O Brasil e a OCDE: não é de hoje, não é para amanhã

Carlos Márcio Cozendey*

O ritmo da aproximação entre o Brasil e a OCDE dependerá dos resultados de cuidadosa avaliação de custos e compromissos de uma mudança de patamar no relacionamento por parte do país e da visão da organização em relação à participação de países em desenvolvimento.

Por ocasião de sua última reunião, em maio deste ano, o Conselho de Ministros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) adotou Resolução pela qual são iniciados procedimentos para a adesão de certos países e na qual o Brasil é explicitamente mencionado num contexto diferente: "Convida o Secretário-Geral a fortalecer a cooperação da OCDE com o Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul por meio de programas de engajamento ampliado com vistas a eventual adesão. O Conselho determinará se iniciará discussões sobre adesão à luz do interesse, preparação e aptidão desses países em adotar as práticas, políticas e padrões da OCDE."[1]

A decisão seguiu-se de certa especulação sobre um possível convite da OCDE para que o Brasil aderisse à organização e outras tantas conjecturas sobre qual seria a reação do Brasil a convite de tal natureza, bem como sobre as eventuais conseqüências para o país. A formulação da decisão do Conselho reproduzida acima, embora de responsabilidade dos membros da Organização, embute, como se verá a seguir, algumas pistas sobre a realidade dos entendimentos entre o Brasil e a OCDE.

Em primeiro lugar, o parágrafo refere-se a engajamento ampliado (enhanced engagement), ou seja, não se trata de uma aproximação inicial do Brasil e dos demais países citados com a organização, mas sim da continuidade de um processo de cooperação que, no caso do Brasil, já leva quinze anos. Trata-se de um processo que resulta de interesses mútuos. Para a OCDE interessa o aprofundamento do diálogo com as grandes economias emergentes, como forma de manter-se como uma organização que está na vanguarda das discussões sobre o sistema econômico internacional. A participação destes países – com maior ou menor grau de envolvimento – em seus foros de discussão permite que os membros da OCDE conheçam melhor suas políticas e tenham um quadro mais preciso de realidades com crescente impacto e influência na cena internacional. Por outro lado, ao engajar-se nesta participação, o Brasil e os demais países têm a oportunidade de intercambiar experiências, conhecer tendências e discutir políticas públicas e "melhores práticas" numa série de setores, com proveito para a formulação das políticas nacionais. Simultaneamente, ao envolverem-se nestas discussões, os países participam da formulação de conceitos e do desenvolvimento de temas que freqüentemente prenunciam futuras negociações internacionais.

Nesse sentido, em 1998, a OCDE estabeleceu um programa de cooperação com o Brasil que previa nossa participação em determinados foros, bem como a realização de eventos especiais e estudos sobre o país. O Brasil participa hoje como membro pleno do Comitê do aço e de alguns outros órgãos e programas. Como observador participa em oito Comitês e várias outras atividades, algumas em caráter ad hoc. Em 2006, as delegações brasileiras participaram de 106 reuniões de foros da OCDE. Uma breve avaliação realizada previamente à última reunião do Conselho de Ministros da OCDE indicou que a maioria dos órgãos do Governo brasileiro que acompanha os trabalhos da organização estava satisfeita com sua participação. Tais órgãos consideram que se trata de uma oportunidade valiosa para ampliar conhecimentos, ter acesso e participar da elaboração de pesquisas de alto nível elaboradas pelo secretariado da organização, bem como divulgar políticas e práticas adotadas pelo Brasil. Por outro lado, os órgãos brasileiros que haviam participado como observadores dos comitês da OCDE ainda não tinham conhecimento completo e preciso das conseqüências de uma eventual elevação do status de participação do Brasil para membro pleno daqueles comitês em questão.

A participação como membro pleno de um comitê é possível em alguns casos, sem que haja a necessidade de ser membro da OCDE como um todo. Esta participação implica, em princípio, na adesão aos textos normativos (Decisões, Recomendações, Declarações etc) correspondentes ao tema do Comitê e sua implementação, conforme o caso. Foi iniciado, em conseqüência, um processo de avaliação detalhada dos textos normativos aprovados pela OCDE, a fim de verificar o grau de conformação das práticas e políticas brasileiras atuais ou projetadas às exigências daqueles textos. É necessário também examinar os custos de uma adesão, sejam eles diretos (contribuição ao orçamento da instituição), ou indiretos (custeio da participação de funcionários governamentais nas reuniões da organização e utilização de recursos humanos para acompanhamento e preparação da participação brasileira nos diversos órgãos envolvidos). Recorde-se que, por suas características, o correto aproveitamento da condição de membro da OCDE depende de participação direta dos órgãos competentes do Governo brasileiro nos diversos comitês, onde se realizam as trocas de experiências e os exercícios de revisão periódica (peer review).

Em segundo lugar, o texto menciona uma possível adesão dos países listados. Trata-se de situação diferente daquela dos países que solicitaram a adesão, alguns dos quais foram convidados a iniciar tratativas na reunião de maio (Rússia, Chile, Israel, Eslovênia e Estônia). O Brasil não solicitou adesão à OCDE. A hipótese foi levantada pelos membros da organização quando, ao examinarem a situação dos países não membros com os quais a OCDE coopera habitualmente, identificarem no Brasil um potencial membro. Como indica o texto da Resolução, a adesão à OCDE depende de os membros considerarem que o candidato deseja e está apto a seguir as práticas, as políticas e os padrões da OCDE. Essas foram definidas a partir das práticas, políticas e padrões adotadas pelos membros da organização, na ampla maioria países desenvolvidos, com estrutura econômica e social por vezes distante da brasileira. Por isso, será necessário prosseguir na avaliação cuidadosa dos textos normativos e examinar as conseqüências de uma eventual adesão em suas várias dimensões, antes de definir se há interesse do Brasil a esse respeito. Por ora, nenhuma decisão foi tomada pelo Governo brasileiro sobre a questão da adesão.

Em terceiro lugar, o texto não menciona o Brasil isoladamente, mas sim um conjunto de países em desenvolvimento de grandes dimensões e elevado potencial de crescimento econômico. Esses países possuem relações econômicas e históricos de cooperação específicos com a OCDE que implicam em exigências diferentes daquelas habitualmente feitas para ingresso na organização. A citação conjunta de tais países é, do ponto de vista brasileiro, um sinal positivo. Isso na medida em que seja correto interpretar a menção conjunta como uma indicação da disposição por parte da organização para se abrir a países diferentes do seu núcleo tradicional quanto ao nível de desenvolvimento econômico e quanto às práticas e políticas adotadas. Uma OCDE que tenha a aproximação com os grandes países em desenvolvimento como uma fonte de contribuição para suas discussões e como uma forma para manter sua relevância como foro de discussão das questões econômicas contemporâneas relevantes é uma organização que interessa mais ao Brasil do que uma OCDE interessada em "converter" esses países a seus modelos. Claramente, o processo de aproximação e possível adesão será mais fácil no primeiro caso; no segundo, mais difícil.

... a adesão implicará em compromissos de adoção de determinadas políticas e posturas pelo país, bem como maior exposição das políticas adotadas ao escrutínio internacional.

A OCDE é tradicionalmente considerada um "clube de ricos". Nos foros econômicos multilaterais, a oposição entre países da OCDE e o Grupo dos 77 – que reúne os países em desenvolvimento – já foi mais relevante, mas está longe de ter desaparecido. Uma questão que se coloca nesse contexto é saber quais as conseqüências para a participação do Brasil no G-77 e outros agrupamentos de países em desenvolvimento no caso da eventual entrada do país na OCDE. Vem à mente, por exemplo, a saída do México do G-77 quando de sua entrada na Organização. O Secretariado da OCDE, entretanto, assegura que não há exigência de adoção de postura semelhante. A questão não se torna simples, pois transcende a questão formal e também inclui elementos simbólicos e de representação.

O mesmo se aplica aos esquemas preferenciais unilaterais, conhecidos como SGP (Sistema Geral de Preferências). Mesmo que não haja, como conseqüência imediata, uma eliminação da concessão de preferências ao Brasil, no caso de adesão à OCDE, aumentaria a tendência de "graduação" do país como um beneficiário não-necessário em todo tipo de tratamento especial e diferenciado. Por outro lado, aos olhos dos investidores internacionais, a adesão funcionaria como um selo de qualidade para as políticas públicas brasileiras, o que poderia incentivar a vinda de novos investimentos ao Brasil.

Não se deve esquecer, em todo caso, que, mesmo num contexto de abertura da OCDE à realidade dos países em desenvolvimento, a adesão implicará em compromissos de adoção de determinadas políticas e posturas pelo país, bem como maior exposição das políticas adotadas ao escrutínio internacional. Em conseqüência, qualquer movimento nessa direção exige um processo de avaliação e preparação cuidadoso. Nesse sentido, a noção de "engajamento ampliado" como passo prévio à eventual adesão está longe de ser mera formalidade e é adequada.

Em resumo, o Brasil reconhece na OCDE um organismo relevante, influente na agenda internacional e de grande capacidade técnica. A maior aproximação do Brasil com a organização, entretanto, não será uma busca de imagem ou identidade diferente, mas sim um capítulo a mais de nossa contribuição para o reforço da gestão coletiva do sistema econômico internacional, que só será eficaz se levar em conta de forma adequada os interesses dos países em desenvolvimento.

**Carlos Márcio Cozendey é Diretor do Departamento Econômico do Itamaraty*

[1] Cf. OECD Council Resolution on Enlargement and Enhanced Engagement. Disponível em: http://www.oecd.org