiterado interesse em avançar na institucionalização do relacionamento com o país, com base na eventual assinatura de acordo de cooperação, à semelhança dos casos de Brasil, China e Indonésia.

Por sua vez, a *Indonésia* apresenta um perfil estrutural de participação semelhante àquele da China, ainda limitado no tocante à atuação em comitês e projetos (como “participante” ou “associado”) e à adesão a instrumentos.

A exemplo da China, houve crescimento significativo (em termos relativos, embora resultando em patamar absoluto ainda modesto) no número de foros com participação formal da Indonésia desde 2006. O país tem ingressado em foros e projetos caracterizados por participação mais ampla dos parceiros-chave, a exemplo do Fórum Global sobre Transparência e Troca de Informações Tributárias, do Projeto BEPS e do Conselho Diretor do Centro de Desenvolvimento (onde exerce uma das vice-presidências). No período entre 2006 e 2016, observou-se adesão adicional do país a sete instrumentos da Organização.

À semelhança da África do Sul, a coordenação governamental do relacionamento com a OCDE é conduzida pelo Ministério das Finanças da Indonésia, que tem demonstrado interesse em revisões por pares da OCDE no contexto de reformas domésticas. Nos últimos anos, foram realizados estudos da Organização sobre as políticas públicas indonésias em áreas como orçamento, política macroeconômica, investimento e regulação. O governo da Indonésia também tem conferido apoio significativo à implementação do Programa Regional da OCDE para o Sudeste da Ásia, tendo sediado um fórum regional sobre o Programa, em 2014.

A OCDE tem demonstrado interesse na cooperação com a Indonésia em temas como conduta empresarial responsável, combate à corrupção – com vistas ao eventual ingresso do país no Grupo de Trabalho sobre Combate ao Suborno em Transações Comerciais Internacionais –, governança corporativa de empresas estatais, crescimento inclusivo e meio ambiente. Em 2014, a Organização estabeleceu escritório de representação em Jacarta.

Já a Índia, a exemplo dos demais parceiros-chave, apresentou aumento de seu perfil estrutural de atuação na OCDE, desde 2006, no que tange tanto à sua participação formal em instâncias como à sua adesão a instrumentos.

Em matéria de participação nos foros, a Índia situa-se em posição intermediária entre o grupo formado por Brasil e África do Sul, de um lado, e China e Indonésia, de outro. O país participa não somente de foros caracterizados pela presença mais ampla de parceiros-chave, mas também de instâncias em áreas como concorrência, aço, produtos químicos e transportes. Em matéria de adesão a instrumentos, seu perfil aproxima-se daquele exibido por China e Indonésia, na medida em que o crescimento observado desde 2006 resultou em exposição ainda incipiente ao *acquis* normativo da Organização.

A OCDE tem demonstrado interesse específico em aprofundar a cooperação com a Índia em áreas como “conduta empresarial responsável”, infraestrutura e financiamento de longo prazo, política regulatória, inovação “inclusiva” (direcionada a pequenas e médias empresas) e política social. Em contraponto aos demais parceiros-chave, não se observam desdobramentos institucionais significativos no relacionamento entre a Índia e a OCDE, nos últimos anos, ou indícios de possível interesse do governo indiano pela assinatura de acordo de cooperação com a Organização.

Conclui-se que os esforços de atualização institucional da OCDE, desde 2006, revelam intenção efetiva de “engajamento ampliado” junto a Brasil, África do Sul, China, Índia e Indonésia. Trata-se de vertente

central do processo de abertura da Organização, à luz de mudança de percepção sobre a influência internacional dos referidos países, nos âmbitos econômico e político. O diagnóstico de que o Engajamento seria fundamental para os objetivos organizacionais de maior eficácia e relevância na realidade contemporânea resultou em estratégia diferenciada para os parceiros-chave (em contraponto ao *modus operandi* dos programas de relações externas da OCDE), centrada em dois elementos: (i) sinalização de importância política ao relacionamento, com valorização do diálogo em níveis hierárquicos mais elevados e de mecanismos institucionais com participação governamental ampla (a exemplo dos acordos de cooperação); (ii) abertura à participação dos cinco países no *mainstream* da Organização, em matéria de atuação ampla em seus foros (inclusive na condição de associado, em bases semelhantes àquelas dos membros), adesão a seus instrumentos e integração a seus estudos e bases de dados.

Embora com nuances e ritmos diferenciados, a evolução dos padrões de atuação dos parceiros-chave em matéria de participação em foros e estudos, adesão a instrumentos e natureza de mecanismos institucionais denota receptividade e abertura a maior cooperação com a OCDE, no período examinado.

Constatados os esforços diferenciados da Organização e a reação positiva dos parceiros-chave, duas questões (ou paradoxos) se apresentam. A primeira questão seria a existência aparente de limites atuais ao “engajamento” dos cinco países junto à Organização. Dimensão visível da questão foi a ausência de passo ou manifestação formal de interesse, por parte de algum dos cinco países, em se tornar membro no período examinado, a despeito do interesse da OCDE na matéria. Outros indícios seriam (i) a participação irregular dos parceiros-chave, em nível ministerial, nas MCMs (a despeito da abertura à sua participação, em todas as sessões substantivas, desde a MCM de 2008), e (ii) a reação

coordenada dos cinco países a propostas ocasionais da Organização no sentido de elevar o *status* de sua participação¹⁰⁹.

As barreiras observadas na migração entre os níveis técnico e político do relacionamento com os parceiros-chave estariam relacionadas, na avaliação de determinados autores, à persistência de características institucionais que refletiriam legado da OCDE como “organização transatlântica”. O referido legado seria observado em dois planos: (i) universo limitado de membros, resultado do processo restritivo de sua expansão, agravado pela resistência de países europeus em compartilhar poder e influência na Organização; e (ii) falta de diversidade na composição do secretariado, resultando em limitações linguísticas, cognitivas e de conhecimento especializado no trabalho com economias em desenvolvimento ou “não ocidentais” (cerca de 60% do secretariado apresenta nacionalidades francesa, britânica ou norte-americana). A confluência desses fatores acarretaria limitações da OCDE na constituição de “redes de políticas” com países cultural e linguisticamente distintos, e de perspectivas diferenciadas sobre organização dos negócios, práticas regulatórias e políticas estatais, sobretudo no cenário pós-crise internacional¹¹⁰.

A segunda questão consiste no impacto efetivo do Engajamento Ampliado sobre a OCDE, à luz dos objetivos declarados de intercâmbio de experiências, em bases paritárias, e de abertura às perspectivas dos parceiros-chave. Sobre a matéria, cabe assinalar que o perfil de atuação estabelece determinados limites ao exercício de influência por parte dos “parceiros”, na medida em que (i) a condição de associado (com direitos

109 Os “parceiros” indicaram oposição, por exemplo, a (i) proposta do secretariado (2010) de que eles se tornassem “Membros Associados” da Organização, com a previsão de convite automático à sua participação inclusive em foros de natureza mais política, como o Conselho de Embaixadores e o Conselho Executivo Especial; e (ii) proposta de declaração conjunta com a Organização, por ocasião da MCM 2012, sinalizando a ampliação do diálogo e das iniciativas mútuas.

110 Os argumentos apresentados são desenvolvidos em conjunto de três artigos dos acadêmicos Judith Clifton e Daniel Díaz-Fuentes. Ver: CLIFTON, J. e DÍAZ-FUENTES, D. From ‘Club of the Rich’ to ‘Globalisation à la carte’? Evaluating Reform at the OECD. *Global Policy*, v. 2, n. 3, p. 300-311, 2011. *Ibid.* The Organisation for Economic Cooperation and Development 1961–2011: Challenges for the Next 50 Years. *Global Policy*, v. 2, n. 3, p. 297-299, 2011. *Ibid.* The OECD and ‘The Rest’: Analyzing the Limits of Policy Transfer. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 16, n. 3, p. 249-265, 2014.

mais próximos àqueles dos membros) mantém posição minoritária em suas modalidades de participação nos foros da OCDE; (ii) a condição de não membro estabelece barreiras absolutas no que tange ao acesso às instâncias decisórias superiores (Conselho) e ao ingresso no secretariado; e (iii) a Organização continua ciosa de seus atributos de *like-mindedness*, reiterando que a prioridade ao relacionamento com os parceiros-chave não pode comprometer seus padrões e valores.

Ao mesmo tempo, a Organização tem apresentado mudanças significativas no plano analítico e no tratamento de diferentes temas de políticas públicas, conforme apresentado no capítulo 3. Embora determinadas transformações observadas apresentem compatibilidade com posições e objetivos tradicionais de políticas dos parceiros-chave, diferenciação entre o processo endógeno de atualização substantiva, frente ao novo cenário internacional, e impactos exógenos da atuação dos parceiros-chave na OCDE seria exercício complexo, nos planos empírico e metodológico, e fora do escopo proposto para o livro.

Como *avaliação geral*, o período foi marcado por abertura significativa da OCDE à participação mais ampla de países não membros em suas atividades, no marco de programas regionais, programas-país e do Centro de Desenvolvimento. A abertura resultou em (i) maior participação de outros parceiros (sem considerar países em adesão e parceiros-chave) em foros da OCDE, a qual se estendeu de 40 para 131 instâncias, entre 2005 e 2015; e (ii) adesão de países não membros a instrumentos da OCDE, a qual passou de 220 para 443 instrumentos, entre 2005 e 2015 (número que também compreende países em adesão e parceiros-chave)¹¹¹. Os impactos efetivos dos programas regionais e dos programas-país para a “eficácia e relevância” da OCDE ainda não se mostram de maneira clara, em função de sua implementação recente e de seus “mecanismos de transmissão” particulares (centrados na disseminação de padrões e conhecimento da Organização junto a peritos

111 OCDE. The OECD's Global Relations, *op. cit.*, 2016, p. 6.

e funcionários governamentais das regiões e países beneficiários). No caso do Centro de Desenvolvimento, persiste desafio de tradução da ampliação institucional, no período, em maior influência sistêmica sobre as perspectivas da OCDE em matéria de políticas de desenvolvimento.

Conforme desenvolvido ao longo do capítulo, as transformações na economia internacional, com destaque à importância crescente de economias emergentes, foram objeto de reconhecimento amplo e reação da OCDE, na forma de construção de narrativa orgânica para maior abertura institucional da Organização, seguida de iniciativas para adesão de novos membros, relacionamento com parceiros-chave e outras regiões e países não membros.

No plano da narrativa, consolidaram-se avaliações que sinalizariam possível contribuição da abertura às dimensões de governança da OCDE, salientadas no capítulo 1: (i) a adesão de novos membros comprometidos com “valores” da OCDE reforçaria princípios capitalistas e democráticos como elementos ordenadores de sua governança *cognitiva*; (ii) a incorporação de novos membros contribuiria para ampliação de bases estatísticas e informações nas análises do secretariado, bem como para maior diversidade de perspectivas e experiências nas atividades de aprendizado entre pares dos comitês, em benefício da governança *normativa*; (iii) a ampliação do universo de membros e parceiros contribuiria para maior legitimidade e escopo de aplicação dos instrumentos e atos de governança *legal* da OCDE; e (iv) a conjunção dos elementos precedentes contribuiria para a função *paliativa* da Organização, na medida em que identidade sólida, perspectivas analíticas mais relevantes, legítimas e com maior grau de difusão reforçariam sua atuação e sua influência internacional.

Conforme examinado no capítulo, os esforços de atualização institucional foram relevantes e palpáveis, traduzindo-se em abertura considerável de novos processos de adesão, fortalecimento efetivo da cooperação com parceiros-chave e lançamento de programas de cooperação, em formatos atualizados, com regiões e países de interesse

específico. O aumento significativo da participação em instâncias e da adesão a instrumentos da Organização, por parte de parceiros-chave e outros países não membros, constitui evidência de interesses mútuos na cooperação observada desde 2006. Em contraponto, a abertura institucional da OCDE observou limitações no período, em função de fatores endógenos (associados ao conjunto dos membros) ou exógenos: (i) adesão de novos membros em conformidade mais acentuada com critérios de *like-mindedness* (em contraponto ao critério de influência global, igualmente almejado no processo); (ii) evolução insuficiente do relacionamento com parceiros-chave, à luz de objetivos originalmente enunciados no marco do Engajamento Ampliado (ingresso na Organização); e (iii) impactos sistêmicos pouco claros das iniciativas de abertura do Centro de Desenvolvimento e de programas regionais ou programas-país.

O próximo capítulo aborda a evolução das atividades temáticas da OCDE. Trata-se de elemento importante tanto para o exame integrado das transformações da Organização no período, quanto para a compreensão de como têm evoluído (e poderão evoluir) fatores que condicionariam algumas das limitações assinaladas no plano da atualização institucional.



Capítulo 3

A OCDE em rota de adaptação temática ao cenário internacional: a busca de eficácia

Este capítulo tem por objetivo identificar e avaliar as transformações da OCDE, no plano temático, observadas nos últimos anos. Os ajustes substantivos complementariam as mudanças institucionais, examinadas no capítulo anterior, na medida em que buscam respostas mais eficazes da Organização aos desafios contemporâneos de políticas públicas, em benefício de sua própria atuação como foro de diálogo e intercâmbio de experiências nacionais.

Referência fundamental nos esforços de adaptação temática da OCDE é a iniciativa Novas Abordagens para Desafios Econômicos (New Approaches to Economic Challenges – NAEC), lançada em 2012 com o objetivo de aprimorar os marcos analíticos da Organização no contexto da crise econômica internacional que teve início em 2007. As transformações não se limitam, contudo, ao NAEC, na medida em que seus projetos complementam ou se integram a desdobramentos inovadores em diferentes áreas de atuação da OCDE. Os esforços de adaptação contribuem, ainda, para alavancar a atuação da OCDE no que tange aos mecanismos de governança mundial, na forma de parcerias

mais estreitas com outros organismos e foros internacionais (com destaque ao G20) e maior engajamento na provisão de bens coletivos, em áreas como tributação e cooperação para o desenvolvimento.

3.1. A iniciativa “Novas Abordagens para Desafios Econômicos” (NAEC)

A iniciativa Novas Abordagens para Desafios Econômicos (NAEC) foi lançada na MCM 2012, por iniciativa do secretário-geral Gurría. Nesse contexto, deu sequência à reflexão sobre o futuro da OCDE, conduzida a partir de declaração prospectiva¹¹² durante o 50º aniversário da Organização, no ano anterior.

O NAEC foi proposto como resposta da Organização a dois processos paralelos. Em primeiro lugar, buscou estimular reflexão sobre as causas e implicações de políticas públicas associadas à crise internacional de 2007/2008, a partir do diagnóstico de que “market and governance failures have led to the most pressing financial, economic and employment crisis of our lifetimes”¹¹³. Ao avaliar que uma simples acomodação não seria opção possível, a iniciativa atenderia expectativa de reflexão sobre as lições e implicações da crise, em benefício de trajetórias mais sólidas para o crescimento econômico e o bem-estar. Nesse contexto, a iniciativa foi concebida como processo disseminado pela OCDE e centrado no aperfeiçoamento contínuo de seus marcos analíticos e recomendações. Em segundo lugar, o NAEC refletiria diferentes desafios, nos membros, associados à recuperação lenta do crescimento, ao aumento do desemprego, ao crescimento da desigualdade e à deterioração das finanças públicas. A conjugação dos referidos desafios implicaria a necessidade de identificação de novas

112 OCDE. OECD 50th Anniversary Vision Statement. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, 25-26 Maio. C/MIN(2011)6. Paris: OCDE, 2011.

113 OCDE. New Approaches to Economic Challenges – a framework paper. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, 23-24 de maio. Paris: OCDE, 2012, p. 3.

fontes de crescimento, em apoio ao desenvolvimento dos membros e ao bem-estar de suas populações.

A proposta de “Novas Abordagens” contemplou diferentes dimensões: (i) reflexão sobre a validade dos pressupostos usuais sobre o funcionamento da economia, a exemplo de eficiência e capacidade de autoestabilização dos mercados; (ii) reconhecimento das limitações e busca de aperfeiçoamento dos instrumentos de análise econômica; (iii) compreensão da natureza multidimensional do bem-estar social, a qual transcenderia a medida tradicional do PIB e incorporaria considerações de inclusão social e proteção ambiental; e (iv) incorporação de contribuições analíticas de áreas menos tradicionais da disciplina econômica (a exemplo da economia comportamental) e de outras áreas do conhecimento. A implementação da iniciativa foi organizada a partir do estabelecimento de duas instâncias: (i) o Grupo NAEC, com a participação de representantes dos países-membros e do secretariado e responsabilidade por seu direcionamento estratégico; e (ii) unidade NAEC no secretariado (subordinada ao gabinete do secretário-geral), com função de apoiar a realização de reuniões e *workshops*, além de coordenar a participação das diferentes diretorias da Organização em seus projetos.

Como resultado do esforço conjugado da Organização, o NAEC resultou no desenho e implementação de 29 projetos, distribuídos em três pilares substantivos. O primeiro pilar buscou subsidiar reflexão da Organização sobre os seguintes temas: (i) lições da crise econômico-financeira internacional; (ii) papel do setor financeiro na gênese da crise internacional e reformas necessárias para o crescimento sustentável; (iii) instrumentos de política pública em prol de maior compatibilidade entre objetivos de consolidação fiscal e de crescimento e equidade; e (iv) novos instrumentos e abordagens econômicas de interesse para as políticas públicas, a exemplo da economia comportamental, das teorias de sistemas complexos e da utilização de microdados. O segundo pilar dedicou-se ao exame de *trade-offs* e complementaridades potenciais entre

instrumentos e objetivos de política pública, com vistas a diagnósticos mais precisos e respostas mais eficientes a desafios domésticos. Suas atividades compreenderam: (i) relações entre instrumentos de política e resultados de bem-estar; (ii) relações entre desigualdade e crescimento, crescimento e estabilidade, e desigualdade, crescimento e meio ambiente; e (iii) implicações de tendências globais de longo prazo no plano das políticas domésticas. O terceiro pilar abordou tópicos afetos a instituições e governança, com destaque a: (i) impacto da crise sobre a confiança das sociedades nos governos (e de políticas para recuperação da confiança); (ii) políticas para maior resistência das instituições sociais frente à crise internacional e a tendências de longo prazo; e (iii) tratamento de novos desafios, no plano da governança, referentes à conexão e complexidade de áreas como concorrência e tributação.

A organização do NAEC, com base nos elementos assinalados, almejou resultados na forma de (i) melhor compreensão da natureza complexa e interconectada da economia global; (ii) reconhecimento do crescimento econômico como meio importante (e não como objetivo final) na implementação de políticas; (iii) identificação de áreas em que seriam necessários ajustes nos marcos analíticos da OCDE; e (iv) apoio aos governos na identificação de reformas prioritárias à luz de objetivos de crescimento inclusivo¹¹⁴.

A implementação do NAEC conviveu com diferenças de percepção sobre seu escopo e objetivos, no âmbito do secretariado, países-membros e “parceiros sociais” da OCDE. No tocante ao secretariado, destacou-se o engajamento do secretário-geral Gurría por maior ambição do NAEC, considerado uma iniciativa importante para a relevância e influência global da OCDE. Na perspectiva do SGOCDE, tal objetivo se beneficiaria de atualização substantiva que fortalecesse a natureza aplicada das atividades da Organização, contribuindo para sua consolidação como *do tank* (expressão consagrada por Gurría), em contraponto ao modelo

114 OCDE. New Approaches to Economic Challenges (NAEC) – Interim Report. Meeting of the Council at Ministerial Level, 29-30 Maio. C/MIN(2013)2. Paris: OCDE, 2013, p. 7.

tradicional de *think tank*. Em contraponto, a iniciativa contou com resistência mais significativa do Departamento Econômico, na medida em que o projeto poderia sinalizar responsabilidade por falhas analíticas, no passado recente, e ensejar o abandono prematuro de modelos e teorias amplamente utilizados (e em processo de adaptação, desde a emergência da crise). O NAEC contou com apoio mais significativo de outras unidades do secretariado, que vislumbraram oportunidades de projeção de suas agendas de trabalho, contemplando temas como meio ambiente, governança pública, mercado de trabalho e política social.

Em debate específico sobre o NAEC, durante a MCM 2013, observaram-se percepções contrastantes entre participantes: (i) determinado grupo de países (a exemplo de Alemanha e Canadá, com o apoio do Business and Industry Advisory Committee – BIAC) questionou a conveniência de ambição elevada para a iniciativa, salientando a relevância dos instrumentos e modelos já empregados pela OCDE; (ii) determinados países europeus (a exemplo de Reino Unido, França e países escandinavos) salientaram necessidade de atualização temática em áreas menos associadas à crise internacional (a exemplo de energia, meio ambiente e mensuração do bem-estar), e a importância do foco em inclusão social e geração de empregos (tópico igualmente ressaltado pelo Trade Union Advisory Committee – TUAC); (iii) EUA apoiou uma revisão analítica mais profunda da OCDE, com prioridade a tópicos econômicos e mais diretamente relacionados à crise (a exemplo da relação entre finanças e economia real e do desempenho do mercado de trabalho); (iv) determinadas economias emergentes (como Brasil, outros parceiros-chave, México e Turquia) destacaram desafios de países em desenvolvimento e a importância de internalização de perspectivas e objetivos relacionados ao desenvolvimento econômico nos marcos analíticos da Organização.

A partir de 2014 se tornaram mais claros os resultados do NAEC, inicialmente na forma de reflexão sobre “erros” cometidos e a

emergência da crise econômico-financeira internacional, fenômeno que inspirou o exercício¹¹⁵.

Em sua narrativa sobre as origens da crise, a OCDE abordou interpretações que destacam a contribuição de economias emergentes (sobretudo determinadas economias asiáticas e grandes exportadores de petróleo) para desequilíbrios globais crescentes, os quais teriam resultado em um ambiente estrutural favorável à conflagração da crise em países avançados. De acordo com tal perspectiva, o excesso de liquidez naquelas economias teria sido redirecionado aos países da OCDE (sobretudo aos títulos do Tesouro norte-americano), contribuindo para a valorização de suas taxas de câmbio e para a manutenção de baixas taxas reais de juros, o que teria incentivado estratégias mais arriscadas, por parte de investidores, em busca de maiores rendimentos financeiros¹¹⁶.

Ao mesmo tempo, as conclusões da Organização conferiram posição central a desdobramentos em seu universo de seus membros. A crescente interdependência e integração dos mercados financeiros, resultante da desregulamentação em economias da OCDE nos anos 80 e 90, teria contribuído para debilidades sistêmicas relacionadas à subestimação de riscos, alavancagem excessiva de instituições financeiras e operações de crédito arriscadas no sistema bancário. Outros desdobramentos no universo de membros teriam sido (i) incentivos inadequados no sistema financeiro, contribuindo para instrumentos pouco transparentes e crescimento excessivo do setor; (ii) falhas nos marcos regulatórios do sistema financeiro, como resultado de falta de coordenação entre diferentes jurisdições ou de “captura regulatória”; (iii) coordenação incompleta na zona do euro, contribuindo para o *boom* imobiliário em sua periferia e falta de instrumentos para lidar com suas assimetrias; e (iv) a desigualdade crescente em suas sociedades,

115 OCDE. *New Approaches to Economic Challenges (NAEC) Synthesis*. Meeting of the Council at Ministerial Level, 6-7 de maio. C/MIN(2014)2. Paris: OCDE, 2014.

116 Um exemplo de interpretação que enfatiza o papel de desequilíbrios globais e se baseia na hipótese descrita como “savings glut”, na literatura econômica. WOLF, Martin. *Fixing Global Finance*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2008.

contribuindo para desequilíbrios no acesso aos sistemas decisórios e incentivo ao consumo financiado por dívidas.

A leitura do NAEC sobre as origens da crise contribuiu para abalar pressupostos tradicionais da Organização, a exemplo da crença de que “advanced economies had achieved sufficient resilience to avoid major systemic crises” e do pressuposto de que “markets are always self-correcting and that macroeconomic imbalances would self-correct”¹¹⁷. Também contribuiu para realçar a urgência de respostas apropriadas a uma constelação de desafios tanto de longo prazo (decorrentes de desdobramentos nos planos demográfico e ambiental, entre outros) como correntes, relacionados à persistência de baixo crescimento (com perspectivas de “estagnação secular” em determinados membros) e níveis elevados de desemprego, desigualdade e dívida pública após a crise internacional.

Os resultados do NAEC contemplam maior abertura da OCDE a novas perspectivas analíticas e esforços de desenvolvimento de novos instrumentos e ferramentas de análise. Um componente importante da abertura da OCDE a novas perspectivas consiste em seu reconhecimento da natureza multidimensional do bem-estar de indivíduos e sociedades. Tal desdobramento reflete avaliação de que indicadores tradicionais, como o PIB e o PIB per capita, teriam limitações para captar condições reais ou mudanças na qualidade de vida em uma determinada sociedade, a exemplo dos custos humanos da crise internacional.

O NAEC conferiu impulso à Iniciativa por uma Vida Melhor (BLI, na sigla em inglês), lançada pela OCDE durante seu 50º aniversário, em 2011, em consonância com o objetivo da MCM 2011 de promover “Políticas Melhores para Vidas Melhores”¹¹⁸. O NAEC buscou projetar o princípio da BLI de que a renda não seria fator suficiente para a análise das condições de vida de indivíduos, a qual requereria a consideração de outras dimensões objetivas como saúde, educação, emprego e meio

117 OCDE. *New Approaches to Economic Challenges (NAEC) Synthesis*, *op. cit.*, 2014, p. 16.

118 OCDE. *OECD 50th Anniversary Vision Statement*. C/MIN(2011)6. Paris: OCDE, 2011.

ambiente, e também subjetivas, como “satisfação com a vida”. No plano técnico, buscou-se avançar na estimação de impactos das referidas dimensões sobre os níveis agregados de bem-estar nacional, com vistas à identificação dos principais determinantes da qualidade de vida e das melhores estratégias de resposta a eventuais contradições (*trade-offs*) entre componentes do bem-estar¹¹⁹.

A ênfase em perspectivas multidimensionais contribuiu para um olhar diferenciado sobre o universo do trabalho¹²⁰. No âmbito do NAEC, foi conduzido um projeto específico sobre “qualidade do trabalho”, amparado na consideração de que o emprego seria um dos principais determinantes do bem-estar individual, o que requereria atenção a fatores adicionais à simples geração de postos de trabalho. O trabalho realizado propiciou avanço no plano conceitual, com a identificação de três dimensões da qualidade do trabalho: (i) qualidade de rendimentos, relacionada à contribuição do emprego às condições materiais de trabalhadores e suas famílias; (ii) segurança do mercado de trabalho, relacionada ao risco de perda de empregos e às suas consequências nos planos individual e familiar; e (iii) qualidade do ambiente de trabalho, relacionada a elementos como natureza do trabalho realizado, recursos e relações no ambiente de trabalho. O projeto também apresentou uma dimensão quantitativa, baseada em comparações da qualidade do trabalho entre países da OCDE e entre diferentes grupos sociais¹²¹. Um importante resultado empírico foi a aparente inexistência de *trade-off*

119 Uma parcela considerável do trabalho técnico foi realizada em coordenação com a Diretoria de Estatística da OCDE. BOARINI, R., FLEURBAEY, M. e SCHREYER, P. From Subjective Well-Being to Living Standards Measurement. *OECD Statistics Directorate Working Paper*, 2015.

120 Em 2006, a OCDE já havia aprovado a Estratégia de Emprego atualizada, a qual reconheceu modelos diferenciados com resultados eficientes na geração de empregos: o modelo de desregulamentação (adotado sobretudo em países anglo-saxônicos), tradicionalmente enfatizado pela OCDE e caracterizado por flexibilização do emprego e baixos níveis de benefícios sociais e taxação; e o modelo de “flexisegurança”, adotado em países escandinavos e caracterizado por níveis elevados de proteção social e institucionalização do mercado de trabalho, embora com resultados também satisfatórios no plano do emprego. Ver JACOBSSON, Kerstin; NOAKSSON, Niklas. From Deregulation to Flexicurity? The makeover of the OECD jobs security. In MARTENS, Kerstin; JAKOBI, Anja. *op. cit.*, 2010, p. 119-138; e MCBRIDE, Stephen; WILLIAMS, Russell. Policy Learning? The OECD and its Jobs Strategy. In: MAHON, Rianne; MCBRIDE, Stephen, *op. cit.*, 2008, p. 152-169.

121 HIJZEN, A. *et al.* Chapter 3 – How good is your job? A framework for measuring and assessing job quality. OECD Employment Outlook. DELSA/ELSA/WP5(2014)3. Paris: OCDE, 2014.

entre qualidade e quantidade de trabalho, no sentido de que países com desempenho superior médio no plano da qualidade também apresentariam desempenho satisfatório na geração de empregos.

O foco em considerações de bem-estar também se refletiu no impulso do NAEC ao tratamento de desigualdades socioeconômicas e impactos distributivos nos debates da OCDE sobre políticas públicas. Trata-se de mudança significativa nas perspectivas analíticas da Organização, refletida em sua Iniciativa de Crescimento Inclusivo¹²².

Lançada em 2012, em contexto de desemprego elevado e desigualdades crescentes em países-membros, a Iniciativa de Crescimento Inclusivo tem buscado avaliar os impactos de políticas públicas no plano distributivo e sobre diferentes dimensões do bem-estar. Ela apresenta vertentes conceitual e empírica, centradas no exame das relações entre desigualdades (de renda, saúde e emprego, entre outras dimensões) e bem-estar, bem como de sinergias e *trade-offs* entre instrumentos de crescimento e inclusão social. A Iniciativa tem apoiado a agenda da OCDE sobre multidimensionalidade, resultando em estudos sobre relações entre distribuição de capacidades e desigualdade, impactos distributivos de políticas de crescimento econômico e consequências distributivas de reformas estruturais, entre outros.

O Estudo da Iniciativa de Crescimento Inclusivo, com importância específica, buscou examinar os impactos da desigualdade sobre o crescimento econômico¹²³. Com base em análise econométrica de dados relativos aos países-membros, o estudo identificou impactos negativos

122 Determinados autores salientam o significado de mudanças na agenda de política social da OCDE já em anos anteriores. Para Mahon, a organização teria rompido com abordagem “neoliberal” nos anos 90, em cenário de elevação da desigualdade, protestos antiglobalização e impactos das crises financeiras daquela década. (MAHON, Rianne. *Babies and Bosses: gendering the OECD's social policy discourse*. In: MAHON Rianne; McBRIDE, Stephen. *op. cit.*, 2008, p. 260-275). Outros autores ressaltam a importância de ampliação em 2004, na estrutura organizacional, da Diretoria de Emprego, Trabalho e Temas Sociais (DELSA), mais favorável a estruturas de proteção social mais robustas, em contraponto às recomendações do Departamento Econômico em matéria de política social. (DEACON, Bob; KAASCH, Alexandra. *The OECD's Social and Health Policy: neoliberal stalking horse or balancer of social and economic objectives?* In: MAHON, Rianne; McBRIDE, Stephen. *op. cit.*, 2008, p. 226-241; e JACKSON, Andrew. *Crafting the Conventional Economic Wisdom*. In: MAHON, Rianne; McBRIDE, Stephen. *op. cit.*, 2008, p. 170-187).

123 CINGANO, F. Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 163. Paris: OCDE, 2014.

entre desigualdade de renda e crescimento econômico de médio prazo, além de apresentar evidências sobre o canal de transmissão específico desse resultado: ao contribuir para menor dispêndio educacional (e acumulação de capital humano) dos segmentos populacionais de baixa renda, a desigualdade resultaria em crescimento potencial mais baixo. Trata-se de mensagem que tem impulsionado a internalização de objetivos de inclusão na narrativa central da Organização e a identificação de políticas eficientes, em áreas como tributação e provisão de serviços públicos e benefícios a famílias de baixa renda.

No âmbito das “Novas Abordagens”, outra mudança relevante de perspectiva consiste na busca de melhor compreensão da interação entre o setor financeiro e a economia real. Tal objetivo se ampararia no reconhecimento de que a OCDE teria subestimado a fragilidade do sistema financeiro internacional, no cenário pré-crise, bem como seus impactos sobre os sistemas econômicos nacionais. O secretariado tem fortalecido sua análise do setor financeiro (e de suas relações com a economia real), conferindo atenção a tópicos como desregulamentação financeira e inovação, atuação de investidores institucionais e papel das autoridades prudenciais na supervisão do sistema financeiro. Fatores relacionados à estabilidade financeira, a exemplo do desempenho e comportamento do setor bancário, têm sido monitorados e integrados às projeções econômicas e modelos utilizados pela Organização¹²⁴. O modelo econométrico utilizado nas projeções do Panorama Econômico da OCDE passou a contemplar, por exemplo, uma série significativa de variáveis financeiras.

O trabalho realizado pela OCDE na área financeira tem viabilizado sua participação mais ativa, em apoio a foros como o G20 e o Conselho de Estabilidade Financeira, na discussão de temas relacionados à reforma do setor bancário, além de resultar em novas linhas de reflexão sobre tópicos como financiamento de pequenas e médias empresas,

124 LEWIS, C.; PAIN, N. Lessons from OECD forecasts during and after the financial crisis. *OECD Economic Studies*, v. 44. Paris: OCDE, 2014.

implicações de diferentes modelos de financiamento (sistema bancário *vis-à-vis* mercado de capitais, por exemplo) e impactos da expansão do setor financeiro sobre o crescimento econômico e a desigualdade.

Outra mudança relevante de perspectiva consiste em maior atenção a tendências de longo prazo nos trabalhos analíticos da OCDE. Projeto específico do NAEC buscou examinar a associação entre o legado da crise internacional (nos planos do crescimento e do emprego) e tendências em áreas como demografia, tecnologia e integração econômica, com a identificação de desequilíbrios potenciais nos planos ambiental, social e fiscal¹²⁵. A consideração de desafios de longo prazo tem sido comum em recentes estudos e eventos da OCDE, a exemplo de seus foros anuais (que reúnem atores governamentais, acadêmicos e representantes da sociedade civil para discussão de temas de política pública). Destaca-se, ainda, a constituição do Grupo de Estratégia Global em 2012, instância de alto nível com autoridades governamentais dos países-membros e do G20, para discussão de “megatendências” globais e possíveis respostas da OCDE aos desafios identificados.

Os projetos do NAEC têm destacado a importância de fatores locais e de instituições para o resultado final de políticas públicas, com reconhecimento de que (i) a heterogeneidade dos países, em matéria de instituições econômicas, sistemas políticos e valores sociais se reflete em diferentes prioridades e instrumentos¹²⁶; e (ii) recomendações de políticas devem adaptar-se ao contexto e à realidade institucional dos países, em contraponto a abordagens uniformes (*one-size-fits-all*). Houve avanço no reconhecimento da complexidade técnica, econômica e política da implementação de reformas nacionais. Ao conferir atenção à “economia política” de reformas estruturais, a OCDE tem

125 BRACONIER, H. *et al.* Policy Challenges for the Next 50 Years. *OECD Economic Policy Paper*. n. 9. Paris: OCDE, 2014.

126 Ao discorrer sobre mudanças na agenda de governança pública, Pal salienta que as percepções da OCDE se tornaram mais matizadas, em função de aprendizado sobre experiências nacionais (com o reconhecimento de que, a despeito de reformas, não houve diminuição das burocracias em países-membros), pressão sofrida no “mercado de governança” (com a necessidade de perspectivas mais abertas, em contraponto a orientação do tipo *one size fits all*) e diversidade dos experimentos “liberais” (PAL, Leslie. *Inversions Without End: the OECD and global public management*. In: MAHON, Rianne; McBRIDE, Stephen. *op. cit.*, 2008, p. 60-76).

ressaltado a importância de desenho sólido e priorização de reformas, bem como de consideração adequada dos possíveis impactos adversos de determinadas políticas sobre outras dimensões do bem-estar. Tal linha de trabalho tem resultado em estudos sobre políticas para mitigar os impactos negativos de reformas, em áreas como consolidação das finanças públicas e proteção ambiental¹²⁷.

O NAEC tem estimulado o reconhecimento da natureza complexa e interconectada da economia global, amparando-se em avanços de integração financeira, comercial e de investimentos. Tal elemento contribuiria para caracterização da economia global como “sistema complexo adaptativo”, na medida em que seria “non-linear and dynamic, requiring continuous adaptation to patterns the economic system itself creates, with interactions at the micro level leading to particular macroeconomic outcomes”¹²⁸. Trata-se de uma perspectiva que ainda não apresentou as mesmas implicações práticas ou grau de disseminação, na Organização, em comparação com as agendas de multidimensionalidade e crescimento inclusivo. De toda forma, os avanços da OCDE na mensuração do comércio internacional em valor adicionado, na compreensão das cadeias globais de valor, na identificação dos fatores que contribuem para a maior resistência de determinadas economias a choques (*resilience*) e na promoção de cooperação tributária internacional (no enfrentamento de práticas como o direcionamento de lucros para jurisdições de baixa tributação) seriam desdobramentos compatíveis com o reconhecimento da economia global como sistema complexo e interconectado.

Esforços para o desenvolvimento de novos instrumentos e ferramentas de análise buscaram acompanhar os avanços no

127 A Organização desenvolveu estudos sobre possibilidades de condução de ajustes fiscais que resultem em menos impactos negativos sobre o crescimento econômico e a desigualdade social, bem como sobre o desenho de políticas de proteção ambiental compatíveis com a manutenção de competitividade e produtividade de firmas nacionais, por exemplo. Ver COURNÈDE, B. et. al. *Choosing Fiscal Consolidation Instruments Compatible with Growth and Equity. OECD Economic Policy Papers 7*. Paris: OECD Publishing, 2013; e ALBRIZIO, S. *Do Environmental Policies Matter for Productivity Growth? Insights from new cross-country measures of environmental policies*. ENV/EPOC/WPIEEP(2014)3/FINAL. Paris: OCDE, 2014.

128 OCDE. *Final NAEC Synthesis*. Meeting of the Council at Ministerial Level, 3-4 junho. Paris: OCDE, 2015, p. 21.

plano analítico, com destaque às implicações do trabalho sobre multidimensionalidade e crescimento inclusivo.

Com o apoio da Diretoria de Estatística da OCDE, o NAEC tem incentivado o desenvolvimento de metodologias para mensuração de diferentes estoques de capital: (i) econômico, compreendendo tanto o capital físico tradicional como o “capital baseado em conhecimento”¹²⁹; (ii) humano, com o desenvolvimento de estimativas monetárias experimentais sobre o estoque de capital humano em países-membros, em complemento aos indicadores usuais sobre anos de escolaridade e níveis de capacitação; (iii) natural, com metodologias de mensuração de estoques de recursos territoriais e naturais, em apoio tanto à estimação da riqueza de países, em sistemas de contabilidade nacional, como ao exame de tendências de sustentabilidade ambiental; e (iv) social, com trabalho ainda incipiente para a mensuração experimental de tópicos como confiança em instituições e normas sociais.

Os projetos do NAEC também buscam estimular a utilização de microdados nos trabalhos analíticos da Organização, em contraponto à ênfase tradicional em dados agregados, os quais tendem a ocultar a heterogeneidade econômica e social (de firmas e unidades familiares) nos países. Embora o acesso a determinados microdados apresente limitações de custos, confidencialidade e requisitos legais, a Organização tem ressaltado seu potencial para a compreensão de relações causais, avaliação de impactos de mudanças em políticas e mensuração de desigualdades de bem-estar entre grupos populacionais. A utilização mais intensa de microdados tem contribuído a análises recentes sobre o crescimento da produtividade e os condicionantes de diferenças de produtividade entre países¹³⁰, ao revelar a importância de elementos

129 Desenvolvido pela OCDE, o conceito de “capital baseado em conhecimento” (*knowledge-based capital* - KBC) compreende determinados ativos intangíveis, a exemplo de pesquisa e desenvolvimento, controle de bases de dados e *software*, desenvolvimento de novos modelos de negócios e *design*. Em suas análises, a Organização sublinha que o investimento em KBC pode resultar em novas fontes de crescimento e contribuir a estratégias nacionais para aumento de competitividade e integração a cadeias globais de valor.

130 Em 2015, a OCDE sediou o seminário especial, no âmbito do NAEC, que resultou no lançamento de publicação sobre “O Futuro da Produtividade” (OCDE. *The Future of Productivity*. Paris: OCDE, 2015).

como oportunidades de crescimento para jovens firmas inovadoras, grau de acesso de firmas domésticas a inovações tecnológicas externas e extensão da “inadequação de capacidades” (*skill mismatch*) em firmas e mercados de trabalho domésticos.

Outra mudança em matéria de ferramentas consiste na avaliação de políticas públicas com base em seus impactos distributivos sobre grupos populacionais, em complemento à ênfase tradicional em resultados médios. A Iniciativa de Crescimento Inclusivo tem apoiado esse esforço, ao sublinhar a importância de avaliação sistemática dos efeitos de políticas públicas sobre diferentes grupos sociais ou segmentos distributivos, bem como sobre diferentes dimensões do bem-estar. Os projetos do NAEC têm examinado, por exemplo, se políticas estruturais que contribuem ao crescimento econômico também elevam a renda disponível mediana de unidades familiares, apresentando evidências sobre tópicos como o impacto da inovação sobre a distribuição dos salários entre trabalhadores empregados e a relação entre o desenho do sistema tributário e a renda mediana das unidades familiares.

Os impactos da crise internacional têm motivado adaptação de pressupostos usuais da OCDE sobre risco e comportamento dos agentes econômicos. Como resultado, observam-se maior atenção à avaliação de riscos e fatores de incerteza no ambiente econômico, bem como maior abertura a abordagens baseadas na presença de viés psicológico e de racionalidade limitada (*bounded rationality*) na conduta dos agentes econômicos. Há discussão mais significativa sobre novos padrões de políticas públicas baseados em pressupostos psicológicos da “economia comportamental” (*behavioural economics*), os quais poderiam contribuir para a redução de custos de implementação e complementar abordagens mais convencionais. Esse trabalho tem avançado, de maneira mais significativa, no âmbito dos comitês de Governança Pública e de Política Regulatória da OCDE, na forma de iniciativas como (i) constituição de plataforma para intercâmbio de experiências, entre

agências reguladoras, sobre a aplicação da “economia comportamental” em políticas nacionais; e (ii) desenvolvimento de catálogo de políticas (*policy toolkit*) sobre a utilização da “economia comportamental” na formulação de políticas públicas¹³¹.

O NAEC tem contribuído para a abertura da Organização a perspectivas diferenciadas e novos instrumentos, o que tem resultado em avaliações mais sofisticadas sobre as relações entre políticas públicas e resultados, bem como na identificação de *trade-offs* e complementaridades potenciais entre determinadas políticas. É importante verificar em que medida as adaptações almejadas nos marcos analíticos da OCDE se refletem em suas recomendações de políticas públicas, tópico de interesse tanto para países-membros como não membros. Podem-se compilar, nesse contexto, as principais recomendações emanadas dos projetos do NAEC em seis áreas: crescimento inclusivo, meio ambiente, produtividade, estabilidade macroeconômica, finanças e confiança em instituições públicas¹³².

Com relação ao crescimento inclusivo, projetos do NAEC têm concluído que (i) a maior desigualdade social reflete elementos como implementação de políticas pró-crescimento com impactos distributivos; contribuição do progresso técnico a determinados padrões de crescimento (com reflexos sobre a renda e a demanda por trabalho qualificado); transformações em instituições econômicas (com o declínio da ação sindical em décadas recentes); e estabelecimento de sistemas de tributação e benefícios menos progressivos; e (ii) a desigualdade apresenta impactos negativos sobre o crescimento econômico, ao dificultar o investimento em capital humano por parte dos segmentos populacionais de renda mais baixa.

131 Em janeiro de 2015 a Organização sediou conferência sobre “Behavioural Insights and New Approaches to Policy Design”, com a participação de cerca de 150 funcionários governamentais, reguladores e representantes da comunidade acadêmica, com vistas à discussão de novos instrumentos de regulação econômica, experiências de aplicação da “economia comportamental” em agências regulatórias e impactos observados. Ver OCDE. *Behavioural insights and new approaches to policy design: the views from the field. Summary of an international seminar*. Paris: OCDE, 2015.

132 OCDE. Final NAEC Synthesis, *op. cit.*, 2015, p. 40-55.

Algumas das principais recomendações dos projetos do NAEC para a promoção do crescimento inclusivo são: (i) desenho de políticas estruturais para a mitigação de *trade-offs* entre o crescimento econômico e outras dimensões do bem-estar (com destaque à equidade) – exemplos seriam a conjugação de medidas redistributivas e educacionais com reformas em prol da inovação (que tenderiam a ampliar a desigualdade salarial), bem como a combinação entre ampliação da cobertura do seguro-desemprego com flexibilização da legislação trabalhista (que também poderia resultar em maior desigualdade salarial); (ii) promoção de acesso antecipado ao sistema educacional (à luz de evidências de desempenho diferenciado e de melhor integração social por parte de alunos que tiveram acesso ao sistema pré-escolar), além do aprimoramento do ensino profissional, do treinamento no ambiente de trabalho e do treinamento continuado; (iii) aumento da progressividade do sistema tributário, com atenção ao imposto de renda e aos impostos sobre ganhos de capital, heranças e propriedade imobiliária; (iv) promoção da geração de empregos em paralelo com objetivos de qualidade do trabalho, tendo em vista a inexistência aparente de *trade-offs* entre os dois objetivos.

Com relação ao meio ambiente, destacam-se conclusões do NAEC em duas direções: (i) os custos da ausência de reação frente a tendências de deterioração da qualidade ambiental, de mudança do clima e de maior escassez de recursos seriam altos e potencialmente crescentes; e (ii) políticas de proteção ambiental podem apresentar impactos positivos tanto para o bem-estar (em matéria de qualidade do ar, da água e indicadores de saúde) como para o próprio crescimento econômico, na medida em que o desenho eficiente de políticas ambientais pode encorajar a inovação e resultar em oportunidades de negócios. Algumas das principais recomendações do NAEC são: (i) reforço dos mecanismos de mercado para aumentar os custos da poluição e tornar atividades “verdes” mais atraentes; (ii) elevação do grau de ambição de políticas ambientais, com base em estudos da Organização (referentes

à experiência dos países-membros nas últimas duas décadas), segundo os quais a implementação de políticas mais rigorosas de proteção ambiental não apresentaram impactos duradouros sobre o crescimento da produtividade; (iii) desenho de políticas de proteção ambiental compatíveis com a concorrência nos mercados (no sentido de não inibirem a entrada ou concorrência, nem elevarem custos fixos por meio de procedimentos administrativos e de licenciamento onerosos) e baseadas em instrumentos flexíveis (no sentido de viabilizarem a escolha, por parte das firmas, das estratégias mais eficientes para adaptação aos objetivos ambientais).

O NAEC tem dedicado atenção especial aos desafios da redução nas taxas de crescimento da produtividade em países-membros. Ao mesmo tempo em que ressalta a importância de acumulação de capital humano e “capital baseado em conhecimento” (KBC, na sigla em inglês), a iniciativa tem sublinhado menor dinamismo no acesso de firmas nas “fronteiras nacionais” a tecnologias geradas na “fronteira global”, bem como à difusão de tecnologias existentes entre as firmas na “fronteira nacional” e as demais firmas. As principais recomendações nos projetos do NAEC contemplam: (i) apoio ao investimento em KBC, estabelecimento de sistema eficiente de proteção dos direitos de propriedade intelectual, investimento público em áreas com retornos sociais elevados (P&D, educação e redes de banda larga) e financiamento de pesquisa básica; (ii) redução de barreiras regulatórias à emergência e crescimento de firmas jovens e inovadoras, por meio de políticas que reduzam custos de experimentação, entrada e saída de mercados; (iii) elevação da produtividade no setor de serviços, com políticas para maior competição nos mercados domésticos e melhoria de práticas administrativas; (iv) implementação de políticas sociais e de capacitação complementares, para promover alocação mais eficiente de capacidades (e reduzir a incidência de *skill mismatches*), a exemplo de combinação entre legislação trabalhista mais flexível e redes de proteção social eficientes, capazes de apoiar transições entre ocupações.

Em matéria de estabilidade macroeconômica, o trabalho do NAEC sobre lições da crise internacional tem ressaltado a importância de fatores como monitoramento e reação antecipada a riscos, respostas flexíveis a choques, redução de vulnerabilidades em sistemas econômicos e reforma do setor financeiro. As principais recomendações contemplam o fortalecimento da sustentabilidade da política macroeconômica, com atenção a tópicos como prevenção de bolhas de ativos e de crédito, manutenção de espaço para políticas contracíclicas e sequenciamento adequado de medidas de consolidação fiscal, no âmbito internacional, com vistas a evitar impactos negativos sobre a atividade econômica global¹³³.

Os projetos do NAEC sobre o setor financeiro sublinharam determinados desdobramentos após a crise internacional, a exemplo da maior relutância de investidores em relação a operações de longo prazo, a retração do setor bancário como provedor de liquidez e de financiamentos de longo prazo, a emergência de novos riscos com a migração de operações para segmentos menos regulados do mercado financeiro, e o surgimento de novas vulnerabilidades no contexto das políticas monetárias expansionistas em países da OCDE (contribuindo para aumento da liquidez internacional, operações mais arriscadas em busca de rendimentos e elevação de preços de ativos). As principais recomendações dos projetos compreenderam: (i) continuidade de reformas estruturais para fortalecer o sistema bancário; (ii) condução de reformas sobre o tratamento tributário de financiamentos corporativos, com vistas a prover incentivos ao financiamento no mercado acionário (em contraponto ao endividamento); (iii) reforço da infraestrutura dos mercados de capitais (bolsas de valores e operações de corretagem), em prol de sua atuação em financiamentos de longo

133 A OCDE conferiu atenção especial a desafios relacionados à condução da política fiscal, inclusive no contexto de impactos da crise internacional sobre as finanças públicas de membros (com destaque a países da zona do euro). Entre as principais recomendações emanadas dos projetos do NAEC situam-se a importância de políticas de maior austeridade fiscal em momentos de expansão econômica (por meio da adoção de regras de dispêndio e equilíbrio orçamentário, além de transparência sobre as finanças públicas), com vistas a controlar os níveis da dívida pública e contribuir para uma maior resistência da economia nacional a choques futuros e para a condução de políticas expansionistas em momentos de retração no ciclo econômico.

prazo; e (iv) apoio regulatório à atuação de investidores institucionais no financiamento de longo prazo.

O NAEC desenvolveu, ainda, recomendações para recuperação da confiança das sociedades em governos e instituições privadas, contemplando (i) promoção da integridade e combate à corrupção no setor público¹³⁴; (ii) regulação adequada de atividades de *lobbying* e de financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais; (iii) promoção de maior “justiça” no sistema tributário (com atenção à tributação do capital e da riqueza, por exemplo); e (iv) apoio a práticas de responsabilidade corporativa.

Em vista do que precede, pode-se concluir que o NAEC constitui uma iniciativa abrangente de adaptação analítica da OCDE ao contexto e desafios da crise financeira internacional, para cuja implementação tem contribuído o engajamento do secretariado (com destaque ao SG Gurría). Mais recentemente, os documentos da Organização têm enfatizado a natureza dinâmica da iniciativa, com “chamado” permanente ao aperfeiçoamento de análises e métodos de trabalho. Considerando-se as dúvidas apresentadas por determinados membros e setores do secretariado com relação ao escopo e aos resultados potenciais do NAEC, caberia indagar em que medida a iniciativa tem apresentado impactos sistêmicos sobre a OCDE, no tocante à internalização de seus métodos e resultados (*mainstreaming*) e à apresentação de perspectivas e recomendações inovadoras sobre os tópicos examinados.

O exame da questão seria incompleto sem a verificação dos impactos do NAEC sobre o núcleo econômico da Organização, com destaque às suas principais publicações e estudos regulares: os Estudos Econômicos de países (Surveys, examinados no Comitê de Avaliação e de Desenvolvimento Econômico); o relatório anual Rumo ao Crescimento,

134 O trabalho da OCDE na área de combate à corrupção intensificou-se a partir dos anos 90, culminando na adoção, em 1997, da Convenção sobre o Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Internacionais. A aprovação da Convenção teria cristalizado atuação com foco no lado da oferta (*supply-side*), centrado em atividades ilícitas de empresas multinacionais. Ver JAKOBI, Anja. The OECD and Crime: the fight against corruption and money laundering. In MARTENS, Kerstin; JAKOBI, Anja. *op. cit.*, 2010, p. 139-162.

centrado na implementação de reformas e na evolução de políticas estruturais em países-membros e grandes economias emergentes; e o Panorama Econômico semestral, centrado na conjuntura global e em tópicos selecionados (e discutido no Comitê de Política Econômica).

Observa-se a internalização progressiva de tópicos referentes a bem-estar e multidimensionalidade nas referidas publicações. Além de apresentarem avaliações multidimensionais de bem-estar do país examinado (ainda que simplificadas), os Estudos Econômicos têm integrado considerações e recomendações sobre meio ambiente, nos últimos anos¹³⁵. Seus capítulos temáticos têm dedicado atenção a tópicos como assistência à saúde, em publicações recentes sobre Brasil (2015) e Índia (2014); educação e treinamento – França (2015) e China (2015); questões de gênero – Suíça (2013), Itália (2015), Estados Unidos (2016) e Áustria (2015); e qualidade do trabalho – Estados Unidos (2014) e Áustria (2015).

A internalização de tópicos referentes a crescimento inclusivo é particularmente significativa, com a disseminação de estudos que integram a avaliação de impactos de políticas públicas sobre distribuição de renda e desigualdade. Os Estudos Econômicos têm apresentado considerações sistemáticas sobre crescimento inclusivo, distribuição de renda e implicações da pobreza e desigualdade, a exemplo das publicações recentes sobre Japão (2015), Suécia (2015), Nova Zelândia (2015), Chile (2015), Irlanda (2015), Grécia (2016), Polônia (2016), México (2015), Indonésia (2015), Brasil (2015) e África do Sul (2015), bem como recomendações específicas na matéria¹³⁶. O relatório Rumo ao Crescimento também tem dedicado maior atenção aos temas de

135 Tais considerações têm sido apresentadas no capítulo inicial dos *Surveys*, centrado nas principais “avaliações e recomendações” da publicação. Os parágrafos sobre meio ambiente fazem referência a desenvolvimentos domésticos (em matéria de combate ao desmatamento e à poluição, por exemplo) e apresentam recomendações sobre tópicos como energia, tributação e subsídios a combustíveis fósseis.

136 Ao apresentar recomendações sobre a importância de reformas para maior eficiência do dispêndio social no Brasil, o mais recente Estudo Econômico do país assinalou que “part of the savings could be used to expand transfers with a strong inequality impact, like the conditional cash transfer programme Bolsa Família” (OCDE. *OECD Economic Surveys – Brazil*. Paris: OCDE, 2015, p. 18). Também como exemplo, minuta inicial do mais recente Estudo Econômico da África do Sul, preparada pelo secretariado, contemplava recomendações no sentido de estabelecimento de salário mínimo e implementação de programa de transferência condicionada de renda no país.

multidimensionalidade (além do foco tradicional no PIB) e crescimento inclusivo. Sua edição de 2015 abordou o impacto de reformas estruturais pró-crescimento sobre a desigualdade de renda e o meio ambiente, ao passo que suas edições futuras (a partir de 2017) passarão a incluir recomendações referentes à desigualdade.

Temas relacionados a bem-estar, multidimensionalidade e crescimento inclusivo têm-se refletido em outros projetos e estudos setoriais da OCDE: (i) a publicação *Panorama do Emprego* tem examinado, desde 2014, variáveis relacionadas à qualidade do trabalho e a desigualdades de rendimentos; (ii) a mais recente reunião ministerial de governança pública da OCDE (Finlândia, outubro de 2015) teve como tema central “Governança Pública para o Crescimento Inclusivo”; (iii) a atualização da Estratégia de Inovação da OCDE, realizada em 2015, incluiu bem-estar e sustentabilidade, juntamente com o crescimento econômico, como objetivos centrais de políticas para a inovação, além de apresentar recomendações para inovação “inclusiva”; (iv) estudos têm sido realizados, em diferentes comitês, abordando impactos distributivos de políticas macroeconômicas, educacionais, tributárias, ambientais e financeiras, entre outras; (v) o Centro para a Oportunidade e Igualdade da OCDE foi constituído, em 2015, como plataforma para a discussão de políticas e a condução de pesquisa sobre tendências, causas e consequências de desigualdades econômicas e sociais¹³⁷.

Um exemplo da internalização progressiva dos novos temas e abordagens foi observado na própria MCM 2016, com tema central “Aumentando a Produtividade para o Crescimento Inclusivo”. Proposto pela presidência chilena da MCM, o tópico baseou-se na identificação de tendências paralelas de desaceleração no crescimento da produtividade, em economias avançadas e emergentes, e de aumento de desigualdades na maioria das economias da OCDE. O “olhar” integrado sobre o tema

137 OCDE. Update on the Mainstreaming of the New Approaches to Economic Challenges (NAEC) Initiative. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, 1-2 Junho. Paris: OCDE, 2016.

refletiu-se em avaliação de que (i) a desaceleração da produtividade e o aumento da desigualdade resultariam de determinados fatores comuns, nos planos conjuntural (queda de investimentos e aumento de desemprego, após a crise internacional) e estrutural (impactos de avanços tecnológicos, tecnologias digitais e integração a cadeias globais de valor); (ii) a queda da produtividade e o aumento da desigualdade teriam impactos mútuos; e (iii) avanços tecnológicos não trariam benefícios automáticos ou equitativos para indivíduos, firmas, regiões e países¹³⁸.

Em avaliações recentes, delegações de países-membros têm assinalado determinadas limitações no avanço do NAEC: (i) persistência de descompasso entre o progresso analítico da iniciativa e o teor menos inovador de recomendações emanadas de seus projetos; (ii) consideração ainda insuficiente de circunstâncias nacionais, nos planos analítico e normativo; e (iii) disseminação ainda incipiente da iniciativa em determinadas publicações centrais da OCDE, como o *Panorama Econômico*¹³⁹.

A OCDE tem buscado aproximar parceiros-chave da reflexão sobre o NAEC e de projetos realizados no marco da iniciativa. Em março de 2015, foi realizado, em Brasília, o seminário “OECD-Brazil Policy Dialogue on New Approaches to Economic Challenges”, com a participação de funcionários da OCDE e do governo brasileiro, centrado em seus principais elementos e em discussões específicas sobre os tópicos “crescimento da produtividade e inovação no longo prazo” e “financiamento sustentável e investimento de longo prazo”. Em discussões sobre o NAEC na OCDE, representantes brasileiros têm enfatizado elementos como: (i) acompanhamento da iniciativa com interesse, à luz do aperfeiçoamento almejado de marcos analíticos, instrumentos e recomendações da Organização; (ii) contribuição da iniciativa a tópicos como multidimensionalidade dos objetivos de

138 Telegrama 606 da Embaixada em Paris, de 09/05/2016.

139 Telegrama 371 da Embaixada em Paris, de 04/03/2015.

política pública e crescimento inclusivo; (iii) contribuição potencial da iniciativa à reflexão sobre tópicos de importância na agenda econômica brasileira, a exemplo da implementação de reformas estruturais, promoção do crescimento inclusivo, condução de ajustes fiscais, instrumentos de financiamento de longo prazo, relação entre setor financeiro e desempenho da economia real; e (iv) persistência de desafios na disseminação efetiva da iniciativa no conjunto da OCDE¹⁴⁰.

O NAEC não foi o primeiro exercício de ajuste em marcos analíticos da OCDE, cabendo recordar a transição entre as recomendações de política macroeconômica centradas em princípios “keynesianos” de administração da demanda agregada, nos anos 60, e as formulações baseadas em políticas de ajuste estrutural, a partir de fins dos anos 70. A OCDE tampouco foi o único organismo econômico internacional a conduzir reflexão sobre suas linhas de trabalho, à luz das características e impactos da crise internacional¹⁴¹.

Ao mesmo tempo, a iniciativa destaca-se por objetivo de atualização de marcos analíticos e metodologias de trabalho da OCDE, escopo temático diversificado, organização institucional (com a criação de unidades dedicadas e envolvimento de diferentes comitês em seus projetos) e natureza dinâmica. A iniciativa tem impulsionado ajustes em perspectivas da Organização (com maior atenção a avaliações multidimensionais de bem-estar e, sobretudo, objetivos de inclusão social), avanços no tratamento de temas pontuais (como relação entre finanças e economia real, produtividade e qualidade do trabalho), busca de instrumentos e bases de dados aprimorados, além de abertura incipiente a contribuições de outras disciplinas e marcos teóricos (com

140 Telegrama 43 da Embaixada em Paris, de 14/01/2016, e Telegrama 371 da Embaixada em Paris, de 04/03/2015.

141 O Escritório de Avaliação Independente do FMI conduziu exercício de avaliação sistemática sobre a capacidade da instituição em detectar vulnerabilidade e riscos no sistema econômico e financeiro mundial, além de organizar ciclo de conferências “Rethinking Macroeconomics” (FMI. IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis: IMF Surveillance 2004-07. Washington: Independent Evaluation Office, 2011). O Banco Mundial também buscou avaliar suas respostas à crise e identificar lições, sublinhando elementos como a ausência de mecanismos de “alerta antecipado” e limitações em matéria de instrumentos financeiros e meios operacionais (WORLD BANK. The World Bank Group’s Response to the Global Economic Crisis. Washington: Independent Evaluation Office, 2010).

destaque à incorporação de métodos da economia “comportamental” no tratamento de tópicos de regulação e governança pública). Embora o NAEC tenha contribuído para progresso na agenda substantiva da OCDE, a iniciativa não esgota o leque de desenvolvimentos temáticos nos últimos anos, abordados na próxima sessão.

3.2. Evolução da agenda temática da Organização

Além dos desdobramentos relacionados aos projetos do NAEC, a OCDE registrou evolução importante no tratamento de determinados temas da agenda de políticas públicas nos últimos anos. Esta sessão aborda alguns dos principais tópicos de trabalho no período, selecionados em função de suas implicações internacionais e impactos organizacionais, compreendendo projetos relacionados a tributação, finanças, investimento, comércio, meio ambiente, ciência e tecnologia, inovação e desenvolvimento.

No âmbito da agenda econômica, destacam-se as iniciativas de *cooperação tributária internacional* promovidas pela OCDE.

As referidas iniciativas foram concebidas em contexto distinto daquele que, nos anos 80, inspirou a negociação de acordos para evitar a dupla tributação entre membros da Organização. Em contraste com a avaliação, naquele momento, de que haveria carga tributária “excessiva” sobre empresas multinacionais, em virtude de suas operações em diferentes jurisdições, o período subsequente foi marcado por reduções da tributação sobre a renda corporativa (com destaque a setores como tecnologia da informação), com vistas à atração de investimentos. A crise financeira de 2007 acarretou impactos adicionais sobre a arrecadação tributária, os quais se ampliaram a partir da utilização de mecanismos artificiais para evitar o pagamento de tributos devidos por grandes empresas multinacionais¹⁴².

142 Os desafios relacionados à tributação de empresas multinacionais têm integrado a agenda da OCDE desde sua criação, resultando no estabelecimento de diretrizes para preços de transferência (em 1979 e 1995) e, posteriormente, no lançamento de projeto sobre “concorrência tributária prejudicial” em 1996 (com avanços mais

Um dos principais mecanismos artificiais é o “planejamento tributário agressivo”, por meio do qual empresas logram aproveitar brechas entre diferentes legislações nacionais, adotando manobras contábeis para transferir lucros e ativos para jurisdições de tributação favorecida e menos transparentes (inclusive com a ocultação dos beneficiários finais de lucros e rendimentos). De acordo com estimativas da OCDE, tais práticas resultariam na perda de receitas tributárias correspondente a montante entre 4 e 10% do total de impostos devidos aos governos (com perdas globais entre US\$ 100 e US\$ 240 bilhões anuais)¹⁴³.

A OCDE tem apoiado o G20 na implementação de iniciativas de cooperação tributária, para o combate a práticas de evasão e elisão fiscal, no marco do projeto relativo à Erosão da Base Tributária e Transferência de Lucros (BEPS, na sigla em inglês) e no âmbito do Fórum Global de Transparência e Troca de Informações Tributárias.

Iniciado em 2013, o projeto BEPS tem o objetivo de fortalecer a capacidade de arrecadação dos estados, por meio de ações para coibir o “planejamento tributário” de empresas centrado na transferência artificial de rendimentos para jurisdições de tributação baixa ou nula. As medidas do projeto buscam aproximação entre a incidência tributária e o local onde efetivamente ocorre a atividade produtiva, centrando-se em pilares de (i) maior coerência nas normas domésticas que condicionam atividades transnacionais; e (ii) aperfeiçoamento de mecanismos de transparência. A implementação do projeto tem contado com o apoio de aproximadamente 80 países, contemplando os membros da OCDE, os países do G20 e 40 jurisdições adicionais. Sua elaboração também foi acompanhada por organismos como as Nações Unidas, o FMI, o Fórum Africano de Administração Fiscal (ATAF) e o Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT).

significativos a partir de 2001, com o aumento da pressão sobre “paraísos fiscais” no contexto do combate ao financiamento do terrorismo). Ver KUDRLE, Robert T. Tax Policy in the OECD: soft governance gets harder. In MARTENS, Kerstin.; JAKOBI, Anja. *op. cit.*, 2010, p. 75-97.

143 OCDE. Taxing Multinational Enterprises – Policy Brief. *BEPS Update* n. 3. Paris: OCDE, 2015.

O plano de ação do BEPS contém iniciativas em quinze domínios, contemplando prevenção do uso abusivo de acordos para evitar a dupla tributação, adaptação das regras de preços de transferência ao objetivo de prevenção da erosão da base tributável, identificação das principais dificuldades de arrecadação tributária no contexto da economia digital, e aprimoramento da transparência e de métodos de coleta e análise de dados, entre outros. Para evitar distorções em sua aplicação, o projeto estabeleceu “padrões mínimos” para os compromissos dos países participantes, em tópicos como combate a práticas tributárias danosas, *treaty shopping* (busca de acordos mais favoráveis) e solução de controvérsias. Com o lançamento do projeto, envidaram-se esforços em sua implementação, com discussões de medidas de monitoramento e revisão. Diferentes iniciativas no plano de ação deverão ser executadas até 2020, prevendo-se o estabelecimento de acordo multilateral que amparará a implementação das medidas e sua integração aos marcos jurídicos nacionais.

A exemplo dos demais membros do G20, o Brasil tem apoiado o projeto BEPS e participado de sua formulação nas instâncias da OCDE, além de integrar seu Bureau Plus (grupo limitado de países com o mandato de aprofundar sua discussão). O engajamento brasileiro reflete não somente interesse nas atividades de cooperação relacionadas ao BEPS, mas também a proximidade entre as posições nacionais sobre o regime internacional na área tributária e diretrizes da iniciativa (à exceção de aspectos relacionados à metodologia de cálculo de preços de transferência e à arbitragem internacional).

As ações para intercâmbio de informações tributárias também se tornaram mais importantes no contexto da crise internacional, que sublinhou a importância de maior transparência e coordenação entre os países. Desdobramento relevante foi a adoção, em 2010, da legislação norte-americana relativa à Conformidade Tributária de Contas Estrangeiras (FATCA, na sigla em inglês), da qual resultou modelo de intercâmbio automático de informações financeiras, para

fins tributários, no âmbito bilateral¹⁴⁴. Os instrumentos desenvolvidos no âmbito do FATCA contribuíram ao estabelecimento de novo padrão global de intercâmbio automático de informações financeiras para fins tributários (CRS, na sigla em inglês). Desenvolvido a pedido do G20, e aprovado pelo Conselho da OCDE em julho de 2014, o CRS tem o objetivo de viabilizar a troca automática de informações financeiras entre as jurisdições participantes, em base anual. Ele pode ser implementado por meio de acordos bilaterais para intercâmbio de informações tributárias e acordos multilaterais.

No plano multilateral, em 2010 a OCDE abriu a Convenção sobre Assistência Administrativa Mútua em Assuntos Fiscais à assinatura universal. A Convenção é, atualmente, o instrumento multilateral mais abrangente de cooperação tributária para combater a evasão e a elisão fiscal. Por intermédio do instrumento, determinado país pode solicitar, a outra parte, informações financeiras sobre cidadão em sua jurisdição tributária, com vistas à tributação na origem. A Convenção também exige que as autoridades tributárias das partes acordem procedimentos para troca automática de informações. Nesse contexto, foram estabelecidos Acordos Multilaterais entre Autoridades Competentes (MCAA, na sigla em inglês) com o objetivo de designar a autoridade nacional responsável pela implementação do intercâmbio automático de informações com outras jurisdições¹⁴⁵.

Contando com mais de 130 membros, e sediado na OCDE, o Fórum Global de Transparência e Troca de Informações Tributárias (FG) dedica-se à avaliação de legislações tributárias nacionais e à aplicação de normas relativas ao acesso e intercâmbio de informações tributárias. O FG tem apoiado a adesão de seus membros à Convenção

144 Acordo intergovernamental para implementação do FATCA, entre Brasil e EUA, encontra-se em vigor desde agosto de 2015.

145 O Brasil firmou a Convenção Multilateral em 2011. A ratificação brasileira (em junho de 2016) permite (i) a ampliação da rede de intercâmbio de informações para fins tributários, em linha com compromissos no âmbito do G20 e do Fórum Global; e (ii) a coleta de informações tributárias, por parte da Receita Federal do Brasil, a partir de 01/01/2017, com vistas a viabilizar sua troca com outras partes, a partir de 01/01/2018. Em junho de 2016, o governo brasileiro também firmou os Acordos Multilaterais entre Autoridades Competentes (MCAA).

de Assistência Mútua Administrativa em Matéria Tributária, o que permitirá, no caso dos membros do G20, cumprir o compromisso de iniciar a troca automática de informação tributária com as demais partes, no mais tardar a partir de 2018. O intercâmbio automático tem posição central entre as iniciativas de cooperação internacional, na medida em que será instrumento eficaz no combate a ilícitos relacionados a sonegação fiscal, corrupção e lavagem de dinheiro¹⁴⁶.

As iniciativas de cooperação tributária têm contribuído para a projeção internacional da OCDE, que tem coordenado as atividades substantivas e técnicas relacionadas ao plano de ação do BEPS, além de sediar o Fórum Global. O secretariado da Organização tem sublinhado os impactos potenciais da iniciativa para as administrações nacionais e a economia mundial, bem como o engajamento do G20, de não membros e de países em desenvolvimento em sua implementação. Com seu apoio às atividades relacionadas ao BEPS e ao intercâmbio automático de informações, a OCDE tem buscado afirmar-se como foro central de coordenação e cooperação internacional em matéria tributária.

Outro desdobramento recente na *agenda financeira* e de investimento da OCDE consiste na revisão de seu Código de Liberalização de Movimentos de Capitais. Instrumento com posição central no arcabouço normativo da OCDE, o Código foi estabelecido em 1961, em contexto de recuperação econômica de membros e persistência de barreiras ao movimento internacional de capitais. Ao estabelecer compromissos de liberalização de restrições, o Código baseia-se na premissa de que um regime multilateral com liberdade de capitais seria um arranjo internacional mais eficiente, à luz do potencial dos mercados financeiros na alocação de poupança e investimentos internacionais¹⁴⁷.

146 COZENDEY, Carlos M.; RACHID, Jorge. Cooperação Tributária Internacional. *O Estado de S. Paulo*, 26 de abril de 2016.

147 Em contraponto a tal apreciação, determinados autores salientam a possível contribuição do Código ao ciclo de desregulamentação que culminou nas crises financeiras dos anos 1990 (Ver PORTER, Tony. The OECD and Global Finance: the governance of new issues, new actors, and new financial frontiers. In: MARTENS, Kerstin.; JAKOBI, Anja. *op. cit.*, 2010, p. 98-118). Por sua vez, Williams salienta contribuição da OCDE à construção de “regime internacional de investimentos para a promoção da liberdade de movimentos de capitais”, ponderando que os comitês de Investimento e de Mercados de Capitais seriam aqueles com orientação mais liberal no âmbito da

Paralelamente, o Código tem flexibilidades para reintrodução de restrições a capitais, em cenário de instabilidade econômica e financeira, com base em procedimentos definidos e parâmetros de transparência. De cumprimento obrigatório, o instrumento foi aberto, em 2012, à adesão de não membros da OCDE.

O Código contempla duas listas de operações para fins de liberalização. A lista “A” contempla operações relacionadas a investimentos diretos, transações com títulos em mercados de capitais, vendas de imóveis, cauções e garantias e movimentações pessoais de capitais, entre outros. Os compromissos da lista podem ser derogados, em contexto de crise financeira, e podem ser objeto de reservas quando determinado país adere ao Código (ou quando uma nova modalidade é integrada à lista). Por sua vez, as operações da lista “B” podem ser objeto de reserva a qualquer momento, compreendendo modalidades como operações em mercados monetários, créditos financeiros e empréstimos, compra de imóveis e operações de residentes em contas correntes (em instituições não residentes), entre outras.

Ao longo de sua trajetória, o Código foi objeto de determinadas revisões e adaptações, geralmente culminando em expansão de seu escopo de obrigações. Tal desdobramento foi observado em sua mais recente revisão abrangente, em 1992, quando os membros acordaram integrar “medidas equivalentes” ao instrumento¹⁴⁸. A revisão atual do Código responde a condicionantes e objetivos distintos, relacionados aos impactos da crise econômico-financeira de 2007 sobre o sistema monetário internacional.

Conforme salientado pela Organização, a crise e pressões decorrentes de políticas monetárias não convencionais resultaram em maior volatilidade de fluxos de capitais e nos mercados cambiais. Em paralelo com reformas da regulação financeira, tornaram-se mais

Organização (WILLIAMS, Russell. The OECD and Foreign Investment Rules: the global promotion of globalization. In: MAHON, Rianne; McBRIDE, Stephen. *op. cit.*, 2008, p. 117-133).

148 Determinadas medidas seriam consideradas “equivalentes” a restrições ao reduzirem incentivos a operações cobertas pelas listas “A” e “B”, com base em avaliação conduzida pelos membros do Comitê de Investimento.

frequentes restrições a fluxos de capitais (*capital flow measures* – CFMs) como resposta a tais desafios, sobretudo em economias emergentes. A OCDE reconhece que determinadas CFMs foram utilizadas com objetivos macroprudenciais, associados à estabilidade financeira, frente aos impactos dos fluxos de capitais sobre volumes de crédito, mercados de ativos domésticos e grau de exposição do sistema bancário a operações em moeda estrangeira, por exemplo. Ao mesmo tempo, a Organização tem assinalado possibilidades de (i) utilização de CFMs como instrumento de intervenção no mercado cambial; e (ii) impactos externos (*spillovers*) de CFMs, no sentido de que sua utilização em determinado país pode desviar fluxos de capitais (e desafios associados aos mesmos) a terceiros países com perfil estrutural semelhante¹⁴⁹.

Paralelamente, a OCDE tem sublinhado tendências distintas no contexto da crise, com (i) resistência à adoção de medidas restritivas a fluxos de capitais, na maior parte dos membros; (ii) experiências de abertura de contas de capitais em economias emergentes (com destaque à China); e (iii) perspectivas de liberalização progressiva com a adesão de novos membros ao Código, mencionando-se os exemplos de Colômbia e Costa Rica (em processo de adesão à OCDE), Peru (país não membro que solicitou adesão formal ao Código) e Argentina (país que anunciou intenção de aderir ao Código até 2018)¹⁵⁰.

A revisão em curso do Código busca equilibrar objetivos de abertura e estabilidade, com base na avaliação de que esforços nacionais para fortalecimento da regulação e dos sistemas financeiros, em contexto de volatilidade internacional, não deveriam comprometer a liberalização dos fluxos de capitais. A exemplo de processos observados em outros foros¹⁵¹, atenção específica é conferida à utilização de CFMs, sobre as

149 OCDE. The OECD's Approach to Capital Flow Management Measures Used with a Macro-Prudential Intent. Report to G20 Finance Ministers. 16-17 Abril. Washington, D.C., 2015.

150 Telegrama 1309 da Embaixada em Paris, de 31/10/2016.

151 Em 2011, o G20 adotou instrumento (The G20 Coherent Conclusions for the Management of Capital Flows Drawing on Country Experiences) que reconhece sobreposições entre CFMs e políticas macroprudenciais, ao mesmo tempo em que recomenda que as primeiras sejam "transparent, properly communicated, and be targeted to specific risks identified", além de sujeitas à supervisão multilateral e revisões periódicas de autoridades nacionais

quais a OCDE ressalta determinadas considerações: (i) os benefícios econômicos de restrições duradouras, frente a riscos financeiros sistêmicos, devem ser comparados aos seus custos; (ii) países devem estar abertos à consideração de eventuais alternativas de instrumentos que tenham objetivos macroprudenciais e, ao mesmo tempo, não limitem fluxos de capitais; e (iii) embora CFMs possam ser apropriadas em determinados períodos e circunstâncias nacionais, sua utilização deve basear-se em princípios de transparência, proporcionalidade frente ao objetivo almejado e não discriminação frente a terceiros países.

Na perspectiva da OCDE, a revisão do Código viabilizaria uma discussão sobre as características almejadas para o regime multilateral de movimentos internacionais de capital, constituindo oportunidade para maior conhecimento do instrumento, intercâmbio de experiências em matéria de liberalização e abertura às perspectivas de países não membros. O exercício não buscaria comprometer a flexibilidade das partes na adoção de medidas necessárias para sua estabilidade financeira (e justificadas no plano nacional), mas deveria encorajá-las a obedecer determinados princípios na sua utilização, com benefícios coletivos em matéria de transparência e *accountability*¹⁵².

O processo de revisão do Código foi lançado em abril de 2016. Ele compreende uma fase de diagnóstico, centrada em discussões técnicas, e uma fase decisória, com a preparação de recomendações. O conjunto final de recomendações seria aprovado pelo Comitê de Investimento da OCDE, em março de 2018, com vistas à sua apresentação por

ou regionais. Por sua vez, o FMI publicou “visão institucional” sobre a liberalização e o gerenciamento de fluxos de capitais, em 2012, ancorada na avaliação de que controles podem ter papel importante, embora seu uso não deva ser indiscriminado. A visão institucional é utilizada no âmbito de análises e recomendações do Fundo sobre a conveniência de CFMs, embora não alterem direitos e obrigações dos membros à luz de seu Convênio Constitutivo. Os referidos documentos diferem do Código da OCDE, na medida em que o último “is a binding international agreement that provides for progressive liberalisation while recognising that countries may need to introduce new capital flow restrictions in certain circumstances; new restrictions can be introduced following due process in the collective interest of transparency and accountability, by lodging reservations or invoking derogations.” Ver FMI-OCDE. *Co-Operation on Approaches to Macro-Prudential and Capital Flow Management Measures: Update by the IMF and the OECD*. Washington, 2016.

152 OCDE. The OECD Code of Liberalisation of Capital Movements: recent developments. OECD Report to the G20. Paris: OCDE, 2016.

ocasião da MCM 18. A revisão abarca quatro temas principais: (i) medidas equivalentes a restrições, prevendo-se discussão de meios para aperfeiçoar o tratamento de medidas que, embora não sejam restrições explícitas a movimentos de capital, resultem em dificuldades e elevação de seus custos; (ii) fortalecimento da governança e procedimentos decisórios do Código, com a consideração de eventual necessidade de procedimentos mais efetivos de avaliação de medidas nacionais e suas implicações à luz do Código, atualmente baseados em decisões por consenso (requerendo, portanto, a anuência dos próprios países examinados); (iii) desenvolvimento de abordagem comum no tratamento de medidas com objetivos macroprudenciais declarados; e (iv) eventual reequilíbrio entre as listas A e B de compromissos. Os últimos dois tópicos têm importância central na adaptação do Código ao cenário pós-crise internacional, ao sinalizarem a possibilidade de maior flexibilidade em episódios de restrições temporárias a movimentos de capital, com base em objetivos de estabilidade financeira.

Ainda que tenham objetivo macroprudencial, determinadas CFMs configuram restrições a operações cobertas pelas listas A e B. Tais medidas podem ser mantidas por partes do Código em cenários de derrogação de obrigações ou de reservas ao instrumento. Nesse contexto, a revisão considera a eventual necessidade de (i) maior transparência no tratamento e interpretação de CFMs com objetivo macroprudencial; (ii) exclusão de determinadas operações do escopo do Código; e (iii) flexibilidade adicional por meio de reequilíbrio de compromissos entre as listas A e B. Também considera a eventual necessidade de flexibilidade (hoje inexistente no Código) para a introdução de restrições temporárias de natureza preventiva, frente a ingressos significativos de capitais, ou de restrições permanentes frente a desafios de estabilidade financeira.

A abertura ao tratamento de tais desafios, muitos dos quais de importância especial para economias emergentes, consiste desdobramento importante no âmbito da Organização, embora

persistam incertezas sobre a possibilidade de avanços efetivos em seu tratamento. Os principais membros da OCDE têm demonstrado sensibilidade no que tange à implementação de medidas nacionais em resposta a riscos à estabilidade financeira. Em contraponto, a adoção de CFMs com objetivos macroprudenciais tem sido observada em economias emergentes, sobretudo, ao passo que determinados membros (como EUA e Japão) têm avaliado que (i) o Código já apresentaria flexibilidade significativa; e (ii) suas provisões não deveriam ser diluídas como incentivo à adesão de novos países ao instrumento.

Ainda na área de *investimento*, destaca-se diálogo conduzido pela OCDE sobre acordos internacionais. A atuação da Organização como plataforma de diálogo sobre o tema foi inspirada por determinados movimentos: (i) expansão do sistema, com a conclusão de novos acordos bilaterais (os quais já somariam total superior a 3 mil instrumentos) e inclusão de provisões sobre investimento no marco de “mega-acordos regionais”, como a Parceria Transpacífico e a Parceria de Acordo e Investimento Transatlântico; (ii) decisão, por parte de determinados países (como África do Sul, Indonésia e Índia) de denunciar acordos de investimento considerados prejudiciais; e (iii) apresentação, por parte de países como Brasil e Índia, de novos modelos de acordo de investimento com princípios distintos (em relação ao modelo “padrão” de acordo bilateral) de proteção, promoção e facilitação de investimentos.

A abertura de discussão sobre o tema foi motivada, ainda, por críticas da opinião pública, em países-membros, sobre o número crescente de casos levados a arbitragem e o desequilíbrio de direitos e obrigações associado à existência de cláusula investidor-Estado no modelo padrão de acordo de investimento. Em resposta a tais desafios, determinados governos questionam os fundamentos do sistema de proteção ao investimento internacional, ao passo que outros almejam a implementação de reformas e adaptações no sistema existente.

No contexto dessa discussão, o secretariado e membros da OCDE têm avaliado que acordos sólidos mantêm papel importante na promoção

do investimento internacional, ao mesmo tempo em que as dificuldades identificadas devem ser objeto de consideração adequada, como forma de prevenir decisões de “retirada” do sistema, por parte de estados com processos numerosos, sentenças onerosas ou incerteza sobre interpretações de obrigações. Para a OCDE, uma melhor compreensão de abordagens atuais, de suas limitações e possibilidades de reformas seria importante para assegurar que regras internacionais continuem a proteger investimentos.

O apoio da OCDE à reflexão sobre acordos internacionais de investimento comporta vertente analítica. Desde 2010, a Organização tem realizado estudos sobre tópicos como a cláusula investidor-Estado e procedimentos de interpretação, além de compilar informações sobre acordos bilaterais. Mais recentemente, tem examinado tópicos como a promoção de equilíbrio entre o direito de regulação dos estados e a proteção de investidores, e os custos e benefícios sociais de acordos internacionais de investimento.

Ao mesmo tempo, a Organização implementou plataforma de diálogo sobre acordos de investimento, com a participação de diferentes atores em dois eventos lançados em 2015: (i) Conferência Anual sobre Acordos de Investimento, que busca reunir atores governamentais e representantes de outros organismos, do setor privado e da sociedade civil, para discussão de tendências na matéria; e (ii) Diálogo sobre Acordos de Investimento, reunindo funcionários governamentais e negociadores (de países-membros, parceiros-chave e outros convidados) para intercâmbio de experiências e práticas sobre tópicos específicos¹⁵³.

Sob a perspectiva do Brasil, o diálogo promovido pela OCDE tem viabilizado a apresentação de informações sobre as características e desdobramentos do modelo brasileiro de Acordo de Cooperação e

153 O Diálogo sobre Acordos de Investimento em 2015 viabilizou a discussão sobre o papel de acordos na promoção da “conduta empresarial responsável” e sobre as implicações de mudanças na opinião pública sobre a realização de acordos (Telegrama 1699 da Embaixada em Paris, de 02/11/2015). Por sua vez, a edição de 2016 abordou princípios e desafios associados ao eventual estabelecimento de mecanismo multilateral de solução de controvérsias na área de investimento (tema proposto por Comissão Europeia e Canadá).

Facilitação de Investimentos, em etapa de celebração junto a um número crescente de parceiros e baseado em princípios distintos daqueles consagrados no modelo padrão da OCDE (sobretudo com seu foco em prevenção de conflitos e previsão de mecanismo de solução de controvérsias Estado-Estado). Ao mesmo tempo, ainda não se vislumbra o “ponto de chegada” da reflexão lançada pela OCDE, à luz de divergências entre os membros sobre ajustes mais significativos no sistema (a exemplo do estabelecimento de mecanismo multilateral de solução de controvérsias), do conforto demonstrado pelos membros com o princípio subjacente à cláusula investidor-Estado (em demonstração de sensibilidade específica a objetivos de proteção do investimento internacional) e do histórico de dificuldades, na Organização, de negociação multilateral sobre o tema¹⁵⁴.

A agenda de *comércio internacional*, uma das áreas centrais de trabalho da Organização, tem apresentado inovações relacionadas à mensuração do comércio em valor adicionado (TiVA), ao exame das cadeias globais de valor (CGVs) e à elaboração do Índice de Restritividade em Comércio de Serviços (STRI).

No âmbito de seu projeto sobre CGVs, em 2013 a OCDE divulgou sua primeira base de indicadores sobre o comércio em valor adicionado¹⁵⁵. O esforço estatístico realizado amparou-se na avaliação de que, embora bens e serviços sejam produzidos a partir de insumos provenientes de diferentes países, seus fluxos no âmbito de cadeias globais de valor não são refletidos, adequadamente, nas medidas convencionais de comércio internacional.

Conduzido em parceria entre a OCDE e a OMC, o projeto TiVA buscou suprir tal lacuna ao considerar o valor adicionado, por cada país, na produção de bens e serviços consumidos em nível mundial. Trata-se

154 Recorda-se o impasse na negociação de Acordo Multilateral sobre Investimento (MAI, na sigla em inglês) no âmbito da OCDE, entre 1995 e 1998. A negociação foi abandonada em contexto de oposição de organizações da sociedade civil e de países em desenvolvimento ao teor de suas provisões (quando minuta inicial do acordo se tornou pública, em 1997), interpretadas como obstáculos à regulação de investidores internacionais. Em outubro de 1998, o governo francês anunciou que não apoiaria a continuidade das negociações.

155 Telegrama 107 da Embaixada em Paris, de 18/01/2013.

de exercício complexo, baseado na utilização de estatísticas nacionais (referentes a comércio exterior, balanço de pagamentos e matrizes de insumo-produto) e estimação de matrizes de insumo-produto globais, capazes de identificar as contribuições domésticas e internacionais nas cadeias de produção globais. A base de dados tem sido expandida de forma gradual. A edição mais recente do TiVA (2015) apresenta informações sobre 61 economias (compreendendo membros da OCDE e do G20, bem como de UE, Ásia e América do Sul), 34 setores de atividade econômica (contemplando 16 setores da manufatura e 14 setores de serviços, entre outros) e base temporal cobrindo os anos de 1995, 2000, 2005 e o período entre 2008 e 2011.

O trabalho estatístico tem conexão com as atividades analíticas da Organização, na medida em que os indicadores de TiVA apresentam evidências para a consideração de determinados tópicos, como (i) modalidades de participação em CGVs, por meio da integração de insumos importados aos produtos exportados (*backward linkages*) e do valor doméstico adicionado às exportações de parceiros (*forward linkages*); (ii) orientação global da atividade industrial, refletida na parcela do valor adicionado setorial direcionado à demanda final externa; (iii) relações comerciais bilaterais em termos de fluxos de valor adicionado; e (iv) relações comerciais inter-regionais e intrarregionais. Com base nas informações geradas, o secretariado tem elaborado análises sobre os países participantes, indicando conclusões diferenciadas sobre o perfil do comércio internacional, quando examinado em valor adicionado, no que tange elementos como participação de setores, relevância de importações e desempenho de balanças comerciais bilaterais. As principais conclusões abarcariam (i) relevância maior do setor de serviços, tanto nas exportações totais (inclusive de países como Brasil, China e África do Sul, menos especializados no setor) como no próprio comércio de manufaturas (fenômeno descrito como “servicização” das cadeias de produção industrial); (ii) contribuição mais evidente das importações (de insumos intermediários, sobretudo)

ao dinamismo das exportações; e (iii) extensão mais significativa da interdependência econômica, refletida na constituição das CGVs¹⁵⁶.

Tais conclusões têm embasado narrativa diferenciada sobre o comércio internacional, com atenção aos padrões do comércio em valor adicionado e à geografia dos fluxos comerciais, no que tange a localização e distribuição internacional de tarefas e cadeias de produção. O secretariado e membros da OCDE têm sublinhado as implicações da referida narrativa para análises e prioridades de política comercial. De modo geral, os estudos baseados nos indicadores de TiVA reiteram benefícios da liberalização comercial, com foco em determinados domínios: (i) abertura dos mercados de serviços – em vista da contribuição dos serviços ao comércio em valor adicionado, os estudos têm sublinhado que maior eficiência do setor contribuiria à competitividade de uma economia, em benefício de suas exportações agrícolas e industriais; (ii) facilitação de comércio e redução de barreiras tarifárias para produtos manufaturados e agrícolas – em vista dos efeitos cumulativos de barreiras tarifárias em cadeias produtivas internacionais, seus impactos sobre a agregação de valor superariam as tarifas aplicadas às exportações de bens finais de determinado país.

A constituição da base de dados TiVA e o trabalho analítico centrado no exame do comércio em valor adicionado e na constituição e funcionamento de cadeias globais de valor são contribuições relevantes da OCDE à compreensão de tendências contemporâneas do comércio internacional e à formulação da política comercial. Em contraponto, tal contribuição será mais consistente na medida em que a Organização oferecer perspectivas mais abrangentes sobre determinados elementos. No plano normativo, os estudos sobre TiVA e CGVs continuam a privilegiar recomendações de liberalização comercial, com foco

156 No caso do Brasil, alguns dos principais resultados das estimativas em valor adicionado seriam a participação mais elevada dos serviços nas exportações (tanto na agricultura como na manufatura), participação mais alta do conteúdo estrangeiro nas exportações (em função da contabilização de bens e serviços intermediários na exportação final) e mudanças no perfil de comércio com importantes parceiros comerciais (no que tange tanto a saldos comerciais como à participação mais elevada de determinados parceiros, como os EUA, nos fluxos de comércio do Brasil). Ver Telegrama 97 da Embaixada em Paris, de 17/01/2013.

no setor de serviços, embora (i) a integração efetiva de economias emergentes e em desenvolvimento a CGVs possivelmente dependa de avanços em determinadas dimensões do processo de desenvolvimento, relacionadas ao aumento da produtividade e à acumulação de capital físico e capital humano (educação e qualificação da força de trabalho), com desdobramentos no plano da competitividade¹⁵⁷; e (ii) a maior eficiência no setor de serviços possa apresentar impactos diferenciados no padrão de integração a CGVs (em fases mais ou menos rentáveis das cadeias de valor), a depender de seu padrão de conexão com o setor de manufaturas¹⁵⁸. No plano substantivo, os estudos continuam a consagrar perspectivas mais estáticas da integração a CGVs, por meio de encadeamentos “para frente” e “para trás”, dedicando menor atenção às implicações da especialização nacional em “tarefas” e segmentos mais ou menos sofisticados nas cadeias de valor (em matéria de crescimento da produtividade, por exemplo).

Em consonância com a importância conferida pela OCDE ao comércio de serviços para competitividade e integração a CGVs, outra iniciativa relevante foi o desenvolvimento do Índice de Restritividade do Comércio de Serviços (STRI). Sob a perspectiva da OCDE, o STRI apoiaria autoridades governamentais e negociadores comerciais no que tange a (i) identificação de barreiras e regulações domésticas que restringem o comércio de serviços; (ii) acesso a informações e ferramentas de mensuração, com vistas à abertura do setor de serviços;

157 A OCDE tem reconhecido condicionantes mais amplos à participação de países em desenvolvimento em CGVs, embora suas recomendações usualmente se concentrem em aspectos de política comercial (ver OCDE, *Participation of Developing Countries in Global Value Chains*. Paris: OCDE, 2015). Em contraponto, a Iniciativa sobre Cadeias Globais de Valor, Transformação Produtiva e Desenvolvimento constitui plataforma de diálogo sobre políticas, no âmbito do Centro de Desenvolvimento da OCDE, que tem demonstrado mais sensibilidade a objetivos de transformação estrutural e *upgrading* em CGVs.

158 Podem-se considerar dois padrões de “funções” exercidas pelos serviços em sua conexão com a produção industrial. O primeiro contemplaria funções que afetam custos de produção e de comercialização, a exemplo de logística, manutenção e distribuição, entre outros (cuja eficiência pode ser compatível com especialização em etapas menos sofisticadas das CGVs). O segundo padrão compreende funções que agregam valor e diferenciam produtos, resultando em elevação de seu preço de mercado e aumento da produtividade do trabalho e da remuneração do capital. Ver ARBACHE, Jorge. *Convergência ou Divergência de Renda? Desafios do Desenvolvimento no Século XXI*. Conferências de Lisboa, 2015.

e (iii) identificação de “boas práticas” para reformas domésticas de medidas e setores prioritários.

O STRI busca quantificar barreiras ao comércio de serviços (por meio de índices que assumem valor entre 0 e 1), resultando em estimativas tanto setoriais como agregadas do nível de abertura de determinadas economias no setor. O tema foi discutido pelo Comitê de Comércio da OCDE a partir de 2007, quando foi publicado um estudo inicial e foram realizadas reuniões de peritos e instâncias da Organização, contribuindo para o apoio crescente dos membros à iniciativa e à implementação de projetos-piloto setoriais¹⁵⁹.

O STRI é calculado a partir de base de dados com informações detalhadas sobre medidas regulatórias, nos países participantes, com implicações para o comércio de serviços (contemplando restrições à propriedade de estrangeiros, barreiras à concorrência, requerimentos administrativos, transparência regulatória e barreiras ao movimento de pessoas). A base de dados congrega, atualmente, 22 setores de serviços e 42 países (membros da OCDE e Brasil, China, Índia, África do Sul, Colômbia, Rússia e Indonésia).

Com base no STRI, a OCDE tem desenvolvido trabalhos analíticos recentes, centrados na estimação de custos comerciais e impactos de restrições ao comércio de serviços. Como resultado dos trabalhos, sobressaem avaliações de que: (i) reformas domésticas no setor de serviços podem contribuir para a competitividade e o emprego no setor de manufaturas, inclusive em economias emergentes¹⁶⁰; (ii) barreiras ao comércio de serviços podem prejudicar a atração de investimento direto externo e as próprias exportações de serviços em países que as adotam, por meio de impactos sobre o ingresso de firmas estrangeiras, mais

159 Telegrama 860 da Embaixada em Paris, de 19/11/2010.

160 Em 2016, a OCDE apresentou estudos sobre o tema relacionados aos casos da Índia e do Brasil (ver OCDE. *Services and Performance of the Brazilian Economy: analysis and policy options*. Paris: OCDE, 2015; e Telegrama 818 da Embaixada em Paris, de 22/06/2016). De modo geral, o governo brasileiro tem reconhecido a contribuição da base de dados, reunida pela OCDE, à disseminação de informações sobre regulações nacionais no setor de serviços, ao mesmo tempo em que tem apresentado ressalvas metodológicas à estimação do STRI (como indicador de restrições nacionais), bem como reservas a aspectos normativos da iniciativa e à sua eventual aplicação no contexto de negociações comerciais.

propensas a exportar, e sobre a competitividade de firmas exportadoras; (iii) restrições acarretam custos fixos significativos, com impactos particulares sobre pequenas e médias empresas; e (iv) restrições no setor de serviços prejudicam o comércio de manufaturados.

A OCDE também desenvolveu, nos últimos anos, trabalho sobre *temas ambientais* centrado na agenda de “crescimento verde”. A Organização lançou sua Estratégia de Crescimento Verde por ocasião da MCM 2009, com o objetivo de apresentar uma plataforma de políticas econômicas e estruturais para incentivo aos componentes “verdes” de produção, consumo, investimento, comércio internacional e inovação. Esse trabalho buscou desenvolver instrumentos e recomendações para apoiar governos na identificação de políticas eficientes para a promoção de um crescimento mais “verde”. Além de sublinhar que os referidos instrumentos seriam adaptados às peculiaridades nacionais, a Estratégia salientou seu reforço potencial à recuperação econômica de curto prazo (por meio de diversificação de fontes de crescimento e geração de emprego) e à sustentabilidade ambiental do crescimento de médio e longo prazos.

Em função do perfil da OCDE, os projetos de crescimento verde têm sido implementados com base em metodologia de análise econômica, com foco em elementos como criação de mercados, sinalização de preços e desenho de instrumentos como tributos e certificados de emissão. Eles se ampararam em estudos da OCDE sobre economia da mudança do clima, desenvolvidos a partir de 2008, centrados em políticas nacionais e internacionais que poderiam contribuir para a estabilização das mudanças climáticas. Tais estudos abordaram diferentes composições de instrumentos, avaliando seus custos e benefícios, bem como suas contribuições para resultados que poderiam levar à redução de emissões: (i) maior eficácia na redução de emissões e baixo custo de implementação para atores públicos e privados, para adesão voluntária; (ii) canalização de recursos para inovação e tecnologias verdes, para baixar custos futuros de redução de emissões; e (iii) engajamento mais amplo de países, para

evitar “vazamentos de carbono” (transferência de emissões para países sem metas de redução)¹⁶¹.

A Estratégia de Crescimento Verde contou com apoio significativo de países como Coreia, EUA, Japão e Reino Unido. Seu lançamento ocorreu durante a MCM presidida pela Coreia, país com agenda doméstica particularmente avançada na matéria. Em contraponto, países europeus apresentaram posições distintas sobre o conceito e o tratamento do crescimento verde no âmbito da OCDE, com determinados focos de resistência (por parte de países escandinavos) e de conciliação (por parte de países como a Alemanha, que chegou a propor conceito paralelo de “economia verde” no G20). O apoio final dos países europeus à agenda proposta pela Coreia teria refletido elementos como (i) engajamento de EUA e Japão; (ii) reconhecimento de seu incentivo potencial a políticas mais verdes nos principais países poluidores, no universo de membros (EUA) e não membros (China) da Organização; e (iii) expectativa, já no início de 2009, de que a Estratégia poderia apresentar resultados complementares (ou mesmo mais ambiciosos) àqueles almejados no âmbito multilateral¹⁶².

A discussão sobre a Estratégia apresentou dimensão conceitual, no que tange a definição de crescimento verde e às suas relações com o desenvolvimento sustentável. Com relação ao primeiro ponto, consolidou-se entendimento de que o crescimento verde contemplaria a promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento “while ensuring that natural assets continue to provide the resources and environmental services on which our well-being relies”¹⁶³. Sobre o segundo ponto, os membros buscaram aproximar os dois conceitos por meio de (i) “subordinação” do crescimento verde ao desenvolvimento sustentável (com avaliação de que o primeiro consistiria um instrumento operacional na promoção do segundo); e (ii) integração de elementos do

161 Despacho Telegráfico 351 para a Embaixada em Paris, de 03/06/2008.

162 Telegrama 1081 da Embaixada em Paris, de 07/07/2010.

163 OCDE. *Towards Green Growth: a summary for policy makers*. Paris: OCDE, 2011, p. 4.

desenvolvimento sustentável ao marco conceitual do crescimento verde. A OCDE reconheceu que o crescimento verde não seria um conceito substituto, e sim um componente do desenvolvimento sustentável, ao ter escopo mais limitado e prover foco em “conditions for investment and competition that can give rise to new sources of economic growth, consistent with resilient ecosystems”¹⁶⁴.

Os projetos de crescimento verde da OCDE têm enfatizado a importância de um modelo capaz de conciliar objetivos de crescimento e proteção ambiental, por meio de instrumentos com o potencial de contribuir para (i) a redução de emissões de carbono e dos déficits fiscais ampliados pela crise internacional, a exemplo de taxas “verdes” e certificados de emissão; e (ii) a correção de falhas de mercado e de regulação econômica, em áreas como financiamento de investimentos e inovação tecnológica. Eles têm destacado a importância de transição para o modelo de crescimento verde, por meio de (i) redução de subsídios que distorcem o uso eficiente de recursos naturais, em áreas como combustíveis fósseis, agricultura e pesca; (ii) eliminação de barreiras comerciais para bens e investimentos verdes; e (iii) aumento de investimentos em segurança energética, eficiência de materiais e inovação tecnológica. Os projetos conferiram atenção, ainda, à “economia política” da transição para o novo modelo, no tocante a impactos de destruição e criação de postos de trabalho¹⁶⁵.

A Estratégia de Crescimento Verde ensejou uma agenda mais duradoura, no âmbito da Organização, em apoio a esforços domésticos e internacionais de associação entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental. Tal esforço também culminou em estratégias específicas para setores como agricultura e energia e em estudo da relação entre o crescimento verde e tópicos como biodiversidade e água.

Mais recentemente, a reflexão da OCDE tem abordado a promoção de melhor “alinhamento” de políticas domésticas em prol da proteção

164 OCDE. *Towards Green Growth*. Paris: OCDE, 2011, p. 13.

165 Telegrama 1411 da Embaixada em Paris, de 20/09/2010.

ambiental. Por ocasião da MCM 2015 (e no contexto preparatório da 21ª Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – COP21), o secretariado divulgou um relatório sobre Alinhamento de Políticas para a Transição a Economia de Baixo Carbono. O documento apresenta diagnóstico sobre desalinhamentos entre políticas públicas e marcos regulatórios, em diferentes economias, refletidos na dependência duradoura da economia global em relação a combustíveis fósseis, situação que ainda condicionaria decisões dos governos e interesses privados. Ao assinalar uma adoção ainda insuficiente de medidas de “descarbonização”, o documento recomenda maior coesão em (i) medidas implementadas por um mesmo governo, em diferentes áreas (como mobilidade urbana, tributação e comércio internacional); (ii) medidas implementadas por governos centrais e locais; e (iii) medidas adotadas em distintos países (com recomendação especial de acordo global para a redução de gases de efeito estufa).

A implementação da agenda de crescimento verde projetou determinadas dúvidas sobre suas implicações para economias emergentes e países não membros. Entre os elementos considerados estariam relações potenciais da iniciativa com práticas de “protecionismo verde” (na forma de estabelecimento de barreiras comerciais em função de objetivos ambientais declarados) e interesses econômicos (em decorrência da competitividade de determinadas economias avançadas na produção de bens e serviços “ambientais”), além do debate continuado sobre os conceitos de crescimento “verde” e desenvolvimento sustentável.

Se a condução do referido debate não foi linear no âmbito da OCDE, ela enfrentou percalços em sua projeção para fora da Organização. Como exemplo, salientam-se dificuldades enfrentadas pela presidência mexicana do G20, em 2012, ao impulsionar a agenda de crescimento verde no Grupo, em áreas como desenvolvimento e energia. Em função da resistência do Brasil e outras economias emergentes ao trabalho proposto, baseada na avaliação de que o crescimento verde não incorporaria o pilar de inclusão social subjacente ao

desenvolvimento sustentável (entre outros elementos), o G20 buscou uma fórmula de compromisso centrada no conceito alternativo de “crescimento verde inclusivo”.

No âmbito da OCDE, tal discussão culminou na criação do Fórum de Crescimento Verde e Desenvolvimento Sustentável, cujo primeiro encontro foi realizado em novembro de 2012. Criado com o objetivo de apoiar a reflexão de diferentes órgãos da OCDE sobre o tema, o Fórum tem buscado conciliar as referidas agendas, com a integração de perspectivas relacionadas ao crescimento inclusivo e à redução da pobreza, e a consideração de temas como impactos de estratégias de crescimento verde sobre níveis de renda e emprego¹⁶⁶.

A agenda de *desenvolvimento* da OCDE tem registrado desdobramentos significativos, relacionados ao estabelecimento de nova ferramenta para a mensuração do financiamento oficial ao desenvolvimento, à introdução de ajustes no conceito de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) e à consideração de novas regras para registro de empréstimos concessionais. Tais desdobramentos amparam-se no engajamento anterior da Organização na promoção de objetivos relacionados à “eficácia da ajuda”¹⁶⁷ (contemplando elementos de transparência e *accountability*, refletidos na Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda, de 2005) e à “coerência de políticas” para o desenvolvimento, os quais confluíram no lançamento, em 2012, da Estratégia de Desenvolvimento da OCDE¹⁶⁸.

No âmbito do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD)¹⁶⁹, a discussão de nova ferramenta estatística denominada “apoio oficial

166 Telegrama 1125 da Embaixada em Paris, de 07/08/2012.

167 Despacho Telegráfico 597 para a Embaixada em Paris, de 19/08/2011.

168 Divulgada na MCM 2012, a Estratégia de Desenvolvimento da OCDE estabelece princípios gerais para a condução de políticas de cooperação para o desenvolvimento, com base em objetivos de “coerência de políticas”, abordagens específicas (*no-one-size-fits-all*), maior atenção a tópicos como governança e mobilização doméstica de recursos e compromisso de reformas internas na Organização (Telegrama 883 da Embaixada em Paris, de 14/06/2012).

169 Ruckert discorre sobre a evolução da agenda CAD, desde seu estabelecimento, em 1961, até sua absorção de princípios baseados em “Consenso Pós-Washington”, na segunda metade dos anos 1990, com maior atenção a objetivos de redução da pobreza e a estratégias baseadas em *ownership* dos países beneficiários (RUCKERT, Arne. Making Neo-Gramscian Sense of the Development Assistance Committee: towards an inclusive neoliberal world development order. In MAHON, Rianne; McBRIDE, Stephen. *op. cit.*, 2008, p. 96-115).

total para o desenvolvimento sustentável” (TOSSD, na sigla em inglês) é associada aos desafios de implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Na perspectiva da Organização, seriam necessárias adaptações nos sistemas estatísticos para monitoramento dos fluxos de recursos necessários à implementação da Agenda, caracterizada por objetivos abrangentes e universais.

A ferramenta TOSSD tem por objetivo medir a totalidade dos recursos oficiais para países em desenvolvimento e instituições multilaterais, em apoio ao desenvolvimento sustentável. Além de incluir a AOD, o TOSSD (i) consideraria os demais fluxos oficiais, independentemente de mecanismos financeiros utilizados, grau de concessionalidade e canal de desembolso (bilateral ou multilateral); e (ii) complementaria os fluxos de AOD por meio de maior transparência e monitoramento de novas tendências do financiamento ao desenvolvimento, incluindo os efeitos catalíticos da ajuda ao desenvolvimento e o uso de instrumentos de mitigação de risco. Na avaliação dos membros da OCDE, o reconhecimento do TOSSD incentivaria novos fluxos externos de financiamento ao desenvolvimento, em complemento aos recursos domésticos de países em desenvolvimento.

Os avanços no tratamento desses temas ocorreram com base em mandato estabelecido na reunião de alto nível (HLM, na sigla em inglês) do CAD de 2014¹⁷⁰. Na ocasião, o Comitê acordou discutir a possibilidade de que determinados gastos públicos, realizados para alavancar investimentos privados, fossem integrados à AOD, com o objetivo de incentivar sua realização e reconhecer os esforços de países doadores. O conceito de “instrumentos do setor privado” (ISP) foi utilizado para definir seus mecanismos de canalização. As discussões no âmbito do CAD levaram à definição de regras para a integração, no âmbito da AOD, dos custos associados aos riscos dos governos no emprego dos ISP (os quais

170 Telegrama 1939 da Embaixada em Paris, de 23/12/2014.

incluiriam participação acionária, garantias e créditos), em prol de maior engajamento do setor privado no financiamento ao desenvolvimento. Conforme definido pelo Comitê, os critérios para elegibilidade dos ISP como AOD baseiam-se em (i) objetivo principal da operação definido em termos de bem-estar e desenvolvimento econômico de países em desenvolvimento; e (ii) provisão de financiamento adicional (de natureza concessional), capaz de viabilizar projetos de desenvolvimento em locais onde o setor privado não se disporia a investir, na ausência do apoio oficial.

Com base em mandato igualmente definido na HLM/CAD de 2014, o Comitê aprovou regras para a contabilização de gastos com paz e segurança no âmbito da AOD, refletidas na exclusão de determinadas operações de seu escopo (como o financiamento de equipamentos militares e valores relativos à doação de equipamentos letais ou destinados a promover interesses de segurança dos países doadores). As regras disciplinaram a incorporação de determinadas atividades à AOD, como (i) participação de forças militares ou policiais de países doadores e países parceiros (possibilitando a computação do dispêndio com fornecimento de ajuda humanitária, serviços relacionados ao desenvolvimento e treinamento policial, por exemplo); (ii) atuação de país provedor no setor de segurança de país parceiro; (iii) engajamento de país provedor em atividades bilaterais/multilaterais de manutenção e construção da paz; e (iv) prevenção do extremismo violento¹⁷¹.

A HLM/CAD de 2014 aprovou, ainda, a reforma da metodologia de cálculo da AOD, resultando em maior rigor na integração de empréstimos concessionais aos fluxos de AOD, incentivo ao direcionamento de empréstimos concessionais a países de menor desenvolvimento relativo e países de renda baixa, e incentivo a taxas de juros mais baixas em empréstimos concessionais a PMDRs e países de renda baixa.

171 Telegrama 282 da Embaixada em Paris, de 01/03/2016.

As mudanças na OCDE buscam ampliar não somente modalidades, mas também o leque de atores envolvidos na cooperação internacional para o desenvolvimento. A Organização tem destacado o papel potencial de grandes economias emergentes e a importância de investimentos privados e recursos domésticos (mais além da AOD) na implementação dos objetivos inscritos na Agenda 2030. Sob a perspectiva da OCDE, passo importante teria sido dado com a disposição, durante a Conferência para o Financiamento do Desenvolvimento, em Adis Abeba (2015), para “[to] hold open, inclusive and transparent discussions on the modernization of the ODA measurement and on the proposed measure of “total official support for sustainable development”¹⁷². Em termos específicos, a Organização tem buscado engajar países doadores, participantes da cooperação sul-sul, instituições multilaterais e organizações da sociedade civil na discussão sobre o formato e operacionalização do TOSSD. O CAD almeja concluir o trabalho de elaboração do TOSSD, proximamente, e promover sua utilização como fonte de dados relativos ao estágio de implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, por ocasião do Fórum Político de Alto Nível das Nações Unidas em 2019.

Esforços regulares têm sido empreendidos para um diálogo mais próximo entre o Comitê e economias emergentes, com vistas a uma compreensão mais precisa sobre as características e o volume da crescente cooperação prestada por aquelas economias a outros países em desenvolvimento. O Comitê discute, no momento, propostas de reforma no sentido de tornar-se mais “inclusivo” e incorporar novos atores aos seus trabalhos e iniciativas, no contexto da implementação da Agenda 2030¹⁷³.

O Brasil tem participado de reuniões do CAD e mantido diálogo sobre as novas iniciativas da OCDE na área de desenvolvimento. As posições do país têm-se pautado por: (i) ênfase no papel central das Nações Unidas

172 ONU. Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Abeba Action Agenda). Resolução adotada pela Assembleia Geral em 27 de julho de 2015 (69/313). Par. 55.

173 Telegrama 1258 da Embaixada em Paris, de 17/10/2016.

na implementação da Agenda 2030 e na discussão sobre financiamento internacional ao desenvolvimento; (ii) reconhecimento do papel do setor privado no financiamento do desenvolvimento, em paralelo com a importância de prevenir-se eventual favorecimento de seus interesses em operações de AOD (em áreas como tecnologias limpas e eficiência energética); (iii) importância de que as reformas da OCDE resultem em aumento efetivo dos fluxos de financiamento ao desenvolvimento, com destaque a cumprimento das metas de AOD, eliminação de condicionalidades e simplificação de procedimentos; (iv) reconhecimento dos avanços do TOSSD, em paralelo com a avaliação de suas limitações para captar aspectos qualitativos da cooperação internacional, sobretudo no tocante à modalidade sul-sul (compreendendo cooperação técnica, educacional e científica).

Tais elementos ilustram dificuldades ainda encontradas pela OCDE no diálogo sobre cooperação internacional com países não membros, com destaque a parceiros-chave. Dificuldades no tratamento do tema também são observadas no próprio seio do CAD, na medida em que as reformas têm sido precedidas por negociações intensas, em contexto de divisões entre membros (com maior distanciamento entre países escandinavos e determinadas economias do G7) sobre temas como inclusão de dispêndio com paz e segurança no cálculo da AOD e critérios para mensuração de empréstimos concessionais na assistência ao desenvolvimento.

A OCDE tem desenvolvido, ainda, trabalho sobre *inovação e digitalização*. Trata-se de área com vertente prospectiva, associada à identificação de tendências nos planos produtivo, científico e tecnológico e suas implicações para diferentes políticas públicas.

A Organização tem implementado um projeto sobre “viabilização da próxima revolução produtiva”, centrado no exame de desafios relacionados ao avanço científico e tecnológico projetado nos próximos 10 a 15 anos. O projeto aborda tópicos como a importância da economia do conhecimento e das cadeias globais de valor na geração de vantagens

competitivas e o papel da economia digital para a dinâmica futura dos fluxos de comércio, investimento, pesquisa e desenvolvimento. Atenção especial é conferida a desafios associados à emergência de novos padrões tecnológicos e produtivos: (i) impactos sobre o mercado de trabalho, com automação de postos de trabalho atualmente existentes; (ii) adaptação de infraestruturas, condições regulatórias e sistemas de educação e capacitação às mudanças tecnológicas futuras; (iii) impactos sobre padrões de comércio e perspectivas nacionais de crescimento (com desafio particular a países com competitividade lastreada em custos reduzidos de trabalho); (iv) barreiras potenciais a avanços tecnológicos, no âmbito da opinião pública; e (v) riscos de novas tecnologias sobre domínios como a saúde pública.

O projeto busca identificar políticas compatíveis com as mudanças estruturais requeridas pela nova revolução produtiva. Para tanto, ele tem considerado elementos como (i) a modernização de legislações de falência e recuperação extrajudicial (inclusive para facilitar a “saída”, do mercado, de firmas pouco produtivas ou insuficientemente adaptadas aos desafios do novo cenário produtivo e tecnológico); (ii) a reforma de leis trabalhistas e regulamentações de produtos, com foco em setores como telecomunicações (com a eliminação de barreiras à entrada e à concorrência no setor de telefonia móvel, por exemplo); e (iii) a adoção de um regime de proteção dos direitos de propriedade intelectual adequado aos desafios da economia digital.

O projeto ampara-se nos avanços da OCDE em temas como inovação e capacitação, culminando na aprovação (em 2010) e atualização (em 2015) de sua Estratégia de Inovação. De natureza transversal, o conceito da OCDE de inovação contempla a dimensão de desenvolvimento técnico e as implicações políticas, ambientais e sociais de novas tecnologias. O lançamento da Estratégia de Inovação refletiu o foco da OCDE em “novas fontes de crescimento” (relacionadas à produtividade), no contexto da crise internacional, e em respostas a desafios globais, como a mudança do clima e movimentos demográficos.

A Estratégia baseia-se na avaliação de que governos teriam papel central:

[...] in fostering a sound environment for innovation, in investing in the foundations for innovation, in helping overcome certain barriers to innovation, and in ensuring that innovation contributes to key goals of public policy¹⁷⁴.

Para tanto, ela confere atenção a cinco tópicos: (i) fortalecimento de investimentos na inovação, por meio de reformas estruturais e acesso a financiamentos para a acumulação de “capital baseado em conhecimento”; (ii) estabelecimento de sistema eficiente de criação e difusão de tecnologia, com maior financiamento público à pesquisa básica, colaboração entre empresas e universidades e apoio “eficiente” à pesquisa e desenvolvimento (com atenção aos custos e benefícios de incentivos fiscais); (iii) aperfeiçoamento da governança de políticas para a inovação, com estratégias nacionais e coordenação entre os diferentes atores domésticos com atuação na matéria; (iv) apoio à capacitação da força de trabalho, com o desenvolvimento de ferramentas e habilidades (nos sistemas escolares e de treinamento no âmbito das firmas) mais adaptadas às novas tendências econômicas e de inovação; e (v) aproveitamento dos benefícios associados à economia digital.

Os últimos dois tópicos (capacitação e economia digital) têm sido objeto de trabalho específico. Em 2010, a OCDE lançou a Estratégia de Capacitação (Skills Strategy), ainda em apoio à recuperação do crescimento, com base na avaliação do panorama de qualificação profissional em diferentes países e de suas implicações para a produtividade¹⁷⁵.

O desenho da Estratégia baseou-se no reconhecimento de determinados elementos: (i) associação entre aumento da escolaridade e da qualificação profissional, de um lado, e crescimento econômico

174 OCDE. *OECD Innovation Strategy 2015: an agenda for policy action*. Paris: OCDE, 2015, p. 3.

175 Telegrama 1201 da Embaixada em Paris, de 28/08/2012.

e maior engajamento cívico na discussão de políticas públicas, de outro; (ii) dificuldade de contratação de profissionais adequadamente qualificados, em países da Organização, mesmo no contexto da crise econômica internacional (em função de mudanças tecnológicas e nos mercados de trabalho)¹⁷⁶; e (iii) dificuldades associadas à promoção da qualificação profissional, objetivo que requereria tempo e coordenação entre diferentes áreas governamentais, a exemplo de educação, trabalho, ciência e tecnologia. O documento também contempla três áreas de atuação: (i) melhoria da qualificação do capital humano, com identificação das capacidades requeridas pelo mercado de trabalho, promoção do treinamento nos locais de trabalho e remoção de barreiras ao investimento em qualificação; (ii) incentivo à inserção de trabalhadores qualificados no mercado, com a identificação de condicionantes da inatividade e redução de entraves à participação no mercado de trabalho; e (iii) utilização mais eficaz do estoque nacional de “talentos”, com apoio ao primeiro emprego, promoção de maior mobilidade interna do trabalho e estímulo à abertura de microempresas.

Por sua vez, o tema da economia digital ganha atenção crescente na OCDE, com base na avaliação de que a “digitalização” (disseminação de tecnologias digitais) apresentará oportunidades em matéria de inovação, eficiência e qualidade de serviços, em paralelo com desafios em áreas como emprego e capacitação, segurança, privacidade e distribuição dos benefícios do avanço tecnológico.

Em junho de 2016, foi realizada conferência ministerial da OCDE sobre “Economia Digital: inovação, crescimento e prosperidade social”. Aprovada na ocasião, declaração ministerial reiterou avaliações da OCDE sobre o potencial da economia digital para catalisar a inovação e o

176 A necessidade de “aprendizado continuado”, enfatizada em reuniões ministeriais de educação da OCDE nos anos de 1996 e 2001, já sinalizava sua atenção à capacitação direcionada a suprir demandas do mercado de trabalho e antecipar necessidades da “sociedade do conhecimento” (ANJA, J.; MARTENS, Kerstin. *Expanding and Intensifying Governance: the OECD in Education Policy*. In: MARTENS, Kerstin.; JAKOBI, Anja. *op. cit.*, 2010, p. 163-179). Na avaliação de Rubenson, contudo, tal elemento sinalizaria transição entre foco da OCDE na capacitação em prol de igualdade de oportunidades para sua utilização como instrumento flexível e condicionado pelas necessidades do mercado de trabalho (RUBENSON, Kjell. *OECD Education Policies and World Hegemony*. In: MAHON, Rianne; McBRIDE, Stephen. *op. cit.*, 2008, p. 242-259).

crescimento, bem como sobre a importância de cooperação internacional e de maior investimento em banda larga de alta velocidade, redução de barreiras ao uso de tecnologias digitais, fomento à pesquisa e inovação e promoção de empregos de qualidade. A declaração consagrou determinados compromissos e avaliações: (i) reafirmação de princípios de liberdade de informação e respeito aos direitos humanos, com preservação da abertura da internet em paralelo com o fortalecimento da segurança digital; (ii) adoção de esforços coordenados para investimento em tecnologias digitais, abertura de dados do setor público e transformação das diferentes atividades econômicas; (iii) exploração do potencial de conexão e convergência de infraestruturas e novas aplicações (a exemplo da tecnologia em nuvem); (iv) implementação de políticas de educação e treinamento para maior inclusão de diferentes segmentos sociais na economia digital; e (v) promoção da gestão de riscos de segurança e proteção da privacidade, inclusive com o desenvolvimento de “arranjos internacionais” para a proteção da privacidade e dos dados pessoais entre diferentes jurisdições¹⁷⁷.

Em novembro de 2016, o Conselho da OCDE aprovou um projeto horizontal (com atividades previstas em diferentes comitês e diretorias da organização) sobre o “aproveitamento dos benefícios da digitalização para o crescimento e o bem-estar”. Com implementação prevista em 2017 e 2018, o projeto deverá resultar em análises e recomendações de políticas públicas sobre diferentes aspectos da digitalização: (i) mercado de trabalho e capacitação, com avaliação das possíveis características dos empregos a serem gerados, das qualificações exigidas dos trabalhadores e dos ajustes necessários em sistemas de educação e treinamento; (ii) concorrência, com exame das possíveis contribuições de políticas públicas e arranjos regulatórios à eficiência dos mercados

177 Ver OCDE. Ministerial Declaration on the Digital Economy. Ministerial Meeting on The Digital Economy: innovation, growth and social prosperity. Cancun (México), 21-23 de junho de 2016; e Ministério das Relações Exteriores. Circular Telegráfica 101710/507, de 20/07/2016. À margem da reunião ministerial, também foi lançada publicação “Políticas de Banda Larga para a América Latina e o Caribe: um manual para a política digital”, a qual identifica desafios e reúne boas práticas e recomendações sobre a matéria, com a contribuição de 26 países da região (entre os quais o Brasil).

digitais; (iii) indústria e empreendedorismo, com discussão sobre as implicações das tecnologias digitais para a produtividade, o empreendedorismo e a dinâmica do setor privado; (iv) tributação, com a continuidade do trabalho (no âmbito do BEPS) sobre os desafios da tributação da economia digital; (v) ciência e tecnologia, com o exame dos impactos da digitalização sobre a pesquisa científica e a difusão de inovações; (vi) governança pública, com trabalho adicional sobre tópicos como governo digital, *open data* e inovação no setor público; e (vii) comércio internacional, com a continuidade de trabalho sobre escopo e natureza do comércio digital¹⁷⁸.

O trabalho da OCDE sobre inovação e digitalização apresenta interesse para diferentes países e sociedades, ao abordar tendências com importância crescente para o desempenho das economias nacionais, além de discutir suas implicações em diferentes domínios das políticas públicas (educação e capacitação, tributação, governança pública e produtividade, entre outras). Considerando-se que determinados elementos dessa linha de trabalho ainda se encontram em curso, caberá observar em que medida a OCDE logrará incorporar perspectivas e considerar desafios específicos de economias emergentes e em desenvolvimento, no exame de tópicos como: (i) políticas para a promoção da inclusão digital e a expansão da infraestrutura para a economia digital; (ii) políticas domésticas e internacionais para difusão mais significativa da inovação tecnológica entre a “fronteira” global e as economias emergentes; e (iii) o papel de políticas de propriedade intelectual em economias emergentes, à luz da avaliação recorrente da OCDE sobre a relação positiva entre proteção da propriedade intelectual e atração de investimentos e promoção da inovação¹⁷⁹, em contraponto à eventual consideração de elementos como possíveis impactos negativos de proteção “excessiva” de direitos de propriedade intelectual (resultando em práticas anticompetitivas),

178 OCDE. Proposed Horizontal Project on Seizing the Benefits of Digitalisation for Growth and Well-Being: an update. DSTI/IND/STP/CDEP/CP(2016)2. Paris: OCDE, 2016.

179 Despacho Telegráfico 641 para a Embaixada em Paris, de 23/10/2007.

concessão de patentes de baixa qualidade e complexidade crescente do sistema de proteção.

A sessão apresentou os principais desdobramentos na agenda temática da OCDE, em áreas como cooperação tributária, finanças, investimento, comércio internacional, meio ambiente e cooperação para o desenvolvimento. Algumas das atividades desenvolvidas nos últimos anos apresentaram impactos além do plano organizacional, viabilizando contribuições da OCDE à reflexão sobre a governança internacional.

3.3. A OCDE e a governança internacional

Um componente importante da atualização temática da OCDE amparou-se em seus esforços de apoio à governança internacional, em matéria de políticas e marcos institucionais para o desenvolvimento econômico. A relação entre os dois domínios refletiria avaliação sobre as possibilidades de círculo virtuoso entre reformas organizacionais e relevância internacional, na medida em que (i) a atualização da OCDE, nos âmbitos institucional e temático, poderia resultar em maior legitimidade de sua atuação internacional, no apoio ao tratamento de tópicos e processos negociadores com participação mais ampla de países-membros e não membros; e (ii) a maior exposição da Organização ao cenário internacional poderia constituir incentivo adicional à busca de maior eficácia em sua agenda temática.

A relação entre as mudanças da OCDE e seu papel na governança internacional teve expressão particular em sua atuação no apoio às presidências do G20, em paralelo com a projeção do Grupo como foro de cooperação econômica internacional. Ao mesmo tempo, a Organização continuou a apoiar atividades do G7, embora com reconhecimento tácito da perda de influência relativa daquele foro na governança econômica internacional. A OCDE buscou, ainda, aperfeiçoar atividades de cooperação com outros organismos internacionais. A confluência de tais desdobramentos incentivou esforços recentes da OCDE na busca de maior participação em processos negociadores internacionais, em

áreas como cooperação para o desenvolvimento, cooperação tributária e meio ambiente.

Os esforços da OCDE em busca de maior relevância internacional refletiram-se em seu relacionamento com o G20, no contexto da elevação do Grupo à condição de foro de chefes de estado e governo, em 2008, e de seu reconhecimento como principal foro de cooperação econômica internacional entre seus membros. A exemplo da busca de atualização institucional e temática, o maior engajamento da Organização nas iniciativas do G20 contou com o apoio sistemático do SG Gurría e de determinados países-membros, em paralelo com determinados matizes de posicionamento de outros membros. Nos últimos anos, a OCDE integrou-se a diferentes tópicos na agenda de trabalho do Grupo, compreendendo elementos como coordenação de políticas macroeconômicas, desenvolvimento, cooperação tributária, trabalho, investimento, comércio e combate à corrupção.

Tal resultado foi beneficiado por capacidade significativa de resposta institucional da OCDE à expansão da agenda do G20 nos últimos anos. Além de contar com um corpo funcional amplo e qualificado, com atuação consolidada em diferentes áreas de políticas públicas para o desenvolvimento econômico e social, o secretariado tem logrado manter margens de autonomia na estruturação do trabalho relacionado ao G20. Destacam-se desdobramentos no plano institucional: (i) estabelecimento de unidade para o G20, no âmbito do gabinete do SGOCDE, com funções de coordenação do trabalho realizado pelas diferentes diretorias do secretariado; (ii) nomeação de *Sherpa* da OCDE para o G20 (função exercida, no momento, pela chefe de gabinete do SG Gurría), bem como de representante da Organização para as atividades do “canal” financeiro do G20 (função exercida pelo diretor do Departamento Econômico da OCDE); e (iii) definição de *modus operandi* com envio direto, sob responsabilidade do SG Gurría, das contribuições da OCDE às diferentes áreas do G20.

A aproximação entre a OCDE e o G20 apresentou interface com o Engajamento Ampliado da Organização, com base em expectativas de que (i) a integração progressiva dos parceiros-chave nas atividades da OCDE poderia contribuir para a legitimidade da Organização e alavancar sua atuação como base de apoio do G20; e (ii) a contribuição crescente da OCDE ao trabalho do G20 poderia estimular o interesse dos parceiros-chave em associação mais estreita junto à Organização. Tais expectativas não apresentaram resultados imediatos ou lineares, recordando-se, como exemplo, recusa da China em aceitar referência à OCDE no texto do Comunicado Conjunto da I Cúpula do G20 (Washington, novembro de 2008). Em tal cenário, a OCDE realizou gestões, junto a países do G20 não membros da Organização (com destaque aos parceiros-chave), no sentido de dirimir barreiras à sua participação no G20.

A atuação da OCDE em apoio ao G20 consolidou-se e cresceu em importância, frente a outros organismos internacionais, no período subsequente. Para tanto, também contribuiu o exercício das presidências do Grupo, entre 2008 e 2015, por membros da OCDE (ou país em processo de adesão, no caso da Rússia em 2013). Como resultado do apoio da OCDE às sucessivas presidências, consolidou-se sua participação em diferentes iniciativas, áreas de trabalho e níveis do G20 (*Sherpas*, *Deputies* de finanças e grupos de trabalho).

Na área de agricultura e segurança alimentar, salientam-se iniciativas nos domínios da informação e transparência de mercados e da produtividade agrícola. Sob a presidência francesa do G20, em 2011, a OCDE e a FAO coordenaram a elaboração de relatório que resultou no Plano de Ação do G20 sobre Volatilidade dos Preços de Alimentos e Agricultura. O Plano de Ação orientou os membros do G20 e organismos internacionais a implementarem o Sistema de Informações sobre os Mercados Agrícolas (AMIS, na sigla em inglês)¹⁸⁰. A OCDE também

180 Centrado em objetivos de transparência, o AMIS busca (i) aperfeiçoar bases de dados sobre produção, comércio e estoques de determinados produtos agrícolas; (ii) aprimorar capacidade de apresentação de informações detalhadas sobre os mercados de *commodities*; e (iii) facilitar o diálogo e coordenação em face de eventos com impactos sobre a produção agrícola e mercados de *commodities*.

tem apoiado as atividades na área de produtividade agrícola, com destaque a: (i) elaboração de relatório sobre Crescimento Sustentável da Produtividade Agrícola e Incorporação de Pequenas Empresas Familiares, em 2012; (ii) elaboração (com a FAO) de relatório sobre Oportunidades para o Crescimento Econômico e a Geração de Empregos associadas à Segurança Alimentar e à Nutrição, durante a presidência australiana, em 2014; (iii) desenvolvimento de Marco da OCDE para a Produtividade Agrícola, apresentado ao Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento do G20, em 2014, como ferramenta de avaliação sobre a coerência de políticas nacionais (posteriormente aplicado em “pilotos” referentes a Austrália, Brasil e Canadá)¹⁸¹ e (iv) apoio à elaboração do Plano de Ação sobre Segurança Alimentar e Sistemas Alimentares Sustentáveis, aprovado durante a presidência da Turquia, em 2015.

A OCDE tem apoiado as atividades do Grupo de Trabalho Anticorrupção do G20, com destaque a atividades relacionadas a corrupção e crescimento, integridade e transparência no setor público e combate ao suborno transnacional de agentes governamentais. Na área de corrupção e crescimento, destacam-se duas iniciativas: (i) o estudo sobre impactos da corrupção sobre o crescimento econômico, durante a presidência russa (2013); e (ii) o relatório (com contribuição do Banco Mundial) sobre consequências da corrupção no plano setorial, com foco nos setores de infraestrutura e serviços públicos, indústrias extrativas, saúde e educação. Na área de integridade e transparência, destaca-se o apoio da OCDE à elaboração dos Princípios do G20 sobre Integridade em Compras Governamentais e dos Princípios de Abertura de Dados Anticorrupção, durante a presidência turca (2015). Com base em sua experiência relacionada ao combate ao suborno transnacional de agentes governamentais, a OCDE apoiou a elaboração de Princípios do G20 sobre Execução de Delitos de Suborno Internacional, em 2013, além de

181 Ver OCDE. *Innovation, Agricultural Productivity and Sustainability in Brazil*. Paris: OCDE, 2015; OCDE. *Innovation, Agricultural Productivity and Sustainability in Canada*. Paris: OCDE, 2015; e OCDE. *Innovation, Agricultural Productivity and Sustainability in Australia*. Paris: OCDE, 2015.

preparar relatório sobre medidas adotadas pelos membros do G20 na matéria, em 2015¹⁸² (com base em respostas a questionário circulado pelo Grupo).

O Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento do G20 (GTD) tem contado com apoio importante da OCDE, que coordenou ou contribuiu a diferentes pilares originais de atividades (a exemplo de infraestrutura, segurança alimentar, desenvolvimento de recursos humanos, mobilização de recursos domésticos, comércio e investimento privado). A Organização tem auxiliado a preparação dos relatórios periódicos de *accountability* do GTD (2013 e 2016) com avaliações sobre a implementação dos compromissos e os próximos passos na matéria, além de apresentar contribuições a atividades recentes do Grupo: (i) elaboração do Marco Inclusivo para os Negócios do G20 e do Marco Multianual para Coerência de Políticas sobre Desenvolvimento de Recursos Humanos; e (ii) apoio a atividades de capacitação na mobilização de recursos domésticos, a exemplo da iniciativa Auditores Fiscais sem Fronteiras (para treinamento de funcionários da área tributária em países em desenvolvimento, em cooperação com o PNUD), de projetos-piloto com países de renda baixa sobre a troca automática de informações tributárias e do desenvolvimento de ferramentas sobre o uso de incentivos tributários. Em outubro de 2016, a OCDE sediou um *workshop* (organizado juntamente com o PNUD) para discussão de ações concretas para a implementação do Plano de Ação do G20 para a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, aprovado durante a presidência chinesa.

Com a OIT, a OCDE tem apoiado as iniciativas na área de trabalho e emprego, conduzidas no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Emprego do G20. Além de apoiar a elaboração dos Planos de Ação para o Emprego desenvolvidos pelo Grupo, a Organização tem dedicado esforços a determinadas áreas: (i) emprego juvenil, com a elaboração

182 G20/OCDE. Progress Report on the G20 Self-Assessment on Combating the Bribery of Foreign Public Officials. Paris, 2015.

de relatório (Conferindo Melhores Oportunidades aos Jovens) durante a presidência francesa, bem como assistência à presidência turca na definição de meta quantitativa para a redução de jovens em situação de vulnerabilidade, em 2015¹⁸³; (ii) capacitação, com assistência ao desenvolvimento de Estratégia de Capacitação durante a presidência turca; (iii) gênero, com assistência à presidência australiana na definição de meta quantitativa para a redução (em 25%, até 2025) no hiato de gênero relativo à participação no mercado de trabalho; (iv) qualidade do trabalho, com assistência à presidência mexicana no tratamento do tema, bem como à presidência turca no desenvolvimento de “marco” na matéria; e (v) ativação do mercado de trabalho, com o desenvolvimento de estratégia destinada a criar melhores oportunidades para incorporação de determinados segmentos populacionais (mulheres, trabalhadores idosos e com deficiências físicas) ao mercado de trabalho, durante a presidência russa.

Na área de energia, a OCDE tem apresentado contribuições às atividades do G20 em tópicos como (i) subsídios ao consumo de combustíveis fósseis, com a preparação (em parceria com outros organismos) de relatórios sobre a matéria, bem como desenvolvimento de metodologia para a condução de revisões por pares voluntárias sobre as políticas de países-membros; (ii) financiamento do clima, com a coordenação de estudo (em 2015) com o objetivo de realizar um inventário dos fundos operacionais na matéria; e (iii) eficiência energética, com apoio ao desenvolvimento, em 2015, dos Princípios Voluntários de Investimento em Eficiência Energética em setores como transportes, edifícios, finanças, indústria e geração de eletricidade.

A Organização também tem contribuído para as atividades do G20 na área de investimento em infraestrutura. A principal contribuição da OCDE centra-se na discussão sobre financiamento, com base em

183 A meta (“15 x 25”) consiste na redução (em 15%, até 2025) do número de jovens em situação de (i) baixa capacitação, (ii) exclusão do mercado de trabalho ou dos sistemas educacional e de treinamento (NEET, na sigla em inglês), e (iii) inclusão no setor informal.

sua experiência relacionada à atuação de investidores institucionais no financiamento de longo prazo. Além de apresentar uma nota conceitual sobre financiamento do investimento, em 2013, a Organização apoiou o desenvolvimento de Princípios de Alto Nível do G20/OCDE sobre o Financiamento do Investimento de Longo Prazo por Investidores Institucionais. Foi constituída a Força-Tarefa do G20/OCDE sobre Investidores Institucionais e Financiamento de Longo Prazo, a qual se tem reunido com o objetivo de identificar práticas e abordagens efetivas para a implementação dos Princípios.

Na condição de membro do Grupo de Trabalho do G20 sobre o Marco para o Crescimento Forte, Sustentável e Equilibrado, a OCDE tem apresentado uma contribuição importante às atividades de coordenação de políticas macroeconômicas e de crescimento. A Organização tem avaliado a implementação dos compromissos de políticas estruturais dos membros do G20, além de contribuir ao desenho das estratégias nacionais de crescimento do G20, promovidas pela presidência australiana (2014) com o objetivo de elevar o crescimento conjunto dos países-membros, em dois pontos percentuais acima da tendência original, até o ano de 2018. Em colaboração com o FMI, a OCDE tem realizado avaliações quantitativas do progresso dos membros em direção à referida meta. Sob a presidência turca, a Organização também realizou uma avaliação qualitativa sobre os impactos distributivos dos compromissos adotados na cúpula de Brisbane, no ano anterior, indicando que a maioria das medidas anunciadas pelos membros não teria impactos sobre a desigualdade. Nesse contexto, a OCDE tem buscado “[to] make the case for the G20 to develop policies aimed at reducing income inequality and well-being without compromising the positive growth ‘2 in 5’ objective”¹⁸⁴.

A cooperação tributária internacional é área em que a contribuição da OCDE tem sido decisiva na agenda do G20, em objetivos de combate

184 OCDE. OECD and the G20. Disponível em: <<http://www.oecd.org/g20>>.

à evasão tributária e iniciativas para coibição do segredo bancário, de atividades de paraísos fiscais e de práticas prejudiciais de empresas multinacionais. Sediado e apoiado pela OCDE, o Fórum Global sobre Transparência e Troca de Informações Tributárias foi reestruturado, em 2009, com base em solicitação do G20 para fortalecimento da implementação de seus padrões (em matéria de transparência tributária e troca de informações) e lançamento de revisões por pares de legislações nacionais. A Organização também tem respondido ao interesse crescente do G20 no intercâmbio automático de informações (como ferramenta para inibir a evasão fiscal), ao apoiar o desenvolvimento de padrão de declaração comum (CRS, na sigla em inglês), endossado na cúpula de Brisbane (2014). Também desenvolvido a partir de solicitação do G20, o trabalho sobre Erosão da Base Tributária e Direcionamento de Lucros (BEPS) tem-se baseado no plano de ação do G20/OCDE, com a identificação de quinze ações.

A OCDE tem apresentado, ainda, uma contribuição sistemática às atividades do G20 na área de comércio e investimento. Desde a cúpula de Londres (abril/2009), a OCDE tem contribuído ao monitoramento do compromisso de *standstill*, assumido pelos membros do G20 no ano anterior, no sentido de não adotarem novas barreiras ao investimento e ao comércio de bens e serviços. O monitoramento de medidas nacionais tem sido exercido pela OCDE em parceria com a UNCTAD (no tocante a investimentos) e a OMC (na área de comércio). Em função de seu trabalho sobre CGVs, a OCDE também foi convidada pelo G20, em 2012, a examinar as implicações de cadeias globais e regionais para o comércio internacional, em parceria com outros organismos. O referido trabalho apresentou desdobramentos com (i) lançamento da base de dados sobre comércio em valor adicionado (TiVA, em parceria com a OMC); (ii) publicação de relatório (OCDE-OMC-UNCTAD) sobre as implicações das CGVs nos planos do comércio, investimento e empregos, em 2013; e (iii) apresentação de relatório (2015) sobre como tornar as cadeias mais

“inclusivas” no tocante à participação de pequenas e médias empresas e de países de renda baixa.

O envolvimento da OCDE nas atividades do G20 apresenta contraste com o apoio conferido pela Organização ao G7. Em consonância com a percepção de declínio relativo do G7 na governança econômica internacional, *vis-à-vis* a afirmação do G20, o secretariado da OCDE não constituiu estrutura de apoio específico às presidências e atividades do G7. Ao mesmo tempo, a Organização continua a apresentar contribuições à agenda do G7, conforme solicitações de suas presidências, contemplando tópicos como mudança do clima, eficiência energética, igualdade de gênero, cooperação tributária e conduta empresarial responsável, nos últimos anos. Diferenças entre as estruturas de apoio da OCDE ao G20 e ao G7 compreendem elementos como: (i) escopo temático – abrangente no caso do G20, pontual no caso do G7; (ii) grau de institucionalização – mais significativo, no caso do G20, com unidade própria e representantes definidos, no âmbito do secretariado; e (iii) esforços de comunicação – mais intensos no caso do G20, com a apresentação de relatórios mais frequentes e detalhados sobre o apoio conferido pela Organização. Apesar de seu peso na estrutura decisória da OCDE, os membros do G7 não têm sinalizado desconforto com tal assimetria.

Além da cooperação com o G20, a busca de parcerias com outros organismos é um componente importante da atuação da OCDE na governança internacional, com reflexos em sua agenda temática. Trata-se de um processo associado ao programa de relações globais da OCDE e direcionado a esforços para

[to] improve its understanding of their work and, in particular, to avoid duplication by formal and informal participation in each other's work, exchanging information (especially statistical information) and a variety of jointly resourced activities”¹⁸⁵.

185 CARROLL, Peter; KELLOW, Aynsley. *op. cit.*, 2011, p. 193-194.

Diferentes organismos têm participado de diálogos da OCDE sobre políticas públicas e atuado como observadores em instâncias da Organização. Sob uma perspectiva estratégica, o estabelecimento de parcerias com outros organismos também abriria novas possibilidades de exposição de países não membros ao trabalho realizado pela OCDE.

Nos últimos anos, houve maior formalização de mecanismos de cooperação da OCDE com organismos regionais e internacionais. O núcleo de “parceiros oficiais” da organização é atualmente composto por sete organismos: (i) Banco Asiático de Desenvolvimento (com formalização de carta de intenções em março de 2005); (ii) Banco Europeu de Investimento (com assinatura de comunicado conjunto em novembro de 2009); (iii) Banco Interamericano de Desenvolvimento (com a assinatura de memorando de entendimento, em janeiro de 2010, o qual atualizou comunicado conjunto de abril de 2003); (iv) Organização Internacional do Trabalho (com a assinatura de memorando de entendimento em maio de 2011); (v) Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (com a definição de comunicado conjunto de prioridades, em setembro de 2015, contemplando áreas como combate à pobreza, comércio e investimento); (vi) Banco Mundial (com a assinatura de comunicado conjunto de cooperação, em janeiro de 2006, atualizando documento anterior de 2000); e (vii) Organização Mundial da Saúde (com a assinatura de marco de cooperação, em novembro de 2005, revisando instrumento de dezembro de 1999). Paralelamente, a OCDE tem realizado atividades conjuntas com outros organismos regionais e internacionais, a exemplo de FAO, FMI, PNUD, UNESCO, OMC, CEPAL e APEC¹⁸⁶.

As atividades da OCDE com outros organismos têm compreendido a realização de estudos e eventos conjuntos, a participação em diálogos de políticas e foros de discussão e o intercâmbio de estatísticas. Trata-se de desdobramento que, de maneira complementar à aproximação

186 OCDE. OECD Partnerships with International Organisations. Disponível em: <<http://www.oecd.org/globalrelations/oecdpartnershipswithinternationalorganisations>>.

almejada com o G20, poderia contribuir ao objetivo organizacional de projeção de suas iniciativas, em sua busca de atualização e maior relevância no cenário internacional.

O referido desdobramento também teria interesse no momento em que a OCDE busca aprofundar sua influência em temas da agenda internacional, no contexto de processos negociadores e em apoio a diferentes foros de cooperação. Com base nas sessões anteriores, podem-se enumerar exemplos de atuação da OCDE direcionada à agenda internacional. Na agenda econômica, destacam-se as iniciativas de cooperação tributária internacional, com os avanços no intercâmbio automático de informações e os resultados do projeto BEPS, lastreados em objetivos comuns de prevenção do uso abusivo de acordos para evitar a dupla tributação e de recuperação de receitas tributárias. Na agenda social, recorda-se o esforço da OCDE em integrar perspectivas de seu projeto horizontal sobre crescimento inclusivo às atividades conduzidas em outros foros (como o G20), a exemplo da avaliação sistemática dos impactos distributivos de políticas em prol do crescimento econômico. Na agenda ambiental, salienta-se a realização de estudos recentes da OCDE sobre tópicos da agenda internacional, como financiamento do clima, mitigação da mudança do clima e transição para a economia de baixo carbono¹⁸⁷. Na agenda de governança pública, destacam-se ensaios de afirmação da OCDE como plataforma privilegiada de discussão internacional sobre determinados tópicos, a exemplo de acesso à justiça e combate ao suborno transnacional¹⁸⁸. Na área de cooperação para o desenvolvimento, recordam-se as contribuições da OCDE aos resultados da Conferência de Adis Abeba sobre Financiamento

187 Em 2015, a OCDE apresentou dois relatórios na matéria: (i) elaborado por solicitação dos governos peruano e francês (presidências da COP20 e da COP21), estudo sobre “financiamento do clima em 2013-2014 e o objetivo de US\$ 100 bilhões” assinalou progressos relativos à meta internacional de financiamento da mudança do clima, em paralelo com a persistência de desafios, na medida em que o volume total de financiamento público e privado, mobilizado por países desenvolvidos, teria chegado a US\$ 62 bilhões em 2014 (frente a US\$ 52 bilhões em 2013); (ii) estudo horizontal sobre “alinhamento de políticas para promoção de transição rumo a uma economia de baixo carbono” apresentou recomendações para maior complementaridade entre diferentes dimensões das políticas públicas.

188 Telegrama 612 da Embaixada em Paris, de 09/05/2016.

do Desenvolvimento, bem como os esforços organizacionais para consolidação internacional do conceito e métrica relacionados ao Apoio Oficial Total ao Desenvolvimento Sustentável (TOSSD).

Os resultados efetivos dos esforços de atuação da OCDE em tópicos e processos afetos à governança internacional dependerão de sua capacidade de estabelecer pontes mais sólidas de diálogo e cooperação com países não membros, e que contem, ao mesmo tempo, com apoio mais sistemático de seu universo de membros.

3.4. Transformações da OCDE: avaliação

Conforme salientado nas sessões anteriores, a OCDE promoveu ajustes significativos em sua agenda temática, nos últimos anos, norteados por objetivos de adaptação aos desafios de políticas públicas no contexto da crise internacional, de atuação mais eficiente e de busca de maior relevância organizacional. As transformações temáticas da OCDE alcançaram camadas distintas, com graus diferenciados de visibilidade para países-membros e não membros. Sob a perspectiva do Brasil, país-membro do G20 e não membro da OCDE, teriam importância os avanços e limitações da OCDE em suas atividades de apoio à governança internacional (com destaque ao G20), bem como no tratamento de tópicos com implicações que ultrapassam as fronteiras da Organização. Paralelamente, os resultados do NAEC teriam interesse particular, na medida em que sinalizariam a capacidade de reforma analítica da Organização e contornos futuros de sua agenda temática.

A OCDE buscou engajar-se nas diferentes áreas de trabalho do G20, em consonância com objetivos de reposicionamento estratégico em um mundo em transformação. Os atributos funcionais da OCDE, aliados ao apoio firme do secretário-geral e de países-membros, viabilizaram sua adaptação tempestiva à ampliação da agenda de trabalho do G20 e sua presença em diferentes iniciativas do Grupo, alimentando expectativas organizacionais de sua atuação como secretariado informal do G20,

com posição central na implementação dos programas de trabalho de suas presidências.

Tal desdobramento é um componente importante da atualização temática da OCDE, ao direcionar recursos organizacionais para a realização de análises e cumprimento de mandatos emanados do G20. Embora gradual, a consolidação dessa atuação não se tem dado de maneira linear ou em bases sempre consensuais. A Organização esforçou-se em construir ponte de entendimento com países não membros, no âmbito do G20, para “suavizar” arestas em sua cooperação com o Grupo. Embora importante, a implementação do Engajamento Ampliado com grandes economias emergentes não preveniu ruídos ocasionais, sobretudo no início do funcionamento do G20 como foro de líderes. Ao longo do processo, o próprio Brasil apresentou divergências em relação a percepções e recomendações da OCDE sobre temas na agenda do G20, em áreas como crescimento verde, reformas estruturais e flexibilização de mercados de trabalho. A exemplo dos demais parceiros-chave, tais divergências não comprometeram o reconhecimento da contribuição da OCDE às iniciativas do Grupo, com destaque a temas de prioridade comum, como a cooperação tributária internacional.

O *modus operandi* de apoio ao G20 tampouco apresenta uniformidade no âmbito da Organização. O secretariado e membros da OCDE (sobretudo grandes economias europeias e países na linha de presidência do G20) conferem significado estratégico à aproximação do Grupo. Em contraponto, outros membros têm expressado desconforto em relação à independência “excessiva” do secretariado na preparação de documentos para o G20, bem como ao direcionamento de recursos para o cumprimento de mandatos do Grupo, sem a aprovação ou supervisão das instâncias decisórias da OCDE. Os vetores de “resistência” apresentariam motivações diferenciadas: países como EUA demonstram menor interesse na consolidação da OCDE como foro de análise de temas globais (em contraponto ao seu envolvimento em áreas de interesse específico, acompanhado da identificação de “boas práticas” e desenho

de normas)¹⁸⁹, ao passo que pequenas economias europeias e países do leste europeu buscam prevenir a diluição de seu espaço de atuação e manter sua participação relativa nos programas de trabalho e orçamento da Organização.

Dificuldades semelhantes são observadas no tocante ao apoio da OCDE a tópicos e processos conduzidos em outros foros internacionais, sobretudo aqueles de composição mais universal, como as Nações Unidas. O estabelecimento de programas de cooperação junto a organismos internacionais e agências especializadas das Nações Unidas não deverá ser suficiente para assegurar avanços concretos da OCDE na matéria, na medida em que persistem desafios de (i) construção de narrativa sobre a capacidade (e benefícios) de atuação complementar da OCDE em áreas como implementação da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, ancorada em sua experiência, bases de dados e qualificação no tratamento de diferentes tópicos de políticas públicas; e (ii) superação de desconfianças de países não membros (sobretudo no âmbito das Nações Unidas) em relação aos objetivos da OCDE e à aplicabilidade de seus marcos analíticos e recomendações.

Os ajustes observados na agenda temática da OCDE, no período, apresentaram padrões distintos de avanços e limitações. O progresso alcançado na área de tributação, relativo ao projeto BEPS e ao intercâmbio automático de informações, contribuiu para maior projeção internacional da OCDE como foro de cooperação na matéria. Os avanços no tratamento de tópicos como o Código de Liberalização de Movimentos de Capitais e o diálogo sobre acordos de investimento sinalizam maior abertura a perspectivas de interesse para economias emergentes, embora não haja indícios, no momento, de revisões significativas de princípios fundamentais da Organização. A OCDE logrou progresso em suas atividades sobre comércio internacional, inovação e economia digital, embora com abertura ainda parcial aos desafios de economias

189 Telegrama 479 da Embaixada em Paris, de 21/03/2011.

emergentes em processos de integração a CGVs, promoção da inclusão digital e difusão da inovação tecnológica, e a um tratamento mais equilibrado da relação entre proteção da propriedade intelectual, atração de investimentos e inovação. A OCDE também promoveu avanço em suas agendas de crescimento verde e cooperação para o desenvolvimento, em paralelo com a persistência de dúvidas sobre suas implicações para economias em desenvolvimento, sua compatibilidade com o conceito de desenvolvimento sustentável e sua contribuição ao aumento efetivo do financiamento ao desenvolvimento.

Os resultados e limitações do NAEC também são componente importante de balanço sobre as transformações temáticas da OCDE no período. A iniciativa destacou-se por objetivo de reforma em marcos analíticos e metodologias de trabalho da OCDE, escopo temático diversificado, organização institucional e natureza dinâmica. Ela tem impulsionado ajustes em perspectivas da Organização (com maior atenção a avaliações multidimensionais de bem-estar e, sobretudo, objetivos de inclusão social), avanços no tratamento de temas pontuais (como relação entre finanças e economia real, produtividade e qualidade do trabalho), aprimoramento de instrumentos e bases de dados, e abertura incipiente a contribuições provenientes de outras disciplinas (com destaque à incorporação de métodos da economia “comportamental” no tratamento de tópicos de regulação e governança pública).

A iniciativa tem contado com o empenho direto do gabinete do SG Gurría, em sua coordenação, e apoio consistente de determinados países-membros e diretorias temáticas do secretariado, ao passo que outros membros (com destaque a países como Japão e Alemanha) expressaram dúvidas sobre a necessidade de mudanças profundas em perspectivas analíticas e metodologias da OCDE. Ambições “dissonantes” e a amplitude dos objetivos enunciados para o NAEC estariam na raiz de algumas limitações em sua implementação.

A despeito de avanços significativos na internalização da avaliação multidimensional do bem-estar na OCDE, estudos e publicações mantêm foco sobre o desempenho do PIB e persistem desafios de mensuração (relacionados à cobertura e agregação de dados) e de avaliação de impactos da política econômica sobre o bem-estar (no âmbito dos Estudos Econômicos da Organização). Observa-se hiato entre o avanço do NAEC no plano analítico (no que tange a compreensão de *trade-offs* de políticas públicas, por exemplo) e suas implicações no plano normativo. O próprio secretariado reconhece que as recomendações emanadas do NAEC, até o momento, não necessariamente seriam inovadoras, embora contribuam para refinar ou complementar políticas preconizadas pela Organização.

O NAEC aborda tópicos de importância significativa para economias emergentes e em desenvolvimento (EMDCs, na sigla em inglês), a exemplo da promoção do crescimento inclusivo. Também promove avanços em estudos multidimensionais, os quais podem contribuir ao tratamento integrado dos desafios enfrentados por EMDCs em dimensões variadas do bem-estar, abrir novas perspectivas para discussões sobre “graduação” de países em desenvolvimento no cenário internacional (usualmente baseadas em indicadores de renda *per capita*) e apresentar contribuições de interesse para desafios específicos (como os impactos de políticas de meio ambiente, educação e saúde sobre o crescimento econômico).

Os projetos da iniciativa têm abordado tópicos relevantes para EMDCs, embora sob perspectivas nem sempre centradas em seus desafios específicos: (i) as atividades sobre emprego de qualidade poderiam explorar mais os desafios de formalização dos postos de trabalho em EMDCs, países em que também persistem dificuldades de geração de empregos; (ii) a reflexão sobre a relação entre o setor financeiro e a economia real tem interesse à luz do histórico de crises financeiras em EMDCs, ao mesmo tempo que poderia demonstrar maior abertura aos condicionantes de medidas macroprudenciais e de acumulação

de reservas internacionais naqueles países; (iii) o desempenho da produtividade tem importância para o crescimento em EMDCs, embora o foco do NAEC (padrões de difusão tecnológica entre firmas) pudesse ser complementado por pesquisa dos fatores que contribuem para baixa produtividade no setor de serviços em economias emergentes, como o Brasil; (iv) a integração a cadeias globais de valor constitui tópico importante de trabalho, embora caibam esforços mais significativos para a compreensão dos desafios de transformação estrutural em EMDCs.

Esses fatores sublinhariam limites do NAEC na internalização de objetivos relacionados ao desenvolvimento socioeconômico, o que possivelmente refletiria a participação majoritária de países desenvolvidos na OCDE. Sob a perspectiva de países não membros, essas limitações projetariam dúvidas sobre a capacidade de superação de abordagens do tipo *one size fits all*, em cenário de acumulação insuficiente de conhecimento sobre a realidade extra-OCDE.

Sem prejuízo de tais considerações, a persistência de desafios às políticas públicas brasileiras, em tópicos como crescimento de longo prazo, estabilização macroeconômica, modernização institucional e inclusão social recomenda atenção a perspectivas avançadas por projetos do NAEC, na medida em que contribuam para (i) a compreensão de complementaridades e *trade-offs* de políticas públicas, potencialmente útil na definição de estratégias de ajuste fiscal com menos impactos negativos sobre o crescimento e a desigualdade social, por exemplo; (ii) a utilização de microdados, importante para estimação dos impactos distributivos de políticas públicas; (iii) o entendimento da economia política de reformas estruturais, em benefício de suas perspectivas de implementação; e (iv) a recuperação da confiança social em governos e instituições privadas, com promoção da integridade, combate à corrupção e regulação do financiamento de partidos e campanhas eleitorais.

Entre os condicionantes das transformações na OCDE se destaca o choque “exógeno” representado pela crise internacional, com seus

impactos primários sobre a produção e o emprego, e secundários sobre o peso de grandes economias emergentes no cenário mundial (aprofundando sua tendência estrutural de crescimento relativo). A profundidade da crise e sua gênese circunscrita aos membros da OCDE motivaram revisão de marcos analíticos e recomendações, em paralelo com a realocação de recursos organizacionais para apoio ao G20. Desdobramentos na agenda de políticas públicas também podem ter contribuído para um ambiente mais favorável a reformas substantivas, mencionando-se revisões conceituais e de procedimentos operacionais em organismos como o FMI e o Banco Mundial, também inspiradas pela evolução da crise internacional¹⁹⁰.

O secretariado da OCDE (com destaque ao SG Gurría) é um ator importante na dinâmica interna de atualização temática. Seus esforços têm contado com o apoio dos países-membros, embora se observem visões distintas sobre o diagnóstico de que seria necessária revisão profunda na atuação da OCDE e sobre o grau de engajamento nas atividades do G20 (considerado “excessivo” ou “independente” por determinados membros).

À luz do marco teórico desenvolvido no capítulo 1, as transformações podem ser examinadas a partir de diferentes narrativas. A vertente liberal sublinharia (i) a contribuição das mudanças à atuação da OCDE na implementação de regimes internacionais, o que seria mais nítido no tocante às iniciativas de cooperação tributária, com o engajamento de diferentes jurisdições no projeto BEPS e no Fórum Global sobre Transparência e Troca de Informações; e (ii) a atuação do secretariado como burocracia “autônoma”, buscando mudanças para maior influência internacional da OCDE (a exemplo da implementação do NAEC e do apoio ao G20). A vertente construtivista ressaltaria o potencial de “socialização”, na interação entre países-

190 Determinados autores salientam que “increasingly the OECD appears to be the dependent variable buffeted by ideas emanating from national capitals and other international organisations rather than being their initiator”. Ver WOODWARD, Richard. The OECD and Economic Governance. In: MARTENS, Kerstin; JAKOBI, Anja. *op. cit.*, 2010, p. 70.

-membros e secretariado, para catalisar percepções inovadoras em áreas como multidimensionalidade e crescimento inclusivo. A visão realista sublinharia a influência dos principais membros na definição de perspectivas e limites para avanços temáticos (em tópicos como a revisão do Código e acordos de investimento), ao passo que visão neogramsciana ressaltaria viés “liberal”¹⁹¹ da OCDE e o risco de projeção de seus princípios e valores sobre países não membros, em áreas como cooperação para o desenvolvimento e crescimento verde.

A narrativa adotada pelo capítulo baseia-se na avaliação de que a participação de um país não membro, como o Brasil, nas “redes governamentais transnacionais” abrigadas na OCDE comporta oportunidades e desafios. As oportunidades estariam relacionadas à participação em diálogo internacional qualificado (e, ocasionalmente, de processos constitutivos de padrões internacionais) sobre os mais variados tópicos de políticas públicas, e ao acesso a informações de qualidade sobre áreas temáticas e experiências nacionais. Os desafios teriam componente (i) operacional, relativo à capacidade de engajamento nos processos organizacionais; e (ii) estrutural, relativo ao fato de que as análises da OCDE têm como base as experiências de seu universo de membros (o qual, a despeito de transformações recentes, continua a ser composto, principalmente, por países de renda alta), potencialmente em prejuízo do tratamento de tópicos prioritários para economias emergentes.

O equilíbrio alcançado entre oportunidades e desafios pode refletir o equacionamento de binômio *participação-observação*, centrado na possibilidade de engajamento efetivo em atividades da OCDE e de reconhecimento da contribuição potencial de seus “produtos” a tópicos da agenda doméstica de políticas públicas. Tais elementos norteiam o exame da participação brasileira na OCDE, ao longo dos últimos anos, no próximo capítulo.

191 PORTER, Tony; WEBB, Michael. Role of the OECD in the Orchestration of Global Knowledge Networks. In: MAHON, Rianne; MCBRIDE, Stephen. *op. cit.*, 2008, p. 43-59.

Capítulo 4

O Brasil e a OCDE: aproximação gradual e perspectivas do relacionamento

Este capítulo discorre sobre a aproximação gradual do governo brasileiro às atividades conduzidas na OCDE e examina as perspectivas do relacionamento entre o Brasil e a Organização. Ele se ampara nos elementos apresentados nos capítulos anteriores, referentes às principais características e mudanças da Organização nos planos institucional e temático, e busca delimitar oportunidades e desafios para a atuação brasileira na OCDE.

Para viabilizar tal avaliação, o capítulo examina características gerais da participação brasileira nas atividades da OCDE, com foco no período entre 2006 e 2016. Também discorre sobre especificidades setoriais dessa participação e confere atenção ao significado e desdobramentos do acordo de cooperação entre o governo brasileiro e a OCDE, firmado em 2015. O capítulo apresenta, ainda, comentários e propostas relativas à atuação do Brasil na Organização, no contexto das oportunidades e desafios identificados.

4.1. A evolução da participação brasileira nas atividades da OCDE

Os avanços no relacionamento do Brasil com a OCDE, nos últimos anos, amparam-se em aproximação gradual entre o país e a Organização, desde o início dos anos 1990, com a confluência de dois desdobramentos: (i) maior abertura da OCDE a países não membros, resultando na integração do Brasil ao Diálogo sobre Políticas com Economias Dinâmicas (comentado no capítulo 1); e (ii) eleição de novo governo no Brasil, com uma plataforma de aprimoramento de relações com economias avançadas¹⁹². Até então, o antecedente mais notável havia sido um convite apresentado ao Brasil, em 1978, para participar das atividades do Comitê de Aço da OCDE, em função do peso expressivo do país no mercado siderúrgico mundial¹⁹³.

Um momento importante foi o envio de missão exploratória à OCDE, em junho de 1991, chefiada pelo embaixador Clodoaldo Hugueney Filho. A missão teve os objetivos de obter mais informações sobre o funcionamento da OCDE, avaliar os contornos do processo de admissão de novos membros e identificar meios para participação do Brasil em instâncias da Organização, como etapa inicial de processo que poderia culminar no ingresso do país como membro. Na ocasião, foi apresentada carta à OCDE, expressando o interesse do governo brasileiro em possibilidades de aproximação da Organização.

A missão exploratória resultou na apresentação de relatório, baseado nos seguintes elementos: (i) constatação de interesse, por parte de países-membros, em relações mais próximas com o Brasil; (ii) recomendação de estratégia baseada em aproximação gradual, com participação seletiva do Brasil em número limitado de áreas; (iii) identificação de medidas práticas e administrativas para implementação da estratégia (no âmbito da embaixada em Paris, da

192 PINTO, Denis Fontes de Souza. *OCDE: uma visão Brasileira*. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: IRBr/FUNAG, 2000, p. 97.

193 Naquele momento, o governo brasileiro optou por manter contatos informais com o Comitê, em função do modelo, predominantemente estatal, de organização do setor no país.

Secretaria de Estado e de órgãos governamentais); e (iv) identificação de desafios à aproximação, relacionados à superação de resistências mútuas (por meio de conhecimento recíproco) e à disponibilidade de recursos humanos com capacidade de atuação na OCDE. O relatório sugeriu a escolha de áreas de atuação inicial, na OCDE, cujas atividades se concentrassem em troca de informações e experiências e cujo acompanhamento fosse compatível com a disponibilidade de pessoal capacitado no governo brasileiro. Entre as áreas inicialmente assinaladas como de interesse, constavam o Departamento Econômico, o Comitê de Avaliação Econômica e de Desenvolvimento, o então Comitê de Administração Pública, o Comitê do Aço, o Comitê do Meio Ambiente e o Centro de Desenvolvimento¹⁹⁴.

Os desdobramentos observados no período, com ingresso gradual e seletivo do Brasil em instâncias da Organização¹⁹⁵, acompanhado de adesão do país a determinados instrumentos, estiveram em consonância com as principais avaliações da missão exploratória.

Em 1992, o Brasil apresentou candidatura a membro pleno do Centro de Desenvolvimento, passando a integrar seu Conselho Diretor a partir de março de 1994. Após consultas internas abrangentes, o Brasil também passou a atuar como membro pleno do Comitê de Aço, a partir de 1996 (observando-se ratificação pelo Congresso Nacional, em 1998, do acordo por troca de notas relativo à matéria).

Em contexto de estabilização macroeconômica e implementação de reformas no Brasil, foram realizadas visitas de alto nível do governo brasileiro à OCDE, entre os anos de 1995 e 1997. Em 1996, o governo brasileiro solicitou ingresso, na categoria de observador (correspondente à categoria atual de participante), em uma série de comitês: (i) Comércio (com ingresso em fevereiro de 1997); (ii) Administração Pública – o

194 PINTO, *op. cit.*, 2000, p. 99.

195 A estratégia de participação gradual e seletiva em instâncias da Organização, com base em convergência de interesses e perspectivas entre órgãos governamentais brasileiros e a OCDE, é qualificada por determinados autores como “aproximação pelas bordas” (Ver SANCHEZ, Michelle Ratton. O Brasil e a OCDE: uma aproximação pelas bordas. *O Brasil na Agenda Global – breves CINDES 13*. São Paulo: CINDES, 2009).

pleito não foi acolhido naquele momento, no contexto de decisão do Comitê contrária à admissão de observadores plenos, observando-se o ingresso posterior do Brasil, em 2001, como observador do Comitê de Governança Pública (sucessor do referido comitê); (iii) Investimentos Internacionais e Empresas Multinacionais – com sua adesão aos instrumentos da Declaração para Investimentos Internacionais e Empresas Multinacionais da OCDE, o Brasil ingressou como observador no Comitê, em 1997. Em 1997, o país também pleiteou o ingresso, na categoria de observador, nos comitês de (i) Concorrência (confirmado em 1998); e (ii) Agricultura – confirmado em 1998, seguido do ingresso do Brasil no Esquema de Sementes Agrícolas para o Comércio Internacional, em 1999. Ainda em 1997, o governo brasileiro firmou a Convenção da OCDE sobre Suborno de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais, passando a atuar como membro pleno do respectivo grupo de trabalho.

No período, o governo brasileiro participou de diferentes eventos do Diálogo sobre Políticas com Economias Dinâmicas, além de sediar seminários da OCDE sobre temas como privatização (1994), investimentos estrangeiros (1996 e 1997), avaliação de preços de transferência para a administração tributária (1996 e 1998) e políticas de concorrência (1997).

Um desdobramento subsequente foi o estabelecimento, em 1998, de Programa da OCDE para o Brasil. Um de seus principais resultados foi o início dos Estudos Econômicos (*economic surveys*) da OCDE sobre o Brasil, com a realização de duas edições antes de 2006 (em 2001 e 2005)¹⁹⁶. No período, também foram realizadas revisões por pares sobre políticas brasileiras em áreas como concorrência (1999 e 2005) e agricultura (2005).

O governo brasileiro manteve-se atento às perspectivas de transformações na OCDE, com destaque às discussões sobre a estratégia

196 ANTUNES, Felipe Carlos. A Mudança do Perfil Institucional da OCDE e a Crescente Participação Brasileira de 1993 a 2004: novos enfoques no relacionamento mútuo. Dissertação de Mestrado. Brasília: Instituto Rio Branco, 2004.

de ampliação e cooperação da Organização. Em setembro de 2004, o então subsecretário-geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos do Itamaraty realizou uma missão à OCDE, com o objetivo de obter informações a respeito das discussões sobre ampliação e relações da Organização com os países não membros. Para tanto, manteve uma agenda extensa de encontros com funcionários de alto nível do secretariado e representantes permanentes. Os principais resultados dos encontros compreenderam os seguintes pontos: (i) avaliação de estado ainda incipiente, naquele momento, das discussões sobre a implementação da estratégia de ampliação, sem indicação de resultado conclusivo a curto prazo; (ii) avaliação de sentimento favorável, entre membros, ao ingresso do Brasil na OCDE, em função de avanços no relacionamento e de proximidade relativa do país aos critérios acordados para a ampliação; (iii) importância do exame dos custos e benefícios de eventual ingresso na OCDE, em paralelo com a avaliação da própria evolução da Organização (no sentido de que sua contribuição potencial à formação de consensos sobre temas internacionais requereria a participação de “atores significativos”).

Em 2005, desdobramento interno relevante consistiu no estabelecimento do Grupo Interministerial de Trabalho para Coordenação da Atuação Brasileira junto à OCDE (GIT). Coordenado pelo Itamaraty e integrado por representantes de diferentes órgãos governamentais, o Grupo Interministerial foi criado por decreto presidencial (17/2/2005), o qual estabelece seus objetivos de (i) análise de estudos da OCDE; (ii) elaboração de estudos de interesse para as relações do Brasil com a Organização; (iii) exame da compatibilidade entre instrumentos da OCDE e a política e legislação brasileiras; (iv) coordenação da participação brasileira em órgãos da OCDE; (v) apoio à organização de eventos da OCDE no Brasil; e (vi) divulgação dos estudos da OCDE no país. Ainda em 2005, o governo brasileiro ingressou, como observador, no Grupo de Trabalho sobre Previdência Privada.

Como resultado dos desdobramentos mencionados, em 2006 o Brasil já tinha participação formal em trinta instâncias da OCDE¹⁹⁷, compreendendo diferentes foros, comitês e órgãos subsidiários, nas condições de membro pleno ou observador. Conforme comentado no capítulo 2, posteriormente houve reformulação da nomenclatura e características de participação de não membros em instâncias da OCDE, com a adoção das categorias de “associado”, “participante” e “convidado” (correspondentes, em larga medida, às categorias anteriores de membro, observador e participante *ad hoc*).

O lançamento do Engajamento Ampliado, em 2007, pode ser interpretado como “choque” externo com repercussões sobre a atuação do Brasil na OCDE, em função das oportunidades abertas à participação do país (e de outras economias emergentes) em instâncias e projetos. Entre outros aspectos, a aproximação promovida pela Organização estimulou mais esforços, no Brasil, de coordenação da participação em suas instâncias. Tais esforços foram conduzidos no âmbito do Grupo Interministerial de Trabalho (GIT), com a constituição de oito subgrupos setoriais, sob a coordenação do Itamaraty. Seus objetivos centraram-se em exame do *acquis* da OCDE, identificação de iniciativas de interesse para os órgãos brasileiros e supervisão das áreas com participação já consolidada do Brasil.

A análise do *acquis* foi atividade particularmente relevante no período, com base na avaliação de que a compatibilidade entre os instrumentos da Organização e a legislação e práticas nacionais seria fator condicionante de atuação mais significativa do Brasil. Foi realizada uma avaliação abrangente do *acquis*, ao longo de 2007, por parte dos diferentes órgãos governamentais brasileiros com participação no GIT, resultando na apresentação de relatório, em março de 2008, com as seguintes conclusões: (i) identificação de 61 instrumentos considerados de “fácil adesão” (29% do total); (ii) identificação de 38 instrumentos

197 Cálculo realizado, compreendendo tanto comitês da Organização como seus órgãos subsidiários abertos à participação do país, a partir de seu ingresso formal.

passíveis de “adesão com restrições” (18% do total), ao implicarem possível necessidade de reservas ou adaptações pontuais no Brasil; (iii) identificação de 12 instrumentos considerados de “difícil adesão” (6% do total), com desafios significativos de compatibilidade com legislação e práticas domésticas; (iv) observação de divergências, entre os órgãos governamentais, sobre a classificação adequada de 53 instrumentos (26% do total); (v) identificação de 6 instrumentos já ratificados pelo Brasil (3% do total); e (vi) ausência de avaliação, por parte dos órgãos governamentais, de 37 dos 207 instrumentos submetidos (18% do total)¹⁹⁸.

O exercício também possibilitaria determinadas conclusões: (i) identificação de dificuldades de internalização em nível mais modesto do que aquele originalmente esperado; (ii) compreensão inadequada de compromissos decorrentes do *acquis*, por parte de determinados órgãos governamentais, como fator explicativo de parte significativa das divergências na classificação de instrumentos; e (iii) identificação de maiores dificuldades nas áreas financeira (com destaque aos Códigos de Liberalização de Movimentos de Capitais e de Operações Invisíveis) e tributária (com destaque às diretrizes sobre preços de transferência e ao modelo da OCDE de acordo para evitar a bitributação)¹⁹⁹. O exame refletiu-se, ainda, em avaliações sobre a conveniência de atuação em instâncias da Organização, as quais espelhariam categorias de participação “mais fácil” (inclusive à luz de disponibilidade de recursos humanos e financeiros), “menos fácil” (ao implicarem compromissos mais complexos para o Brasil, em paralelo com oportunidades de influência sobre a agenda e tópicos tratados) e “difícil” (ao implicarem obrigações pouco compatíveis com normas e políticas domésticas).

198 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Análise do *Acquis* da OCDE. Reunião do Grupo Interministerial de Trabalho sobre a participação do Brasil na OCDE. Brasília, 28 de março de 2008.

199 BAYER, Guilherme Marquardt. O Brasil e a OCDE: perspectivas para a cooperação no âmbito do engajamento ampliado. Dissertação de Mestrado. Brasília: Instituto Rio Branco, 2010.

No plano institucional, também se destaca a publicação de decreto do presidente da República, de 17 de janeiro de 2008, designando o embaixador na França para “promover os interesses e coordenar as relações” do País com a OCDE. A publicação motivou o estabelecimento de “setor OCDE” na embaixada, chefiado por ministro de segunda classe²⁰⁰.

O esforço de sistematização do diálogo direto com a OCDE, em Paris, foi conduzido em paralelo com a coordenação no âmbito do GIT. Em sessão realizada em 2010, o grupo de trabalho expressou satisfação com as relações com a OCDE no marco do Engajamento Ampliado, o qual viabilizaria participação brasileira em diferentes instâncias, a custos considerados limitados em matéria de compromissos políticos e financeiros. Em contraponto, ele recomendou uma presença mais frequente de representantes técnicos dos órgãos governamentais em reuniões na sede da OCDE, à luz da diversificação da participação brasileira na Organização. O GIT decidiu, ainda, reestruturar seus subgrupos setoriais, com sua consolidação em cinco instâncias (temas econômicos e financeiros; governança pública e combate à corrupção; temas científicos, ambientais e energéticos; temas sociais; e assistência ao desenvolvimento), com a conclusão do exame do *acquis* e o reconhecimento de que alguns dos subgrupos anteriores não se reuniam com a frequência esperada. Considerou-se, ainda, que a maior participação na OCDE requereria preparação mais descentralizada, com redefinição das funções dos subgrupos e seu fortalecimento como foro de coordenação²⁰¹.

Após a reestruturação, observou-se relativa desmobilização do GIT (e de seus subgrupos), ao mesmo tempo que se ampliou a participação “horizontal” do Brasil em foros e projetos da OCDE. Desde 2006, o Brasil ingressou em diferentes instâncias da Organização, nas categorias

200 O referido setor foi descontinuado em 2013, à luz de supressão administrativa de uma vaga de ministro no quadro de lotação da embaixada em Paris. Desde então, o setor econômico do posto tem coordenado o acompanhamento de temas e a participação em reuniões da OCDE.

201 Despacho Telegráfico 502 para a Embaixada em Paris, de 30/06/2010.

de (i) membro ou associado – Fórum Global de Transparência e Troca de Informações na Área Tributária (2009), Reunião Conjunta sobre questões relacionadas à Aceitação Mútua de Dados na Avaliação de Químicos (2011), Grupo de Trabalho sobre Boas Práticas Laboratoriais (2011), Conselho Diretor do Programa de Avaliação Internacional de Estudantes (PISA – 2013) e Grupo de Trabalho sobre Indicadores dos Sistemas Educacionais (2013); e (ii) participante – Comitê de Estatística e seus órgãos subsidiários (2006), Comitê de Políticas Científicas e Tecnológicas e seus órgãos subsidiários (2007) e Grupo de Trabalho sobre Segurança de Produtos ao Consumidor (2010). O Brasil também participou, como associado, em projetos e revisões da OCDE, a exemplo da iniciativa BEPS (a partir de 2013) e da revisão de seus Princípios de Governança Corporativa (entre os anos de 2013 e 2015). Como resultado, a participação formal do Brasil passou a compreender 47 instâncias da OCDE (projetos, comitês e órgãos subsidiários), em comparação com 30 no início do período.

Em consonância com a natureza do Engajamento Ampliado, também se ampliou a participação brasileira, na condição de convidado, em reuniões de comitês como Política Econômica, Política Regulatória, Mercados Financeiros e Avaliação Econômica e de Desenvolvimento. Maior abertura política da OCDE também abriu caminho para o exercício brasileiro de funções de vice-presidência em determinados foros (no âmbito de seus Bureaus), como o Conselho Diretor do Centro de Desenvolvimento (entre 2009 e 2013) e o Comitê do Aço (entre 2013 e 2015), além do projeto BEPS, do Grupo de Trabalho sobre Conduta Empresarial Responsável e do Conselho Diretor do PISA (a partir de 2013).

A atuação do Brasil na OCDE também apresentou avanços “verticais”, na forma de adesão a novos instrumentos e realização de estudos e revisões por pares sobre políticas públicas nacionais. Conforme comentado no capítulo 2, tais desdobramentos têm contribuído para a avaliação, por parte do secretariado e de países-membros, sobre o

maior avanço relativo do Brasil no relacionamento com a OCDE, em comparação aos demais parceiros-chave.

A adesão do Brasil a novos instrumentos da OCDE requereu preparação prévia, com avaliação de suas implicações nos planos normativo (compatibilidade com ordenamento e políticas domésticas) e financeiro (eventual necessidade de contribuições a instâncias da Organização), nem sempre de conhecimento pleno dos órgãos interessados. Tal processo tem sido relativamente fluido em episódios de participação brasileira nos processos negociadores, a exemplo de (i) negociação (e renegociação posterior) do Entendimento Setorial Aeronáutico (ASU 2007, na sigla em inglês), que contou com engajamento pleno e apresentação de formulações técnicas por parte do Brasil; (ii) atualização das Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais, processo que contou com a atuação do Brasil como associado e foi concluído em 2011; e (iii) revisão dos Princípios de Governança Corporativa da OCDE, também com participação brasileira na condição de associado e concluída em 2015.

No período, o Brasil aderiu a quinze instrumentos legais da OCDE (número igual ao total de adesões brasileiras entre 1997 e 2006): Anexo III do Arranjo sobre Créditos Oficiais à Exportação (2007); Recomendação do Conselho para Ampliar o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (2009); Recomendação do Conselho sobre Medidas Tributárias para Ampliar o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (2009); Declaração sobre Propriedade, Integridade e Transparência na Condução de Negócios Internacionais (2010); Decisão do Conselho relativa à Aceitação Mútua de Dados na Avaliação de Produtos Químicos (2011); Decisão-Recomendação do Conselho sobre Conformidade com os Princípios de Boas Práticas Laboratoriais (2011); Recomendação do Conselho sobre Devida Diligência para Cadeias de Fornecimento Responsável de Minerais oriundos de Áreas Afetadas por Conflitos (2011); Declaração

sobre Erosão Tributária e Transferência de Lucros – BEPS (2013); Declaração sobre Troca Automática de Informações Tributárias (2014); Recomendação sobre Cooperação em Investigações e Procedimentos de Concorrência (2014); Recomendação do Conselho sobre Suborno e Créditos Oficiais à Exportação (2014); Declaração de Daejon sobre Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação para a Era Global e Digital (2015); Declaração sobre Melhores Políticas para Sistema Alimentar Mundial Produtivo e Sustentável (2016); Convenção sobre Assistência Administrativa Mútua em Assuntos Tributários (2016); e Declaração sobre a Luta contra o Suborno Internacional (2016)²⁰².

O Brasil participou de diferentes revisões por pares no período. Um exemplo regular de exame consistiu no Estudo Econômico da OCDE sobre o Brasil, com novas edições em 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015. Outras avaliações da OCDE contemplaram as políticas brasileiras em áreas como reforma regulatória (2009), gestão de recursos humanos na administração pública (2009), integridade no setor público (2010), concorrência (2010), supervisão das contas públicas (2012), desenvolvimento territorial (2013), emprego jovem (2013), governança da água no País (2015) e meio ambiente (2015). O Brasil também participou de fases distintas de exames conduzidos em determinados foros, a exemplo do Fórum Global sobre Transparência e Troca de Informações Tributárias e do Grupo de Trabalho sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais. Em determinados casos, os estudos foram complementados por eventos de lançamento ou realização de seminários no país, em colaboração com a OCDE.

Como reflexo da atuação brasileira em diferentes áreas da OCDE, uma das vertentes do relacionamento compreendeu a frequência de missões realizadas, de natureza técnica e de alto nível. Nos últimos anos, a Embaixada do Brasil em Paris tem registrado participação anual aproximada de 150 funcionários governamentais brasileiros,

202 As datas indicadas entre parênteses referem-se ao ano de adesão do Brasil ao instrumento.

provenientes de mais de trinta órgãos (entre ministérios e agências), em reuniões da OCDE. Embora menos frequentes, também se observam missões de representantes dos poderes legislativo e judiciário e de organizações da sociedade civil (para participação de foros globais e diálogos abertos da OCDE, sobretudo). Também são frequentes as missões do secretariado ao Brasil, no contexto de participação em seminários e preparação de estudos sobre o país.

Sublinha-se a realização de visitas e missões de alto nível entre Brasil e OCDE. Após a participação brasileira em nível ministerial, nas MCMs entre 2007 e 2009 (ministro das Relações Exteriores), autoridades ministeriais retomaram sua participação nos anos de 2015 (ministros das Relações Exteriores e da Fazenda) e 2016 (ministro das Relações Exteriores), já no contexto do acordo de cooperação firmado entre o Brasil e a Organização. Foram frequentes as visitas de outras autoridades brasileiras à OCDE, contemplando os ministros de pastas como Trabalho, Educação e Transportes, além dos presidentes de órgãos como TCU, STF, TSE, CADE, INEP e CVM. No contexto de determinadas missões, foram organizadas reuniões de autoridades com o Grupo de Reflexão Informal da OCDE sobre o Brasil (IRG, na sigla em inglês). No segundo semestre de 2016, o IRG manteve reuniões com o ministro dos Transportes e o secretário-executivo do Programa de Parceria de Investimentos do Brasil.

Também se realizaram missões de alto nível da OCDE ao país, com destaque a cinco visitas do secretário-geral Gurría: (i) participação de Conferência Internacional sobre Biocombustíveis (novembro de 2008); (ii) lançamento do Estudo Econômico do Brasil (julho de 2009); (iii) lançamento do Estudo Econômico do Brasil e do Estudo sobre Integridade (outubro de 2011); (iv) lançamento do Estudo Econômico do Brasil (outubro de 2013); e (v) assinatura do programa de trabalho Brasil-OCDE e lançamento do Estudo Econômico e do Estudo sobre Políticas Ambientais do Brasil (novembro de 2015).

Em diferentes episódios de participação em reuniões da OCDE e encontros com representantes do secretariado, de países-membros e determinados não membros, no período, representantes brasileiros apresentaram considerações mais amplas sobre o relacionamento com a Organização: (i) avaliação positiva da participação brasileira, com identificação de benefícios mútuos no diálogo e intercâmbio de experiências de políticas públicas com os membros; (ii) abertura a uma maior aproximação da OCDE, idealmente em ritmo paralelo àquele dos demais parceiros-chave, com base em patamar “confortável” observado no relacionamento com a Organização; (iii) importância de revisão, na OCDE, de princípios e paradigmas que orientaram sua atuação no passado, para melhor adaptação a mudanças no cenário internacional; (iv) importância de maior abertura da OCDE às percepções e prioridades de países em desenvolvimento; e (v) importância específica do trabalho realizado pela OCDE como *think tank*, em contraponto à sua atuação na definição de padrões internacionais (os quais podem apresentar desafios aos países que não participam de sua elaboração)²⁰³.

A atuação brasileira conviveu, por outro lado, com atrasos no pagamento de contribuições financeiras a diferentes instâncias da OCDE, mais sistematicamente observados nos últimos anos. Embora tenham refletido limitações orçamentárias e legais (decorrentes da condição brasileira de país não membro), tais atrasos são pouco compatíveis com a expansão da participação brasileira nas atividades da Organização e com a avaliação de que o formato corrente de atuação brasileira apresentaria vantagens em matéria de custos e benefícios (ao viabilizar uma participação ampla, com custos financeiros reduzidos). Em 2007, pouco antes do lançamento do Engajamento Ampliado, o contato informal do secretariado sinalizou a possibilidade de suspensão do Brasil como observador em instâncias da OCDE, em função de atrasos em contribuições financeiras²⁰⁴. Os atrasos do Brasil foram objeto de

203 *Idem*.

204 Telegrama 204 da Embaixada em Paris, de 22/2/2007.

missão do diretor de Assuntos Legais da OCDE ao país, em 2011, ocasião em que representantes do governo brasileiro lhe apresentaram os fundamentos técnicos e jurídicos do problema.

As referidas dificuldades têm relação com desdobramentos na estrutura de pagamentos à OCDE, originalmente inscritos em rubrica da Lei Orçamentária Anual (LOA) sob responsabilidade do Itamaraty. Em 2009, os pagamentos a organismos internacionais foram centralizados em rubrica sob responsabilidade do MPOG, o qual passou a requerer a indicação de suas bases legais²⁰⁵. Com base no Parecer 55/2011 da Consultoria Jurídica do Itamaraty, estabeleceu-se uma diferenciação entre os conceitos de pagamento de contribuições a organismos internacionais (resultando em compromisso gravoso) e de despesas de exercício da diplomacia, o que viabilizou repasses ao Itamaraty. Em novo Parecer (35/2014), motivado pela mudança na terminologia de participação de não membros na OCDE, a CONJUR confirmou o entendimento prévio, reiterando a necessidade de cumprimento de duas condições: (i) qualificação dos pagamentos à OCDE como contrapartida da participação do Brasil em suas instâncias (viabilizada a partir de Declaração da OCDE nesse sentido, apresentada em 2014); e (ii) indicação de dotação orçamentária (condição que deixara de existir com a supressão pelo MPOG, em 2013, da rubrica para pagamento à OCDE, sob sua responsabilidade). Tal situação motivou providências que resultaram no restabelecimento em 2015, sob a responsabilidade do Itamaraty, de rubrica específica para contribuições à OCDE.

Solucionada a dificuldade legal, persistem desafios orçamentários. No segundo semestre de 2016, registravam-se atrasos de contribuições financeiras do Brasil aos exercícios de 2013 e subsequentes (sobretudo nas contribuições de responsabilidade do Itamaraty). O montante anual das contribuições brasileiras à OCDE corresponde a EUR

205 Tal condição havia sido atendida em determinados casos. O ingresso do Brasil no Comitê do Aço foi aprovado pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo n.º 33 (1998)), ao passo que a Lei 12.995 (2014) autorizou, entre outros elementos, contribuição do poder executivo ao Comitê de Assuntos Fiscais/Projeto BEPS da OCDE e ao Fórum Global sobre Transparência e Intercâmbio de Informações para Fins Tributários.

802 mil (no exercício de 2016), dos quais cerca de EUR 264 mil sob responsabilidade do Itamaraty, contemplando as seguintes instâncias: Centro de Desenvolvimento, Comitê do Aço, Grupo de Trabalho sobre Combate ao Suborno Internacional, Comitê de Agricultura, Comitê de Políticas Científicas e Tecnológicas, Comitê de Estatística, Comitê de Concorrência, Comitê de Investimento, Comitê de Governança Pública, Comitê de Comércio e Grupo de Trabalho sobre Previdência Privada.

4.2. As relações Brasil-OCDE desde 2006

Em complemento à identificação de linhas gerais do relacionamento entre o Brasil e a OCDE, na sessão anterior, esta sessão examina aspectos setoriais da atuação brasileira na Organização. Abordam-se os principais desdobramentos das relações em cinco áreas temáticas²⁰⁶: (i) questões econômicas, comerciais, industriais e financeiras; (ii) governança pública e combate à corrupção; (iii) ciência, tecnologia, meio ambiente e agricultura; (iv) questões sociais, educacionais, previdenciárias e laborais; e (v) desenvolvimento.

As questões econômicas, comerciais, industriais e financeiras têm relação mais direta com o núcleo de atividades da OCDE e envolvem número significativo de comitês.

O governo brasileiro tem participado, na condição de convidado, em reuniões dos comitês de Política Econômica (EPC, na sigla em inglês) e de Avaliação Econômica e de Desenvolvimento (EDRC, na sigla em inglês). No âmbito do EDRC, destaca-se a elaboração periódica dos Estudos Econômicos sobre o Brasil, integrando avaliações e recomendações sobre política macroeconômica e determinados tópicos setoriais (a exemplo de desempenho do setor industrial, aprimoramento dos serviços públicos de saúde, distribuição de renda e políticas sociais, desenvolvimento da infraestrutura, tributação e reforma regulatória). Em função de sua

206 A estrutura de análise dos temas de trabalho da Organização reflete a estrutura das atividades contempladas no Programa de Trabalho Brasil-OCDE 2016-2017 (a qual espelha, por sua vez, a organização dos subgrupos no âmbito do Grupo Interministerial de Trabalho para a participação do Brasil na OCDE).

abrangência e sensibilidade potencial, os Estudos têm sido preparados com base em etapas sequenciais: (i) definição conjunta de temas; (ii) realização de missões “técnica” (para levantamento de informações) e “política” (para discussão das recomendações) do secretariado ao Brasil; (iii) apresentação de comentários do governo brasileiro ao texto; e (iv) participação de delegação brasileira (com integrantes da área econômica, do Itamaraty e de outros órgãos envolvidos em temas específicos) na discussão do relatório, no âmbito do EDRC. Tais etapas têm contribuído para resultados satisfatórios do exercício, ao mesmo tempo em que se registram (i) expectativas do secretariado sobre o seguimento, no âmbito do governo brasileiro, das recomendações apresentadas; e (ii) “ruídos” ocasionais, no Brasil, sobre o teor de determinadas análises e recomendações²⁰⁷. Desde 2013, o Brasil tem sido convidado para atuar como país examinador de Estudos Econômicos de outros parceiros-chave²⁰⁸.

Desde 2009, o Brasil tem sido convidado a participar das reuniões do EPC e de seu Grupo de Trabalho sobre a Análise Macroeconômica e Políticas Estruturais (WP1, na sigla em inglês). No período, não houve participação sistemática de representantes da área econômica nas referidas instâncias, a despeito da integração plena do Brasil, juntamente com outras grandes economias emergentes, ao relatório Rumo ao Crescimento da OCDE (comentado no capítulo 3). Em contraponto, há participação sistemática do Brasil nas atividades do Grupo de Trabalho sobre Perspectivas Econômicas de Curto Prazo do EPC (STEP, na sigla em inglês)²⁰⁹, centrado na discussão de análises e projeções macroeconômicas de curto prazo. Tal participação tem viabilizado a realização de apresentações e troca de informações sobre a economia

207 Destacam-se críticas de integrantes da equipe econômica brasileira à edição de 2011 do Estudo, por ocasião de seu lançamento no Brasil, com repercussões na imprensa nacional. As críticas contemplaram elementos como as projeções de crescimento e de inflação no Brasil, até 2012, bem como a adequação dos modelos utilizados pela OCDE para amparar suas análises.

208 O Brasil atuou como país examinador nos Estudos da África do Sul (2013 e 2015) e Índia (2014 e 2016).

209 Em diferentes ocasiões, tal representação foi conduzida por diplomatas da Embaixada do Brasil em Paris, com base em comentários recebidos de órgãos governamentais brasileiros.

brasileira com o secretariado e países-membros, ao mesmo tempo que se têm observado divergências sobre projeções e determinadas avaliações da Organização.

A atuação brasileira no *Comitê de Concorrência*, na condição de participante (desde 1998), seria exemplo de atuação sólida em instância da OCDE no período, refletida em (i) participação continuada em reuniões do Comitê e de seus grupos de trabalho e (ii) envio sistemático de informações solicitadas pela Organização, no marco de seus relatórios anuais de política da concorrência, estudos especializados e questionários temáticos.

Determinados fatores contribuiriam para tal perfil de atuação: (i) organização da participação brasileira – o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) tem amparado a participação sistemática do governo brasileiro no Comitê, com o apoio do Itamaraty e do Ministério da Fazenda; (ii) identificação de benefícios concretos – o CADE tem sublinhado benefícios nos planos estratégico (espaço para apresentação internacional de posições brasileiras sobre defesa da concorrência, com possível influência sobre o debate internacional) e técnico (espaço para troca de experiências e “melhores práticas” sobre defesa da concorrência), bem como interesse prospectivo em cooperação da OCDE em áreas como análise de impacto de políticas concorrenciais e capacitação em defesa da concorrência²¹⁰; e (iii) percepção de proximidade entre princípios da OCDE e práticas nacionais (*like-mindedness*) – o governo brasileiro não tem apresentado interesses defensivos significativos nas discussões do Comitê, é parte de dois instrumentos da OCDE na área de defesa da concorrência e tem demonstrado abertura para adesão a novos instrumentos, no marco do

210 Em citação integrada à publicação da OCDE sobre o relacionamento com o Brasil, o presidente do CADE sublinhou benefícios do relacionamento com a OCDE, no plano doméstico: “CADE has undergone major reform in 2012 with the enactment of new legislation that unified all competition enforcement activities into one single governmental body and adopted a pre-merger control system. We were fortunate to have OECD support during the whole approval process of the Bill. Furthermore, OECD materials and discussions have significantly improved CADE’s findings for the implementation of an effective competition policy in Brazil”. Ver OCDE. *Active with Brazil*. Paris: OCDE, 2015, p. 16.

programa de trabalho 2016-2017 do Brasil com a Organização (objeto da próxima sessão).

Em 2010, os representantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) já demonstravam interesse em elevar a participação brasileira para a condição de associado no Comitê, em função da atuação nacional e da realização exitosa de três avaliações do país, em 1999, 2005 e 2010²¹¹. A avaliação de 2010 contemplou tópicos como programa de leniência, combate a práticas anticompetitivas e futuro do SBDC. Na ocasião, autoridades brasileiras salientaram impactos domésticos de recomendações apresentadas durante as avaliações de 1999 e 2005, na forma de condições políticas mais favoráveis à aprovação de reformas e tratamento de tópicos como investigação de cartéis e análise de fusões²¹².

Desde 1997, o governo brasileiro é parte da Declaração (e de decisões) sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais da OCDE, cujo seguimento ocorre no âmbito do Comitê de Investimento e seus órgãos subsidiários.

Parcela importante da atuação brasileira tem relação com as Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais. Componente da Declaração de Investimento, o instrumento estabelece recomendações para promover “conduta empresarial responsável” (RBC, na sigla em inglês) das empresas multinacionais e assegurar que suas operações comerciais estejam em harmonia com as políticas governamentais dos países em que atuam. O governo brasileiro participa como associado nas atividades de RBC, hoje conduzidas no Grupo de Trabalho sobre Conduta Empresarial Responsável (WPRBC, na sigla em inglês), estabelecido em 2013.

O governo brasileiro participou do exercício de atualização das Diretrizes da OCDE, concluído em 2010. Entre outros elementos,

211 Despacho Telegráfico 376 para a Embaixada em Paris, de 14/04/2010.

212 Telegrama 402 da Embaixada em Paris, de 15/03/2010. Na avaliação da OCDE, a nova lei da concorrência do Brasil (em vigor a partir de 29/05/2012) contemplaria elementos em consonância com recomendações apresentadas pelo Comitê, a exemplo de providências para a notificação de fusões, elevação nos montantes de multas, adoção de sanções criminais mais incisivas e reorganização do SBDC.

a atualização examinou a atuação dos Pontos de Contato Nacionais (PCNs), instâncias que conferem apoio à implementação das Diretrizes. Tal desdobramento resultou em esforços para fortalecimento do PCN brasileiro (centralizado no Ministério da Fazenda), à luz de críticas sobre sua eficiência operacional em anos anteriores²¹³, associadas à sua limitação de meios para reação apropriada a denúncias apresentadas contra empresas multinacionais no país. O governo brasileiro também participou do primeiro Foro Global sobre RBC (junho de 2013) e tem organizado *workshops* internacionais, como parte das atribuições de promoção das Diretrizes. O Brasil ainda ocupa, desde 2013, uma das três vagas no *bureau* do WPRBC.

O engajamento brasileiro nas atividades do Grupo de Trabalho tem refletido percepção de benefícios potenciais, decorrentes de: (i) interesse do Brasil, na condição de receptor líquido de investimento direto externo, em código voluntário de responsabilidade empresarial, em benefício de regulação mais eficiente de operações comerciais de empresas multinacionais no território nacional; (ii) interesse prático em “aprendizado entre pares” e treinamento dos PCNs, inclusive em matéria de mediação e técnicas de solução de conflitos, e de maior divulgação das Diretrizes e do trabalho dos PCNs junto à comunidade empresarial; e (iii) vantagens de ampliação do leque de jurisdições e empresas multinacionais integradas aos compromissos do instrumento (na forma de “nivelção” de condições de concorrência com empresas brasileiras, p.e.), por meio de flexibilização do processo de adesão às Diretrizes²¹⁴.

O governo brasileiro também seguiu atuando, como participante, nas atividades do Comitê de Investimento e de sua Mesa-redonda sobre

213 O período registrou críticas provenientes tanto do meio sindical brasileiro (Telegrama 754 da Embaixada em Paris, de 04/05/2011), como da própria Organização, no âmbito de encontros anuais dos PCNs (Despacho Telegráfico 408 para a Embaixada em Paris, de 23/06/2008).

214 Tal discussão foi conduzida no WPRBC em 2015, sem consenso entre seus participantes. Entre as alternativas consideradas, o Brasil e outros participantes apoiaram maior flexibilidade para novas adesões restritas às Diretrizes, em contraponto à exigência atual de adesão plena à Declaração da OCDE sobre Investimento Internacional (Despacho Telegráfico 727 para a Embaixada do Brasil em Paris, de 09/10/2015).

Liberdade de Investimentos (FOI, na sigla em inglês). Em contraponto ao engajamento mais direto nas atividades sobre RBC, a participação nacional no Comitê refletiu diferenças entre a abordagem tradicional da OCDE para acordos de promoção e proteção de investimentos (APPIs) e as posições do Brasil, consolidadas a partir de grupos de trabalho interministeriais que examinaram o tema desde a retirada do Congresso Nacional, em 2002, dos APPIs firmados pelo país nos anos 1990.

O governo brasileiro tem demonstrado abertura ao diálogo com a OCDE sobre a matéria, refletida em apoio ao estabelecimento de (i) um banco de dados da OCDE sobre acordos internacionais de investimento, proposto em 2006²¹⁵; e (ii) um Diálogo da OCDE sobre Acordos de Investimento, proposto em 2015 (comentado no capítulo anterior). Em contraponto, o Brasil apresentou, em diferentes ocasiões, avaliações distintas àquelas de membros e secretariado da OCDE sobre temas como custos e benefícios de APPIs, mecanismos de solução de controvérsias em APPIs (a exemplo da cláusula investidor-Estado) e os impactos desses acordos sobre a atração de investimento direto externo.

Embora o Brasil ainda não tenha participação formal em atividades do Comitê de Governança Corporativa, registram-se determinados desdobramentos de sua atuação naquela instância. A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) tem participado, na condição de convidado, em determinadas reuniões do Comitê, a exemplo de revisão por pares sobre o sistema de regulação e supervisão do mercado de capitais brasileiro, em 2013. O exercício denotou avaliação satisfatória sobre o escopo de atuação e independência da estrutura supervisora no Brasil, a capitalização do mercado brasileiro e o comprometimento de governo e empresas com parâmetros internacionais de governança corporativa, além de recomendar atuação mais incisiva na implementação de decisões relativas a empresas estatais²¹⁶.

215 Telegrama 480 da Embaixada em Paris, de 15/04/2006.

216 Telegrama 687 da Embaixada em Paris, de 19/04/2013.

A CVM também participou, na condição de associado, da revisão dos Princípios de Governança Corporativa do G20/OCDE (aprovados pela OCDE em 2004 e endossados pelo G20 em 2009). Ao longo do processo, os representantes da Comissão sinalizaram conforto com sua condução e resultados, à luz de proximidade entre a legislação brasileira e os princípios consagrados na OCDE. Sublinharam, ainda, a importância de participação brasileira no Comitê, em três planos: (i) relevância da OCDE como foro multilateral sobre governança corporativa; (ii) impactos positivos do diálogo com outros reguladores nacionais, em matéria de aperfeiçoamento das práticas de governança corporativa no Brasil; (iii) avaliação de que a Mesa-redonda da OCDE sobre Governança Corporativa na América Latina (estabelecida no ano 2000, com reuniões anuais) seria foro privilegiado de contato regular, em torno de tópicos substantivos, entre a CVM e seus homólogos na região²¹⁷.

Tal perfil de atuação tem motivado convites da OCDE para a atuação do governo brasileiro como participante no Comitê e em seu Grupo de Trabalho sobre Propriedade Estatal e Práticas de Privatização (WPSOPP, na sigla em inglês).

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) tem participado de reuniões e atividades do WPSOPP, na condição de convidado. Entre tais atividades, registra-se a revisão dos Princípios de Governança Corporativa de Empresas Estatais, conduzida em 2015, em torno de tópicos como justificativas para a propriedade estatal, funções do estado na condição de proprietário, transparência, responsabilidades de conselhos e condições propícias à “neutralidade competitiva” entre empresas estatais e privadas nos mercados.

O tópico da “neutralidade competitiva” tem sido abordado em projetos da OCDE, baseando-se na percepção de que empresas estatais, em economias emergentes, se beneficiariam de condições vantajosas

217 Telegrama 441 da Embaixada em Paris, de 24/03/2014.

(de acesso a financiamento, por exemplo) que poderiam distorcer mercados, inclusive internacionais. No caso do Brasil, registraram-se críticas ocasionais à atuação do BNDES, no âmbito da Organização, centradas na avaliação de que o crescimento de suas operações teria “deslocado” outras instituições do mercado de crédito e contribuído para alocação ineficiente de recursos (por meio de política de “campeões nacionais”)²¹⁸. Em 2009, houve discussão no governo brasileiro sobre uma proposta de avaliação da OCDE sobre a governança corporativa de empresas estatais no Brasil, exercício que não se concretizou²¹⁹. No momento, o MPOG tem demonstrado interesse na discussão de tópicos relativos a práticas de privatização e implementação das diretrizes de governança corporativa.

O diálogo entre o Brasil e a OCDE em matéria de *tributação* constitui exemplo diferenciado de evolução, na medida em que se observou aproximação significativa no período, em paralelo com a persistência de diferenças em determinados tópicos de cooperação tributária.

A aproximação entre a Secretaria da Receita Federal (SRF) e o Centro da OCDE para Política e Administração Fiscal (CPTA, na sigla em inglês) contemplou uma vertente institucional, centrada em: (i) diálogo sobre possível apoio da Organização ao projeto de reforma tributária no Brasil, refletido em contatos da OCDE com a SRF e o então relator do projeto, culminando em missão da Organização ao Brasil (março de 2009) para participar de seminário sobre o tema no Congresso Nacional; (ii) realização da primeira visita de Secretária da Receita Federal à OCDE, em julho de 2009, com os objetivos de aprofundar conhecimento sobre o trabalho do CPTA e identificar possibilidades de cooperação com a OCDE, também à luz do trabalho iniciado pelo G20 no combate a paraísos fiscais²²⁰.

218 Telegrama 608 da Embaixada em Paris, de 25/04/2014.

219 Despacho Telegráfico 630 para a Embaixada em Paris, de 12/08/2009.

220 Telegrama 1108 da Embaixada em Paris, de 09/07/2009.

Em setembro de 2009, o Brasil ingressou no Fórum Global sobre Transparência e Troca de Informações Tributárias (comentado no capítulo 3). No âmbito doméstico, os avanços no tratamento do tema culminaram na retirada de reservas brasileiras ao artigo 26 da Convenção Modelo da OCDE sobre Tributação da Renda e do Capital (centrado em modalidades de troca de informações), as quais representavam barreira ao diálogo entre a SRF e a Organização²²¹. No âmbito do Fórum, o Brasil foi objeto de revisões por pares referentes à denominada “fase 1” (em 2011), que avalia a qualidade dos marcos legais e regulatórios nacionais para a troca de informações, e à “fase 2” (em 2012), que examina a implementação prática dos marcos nacionais²²². Por ocasião da cúpula do G20 de 2011, o governo brasileiro firmou a Convenção de Assistência Mútua Administrativa em Assuntos Tributários, instrumento multilateral de cooperação tributária (com importância para os avanços do G20/OCDE no intercâmbio automático de informações), embora sua ratificação tenha ocorrido apenas em 2016.

A cooperação com a OCDE deu um “salto qualitativo” a partir da adesão brasileira à Declaração da OCDE sobre Erosão da Base Tributária e Direcionamento de Lucros, em 2013, e consequente participação no desenvolvimento do plano de ação sobre BEPS (comentado no capítulo anterior). A SRF participou, de maneira sistemática e continuada, das reuniões e atividades do projeto e seus diferentes grupos de trabalho. Além disso, o Brasil foi eleito (juntamente com China, Índia e África do Sul) para integrar o Bureau do comitê de Assuntos Fiscais da OCDE, em suas atividades de supervisão do projeto BEPS (Bureau Plus). A participação brasileira ocorre na qualidade de associado (em bases paritárias àquelas dos membros), embora se registrem críticas

221 A superação de reservas ocorreu no contexto de revisão interpretativa do governo brasileiro, a qual concluiu que não haveria incompatibilidade entre a legislação nacional e as previsões do referido artigo da Convenção.

222 O exame da fase 2 concluiu que o Brasil seria “largely compliant” no plano da implementação, com desafios pontuais identificados em matéria de acesso à informação tributária. Disponível em: <<http://www.eoi-tax.org/jurisdictions/BR#latest>>.

ocasionais, por parte da SRF, sobre transparência do processo decisório e permeabilidade seletiva do secretariado a posições nacionais.

Os desdobramentos nos últimos anos permitiram aproximação significativa entre Brasil e OCDE, em matéria de cooperação tributária, embora persistam divergências conceituais e metodológicas em matéria de acordos para evitar a dupla tributação, bem como entre a prática brasileira e as Diretrizes da OCDE sobre preços de transferência²²³.

A cooperação brasileira com a OCDE em *temas industriais* apresentou padrões diferenciados no período. Em contraponto à atuação sistemática do Brasil no Comitê do Aço, até 2014, observaram-se determinadas inconsistências no encaminhamento de tópicos relacionados a pequenas e médias empresas e à produtividade.

A participação do governo brasileiro no Comitê do Aço distingue-se por sua longevidade – com o ingresso do Brasil em 1996 – e sua regularidade, por meio de atuação na condição de associado em reuniões e atividades. As reuniões do Comitê têm contado com a participação de representantes do Ministério da Indústria, Comércio e Serviços (menos frequente desde 2014) e do Itamaraty, bem como do setor privado brasileiro. Representante do então MDIC exerceu uma das vice-presidências do Comitê entre 2013 e 2015.

A atuação brasileira no Comitê tem-se amparado em desafios enfrentados pelo setor de aço no Brasil, em decorrência de situação estrutural de excesso de capacidade produtiva global, aliada a pressões comerciais e de custos sobre a competitividade e a produtividade dos produtores brasileiros. O Comitê tem discutido possíveis estratégias de resposta aos desafios em matéria de excesso de capacidade e em áreas como comércio e eficiência energética. Uma condicionante importante

223 A expressão “preços de transferência” baseia-se no montante cobrado por determinada empresa em operações de venda ou transferência de bens e serviços à empresa a ela relacionada. Contempla, portanto, preços que não são negociados em mercado livre e que podem diferenciar-se daqueles observados entre parceiros comerciais não relacionados, com implicações para a arrecadação tributária. A Convenção Modelo da OCDE consagra o princípio denominado *arm's length* para o tratamento da matéria, por meio do qual se busca assegurar que os preços de transferência entre partes de corporações multinacionais sejam estabelecidos com base no valor de mercado, registrado em transações similares entre partes não relacionadas.

das discussões foi a consolidação da China como mercado consumidor e, sobretudo, produtor mundial de aço. Em 2005, o Comitê chegou a discutir uma proposta de acordo multilateral para disciplinar o apoio governamental e regular o desenvolvimento da capacidade de produção instalada, a qual não reuniu consenso. Nos anos subsequentes, o excesso de capacidade afirmou-se como tema prioritário da agenda, em cenário de estabilização da demanda internacional, embora com a realização de novos investimentos no setor. O Comitê também tem discutido o papel da defesa comercial e a implementação de medidas não tarifárias frente ao desafio de sobre capacidade, compreendendo licenciamento não automático, certificação e exigências de conteúdo local.

Por ocasião da mais recente cúpula do G20 (setembro de 2016), sublinhou-se a urgência de respostas ao excesso de capacidade de aço no mercado mundial. Decidiu-se criar o Foro Global do Aço, a ser facilitado pela OCDE e integrado pelos membros do G20 e países interessados da Organização. O governo brasileiro tem apoiado a constituição do foro, que tem por objetivo estabelecer cooperação e trocas de informação, com vistas a apoiar um ajuste estrutural no setor e evitar medidas distorcivas, a exemplo de subsídios governamentais.

Por outro lado, observaram-se oscilações no tratamento de determinados temas com implicações para o setor industrial, a exemplo de pequenas e médias empresas (PMEs). A cooperação com a OCDE recebeu atenção significativa no começo do período examinado, refletindo-se em (i) realização de Conferência Global da OCDE sobre PMEs e Financiamento do Empreendedorismo, no Rio de Janeiro (março de 2006), reunindo autoridades para discussão de experiências em matéria de apoio a PMEs e acesso a crédito; e (ii) ingresso do Brasil como participante, em 2007, no Grupo de Trabalho sobre Pequenas e Médias Empresas e Empreendedorismo. Subsequentemente, houve dificuldades (inclusive orçamentárias), por parte do então MDIC, no envio de representantes às reuniões do Grupo de Trabalho, o que ensejou

decisão de não se renovar a participação brasileira em suas atividades, em 2009.

Desdobramento semelhante foi observado no tocante ao Foro Global sobre Produtividade, plataforma de diálogo e cooperação proposta, em 2015, no contexto da renovação de atividades da OCDE sobre o crescimento da produtividade. Representantes da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) participaram de Diálogo Global sobre o Futuro da Produtividade (Cidade do México), em julho de 2015, ocasião em que se discutiu a criação do Foro Global. Embora a ABDI tenha confirmado interesse em integrar Comitê Diretor do Foro Global, responsável pela condução de seu programa de trabalho, seu compromisso de contribuição financeira voluntária ao Foro não foi objeto de deliberação tempestiva pela Comissão Interministerial de Participação em Organismos Internacionais (CIPOI – órgão estabelecido pelo governo brasileiro, em fevereiro de 2016, para a discussão de aspectos orçamentários e financeiros da matéria). Posteriormente, a ABDI cancelou participação na reunião inaugural do Foro Global (Lisboa, julho de 2016).

A atuação do Brasil no Comitê de Comércio, na condição de participante, também se distingue por sua longevidade (desde 1997) e por desdobramentos diferenciados.

O governo brasileiro tem participado das atividades do Comitê com base em avaliação de seus benefícios potenciais em matéria de intercâmbio de experiências e informações sobre temas comerciais e de discussão técnica sobre tópicos relacionados a negociações multilaterais. A atuação brasileira na discussão dos trabalhos da OCDE, no âmbito do Comitê e de seu Grupo de Trabalho de Comércio, beneficiou-se da participação de representantes especializados do Itamaraty, provenientes da Secretaria de Estado e da Missão do Brasil junto à OMC, modelo de participação menos frequente nos últimos quatro anos.

Um componente importante da atuação consistiu na reação do Brasil às novas iniciativas da OCDE em matéria de comércio em valor adicionado (TiVA), cadeias globais de valor (CGVs) e restritividade no comércio de serviços (STRI), examinadas no capítulo anterior. De modo geral, o governo brasileiro reconheceu a contribuição técnica da Organização à mensuração do comércio em valor adicionado, à compreensão de tendências do comércio internacional e à compilação de informações sobre legislações nacionais de comércio de serviços. Paralelamente, expressou dúvidas sobre aspectos normativos das referidas iniciativas, a exemplo do foco na liberalização do comércio de serviços e na atenção insuficiente a desafios de economias em desenvolvimento na integração a CGVs, no âmbito do Comitê e de outras instâncias onde foram discutidas as referidas iniciativas (como o G20, a partir de 2012).

A exemplo de desenvolvimentos em outros tópicos, a consistência do diálogo técnico beneficiou-se de esforços da Organização em direção ao governo brasileiro, refletidos na realização de missões ao Brasil e em convites para eventos na OCDE. Destaca-se a realização de missão da Organização ao Brasil, em abril de 2014, chefiada por seu diretor de Comércio e Agricultura e integrada por outros representantes do secretariado. A missão viabilizou a organização de mesa-redonda, com representantes de diferentes órgãos governamentais brasileiros, sobre temas relacionados a TiVA e CGVs²²⁴. Na ocasião, órgãos como o IPEA e o então MDIC sublinharam interesse em estudos e cooperação com a OCDE sobre os referidos temas, bem como em eventual adesão brasileira à Iniciativa da OCDE sobre Cadeias Globais de Valor, Transformação Produtiva e Desenvolvimento²²⁵. Representantes do IPEA e da FIESP têm participado de determinadas reuniões da referida Iniciativa na

224 Despacho Telegráfico 302 para a Embaixada em Paris, de 15/04/2014.

225 Lançada em 2013, a Iniciativa constitui plataforma de diálogo sobre políticas, entre países-membros e não membros da OCDE, sobre apoio à transformação produtiva e integração a mercados globais. Ela é coordenada pelo Centro de Desenvolvimento da OCDE e apresenta perspectivas diferenciadas sobre o tema, em relação àquelas da Diretoria de Comércio e Agricultura, ao enfatizar tópicos como formulação de políticas industriais e estratégias para agregação de valor à produção doméstica, por meio de cadeias internacionais.

condição de convidados, embora não se tenha realizado o ingresso formal do Brasil²²⁶.

Ainda no contexto da missão ao Brasil, foi realizada uma mesa-redonda específica sobre o STRI. Do lado brasileiro, sublinharam-se dúvidas sobre (i) a consistência dos esforços da OCDE na quantificação de medidas qualitativas, como leis e regulamentos; (ii) a possibilidade de caracterização de medidas legítimas de regulamentação doméstica como barreiras; e (iii) a eventual utilização dos índices do STRI como parâmetros em negociações de serviços na OMC. Do lado da OCDE, destacou-se interesse específico de auxílio a países na compreensão dos impactos econômicos de barreiras ao comércio de serviços²²⁷. O diálogo sobre o STRI teve desdobramentos adicionais: (i) realização de *workshop* em Brasília, em março de 2016, com a participação de representantes da OCDE e do governo brasileiro, para discussão dos regulamentos setoriais nacionais, no marco da base de dados do STRI; e (ii) apresentação e discussão de estudo do secretariado, em reunião do Grupo de Trabalho do Comitê de Comércio (junho de 2016), sobre o desempenho do setor de serviços no Brasil²²⁸.

Em seguimento ao papel destacado do Brasil na negociação do Entendimento para o Setor de Aeronaves (ASU), concluído em 2007, o país participou da atualização do acordo, concluída em 2011. Ao substituir a versão de 2007, o novo acordo tornou-se o Anexo III do Consenso da OCDE de 2010 sobre Créditos e Garantias à Exportação da OCDE, específico para o setor de aeronaves civis e direcionado à promoção de “neutralidade competitiva” nas condições financeiras praticadas pelo setor. A participação exitosa do Brasil nas negociações tem-se amparado em cooperação interministerial (envolvendo órgãos

226 Por ocasião da 2ª reunião plenária da Iniciativa (Paris, junho de 2014), o representante do IPEA sublinhou interesse em cooperação da OCDE a um projeto estatístico, conduzido pelo Instituto, com o objetivo de identificar fluxos de produtos intermediários e potenciais complementaridades produtivas entre os países sul-americanos (o qual resultou no lançamento, em 2016, da Matriz de Insumo-Produto da América do Sul, contemplando informações sobre dez países da região). Ver Telegrama 971 da Embaixada em Paris, de 04/07/2014.

227 Despacho Telegráfico 262 para a Embaixada em Paris, de 08/04/2014.

228 OCDE. *Services and Performance of the Brazilian Economy: analysis and policy options*. Paris: OCDE, 2015.

como Casa Civil, Ministério da Fazenda, BNDES, CAMEX e o MDIC), sob coordenação do Itamaraty.

O tópico sobre *governança pública e combate à corrupção* tem importância significativa na agenda da OCDE, com reflexos na atuação do Brasil na Organização.

Na condição de associado, o governo brasileiro atua no Grupo de Trabalho sobre Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, ao qual se integrou em 1997. O Grupo de Trabalho monitora a implementação da Convenção sobre a matéria, adotada em 1999, e recomendações relacionadas. Tal monitoramento é realizado no âmbito de revisões por pares que resultam em recomendações, cuja implementação também é objeto de supervisão, em diferentes etapas: adequação da legislação nacional para implementação da Convenção (fase 1); aplicação efetiva da legislação nacional (fase 2); implementação da Convenção e de recomendações apresentadas na fase 2 (fase 3); e implementação de recomendações pendentes e consideração de tópicos transversais (fase 4).

O Brasil adotou a Convenção no ano 2000 e passou, até o momento, por três fases da revisão por pares. No contexto do exame relativo à fase 2, em dezembro de 2007, as principais recomendações apresentadas ao governo brasileiro compreenderam (i) proibição, no regulamento do Imposto de Renda, de dedução de despesas com propinas pagas no exterior; e (ii) adoção de legislação para responsabilização penal, civil ou administrativa de pessoas jurídicas envolvidas em delito de corrupção transnacional. Apesar de avaliação inicial de incompatibilidade com o modelo tributário brasileiro, fundamentado em lista “positiva” de deduções possíveis, a primeira recomendação resultou na emissão do Ato Declaratório Interpretativo nº 32, de 15/10/2009, da Secretaria da Receita Federal²²⁹. Por sua vez, a segunda recomendação foi

229 Segundo o referido Ato, “os pagamentos efetuados a título de recompensa pela prática de infrações legais ou a ela relacionadas, em especial aquelas mencionadas no artigo 1 da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, são indedutíveis na apuração da base de cálculo do Imposto sobre a Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.”

objeto de implementação gradual, culminando no encaminhamento ao Congresso Nacional (fevereiro de 2010) do Projeto de Lei nº 6.828/2010, instituindo a responsabilidade administrativa ou civil de pessoas jurídicas por atos de corrupção praticados contra a administração pública nacional e estrangeira. Nas reuniões de monitoramento da fase 2, em 2010 e 2011, o Grupo de Trabalho reconheceu os avanços do Brasil na implementação de recomendações, embora solicitando a implementação tempestiva da recomendação sobre a responsabilidade civil e administrativa de pessoas jurídicas²³⁰.

Realizada em outubro de 2014, a fase 3 resultou na publicação de nota à imprensa, por meio da qual a OCDE salientou que o “Brasil pôe fim a uma brecha legal do suborno estrangeiro [...]”, referindo-se ao

[...] momento positivo criado por sua nova Lei de Responsabilidade Corporativa, sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas e pelos primeiros indiciamentos em um caso de suborno estrangeiro, para investigar e processar, mais proativamente, o suborno estrangeiro.

Salientou, contudo, um número reduzido de investigações e processos judiciais relacionados ao suborno transnacional, à luz da dimensão da economia brasileira, recomendando esforços mais intensivos de detecção, investigação e repressão ao suborno estrangeiro²³¹. A fase 4 de avaliações deverá ter início em março de 2017, com a expectativa de que o Brasil venha a ser examinado em 2022.

Área sensível de atuação, o tema tem apresentado desdobramentos internos e resultados, beneficiando-se de (i) estrutura institucional de atuação brasileira, com participação e acompanhamento sistemático das atividades do Grupo de Trabalho, a partir de conjugação de esforços entre Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral

230 Telegrama 507 da Embaixada em Paris, de 30/03/2010.

231 Ver Nota de 29/10/2014, acessível em: <<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/o-brasil-poe-fim-a-uma-brecha-legal-do-suborno-estrangeiro-agora-a-ocde-esperana-que-isso-se-traduza-em-aco-es-repressivas-reforadas.htm>>. O Decreto 8.420/2015 regulamentou a Lei n. 12.846 (agosto de 2013), que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

da União (CGU), Procuradoria-Geral da República e Itamaraty; e (ii) natureza sequencial das atividades, refletida em etapas conectadas de diagnóstico, recomendação e monitoramento. Tais resultados conviveram, no entanto, com ruídos no período, associados a elementos como atraso de contribuições financeiras do Brasil²³² e avaliação brasileira de que determinadas propostas no âmbito do GT ultrapassariam seu mandato, ao contemplarem referências e ensaios de discussão sobre desdobramentos de corrupção no âmbito doméstico.

O Brasil atua como participante do Comitê de Governança Pública, desde 2001. Tal participação tem envolvido diferentes órgãos governamentais – com destaque à Casa Civil, à CGU, ao MPOG, ao Tribunal de Contas da União e ao Itamaraty –, os quais têm sublinhado benefícios do diálogo com a OCDE: (i) troca de experiências e boas práticas em tópicos como regulação, gestão pública, integridade e governo aberto; (ii) participação em discussões sobre padrões em avaliações internacionais (na área de governo aberto, por exemplo); e (iii) apoio a políticas públicas domésticas. O último elemento reflete-se no volume considerável de revisões por pares sobre o Brasil, na área de governança pública, sobre tópicos como reforma regulatória, integridade, administração de recursos humanos, fiscalização das contas públicas, desenvolvimento territorial e gestão de recursos hídricos.

A pedido da Casa Civil da Presidência da República, foi realizada uma revisão por pares sobre a política regulatória brasileira, discutida na OCDE em 2007. O estudo examinou o marco regulatório nacional e a atuação das agências reguladoras nacionais nos setores de energia elétrica, telecomunicações, saúde complementar e transportes terrestres, além de apresentar recomendações para o desenvolvimento de abordagem

232 O Grupo de Trabalho constitui instância peculiar na “Parte I” de atividades da OCDE, na medida em que contribuições de países associados, como o Brasil, são direcionadas ao seu orçamento específico. Em gestões realizadas pelo secretariado, assinalou-se que os atrasos de contribuições do Brasil apresentariam consequências sobre o *staff* e a capacidade operacional dessa linha de trabalho. A contribuição ao Grupo de Trabalho é uma das mais elevadas no âmbito da participação brasileira na OCDE (EUR 101,5 mil em 2016). Em 2015 e 2016, o governo brasileiro concentrou esforços na regularização de seus compromissos com o Grupo de Trabalho, resultando no pagamento das contribuições referentes ao período 2013-2016.

consolidada na matéria (*whole of government*), com apoio político em alto nível, e incremento da autonomia de autoridades regulatórias. Em avaliações apresentadas na ocasião, a delegação brasileira destacou a importância do exercício para avaliação de eventuais limitações e aperfeiçoamentos cabíveis à política regulatória nacional e discorreu sobre dificuldades enfrentadas para a consolidação das agências reguladoras brasileiras, nos planos institucional e orçamentário²³³.

O tema foi objeto de seguimento com a realização de Foro Global sobre Governança (Rio de Janeiro, outubro de 2008), organizado pela OCDE e o governo brasileiro sob o tema “Modernizando o Governo: estratégias e ferramentas para a mudança”. Orientado à divulgação e troca de experiências sobre reforma e modernização do estado, o evento contou com apresentações de peritos da Organização e considerações de autoridades brasileiras sobre (i) desafios na administração pública; (ii) objetivos de reforma regulatória no Brasil (em planos como análise de impacto regulatório); e (iii) a importância de cooperação com a OCDE, na forma de acesso mais amplo à experiência internacional na matéria²³⁴.

Por iniciativa do MPOG, em 2009 foi realizada uma avaliação sobre a gestão de recursos humanos na administração pública federal. Realizado em prazo relativamente curto, o relatório que embasou o exame salientou avanços do Brasil em matéria de mérito, integridade, profissionalismo e continuidade do serviço público, bem como limitações de setores com capacitação insuficiente, custos elevados, fragmentação de carreiras e gestão rígida de recursos humanos. As principais recomendações do exercício compreenderam a concentração de esforços em planejamento estratégico, reformulação de processos decisórios sobre remuneração e do sistema de gestão de competências, aperfeiçoamento da avaliação de resultados e disseminação de valores

233 Telegrama 151 da Embaixada em Paris, de 05/02/2008. Os temas de política regulatória eram acompanhados no âmbito de grupo de trabalho do Comitê de Governança Pública até 2009, quando foi criado o Comitê de Política Regulatória da OCDE.

234 Despacho Telegráfico 685 para a Embaixada em Paris, de 08/11/2008.

para a prestação de serviços ao público²³⁵. Com a mudança de governo, em 2010, houve descontinuidade no acompanhamento do tema, o que motivou esforços do MPOG, a partir do final de 2011, para retomada do diálogo com a OCDE e organização de um *workshop* sobre política de recursos humanos (centrado no diagnóstico e recomendações do relatório)²³⁶.

Também foi realizada, em outubro de 2010, uma revisão por pares sobre integridade no Brasil. A avaliação, objeto de solicitação voluntária da CGU, teve o objetivo de examinar a implementação de instrumentos para identificação e combate a atos de corrupção em operações com órgãos públicos no Brasil. O relatório que amparou a avaliação conferiu atenção especial a setores como o sistema de compras governamentais em nível federal, a administração fiscal e o gerenciamento de programas sociais de combate à pobreza. Em plenária, foram abordados tópicos como mecanismos de transparência do orçamento da União, controles internos sobre o dispêndio público brasileiro, legislação e códigos de conduta para o funcionalismo público e em compras públicas. Os participantes do exercício destacaram a iniciativa do Brasil de solicitar a avaliação, bem como a natureza inédita do exercício realizado, tratando-se da primeira avaliação abrangente sobre integridade elaborada pelo secretariado²³⁷.

Também se destacam iniciativas de cooperação entre a OCDE e o Tribunal de Contas da União (TCU), a partir de 2011, com a assinatura de memorando de entendimento para a realização de revisão por pares sobre o processo de supervisão das contas públicas brasileiras. Discutido em 2012, o relatório destacou a atuação do TCU, com foco na auditoria da Prestação de Contas da Presidência da República, e apresentou recomendações para melhor compreensão, por parte do Tribunal, de desafios à utilização da auditoria (especialmente no âmbito

235 Telegrama 2 da Embaixada em Paris, de 02/01/2010.

236 Telegrama 153 da Embaixada em Paris, de 26/01/2012.

237 Telegrama 1653 da Embaixada em Paris, de 29/10/2010.

do poder legislativo), bem como para estratégia de comunicação sobre suas conclusões. A referida cooperação teve seguimento na forma de missões técnicas e de alto nível²³⁸, bem como do lançamento de projeto que culminou na apresentação, em 2015, de um relatório conjunto da OCDE e do TCU sobre “Entidades Fiscalizadoras Superiores e Boa Governança: supervisão, percepção e visão prospectiva” (em cooperação com entidades fiscalizadoras de dez países). O documento apresenta considerações sobre a evolução das entidades fiscalizadoras superiores, bem como sobre desafios futuros em planos como definição de agendas de atuação, reforço da comunicação entre os níveis de governo, promoção da inovação (em matéria de transparência e prestação de contas) e fortalecimento da confiança entre instituições públicas e cidadãos.

Destacam-se, ainda, outras duas revisões por pares sobre o Brasil, na área de governança pública: (i) um exame sobre as políticas de desenvolvimento territorial, realizado em 2013²³⁹; e (ii) uma avaliação sobre a governança de recursos hídricos no Brasil, contemplando tópicos como integração de ações nos níveis federal, estadual e municipal, e aprimoramento da alocação dos recursos hídricos, à luz de sua utilização para fins hidrelétrico, agrícola, doméstico e industrial. Examinado em 2015, o relatório sobre governança de recursos hídricos resultou de memorando de entendimento, firmado entre a OCDE e a Agência Nacional de Águas em 2013, bem como de missões realizadas pela Organização ao Brasil, no período.

Conclui-se que a cooperação entre o governo brasileiro e a OCDE, em governança pública, viabilizou realização de diferentes projetos e estudos, direcionados a vários tópicos da agenda doméstica. Observam-se,

238 Entre outros elementos, destacam-se a visita do presidente do TCU à OCDE, em maio de 2013, e participação do SG Gurria em seminário internacional, sediado pelo TCU, sobre “Governança e Desenvolvimento: Boas Práticas e o papel do Controle Externo” (novembro de 2015).

239 As discussões sobre a referida avaliação tiveram início em 2009, observando-se determinados contratempos em sua realização (i) percepções iniciais distintas sobre o escopo do trabalho, entre o MPOG (interessado no planejamento de políticas de desenvolvimento territorial) e o secretariado da OCDE (centrado em estruturas de governança e desempenho de políticas nacionais); (ii) organização das atividades, com diferenças metodológicas e atraso de órgãos governamentais brasileiros na submissão de informações solicitadas durante a preparação do relatório (ver Despacho Telegráfico 554 para a Embaixada em Paris, de 24/07/2010).

contudo, resultados diferenciados das iniciativas conduzidas, em matéria de continuidade e implementação, em paralelo com fragmentação relativa no diálogo geral sobre governança pública entre o governo brasileiro e a OCDE.

As discussões sobre tópicos referentes a *ciência e tecnologia*, *meio ambiente e agricultura* também apresentaram resultados diferenciados no período.

O Brasil apresentou uma atuação ocasional no Comitê de Política Ambiental, embora ela tenha culminado em avaliação do desempenho ambiental (EPR, na sigla em inglês) do país, em 2015. Em 2007, já se observava interesse significativo da OCDE na realização de EPR sobre o Brasil, em contexto de desejo por diálogo na área ambiental com o país²⁴⁰.

A partir de 2011, foi observada uma participação mais regular do Ministério de Meio Ambiente em reuniões da OCDE, a exemplo do Grupo de Trabalho sobre Informação Ambiental (novembro de 2011), da Conferência Ministerial do Comitê de Política Ambiental (2012), e de reunião da “plataforma de conhecimento sobre crescimento verde” (2013). Tal participação ocorreu de maneira *ad hoc*, com maior frequência na discussão de tópicos como indicadores ambientais e relações entre políticas ambientais e econômicas²⁴¹. Ela refletiu determinados condicionantes: (i) benefícios potenciais, associados à possível contribuição de estudos e análises comparadas à formulação de políticas nacionais, ou ao estabelecimento de plataforma para apresentação das experiências e posições do Brasil em matéria ambiental; e (ii) divergências conceituais do governo brasileiro em relação ao trabalho de “crescimento verde” conduzido na Organização (comentado no capítulo anterior).

Paralelamente, mantiveram-se contatos sobre a possível realização de EPR sobre o Brasil, concretizada após preparação cuidadosa. Em 2014, o secretariado da OCDE realizou duas missões ao Brasil, ocasião

240 Telegrama 568 da Embaixada em Paris, de 25/05/2007.

241 Telegrama 624 da Embaixada em Paris, de 10/04/2013.

em que manteve encontro com representantes do MMA, do Itamaraty e de outros órgãos governamentais sobre a preparação do EPR. Na ocasião, o MMA sublinhou (i) foco do estudo em temas de biodiversidade e áreas de proteção ambiental, considerados menos desafiadores do que o tratamento de tópicos relacionados à mudança do clima; e (ii) referência central dos marcos conceituais das Nações Unidas (e dos acordos emanados da Rio+20) no âmbito do estudo; e (iii) conveniência de participação da CEPAL como colaboradora do estudo²⁴².

Examinado em junho de 2015, o primeiro EPR sobre o Brasil reconheceu avanços significativos na redução do desmatamento, na proteção da biodiversidade (sublinhando-se a contribuição aportada por legislações como o Código Florestal), na extensão de áreas protegidas e na promoção do acesso à água e ao saneamento básico. Em paralelo, o relatório examinou desafios remanescentes no plano ambiental e possíveis oportunidades econômicas (na forma de turismo em áreas protegidas, por exemplo). Também apresentou recomendações para aumento da coerência e efetividade das políticas ambientais no Brasil, contemplando elementos como alocação de recursos humanos e financeiros, aplicação de regulamentos e coordenação horizontal e vertical de órgãos governamentais. O exercício foi considerado exitoso no âmbito da OCDE, à luz dos avanços no Brasil e da qualidade técnica da participação brasileira no exame em plenária. Após o EPR, caberá observar o seguimento da atuação brasileira no Comitê, sublinhando-se ausência de participação do país já na reunião ministerial de meio ambiente da OCDE, realizada no ano seguinte (setembro de 2016).

Em 2007, o governo brasileiro ingressou no Comitê de Políticas Científicas e Tecnológicas, na condição de participante. Entre os fatores que condicionaram tal ingresso, destaca-se o interesse em (i) acesso a experiências e parâmetros de inovação e desenvolvimento científico

242 Despacho Telegráfico 60 para a Embaixada em Paris, de 30/01/2014. Em consonância com a prioridade conferida à realização do EPR, parte significativa de seus custos foi coberta pela OCDE e outros países doadores (cabendo ao MMA parcela de EUR 150 mil, de total estimado em EUR 400 mil para o estudo).

adotados pela OCDE, à luz do perfil de seus membros em matéria de investimento em pesquisa, ciência e inovação; (ii) trabalho do Comitê no aperfeiçoamento de indicadores e fortalecimento da interação entre governos, instituições de pesquisa e setores empresariais; e (iii) compartilhamento das experiências nacionais, insuficientemente refletidas em indicadores tradicionais, em áreas como indústria cultural e indústrias criativas²⁴³.

Embora o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Itamaraty tenham participado de reuniões do Comitê e, ocasionalmente, de seus órgãos subsidiários, o trabalho realizado pela Organização na área de inovação abre possíveis oportunidades para atuação de outros órgãos governamentais com interesse na matéria, a exemplo do Ministério da Indústria, Comércio e Serviços e do IPEA. Em contraponto, persistem diferenças de posição sobre determinados tópicos, a exemplo de propriedade intelectual (comentado no capítulo anterior). No período, observaram-se percepções divergentes sobre temas como a relação de proteção da propriedade intelectual com investimentos e inovação, bem como ruídos em torno de avaliações da OCDE sobre questões de propriedade intelectual no Brasil²⁴⁴.

O governo brasileiro também tem participado, como convidado, de atividades relacionadas ao Comitê de Políticas para a Economia Digital (CDEP), no contexto de importância crescente do tema na agenda internacional. Entre outras atividades, o governo brasileiro (i) participou da conferência ministerial da OCDE sobre economia digital (Cancun, junho de 2016); (ii) colaborou na elaboração do documento “Políticas de Banda Larga para a América Latina e o Caribe: um manual para a política digital”, compêndio de boas práticas e recomendações sobre a matéria relativas aos países da região (preparado em parceria entre a

243 Despacho Telegráfico 166 para a Embaixada em Paris, de 20/03/1999.

244 Em carta ao secretariado da OCDE, em 2007, o então secretário-executivo do Conselho Nacional de Combate à Pirataria (CNCV) expressou desagrado com avaliação da OCDE sobre propriedade intelectual, no âmbito de estudo sobre comércio internacional do Brasil, por desconhecer tanto os esforços do governo brasileiro na proteção e valorização da propriedade intelectual como a complexidade dos desafios na matéria, que apresentariam dimensão internacional (Despacho Telegráfico 641 para a Embaixada em Paris, de 23/10/2007).

OCDE e o BID, e lançado durante a conferência de Cancun); e (iii) tem contribuído à mensuração e análise de estatísticas sobre economia digital, no âmbito do CDEP, em tópicos como saúde, comércio eletrônico e governo digital. Paralelamente, persistem determinadas diferenças entre visões da OCDE e práticas do governo brasileiro sobre políticas para a internet, em torno de elementos como condições mínimas de proteção de dados internacionalmente transmitidos; políticas de incentivo à hospedagem local; compatibilidade entre promoção da segurança e defesa dos direitos humanos (em matéria de privacidade, por exemplo); e o papel da propriedade intelectual na promoção da inovação e do desenvolvimento (em contraponto a posições de países em desenvolvimento sobre tópicos como licenciamento de *software* e conteúdos audiovisuais e conhecimento compartilhado no âmbito da economia digital)²⁴⁵.

Nos últimos anos, também se destaca a participação do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) no diálogo técnico com a OCDE sobre tópicos como *boas práticas laboratoriais e segurança de produtos para o consumidor*.

Desde 2011, o INMETRO participa, na condição de associado, da reunião conjunta (Comitê de Químicos e Grupo de Trabalho sobre Produtos Químicos, Pesticidas e Biotecnologia) sobre questões relacionadas à Aceitação Mútua de Dados na Avaliação de Químicos. Nesse contexto, o Instituto aderiu aos Atos da OCDE relativos à Aceitação Mútua de Dados laboratoriais, para avaliação de substâncias químicas pelos órgãos reguladores nacionais, contemplando testes de segurança (no que tange o meio ambiente e à saúde) para uso de substâncias como agrotóxicos e produtos químicos industriais. O desdobramento apresenta benefícios decorrentes da aceitação obrigatória, por parte dos países da OCDE, dos testes realizados em laboratórios nacionais, em planos como (i) o fortalecimento da estrutura laboratorial no Brasil; e

245 Despacho Telegráfico 439 para a Embaixada em Paris, de 29/06/16.

(ii) a facilitação de procedimentos para as empresas que registram tais produtos, evitando-se a duplicação de testes (com avaliação e registro facilitados de produtos químicos em diferentes países) e reduzindo-se custos e barreiras não tarifárias ao comércio. Desde 2010, o INMETRO também atua, na condição de participante, do Grupo de Trabalho da OCDE sobre Segurança de Produtos ao Consumidor.

O governo brasileiro ingressou no Comitê de Estatística, na condição de participante, em 2006. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) tem atuado em suas reuniões e atividades²⁴⁶, ao passo que outros órgãos participam de projetos pontuais, em função de sua natureza temática. A OCDE tem proposto ao IBGE, desde 2012, a assinatura de memorando de entendimento com o objetivo de fomentar cooperação regular entre as partes, com intercâmbio de especialistas, organização de eventos e troca de informações em atividades estatísticas. A OCDE demonstra interesse em ampliar a integração do Brasil às suas bases de dados, em benefício da regularidade e abrangência de suas estatísticas, bem como da comparabilidade internacional das avaliações conduzidas pela Organização. Do lado do IBGE, identificam-se desafios de apresentação de dados, regularmente solicitados pela Organização com base em suas variáveis e cronogramas de trabalho, não necessariamente compatíveis com metodologias e calendários de divulgação do Instituto. Temas que se encontram na pauta atual de cooperação estatística entre Brasil e OCDE compreendem indicadores multidimensionais de bem-estar, distribuição de renda, contas nacionais e comércio em valor adicionado.

O IBGE tem participado do Foro Mundial de Estatística, Conhecimento e Políticas da OCDE, organizado em bases regulares (com a realização de cinco edições, desde 2004). O Foro tem o objetivo de promover discussão sobre as principais iniciativas da Organização na área estatística, contemplando revisão de métodos de coleta de dados,

246 O IBGE já participava, como convidado *ad hoc*, em reuniões do Comitê desde 2003. Por solicitação do Instituto, o Itamaraty concordou em arcar com as contribuições financeiras ao Comitê, por ocasião do ingresso em 2006, no entendimento de que tal arranjo poderia beneficiar a participação de outros órgãos em suas atividades.

elaboração de manuais (como referências internacionais), harmonização internacional de estatísticas, criação de novos indicadores e sugestões de novas estatísticas nacionais. Não houve participação do governo brasileiro, contudo, em sua 5ª edição (2015), ocasião em que foi lançada a iniciativa “Como Está a Vida na América Latina”, centrada no desenvolvimento de indicadores de bem-estar para os países da região, no marco dos estudos de multidimensionalidade conduzidos pela Organização (comentados no capítulo anterior). Embora o Brasil não integre a referida iniciativa (da qual fazem parte onze países da região), o país foi incorporado à base de dados sobre bem-estar da OCDE (Better Life Index)²⁴⁷.

No período, o Brasil deu continuidade à sua atuação como participante no Comitê de Agricultura (no qual ingressou em 1998). O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o Itamaraty têm participado de reuniões do Comitê, nem sempre com representação técnica continuada em suas diferentes instâncias. A atuação no Comitê apresentaria determinados benefícios, em consonância com o peso doméstico e internacional da agricultura brasileira: (i) troca de experiências sobre formulação de políticas agrícolas; (ii) projeção internacional de avanços da política agrícola e do desempenho agropecuário brasileiro, inclusive no contexto dos níveis reduzidos de proteção ao setor no Brasil (em contraste com os países da OCDE); (iii) participação em estatísticas e estudos de interesse para a política agrícola brasileira, a exemplo das publicações Panorama Agrícola da OCDE/FAO (a qual incluiu capítulo especial sobre o Brasil em 2015) e Monitoramento e Avaliação das Políticas Agrícolas (a qual reúne as estimativas da OCDE sobre apoio oficial a produtores agrícolas); e (iv) participação na discussão internacional de temas da política agrícola.

247 Nota publicada pela OCDE sobre bem-estar no Brasil, em 2016. Disponível em: <<http://www.oecd.org/brazil/Better-Life-Initiative-country-note-Brazil.pdf>>.

Sob a perspectiva do Brasil, alguns dos principais temas discutidos pelo Comitê, nos últimos anos, compreenderam: (i) relação entre produção de combustíveis e desempenho dos mercados agrícolas – com atuação do governo brasileiro no sentido de salientar tanto a existência limitada de evidências empíricas de impactos negativos da produção de biocombustíveis sobre a segurança alimentar, como o desempenho diferenciado da produção de etanol no Brasil (em contraponto a outros modelos de produção de biocombustíveis); (ii) relação entre liberalização do comércio de produtos agrícolas e níveis de bem-estar em países em desenvolvimento – com atuação do Brasil no sentido de salientar impactos negativos do protecionismo agrícola sobre atividades produtivas e condições sociais; (iii) implicações da volatilidade observada em preços de produtos agrícolas – com atuação do governo brasileiro no sentido de sublinhar a necessidade de exame mais fundamentado de causas e intensidade efetiva da volatilidade alegada (tópico discutido durante a presidência francesa do G20, em 2011); e (iv) condicionantes da produtividade e inovação no setor agrícola.

O último tópico motivou a realização de um estudo da OCDE sobre sistemas de inovação agrícola, com a condução de projetos-piloto relativos aos casos de Brasil (com a colaboração do MAPA), Canadá e Austrália. Submetido à presidência australiana do G20, em 2014, o estudo sublinhou a importância de experiências internacionais sobre o estímulo à inovação e à produtividade, na busca de respostas aos desafios de demanda por alimentos, com implicações nos planos da segurança alimentar e da volatilidade de preços agrícolas.

A atuação brasileira em agricultura ainda comporta elemento técnico, associado à participação do país como membro (desde 1999) do Esquema de Sementes Agrícolas para o Comércio Internacional. Tal participação tem o objetivo de facilitar o comércio de sementes produzidas no Brasil, uma vez que a demanda internacional tende a priorizar sementes com certificação. No período em exame, destacam-se: (i) realização de reunião anual do Esquema de Sementes da OCDE

no Brasil (Fortaleza, agosto de 2006); e (ii) interesse demonstrado pelo MAPA em adesão brasileira ao Esquema para Frutas e Hortaliças (tema igualmente submetido à decisão do CIPOI, em função de suas implicações orçamentárias).

A participação do Brasil na discussão de *questões sociais, educacionais, previdenciárias e laborais* apresentou heterogeneidade significativa no período.

Destaca-se a condição do Brasil como único país não membro da OCDE que participa, como associado, nas atividades do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), desde seu ingresso no Conselho Diretor do Programa, em 2013. Iniciado no ano 2000, o PISA avalia, a cada três anos, o desempenho de estudantes de ensino médio de cerca de 70 países, com participação aproximada de 500 mil alunos em cada ciclo. O Programa busca avaliar, de maneira comparativa, conhecimentos e habilidades dos alunos em áreas como leitura, ciências e matemática, resultando em utilização de indicadores educacionais e apresentação de recomendações. O Brasil participou das avaliações do PISA desde seu primeiro ciclo, no ano 2000, apresentando evolução significativa de desempenho entre os países participantes (embora com resultados ainda inferiores à média da OCDE, e com desafios persistentes em matéria de qualidade e equidade no sistema educacional). O governo brasileiro tem sinalizado o objetivo de promover convergência entre o desempenho nacional e a média da OCDE, o que denotaria reflexos do Programa no plano doméstico.

A participação do Ministério da Educação do Brasil no Conselho Diretor apresenta determinadas implicações: (i) maior influência potencial na definição de parâmetros e metodologia do PISA, por meio de atuação em condições paritárias àquelas de membros da OCDE; (ii) obrigações mais amplas em matéria de participação em atividades, contribuições financeiras²⁴⁸, fornecimento de dados para

248 O compromisso com o PISA representa a contribuição financeira mais elevada do Brasil à OCDE (correspondendo a EUR 222,8 mil em 2016).

a implementação do programa de trabalho do PISA e vinculação a conclusões e decisões de seu Conselho Diretor. Em 2013, o Brasil foi eleito para uma das três vice-presidências do PISA, no âmbito do *bureau* de seu Conselho Diretor. O país também sediou, em outubro de 2016, a 42ª Reunião do Conselho Diretor do PISA.

Também se destacam outras modalidades de atuação do Brasil na área educacional: (i) participação nos ciclos de avaliação da “Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem” (TALIS), que examina as condições de trabalho de professores e apresenta recomendações na matéria²⁴⁹; (ii) participação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) em atividades do Grupo de Trabalho sobre Indicadores dos Sistemas Educacionais da OCDE, desde 2008 (e na condição de associado, desde 2013); (iii) atuação como convidado em reuniões do Comitê de Política Educacional. Houve, ainda, discussões entre o governo brasileiro e a OCDE sobre eventual participação do país no Programa Internacional de Avaliação de Competências de Adultos (PIAAC), o qual examina a utilização de conhecimentos e habilidades de adultos em ambientes de trabalho e comunitários, além de amparar o desenvolvimento de estratégias nacionais de capacitação da força de trabalho, em países interessados, no marco da Estratégia de Capacitação da OCDE²⁵⁰.

A participação do governo brasileiro em outras atividades da área social tem sido menos sistemática, a despeito dos avanços observados em políticas domésticas relativas à transferência de renda, trabalho e saúde.

Na área de *trabalho e emprego*, destaca-se a apresentação, em 2013, do estudo “Investindo na Juventude: Brasil”. O relatório foi preparado a

249 Resultados do TALIS têm assinalado que o número de dias letivos no Brasil excede aquele de países da OCDE, embora o salário inicial mínimo de professores no país corresponda a cerca de 30% do salário médio na OCDE. Em 2016, o Brasil não confirmou participação na edição de 2018 do TALIS, no contexto de descontinuidade em equipes governamentais e falta de identificação de linha orçamentária para a respectiva contribuição.

250 As estratégias nacionais buscam integrar diferentes políticas de capacitação, contemplando educação formal, ensino técnico, treinamento e outras modalidades de qualificação. Seu desenvolvimento implica custos financeiros diferenciados (em função de sua abrangência almejada) e participação de equipes diversificadas de especialistas, no tocante tanto a diretorias da OCDE como aos órgãos governamentais envolvidos.

partir de colaboração entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a OCDE, no contexto de estudos conduzidos da Organização sobre os BRICS, e com base em cofinanciamento de OCDE, UE e MTE. O estudo compreendeu tópicos relacionados à inserção de jovens no mercado de trabalho, à atuação do sistema educacional na capacitação dos jovens e ao papel das políticas de emprego na promoção de transição entre a escola e o mercado de trabalho. Elementos sobre o Brasil também têm sido examinados nos relatórios Panorama de Emprego da OCDE, com destaque a tópicos como desafios na promoção do emprego de qualidade, em matéria de seguro-desemprego e formalização do trabalho, e proporção elevada de jovens fora do mercado de trabalho e dos sistemas de ensino e treinamento no Brasil (em proporção superior à média da OCDE). Registrou-se, ainda, participação pontual de ministros do Trabalho e Emprego do Brasil em conferências da OCDE, a exemplo da Conferência Ministerial sobre Trabalho e Emprego, em 2009, e do Foro de Alto Nível sobre Políticas de Migração, em 2014.

O governo brasileiro também atua como participante no Grupo de Trabalho sobre Previdência Privada, no qual ingressou em 2005. Desdobramento no período consistiu na realização de dois eventos no Brasil: (i) a Conferência Internacional da OCDE sobre Pensões Privadas (Rio de Janeiro, maio de 2008), a qual celebrou o trigésimo aniversário do sistema brasileiro de supervisão de fundos de pensão e promoveu intercâmbio de ideias e experiências entre especialistas da OCDE, do Brasil e de outros países latino-americanos; e (ii) o Foro Global sobre Pensões Privadas: reforma previdenciária e desenvolvimento na América Latina (Rio de Janeiro, outubro de 2009), organizado em parceria entre o governo brasileiro, a OCDE e a Organização Internacional de Supervisores de Pensão. Ultimamente, o Ministério da Previdência Social tem sinalizado dificuldades orçamentárias para a participação sistemática no referido Grupo de Trabalho, ao passo que a OCDE tem demonstrado interesse na realização de eventual exame do sistema de previdência social no Brasil.

A participação do Ministério da Saúde em atividades da OCDE tem sido modesta, destacando-se sua atuação no exame em plenária, em 2015, do Estudo Econômico do Brasil, o qual contemplou capítulo específico sobre as políticas e o sistema de saúde no país.

A atuação do Brasil em questões de *desenvolvimento* também apresenta variações no que tange o perfil de participação em atividades do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) e do Centro de Desenvolvimento da OCDE.

A OCDE buscou estreitar o diálogo com o Brasil (e outros parceiros-chave) sobre temas relacionados à assistência ao desenvolvimento, com (i) realização de missões ao país; (ii) convites sistemáticos para as reuniões técnicas e de alto nível do Comitê, a partir de 2010; (iii) convites para o Brasil participar como avaliador em revisões por pares de membros do Comitê; (iv) propostas de cooperação em matéria de troca de estatísticas; e, mais recentemente, (v) proposta para a realização de projeto-piloto, no Brasil, baseado nos parâmetros do apoio oficial total ao desenvolvimento sustentável (TOSSD).

O Brasil tem participado de reuniões técnicas e de alto nível do Comitê, por meio da embaixada em Paris. Também sinalizou, em determinadas ocasiões, interesse em diálogo mais estreito em áreas como organização de informações sobre a cooperação internacional (no contexto preparatório das publicações sobre a “cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional”, coordenadas pelo IPEA e pela Agência Brasileira de Cooperação), avaliação de resultados, gestão e organização institucional de agências de cooperação²⁵¹.

No entanto, a assistência ao desenvolvimento é a área em que persistem divergências conceituais significativas entre o país e a Organização, sem evidências claras de aproximação no período. Entre os elementos de divergência se mencionam: (i) a resistência do Brasil à maior influência da OCDE em processos internacionais, a exemplo da

251 Telegrama 699 da Embaixada em Paris, de 30/04/2010.

Agenda 2030 e das discussões sobre financiamento do desenvolvimento, em contraponto à legitimidade das Nações Unidas (e de instâncias como o Foro de Cooperação para o Desenvolvimento do ECOSOC) na matéria; (ii) a ênfase do Brasil no papel de recursos oficiais (e na importância dos compromissos de AOD) no financiamento do desenvolvimento, em contraponto ao foco de trabalhos do CAD sobre mobilização doméstica de recursos e financiamentos privados; (iii) dúvidas sobre a compatibilidade entre iniciativas do CAD (a exemplo da “eficácia da ajuda” e do TOSSD) e a cooperação internacional prestada pelo Brasil, à luz dos princípios da cooperação sul-sul e seus desafios de mensuração (presença de elementos qualitativos de cooperação técnica, educacional e científica); e (iv) dúvidas sobre possíveis interesses secundários nas iniciativas do CAD, na forma de partilha de custos da assistência internacional ao desenvolvimento (junto a “doadores emergentes”), esvaziamento de compromissos internacionais de AOD e condicionamento de práticas de cooperação sul-sul.

Uma perspectiva distinta tem norteado a atuação do Brasil no Centro de Desenvolvimento da OCDE (cujas características foram comentadas no capítulo 2). O governo brasileiro integra o Conselho Diretor do Centro, como membro, desde 1994²⁵², além de haver exercido uma das vice-presidências em seu *bureau*, entre 2009 e 2013.

O Brasil tem conferido importância estratégica à referida participação, ao reconhecer o potencial do Centro de Desenvolvimento como (i) uma plataforma de diálogo sobre políticas de desenvolvimento, entre países-membros e não membros da OCDE, em bases mais paritárias; (ii) uma ponte entre perspectivas analíticas de países avançados e países em desenvolvimento, no exame de experiências e desafios de políticas públicas; e (iii) possível mecanismo para a disseminação de objetivos relacionados ao desenvolvimento em

252 O Brasil retirou-se do Centro de Desenvolvimento durante os anos de 2003 e 2004, no contexto de dificuldades relativas às contribuições financeiras àquela instância. A participação foi retomada em 2005, após a reforma da escala de contribuições que ocasionou redução significativa nos compromissos financeiros do Brasil (e de outros países não membros da OCDE) ao Centro.

atividades mais amplas da OCDE (embora o Centro não deixe de projetar, de maneira simétrica, valores e perspectivas da Organização em suas relações com países em desenvolvimento).

O Brasil tem sediado determinados eventos do Centro, com destaque a lançamentos de seu relatório Panorama Econômico Latino-Americano (em 2008 e 2016), elaborado em parceria com a CEPAL e a CAF. O governo brasileiro também tem participado de grupos de trabalho no Centro, com destaque aos grupos que discutiram reformas de governança do Conselho Diretor (adotadas em 2014, entre as quais a autorização de contratação, para o secretariado do Centro, de nacionais de países não membros da OCDE), reformas de sua escala de contribuições financeiras e revisões de sua estratégia para novos membros²⁵³. O Brasil não integra, contudo, os diálogos especiais do Centro sobre políticas de desenvolvimento: (i) a Iniciativa sobre Cadeias de Globais de Valor, Transformação Produtiva e Desenvolvimento (comentada anteriormente); e (ii) o Diálogo sobre Políticas de Desenvolvimento Baseado em Recursos Naturais, centrado no intercâmbio de experiências e políticas sobre agregação de valor a partir da exploração de recursos naturais.

Além dos desdobramentos assinalados na sessão, o período também foi marcado pelo interesse da OCDE no aprofundamento de relações institucionais com o Brasil, com destaque à proposta de acordo de cooperação entre o governo brasileiro e a Organização. A próxima seção aborda os avanços observados e as perspectivas relacionadas à matéria.

4.3. O Acordo de Cooperação Brasil-OCDE de 2015

A partir de 2012, o secretariado da OCDE buscou promover uma maior institucionalização do relacionamento entre a Organização e os

²⁵³ O Brasil copresidiu, em 2016, o grupo de trabalho para atualização da estratégia para novos membros (Membership Strategy) do Centro de Desenvolvimento.

parceiros-chave, por meio da negociação de acordos de cooperação e programas de trabalho. Conforme comentado no capítulo 2, foram firmados um acordo marco de cooperação com o governo da Indonésia (2012), um memorando de entendimento com o Ministério do Comércio da China (2014) e um acordo de cooperação com o governo brasileiro (2015).

Comentou-se que o Engajamento Ampliado com grandes economias emergentes teria sido um choque externo que contribuiu para a evolução do relacionamento entre o Brasil e a OCDE, nos últimos anos. Paralelamente, a definição de novas equipes governamentais brasileiras no início de 2015 (inclusive na área econômica), na sequência do processo eleitoral de 2014 e em cenário de deterioração de indicadores macroeconômicos nacionais, teria sido choque interno que contribuiu para os desdobramentos mais recentes.

A relação com a agenda econômica doméstica refletiu-se no teor de nota à imprensa do Itamaraty, de abril de 2015, destacando a decisão de negociar Acordo Marco de Cooperação com a OCDE como “parte da estratégia do governo brasileiro de recriar as bases para um crescimento sustentável da economia”, com promoção de

[...] ganhos sistemáticos de produtividade em sua economia, o que requer um melhor ambiente de negócios, maior qualificação de nossa população, gastos públicos mais eficientes e menos onerosos, políticas de inovação tecnológica que aumentem a competitividade de nossa indústria e uma inserção dinâmica na economia internacional²⁵⁴.

A decisão teve outros condicionantes domésticos, na medida em que o acordo permitiria (i) “aprofundar e sistematizar o relacionamento com a OCDE”, no contexto de desafios de coordenação, avaliação e acompanhamento das diferentes atividades já em curso com a Organização; além de (ii) conferir base jurídica para as contribuições

254 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Acordo Marco de Cooperação com a OCDE. Nota à Imprensa 117, 8 de abril de 2015.

financeiras do Brasil no contexto de sua participação nas diferentes instâncias da Organização. Ela se amparou, ainda, nas mudanças institucionais da OCDE, relacionadas à adesão de países de renda média à Organização e ao lançamento do Engajamento Ampliado, os quais refletiriam o propósito organizacional de “incorporar esses países em suas discussões para melhor levar em conta as transformações da economia mundial em sua atuação”²⁵⁵.

A assinatura do acordo de cooperação entre o Brasil e a OCDE foi precedida de trabalho preparatório, com (i) a realização de uma missão ao país do diretor de Relações Globais da OCDE e da presidente do Grupo de Reflexão Informal da OCDE sobre o Brasil (e representante permanente da Suécia junto à OCDE), em março de 2015, ocasião em que mantiveram encontros com diferentes órgãos governamentais; e (ii) discussão da proposta de acordo no âmbito do Grupo Interministerial de Trabalho (GIT), quando diferentes órgãos governamentais expressaram apoio à negociação do instrumento²⁵⁶.

O acordo de cooperação foi firmado em junho de 2015, à margem da MCM 2015, pelos ministros das Relações Exteriores e da Fazenda do Brasil e o SG Gurría. Seu texto apresenta considerações sobre (i) a colaboração entre o Brasil e a OCDE, refletida em diferentes áreas de trabalho e intensificada desde o Engajamento Ampliado; (ii) a existência de agenda comum de políticas públicas, centrada em integração dinâmica ao comércio mundial, promoção do crescimento inclusivo e ambientalmente sustentável, criação de empregos e qualificação do trabalho; e (iii) a existência de benefícios mútuos da cooperação. O acordo define o escopo geral da cooperação entre o Brasil e a OCDE, com elementos de natureza doméstica (aprimoramento de políticas públicas e apoio à implementação de reformas) e internacional (participação nos diálogos da OCDE sobre “questões globais emergentes”). Também sinaliza abertura a desafios específicos de economias emergentes, ao destacar a importância de

255 *Idem*.

256 Despacho Telegráfico 364 para a Embaixada em Paris, de 28/05/2015.

melhor compreensão dos condicionantes de mudanças estruturais e crescimento de longo prazo em “países em diferentes níveis de desenvolvimento”.

O acordo apresenta um importante elemento organizacional, ao ressaltar o papel do Grupo Interministerial de Trabalho como “principal órgão no Brasil responsável pela coordenação, avaliação, tomada de decisão e acompanhamento dos projetos e outras atividades bilaterais”. Entre as atividades do acordo, destacam-se visitas técnicas e de alto nível, intercâmbio de informações e estatísticas, realização de reuniões e estudos conjuntos, além de maior participação brasileira em órgãos, projetos e desenvolvimento de instrumentos da Organização. De acordo com o instrumento, tais atividades seriam definidas com base em programas de trabalho bienais, estabelecidos pelo governo brasileiro e a OCDE.

A preparação do primeiro programa de trabalho Brasil-OCDE foi objeto de discussão no GIT, precedida do envio de questionário aos diferentes órgãos governamentais envolvidos em atividades da OCDE, contemplando a avaliação dos benefícios da participação em instâncias da Organização, natureza da participação do órgão em atividades da OCDE (nos últimos dois anos), áreas prioritárias para cooperação futura e eventual interesse em missões temporárias para funcionários governamentais na sede da OCDE. Por sua vez, a OCDE realizou missão abrangente ao Brasil, em setembro de 2015, com participação de várias diretorias, programa de discussões temáticas com os órgãos governamentais brasileiros (organizadas em torno de cinco subgrupos), realização de seminário sobre o Código de Liberalização de Movimentos de Capitais e de reunião sobre cooperação no contexto do G20.

Tais esforços resultaram na apresentação, em novembro de 2015, da Declaração Conjunta sobre o Programa de Trabalho Brasil-OCDE 2016-17, novamente firmada pelos ministros das Relações Exteriores e da Fazenda do Brasil e pelo secretário-geral Gurría (em visita ao Brasil).

No plano conceitual, o documento reflete avaliação de que o avanço no diálogo não constituiria quebra estrutural, ao se amparar em relações que datam da década de 1990 e se traduzem, “nos últimos anos, em contínua intensificação da participação do Brasil em diversos órgãos da OCDE, bem como em projetos e revisões por pares conduzidas pela Organização”. O documento reitera o objetivo de benefícios mútuos, com: (i) perspectiva brasileira de que a cooperação com a OCDE facilitaria o enfrentamento de desafios no plano das políticas públicas domésticas; e (ii) avaliação de benefício para a OCDE de participação ativa do Brasil no intercâmbio de experiências e conhecimento em suas instâncias.

O programa de trabalho Brasil-OCDE para 2016-2017 contempla 126 iniciativas para exame e implementação, em cinco subgrupos: 1) questões econômicas, comerciais, industriais e financeiras; 2) governança pública e combate à corrupção; 3) ciência, tecnologia, meio ambiente e agricultura; 4) questões sociais, educacionais, previdenciárias e laborais; e 5) desenvolvimento. As iniciativas apresentam características diferenciadas, compreendendo “atividades, estudos e outras iniciativas relacionadas”, participação adicional em órgãos e atividades da OCDE, adesão a instrumentos legais e realização de outros estudos potenciais.

O primeiro grupo (atividades, estudos e outros) reúne 60 iniciativas, contemplando realização de eventos, participação em estudos e diálogos de políticas da OCDE, participação em reuniões e realização de avaliações prioritárias para o Brasil (a exemplo de exames sobre políticas de inovação, gastos públicos e políticas agrícolas no Brasil). Tais atividades estão distribuídas entre os subgrupos 1 (vinte iniciativas), 2 (dez), 3 (quinze), 4 (nove) e 5 (seis iniciativas). O segundo grupo (participação adicional em órgãos e atividades da OCDE) reúne 29 atividades, distribuídas entre os subgrupos 1 (nove iniciativas), 2 (três), 3 (oito), 4 (seis) e 5 (três iniciativas). O terceiro grupo reúne cinco instrumentos aos quais o Brasil tenciona aderir (nas áreas de

concorrência e governança corporativa, sobretudo), bem como treze instrumentos para avaliação, com vistas a eventual adesão (nas áreas de economia digital e política social, sobretudo). O quarto grupo contempla 19 possíveis estudos e avaliações sobre o Brasil, cuja realização seria condicionada pela definição de escopo e recursos financeiros (com três avaliações no subgrupo 1, dez no subgrupo 2, uma no subgrupo 3, e cinco no subgrupo 4).

O exercício comparado revela número mais elevado de atividades no subgrupo 1, o que refletiria o peso dos temas econômicos, comerciais e financeiros na agenda da OCDE, em contraponto a um número mais restrito de atividades no subgrupo 5 (cujo escopo é limitado às atividades do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento e do Centro de Desenvolvimento). É previsto um número significativo de iniciativas nos demais subgrupos, com algumas especificidades: (i) o subgrupo de governança pública e combate à corrupção destaca-se por número elevado de eventuais estudos e avaliações (em consonância com o peso desses temas no total de exames da OCDE sobre o Brasil, nos últimos anos); (ii) determinadas iniciativas no subgrupo de ciência, tecnologia, meio ambiente e agricultura refletiriam o interesse brasileiro no tratamento de temas como inovação, em paralelo com desdobramentos recentes no diálogo com a OCDE sobre meio ambiente e economia digital.

Com a assinatura do programa de trabalho, o cenário da participação brasileira na OCDE é condicionado por oportunidades e desafios de atuação em instâncias, adesão a instrumentos e realização de estudos e avaliações. A participação formal do Brasil atualmente compreende 47 instâncias e projetos da OCDE, nas categorias de membro, associado ou participante²⁵⁷, ao passo que o programa de trabalho prevê a possibilidade de participação do Brasil em 43

257 Cálculo realizado, compreendendo instâncias principais (a exemplo de comitês) e seus órgãos subsidiários (a exemplo de grupos de trabalho e foros globais), bem como projetos especiais (a exemplo do BEPS) que contemplam a participação formal dos países (ver anexo).

instâncias adicionais, sobretudo como convidado²⁵⁸. A implementação plena do programa resultaria, portanto, em participação regular do Brasil em 90 instâncias da OCDE.

Por ocasião da assinatura do programa, o governo brasileiro era parte de 26 instrumentos legais da OCDE. Uma vez que o programa contempla a perspectiva de adesão a cinco instrumentos, bem como a avaliação sobre a possibilidade de adesão a treze instrumentos adicionais, também se conclui que sua implementação plena resultaria em extensão significativa da integração brasileira ao *acquis* normativo da Organização. O programa prevê, ainda, avaliações prioritárias da OCDE sobre três tópicos de políticas públicas brasileiras, além de discussão sobre avaliações de outros 19 tópicos de interesse potencial. Os desafios na matéria compreendem a identificação de recursos financeiros para sua implementação (tratando-se de atividade relativamente onerosa, no âmbito da Organização) e a disponibilidade de recursos humanos para interação adequada com os especialistas da OCDE, durante o processo preparatório, etapa fundamental para o equilíbrio final de seus resultados.

Uma avaliação da Embaixada do Brasil em Paris, em julho de 2016, sinalizou ritmo satisfatório de implementação parcial do programa, com: (i) progresso na implementação de 44 das 60 atividades na sessão sobre “áreas para cooperação e atividades”; (ii) execução em curso de 14 das 29 atividades para participação adicional do Brasil em instâncias na OCDE; (iii) avaliação, em estágio conclusivo, de 1 entre os 18 instrumentos propostos para adesão do Brasil; e (iv) avanços na consideração de 2 estudos, no âmbito dos 19 “estudos e análises potenciais” da sessão IV do documento. O exercício indicaria progresso na implementação do programa de trabalho (contemplando 48,4% das atividades previstas), com a identificação de desafios específicos nas sessões III e IV do

258 A principal exceção a tal constatação seria a proposta de atuação do Brasil como participante no Comitê de Assuntos Fiscais e órgãos subsidiários (iniciativa 62 do programa de trabalho), o que corresponde a um total de quinze instâncias em função da variedade de grupos de trabalho no âmbito do Comitê.

documento, cuja execução é condicionada por exame de compatibilidade entre instrumentos legais da OCDE e marcos normativos nacionais e por identificação de fontes de financiamento para estudos e avaliações²⁵⁹.

O Grupo Interministerial de Trabalho tem buscado reunir-se com periodicidade trimestral, com o objetivo de monitorar o cumprimento do programa de trabalho. A importância de avanços no exame dos instrumentos legais e a possibilidade de identificação de fontes externas de financiamento para os estudos propostos têm sido elementos discutidos pelo GIT²⁶⁰, em paralelo com desdobramentos que não se relacionam diretamente com o programa, a exemplo de proposta de acordo para o estabelecimento de escritório da OCDE no Brasil (apresentada pela Organização) e de considerações sobre a eventual adesão brasileira a instrumentos adicionais, a exemplo do Código de Liberalização de Movimentos de Capitais.

O momento atual coincide com manifestações mais significativas e recorrentes, por parte do secretariado e de países-membros, de interesse em adesão do Brasil à OCDE. Tais manifestações se amparam na observação de avanços no relacionamento do Brasil com a Organização e de reconhecimento de proximidade relativa entre os princípios da OCDE e o modelo econômico e social brasileiro (inclusive em comparação com os demais parceiros-chave). Elas também resultam em um questionamento mais sistemático sobre as expectativas do Brasil em relação ao futuro de seu relacionamento com a OCDE.

4.4. Desafios e oportunidades na cooperação do Brasil com a OCDE

A sessão busca identificar desafios e oportunidades na cooperação do Brasil com a OCDE, exercício prospectivo que não se confunde com a avaliação de impactos potenciais de cenários alternativos de

259 Telegrama 955 da Embaixada em Paris, de 28/07/2016.

260 Despacho Telegráfico 208 para a Embaixada em Paris, de 05/04/2016.

relacionamento com a Organização²⁶¹. A identificação de oportunidades e desafios ampara-se em elementos salientados nos capítulos e sessões anteriores: (i) características de funcionamento da OCDE; (ii) avanços e limitações nas mudanças institucionais e temáticas da Organização, nos últimos anos; e (iii) padrões distintos de progresso e dificuldade na atuação brasileira em instâncias e atividades da OCDE.

As oportunidades potenciais ampliam-se com a maior abertura à participação horizontal e vertical do Brasil em estudos, instrumentos e instâncias de trabalho da OCDE, contemplando elementos de natureza interna e externa. O primeiro elemento consiste em *apoio* à formulação e condução de políticas domésticas, no contexto de (i) atuação da OCDE como *think tank*, com secretariado amplo e qualificado, e foro de cooperação entre “pares”, resultando em conhecimento cumulativo de experiências nacionais e modelos de políticas públicas; (ii) avanços recentes da OCDE em tópicos de interesse para economias emergentes, como crescimento inclusivo, qualidade do trabalho, economia política de reformas, multidimensionalidade do bem-estar, inovação e produtividade, confiança no setor público e condução de ajustes fiscais; e (iii) atenção crescente da OCDE a oportunidades e desafios prospectivos em áreas como a “próxima revolução produtiva”, o “futuro da produtividade” e “benefícios da economia digital”. Conforme salientado no capítulo 3, trata-se de elemento relevante no ciclo atual de políticas públicas no Brasil.

261 O exercício proposto tem natureza distinta de eventual avaliação de impactos, para o Brasil, do relacionamento com a OCDE. A avaliação de impactos compreenderia elementos correntes e prospectivos, de natureza mais ou menos tangível e dependentes do modelo específico de relacionamento. Além de elementos abordados na sessão, a avaliação de impactos requereria a consideração de fatores como ganhos de reputação junto a investidores internacionais (em virtude de “selo de qualidade” projetado sobre políticas públicas brasileiras) e perdas simbólicas e de representação para a atuação brasileira no G77, por exemplo. (ver COZENDEY, Carlos Márcio B. O Brasil e a OCDE: não é de hoje, não é para amanhã. *Pontes*, v. 3, n. 4. International Centre for Trade and Sustainable Development, 2007. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/o-brasil-e-a-ocde-nao-e-de-hoje-nao-e-para-amanha>>. Além de assinalarem o impacto potencial do relacionamento com a OCDE sobre a qualidade das políticas públicas e a implementação de reformas no Brasil, Almeida e Pfeifer (2015) identificam determinados benefícios do ingresso do país como membro pleno da OCDE: (i) impactos positivos sobre a percepção de agências classificadoras de risco; (ii) “antídoto” potencial contra a implementação de medidas econômicas heterodoxas; e (iii) ampliação do poder relativo do Brasil no sistema internacional, por meio de estabelecimento de “padrão de relações e práticas virtuosas” (ver ALMEIDA, Paulo Roberto; PFEIFFER, Alberto. O Brasil na OCDE: a hora da plenitude. *O Estado de S. Paulo*, E2, 22/08/2015).

O segundo elemento consiste na disponibilidade de *plataforma para a discussão de avanços domésticos em políticas públicas*. A participação em reuniões e estudos da OCDE confere oportunidade adicional para projeção internacional de avanços das políticas brasileiras em áreas como transferência condicionada de renda, redução do desmatamento, salário mínimo e produtividade agrícola, sobretudo em comparação com o universo de países-membros. Ela também oferece espaço para diálogo sobre elementos das políticas públicas brasileiras que possam ser objeto de avaliações dissonantes por membros da OCDE (mesmo no âmbito de outros organismos internacionais), a exemplo de políticas macroeconômicas.

Conforme observado no capítulo 1, as atividades fundamentais da OCDE contemplam diálogo sobre políticas e intercâmbio de experiências nacionais. Ocasionalmente, elas resultam em instrumentos legais, os quais contribuem para a definição de boas práticas ou padrões em tópicos da agenda de políticas públicas. Sob tal perspectiva, a participação brasileira constitui uma oportunidade para *exercício de influência na negociação de padrões internacionais*, podendo-se recordar a atuação do Brasil no tocante ao Entendimento Setorial Aeronáutico, ao projeto BEPS e à revisão tanto das Diretrizes para Empresas Multinacionais como dos princípios de Governança Corporativa, instrumentos da OCDE com importância na definição de padrões internacionais em suas áreas respectivas.

A atuação do Brasil em instâncias da OCDE confere, ainda, *espaço adicional para diálogo sobre temas da agenda internacional*, inclusive em tópicos abordados por outros organismos, como comércio, agricultura, estabilidade financeira e investimentos. Tal oportunidade compreende a discussão de modelos nacionais para o tratamento de tópicos globais, como acordos internacionais de investimento, bem como de estudos técnicos da Organização com implicações para processos conduzidos em outros organismos.

Em contraponto, a participação brasileira na OCDE enfrenta determinados desafios. A combinação entre ampliação da atuação

horizontal do Brasil em diferentes instâncias e projetos e o padrão de cooperação descentralizada entre a OCDE e órgãos governamentais brasileiros resulta em desafios à *coordenação interna da participação brasileira na Organização*. Tais desafios são mais importantes em matéria de: (i) identificação de custos e benefícios de iniciativas com implicações para diferentes órgãos governamentais (em paralelo com a tendência de maior cooperação entre diretorias da OCDE, no marco de projetos específicos); (ii) identificação de prioridades para o governo brasileiro, no âmbito de iniciativas da OCDE com natureza cumulativa e origem frequente no secretariado ou em países-membros (*supply-driven*); e (iii) monitoramento da consistência de atuação na OCDE, no que refere-se à implementação de iniciativas, ao longo do tempo, e à sua compatibilidade com as estratégias gerais do governo brasileiro nos planos econômico e político.

O aprofundamento da relação vertical do Brasil com a OCDE, refletida na adesão a instrumentos e condução de revisões por pares, apresenta desafios relacionados à *compatibilidade de instrumentos e princípios da Organização com práticas e políticas públicas nacionais*. Conforme examinado, a análise do *acquis*, em 2008, ressaltara dificuldades em instrumentos nas áreas tributária (modelo de acordo para evitar a dupla tributação, legislação de preços de transferência) e de investimentos (Código para Liberalização dos Movimentos de Capitais), além da necessidade de avaliação mais ampla dos instrumentos na área ambiental. Entre 2009 e 2016, a OCDE estabeleceu 63 novos instrumentos legais, em áreas como economia digital, tributação, governança corporativa, governança pública e combate à corrupção.

Observam-se, ainda, desafios de natureza administrativa na atuação horizontal e vertical do Brasil na Organização. Tais desafios refletiriam características da participação brasileira na OCDE, relacionadas à sua atuação que já é significativamente diversificada, embora na condição de país não membro (privado de delegação

permanente junto à OCDE) e geograficamente distante da sede da Organização (onde ocorrem suas reuniões).

A participação efetiva em instâncias e atividades requer *disponibilidade significativa de recursos humanos*, por parte dos diferentes órgãos governamentais, para (i) participação em reuniões dos comitês e grupos de trabalho; (ii) apresentação de comentários sobre os estudos e documentos examinados nas diferentes áreas de trabalho; (iii) apresentação de estatísticas nacionais, suficientemente harmonizadas com as variáveis e parâmetros utilizados pela OCDE, para utilização em estudos da Organização; (iv) revisão ou apresentação de informações sobre políticas e legislações nacionais, no contexto de atividades conduzidas pela OCDE; e (v) interação recorrente com o secretariado, no processo preparatório de estudos específicos ou de revisões por pares sobre políticas públicas no Brasil.

A atuação brasileira depende, ainda, do *pagamento de contribuições financeiras* regulares (no caso de participação em instâncias) ou pontuais (para realização de estudos específicos e revisões por pares) à OCDE, ainda que em montante significativamente inferior àquele que corresponderia à participação como membro da Organização. Embora se registre um progresso significativo na superação dos obstáculos legais à realização de contribuições à OCDE, no segundo semestre de 2016 ainda havia atrasos de pagamentos que remontavam ao exercício financeiro de 2013. Tampouco se definiram as fontes de recursos financeiros para a condução das avaliações, previstas no programa de trabalho Brasil-OCDE para 2016-2017, sobre políticas de inovação (iniciativa 39) e políticas agrícolas (iniciativa 40) no Brasil.

Outro desafio consiste em *limitações na consideração de tópicos importantes para economias emergentes*, conforme examinado no capítulo 3. Tais limitações contemplam (i) a dificuldade ocasional de compreensão de características estruturais de economias emergentes e em desenvolvimento, refletida em avaliações críticas sobre elementos como padrões de proteção da propriedade intelectual e participação

do setor público na provisão de financiamentos de longo prazo; e (ii) atenção insuficiente a desafios e objetivos daquelas economias em matéria de transformação estrutural, com recomendações generalizantes sobre tópicos como a integração a cadeias globais de valor, difusão de tecnologia, formalização do mercado de trabalho e crescimento da produtividade no setor de serviços. Um dos objetivos do NAEC foi reforçar a atenção a condicionantes institucionais e especificidades nacionais, nos trabalhos analíticos do secretariado, em contraponto a recomendações abrangentes (do tipo *one size fits all*). Trata-se de esforço ainda em curso, em consonância com a própria tensão, no plano da disciplina econômica, entre propensão a teorias universalistas e atemporais, de um lado, e abertura à consideração de diferentes trajetórias e mecanismos institucionais compatíveis com objetivos de desenvolvimento econômico, de outro²⁶².

Apresentam-se determinadas propostas e observações sobre a atuação brasileira na OCDE, centradas na busca de equilíbrio mais favorável entre oportunidades e desafios identificados. As propostas baseiam-se no binômio *observação-participação*, sublinhado no capítulo 3, e têm como referência imediata o modelo atual de participação do Brasil na OCDE. Ao mesmo tempo, muitos dos elementos abordados seriam compatíveis com modelos alternativos de participação, conforme observado na conclusão geral do trabalho.

No tocante às oportunidades salientadas, a *busca de apoio mais efetivo da OCDE a políticas públicas e reformas no Brasil* poderia beneficiar-se de determinadas linhas de ação, para eventual consideração no âmbito do Grupo Interministerial de Trabalho (GIT).

A primeira delas consiste na *identificação do ciclo de atividades em apoio a objetivos domésticos*. O exame da participação brasileira em atividades da OCDE, com destaque à atuação em instâncias e revisões

262 RODRIK, Dani. *One Economics, Many Recipes: globalization, institutions and economic growth*. Princeton: Princeton University Press, 2007; e RODRIK, Dani. *Economics Rules: the rights and wrongs of the dismal science*. New York: W.W. Norton & Company, 2015.

por pares, revelou que elas apresentaram resultados diferenciados para as políticas nacionais, como reflexo de fatores como (i) o engajamento de equipes governamentais no processo preparatório, (ii) a proximidade entre objetivos de reforma doméstica e princípios da OCDE e (iii) oportunidades de seguimento das avaliações, no âmbito doméstico (a exemplo da realização de seminários conjuntos) ou da Organização (a exemplo de exames subsequentes em comitês ou grupos de trabalho).

A cooperação com a OCDE pode ser fator de apoio à condução de reformas setoriais no Brasil, sobretudo em sua fase inicial (desenho) e em áreas prioritárias. Os impactos da referida cooperação podem ampliar-se com a conjugação de duas ou mais atividades no âmbito de “ciclo” baseado em: (i) realização de missão governamental à sede da OCDE, de natureza exploratória, com o objetivo de identificar experiências relevantes de países-membros e de instrumentos da Organização de interesse potencial para o tópico examinado²⁶³; (ii) organização de seminário no Brasil, com a participação de especialistas da OCDE (entre outros possíveis organismos), para exame de políticas e reformas almejadas no país; (iii) condução de um estudo específico da OCDE sobre a referida área de políticas públicas no Brasil, em formato mais sintético ou mais amplo (no contexto de revisão por pares), com implicações financeiras e procedimentais de conhecimento pleno do órgão interessado; e (iv) participação regular (mesmo na categoria de convidado) em reuniões da instância da OCDE responsável pela área. As duas últimas atividades refletiriam decisão de participação ampliada em área temática, sem implicar sequência temporal rígida (em determinados casos, maior familiaridade resultante de participação

263 Tal etapa viabilizaria ganhos de escala, no exame da experiência internacional, em possíveis áreas de reforma doméstica. Como exemplo do potencial de cooperação na matéria, menciona-se o apoio conferido pela OCDE à realização de seminário, em parceria com a FIESP (São Paulo, novembro de 2015), sobre “Construção de Agenda Positiva para o Brasil: lições de práticas e experiências nacionais”. Na ocasião, a Organização compilou experiências selecionadas de diferentes membros, bem como publicações e instrumentos de interesse para tópicos como planejamento de investimentos em infraestrutura, concorrência e realização de estudos de mercado, integridade no setor público, desburocratização, gestão orçamentária e políticas regulatórias.

prévia, como convidado, em instâncias da OCDE pode resultar em condições mais propícias à condução de revisão por pares).

A segunda sugestão compreende o *incentivo a encontros mais sistemáticos entre representantes técnicos de órgãos governamentais brasileiros e do secretariado da OCDE*, à margem de reuniões de suas instâncias. Tal orientação viabilizaria melhor conhecimento das atividades temáticas conduzidas ou planejadas pela Organização, bem como de projetos e informação acumulada pela OCDE sobre tópicos atuais na agenda de políticas domésticas.

A terceira sugestão contempla a *distribuição mais regular de informações sobre novos estudos temáticos e projetos especiais da OCDE*, aos órgãos governamentais brasileiros, eventualmente com base na compilação de lista de estudos e projetos mais recentes, para circulação durante as reuniões dos subgrupos do GIT.

Segundo núcleo de propostas e observações contemplaria a atuação na OCDE como plataforma para a *discussão de avanços domésticos em políticas públicas*. Têm-se observado tanto a discussão regular de documentos e estudos sobre o Brasil, em instâncias da OCDE, como a organização de reuniões ocasionais com autoridades brasileiras, em visita a Paris, inclusive para a realização de apresentações ao Grupo de Reflexão Informal da OCDE. Outros canais para a disseminação de informações sobre políticas públicas brasileiras seriam (i) a *organização de apresentações em outras instâncias da OCDE*, a exemplo do Centro de Desenvolvimento (o qual mantém ciclo de apresentações, sob o título “DEV Talks”, o qual se poderia beneficiar da participação de secretários de ministérios em visita a Paris, por exemplo); e (ii) a *circulação de notas informativas* sobre desdobramentos de interesse especial.

A atuação brasileira na *negociação de padrões internacionais*, no âmbito da OCDE, tem sido mais efetiva no contexto de (i) participação como associado (em bases mais paritárias àquelas dos países-membros, em matéria de direitos e responsabilidades); e (ii) engajamento significativo de órgãos governamentais, a exemplo das experiências

com a negociação do ASU, do projeto BEPS e da revisão dos princípios de Governança Corporativa. Uma proposta geral para ampliação do raio de influência em estruturas decisórias seria a *apresentação mais sistemática de candidaturas brasileiras às vice-presidências de instâncias* da Organização, as quais detêm atributos especiais na definição da agenda e procedimentos de reuniões. Países-membros e determinados não membros (na categoria de associado) podem apresentar candidaturas, observando-se o número variável de assentos entre as instâncias da OCDE. No momento, o Brasil ocupa vice-presidências em foros como o Conselho Diretor do PISA, o projeto BEPS e o Grupo de Trabalho sobre Conduta Empresarial Responsável, tendo a possibilidade de apresentar candidaturas a instâncias como o Esquema de Sementes, o Centro de Desenvolvimento, o Comitê do Aço, o Grupo de Trabalho sobre Boas Práticas Laboratoriais e o Fórum Mundial sobre Transparência e Troca de Informações Tributárias.

A contribuição brasileira ao *diálogo sobre temas da agenda internacional de políticas públicas* seria beneficiada por participação contínua e consistente nas diferentes instâncias da Organização. Tais condições seriam observadas com o *envolvimento direto de especialistas governamentais nas discussões da OCDE*, por meio da participação de representantes da capital, sobretudo, e apresentação de subsídios à atuação de funcionários diplomáticos baseados em Paris (alternativamente, pode-se retomar a prática de designação de diplomatas especializados em comércio e agricultura, lotados na Missão do Brasil junto à OMC, para reuniões daqueles comitês na OCDE). Outros elementos importantes seriam: (i) atenção à regularidade da *participação brasileira nas discussões no âmbito tanto dos comitês como de seus grupos de trabalho*, caracterizados por atividades de natureza mais técnica; e (ii) foco especial na *apresentação de comentários a projetos de estudos da OCDE na fase inicial (scoping paper)*, mais permeável à discussão de objetivos e metodologias.

A *coordenação interna da participação brasileira na Organização* é o componente central dos desafios identificados. À luz do crescimento projetado da participação em instâncias da OCDE, com o programa de trabalho 2016-2017, a realização de *reuniões mais frequentes dos subgrupos do Grupo Interministerial de Trabalho (GIT)* contribuiria ao monitoramento da implementação do programa e da atuação regular do país nas diferentes atividades da Organização. Sem prejuízo da apreciação de determinados temas pelo GIT (a exemplo do ingresso do Brasil em novas instâncias e adesão a instrumentos), a realização de reuniões trimestrais (ou quadrimestrais) dos subgrupos viabilizaria acompanhamento mais próximo da agenda temática dos comitês e grupos de trabalho.

As atividades previstas no programa de trabalho resultam em sobrecarga aparente de iniciativas no subgrupo 1 (questões econômicas, industriais, comerciais e financeiras), conforme assinalado na seção anterior. Com o intuito de viabilizar uma distribuição mais equilibrada de atividades (uma vez concluído o programa 2016-2017), seria possível projetar a *reorganização dos subgrupos de trabalho*, com estabelecimento de um novo subgrupo e o remanejamento de temas entre subgrupos existentes, com base em critérios de proximidade analítica e participação prevista de órgãos governamentais. Uma proposta possível compreenderia os seguintes subgrupos: 1) questões econômicas e financeiras (tópicos de política econômica, cooperação tributária e investimentos); 2) governança pública e combate à corrupção (em seu formato atual); 3) ciência e tecnologia, economia digital, estatística e aceitação mútua de dados (com retirada dos temas de meio ambiente e agricultura do subgrupo); 4) questões sociais, educacionais, previdenciárias e laborais (em seu formato atual); 5) desenvolvimento e meio ambiente (com integração dos temas de meio ambiente ao formato atual do subgrupo); e 6) comércio, agricultura e indústria (novo subgrupo, reunindo tópicos referentes

aos comitês de Comércio, Agricultura, Aço, Concorrência e Créditos à Exportação).

A consistência da participação brasileira na OCDE tem relação com a coordenação interna. O período examinado registrou episódios de reversão da participação formal (a exemplo do Grupo de Trabalho sobre Pequenas e Médias Empresas) ou de oscilação no processo de ingresso do Brasil (a exemplo do Foro Global sobre Produtividade) em instâncias da Organização. Eventual *orientação geral de participação inicial de órgãos governamentais na condição de convidado*, como etapa prévia ao ingresso formal em instâncias da Organização, poderia contribuir à consistência da participação subsequente em reuniões e projetos conduzidos pela OCDE.

À luz da responsabilidade do Itamaraty na coordenação da participação brasileira na OCDE, a *manutenção de lotação adequada de funcionários na Secretaria de Estado* (com destaque à Divisão de Organizações Econômicas – DIOEC) tem importância natural.

A *mobilização de recursos humanos* para engajamento efetivo nas atividades da Organização é outro desafio identificado. Uma proposta a ser explorada consistiria no incentivo à maior *participação de representantes do IPEA no processo preparatório de reuniões da OCDE*, em apoio aos órgãos diretamente responsáveis pelas áreas de trabalho. O Instituto apresenta características em comum com o próprio secretariado da OCDE, a exemplo da diversidade significativa de áreas de trabalho (relacionadas a políticas de desenvolvimento econômico e social), qualificação do corpo funcional e condução de atividades de pesquisa aplicada. Tais elementos habilitariam participação mais sistemática do IPEA no exame de trabalhos técnicos da OCDE, em tópicos como política econômica, mercado de trabalho, inovação, comércio internacional, política agrícola e cooperação para o desenvolvimento.

O acordo de cooperação firmado entre o governo brasileiro e a OCDE, em junho de 2015, prevê a *realização de missões temporárias de funcionários governamentais brasileiros na sede da OCDE (secondments)*,

com o objetivo de “avançar no entendimento mútuo, contribuir com tópicos de interesse comum e com a execução do programa de trabalho e orçamento da OCDE”. Diferentes órgãos brasileiros têm manifestado interesse na matéria, embora assinalando dificuldades administrativas e legais para o envio de funcionários em missões temporárias (com horizonte projetado de dois a quatro meses) na OCDE. À luz da possível contribuição dessa modalidade para maior familiaridade e adaptação de equipes governamentais à natureza do trabalho da OCDE, seria importante o exame jurídico de sua viabilidade, inclusive no contexto de submissão do acordo de 2015 ao Congresso Nacional.

Outra proposta na matéria contemplaria o *credenciamento de pontos focais dos órgãos governamentais brasileiros no Serviço de Informações dos Comitês da OCDE* (OLIS). O sistema OLIS constitui uma ferramenta de acesso eletrônico aos documentos de trabalho e agendas de reuniões, aberta ao credenciamento de funcionários governamentais de países com participação em instâncias da OCDE. Uma eventual orientação para credenciamento de pontos focais, no âmbito de todos os órgãos governamentais com participação em atividades da Organização, contribuiria para uma obtenção mais ágil de agendas e documentos de trabalho, em benefício da preparação e planejamento da participação brasileira.

Um passo importante na superação de *dificuldades no pagamento de contribuições financeiras* foi dado com o restabelecimento, em 2015, de rubrica orçamentária para pagamentos à OCDE, sob responsabilidade do Itamaraty. Embora tal desdobramento viabilize o mecanismo legal para as contribuições, não previne dificuldades de disponibilidade orçamentária. Embora o Itamaraty seja responsável direto pelo montante de EUR 264 mil, do total de EUR 802 mil correspondentes às contribuições do Brasil à OCDE no ano de 2016, tal valor contempla uma série de comitês e grupos de trabalho com representação principal conduzida por outros órgãos governamentais (a exemplo dos comitês de Concorrência, Agricultura, Governança Pública, Políticas Científicas e Tecnológicas,

Estatística, Grupo de Trabalho sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais e Grupo de Trabalho sobre Previdência Privada). Tal situação enseja uma oportunidade de discussão sobre a *transferência de encargos financeiros, decorrentes da participação formal em determinadas instâncias da OCDE, a órgãos governamentais com responsabilidade primária de atuação*. Um exemplo imediato seria a participação no Grupo de Trabalho sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais, cuja contribuição (EUR 101.402,50) representa cerca de 40% do total de contribuições financeiras à OCDE, sob responsabilidade do Itamaraty, no exercício de 2016.

Uma parcela significativa das atividades da OCDE (a exemplo do Programa Regional para a América Latina e Caribe e da Iniciativa sobre Cadeias Globais de Valor, Transformação Produtiva e Desenvolvimento) é financiada com base em contribuições voluntárias dos países participantes. No contexto da discussão em curso sobre a definição de base legal para a realização de contribuições dessa natureza, por parte do governo brasileiro, seria importante o *exame jurídico de possibilidades para a realização de contribuições voluntárias a iniciativas da OCDE*, eventualmente no marco de ação integrada à Lei Orçamentária anual ou por meio da participação de pessoa jurídica de direito privado (a exemplo de agências como a ABDI).

Outro desafio relevante consiste em uma possível reação às *limitações ainda observadas à consideração de tópicos importantes para economias emergentes na OCDE*. Proposta que poderia contribuir para tal objetivo seria o *fortalecimento da coordenação* entre o Brasil e os demais *parceiros-chave* (China, Índia, África do Sul e Indonésia) sobre temas relativos à OCDE, com (i) a retomada de reuniões de coordenação entre representantes dos cinco países, à margem das MCMs e de outras reuniões particularmente relevantes em instâncias da Organização (em complemento às reuniões regulares entre as respectivas embaixadas em Paris); e (ii) o tratamento de temas afetos ao relacionamento geral com a OCDE (ou temas específicos, como a

cooperação tributária e a cooperação para o desenvolvimento) na agenda de diálogos econômicos ou políticos bilaterais do Brasil com outros parceiros-chave. Embora não se relacione ao propósito de maior abertura da OCDE às perspectivas de economias emergentes, um olhar diferenciado sobre o diálogo com os parceiros-chave também sublinharia o possível interesse “ofensivo” do Brasil em sua adesão a determinados instrumentos da OCDE de que o país é parte, a exemplo das Diretrizes para Empresas Multinacionais e da Convenção sobre Combate ao Suborno de Funcionários Estrangeiros, como passo favorável ao “nivelamento” de condições de concorrência entre empresas brasileiras e daqueles países, com atuação no mercado internacional.

Outras possibilidades de atuação do Brasil, direcionadas ao funcionamento da Organização, compreenderiam: (i) a *participação mais sistemática como examinador em revisões por pares* conduzidas na OCDE, o que permite a apresentação de perspectivas nacionais sobre recomendações para terceiros países – o Brasil tem participado como examinador de Estudos Econômicos de outros parceiros-chave, desde 2013, além de ser convidado para a mesma função em instâncias como o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento; e (ii) a *disseminação de informações sobre oportunidades para contratação de nacionais brasileiros no secretariado da OCDE* – no momento, o Centro de Desenvolvimento é a única instância que pode contratar nacionais de países não membros da OCDE (que sejam membros do Centro), em bases duradouras, ao passo que outras instâncias têm flexibilidade para a contratação temporária de nacionais de não membros (usualmente como consultores em projetos específicos).

O objetivo de maior abertura da OCDE também se beneficiaria do *engajamento mais significativo do Brasil na implementação do Programa Regional para a América Latina e Caribe*, lançado em 2016. Conforme comentado no capítulo 2, o programa é conduzido por seu Comitê Diretor (não integrado pelo Brasil), com base em um programa de trabalho centrado em reuniões ministeriais e iniciativas nas áreas de

produtividade, inclusão social e governança pública. Além de compatível com o perfil do Brasil na região e como parceiro-chave da OCDE, tal engajamento não seria contrário à cooperação no âmbito de mecanismos regionais e subregionais na América Latina. O interesse de diferentes países da região na cooperação com a OCDE constitui uma realidade observada em níveis distintos de participação: (i) países-membros (México e Chile); (ii) países em processo de adesão (Colômbia e Costa Rica); (iii) candidatos ou interessados na adesão (Argentina e Peru); (iv) membros do Centro de Desenvolvimento (Uruguai, Panamá e República Dominicana, além do Brasil e dos anteriores); e (v) candidatos ao Centro de Desenvolvimento (Paraguai e Guatemala).

O referido desafio também apresenta implicações para a atuação do Brasil no Centro de Desenvolvimento, instância com maior sensibilidade a objetivos de países em desenvolvimento (inclusive em função de seu quadro de membros) e tradição de pesquisa sobre suas características estruturais. O interesse do Brasil em tópicos como a transformação produtiva e a agregação de valor econômico seria compatível com o ingresso do país em duas plataformas de diálogo do Centro: (i) a *Iniciativa da OCDE sobre Cadeias Globais de Valor, Transformação Produtiva e Desenvolvimento*, comentada na sessão 4.3 e atualmente integrada por 16 países²⁶⁴; e (ii) o *Diálogo sobre Desenvolvimento Baseado em Recursos Naturais*, estabelecido em 2012 e reunindo membros da OCDE e não membros (sobretudo produtores de petróleo, carvão, minerais e metais) para a discussão de tópicos como criação de valor, desenvolvimento local e negociação de contratos na indústria extrativa.

O capítulo examinou a participação do Brasil em instâncias e atividades da OCDE desde 2006. Em paralelo com as transformações institucionais e temáticas da Organização, com destaque ao lançamento de iniciativas como as Novas Abordagens para Desafios Econômicos e o Engajamento Ampliado, o Brasil ampliou sua participação em

264 O ingresso do país na Iniciativa está previsto no programa de trabalho Brasil-OCDE 2016-17 (ação 13).

comitês e grupos de trabalho, aderiu a novos instrumentos e foi objeto de diferentes revisões por pares na OCDE, embora com experiências setoriais heterogêneas. A atuação brasileira recebeu um impulso adicional com a assinatura do acordo de cooperação, em 2015, e a definição de programa de trabalho ambicioso para o biênio 2016-2017. O relacionamento mais próximo entre o Brasil e a OCDE amplia oportunidades de apoio a políticas e reformas domésticas, projeção de políticas brasileiras e atuação do país na no debate sobre tópicos da agenda internacional. Ele também resulta, contudo, em desafios de coordenação da participação brasileira na OCDE, mobilização de recursos humanos e financeiros e projeção de objetivos e perspectivas diferenciados no âmbito da Organização. Tais desdobramentos ensejam a busca de equilíbrio mais benigno entre oportunidades e custos da participação brasileira, no contexto de perspectivas alternativas para o futuro da cooperação entre o Brasil e a OCDE.



Conclusão

Este livro examinou as transformações institucionais e temáticas da OCDE, nos últimos anos, e suas implicações em matéria de oportunidades e desafios para a atuação brasileira na Organização.

Embora constituam um marco na trajetória da Organização, as referidas transformações “dialogam” com o processo de criação e consolidação da OCDE. Elas têm impactado estruturas do secretariado e dos comitês, com prolongamentos sobre as atividades de compilação de estatísticas, elaboração de estudos, intercâmbio de experiências nacionais e definição de atos normativos. As mudanças apresentam condicionantes internos, afetos à dinâmica das relações entre países-membros e secretariado, e externos, relacionados à evolução da distribuição relativa das atividades econômicas globais, à incidência da crise financeira internacional e à adaptação subsequente de agendas de políticas e estruturas de governança internacional. Os últimos anos coincidiram com mudanças no ambiente internacional, refletidas na consolidação do G20 como o principal foro de cooperação econômica internacional entre seus membros, em reformas de governança e revisão de marcos conceituais e procedimentos operacionais nas instituições de Bretton Woods.

A provisão de “incentivos internacionais à formulação de políticas nacionais” segue como função de destaque da OCDE, ao amparo das “redes governamentais transnacionais” abrigadas na Organização. Componente importante da ordem mundial contemporânea, essas redes estabelecem padrões de cooperação horizontal entre funcionários governamentais, com intercâmbio de ideias, técnicas e experiências nacionais e, ocasionalmente, a harmonização de práticas e regulamentos. As redes operam em ambiente complexo, captado a partir de diferentes lentes interpretativas sobre a Organização: (i) o reconhecimento “realista” da influência dos países do G7 nos planos substantivo (formação da agenda), organizacional (composição do secretariado) e financeiro da OCDE, com reflexos em sua atuação como “clube transatlântico” durante parte significativa de sua trajetória; (ii) o foco “liberal” na contribuição da OCDE à constituição de regimes internacionais (a despeito de seu universo limitado de membros) e na capacidade de iniciativa e atuação relativamente autônoma de seu secretariado; (iii) a expectativa “construtivista” de socialização de seus membros em torno de princípios de organização das relações econômicas (economias de mercado) e políticas (democracias), e de coesão sobre os fundamentos de políticas públicas; e a (iv) crítica neogramsciana ao estabelecimento de direção estratégica para políticas de desenvolvimento, com projeção de valores sobre países não membros e promoção de sua convergência em direção às práticas da Organização.

As transformações na OCDE comportaram uma vertente de adaptação institucional ao cenário internacional, norteadas por objetivos de legitimidade e relevância funcional.

A OCDE buscou um diálogo mais próximo com países não membros, a partir da década de 1990, na forma de cooperação com as economias em transição do leste europeu e com economias emergentes da América Latina e da Ásia, em reconhecimento de sua influência sobre a economia mundial. As evidências de dinamismo das economias emergentes tornaram-se mais intensas nos anos subsequentes, ensejando projeções

de sua participação crescente nos fluxos de produção, comércio e investimento mundiais. O peso decrescente dos países-membros seria a outra face do fenômeno descrito como “riqueza em movimento”, refletido nos cenários de longo prazo da Organização. A emergência da crise internacional, a partir de 2007, reforçou as mudanças relativas na economia mundial, com a associação de suas origens e principais desdobramentos aos membros da OCDE.

A conjugação de movimentos de curto e longo prazos foi reconhecida pela OCDE, ensejando uma narrativa orgânica para sua abertura institucional. A reflexão da Organização consagrou o entendimento de que sua projeção como foro internacional se beneficiaria de cooperação mais intensa com determinadas economias e ingresso de novos membros, idealmente selecionados a partir de critérios de “relevância” e “proximidade” (*like-mindedness*) de valores e princípios de políticas da OCDE. Com a ampliação do universo de membros e parceiros, almejaram-se avanços em bases estatísticas, perspectivas e experiências no âmbito dos comitês e no escopo de aplicação dos instrumentos legais, resultando em atividades mais relevantes, legítimas e com maior grau de difusão internacional.

Desde 2006, os esforços de atualização institucional da OCDE foram concretos e significativos, com abertura de novos processos de adesão, o fortalecimento das relações com parceiros-chave e o lançamento de programas de cooperação com regiões e países de interesse específico. Uma vez concluídos todos os processos de adesão autorizados desde 2007, o universo de membros terá crescido 30% (de 30 para 39 membros). Os resultados do processo são ambíguos no plano da diversidade geográfica, uma vez que a OCDE permanecerá com quadro majoritário de membros europeus (69% do total de 39 membros projetados), ao mesmo tempo em que se ampliará a presença de países latino-americanos (respondendo por três dos nove processos abertos no período). Projetam-se resultados mais significativos para a diversidade de perfil socioeconômico dos membros, em contraponto à imagem

tradicional de “clube de países ricos”, com o ingresso significativo de economias emergentes na OCDE.

A principal limitação do ciclo recente de adesões reside na tensão persistente entre os critérios de “proximidade” e “relevância” para novos membros. O período registrou o ingresso de países com interesse e condições de alcançar convergência entre suas políticas domésticas e o acervo normativo da OCDE, embora com peso econômico insuficiente para reverter a tendência de participação declinante da Organização na economia mundial.

Trata-se de um resultado associado aos desdobramentos do Engajamento Ampliado da OCDE junto a Brasil, África do Sul, China, Índia e Indonésia. Lançada em 2007, a iniciativa refletiu o reconhecimento, pela Organização, da influência específica e crescente dos denominados parceiros-chave no cenário internacional. A importância conferida ao Engajamento, à luz dos objetivos organizacionais de eficácia e relevância no cenário internacional, resultou em estratégia de valorização política do relacionamento com os cinco países e abertura ampla à sua participação em iniciativas, instrumentos e instâncias da OCDE (inclusive na condição de associado, em bases semelhantes às daquelas dos membros).

Embora com nuances e ritmos distintos, o período registrou um crescimento muito significativo da participação dos cinco países em instrumentos, estudos e foros da OCDE, além da assinatura de acordos de cooperação entre a Organização e Brasil, China e Indonésia. Sob a perspectiva da OCDE, a principal limitação da iniciativa residiria nas barreiras observadas à migração entre os níveis técnico e político do relacionamento. O período não registrou ingresso de parceiro-chave como membro da Organização, resultado almejado pelo Engajamento Ampliado. Seriam observados indícios de “cointegração” (na terminologia estatística) entre os resultados dos processos de adesão e do Engajamento Ampliado, na medida em que a persistência de limitações na transformação institucional parece condicionar o grau de ambição

dos parceiros-chave em seu relacionamento com a Organização, o que contribui para delimitar, retroativamente, o alcance dos processos de adesão à OCDE.

O período também foi marcado por uma abertura significativa da OCDE à participação de países não membros em suas atividades, com o lançamento de programas regionais, o estabelecimento de marco institucional para programas-país e expansão marcante no quadro de membros do Centro de Desenvolvimento. A exemplo do que se observou com os parceiros-chave, outros países não membros ampliaram sua participação em instâncias e instrumentos da OCDE, em proporção igualmente significativa.

O encerramento do ciclo atual é marcado por uma “reflexão estratégica” dos membros sobre tópicos como dimensão da Organização, composição regional e perfil almejado para membros potenciais, em paralelo com questionamentos e expectativa sobre os propósitos dos parceiros-chave em seu relacionamento com a OCDE.

Uma questão de interesse seria o impacto substantivo do Engajamento Ampliado e das atividades de *outreach* sobre a OCDE, à luz de seus objetivos declarados de intercâmbio de experiências e maior abertura às perspectivas de países não membros. Determinadas condições estruturais estabelecem limites aos referidos impactos: (i) barreiras no acesso de países não membros às instâncias decisórias superiores (Conselho) e na contratação de seus nacionais pelo secretariado; (ii) participação minoritária da modalidade “associado” no conjunto da atuação de não membros em instâncias da OCDE; e (iii) valorização continuada de atributos de *like-mindedness*, refletida em avaliações de que avanços no relacionamento com os parceiros-chave não podem comprometer princípios e padrões da Organização.

Tais atributos não preveniram, contudo, esforços significativos de adaptação temática da OCDE ao cenário internacional. A Organização implementou projetos e promoveu ajustes significativos em sua agenda substantiva, buscando adaptá-la aos desafios da crise internacional

e almejando maior eficiência de seus instrumentos, análises e recomendações. Seria esperado que resultados positivos desses esforços tenham impactos sobre o equacionamento futuro das limitações observadas no plano institucional.

Sob a perspectiva do Brasil, país-membro do G20 e não membro da OCDE, são importantes os avanços e limitações da OCDE em suas atividades de apoio à governança internacional, bem como no tratamento de tópicos da agenda mundial de políticas públicas.

A OCDE integrou-se às mais diferentes áreas de trabalho do G20, beneficiando-se de atributos funcionais (secretariado amplo e com atuação multissetorial), engajamento do SG Gurría, apoio de países-membros e sequência de presidências do Grupo exercidas por membros ou países em processo de adesão (à exceção da China, em 2016). Trata-se de componente importante da atualização temática da Organização, ao implicar o direcionamento de recursos organizacionais para cumprimento de tarefas e análises solicitadas pelo G20.

A consolidação da cooperação entre a OCDE e o G20 não foi linear. O lançamento do Engajamento Ampliado não impediu dúvidas de grandes economias emergentes sobre o papel da OCDE no apoio ao G20, sobretudo no início de seu funcionamento como foro de líderes. Tampouco há uniformidade na Organização, na medida em que o secretariado e determinados membros conferem um significado estratégico ao trabalho com o G20, em contraponto ao incômodo de outros membros com atuação “independente” do secretariado na preparação de documentos e com o ônus resultante em matéria de recursos da OCDE. Apesar dos elementos assinalados, a Organização logrou consolidar um papel central na estrutura de apoio às presidências do G20, com contribuições particularmente reconhecidas em determinados tópicos, como a cooperação tributária internacional.

Foram observados ajustes em diferentes tópicos da agenda temática da OCDE, no período, com padrões distintos de avanços e limitações:

- a) As atividades na área de tributação, relativas ao projeto BEPS e ao intercâmbio automático de informações, contribuíram para a projeção da OCDE como foro internacional de cooperação, em contexto de participação de diferentes jurisdições na implementação do projeto e interesse em resposta coletiva aos desafios da evasão fiscal;
- b) A revisão em curso do Código de Liberalização de Movimentos de Capitais sinaliza a abertura ao tratamento de desafios importantes para economias emergentes, em matéria de estabilidade financeira. No entanto, persistem incertezas sobre os resultados da revisão (em tópicos como a utilização de controles de capital com objetivos macroprudenciais), à luz das percepções, por parte de membros, de que o Código já comportaria flexibilidade suficiente e que não se justificariam diluições de seus compromissos no contexto de novas adesões;
- c) O diálogo da OCDE sobre acordos de investimento tem viabilizado a troca de impressões sobre abordagens nacionais diferenciadas sobre o tema, a exemplo do modelo brasileiro de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos. Em paralelo, persistem dúvidas sobre revisão significativa do tema, à luz de apoio significativo dos membros a cláusulas do tipo investidor-Estado (denotando viés em prol da proteção do investimento internacional), e de divergências sobre propostas de ajuste mais expressivo no sistema (a exemplo do estabelecimento de mecanismo multilateral de solução de controvérsias);
- d) A agenda de comércio internacional registra avanços na mensuração do comércio em valor adicionado, na disseminação de informações sobre legislações nacionais de serviços e na compreensão sobre a constituição de cadeias globais de valor. Em contraponto, os estudos da OCDE continuam a privilegiar

recomendações de liberalização comercial, com foco no setor de serviços, com menor atenção às implicações da especialização nacional em segmentos com graus variados de sofisticação e aos desafios específicos de países em desenvolvimento na integração às referidas cadeias;

- e) A agenda de crescimento verde registra avanços no tratamento de instrumentos (em áreas como tributação) com o potencial de contribuir a padrões de crescimento mais compatíveis com a proteção ambiental. No entanto, sua implementação tem projetado dúvidas sobre implicações para economias emergentes e em desenvolvimento, em dimensões relacionadas ao custo-benefício de instrumentos, ao potencial de “protecionismo verde”, à conexão com interesses de produção de bens e serviços “ambientais” em países avançados e à sua compatibilidade com o conceito de desenvolvimento sustentável;
- f) A OCDE avançou na discussão de variável abrangente sobre o apoio oficial total ao desenvolvimento sustentável, na avaliação de fontes de financiamento e na revisão da ajuda oficial ao desenvolvimento. Em contraponto, questionam-se a contribuição potencial dessas reformas ao aumento efetivo de fluxos de financiamento ao desenvolvimento (com destaque ao cumprimento das metas de AOD) e sua compatibilidade com aspectos qualitativos da cooperação sul-sul, bem como eventuais propósitos de partilha de obrigações da cooperação internacional para o desenvolvimento com “doadores emergentes”;
- g) A agenda de inovação e digitalização apresenta avanços de interesse para diferentes países, ao abordar tendências com impacto econômico crescente em áreas como educação e capacitação, tributação, governança pública e

produtividade. Uma questão relevante seria a consideração de desafios específicos de economias emergentes, em tópicos como promoção da inclusão digital, difusão da inovação tecnológica entre a “fronteira” global e firmas em países em desenvolvimento, e eventual ajuste em perspectivas sobre a relação entre proteção da propriedade intelectual, atração de investimentos e promoção da inovação.

Avanços e limitações são observados, igualmente, na implementação da iniciativa Novas Abordagens para Desafios Econômicos (NAEC). Lançado em 2012, o NAEC é exemplo do impulso de adaptação temática da OCDE no período, frente aos desafios da crise internacional, ao almejar a revisão de marcos analíticos e métodos de trabalho, com base em escopo temático diversificado, organização institucional própria e engajamento do SG Gurriá.

Os projetos do NAEC contribuíram para ajustes em perspectivas da OCDE, com (i) maior atenção a avaliações multidimensionais de bem-estar em análises econômicas, tradicionalmente centradas no desempenho do PIB; (ii) foco em objetivos de crescimento inclusivo, com desenvolvimento de abordagens para monitoramento dos impactos sociais de diferentes políticas públicas; (iii) avanços no tratamento de temas específicos, como a relação entre variáveis financeiras e a economia real, condicionantes da qualidade do trabalho e determinantes do crescimento da produtividade; (iv) aperfeiçoamento de ferramentas estatísticas e bases de dados; e (v) abertura incipiente a contribuições analíticas de outras disciplinas, a exemplo dos métodos da economia “comportamental”.

A iniciativa apoiou a implementação de projetos horizontais da OCDE, baseados no trabalho conjunto de diferentes diretorias sobre políticas de inovação, capacitação e inclusão social, entre outras. Tal perspectiva tem apresentado resultados na forma de compreensão mais precisa de complementaridades e *trade-offs* de políticas públicas, com o reconhecimento dos impactos mais amplos de intervenções em áreas

específicas (impactos indiretos da política tributária nos planos social e ambiental, por exemplo). Na avaliação da OCDE, ela também apresenta contribuição potencial ao exame de tópicos complexos e multissetoriais, como a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A condução do NAEC foi permeada por dúvidas, em setores do secretariado e membros, sobre o diagnóstico de que seriam necessárias mudanças profundas em perspectivas analíticas e metodologias da OCDE. A conjugação de ambições diferenciadas e escopo amplo de objetivos refletiu-se em determinadas limitações da iniciativa, a exemplo de (i) um hiato entre o avanço logrado nos planos analítico e normativo, com o reconhecimento de que as recomendações emanadas do NAEC seriam, em determinados casos, complementares a recomendações tradicionais da OCDE (e não necessariamente inovadoras); (ii) uma internalização incompleta da avaliação multidimensional do bem-estar nas análises da OCDE; (iii) uma atenção parcial aos objetivos de desenvolvimento e às especificidades de economias emergentes, em tópicos como políticas para o mercado de trabalho, crescimento da produtividade e estabilidade financeira; e (iv) uma superação incipiente de abordagens generalizantes (*one size fits all*), com acúmulo gradual de conhecimento sobre a realidade extra-OCDE.

O balanço das transformações institucionais e temáticas da Organização não permitiria a conclusão de que se processou mudança profunda em seus valores, essência e *modus operandi*, com a emergência de uma “nova” OCDE. São concretas, por outro lado, as evidências de atualização da Organização, em diferentes planos: (i) maior abertura à participação de países não membros em suas instâncias e projetos, com interesse pronunciado dos membros em cenários de adesão dos parceiros-chave; e (ii) maior abertura a novos temas e métodos de trabalho, com mais cooperação entre diretorias e maior exposição a debates e ao exercício do contraditório em comitês e grupos de trabalho.

A despeito das limitações identificadas, o esforço de atualização resulta em contribuições de interesse potencial para economias

emergentes, com (i) avanços no tratamento de tópicos como multidimensionalidade do bem-estar, crescimento inclusivo, qualidade do trabalho e inovação; (ii) atenção a desafios prospectivos para as políticas públicas, em matéria de estruturas produtivas, crescimento da produtividade e economia digital; e (iii) implementação de projetos do NAEC sobre tópicos como estratégias de ajuste fiscal mais compatíveis com objetivos de crescimento e inclusão social, condições políticas para a implementação de reformas estruturais e recuperação da confiança social em governos, contemplando promoção da integridade, combate à corrupção e regulação de atividades de *lobbying* e de financiamento de partidos e campanhas eleitorais.

A avaliação das referidas transformações contribui à identificação de oportunidades e desafios na participação de país não membro, como o Brasil, nas “redes governamentais transnacionais” abrigadas na OCDE.

O governo brasileiro mantém aproximação gradual com a OCDE, desde o início dos anos 1990, com ingresso em instâncias, adesão a instrumentos e participação de estudos e revisões por pares da Organização. Como resultado da aproximação no período, em 2006 já se observava o seguinte cenário de atuação do Brasil na OCDE: (i) a participação formal em trinta instâncias, nas condições de membro pleno ou observador (análogas às categorias subsequentes de associado e participante), compreendendo foros relativos a temas de agricultura, comércio, investimento, governança pública, concorrência e combate ao suborno, entre outros (Centro de Desenvolvimento e Comitê do Aço, por exemplo); (ii) a adesão a quinze instrumentos, muitos dos quais relacionados às instâncias de participação brasileira (nas áreas de investimento e combate ao suborno, por exemplo); e (iii) a participação em revisões por pares da OCDE em áreas como política econômica, agricultura e concorrência.

O lançamento do Engajamento Ampliado, em 2007, constituiu um “choque” externo sobre o padrão de atuação do Brasil na OCDE, com a abertura de diferentes oportunidades de participação em instâncias e

projetos da Organização. A aproximação no contexto do Engajamento sublinhou a relevância de organização interna da participação brasileira, no âmbito do Grupo Interministerial de Trabalho (GIT), criado em 2005 sob a coordenação do Itamaraty. Entre as atividades de importância do GIT, destaca-se a análise do *acquis* normativo da OCDE. Concluído em 2008, o exercício revelou quadro geral de adaptação ou convergência possível entre práticas nacionais e instrumentos da OCDE, embora com desafios em tópicos relativos às políticas tributárias e de investimento, e necessidade de exame complementar de instrumentos de meio ambiente.

Em paralelo com as transformações institucionais e temáticas da OCDE, tem-se ampliado a participação horizontal do Brasil na Organização. O Brasil mantém atuação formal em 47 instâncias da OCDE, nas condições de associado ou participante, como decorrência do ingresso, desde 2006, em foros relativos a educação, tributação, ciência e tecnologia, estatística e boas práticas laboratoriais, além de atuar como convidado em discussões relativas a política econômica, mercados financeiros e política regulatória, entre outros. Também se aprofundou a participação vertical do Brasil em atividades da OCDE, com (i) adesão a 15 novos instrumentos, desde 2006, em áreas como o combate ao suborno, tributação, ciência e tecnologia, agricultura e concorrência; e (ii) participação em diferentes revisões por pares, com destaque a tópicos de governança pública (gestão de recursos humanos na administração pública, integridade no setor público, reforma regulatória e governança da água) e determinadas avaliações sequenciais (em tópicos como troca de informações tributárias e combate ao suborno, além das edições do Estudo Econômico). Os avanços no patamar de participação do Brasil têm sido ressaltados pela Organização, inclusive no universo comparado dos demais parceiros-chave.

A assinatura do acordo marco de cooperação entre o governo brasileiro e a OCDE, em 2015, foi um desdobramento particularmente relevante. O acordo foi apresentado como componente da estratégia governamental para o crescimento sustentável da economia brasileira,

juntamente com objetivos de sistematização do relacionamento com a Organização. Negociado ao amparo do acordo, o programa de trabalho 2016-2017 sinaliza um novo patamar de atuação brasileira, ao contemplar 126 iniciativas, em diferentes áreas de políticas públicas, de participação em eventos e estudos, ingresso em instâncias e adesão a novos instrumentos. A implementação plena do programa de trabalho resultaria em participação regular do Brasil em 90 instâncias da OCDE, nas condições de associado, participante ou convidado.

O relacionamento mais próximo entre o Brasil e a OCDE apresenta oportunidades de (i) apoio a políticas e reformas domésticas, (ii) projeção internacional de políticas brasileiras, (iii) atuação do país na negociação de determinados padrões internacionais e (iv) participação no debate sobre tópicos da agenda internacional. Paralelamente, renova desafios de (i) coordenação interna da participação brasileira na OCDE, (ii) mobilização de recursos humanos e financeiros e (iii) projeção de perspectivas e objetivos diferenciados na Organização. Tais elementos ensejam a busca de equilíbrio mais benigno entre oportunidades e custos, com base em binômio *observação-participação* da atuação brasileira na OCDE.

O apoio a políticas e reformas domésticas tem significado estratégico no ciclo atual de políticas públicas no Brasil, marcado por atenção a objetivos de produtividade e crescimento de longo prazo, ao mesmo tempo em que persistem desafios dos ciclos anteriores de estabilização macroeconômica, modernização institucional e inclusão social. O conhecimento acumulado pela OCDE sobre experiências nacionais e modelos de políticas públicas, aliado a avanços recentes no tratamento de tópicos de interesse para economias emergentes, estabelecem um cenário para a cooperação com a OCDE como fator de apoio a reformas setoriais no Brasil, sobretudo em sua fase inicial (desenho) e em áreas consideradas prioritárias.

Com base na experiência brasileira, um passo importante seria o reconhecimento, pelo Grupo Interministerial de Trabalho, de um modelo

centrado em conjugação de duas ou mais atividades de cooperação com a OCDE sobre temas domésticos de interesse específico: (i) realização de missão exploratória à sede da OCDE, para identificação de experiências relevantes de países-membros e instrumentos de interesse potencial para o tópico examinado; (ii) organização de seminário no Brasil, para exame de políticas e reformas almejadas no país; (iii) condução de estudo da OCDE sobre a área em questão de políticas públicas no Brasil, em formato sintético ou amplo de revisão por pares; e (iv) participação regular (ainda que na categoria de convidado) em reuniões da instância da OCDE responsável pela referida área. Outras propostas compreenderiam: (i) incentivo a encontros mais sistemáticos entre representantes técnicos de órgãos governamentais brasileiros e do secretariado da OCDE, à margem de reuniões de suas instâncias, para informação sobre tópicos de trabalho da Organização mais diretamente relacionados a políticas em curso no Brasil; e (ii) distribuição mais regular de informações sobre novos estudos temáticos e projetos especiais da OCDE aos órgãos brasileiros, com base na compilação de listas para circulação aos subgrupos do GIT.

As demais oportunidades identificadas poderiam beneficiar-se de mais esforços para (i) projeção, em instâncias da Organização, de avanços logrados por políticas públicas brasileiras em áreas como a transferência condicionada de renda, redução do desmatamento, políticas de salário mínimo e promoção da inovação e da produtividade agrícola; (ii) apresentação mais sistemática de candidaturas às vice-presidências de instâncias em que o Brasil atua como membro ou associado, a exemplo de Esquema de Sementes, Centro de Desenvolvimento, Comitê do Aço, Grupo de Trabalho sobre Boas Práticas Laboratoriais e Fórum Mundial sobre Transparência e Troca de Informações Tributárias (em complemento às funções já exercidas em foros como o Conselho Diretor do PISA e o projeto BEPS); (iii) exame de modelos alternativos para maior regularidade de participação tanto em comitês como em seus grupos de trabalho; e (iv) apresentação de comentários a projetos de

estudos da OCDE na fase de *scoping paper*, mais permeável à discussão de objetivos e metodologias.

Por outro lado, a combinação entre a atuação horizontal ampliada do Brasil e padrão de cooperação descentralizada com a OCDE apresenta desafios à coordenação interna da participação brasileira, em matéria de (i) identificação de custos e benefícios de iniciativas com implicações para diferentes órgãos; (ii) identificação de prioridades para o governo brasileiro; e (iii) monitoramento da consistência de atuação na OCDE. À luz do crescimento projetado da participação brasileira em instâncias da OCDE, a coordenação poderia beneficiar-se de (i) reuniões mais frequentes dos subgrupos do GIT, além de sua possível reorganização para maior equilíbrio no monitoramento de atividades; e (ii) apresentação de uma recomendação geral, no âmbito do GIT, da participação inicial de órgãos governamentais na condição de convidado, como etapa prévia ao ingresso formal em instâncias da OCDE, em benefício de participação futura mais consistente em atividades da Organização.

A participação efetiva do Brasil na OCDE é condicionada por determinados desafios administrativos e institucionais. Suas atividades demandam disponibilidade de recursos humanos para a participação em reuniões, apresentação de estatísticas nacionais e comentários sobre documentos de trabalho e interação com o secretariado, na preparação de estudos ou revisões de políticas brasileiras. A atuação brasileira também depende do pagamento de contribuições financeiras regulares à OCDE, ainda que em montante significativamente inferior àquele correspondente à condição de membro pleno. Embora haja progresso na superação de obstáculos legais à realização de contribuições à OCDE, em 2016 ainda se observam atrasos de contribuições brasileiras que remontam ao exercício de 2013.

Possíveis elementos para o encaminhamento de determinados desafios administrativos compreenderiam: (i) um incentivo à maior participação do IPEA no exame de trabalhos técnicos da OCDE (em áreas como política econômica, mercado de trabalho, inovação, comércio

internacional, política agrícola e cooperação para o desenvolvimento), à luz de sua diversidade setorial, corpo funcional qualificado e experiência com pesquisa aplicada; (ii) o credenciamento de pontos focais de todos os órgãos governamentais brasileiros, com atuação na OCDE, no Serviço de Informações dos Comitês da OCDE (OLIS), em benefício de acesso mais ágil a agendas e documentos de trabalho; e (iii) a transferência de encargos financeiros, decorrentes da participação formal em determinadas instâncias da OCDE, a órgãos governamentais com responsabilidade primária de atuação (com atenção especial ao Grupo de Trabalho sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais, com participação de 40% no total de contribuições financeiras do Itamaraty à Organização).

Outro desafio é a persistência de limitações no tratamento de temas relevantes para economias emergentes na OCDE, resultando em um foco secundário sobre suas características estruturais e objetivos de transformação estrutural, em tópicos como integração a cadeias globais de valor, difusão de tecnologia, formalização do mercado de trabalho e crescimento da produtividade no setor de serviços. Desdobramentos compatíveis com o desafio seriam: (i) o fortalecimento da coordenação entre o Brasil e os demais parceiros-chave sobre sua participação na OCDE, à margem das MCMs e outras reuniões da Organização, e no marco de diálogos bilaterais do Brasil com os referidos países; (ii) o engajamento mais significativo do Brasil na implementação do Programa Regional para a América Latina e Caribe, lançado em 2016, à luz do interesse significativo de países da região em estreitar laços com a OCDE; e (iii) o ingresso do país nas plataformas de diálogo sobre cadeias globais de valor e de desenvolvimento baseado em recursos naturais do Centro de Desenvolvimento, mais receptivas a objetivos de economias emergentes e em desenvolvimento.

Os órgãos governamentais brasileiros têm reconhecido benefícios da participação em atividades da OCDE e demonstrado interesse em possibilidades adicionais. Ao mesmo tempo, observam-se velocidades

diferenciadas no ritmo de integração ao trabalho da OCDE, com: (i) *consistência* na atuação brasileira em áreas como concorrência, tributação, combate ao suborno, integridade e educação, com participação continuada de órgãos governamentais em reuniões e projetos e na elaboração e seguimento de estudos e avaliações; (ii) *oscilações* na atuação brasileira em áreas como política econômica, governança pública e regulação, comércio, aço, agricultura e estatística, com participação duradoura, embora nem sempre contínua, de órgãos em reuniões, projetos, estudos e avaliações (com evidências menos conclusivas no plano do seguimento); (iii) *perspectivas* de atuação mais significativa em áreas como economia digital, meio ambiente, ciência e tecnologia e governança corporativa, em função de desdobramentos recentes ou interesse renovado de órgãos por tópicos e projetos conduzidos pela OCDE; e (iv) persistência de *desafios* em áreas como cooperação para o desenvolvimento e temas sociais (emprego, saúde e desenvolvimento social), em função de divergências conceituais sistemáticas ou participação apenas incipiente em atividades.

Uma questão relevante consiste na evolução futura do padrão de cooperação entre o Brasil e a OCDE, vislumbrando-se três cenários alternativos: (i) a continuidade da participação gradual em instâncias e atividades da Organização, amparada no acordo marco de cooperação e com independência em relação ao objetivo de ingresso eventual como membro pleno na Organização; (ii) o reforço da natureza seletiva da atuação brasileira, com aumento apenas marginal (ou reversão, em determinados casos) da participação em instâncias e atividades da Organização; e (iii) o ingresso do Brasil como membro pleno da OCDE.

Têm-se apresentado argumentos de natureza teórica sobre a conveniência de adesão do Brasil à Organização, os quais oferecem “imagens invertidas” sobre as vantagens e desvantagens de tal decisão. Um argumento favorável sublinharia a possível contribuição da OCDE à consistência intertemporal de políticas públicas brasileiras, ao prevenir reversão ou desvios significativos de princípios e políticas eficientes

em matéria de bem-estar. O argumento ensinaria questões sobre a capacidade efetiva de estruturas e instrumentos da OCDE no sentido de “amarrar” a direção de políticas domésticas e sobre a compatibilidade de determinados princípios e instrumentos da Organização com prioridades e características estruturais de economias emergentes. A “imagem invertida” do argumento seria a avaliação de que a condição de membro pleno poderia comprometer a flexibilidade de implementação de políticas em prol do desenvolvimento. O argumento ensinaria questões sobre a qualidade das políticas públicas habilitadas pela existência de *policy space*, bem como sobre o grau efetivo de desalinhamento entre práticas nacionais e o *acquis* normativo da OCDE.

Outro argumento favorável sublinharia o efeito “reputacional” do ingresso na OCDE, com projeção das políticas públicas brasileiras e impactos positivos junto a investidores internacionais e em matéria de avaliação de risco. O argumento ensinaria questões de natureza empírica, relativas à possibilidade de associação à OCDE apresentar um impacto isolado e significativo sobre as variáveis indicadas. A “imagem invertida” do argumento seria a avaliação de que o ingresso na OCDE teria impactos “reputacionais” negativos sobre o relacionamento do Brasil com outros países em desenvolvimento (no âmbito do G77, por exemplo) ou economias emergentes. O argumento também ensinaria questões empíricas, com avaliação da experiência de países como Chile (que mantém sua participação no G77) e Rússia (que mantém seu perfil de participação no BRICS e no G20) em seus processos de adesão à OCDE.

O relacionamento futuro do Brasil com a OCDE, bem como a avaliação de custos e benefícios dos cenários alternativos, poderá refletir desdobramentos em três planos: (i) a estabilização da estratégia de desenvolvimento econômico brasileiro, no que refere-se à condução da política macroeconômica e a objetivos no plano de reformas estruturais; (ii) a evolução da convergência setorial em matéria de compatibilidade com o *acquis* normativo e de integração às atividades da Organização;

e (iii) a evolução de eventuais condicionantes externos da matéria, decorrentes não somente das estratégias da política externa brasileira mas também das expectativas e decisões da Organização sobre o futuro dos processos de adesão. Mantém-se uma janela de oportunidade para o possível ingresso do Brasil na OCDE, em momento de “reflexão estratégica” que poderá resultar em um limite futuro de seu quadro de membros. A implementação do Programa de Trabalho 2016-2017 viabiliza a observação de possibilidades para o aprofundamento adicional e refletido da participação brasileira na OCDE, embora sem internalizar as consequências financeiras da condição de membro pleno.

Ampliar benefícios para as políticas domésticas, por meio de cooperação com a OCDE, é um objetivo de relevância particular para a atuação brasileira na Organização. A participação em instâncias e revisões por pares tem apresentado impactos internos diferenciados, em decorrência de fatores como engajamento de órgãos governamentais em processos preparatórios, proximidade entre objetivos de reforma doméstica e princípios da OCDE, e seguimento de atividades conjuntas, no âmbito interno ou da Organização. Há espaço para avanços na matéria, nos diferentes cenários de participação brasileira na OCDE.

O tema cresce em importância com o reconhecimento da contribuição específica da *qualidade das políticas públicas* às trajetórias nacionais de desenvolvimento, em complemento a fatores tradicionalmente enfatizados, como instituições e estrutura econômica. Ao mesmo tempo em que tem componentes endógenos, a qualidade das políticas pode beneficiar-se de troca de experiências e maior engajamento em exames comparados, avaliações de custo-benefício e atividades de seguimento. Trata-se de perspectiva que abre novas possibilidades para o encontro entre oportunidades internacionais para avanços domésticos, no contexto específico da cooperação entre o Brasil e a OCDE, e a condução da política externa norteadas pela promoção do desenvolvimento nacional.





REFERÊNCIAS



A) Livros, artigos e teses

ALBRIZIO, S. *Do Environmental Policies Matter for Productivity Growth? Insights from new cross-country measures of environmental policies*. ENV/EPOC/WPIEEP(2014)3/FINAL. Paris: OCDE, 2014.

ALLISON, Graham T. *Essence of Decision: explaining the cuban missile crisis*. Boston: Little, Brown and Company, 1971, 330 p.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Brasil e OCDE: uma interação necessária. Tese apresentada no XXXII Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco, 1996.

ALMEIDA, Paulo Roberto de e PFEIFFER, Alberto. O Brasil na OCDE: a hora da plenitude. *O Estado de S. Paulo*, E2, 22/08/2015.

ANGEL GURRÍA: an angel flies into some flak. *The Economist*, Londres, 19 de abril de 2007.

ANTUNES, Felipe Carlos. A Mudança do Perfil Institucional da OCDE e a Crescente Participação Brasileira de 1993 a 2004: novos enfoques no relacionamento mútuo. Dissertação de Mestrado. Brasília: Instituto Rio Branco, 2004.

ARBACHE, Jorge. Convergência ou Divergência de Renda? Desafios do Desenvolvimento no Século XXI. Conferências de Lisboa, 2015.

BARNETT, Michael e FINNEMORE, Martha. *Rules for the World: international organizations in global politics*. Ithaca: Cornell University Press, 2004, 226 p.

BAYER, Guilherme Marquardt. O Brasil e a OCDE: perspectivas para a cooperação no âmbito do engajamento ampliado. Dissertação de Mestrado. Brasília: Instituto Rio Branco, 2010.

BOARINI, R., FLEURBAEY, M. e SCHREYER, P. From Subjective Well-Being to Living Standards Measurement. *OECD Statistics Directorate Working Paper*, 2015.

BONUCCI, Nicola. The Legal Status of an OECD Act and the Procedure for its Adoption. 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/31691605.pdf>>.

BRACONIER, H. et al. Policy Challenges for the Next 50 Years. *OECD Economic Policy Paper*, n. 9. Paris: OCDE, 2014.

CARROLL, Peter; KELLOW, Aynsley. *The OECD: a study of organizational adaptation*. Cheltenham: Edward Elgar, 2011, 320 p.

CINGANO, F. Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 163. Paris: OCDE, 2014.

CLIFTON, Judith e DIAZ-FUENTES, Daniel. The OECD and Phases in the International Political Economy, 1961-2011. *Review of International Political Economy*, v. 18, n. 5, p. 552-569, 2011.

CLIFTON, Judith e DIAZ-FUENTES, Daniel. From 'Club of the Rich' to 'Globalisation à la carte'? Evaluating Reform at the OECD. *Global Policy*, v. 2, n. 3, p. 300-311, 2011.

CLIFTON, Judith e DIAZ-FUENTES, Daniel. The Organisation for Economic Cooperation and Development 1961-2011: Challenges for the Next 50 Years. *Global Policy*, v. 2, n. 3, p. 297-299, 2011.

CLIFTON, Judith e DIAZ-FUENTES, Daniel. The OECD and 'The Rest': Analyzing the Limits of Policy Transfer. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 16, n. 3, p. 249-265, 2014.

COURNÈDE, B. et. al. Choosing Fiscal Consolidation Instruments Compatible with Growth and Equity. *OECD Economic Policy Papers* 7. Paris: OCDE, 2013.

COX, Robert W. Gramsci, Hegemony and International Relations: an essay in method. *Millenium – Journal of International Studies*, v.12, p. 162-175, 1983.

COZENDEY, Carlos Márcio B. O Brasil e a OCDE: não é de hoje, não é para amanhã. *Pontes*, v. 3, n. 4. International Centre for Trade and Sustainable Development, 2007. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/o-brasil-e-a-ocde-não-é-de-hoje-não-é-para-amanhã>>.

COZENDEY, Carlos M.; RACHID, Jorge. Cooperação Tributária Internacional. *O Estado de S. Paulo*, 26 de abril de 2016.

DEACON, Bob; KAASCH, Alexandra. The OECD's Social and Health Policy: neoliberal stalking horse or balancer of social and economic objectives? In: MAHON, Rianne e McBRIDE, Stephen (eds.). *The OECD and Transnational Governance*. Vancouver: UBC Press, 2008, p. 226-241.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Who Learns What From Whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, v. 44, p. 343-357, 1996.

FINNEMORE, Martha. *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press, 1996, 154p.

FLORES, Victor D. El Ingreso del México a la OCDE. *Comercio Exterior*, Cidade do México, 1994.

GOLDSTEIN, Judith et al. (eds.). Legalization and World Politics. *International Organization*, v. 54, n. 3, 2000.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre: UFRGS, 1999, 308 p.

HAWKINS, Darren *et al.* States, International Organizations, and Principal-Agent Theory. In: HAWKINS, Darren *et al.* (eds.). *Delegation and Agency in International Organizations: – political economy of institutions & decisions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 1-38.

HIJZEN, A. *et al.* Chapter 3 – How good is your job? A framework for measuring and assessing job quality. *OECD Employment Outlook*. DELSA/ELSA/WP5(2014)3. Paris: OCDE, 2014.

JACKSON, Andrew. Crafting the Conventional Economic Wisdom. In: MAHON, Rianne e McBRIDE, Stephen (eds.). *The OECD and Transnational Governance*. Vancouver: UBC Press, 2008, p. 170-187.

JACOBSSON, Kerstin e NOAKSSON, Niklas. From Deregulation to Flexicurity? The makeover of the OECD jobs security. In: MARTENS, Kerstin e JAKOBI, Anja (eds.). *Mechanisms of OECD Governance. International incentives for national policy-making?* Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 119-138.

JAKOBI, Anja e MARTENS, Kerstin. Expanding and Intensifying Governance: the OECD in Education Policy. In: MARTENS, Kerstin e JAKOBI, Anja (eds.). *Mechanisms of OECD Governance. International incentives for national policy-making?* Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 163-179.

JAKOBI, Anja. The OECD and Crime: the fight against corruption and money laundering. In: MARTENS, Kerstin e JAKOBI, Anja (eds.). *Mechanisms of OECD Governance. International incentives for national policy-making?* Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 139-162.

KEOHANE, Robert. *After Hegemony: cooperation and discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984, 320p.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. Between Centralization and Fragmentation: the Club Model of multilateral cooperation and problems of democratic legitimacy. *Harvard University Working Papers*, 2001.

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. *Designing Social Enquiry: social inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press, 1994, 300 p.

KUDRLE, Robert T. Tax Policy in the OECD: soft governance gets harder. In: MARTENS, Kerstin e JAKOBI, Anja (eds.). *Mechanisms of OECD Governance: International incentives for national policy-making?* Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 75-97.

LEWIS, C. e PAIN, N. Lessons from OECD forecasts during and after the financial crisis. *OECD Economic Studies*, v. 44. Paris: OCDE, 2014.

MAHON, Rianne. Babies and Bosses: gendering the OECD's social policy discourse. In: MAHON, Rianne e McBRIDE, Stephen (eds.). *The OECD and Transnational Governance*. Vancouver: UBC Press, 2008, p. 260-275.

MAHON, Rianne e McBRIDE, Stephen (eds.). *The OECD and Transnational Governance*. Vancouver: UBC Press, 2008, 304 p.

MARTENS, Kerstin e JAKOBI, Anja (eds.). *Mechanisms of OECD Governance. International incentives for national policy-making?* Oxford: Oxford University Press, 2010, 320 p.

MARTENS, Kerstin e JAKOBI, Anja (eds.). Introduction: the OECD as an actor in international politics. In: MARTENS, Kerstin e JAKOBI,

Anja (eds.). *Mechanisms of OECD Governance. International incentives for national policy-making?* Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 1-25.

McBRIDE, Stephen e WILLIAMS, Russell. Policy Learning? The OECD and its Jobs Strategy. In: MAHON, Rianne e McBRIDE, Stephen (eds.). *The OECD and Transnational Governance*. Vancouver: UBC Press, 2008, p. 152-169.

MOLD, Andrew. Maddison's forecasts revisited: What will the world look like in 2030?. *Vox*, 2010. Disponível em: <<http://voxeu.org/article/what-will-world-look-2030-maddison-s-forecasts-revisited>>.

MORGENTHAU, Hans. *A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz*. São Paulo: Ed. Unb/Ipri, 2003, 1.136 p.

UGAARD, Morten. The OECD's Global Role: agenda-setting and policy diffusion. In: MARTENS, Kerstin e JAKOBI, Anja (eds.). *Mechanisms of OECD Governance. International incentives for national policy-making?* Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 26-51.

OYAKE, Tsuneo. The OECD and the Major Developing Economies. *The OECD Observer*, 1988. p. 32-38.

PAL, Leslie. Inversions Without End: the OECD and global public management. In: MAHON, Rianne e McBRIDE, Stephen (eds.). *The OECD and Transnational Governance*. Vancouver: UBC Press, 2008, p. 60-76.

PINTO, Denis Fontes de Souza. *OCDE: uma visão brasileira*. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: IRBr/FUNAG, 2000, 174 p.

PORTER, Tony. The OECD and Global Finance: the governance of new issues, new actors, and new financial frontiers. In MARTENS, Kerstin

e JAKOBI, Anja (eds.). *Mechanisms of OECD Governance. International incentives for national policy-making?* Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 98-118.

PORTER, Tony e WEBB, Michael. Role of the OECD in the Orchestration of Global Knowledge Networks. In: MAHON, Rianne e McBRIDE, Stephen (eds.). *The OECD and Transnational Governance*. Vancouver: UBC Press, 2008, p. 43-59.

QUAH, Danny. The Shifting Distribution of Global Economic Activity. *Working Paper*, Economics Department, London School of Economics. Londres, 2010.

QUAH, Danny. Global Economy's Shifting Centre of Gravity. *Global Policy*, v. 2, n. 1, p. 3-10, 2011.

RODRIK, Dani. *One Economics, Many Recipes: globalization, institutions and economic growth*. Princeton: Princeton University Press, 2007. 263 p.

RODRIK, Dani. *Economics Rules: the rights and wrongs of the dismal science*. New York: W.W. Norton & Company, 2015, 253 p.

RUBENSON, Kjell. OECD Education Policies and World Hegemony. In: MAHON, Rianne e McBRIDE, Stephen (eds.). *The OECD and Transnational Governance*. Vancouver: UBC Press, 2008, p. 242-259.

RUCKERT, Arne. Making Neo-Gramscian Sense of the Development Assistance Committee: towards an inclusive neoliberal world development order. In: MAHON, Rianne e McBRIDE, Stephen (eds.). *The OECD and Transnational Governance*. Vancouver: UBC Press, 2008, p. 96-115.

SANCHEZ, Michelle Ratton. O Brasil e a OCDE: uma aproximação pelas bordas. *breves CINDES 13 – O Brasil na Agenda Global*. São Paulo: CINDES, 2009.

SLAUGHTER, Anne-Marie. *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2004, 341 p.

STEIN, Arthur A. Coordination and Collaboration: regimes in an anarchic world. In: KRASNER, Stephen D. (ed.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983, p. 115-140.

WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979, 256 p.

WANTED: a new leader with purpose at OECD. *The Economist*, Londres, 16 de abril de 2015.

WILLIAMS, Russell. The OECD and Foreign Investment Rules: the global promotion of globalization. In: MAHON, Rianne e McBRIDE, Stephen (eds.). *The OECD and Transnational Governance*. UBC Press, 2008, p. 117-133.

WOLF, Martin. *Fixing Global Finance*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2008, 248 p.

WOLFE, Robert. From Reconstructing Europe to Constructing Globalization: the OECD in historical perspective. In: MAHON, Rianne e McBRIDE, Stephen (eds.). *The OECD and Transnational Governance*. Vancouver: UBC Press, 2008, p. 25-42.

WOODWARD, Richard. *The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*. Nova York: Routledge, 2009, 176 p.

WOODWARD, Richard. The OECD and Economic Governance. In: MARTENS, Kerstin e JAKOBI, Anja (eds.). *Mechanisms of OECD*

Governance: international incentives for national policy-making? Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 53-74.

B) Documentos oficiais

B.1. Documentos da OCDE

OCDE. Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris, 1960.

OCDE. Decisions, Recommendations and other Instruments of the Organisation for Economic Co-Operation and Development. Disponível em: <<http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ListByTypeView.aspx>>.

OCDE. OECD and the G20. Disponível em: <<http://www.oecd.org/g20>>.

OCDE. OECD Partnerships with International Organisations. Disponível em: <<http://www.oecd.org/globalrelations/oecdpartnershipswithinternationalorganisations>>.

OCDE. Meeting of the Council at Ministerial Level – Communiqué. 21-22 de maio. Paris: OCDE, 1996.

OCDE. The Transition Economies: the OECD's Experience. C(2003)165. Paris: OCDE, 2003.

OCDE. *A Strategy for Enlargement and Outreach*: Report by the Chair of the Heads of Delegation Working Group on the Enlargement Strategy and Outreach, Ambassador Seiichiro Noboru. Paris: OCDE, 2004.

OCDE. *Role and Direction of the OECD in the Perspective of Enlargement* – Council Working Party on the Implications of Future Enlargement on OECD Governance. C/WPEG(2005)3/REV2. Paris: OCDE, 2005.

OCDE. Resolution of the Council on a New Governance Structure for the Organisation. C(2006)78/FINAL. Paris: OCDE, 2006.

OCDE. Resolution of the Council to Establish a Mechanism to Identify Countries for Potential Accession and Countries for Enhanced Engagement with the OECD. C(2006)73/FINAL. Paris: OCDE, 2006.

OCDE. A General Procedure for Future Accessions. C(2007)31/FINAL. Paris: OCDE, 2007.

OCDE. Council Resolution on Enlargement and Enhanced Engagement. C/MIN(2007)4/FINAL. Paris: OCDE, 2007.

OCDE. Roadmap for the Accession of the Russian Federation to the OECD Convention. C(2007)103/FINAL. Paris: OCDE, 2007.

OCDE. *Innovation: Advancing the OECD Agenda for Growth and Equity* – Chair’s Summary of the OECD Council at Ministerial Level. 15-16 de maio. Paris: OCDE, 2007.

OCDE. Enhanced Engagement: towards a stronger partnership between major emerging economies and the OECD. Meeting of the Council at Ministerial Level, 4-5 de junho. C/MIN(2008)5/FINAL. Paris: OCDE, 2008.

OCDE. OECD Strategic Response to the Financial and Economic Crisis: contributions to the global effort – note by the Secretary-General. C(2008)191/Final. Paris: OCDE, 2008.

OCDE. The Pursuit of Relevance for a Better World Economy. Strategic Orientations for the OECD: report by the Secretary-General. C/MIN(2008)1. Paris: OCDE, 2008.

OCDE. Proposal for the Reform of the Financing of Part I of the OECD Budget – Meeting of the Council at Ministerial Level. C/MIN(2008)6/REV2. Paris: OCDE, 2008,

OCDE. OECD Enhanced Engagement Countries and the Current Economic and Financial Crisis – discussion note for the OECD Policy Dialogue on Financial Markets with Enhanced Engagement countries. DAF/CMF(2009)17. Paris: OCDE, 2009.

OCDE. Preparation of the 24-25 June 2009 Ministerial Council Meeting: Progress Report on Enhanced Engagement (note by the Secretary-General).C(2009)77. Paris: OCDE, 2009.

OCDE. *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*. Paris: OCDE, 2010.

OCDE. Strategic Orientations by the Secretary-General. Meeting of the Council at Ministerial Level, 27-28 de maio.C/MIN(2010)1. Paris: OCDE, 2010.

OCDE. Progress Report on Enhanced Engagement. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, 25-26 de maio. Paris: OCDE, 2011.

OCDE. OECD 50th Anniversary Vision Statement. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, 25-26 de maio. C/MIN(2011)6. Paris: OCDE, 2011

OCDE. OECD Latin America and Caribbean Initiative: possible ways forward. CCNM(2011)1/REV2. Paris: OCDE, 2011.

OCDE. *Towards Green Growth*. Paris: OCDE, 2011.

OCDE. *Towards Green Growth: a summary for policy makers*. Paris: OCDE, 2011.

OCDE. Resolution of the Council on Partnerships in OECD Bodies. C(2012)100/FINAL. Paris: OCDE, 2012.

OCDE. OCDE. New Approaches to Economic Challenges – a framework paper. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, 23-24 de maio. Paris: OCDE, 2012.

OCDE. Resolution of the Council on Strengthening the OECD's Global Reach. C(2013)58/FINAL. Paris: OCDE, 2013.

OCDE. A Framework for the Establishment of Country Programmes. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, 29-30 de maio. Paris: OCDE, 2013.

OCDE. The OECD's Global Relations. Meeting of the Council at Ministerial Level, 29-30 de maio. Paris: OCDE, 2013.

OCDE. Establishment of a Southeast Asia Regional Programme. Meeting of the Council at Ministerial Level, 29-30 de maio. Paris: OCDE, 2013.

OCDE. New Approaches to Economic Challenges (NAEC) – Interim Report. Meeting of the Council at Ministerial Level, 29-30 de maio. C/MIN(2013)2. Paris: OCDE, 2013.

OCDE. Statement by the OECD Regarding the Status of the Accession Process with Russia & Co-operation with Ukraine. Paris: OCDE, 2014. Disponível em: <<http://www.oecd.org/russia/statement-by-the-oecd-regarding-the-status-of-the-accession-process-with-russia-and-co-operatio-with-ukraine.htm>>.

OCDE. New Approaches to Economic Challenges (NAEC) Synthesis. Meeting of the Council at Ministerial Level, 6-7 de maio. C/MIN(2014)2. Paris: OCDE, 2014.

OCDE. OECD's Global Relations. Meeting of the Council at Ministerial Level, 3-4 de Junho. Paris: OCDE, 2015.

OCDE. Final NAEC Synthesis. Meeting of the Council at Ministerial Level, 3-4 junho. Paris: OCDE, 2015.

OCDE. *The Future of Productivity*. Paris: OCDE, 2015.

OCDE. *Behavioural insights and new approaches to policy design: the views from the field*. Summary of an international seminar. Paris: OCDE, 2015.

OCDE. *OECD Economic Surveys – Brazil*. Paris: OCDE, 2015.

OCDE. *Services and Performance of the Brazilian Economy: analysis and policy options*. Paris: OCDE, 2015.

OCDE. *Active with Brazil*. Paris: OCDE, 2015.

OCDE. Taxing Multinational Enterprises – Policy Brief. *BEPS Update* n. 3. Paris: OCDE, 2015.

OCDE. The OECD's Approach to Capital Flow Management Measures Used with a Macro-Prudential Intent. Report to G20 Finance Ministers. 16-17 Abril. Washington, D.C., 2015.

OCDE. *Participation of Developing Countries in Global Value Chains*. Paris: OCDE, 2015.

OCDE. *OECD Innovation Strategy 2015: An Agenda for Policy Action*. Paris: OCDE, 2015.

OCDE. *Innovation, Agricultural Productivity and Sustainability in Brazil*. Paris: OCDE, 2015.

OCDE. *Innovation, Agricultural Productivity and Sustainability in Canada*. Paris: OCDE, 2015.

OCDE. *Innovation, Agricultural Productivity and Sustainability in Australia*. Paris: OCDE, 2015.

OCDE. *The OECD Code of Liberalisation of Capital Movements: recent developments*. OECD Report to the G20. Paris: OCDE, 2016.

OCDE. The OECD's Global Relations. Meeting of the Council at Ministerial Level, 1-2 de junho. Paris: OCDE, 2016.

OCDE. OECD Development Centre's 2017-18 Programme of Work and Budget. DEV/GB(2016)8/REV3. Paris: OCDE, 2016.

OCDE. OECD Latin America and Caribbean Regional Programme. C(2016)1/FINAL. Paris: OCDE, 2016.

OCDE. Update on the Mainstreaming of the New Approaches to Economic Challenges (NAEC) Initiative. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, 1-2 Junho. Paris: OCDE, 2016.

OCDE. Ministerial Declaration on the Digital Economy. Ministerial Meeting on The Digital Economy: innovation, growth and social prosperity. Cancun (México), 21-23 de junho de 2016.

OCDE. Proposed Horizontal Project on Seizing the Benefits of Digitalisation for Growth and Well-Being: an update. DSTI/IND/STP/CDEP/CP(2016)2. Paris: OCDE, 2016.

B.2 Expedientes telegráficos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil

Circulares Telegráficas

Nº 101710/507, de 20/07/2016.

Despachos Telegráficos

Da série da Embaixada do Brasil em Paris:

Nº 166, de 20/03/1999.

Nº 641, de 23/10/2007.

Nº 351, de 03/06/2008.

Nº 408, de 23/06/2008.

Nº 685, de 08/11/2008.

Nº 630, de 12/08/2009.

Nº 376, de 14/04/2010.

Nº 502, de 30/06/2010.

Nº 554, de 24/07/2010.

Nº 375, de 20/05/2011.

Nº 597, de 19/08/2011.

Nº 60, de 30/01/2014.

Nº 262, de 08/04/2014.

Nº 302, de 15/04/2014.

Nº 364, de 28/05/2015.

Nº 727, de 09/10/2015.

Nº 208, de 05/04/2016.

Nº 439, de 29/06/2016.

Telegramas

Da série da Embaixada do Brasil em Paris:

Nº 975, de 24/09/2002.

Nº 480, de 15/04/2006.

Nº 204, de 22/02/2007.

Nº 568, de 25/05/2007.

Nº 151, de 05/02/2008.

Nº 1108, de 9/07/2009.

Nº 2, de 02/01/2010.

Nº 402, de 15/03/2010.

Nº 507, de 30/03/2010.

Nº 699, de 30/04/2010.

Nº 860, de 19/11/2010.

Nº 1081, de 07/07/2010.

Nº 1411, de 20/09/2010.

Nº 1653, de 29/10/2010.

Nº 479, de 21/03/2011.

Nº 754, 04/05/2011.

Nº 153, de 26/01/2012.

Nº 883, de 14/06/2012.
Nº 1125, de 07/08/2012.
Nº 1201, de 28/08/2012.
Nº 97, de 17/01/2013.
Nº 107, de 18/01/2013.
Nº 624, de 10/04/2013.
Nº 687, de 19/04/2013.
Nº 441, de 24/03/2014.
Nº 608, de 25/04/2014.
Nº 971, de 04/07/2014.
Nº 1939, de 23/12/2014.
Nº 371, de 04/03/2015.
Nº 1699, de 02/11/2015.
Nº 37, de 13/01/2016.
Nº 43, de 14/01/2016.
Nº 282, 01/03/2016.
Nº 606, de 09/05/2016.
Nº 612, de 09/05/2016.
Nº 818, de 22/06/2016.
Nº 955, de 28/07/2016.
Nº 1258, de 17/10/2016.
Nº 1309, de 31/10/2016.

B.3. Outros Documentos

ARGENTINA. Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Disponível em: <<http://www.economia.gob.ar/en/the-minister-of-treasury-and-public-finances-manifested-argentinan-intention-of-becoming-a-member-of-oecd/>>. Buenos Aires, 2016.

BANCO MUNDIAL. *The World Bank Group's Response to the Global Economic Crisis*. Washington: Independent Evaluation Office, 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Análise do Acquis da OCDE. Reunião do Grupo Interministerial de Trabalho sobre a participação do Brasil na OCDE. Brasília, 28 de março de 2008.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Acordo Marco de Cooperação com a OCDE. *Nota à Imprensa* n. 117, 8 de abril de 2015.

FMI. *IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis: IMF Surveillance 2004-07*. Washington: Independent Evaluation Office, 2011.

FMI-OCDE. *Co-Operation on Approaches to Macro-Prudential and Capital Flow Management Measures: Update by the IMF and the OECD*. Washington, 2016.

G20-OCDE. *Progress Report on the G20 Self-Assessment on Combating the Bribery of Foreign Public Officials*. Paris, 2015.

ONU. Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda). Resolução adotada pela Assembleia Geral em 27 de julho de 2015 (69/313).

REPÚBLICA DA INDONÉSIA-OCDE. Framework of Cooperation Agreement between the Government of the Republic of Indonesia

and the Organisation for Economic Co-operation and Development. Jakarta, 27 de setembro de 2012.

REPÚBLICA DO CHILE-OCDE. Agreement on the Terms of Accession of the Republic of Chile to the Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development. Santiago, 11 de janeiro de 2010.





ANEXO



Participação formal do Brasil em instâncias da OCDE

A) Membro ou “Associado”

Membro do Conselho Diretor do Centro de Desenvolvimento;

Membro do Fórum Mundial sobre Transparência e Troca de Informações para Efeitos Fiscais;

Membro das Reuniões Anuais de Autoridades Nacionais Designadas no âmbito do Esquema da OCDE para Certificação Varietal ou Controle das Sementes Destinadas ao Comércio Internacional;

Membro do Grupo Sobre Entendimentos no Setor sobre Créditos à Exportação para a Aviação Civil (ASU, na sigla em inglês);

Associado do Grupo de Trabalho sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais;

Associado do Comitê de Investimento em sessão ampliada para tratar da “Declaração sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais” e instrumentos relacionados (Grupo de Trabalho sobre Conduta Empresarial Responsável - WPRPC);

Associado do Comitê de Aço;

Associado da extensão do Projeto BEPS do Comitê de Assuntos Fiscais;

Associado do Conselho Diretor do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA, na sigla em inglês);

Associado do Grupo de Trabalho sobre Indicadores dos Sistemas Educacionais (INES, na sigla em inglês);

Associado da Reunião Conjunta do Comitê de Químicos e Grupo de Trabalho sobre Produtos Químicos, Pesticidas e Biotecnologia sobre questões relacionadas à Aceitação Mútua de Dados na Avaliação de Químicos;

Associado do Grupo de Trabalho sobre Boas Práticas Laboratoriais;

Associado do Grupo de Trabalho dos Coordenadores Nacionais do Programa de Diretrizes de Ensaio.

B) “Participante”

Comitê de Investimento e órgãos subsidiários (à exceção do WPRBC): (i) Mesa-redonda sobre Liberdade de Investimento; (ii) Grupo Consultivo sobre Investimento e Desenvolvimento; (iii) Força-Tarefa Consultiva sobre os Códigos de Liberalização; (iv) Grupo de Trabalho sobre Estatísticas Internacionais de Investimento;

Comitê de Comércio e órgãos subsidiários: (i) Grupo de Trabalho do Comitê de Comércio; (ii) Grupo de Trabalho Conjunto sobre Comércio e Meio Ambiente; (iii) Grupo de Trabalho Conjunto sobre Agricultura e Comércio;

Comitê de Governança Pública e órgãos subsidiários: (i) Grupo de Trabalho sobre Autoridades Governamentais em Assuntos Digitais; (ii) Grupo de Trabalho sobre Autoridades de Alto Nível em Integridade; (iii) Grupo de Trabalho sobre Emprego Público e Gerenciamento; (iv)

Grupo de Trabalho sobre Autoridades em Orçamento (e sua Rede de Gerenciamento Financeiro); (v) Autoridades de Centros de Governo;

Comitê de Concorrência e órgãos subsidiários: (i) Grupo de Trabalho nº 2 sobre Concorrência e Regulação; (ii) Grupo de Trabalho nº 3 sobre Cooperação e Implementação; (iii) Fórum Global sobre Concorrência;

Comitê de Políticas Científicas e Tecnológicas e órgãos subsidiários: (i) Grupo de Trabalho sobre Biotecnologia, Nanotecnologia e Tecnologias Convergentes; (ii) Grupo de Trabalho de Peritos Nacionais sobre Indicadores de Ciência e Tecnologia; (iii) Grupo de Trabalho sobre Política de Inovação e Tecnologia; (iv) Fórum Global de Ciência;

Comitê de Agricultura e órgãos subsidiários: (i) Fórum Global de Agricultura; (ii) Grupo de Trabalho sobre Políticas e Mercados Agrícolas; (iii) Grupo de Trabalho Conjunto sobre Agricultura e Meio Ambiente; (iv) Grupo sobre Mercado de “Commodities”;

Comitê sobre Estatística e órgãos subsidiários: (i) Grupo de Trabalho sobre Estatísticas Internacionais de Comércio de Bens e Serviços; (ii) Grupo de Trabalho sobre Contas Nacionais;

Grupo de Trabalho sobre Segurança de Produtos do Consumidor;

Grupo de Trabalho sobre Previdência Privada.

Fonte: Plataforma sobre a Atividade Intergovernamental da OCDE. Disponível em: <<http://webnet.oecd.org/oecdgroups/>>.



Lista das Teses de CAE publicadas pela FUNAG

1. **Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**
O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)
2. **Luiz Henrique Pereira da Fonseca**
Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)
3. **Valdemar Carneiro Leão Neto**
A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)
4. **Synesio Sampaio Goes Filho**
Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)
5. **José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**
História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)

6. **Pedro Motta Pinto Coelho**
Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)
7. **Adhemar Gabriel Bahadian**
A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)
8. **Regis Percy Arslanian**
O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)
9. **João Almino de Souza Filho**
Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)
10. **Clodoaldo Hugueney Filho**
A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)
11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**
Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)
12. **Renato Xavier**
O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)
13. **Georges Lamazière**
Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa (1998)
14. **Antonio de Aguiar Patriota**
O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)
15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**
Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)

16. **Afonso José Sena Cardoso**
O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)
17. **Irene Pessôa de Lima Câmara**
Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)
18. **Ricardo Neiva Tavares**
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)
19. **Miguel Darcy de Oliveira**
Cidadania e globalização – a política externa brasileira e as ONGs (1999)
20. **Fernando Simas Magalhães**
Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)
21. **Ernesto Otto Rubarth**
A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)
22. **Enio Cordeiro**
Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)
23. **Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**
O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)
24. **Denis Fontes de Souza Pinto**
OCDE: uma visão brasileira (2000)
25. **Francisco Mauro Brasil de Holanda**
O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)
26. **João Solano Carneiro da Cunha**
A questão de Timor-Leste: origens e evolução (2001)
27. **João Mendonça Lima Neto**
Promoção do Brasil como destino turístico (2002)
28. **Sérgio Eduardo Moreira Lima**
Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)

29. **Appio Cláudio Muniz Acquarone**
Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)
30. **Susan Kleebank**
Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)
31. **Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**
O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)
32. **Paulo Estivallet de Mesquita**
Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)
33. **Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**
Bolívia: a criação de um novo país (2006)
34. **Maria Clara Duclos Carisio**
A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)
35. **Eliana Zugaib**
A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)
36. **André Aranha Corrêa do Lago**
Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)
37. **João Pedro Corrêa Costa**
De decasségui a emigrante (2007)
38. **George Torquato Firmeza**
Brasileiros no exterior (2007)
39. **Alexandre Guido Lopes Parola**
A ordem injusta (2007)
40. **Maria Nazareth Farani de Azevedo**
A OMC e a reforma agrícola (2007)

41. **Ernesto Henrique Fraga Araújo**
O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)
42. **João André Lima**
A Harmonização do Direito Privado (2008)
43. **João Alfredo dos Anjos Júnior**
José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)
44. **Douglas Wanderley de Vasconcellos**
Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)
45. **Silvio José Albuquerque e Silva**
Combate ao racismo (2008)
46. **Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**
O Brasil na França (2008)
47. **Márcia Maro da Silva**
Independência de Angola (2008)
48. **João Genésio de Almeida Filho**
O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)
49. **Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão**
A Revolução de 1817 e a história do Brasil - um estudo de história diplomática (2009)
50. **Paulo Fernando Dias Feres**
Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)
51. **Gilda Motta Santos Neves**
Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira (2010)
52. **Alessandro Warley Candeas**
Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)

53. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)
54. **Márcio Fagundes do Nascimento**
A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)
55. **Adriano Silva Pucci**
O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)
56. **Mauricio Carvalho Lyrio**
A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)
57. **Carlos Alfonso Iglesias Puente**
A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)
58. **Rodrigo d'Araujo Gabsch**
Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)
59. **Michel Arslanian Neto**
A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)
60. **Gisela Maria Figueiredo Padovan**
Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)
61. **Oswaldo Biato Júnior**
A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)
62. **Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes**
A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)
63. **Sarquis J. B. Sarquis**
Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)

64. **Neil Giovanni Paiva Benevides**
Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)
65. **Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos**
A arquitetura de paz e segurança africana (2011)
66. **Rodrigo de Azeredo Santos**
A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)
67. **José Estanislau do Amaral**
Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)
68. **Everton Frask Lucero**
Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)
69. **Rafael de Mello Vidal**
A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)
70. **Bruno Luiz dos Santos Cobuccio**
A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)
71. **Pedro Escosteguy Cardoso**
A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)
72. **Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva**
A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)
73. **Ibrahim Abdul Hak Neto**
Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)

74. **Paulo Roberto Ribeiro Guimarães**
Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)
75. **Antonio Augusto Martins Cesar**
Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)
76. **Ademar Seabra da Cruz Junior**
Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)
77. **Alexandre Peña Ghisleni**
Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)
78. **Ana Maria Bierrenbach**
O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)
79. **Fernando Pimentel**
O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)
80. **Luiz Eduardo Pedroso**
O recente fenômeno imigratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)
81. **Miguel Gustavo de Paiva Torres**
O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)
82. **Maria Theresa Diniz Forster**
Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)

83. **Fábio Mendes Marzano**
Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)
84. **Breno Hermann**
Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)
85. **Elio de Almeida Cardoso**
Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)
86. **Maria Feliciano Nunes Ortigão de Sampaio**
O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)
87. **André Heráclio do Rêgo**
Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)
88. **Felipe Costi Santarosa**
Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)
89. **Emerson Coraiola Kloss**
Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)
90. **Gelson Fonseca Junior**
Diplomacia e academia - um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica (2ª edição, 2012)
91. **Elias Antônio de Luna e Almeida Santos**
Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)
92. **Luiza Lopes da Silva**
A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)

93. **Guilherme Frazão Conduru**
O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)
94. **Luiz Maria Pio Corrêa**
O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional (2013)
95. **André Chermont de Lima**
Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior (2013)
96. **Marcelo P. S. Câmara**
A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel (2013)
97. **Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak**
O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil (2013)
98. **Gustavo Rocha de Menezes**
As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil (2013)
99. **Erika Almeida Watanabe Patriota**
Bens ambientais, OMC e o Brasil (2013)
100. **José Ricardo da Costa Aguiar Alves**
O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma (2013)
101. **Mariana Gonçalves Madeira**
Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira (2014)
102. **Daniela Arruda Benjamin**
A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro (2014)

103. **Nilo Dytz Filho**
Crise e reforma da Unesco: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral (2014)
104. **Christiano Sávio Barros Figueirôa**
Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o Direito do Mar (2014)
105. **Luís Cláudio Villafañe G. Santos**
A América do Sul no discurso diplomático brasileiro (2014)
106. **Bernard J. L. de G. Klingl**
A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil (2014)
107. **Marcelo Baumbach**
Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira (2014)
108. **Rui Antonio Jucá Pinheiro de Vasconcellos**
O Brasil e o regime internacional de segurança química (2014)
109. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas (2ª edição, 2015)
110. **Regiane de Melo**
Indústria de defesa e desenvolvimento estratégico: estudo comparado França-Brasil (2015)
111. **Vera Cíntia Álvarez**
Diversidade cultural e livre comércio: antagonismo ou oportunidade? (2015)
112. **Claudia de Angelo Barbosa**
Os desafios da diplomacia econômica da África do Sul para a África Austral no contexto Norte-Sul (2015)
113. **Carlos Alberto Franco França**
Integração elétrica Brasil-Bolívia: o encontro no rio Madeira (2015)

- 114. Paulo Cordeiro de Andrade Pinto**
Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000) (2015)
- 115. Luiz Alberto Figueiredo Machado**
A plataforma continental brasileira e o direito do mar: considerações para uma ação política (2015)
- 116. Alexandre Brasil da Silva**
Bioética, governança e neocolonialismo (2015)
- 117. Augusto Pestana**
ITER - os caminhos da energia de fusão e o Brasil (2015)
- 118. Pedro de Castro da Cunha e Menezes**
Áreas de preservação ambiental em zona de fronteira: sugestões para uma cooperação internacional no contexto da Amazônia (2015)
- 119. Maria Rita Fontes Faria**
Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira (2015)
- 120. Pedro Marcos de Castro Saldanha**
Convenção do Tabaco da OMS: gênese e papel da presidência brasileira nas negociações (2015)
- 121. Arthur H. V. Nogueira**
Kôsovo: província ou país? (2015)
- 122. Luís Fernando de Carvalho**
O recrudescimento do nacionalismo catalão: estudo de caso sobre o lugar da nação no século XXI (2016)
- 123. Flavio Goldman**
Exposições universais e diplomacia pública (2016)
- 124. Acir Pimenta Madeira Filho**
Instituto de cultura como instrumento de diplomacia (2016)

125. **Mario Vilalva**
África do Sul: do isolamento à convivência. Reflexões sobre a relação com o Brasil (2016)
126. **Andréa Saldanha da Gama Watson**
O Brasil e as restrições às exportações (2016)
127. **Eduardo dos Santos**
Entre o Beagle e as Malvinas: conflito e diplomacia na América do Sul (2016)
128. **José Viegas Filho**
A segurança do Atlântico Sul e as relações com a África (2016)
129. **Alessandro Candeas**
A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro” (2ª edição, 2017)
130. **Carlos Luís Duarte Villanova**
Diplomacia pública e imagem do Brasil no século XXI (2017)
131. **Luiz Eduardo Fonseca de Carvalho Gonçalves**
Egito: revolução e contrarrevolução (2011-2015) (2017)
132. **Vanessa Dolce Faria**
Política Externa e participação social: trajetórias e perspectivas (2017)
133. **Ricardo Guerra de Araújo**
O jogo estratégico nas negociações Mercosul-União Europeia (2018)
134. **Kassius Diniz da Silva Pontes**
Entre o dever de escutar e a responsabilidade de decidir: o CSNU e os seus métodos de trabalho (2018)
135. **Cristiano Franco Berbert**
Reduzindo o custo de ser estrangeiro: o apoio do Itamaraty à internacionalização de empresas brasileiras (2018)

136. Guilherme José Roeder Friaça

Mulheres diplomatas no Itamaraty (1918-2011): uma análise de trajetórias, vitórias e desafios (2018)

137. Gabriel Boff Moreira

A política regional da Venezuela entre 1999 e 2012: petróleo, integração e relações com o Brasil (2018)



Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3 cm
Papel	pólen soft 80 g (miolo), cartão supremo 250 g (capa)
Fontes	Frutiger 55 Roman 16/18 (títulos), Chaparral Pro 12/16 (textos)

Embrora tenha cinco décadas de existência, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ainda padece de desconhecimento relativo, sobretudo entre países não membros. Tal resultado é condicionado pela escassez de estudos sobre a Organização e pela especificidade de suas características: generalidade de mandato, seletividade de composição, amplitude de áreas temáticas e natureza de seus instrumentos, centrados na provisão de incentivos internacionais a políticas domésticas.

Embora preservando seus fundamentos, a OCDE passou por transformações significativas entre 2006 e 2016. No plano institucional, autorizou abertura significativa de novos processos de acesso e lançou “Engajamento Ampliado” junto a grandes economias emergentes. No plano temático, promoveu ajustes em sua agenda substantiva, buscando adaptá-la aos desafios da crise internacional e almejando maior eficiência de suas atividades, além de integrar-se às atividades do G20.

Em paralelo, houve evolução significativa das relações entre o Brasil e a OCDE nos últimos anos, com maior participação brasileira em instâncias, instrumentos, estudos e revisões por pares da Organização. Esse relacionamento alcançou patamar distinto em 2015, com a assinatura de acordo de cooperação, e registrou novo desenvolvimento com a decisão brasileira de solicitar o início de acesso à OCDE, em maio de 2017.

Esta publicação tem como objeto as transformações institucionais e temáticas da OCDE, entre os anos de 2006 e 2016, e suas implicações para o relacionamento entre o Brasil e a Organização.

