

APRESENTAÇÃO¹

Em 2017, o Brasil formalizou seu pedido de acessão a membro pleno da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em 2021, a organização completa sessenta anos de existência, com uma expansão mais parcimoniosa que a de outras instituições. Se a Organização das Nações Unidas (ONU) passou de 51 membros para os atuais 193 e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT)/Organização Mundial do Comércio (OMC) passou de 23 membros fundadores em 1948 para 164, a OCDE ainda não viu dobrar sua membresia – de 20 fundadores em 1961 passou para atuais 37. A dimensão relativamente pequena não nos deve enganar, porém. Seu impacto é considerável.

Este número especial da revista *Tempo do Mundo* procura contribuir para o debate e o processo de preparação do país no caso de eventual aprovação de sua candidatura, apresentando diversos ângulos de análise. Há desde visões amplas da “floresta” da OCDE até tratamentos mais pormenorizados das “árvores”, que são os diferentes arranjos que compõem o arcabouço institucional da organização.

Renato Baumann parte do discurso oficial do governo, que associa a membresia plena à característica frequentemente atribuída à OCDE, de ser um “selo de qualidade”, que pode proporcionar redução do custo de captação de recursos externos e induzir a adoção de “melhores práticas” de gestão pública.

Seu artigo mostra em linhas gerais a evolução da instituição em termos dos países-membros e as relações com o Brasil, indicando de modo geral os argumentos a favor e contrários a uma aproximação formal. O texto discute, segundo algumas variáveis relacionadas ao setor externo, à formação bruta de capital e ao consumo interno, o que pareceria ser um “modelo básico” das expectativas com relação a ser membro pleno da OCDE.

O artigo ainda faz uma análise comparativa de alguns indicadores de países que já são membros plenos da organização. Foram selecionados oito países, e o critério adotado foi o nível de renda *per capita* mais próximo ao observado no Brasil. Essencialmente, são comparadas algumas variáveis específicas nos cinco anos que antecederam a acessão a membro pleno e os cinco anos posteriores, supondo que esse seja um período de tempo suficiente para que ocorram alterações significativas.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm25apresenta>

Encontra-se que, de modo geral, uma vez admitidas como membros plenos da OCDE, as economias consideradas tornaram-se mais abertas ao comércio exterior, conseguiram atrair mais investimentos externos diretos, houve aumento da formação bruta de capital fixo e aceleração do ritmo de crescimento do produto, com alguma indicação de redução do custo dos recursos no mercado interno. Não foi possível, contudo, identificar melhoras no nível de consumo final, nem trajetórias bem definidas para a taxa de câmbio efetiva.

Otaviano Canuto e Tiago Ribeiro dos Santos enfatizam que, à diferença de outros organismos multilaterais, e mesmo que não tenha poder jurídico, impositivo, ao aderirem à OCDE os países devem se comprometer com um conjunto básico de práticas que são entendidas como benéficas ao próprio funcionamento de suas economias. As alterações nas políticas internas não devem ser consideradas como concessões, mas reconhecidas como positivas em si mesmas.

Os autores consideram consensual que as instituições de boa qualidade exerceram papel fundamental nos avanços registrados em bem-estar social a partir da revolução industrial. Boas políticas estão diretamente correlacionadas com boas instituições.

Ao resenharem diversos trabalhos, os autores encontram indicação, para os países-membros da OCDE, de efeitos positivos sobre o comércio externo, sobre os processos negociadores de acordos internacionais, sobre o influxo de investimento externo, sobre o nível educacional e algum efeito, pequeno mas positivo, sobre o nível de governança nesses países.

Em que pesem esses efeitos positivos, contudo, alertam para alguns riscos, como o de mimetização de práticas: não se transferem de forma direta as condições básicas institucionais, culturais e outras de um país a outro.

Os autores esperam que uma vez ocorrida a acessão do Brasil como membro pleno da OCDE haverá ganhos tanto para o país como para a instituição. Com efeito, ela é tão mais influente quanto mais países adotarem seus princípios e práticas, e essa influência se traduz em benefícios diretos como maior comércio e investimento para os demais membros. Com a dimensão da economia brasileira e o potencial de estímulo a demais países latino-americanos para aderir, os benefícios podem ser consideráveis.

José Guilherme Reis e André Soares apresentam um exercício quantitativo rico e variado, comparando as experiências dos dez países que se tornaram membros plenos da OCDE a partir de 1990, de modo a averiguar se a membresia plena na instituição efetivamente implicou ganhos no comércio externo e na atração de investimentos diretos externos, assim como em relação à governança.

É construída uma base de dados com informações de cinquenta anos para 217 países, como contrafactual aos dados da amostra.

O texto traz a descrição do desempenho e da composição setorial dos fluxos de comércio externo dos países considerados, assim como da estrutura básica das tarifas sobre importações. É documentada em forma detalhada a presença dos membros da OCDE nos mercados globais, em contraposição à participação dos não membros.

Ao avaliar o influxo de investimento externo o artigo encontra um pequeno aumento da média de crescimento dessa variável nos anos posteriores ao ingresso na OCDE, em comparação com os países não membros. Quanto aos fluxos de comércio externo, a trajetória das exportações nos cinco anos posteriores à entrada na instituição foi similar à média dos cinco anos anteriores. Em relação aos indicadores de governança, a análise não mostra variações significativas.

No que se refere ao Brasil, mais especificamente, os autores são explícitos em enfatizar que o impacto positivo seria maior se o país reduzisse de forma unilateral suas barreiras às importações e melhorasse o ambiente para negócios.

Carlos A. Primo Braga faz um relato razoavelmente detalhado da evolução da OCDE, com respeito ao processo de gradual incorporação de novos países-membros, contextualizando as diversas etapas em relação ao cenário político-econômico global no momento da adesão dos países.

O artigo descreve em detalhes o processo de aprovação da candidatura de um país à membresia plena na instituição, com os diversos compromissos que precisa assumir, e faz considerações acerca do potencial de cumprimento dessas condicionantes por parte do Brasil.

Braga discute os benefícios e os custos potenciais, para o Brasil, derivados da participação plena na OCDE. Em particular, apresenta um conjunto de considerações em relação à política comercial externa do país. Agrega ainda a esse debate observações sobre possíveis consequências, para a política externa do país, derivadas da aceitação de sua candidatura por parte da OCDE. E de modo semelhante a outros artigos desta edição, alerta para o fato de que os eventuais benefícios associados a uma participação plena dependem das medidas adotadas de modo soberano no plano interno. As reformas continuam a ser necessárias.

Leonardo Paz Neves enfatiza o fato de que a formalização (em 2017) da candidatura brasileira à condição de membro pleno da OCDE – que se seguiu a uma expressiva intensificação dos vínculos, pela participação do país em um grande número de comitês – foi parte de um processo de sinalização de compromisso com uma agenda de reformas a fim de estabilizar a economia e

restaurar a confiança dos agentes econômicos, haja vista as condições observadas em 2014-2015.

O artigo traz uma resenha detalhada dos movimentos de aproximação do Brasil com a OCDE, fazendo associação a possíveis pressões relacionadas à participação do país em outros grupos com orientação distinta e eventualmente até conflitiva com alguns dos postulados da OCDE, como nos casos do Grupo dos 77 (G77) e do BRICS.²

Neves contribui particularmente ao relatar as experiências de admissão do México, Chile, Colômbia e Costa Rica como membros plenos da OCDE e apresentar análise comparativa do México e do Chile com a situação brasileira, a partir de alguns indicadores, como crescimento do produto, influxo de investimento externo, dívida pública e outros.

Em suas conclusões, distingue entre os argumentos estritamente econômicos e os argumentos diplomáticos quanto à candidatura brasileira. Considera que os primeiros apoiam enfaticamente esse processo. Já em relação aos segundos haveria que considerar alguma cautela, em função dos esforços passados, e até certo ponto bem-sucedidos, de tornar o Brasil um interlocutor entre os países desenvolvidos e as economias em desenvolvimento.

A linha de análise apresentada no artigo de Neves é fortemente reforçada no texto de Catalina Crane Arango. Com base em sua experiência como coordenadora das negociações da Colômbia com a OCDE para aprovação de sua candidatura a membro pleno, a autora nos brinda com informações importantes sobre o processo.

O caso colombiano é peculiar, entre outros motivos porque – como mostra o artigo – o fato de se ter conseguido um acordo de paz com a guerrilha durante o processo negociador influenciou as posições dos representantes de trabalhadores e de empresários que participam do conselho da OCDE.

O artigo apresenta a evolução cronológica do processo colombiano de negociação com a OCDE. É notável que a decisão de postular à membresia plena tivesse sido tomada pelo governo quando o grau de desconhecimento por parte dos agentes naquele país fosse considerado maior que o que se observa no Brasil atualmente, em função da intensa participação brasileira como *key partner* na instituição. A explicação básica foi a “busca por *status*” que a OCDE confere.

Duas características da experiência colombiana foram o prazo longo do processo negociador e a indiscutível importância do envolvimento presidencial no processo. Guardadas todas as proporções, a importância do envolvimento

2. Acrônimo de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

presidencial em processos negociadores também ficou clara na aproximação do Brasil com a Argentina, em meados da década de 1980.

Crane apresenta uma importante relação das reformas que foram feitas para “adequar” o sistema colombiano aos princípios da OCDE, como a regulamentação da concorrência interna, ajustes na regulação, critérios de governança nas empresas públicas, ajustes na política ambiental e outras.

Outra mensagem fundamental é que os critérios de acesso de cada país não são cláusulas péticas, isto é, o ritmo e a sequência de aprovação das candidaturas podem vir a ser alterados segundo conjunturas específicas e interesses político-econômicos. Essa é uma dimensão importante de se ter em conta, uma vez que há forte debate em curso na OCDE com relação aos critérios para ampliação do número de países-membros, com forte dimensão regional: tende-se a não favorecer de uma vez todas as candidaturas de países de uma região, em detrimento de outras.

Carlos Marcio Cozendey, Andrezza Brandão Barbosa e Leandro Magalhães de Silva de Sousa tratam de um aspecto importante para as relações do Brasil com a OCDE. O projeto Going Digital da instituição (lançado em 2016) lida com os impactos das transformações digitais na economia e – a exemplo de outros temas tratados pela OCDE – procura consolidar um conjunto de recomendações de políticas para que os países possam maximizar os benefícios dessas transformações.

O artigo descreve os processos internos da instituição, no que se refere à sua estrutura, ao nível de compromisso a ser adotado pelos países quanto a resoluções e decisões e aos graus de participação nos diversos comitês – um tema fundamental no caso do Brasil, por ser o país não membro que participa do maior número de comitês, mas com níveis diferenciados de comprometimento em comitês distintos. No caso do projeto Going Digital, dadas as características do tema, trata-se de projeto “horizontal”, que envolve mais de um setor da OCDE (treze comitês e outros órgãos ligados à instituição). Segundo os autores, o mais bem-sucedido dos projetos horizontais.

A OCDE adota o mecanismo de “revisão por parte dos pares” (*peer review*), quando as políticas e as práticas adotadas em um determinado país são avaliadas por especialistas. No caso do projeto Going Digital, foram feitas revisões na Suécia, na Colômbia e no Brasil. É dada ênfase ao acesso a dados, ao fluxo de dados transfronteiriços, aos modelos de negócios e à organização do processo de mensuração de dados.

Segundo os autores, a avaliação feita pela OCDE do caso brasileiro foi positiva, mas acompanhada de um conjunto de recomendações pontuais, detalhadas no artigo. Houve diversos avanços no país, nesse sentido, mas persistem vários desafios que demandam ações mais concretas.

Vera Thorstensen e Catherine Rebouças Mota contribuem com um tema da maior sensibilidade para o processo de acessão – a questão ambiental. As atividades relativas à sustentabilidade são tratadas, na instituição, de forma abrangente, compreendendo tanto as preocupações com o meio ambiente quanto as dimensões econômica e social. Como previsível, esse enfoque de tipo holístico é parte da agenda de diversos comitês, sendo outro referente aos temas chamados “horizontais”.

As autoras revelam relações exaustivas dos inúmeros instrumentos legais da OCDE que tratam do tema e enfatizam a prática da instituição de procurar traduzir o desempenho dos diversos países em termos de indicadores quantitativos, para permitir comparações entre países e avaliar a evolução ao longo do tempo.

O artigo também descreve os instrumentos relativos à sustentabilidade, ao quais o Brasil já aderiu, e mostra alguns de seus indicadores, comparando o Brasil com outros países. O texto conclui com o alerta de que é fundamental para o Brasil – vitrine no debate acerca de temas ambientais – conhecer os instrumentos, os indicadores e as métricas utilizadas, até como forma de ter um quadro claro dos objetivos que precisará alcançar em sustentabilidade.

Daniel Anselmo Marechal, Ricardo Klinger Izidoro Lima e Érico Rial Pinto da Rocha debatem outro ponto específico fundamental no relacionamento com a instituição, que é o tema das condições adotadas para prover apoio oficial às exportações. Desde 1978 vigora o acordo celebrado no âmbito da OCDE para disciplinar – em termos do nível das taxas de juros cobradas, da parcela financiada e dos prazos – a atuação das agências de crédito às exportações (*export credit agencies* – ECA). O objetivo é reduzir o potencial de alguns países com maior disponibilidade de recursos com a finalidade de promover de forma artificial a competitividade de seus produtos, e com isso ganhar participação no mercado internacional. A essas dimensões soma-se a prática de controle anticorrupção nesses financiamentos, assim como a dimensão socioambiental.

Segundo os autores, a atuação crescente de ECA também em países em desenvolvimento – não membros da OCDE – tem contribuído para afetar a efetividade desse acordo.

O artigo apresenta a racionalidade de prover financiamento às exportações. Seja pelo fato de a atividade exportadora envolver componentes de risco mais intensos que as operações no mercado interno, seja pela própria concorrência externa, ou pelos objetivos de diversificação de pauta, incluindo produtos com ciclos mais longos de produção e comercialização ou outras razões, tanto a teoria como a prática são convergentes quanto à importância de um país dispor de estrutura eficiente de provisão de crédito ao setor exportador.

Os autores apresentam uma útil resenha da evolução histórica e dos principais dispositivos do regime internacional de apoio oficial à exportação, seguida de considerações a respeito da conjuntura atual desse apoio, com especial destaque para o “efeito China”, e sugerem que os países que seguem hoje as diretrizes da OCDE para o apoio oficial se encontram em desvantagem relativa, o que reforça a importância do debate sobre o tema.

Como não poderia deixar de ser, esse debate é seguido de considerações acerca da política brasileira de apoio oficial às exportações, com uma apresentação detalhada e didática dessa política. Como é sabido, esse sistema está em processo de modificação substantiva, provocada por vários fatores, entre outros a própria situação fiscal.

O texto encerra com um conjunto de observações relativas aos ajustes que deverão ser feitos no sistema de financiamento às exportações no caso de ser aprovada a candidatura brasileira à OCDE, ressaltando os aspectos positivos desses ajustes, assim como alguns custos.

Camila Villard Duran e Daniel Fideles Steinberg discutem diversos aspectos relacionados à adesão do Brasil ao Código de Liberalização de Capitais da OCDE, existente desde 1961. Os autores enfatizam a aparente discrepância entre as regras desse código – cujo objetivo claro é a liberalização do movimento internacional de capitais – e a visão mais institucionalizada do Fundo Monetário Internacional (FMI) em relação aos fluxos de capital.

O artigo discute também os desafios encontrados pelos países chamados de “periféricos” no sistema monetário internacional, uma vez que suas moedas não são de curso universal. Traz, igualmente, reflexões sobre a racionalidade jurídica do mencionado código, considerado juridicamente complexo.

Duran e Steinberg apresentam ainda uma análise taxonômica da estrutura normativa do FMI sobre o movimento de capitais, em comparação com os dispositivos do código. Esse é um aspecto importante, visto que os dispositivos regulamentares do FMI se aplicam a todos os Estados-membros, partícipes ou não da OCDE.

No que se refere mais especificamente à adesão brasileira ao código, os autores ressaltam que ele parte da suposição de que a liberalização de capitais é um objetivo em si. Aderir implica, portanto, concordar com esse princípio. Ressaltam ainda, entre outros aspectos, a necessidade de investimento em capital humano para que o país possa participar de forma ativa nas reuniões da OCDE e negociar medidas restritivas aos fluxos de capital, quando se fizerem necessárias.

O artigo de Carlos Cerda Dueñas trata de outro aspecto bastante específico, mas de importância crescente nos últimos anos, no tocante à inserção

internacional do país: a ajuda ao desenvolvimento. Esta é uma atividade que o Ipea vem quantificando de forma sistemática nos últimos dez anos. No caso específico do artigo, o foco é a adesão do Brasil ao Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE.

O Brasil tem sido um ator de destaque naquilo que se convencionou chamar de Cooperação Sul-Sul. Nesse processo, tem adotado práticas e perspectivas que nem sempre estão em conformidade com os ditames da OCDE.

Dueñas faz o questionamento provocativo com relação a até que ponto a eventual aprovação do Brasil como membro pleno da OCDE implicará necessariamente mudança da postura tradicional do país em relação à cooperação para o desenvolvimento, que – como dito – nem sempre é convergente com o que postula aquela instituição.

O texto descreve um conjunto de informações sobre o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento, seu mandato, evolução no tempo e algumas críticas de que é objeto. O debate é seguido de variadas considerações com respeito aos doadores não membros do comitê, sobretudo economias emergentes, que adotam visões um tanto distintas daquelas propostas pelo comitê. Em especial, há resistência quanto a se considerar a ajuda “apenas” sob a ótica de doador/receptor, com cláusulas de concessionalidade financeira. O apoio ao desenvolvimento pode e é feito de maneira mais abrangente, a exemplo de cooperação técnica e humanística. O artigo traz um conjunto de ponderações sobre o que pode vir a representar, para o Brasil, a adesão a esse comitê.

O artigo de Matheus Henrique de Souza Santos trata de outra dimensão relacionada à administração pública, a governança digital, expressão que compreende atividades variadas, associadas ao uso de tecnologias de informação e comunicação, facilitando a relação dos indivíduos com as atividades do setor público.

É apresentada uma revisão detalhada das recomendações de boas práticas a esse respeito feitas pela OCDE e sua associação com as normas e práticas adotadas pelo serviço público brasileiro. O texto mostra diversas indicações de que o que é proposto pela OCDE constitui, de fato, o referencial adotado para as formulações da governança digital da administração pública brasileira.

Thomas J. Trebat aborda características estruturais da economia brasileira: as questões de baixa geração de postos de trabalho e a elevada concentração de renda. Seu argumento central é que o fato de o Brasil vir a ser membro da OCDE representa oportunidade para promover as reformas necessárias no mercado de trabalho. Para tanto, adota como contrafactual a experiência dos países nórdicos e a comparação dos indicadores observados nesses países e no Brasil em relação aos indicadores da média para os demais países-membros da OCDE.

O artigo resenha as condições do mercado de trabalho no Brasil e sua evolução recente, com ênfase nas políticas que, em algum momento, foram capazes de promover a redução do índice de Gini.

Em seguida, apresentam-se as condições históricas e as principais características do “modelo nórdico”, de “alto grau de eficiência” e “alto nível de equidade”. O texto é enfático e reitera em diversas passagens que não se trata de copiar totalmente esse modelo. A história conta, os aspectos culturais interessam e até a geografia importa, mas trata-se de identificar os pontos positivos desse modelo e verificar o que pode ser adaptado à realidade brasileira, como parte da preparação para o processo de acesso à OCDE.

Percebe-se que há grande riqueza no debate sobre a OCDE e sobre a acesso brasileira, além de diversidade de perspectivas, que jamais poderiam ser esgotadas com esta edição. Esperamos que traga boa contribuição para o debate.

Boa leitura!

Renato Baumann
Coordenador deste número

Otaviano Canuto
Coordenador deste número

