

BRASIL NA OCDE¹

Marcelo Barros Gomes²
Pedro de Abreu e Lima Florêncio³
Orlando Cesar de Souza Lima⁴
Sônia Christina Brant Wolff⁵
Renata Rocha Torres Amaral⁶

SINOPSE

Este artigo trata do processo de preparação do Brasil para tornar-se membro pleno da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Também aborda o modelo de organização do governo brasileiro para que o caminho do país à OCDE proporcione as transformações necessárias das políticas públicas e instituições na busca de melhores vidas para todos os brasileiros. São abordados, ainda, os principais benefícios para o país, não só pela acesso em si, mas no curso do processo de preparação. O foco é na governança e na organização do processo de acesso.

Palavras-chave: OCDE; acesso; convergência; boas práticas.

ABSTRACT

This article deals with the process of preparing Brazil to become a full member of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). It also addresses the Brazilian government's organizational model so that the country's path to the OECD provides the necessary transformations in public policies and institutions in the search for better lives for all Brazilians. Not only are the main benefits for the countries' accession brought to light, but also the ones in the own course of the preparation. The focus is on governance and the organization of the accession process.

Keywords: OECD; accession; convergece; good practices.

JEL: F53; O19; H83.

Artigo recebido em 2/12/2020.⁷

1 INTRODUÇÃO

Este artigo se propõe a apresentar o processo de preparação do Brasil para tornar-se membro pleno da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e de como o governo brasileiro está se organizando e estruturando suas ações para que o caminho de acesso do país à

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi28art1>

2. Secretário especial da Secretaria de Relacionamento Externo da Casa Civil da Presidência da República; auditor federal de controle externo do Tribunal de Contas da União (TCU).

3. Secretário-especial adjunto na Secretaria Especial de Relacionamento Externo da Casa Civil da Presidência da República; especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério da Economia.

4. Assessor especial da Secretaria de Relacionamento Externo da Casa Civil da Presidência da República; auditor federal de finanças e controle da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

5. Assessora técnica da Secretaria de Relacionamento Externo da Casa Civil da Presidência da República; assistente social do Ministério da Economia.

6. Assessora técnica da Secretaria de Relacionamento Externo da Casa Civil da Presidência da República; especialista em regulação de serviços de transportes terrestres da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

7. Artigo não submetido à revisão por pares por tratar-se de convite a autoridades do governo brasileiro.

OCDE seja eficiente e efetivo, de forma a garantir as transformações para estabelecer políticas públicas melhores para todos os brasileiros.

A governança implementada para preparação para acessão à OCDE será abordada em tópico específico com detalhamento do papel de seus atores principais. Pela sua importância, enfatiza-se o papel do centro de governo e a revisão por pares que está sendo realizada pela OCDE, que certamente traz maior estruturação ao processo de preparação da acessão do Brasil à organização e à implementação de políticas públicas. Entende-se que, para atender de forma plena e eficiente aos complexos e numerosos requisitos para acessão do Brasil como membro pleno da OCDE, tornou-se necessário implantar no governo brasileiro estruturas organizacionais, novos mecanismos de governança, sistemas de informação e processos de trabalho que têm permitido atuação mais integrada e sistêmica de todo o conjunto de órgãos e entidades governamentais para esse objetivo. Além disso, tem-se mobilizado elevado número de atores-chaves em estrutura de governança de rede interinstitucional e multinível, acoplando-se ainda amplo diálogo com o setor privado, mídia, especialistas, organismos internacionais, governos estrangeiros e entes subnacionais.

A geração dos resultados necessários para o atendimento aos referidos instrumentos da OCDE e seus diversos comitês temáticos tem permitido desde já um melhor aproveitamento dos recursos públicos em diversas áreas, alinhando, necessariamente, a perspectiva mais integrada às melhores práticas do conjunto de governo e à visão estratégica que norteia intervenções estatais em um dado contexto social, institucional, ambiental e econômico. Ainda que no contexto de crise, a aproximação com a OCDE tem-se mostrado promissora, tanto para ações de combate direto aos efeitos da pandemia de Covid-19, quanto para a perspectiva de retomada das atividades econômicas dentro de um novo cenário.

Em conjunto, essas perspectivas de uma visão de mais largo horizonte têm permitido alinhar também os pontos de uma nova agenda para o aperfeiçoamento do aparelho do Estado e das atividades de mercado e maior abertura brasileira, acoplando-se a uma terceira geração de reformas dentro do ciclo democrático. Essa agenda indica garantia de maior segurança na manutenção de legados institucionais dos últimos trinta anos – notadamente, a estabilidade constitucional e a profissionalização pública (primeiro ciclo); e a consolidação da eficiência pública com disciplina fiscal e monetária do Estado (segundo ciclo) –, levando, agora de forma significativa, à criação de uma agenda crível de foco nos resultados e na qualidade do gasto público, com aperfeiçoando significativo dos indicadores de atratividade de investimento, maior abertura econômica e mais previsibilidade e credibilidade do país em benefício de todos os brasileiros.

As reformas de terceiro ciclo, com a aproximação do país às melhores práticas da OCDE, devem englobar as estruturas de governança e, de longo prazo, à inovação, como garantias fundamentais para boa formulação, implementação e entrega de políticas públicas. A constituição de um centro de governo integrado e efetivo apto a lidar com questões trazidas nesse processo de convergência com a OCDE permite a adoção de diretrizes e medidas para cumprimento pleno dessa agenda, como as relacionadas a seguir.

- Construir coletivamente uma estratégia nacional integrada, com indicadores-chave de longo prazo e uma visão coerente de desenvolvimento inclusivo e sustentável.
- Aperfeiçoar a estrutura e os mecanismos de funcionamento dos centros de governo na União e em todos os níveis da federação (unidades de coordenação e eficiência), com melhoria

relevante da capacidade de coordenação, articulação e priorização de temas transversais, apoiando-se em políticas públicas baseadas em evidência e em indicadores-chave legitimados, críveis e mensuráveis.

- Aprimorar as decisões alocativas de recursos públicos, dotar o sistema orçamentário de capacidade para contemplar o planejamento governamental de médio prazo com base em resultados e fortalecer a estrutura de governança fiscal, tendo em vista a sustentabilidade da dívida e do financiamento das políticas públicas em geral.
- Consolidar a capacidade, a governança e a qualidade regulatória do Estado, com a criação de estruturas de análise de impacto regulatório, centrais de projetos robustas e manutenção de entes reguladores com autonomia decisória e financeira, independência e capacidade técnica efetiva.
- Implantar sistemas e estruturas para análise de riscos sistêmicos e avaliação de controles internos, capazes de garantir a eficácia dos resultados e a eficiência dos processos de entregas e regulação estatais.
- Desenvolver capacidade avaliativa consistente das ações, dos programas e das políticas públicas, em todas as estruturas da administração pública, com o objetivo de aprimorar seu sistema decisório, sua transparência, seu aprendizado e a responsabilização governamental.
- Promover ações de transparência e de abertura de dados, visando a participação cidadã efetiva com vistas à melhoria do controle social e da democracia participativa.
- Promover a integração e a coordenação federativa por meio de planos de ação integrados e articulados com estados e municípios.
- Melhorar a qualidade da implementação de políticas públicas descentralizadas, aperfeiçoando os quadros de indicadores e de maturidade de governança que considerem a eficiência das políticas públicas nos territórios, com suas potencialidades, especificidades e ainda as desigualdades entre regiões, microrregiões e pessoas.
- Priorizar diagnósticos de caráter sistêmico transversal e com recorte territorial, pois eles têm o potencial de otimizar a apresentação dos resultados de ações, reduzindo a fragmentação das abordagens de problemas que se repetem em estados com macrocondições físicas e socioeconômicas similares.
- Realizar a agenda de reformas estruturantes com base em princípios, práticas e padrões reconhecidos internacionalmente.
- Convergir as diversas políticas públicas setoriais às melhores práticas internacionais com significativo impacto em sua economicidade, eficiência e efetividade, em benefício da sociedade.

Este texto relata como o governo brasileiro está organizando e estruturando suas ações. Descreve-se o processo de convergência e preparação para a acessão do Brasil à OCDE e a estratégia em busca de melhores políticas públicas alinhadas às melhores práticas internacionais. Em 2019, a prioridade foi identificar a posição dos órgãos setoriais em relação aos instrumentos legais da OCDE, além de realizar diversas parcerias e acordos de cooperação técnica. Já em 2020, as informações foram organizadas, permitindo a estruturação de proposta de modelo por grupos interministeriais temáticos para formação

de planos de ação para superação de *gaps*. Por fim, apresentam-se os principais benefícios que a adesão às melhores práticas da OCDE está trazendo para o país já no curso do processo de preparação.

2 GOVERNANÇA DA PREPARAÇÃO DA ACESSÃO DO BRASIL À OCDE

O Acordo de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, firmado em Paris, em 3 de junho de 2015, foi promulgado por meio do Decreto nº 10.109, de 7 de novembro de 2019. O presidente da República estabeleceu como prioridade elevar o Brasil à condição de membro pleno da OCDE em sua mensagem presidencial ao Congresso. Como consequência, o governo como um todo está comprometido com a preparação da acessão do Brasil à organização e, nesse sentido, foi criada uma governança própria para o processo. O Conselho Brasil-OCDE foi instituído por meio do Decreto nº 9.920, de 18 de julho de 2019, órgão colegiado de coordenação política e estratégica para a preparação para o processo de acessão do Brasil à OCDE e também para a coordenação da cooperação Brasil-OCDE até que a acessão seja concluída. O Conselho Brasil-OCDE é coordenado pelo ministro-chefe da Casa Civil e composto pelo ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência da República, ministro-chefe da Secretaria de Governo, ministro da Economia e ministro das Relações Exteriores.

Devido à alta complexidade dos temas tratados no âmbito do Conselho Brasil-OCDE, o decreto também cria um comitê gestor, composto por representantes dos três ministérios correspondentes, para subsidiar o conselho no exercício de suas atribuições. A Secretaria-Executiva do Conselho Brasil-OCDE foi transferida para a Secretaria Especial de Relacionamento Externo (SEREX) da Casa Civil da Presidência da República, que tem o papel de acompanhar e dar efetividade à estratégia de governo. A governança do processo de preparação para acessão à OCDE envolve, ainda, o engajamento efetivo de todos os órgãos e entidades setoriais do governo federal.

2.1 Organização e governança do processo de preparação no Brasil

A partir de 2019, com a finalidade de propiciar melhor governança às ações de preparação ao processo de acessão do Brasil à OCDE, o Brasil, por meio de diversos normativos, vem se organizando e se preparando para sua acessão à organização, conforme demonstrado no quadro 1.

QUADRO 1

Normativos relacionados aos preparativos para o processo de acessão do Brasil à OCDE

Normativo	Síntese
Decreto nº 9.920, de 18 de julho de 2019	Instituiu o Conselho para a Preparação e o Acompanhamento do Processo de Acessão da República Federativa do Brasil à OCDE (Conselho Brasil-OCDE), responsável pelas estratégias voltadas à convergência do Brasil às melhores práticas da organização. Criou um Comitê Gestor, composto por representantes da Casa Civil da Presidência da República (coordenação); do Ministério das Relações Exteriores; do Ministério da Economia; da Secretaria Geral da Presidência da República e da Secretaria de Governo da Presidência da República, com a função de subsidiar o colegiado no exercício de suas atribuições.
Decreto nº 10.109, de 7 de novembro de 2019	Promulgou o Acordo de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, firmado em Paris, em 3 de junho de 2015.

Elaboração dos autores.

2.2 Conselho para a Preparação e o Acompanhamento do Processo de Acesso da República Federativa do Brasil à OCDE (Conselho Brasil-OCDE)

Em razão da transversalidade dos temas tratados no âmbito da OCDE, foi instituído o Conselho Brasil-OCDE, pelo Decreto nº 9.920, de 18 de julho de 2019, para conduzir a preparação e o processo de entrada do Brasil na organização, grupo que reúne as nações mais desenvolvidas em torno de políticas e acordos em favor do crescimento econômico e da defesa da liberdade e da democracia.

O Conselho Brasil-OCDE tem como suas principais competências: i) aprovar a estratégia de governo relativa à preparação e ao acompanhamento do processo de acesso; ii) aprovar a política de comunicação integrada e articulada dos órgãos representados no Conselho Brasil-OCDE nos assuntos relativos à preparação e ao acompanhamento do processo; e iii) orientar o trabalho do seu comitê gestor.

2.3 Comitê Gestor

O Comitê Gestor do Conselho Brasil-OCDE (Comitê Gestor) foi instituído pelo art. 4º do Decreto nº 9.920, de 18 de julho de 2019, e tem como objetivo o apoio às atividades do Conselho Brasil-OCDE no processo de preparação e acompanhamento da acesso do Brasil à organização. O Comitê Gestor é composto pelos seguintes órgãos: Casa Civil da Presidência da República, que o coordena; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Economia; Secretaria-Geral da Presidência da República; e Secretaria de Governo da Presidência da República. O Comitê Gestor leva ao Conselho a articulação definida na estratégia de governo com o centro de governo e órgãos setoriais para deliberação da participação brasileira nos foros da OCDE e adesão aos instrumentos, materializando o maior engajamento do Brasil.

2.4 Secretaria Executiva

A Secretaria-Executiva do Conselho Brasil-OCDE é exercida pela SEREX. Ela acompanha a implementação e subsidia a avaliação da estratégia de governo, relativa à preparação e ao acompanhamento do processo de acesso; auxilia com o fornecimento de informações e a execução da política de comunicação integrada e articulada dos órgãos representados no Conselho Brasil-OCDE; e, ainda, promove, acompanha e apresenta relatórios ao Comitê Gestor sobre as discussões ocorridas no âmbito da preparação e do acompanhamento do processo de acesso e suas consequências para as políticas públicas brasileiras.

Resumidamente, em conformidade com a estratégia de governo e deliberações do Comitê Gestor, a SEREX promove a mobilização dos atores e executa a estratégia de governo para preparação da acesso do Brasil à OCDE.

3 O PAPEL DO CENTRO DE GOVERNO NA PREPARAÇÃO PARA ACESSÃO À OCDE

O governo inovou com a estruturação de um Centro de Governo (CdG) para prestar apoio direto e coordenado ao chefe do Executivo, calcado no compromisso de ter as melhores práticas de governança e gestão, com coerência, coesão e foco em entregas efetivas à sociedade. Atualmente, o CdG é composto pela

Presidência da República do Brasil (Secretaria Geral, Gabinete de Segurança Institucional, Casa Civil e Secretaria de Governo), pelo Ministério da Economia e pela Controladoria-Geral da União (CGU).

O governo identificou vários desafios que dificultam sua capacidade de entregar resultados aos cidadãos. Estes incluem a necessidade de melhorar a coordenação dentro do CdG e entre os níveis de governo; eliminar a fragmentação no ciclo de políticas; integrar diferentes planos de governo e instrumentos orçamentários; ampliar a capacidade de planejamento estratégico nacional para alcançar resultados e melhorias para os cidadãos; priorizar coerentemente os objetivos estratégicos do governo; construir estrutura sólida de medição de desempenho para apoiar a tomada de decisão; e fomentar uma cultura de monitoramento e avaliação de políticas; entre outras.

Nesse contexto, o governo federal solicitou o apoio da OCDE para o estabelecimento de um centro integrado e estruturado de governo, a fim de criar ambientes institucionais mais seguros, confiáveis e favoráveis para uma coordenação estratégica, priorização, acompanhamento, avaliação e comunicação de políticas públicas de maneira eficiente e eficaz, visando à obtenção de resultados para a sociedade.

A nova visão do Brasil para seu CdG reflete a tendência atual em que os centros de governo em todo o mundo estão evoluindo: de um papel administrativo para um papel mais estratégico e de liderança. Eles estão sendo instados para liderar processos políticos, gerenciar recursos de forma eficiente, garantir coerência política e envolver-se com uma ampla variedade de partes interessadas com sucesso. Para que isso ocorra, requer o desenvolvimento de capacidades para coordenação, planejamento, priorização, bem como monitoramento e avaliação do desempenho das políticas e comunicação estratégica. O Brasil pretende consolidar seu CdG como um ator estratégico e fortalecer sua capacidade para estabelecer uma visão estratégica de longo prazo para todo o governo, que leve em conta uma abordagem transversal, tanto horizontal (interministerial) quanto com estados e municípios, setor privado, parlamento e sociedade civil.

3.1 Revisão por pares de CdG

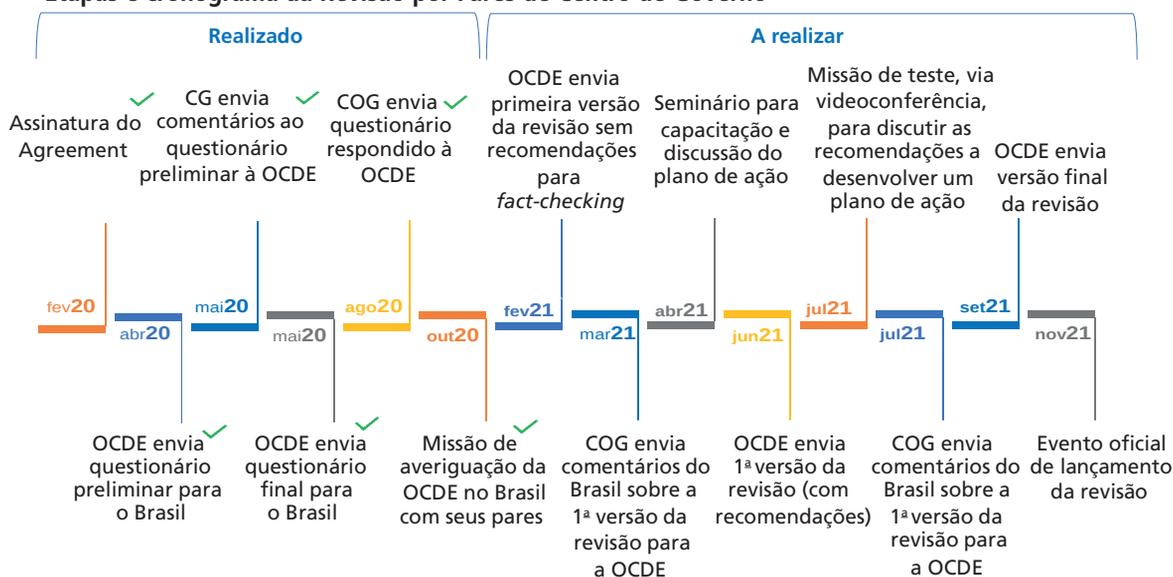
O governo tem como objetivo desenvolver um CdG capaz de liderar a coordenação de todo o governo para além de silos administrativos: ele deve implementar prioridades transversais; desenvolver capacidades para decisões orçamentárias de alto nível e políticas baseadas em evidências; e assegurar coerência das várias iniciativas propostas pelas prioridades estratégicas de um novo governo, bem como aquelas que foram estabelecidas pelos governos anteriores, abrangendo vários anos. Assim, o governo brasileiro firmou contrato com a OCDE para desenvolver o projeto Rumo a um Centro de Governo Integrado e Estruturado no Governo Federal do Brasil para a Revisão por Pares de Centro de Governo (*Peer Review of Government Center*).

A Revisão por Pares de Centro de Governo é composta de entregas, por parte da OCDE, em duas fases. Na primeira, é entregue a análise de informações do país, compreendendo: i) aplicação de questionário; ii) realização de uma missão; e iii) diagnóstico sobre a estrutura e o funcionamento do CdG no Brasil, publicado em um relatório. Na segunda fase, aborda-se o desenvolvimento de: i) um treinamento no Brasil para ampliação de capacidades; e ii) um plano de ação com recomendações de melhorias específicas para o Brasil.

Estamos na primeira fase. O conjunto de questões, que delimita a Revisão por Pares do Centro de Governo, foi definido com a OCDE e já recebeu as respostas, aportadas pela constelação de atores pertinentes ao processo – os órgãos integrantes do CdG, do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União (TCU). A primeira versão da análise da OCDE, ainda sem as recomendações, será encaminhada ao governo brasileiro para *fact checking* e, após sua conclusão, serão novamente submetidas à OCDE, que procederá às recomendações.

FIGURA 1

Etapas e cronograma da Revisão por Pares de Centro de Governo



Elaboração dos autores.

A primeira missão de apuração de fatos (*fact finding mission*) da OCDE foi realizada entre os dias 26 de outubro e 4 de novembro, durante a qual foram realizadas reuniões bilaterais virtuais com a Casa Civil, Secretaria de Governo, Secretaria-Geral, Ministério da Economia, Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Gabinete de Segurança Institucional e Controladoria Geral da União. Além da equipe da OCDE, os trabalhos tiveram a colaboração de especialistas de Estados Unidos, França, México, Suécia e Reino Unido. O objetivo foi melhor compreender as respostas dos diferentes ministérios ao questionário e perceber os desafios na coordenação interinstitucional. A segunda missão, organizada por tema e função do CdG, consistirá em reuniões virtuais com representantes do CdG e com os demais atores (estados, municípios, órgãos de controle, setor privado e sociedade civil), que serão realizadas no período de 7 a 15 de dezembro.

A Casa Civil vem realizando, sob a coordenação da SEREX e em total parceria com a Secretaria Especial de Relações Governamentais (SERG), um ciclo de *webinários* temáticos sobre o CdG com a finalidade de, a um só tempo, promover tanto a mobilização dos atores quanto a depuração dos subsídios que precisaremos aportar à OCDE, abrindo debate acerca dos temas componentes de cada um dos quatro capítulos da Revisão por Pares, quais sejam: i) mandatos, funções e capacidade de coordenação; ii) planejamento estratégico e priorização de objetivos; iii) governança orçamentária; e iv) monitoramento e avaliação.

Como resultado da Revisão por Pares, o Brasil pretende consolidar seu CdG como um ator estratégico e fortalecer sua capacidade para estabelecer uma visão, também estratégica, de longo prazo, para todo o governo, que leve em conta uma abordagem transversal, tanto horizontal (interministerial), quanto com estados e municípios, setor privado, parlamento e sociedade civil. Nesse sentido, destacamos que o portfólio de questões do questionário sobre centro de governo, que compõe a primeira etapa da Revisão por Pares da OCDE, corresponde ao trabalho iniciado em 2019, pelo governo federal, sobre cadeia de valor de centro de governo, com o objetivo de preparação da nossa convergência às melhores práticas da OCDE. Assim, o CdG, composto por diversos órgãos, continuará sendo o responsável por coordenação, articulação e monitoramento do governo, atuando no fomento da capacidade e da qualidade do sistema político-administrativo e na prospecção de informações fundamentadas em evidências para subsidiar as decisões do chefe do Executivo. Sua importância é comprovada a partir da experiência da OCDE, que mostra o sucesso dos países que têm claro o papel de centro de governo.

A abordagem transversal é outra inovação a ser perseguida, pois envolve ações que permeiam todos os desafios do governo. Por exemplo, ações transversais e contínuas de educação, saneamento, acesso à água, inclusão tecnológica, entre outras, criam as bases para um país mais competitivo com atração de investimentos, criação de empregos e geração de renda.

A consolidação do CdG é também uma das importantes estratégias para a preparação do processo de acessão, que se coaduna com os principais valores e objetivos que orientam o governo do presidente da República Jair Bolsonaro, como valorização da democracia, estímulo às forças de mercado, segurança jurídica, coerência das políticas governamentais, promoção de governança pública e marcos regulatórios seguros, confiáveis e favoráveis ao desenvolvimento. Não por outra razão, tal consolidação é uma das prioridades do governo federal e faz parte da agenda de política externa para internacionalização da economia. Como um dos maiores países da América Latina, que apresenta dimensões continentais, amplo mercado consumidor e é reconhecido por sua riqueza de recursos, o Brasil ocupa posição estratégica no cenário econômico internacional e possui reais condições de contribuir para as políticas e influenciar os trabalhos desenvolvidos pelas instâncias da OCDE.

Em síntese, o compromisso do governo para 2021 é consolidar a atuação do CdG com visão sistêmica e transversal com vistas à implementação de políticas públicas de forma harmonizada e coerente, para que os cidadãos sejam beneficiados em todas as suas potencialidades.

4 PROCESSO DE CONVERGÊNCIA E PREPARAÇÃO PARA A ACESSÃO DO BRASIL À OCDE

A relação do Brasil com a OCDE remonta à década de 1990, contudo, o processo de convergência e preparação para a acessão é mais recente e adotou a estratégia de seguir, de forma antecipada, o rito do processo de acessão. Nesse sentido, tem-se buscado adoção dos padrões e princípios da OCDE, intensificando adesão a instrumentos legais, realização de revisões por pares e maior participação nos foros da OCDE.

4.1 Relação do Brasil com a OCDE

A OCDE, surgida em 1961, tem origem na reestruturação da Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE), instituição criada para administrar a ajuda financeira dos Estados

Unidos para a Europa no âmbito do Plano Marshall. A nova organização nasce com o objetivo de: aumentar a cooperação, o diálogo e o intercâmbio de informações entre seus membros; identificar boas práticas e experiências relevantes; produzir e disseminar conhecimentos; e alinhar políticas públicas. Os membros fundadores oficiais da OCDE são os Estados Unidos, o Canadá e mais dezoito países da Europa.

Nos seus primórdios, a instituição era formada, portanto, por países considerados desenvolvidos, com única exceção da Turquia. Nas décadas de 1960 e 1970 ocorre a primeira onda de inclusão de novos países, quais sejam: Japão, Finlândia, Austrália e Nova Zelândia. Os países-membros da OCDE ainda eram, à época, todos considerados desenvolvidos. Era comum haver, naquele momento, certo antagonismo entre os países-membros, considerados ricos e, de outra parte, os que compunham o Grupo dos 77 (G77), agrupamento formado no seio da Organização das Nações Unidas (ONU), composto por países em desenvolvimento.

Após a queda do muro de Berlim, em 1989, e o colapso do comunismo, diversos países do Leste Europeu, como Polônia, República Tcheca e Hungria, passam a integrar a OCDE, juntamente com o México, primeiro país latino-americano a ingressar na instituição, e a Coreia do Sul. Com essa segunda onda de expansão, ocorrida na década de 1990, a OCDE deixa de ser uma organização quase que exclusivamente composta por países desenvolvidos, e o antagonismo entre a OCDE e o G77 perde muito de sua razão de ser.

A terceira onda de expansão ocorre já no século atual, com a inclusão de países do Leste Europeu que são aceitos na União Europeia e aproveitam o processo de convergência para a organização europeia para também aderirem à OCDE. Entra também nesse momento o Chile, segundo país da região latino-americana a aceder à organização. A OCDE conta hoje com 37 países-membros, entre os quais muitos considerados emergentes. Nos dias atuais, portanto, a antiga denominação dada à OCDE de clube dos ricos perde muito sentido e, analogamente, a contraposição entre a OCDE e o G77.

A relevância da OCDE está muito relacionada com a promoção de padrões internacionais para políticas públicas nas mais diversas áreas, desde a econômica, financeira, social, até a ambiental, de governança e anticorrupção. Outros objetivos da organização são: defender os princípios democráticos e de livre mercado para estimular o desenvolvimento econômico dos países; investir em estabilidade financeira; ajudar no crescimento do comércio mundial; e propiciar ambiente institucional legal e de compreensão mútua para os seus membros.

Compõem a estrutura da OCDE: o Conselho da OCDE, órgão diretivo e deliberativo máximo da organização, composto por um representante de cada país-membro e mais um representante da Comissão Europeia; os Comitês Especializados, responsáveis por analisar e desenvolver trabalhos em áreas temáticas; e o Secretariado, que oferece suporte técnico, administrativo e logístico à organização e é dirigido pelo secretário-geral.

O relacionamento do Brasil com a OCDE tem início na década de 1990, com a realização de missão exploratória para avaliar o processo de admissão de novos membros e as vantagens, para o Brasil, de aderir a comitês específicos e à organização. O Brasil torna-se membro do Centro de Desenvolvimento da OCDE em 1994 e do Comitê do Aço em 1996. Em 2007, o Brasil é convidado para ampliar o seu engajamento na organização juntamente com outros países emergentes – China, África do Sul, Índia e Indonésia –, que passaram a ser denominados “parceiros estratégicos” da OCDE.

Em 2015, o governo brasileiro assina um acordo de cooperação durante a reunião do Conselho de Paris, com o objetivo de fortalecer a colaboração entre o Brasil e a organização e elabora um plano de trabalho conjunto para o biênio 2016-2017. Em 2017, o Brasil envia pedido formal de acesso à OCDE como um esforço do governo para consolidar as reformas estruturantes e sinalizar o compromisso com o desenvolvimento sustentável e inclusivo, assim como com a modernização da gestão econômica em convergência com os instrumentos e as melhores práticas da OCDE. Hoje em dia, a OCDE considera o Brasil como um parceiro-chave (*key partner*): mesmo não sendo associado, é possível a sua participação como convidado em todos os fóruns da organização.

Atualmente, o governo brasileiro aguarda o convite formal para iniciar as discussões para o processo de acesso, mas já está trabalhando para melhorar as políticas públicas do país, tendo como referência as recomendações e práticas preconizadas pela OCDE. Assim, o governo brasileiro tem ampliado sua exposição aos padrões e princípios da organização, por meio de: i) adesão a seus instrumentos legais; ii) realização de revisões por pares (*peer reviews*); e iii) participação efetivas nos comitês e grupos da OCDE.

4.2 Processo de acesso à OCDE

O processo de acesso à OCDE é adaptado para cada país-candidato. Inicialmente, é elaborado um documento intitulado Roteiro para Acesso (*Accession Roadmap*), que define os comitês da organização que analisarão tecnicamente a legislação, as políticas e as práticas do país, emitindo parecer final sobre sua convergência com o acervo normativo da OCDE e a capacidade e disposição do governo em realizar eventuais ajustes necessários. Na sequência, o país-candidato deve apresentar documento intitulado Memorando Inicial, em que se posiciona sobre cada instrumento do acervo normativo da OCDE, explicando como deve proceder para se adaptar ao conjunto dos regulamentos.

Nessa fase, é esperado que o país-candidato receba missões técnicas de diferentes instâncias da OCDE, para coletar informações e realizar reuniões com autoridades e equipes técnicas. Desse modo, são avaliados o arcabouço normativo e a efetividade das políticas públicas examinadas. Ao final do processo, cada órgão da OCDE encaminhará seu relatório formal ao Conselho de Ministros. Na sequência, serão efetuadas consultas aos presidentes (*chairs*) dos comitês.

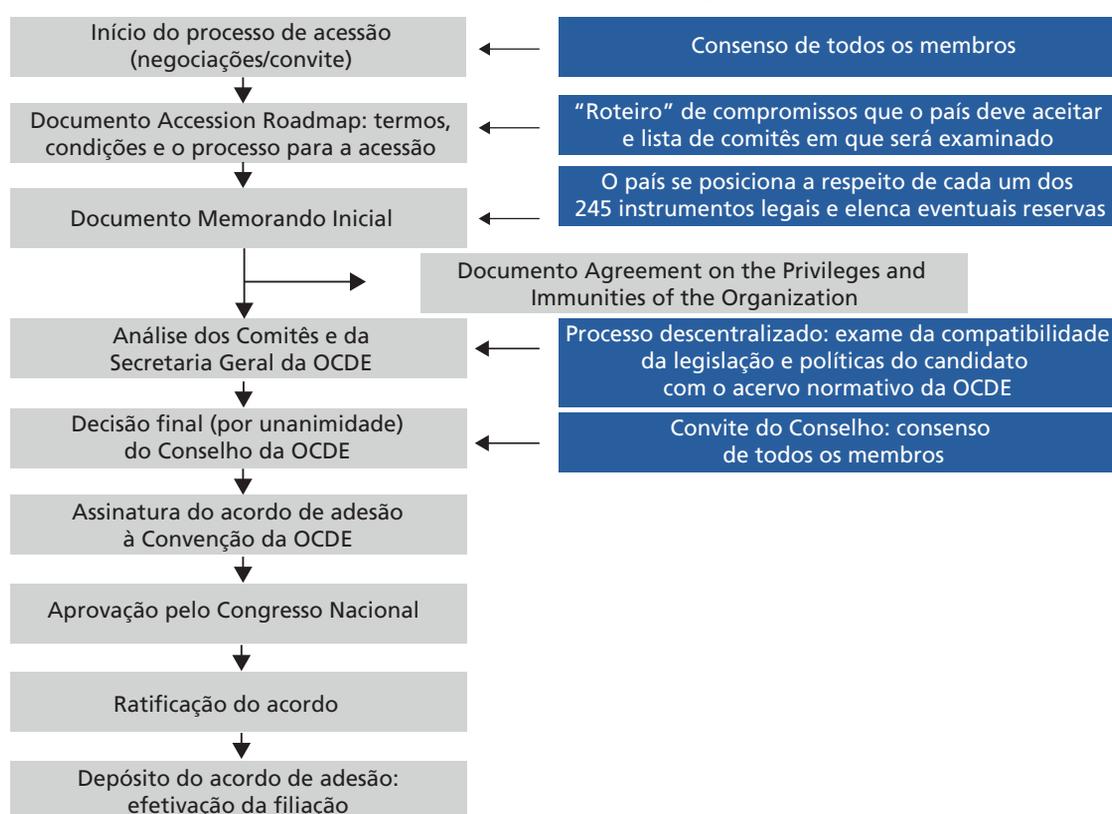
A duração média estimada do processo de acesso é de, aproximadamente, quatro anos. Porém, não há prazo determinado para a sua conclusão, haja vista que isso dependerá da avaliação da capacidade de adaptação do país-candidato aos parâmetros estabelecidos no Roteiro para Acesso, da celeridade em fornecer informações para os comitês, e em responder às recomendações dos órgãos técnicos sobre eventuais mudanças legislativas e boas práticas domésticas.

Ao longo do processo de acesso, espera-se que o país-candidato demonstre disposição para: i) esclarecer às equipes da OCDE as suas políticas públicas e práticas regulatórias; ii) aceitar ser objeto de estudos e revisões por pares (*peer reviews*) em assuntos afetos ao processo de acesso; iii) responder de forma detalhada às solicitações de informação dos comitês e grupos da OCDE; e iv) contribuir para a convergência entre os padrões da OCDE e as práticas, políticas e normas jurídicas internas.

Ao final do processo, o Brasil deverá negociar com a OCDE o documento intitulado Memorando Final (*Final Memorandum*), no qual constará o seu posicionamento final sobre cada um dos instrumentos da organização, inclusive no tocante a eventuais reservas. Aprovado o Memorando Final e os pareceres formais das instâncias que terão avaliado o Brasil, o Conselho deve aprovar por

consenso o efetivo ingresso do país como membro pleno, para que seja realizado o convite à acessão e firmado o protocolo respectivo, que passa, então, por processo de ratificação pelo país acedente. O Brasil está se preparando para receber a carta-convite, logo, estamos no processo que antecede o processo de acessão. Contudo, nossa estratégia inclui antecipação de atendimento aos requisitos que precisam ser atendidos para um país tornar-se membro da organização. Uma síntese das etapas do processo de adesão pode ser visualizada na figura 2.

FIGURA 2

Etapas do processo de acessão: processo individualizado e negociado

Elaboração dos autores.

4.3 Instrumentos legais da OCDE

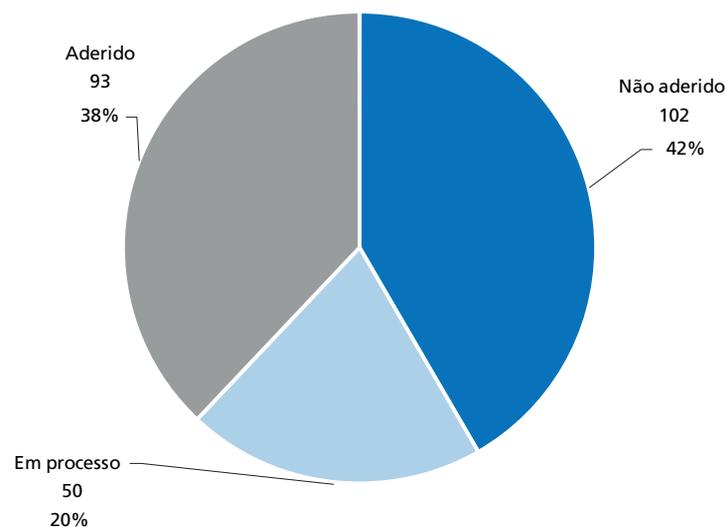
Atualmente, a OCDE possui 245 instrumentos legais em vigor, apresentados em cinco categorias, conforme a seguir.

- **Decisões:** instrumentos jurídicos da OCDE que são juridicamente vinculativos para todos os membros, exceto aqueles que se abstêm no momento da adoção. Embora não sejam tratados internacionais, eles implicam o mesmo tipo de obrigações legais. Os aderentes são obrigados a implementar decisões e devem tomar as medidas necessárias para tal implementação.
- **Acordos internacionais:** instrumentos jurídicos da OCDE negociados e concluídos no âmbito da organização. Eles são juridicamente vinculativos para as partes.

- **Recomendações:** instrumentos legais da OCDE que não são juridicamente vinculativos, mas que possuem uma grande força moral como representação da vontade política dos adeptos. Há uma expectativa de que os aderentes façam o máximo para implementar totalmente uma recomendação. Portanto, os membros que não pretendem fazê-lo geralmente se abstêm quando uma recomendação é adotada, embora isso não seja exigido em termos legais.
- **Declarações:** instrumentos legais da OCDE que são preparados dentro da organização, geralmente dentro de um órgão subsidiário. Eles geralmente estabelecem princípios gerais ou metas de longo prazo, têm caráter solene e são adotados nas reuniões ministeriais do conselho ou nas comissões da organização. Não são vinculantes.
- **Acordo, entendimento e outros:** vários instrumentos legais substantivos *ad hoc* foram desenvolvidos no âmbito da OCDE ao longo do tempo, como o Acordo sobre Créditos de Exportação com Apoio Oficial, o Acordo Internacional sobre Princípios de Transporte Marítimo e as recomendações do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD). Não são vinculantes.

Com relação aos instrumentos legais da OCDE, dos 245 instrumentos vigentes, o Brasil já aderiu a 93 e está em processo de adesão a 50 (gráfico 1). Os demais instrumentos então em avaliação ou têm desafios para serem superados.

GRÁFICO 1

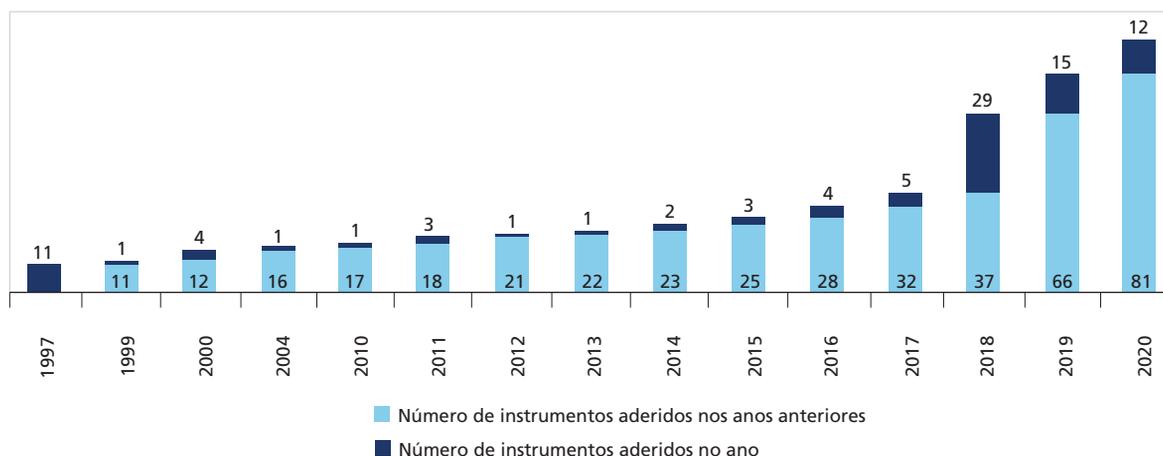
Situação do Brasil em relação aos instrumentos legais da OCDE (nov./2020)

Elaboração dos autores.

Como observado no gráfico 2, no período de 2018 a 2020, o Brasil aumentou em mais de 200% o número de instrumentos aderidos, passando de 37 (número de instrumentos aderidos até 2017) para 93 instrumentos aderidos (número de instrumentos aderidos até novembro de 2020).

GRÁFICO 2

Evolução do Brasil com relação à adesão aos instrumentos legais da OCDE (nov./2020)



Elaboração dos autores.

Destaca-se que o Brasil encontra-se em processo de adesão a 50 instrumentos da OCDE, sendo 36 da área de meio ambiente. Ademais, o país está em estágio avançado de adesão aos Códigos de Liberalização de Movimentos de Capital e Operações Correntes Invisíveis (OECD/LEGAL/0001 e OECD/LEGAL/0002). Ao aderir aos códigos de liberalização, o Brasil melhorará sua reputação como um agente global responsável, enquanto desfrutará de um melhor acesso aos mercados da OCDE e proteção contra possíveis tratamentos discriminatórios de outros aderentes. Nesse contexto, o Brasil já avançou em diversos aspectos, como a abertura do mercado de aviação, maior abertura do mercado segurador, financeiro, de capitais e serviços. Cabe ainda destacar o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que é um exemplo de êxito dos esforços de convergência às melhores práticas da OCDE pelo Brasil. A agência tem realizado por mais de vinte anos esforços de participação, estudos e convergência de práticas, que a colocou entre as melhores do mundo.

A adesão a instrumentos representa a convergência dos normativos e das políticas públicas brasileiras aos padrões recomendados pela OCDE, promovendo aprimoramento das instituições e regulações em favor da produtividade e do crescimento sustentável, bem como da transparência e eficiência das políticas públicas. A organização oferece ampla gama de estatísticas, indicadores e estudos comparados, que possibilitam aos países adotarem uma estratégia de ações para aprimorar seu desempenho. É o caso, por exemplo, do indicador Product Market Regulation (PMR), que mede a eficiência regulatória desde transportes até serviços. O governo brasileiro vem realizando estudos na busca de oportunidades de reformas que levem à melhoria do arcabouço regulatório, diminuindo burocracias, aumentando eficiência, aumentando segurança jurídica, assim, melhorando o ambiente de negócios e atraindo mais investimentos.

4.4 Estudos e revisões por pares (*peer review*)

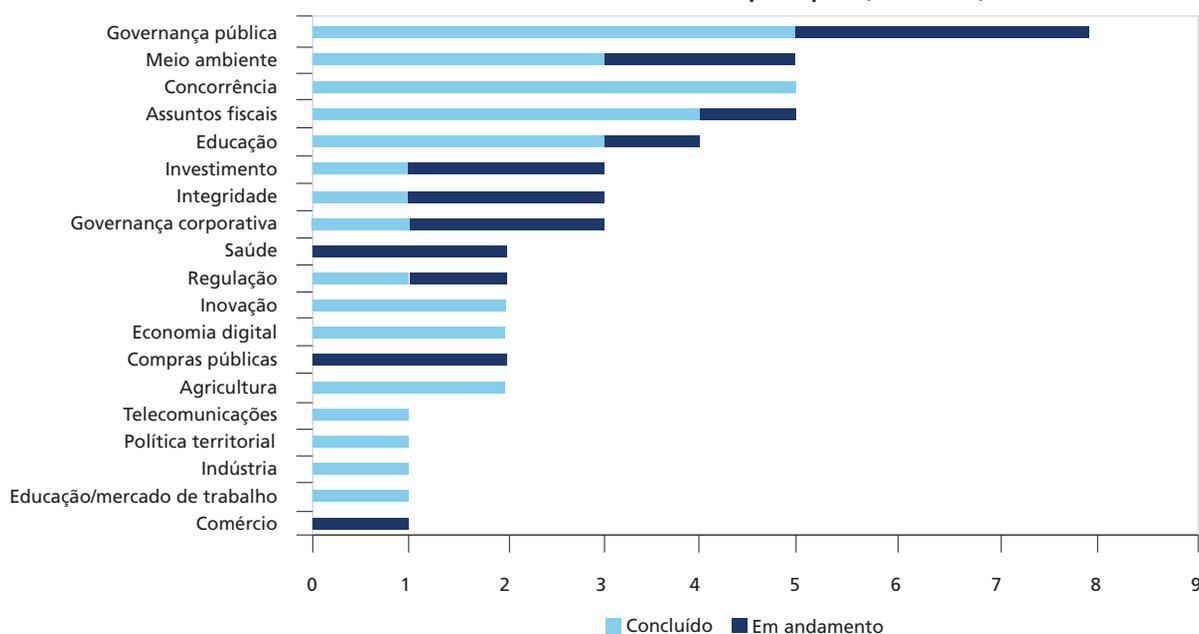
As revisões por pares são instrumentos oferecidos pela OCDE que examinam o desempenho de um país em uma área específica, a partir da comparação com melhores práticas identificadas em outros países e com base em instrumentos (recomendações e princípios) aprovados pela OCDE. O estudo auxilia na identificação de progressos, lacunas e dificuldades enfrentadas pelos países e não é feita

apenas por especialistas da OCDE, mas também por servidores públicos de outros países-membros, que participam da revisão incentivando um diálogo aberto que alinha teoria e prática.

Além das revisões por pares realizadas com a OCDE, o Brasil, em parceria com outras instituições, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Embaixada Britânica (por meio do Prosperity Fund), desenvolve estudos para a adesão às melhores práticas e políticas públicas, considerando o arcabouço legal da OCDE. Nesse contexto, o Brasil tem tido ao longo dos anos uma intensa atividade com a organização. Há em andamento em torno de dezoito estudos, e já foram realizados, ao longo dos anos, aproximadamente 34 revisões nas mais diversas áreas de políticas públicas, conforme mostra o gráfico 3. O conjunto de revisões e recomendações da OCDE pode ser considerado um guia de reformas para levar o Brasil a um caminho seguro de transformação para melhores políticas para melhores vidas.

GRÁFICO 3

Estudos realizados ou em andamento relacionados aos temas principais (nov./2020)



Elaboração dos autores.

4.5 Comitês e grupos da OCDE

A OCDE possui mais de duzentos fóruns de discussão, tratando das mais diversas temáticas de políticas públicas. O Brasil é o país não membro que possui a maior participação nos comitês e grupos de trabalho. Atualmente, é membro associado de quatorze fóruns e membro participante de 25 fóruns da organização.

Como membro associado, o Brasil possui direitos e deveres semelhantes aos dos membros plenos, em foros afetos ao combate ao suborno internacional, à cooperação tributária e à avaliação internacional de estudantes, por exemplo. Como membro participante, o país apenas não pode participar das reuniões confidenciais (equivalente a observador regular) em comitês como governança pública, comércio, estatística, agricultura, investimento, defesa do consumidor e governança corporativa, entre outros.

Como é considerado um parceiro-chave da organização, o Brasil pode participar, na modalidade de convidado, de todos os fóruns, proporcionando ao país a troca de experiências com os demais, além de ser uma oportunidade de influenciar nas decisões, bem como apresentar as boas práticas desenvolvidas no país. Destaca-se que, além da participação em reuniões, o Brasil também tem feito parte de estudos e das discussões sobre revisões e criação de novos instrumentos.

5 ESTRATÉGIA BRASIL-OCDE

O Brasil busca melhorar suas políticas públicas alinhando-as às melhores práticas internacionais e convergindo indicadores-chaves para o perfil da OCDE. O país também procura obter mais voz na definição de novos padrões, garantindo os interesses brasileiros; e acesso a ambiente de segurança e confiança para investimentos e prosperidade.

A governança do processo de preparação para acessão do Brasil à OCDE foi organizada; aderimos a 93 de 245 instrumentos; temos participação plena nos comitês do aço, concorrência e GT antissuborno e participação ativa em diversos outros; contabilizamos 39 estudos e revisões, concluídos ou em andamento. Registra-se, ainda, a revisão por pares de centro de governo, que está em curso; a aproximação de todos os ministérios para diagnóstico de convergência e maior engajamento; realização de parcerias com Academia, BID, Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX), Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Iniciativa Financeira do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (United Nations Environment Programme Finance Initiative – UNEP-FI), Ipea, entre outros; e destaca-se maior aproximação do Brasil à OCDE no contexto da pandemia da Covid-19.

A estratégia de preparação para acessão do Brasil à OCDE engloba três eixos: i) articulação e comunicação; ii) Mais Brasil na OCDE; e iii) alinhamento às melhores práticas. O primeiro eixo, articulação e comunicação, tem foco na campanha Brasil-OCDE para recebimento da carta-convite para início do processo formal de acessão, fechamento de parcerias para angariar apoio externo e capacidade de execução. O segundo, Mais Brasil na OCDE, visa aproximação sucessiva aos comitês temáticos da organização, por meio da priorização e do planejamento de execução de pré-requisitos para associação aos comitês (participação, revisões, instrumentos-chaves e dados). O terceiro eixo, alinhamento às melhores práticas, consiste em tática antecipativa, com mobilização de ministérios para avaliação e elaboração de planos de ação de convergência a instrumentos, execução das revisões da OCDE e aceleração de reformas, para redução do tempo formal de acessão. Esse processo traz ganhos imediatos, pois assim o Brasil já vai se beneficiando da aproximação à organização. Nesse sentido, estamos nos preparando para dialogar com o conjunto dos comitês da OCDE, com estrutura de grupos de trabalho interministeriais espelhando esses mesmos comitês da organização, conforme mostra a figura 3.

FIGURA 3

Áreas temáticas: diálogo com comitês



Elaboração dos autores.

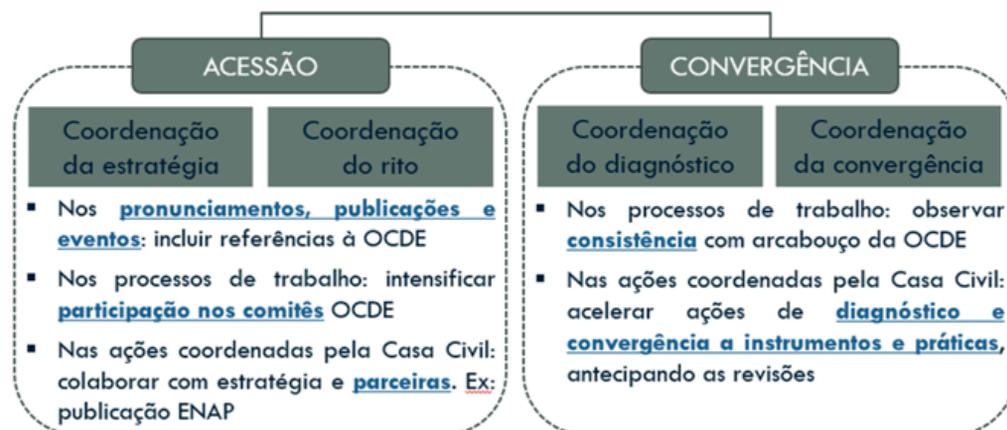
Obs.: 1. Esta figura foi baseada em dados preliminares.

2. Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em outras palavras, em observância a valores como governança, coordenação, integração, olhar transversal, gestão de riscos, atuação multinível, formação de lideranças e gestão do conhecimento, caminhamos rumo à OCDE, observando dois ritos: o rito da acessão e o da convergência, sintetizados na figura 4.

FIGURA 4

Ritos da acessão e da convergência



Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

6 BENEFÍCIOS DA ACESSÃO À OCDE PARA O BRASIL

O processo de acesso à OCDE é uma oportunidade de o país realizar trocas de experiências e adotar as melhores práticas internacionais em políticas públicas, além de ter um alinhamento com os países mais desenvolvidos e indicadores favoráveis ao crescimento e progresso. Ademais, proporcionará uma maior inserção econômica internacional e melhoria do ambiente de negócios, bem como trará ao Brasil a oportunidade de aprofundar a cooperação e integração regional na América Latina.

Esse processo é uma sinalização aos investidores de que o país segue as melhores práticas internacionais, uma vez que o Brasil terá um selo de qualidade para investimentos sustentáveis e duradouros. Assim, ele será um dos maiores mercados emergentes a ter governança e legislação econômicas compatíveis com os padrões exigentes da organização. Destaca-se ainda que a OCDE é uma fonte de dados comparáveis e de ferramentas de análise e monitoramento que auxiliará o Brasil a identificar e medir as questões econômicas, sociais e ambientais, podendo, assim, evoluir as políticas públicas do país, proporcionando uma melhor qualidade de vida aos brasileiros. A figura 5 sintetiza a missão da OCDE.

FIGURA 5
Missão da OCDE



Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Alguns dos principais benefícios da entrada do Brasil na OCDE são:

- maior atratividade de investimentos internacionais;
- melhoria do ambiente de negócios;
- maior confiança dos agentes econômicos;
- aumento da credibilidade internacional;
- aceleração das reformas estruturais;
- abertura comercial;

- mitigação dos custos de financiamento;
- aperfeiçoamento das políticas públicas, tendo por consequência maior racionalidade e eficiência;
- fortalecimento e modernização institucional;
- oportunidade de discutir melhores práticas de políticas públicas em um contexto multilateral;
- maior transparência; e
- maior confiança dos agentes econômicos.

Ao entrar na OCDE, o Brasil poderá desfrutar de posição estratégica privilegiada na arquitetura financeira internacional, pois será o único país a fazer parte simultaneamente da OCDE, dos BRICS e do G20. Esses grupos recorrentemente formulam posições comuns e influenciam o curso da economia global. Portanto, ser membro pleno da OCDE aproximará o Brasil dos debates internacionais, além de poder ter voz e voto nas decisões globais que ali estão sendo discutidas, ampliar a troca de experiências e divulgar políticas públicas brasileiras bem sucedidas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo se propôs a expor como o processo de acesso do país à OCDE, coordenado pelo CdG, pode servir como catalisador de políticas públicas mais efetivas e eficientes em prol do cidadão a partir da análise da atual governança pública em prática no Brasil. Conforme ficou claro, houve importantes avanços institucionais no Brasil com relação ao tema de governança pública nos últimos anos. Cita-se, por exemplo, a edição do Decreto nº 9.203/2017, que dispõe a respeito da política de governança pública e institui o Comitê Interministerial de Governança, e também o Decreto nº 9.920/2019, que cria o Conselho Brasil-OCDE.

Esse conselho vem desempenhando relevantes trabalhos a fim de preparar a acesso do Brasil à OCDE, demonstrando a importância de se ter o CdG na condução de todo o processo. Exemplos ilustrativos são a elaboração da estratégia de governo como elemento preparatório do ingresso na organização e as ações de convergência das políticas públicas nacionais aos altos padrões da organização da maneira mais rápida possível.

É essencial, nesse sentido, a participação coordenada de todo o CdG na estratégia de acesso e na política de governança pública do governo como um todo, assim como a aproximação dessas duas iniciativas. Isso aumentaria as chances de se promover maior institucionalização e assimilação dos efeitos positivos da acesso e maximizaria a chance de êxito. Além disso, conferiria diretriz mais clara às principais políticas públicas nacionais, garantindo maior alinhamento às melhores práticas internacionais. Em suma, sobre a preparação do processo de acesso do Brasil à OCDE, registra-se a situação relacionada a seguir, em 2020.

- Articulação com os ministérios setoriais, objetivando o diagnóstico da compatibilidade do arcabouço normativo da OCDE com a legislação e as políticas públicas nacionais. Houve em torno de quinhentas manifestações recebidas e analisadas.
- Identificação dos principais gargalos e pontos críticos para o processo de acesso.
- Coordenação da revisão por pares de centros de governo (*Peer Review CoG*), contratada com

a OCDE, com o intuito de estabelecer um centro integrado e estruturado de governo a fim de criar ambientes institucionais mais seguros, confiáveis e favoráveis para uma coordenação estratégica, priorização, acompanhamento, avaliação e comunicação de políticas públicas de maneira eficiente e eficaz, visando à obtenção de resultados para a sociedade.

- Mobilização de parceiros externos como ENAP, Ipea, ABDI, BID, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outros, para apoiar no processo de acessão e convergência.
- Articulação do processo de acessão com os entes federados para promoção da convergência das políticas locais aos padrões da OCDE, promovendo mais coerência e integração com as políticas públicas federais.
- O Brasil tem o *status* de associado (*full right*) em 14 fóruns da OCDE, e de participante, (*attending non-confidential sessions only*), em 25. Para os demais fóruns, o Brasil possui *status* de convidado, uma vez que é considerado um parceiro-chave pela organização. Destaca-se que a Casa Civil é o representante do Brasil no Comitê de Governança Pública da OCDE.
- Dos 245 instrumentos legais da OCDE, o Brasil já aderiu a 93 (12 adesões em 2020) e 50 estão em processo de adesão junto à organização. Os demais instrumentos (102) estão em avaliação ou têm desafios para serem superados.

Algumas prioridades já se encontram definidas para 2021, como a implementação dos grupos temáticos interministeriais para elaboração e execução do Plano de Ação de Convergência e de Participação nos Fóruns da OCDE; a operacionalização de um painel gerencial de monitoramento da convergência à OCDE; a implementação do plano de ação decorrente da revisão por pares do CdG; e a finalização do projeto de atualização da página OCDE no *site* da Casa Civil. Restam diversos desafios ainda no horizonte, entre os quais se destacam a necessidade de maior integração de outros poderes e da sociedade civil com o processo de acessão. Por fim, para o governo brasileiro, a OCDE é o caminho plenamente seguro para cumprirmos o nosso destino de construir um Brasil plenamente democrático, aberto ao mundo, inclusivo e desenvolvido.

REFERÊNCIAS

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Chile's accession to the OECD. **OECD**, Paris, 7 maio 2010. Disponível em: <<https://www.oecd.org/chile/chilesaccessiontotheoecd.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

_____. Global OECD boosted by decision to open membership talks with Colombia and Latvia with more to follow. **OECD**, Paris, 30 maio 2013. Disponível em: <<https://www.oecd.org/mcm/global-oecd-boosted-by-decision-to-open-membership-talks-with-colombia-and-latvia-with-more-to-follow.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

_____. Brasil: uma cooperação mutualmente benéfica. **OECD**, Paris, 2019. Disponível em: <<http://www.oecd.org/latin-america/countries/brazil/brasil.htm>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

REUTERS. Brazil is seeking to join the OECD despite its political crisis. **Fortune**, 31 maio 2017. Disponível em: <<https://fortune.com/2017/05/30/brazil-oecd-membership-temer/>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

