

Cooperação e o Desenvolvimento: uma análise do processo de legalização da OCDE e seu poder de atração sobre o Brasil

Cooperation and Development: an analysis of the legalization process of the OCDE and its power of attraction over Brazil

Lier Pires Ferreira¹

Ricardo Basilio Weber²

¹ Pós-Doutor em Direito - Universidade de Salamanca. Doutor em Direito - UERJ. Mestre em Relações Internacionais - PUC/RJ. Graduado em Direito - UFF. Bacharel e Licenciado em Ciências Sociais - UFF. Formado pelo CAEPE/ESG. Professor Titular do IBMEC e do CP2. Pesquisador do LEPDESP/IESP-UERJ/ESG e do NuBRICS/UFF. Membro da Comissão de Direito Internacional da OAB/RJ. Autor/organizador, dentre outras, de: *Estado Globalização e Integração Regional* (2003); *Direito Internacional, Petróleo e Desenvolvimento* (2011); *Escolas e Teorias de Relações Internacionais* (2022); *O Rio sob Intervenção Federal* (2022); *Curso de História das Relações Internacionais* (2022) e do *Curso de Política Externa Brasileira* (2023). E-mail: lier.piresferreira@gmail.com.

² Pós-Doutor em Ciência Política - UFF. Doutor em Relações Internacionais - PUC/RJ. Mestre em Ciência Política - UFF. Graduado em Ciências Sociais - UERJ. Doutorando em Direito, Negócios e Instituições - PPGDIN- UFF. Foi professor titular e coordenou os cursos de Relações Internacionais no IBMEC-RJ e no IUPERJ-UCAM. E-mail: ricardoweber@gmail.com.

RESUMO

O presente artigo investiga o surgimento e o processo de construção político-jurídica da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a partir da perspectiva da sua institucionalização/legalização, como responsáveis por muitas das características que esta instituição apresenta nos dias de hoje. Nesse sentido, buscamos apresentar algumas etapas dessa trajetória institucional, para avaliar as continuidades fundamentais que plasmaram sua identidade e forma de atuação, ensejando grande interesse do Brasil em fazer parte da Organização.

Palavras-chaves: OCDE; Histórico; Legalização; Brasil.

ABSTRACT

The article analyzes the institutional building process of OECD, emphasizing its political and legal dimensions, through the theoretical perspective offered by the concept of legalization. As a particular form of institutionalization, legalization is assumed to have been responsible for many features and design of the Organization, as it is nowadays.

Keywords: OECD; Historic; Legalization; Brazil.

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento é um direito humano essencial e a cooperação entre países é uma das melhores possibilidades de alcançá-lo. Neste sentido, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) atua na melhoria da governança global, visando ao desenvolvimento econômico por meio da cooperação. O *modus operandi* da Organização é baseado em *soft power*, no compromisso político e moral em torno do alinhamento aos instrumentos legais que compõem o chamado *acquis* da Organização (OCDEc, 2022), que podem ser cumpridos com relativa flexibilidade. Seus atuais 38 membros totalizam mais de 60% do PIB mundial (THORSTENSEN, 2022) e compartilham valores democráticos, fundados nos princípios da economia de mercado e do crescimento econômico sustentável. Trata-se, portanto, de uma organização na qual se destacam a natureza técnica e a fluidez do *soft power*, apta a encaminhar discussões complexas e que envolvem múltiplos interesses.

Essas características explicam a grande atração que ela exerce sobre o Brasil, país que aspira um papel de liderança na governança global, mas que experimentaria muitos constrangimentos em ambientes institucionais mais rígidos com regras estritas e decisões vinculantes, como no caso da OMC e das demais instituições de Bretton Woods, FMI e Banco Mundial (Bird). Elas também permitem compreender os esforços do país em se tornar membro da Organização, pois no âmbito da OCDE o que se espera é um maior nível de conformidade aos seus instrumentos legais, sendo que a tônica da Organização é a “pressão dos pares” para garantir os compromissos assumidos.

Elas também explicam ser o país não-membro a participar do maior número de instâncias – mais de 40 – e ter aderido ao maior número de instrumentos legais da Organização – 112 dos 257 (OECD, 2022b). O corolário disto ocorreu entre os anos 2017-2022, quando o Brasil formalizou sua pretensão de ser membro pleno da Organização. Diante da relevância estratégica do ingresso na OCDE para o Brasil, este artigo buscará compreender como o processo histórico de institucionalização/legalização da OCDE foi capaz de promover uma estrutura político-jurídica atrativa para o Brasil. A partir da compreensão do fenômeno institucional, a pergunta de partida questiona qual a relação entre o processo de institucionalização da OCDE e o grande interesse do Brasil em se tornar membro da Organização? A hipótese central assevera que os baixos níveis de institucionalização relativa da OCDE a tornaram muito atrativa para o Brasil.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa e bibliográfica, que visa a apresentar as etapas decisivas do processo de institucionalização da OCDE, resultando na paulatina aproximação do Brasil da Organização, estendendo a análise até a proposta do Brasil de se tornar membro efetivo da OCDE, em 2017 (OCDE, 2022f). Em seguida, apresentaremos uma breve discussão analítica refletindo sobre o resultado da investigação empírica, à luz da perspectiva teórica esposada, bem como as considerações finais.

1 A OCDE ONTEM E HOJE: DINAMISMO E MUDANÇAS

A OCDE surgiu da Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OECE), criada em 1948 para auxiliar os EUA e o Canadá na coordenação da reconstrução europeia. Desde então, sua função foi auxiliar o crescimento sustentado das economias, níveis de emprego, bem-estar e estabilidade financeira dos países membros (OCDE, 2010). Nos últimos anos, a OCDE avançou além da assessoria prestada aos seus cerca de 30 membros para oferecer análises técnicas e instrumentais para mais de 100 países em desenvolvimento e mercados emergentes (OCDE, 2008).

A globalização (PIRES FERREIRA, 2003) moveu o escopo da atuação da Organização para a análise de cada dimensão interna ou área da atuação política de cada país membro, estendendo-se até a análise da interação entre as várias áreas de sua atuação política entre si e em relação a países membros e não membros. Simultaneamente, a OCDE tem investido na expansão do seu relacionamento com a sociedade civil, abarcando cada vez mais o relacionamento com uma vasta gama de ONGs e outros segmentos que lidam com uma grande diversidade de temáticas contemporâneas. Logo, a OCDE vem mudando ao passo das transformações da própria ordem internacional contemporânea, inclusive reformando sua governança para alterar questões complexas como a sua divisão orçamentária e seu processo decisório. Não obstante, essa evolução guarda estreita continuidade com sua história, razão pela qual urge resgatar algumas das etapas fundamentais a partir das quais seus princípios fundamentais se desenvolveram emergindo em conjunturas históricas e problemáticas políticas específicas.

2 O SURGIMENTO DA OECE E AS ORIGENS DA OCDE

A OECE foi criada em 1948 como instrumento do Plano Marshall e da Conferência dos 16 (Conferência de cooperação econômica europeia) (COZENDEY, 2017), reunida para o estabelecimento de uma organização permanente para assegurar a implementação de um programa de recuperação comum e supervisionar a repartição da ajuda. Seus membros originais foram Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países-Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça, Turquia e Alemanha Ocidental, além do território autônomo de Trieste, posteriormente reincorporado pela Itália (OCDE, 2022d).

Além do Conselho da OECE, órgão de cúpula da qual participavam os representantes de cada Estado-membro, havia comitês técnicos responsáveis pela deliberação da aplicação dos recursos em cada área temática (OECE, 2022a). As características do pós-guerra foram fundamentais para condicionar a identidade e o *design* institucional inicial da OECE, pois a Europa atravessava um período de grande fragilidade, o que estimulou o crescimento do protecionismo comercial, bem como a debilidade tecnológica e o atraso científico de sua indústria (BRUSSE; GRIFFITHS, 1997).

Nesse sentido, a liberação de recursos sempre se fez acompanhar da necessidade de controle sobre o emprego dessas dotações, bem como da verificação acerca dos efetivos resultados (BRUSSE; GRIFFITHS, 1997). Essa demanda levou à instauração de um processo de cobrança do cumprimento das metas por pressão dos pares. Por meio desse sistema, a aplicação dos recursos se tornou verdadeiramente eficaz. Outrossim, as decisões e o resultante conjunto normativo decorreram de decisões unânimes, traduzindo-se em um sistema de invulgar legitimidade, pelo qual os membros se apropriavam da produção normativa, minimizando as resistências porventura remanescentes (BAYER, 2010).

A estrutura organizacional da OECE consistia em 15 comitês técnicos verticais e 05 horizontais, encarregados de diferentes áreas temáticas: alimentação e agricultura, eletricidade, carbono, petróleo, siderurgia, matérias primas, equipamentos, metais não ferrosos, produtos químicos, madeira, papel, têxteis, transportes marítimos e interiores, programas, balanço de pagamentos, câmbio, pagamentos intereuropeus e mão de obra (OECE, 2022a). Desse modo, em setembro de 1950, criou-se um sistema de pagamentos, a União Europeia de Pagamentos (OCDE, 2022e), para favorecer a circulação de recursos no interior da Europa e contornar os obstáculos à conversão das moedas europeias, suprimir as restrições quantitativas de moedas e limitar o comércio bilateral.

A Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE) foi exitosa no cumprimento da sua missão. Entretanto, ao final dos anos 1950, os objetivos de sua criação não mais existiam, pois a economia da Europa já estava reestruturada. Acresce a isso que os princípios perseguidos pela Organização já se haviam sedimentado na nova ordem europeia, restando o exemplo da criação e atuação da OECE como caso de sucesso de uma organização internacional europeia (BAYER, 2010). Foi assim que, formalmente, o surgimento da OCDE se deu quando os membros da OECE celebraram uma Convenção cujo texto menciona uma “reconstituição” (art. 15 da Convenção assinada em Paris, em 14/12/1960) (OCDE, 2022c). No entanto, as alterações por que passou a Organização são trazidas na sua Convenção de 1960. Desse modo, a Organização criada para gerir e coordenar a distribuição dos recursos da reconstrução europeia passou a ter uma finalidade muito mais ampla. As bases da nova OCDE esteiam-se em colaborar no desenvolvimento econômico mundial, sob a ideia de que desenvolvimento pressupõe cooperação.

3 O FUNCIONAMENTO DA OCDE: FLEXIBILIDADE, CONSENSO E PRESSÃO DOS MEMBROS

A forma de operação da OCDE deriva diretamente da sua antecessora OECE, pois a primeira herdou da segunda princípios e políticas consagradas pelo sucesso estratégico, tático e operacional. Um exemplo disso é a questão da sucessão de uma Organização pela outra, afinal os desafios mais decisivos dessa transição foram previstos pela OECE, que se antecipou aos problemas que poderiam surgir, procedendo ao regramento das possíveis controvérsias previamente ao seu surgimento, fazendo uso do próprio aparato

institucional da Organização, incluindo o aproveitamento da sede para comandar a nova Organização, assim como a disponibilização da estrutura organizacional anterior com pouquíssimas modificações para a OCDE. Desse modo, a estabilidade foi a tônica desse processo de transição, que prescindiu até mesmo da indicação de novos membros de fora da Europa, pois naquela altura a OECE já contava com países vinculados a sua estrutura na condição de associados, sobressaindo-se, nesse caso, EUA e Canadá (BAYER, 2010).

Na esfera operacional, a OCDE se notabilizou pela sistemática da associação entre *think tanks*, geradores de conhecimentos e pesquisas; estabelecimento de regras e normas, *rule making*; e pela pressão dos membros, *peer pressure*. Essas dimensões permitem uma ágil articulação entre a construção do conhecimento e sua aplicação prática, em temáticas e casos concretos, envolvendo a coordenação do posicionamento dos Estados, o planejamento estratégico e o monitoramento em tempo real e perene das políticas (BRUSSE; GRIFFITHS, 1997). Em suma, a forma de proceder já consagrada pelo sucesso da OECE. Além disso, um outro princípio característico da forma de proceder da OCDE consiste em buscar sempre a solução para seus conflitos, jamais recorrendo à jurisdição de quaisquer cortes internacionais, preferindo a negociação interna, onde prevalecem com mais facilidade decisões consensuais, a partir da persuasão exercida por seus próprios membros.

Isso faz com que ela seja associada a um verdadeiro tribunal para as políticas domésticas dos seus membros. Essa ênfase em operar em bases consensuais é fundamental da perspectiva da eficácia da sua operacionalidade, pois apesar de reunir as economias mais desenvolvidas do globo, ela não se caracteriza por se prevalecer do poder financeiro dos seus membros, como muitas vezes acontece com o FMI ou o Banco Mundial. É o recurso ao consenso que permite que a Organização se mantenha efetiva, a despeito de não possuir caráter supranacional, nem mesmo caráter vinculante das suas decisões.

Seu fundamento de efetividade é estreitamente vinculado à persuasão, como forma de construção dos consensos operacionais justamente por levar em conta as normas e as preferências dos seus membros. Isso também contribui para a legitimidade da Organização (ANTUNES, 2004), o que retroalimenta a aderência dos membros às suas decisões. Essa pronta aderência, associada ao monitoramento e pressão por pares, singularizam a atuação da OCDE. Acresce a isso que a circunstância ímpar de que a OCDE opera a partir do monitoramento sobre as políticas que foram adotadas mediante o estabelecimento de bases consensuais, a partir de um processo de negociação sobre matérias e conteúdos foram gestados internamente, mediante pesquisas e estudos de cunho próprio (BAYER, 2010).

O processo decisório adotado pela OCDE pode envolver pesquisas e seus resultados de caráter confidencial que não circulam em todas as esferas, mas são restritos a determinadas instâncias da OCDE. Na ponta desse expediente, surgem os relatórios, elaborados a partir de consensos, aos quais se chegou no âmbito de algum comitê, que muitas vezes acatam também recomendações, incorporando-as ao relatório final, que

pode não ser obrigatório, apesar de ensejar pressão dos membros “*peer pressure*” para sua adoção (BRUSSE; GRIFFITHS, 1997). Ressalte-se que o monitoramento em tempo real dos acordos faz parte desse mecanismo de pressão dos membros, mesmo para os casos das decisões não obrigatórias, como as recomendações.

Muitas das decisões da OCDE assumem esse formato, pois ele apresenta grande flexibilidade, permitindo que os Estados-membros se adaptem aos acordos ao longo do tempo. Essa flexibilidade é fundamental também para possibilitar a adesão de todos os Estados aos acordos e possibilitar a formação de consensos (ANTUNES, 2004). Logo, essa progressiva adesão aos acordos torna possível maior efetividade na adoção de novas normas e na criação de *standards*, pois ela convém aos setores que ainda carecem de regras e se direcionam pouco a pouco para uma maior regulação. Inobstante, há também controles e limites exercidos pela OCDE sobre essa flexibilidade, pois os mecanismos de monitoramento e acompanhamento muitas vezes limitam sua amplitude.

A estrutura organizacional da OCDE possui Conselho, Secretariado e comitês temáticos. Os comitês são compostos pelos representantes dos Estados-membros e não membros, abrigando os debates sobre a implementação das políticas pela Organização (BRUSSE; GRIFFITHS, 1997). A operação em conjunto desses órgãos caracteriza seu *modus operandi*, pelo qual os comitês desenvolvem abordagens de diferentes temas. O Secretariado sugere os temas e desafios a serem abraçados pela Organização, enquanto ao Conselho cabe a supervisão e a direção estratégicas (ANTUNES, 2004).

4 TRANSFORMAÇÕES DA OCDE NUM CENÁRIO DE CRISE NA GLOBALIZAÇÃO

Contemporaneamente, a OCDE precisou se adequar ao contexto de crise econômica no cenário global, a partir de modificações na agenda da Organização. Afinal, a eficiência e resiliência da organização se encontraram em jogo, sendo necessário uma atualização em diferentes níveis de profundidade do seu aparato organizacional, assim como em relação ao seu relacionamento com outras organizações internacionais.

Um dos sintomas desse novo momento consistiu na colaboração que ela passou a buscar em relação à agenda do G-20, buscando auxiliar em desafios da governança global. Suas características institucionais de grande flexibilidade foram de grande valia para possibilitar colaboração efetiva na ampliação da agenda do G-20, quando seus países membros e secretariado somaram esforços para auxiliar o grupo dos vinte, chegando, por vezes, a figurar como um secretariado informal do grupo (THORSTENSEN, 2020), destacando-se na implementação dos seus programas de trabalho. Além disso, ela forneceu análises e suporte técnico para objetivos específicos da agenda do grupo. Desse modo, a OCDE passou a atuar como verdadeiro suporte técnico político do G-20.

No entanto, essa nova forma de atuação não tem ocorrido de forma consensual como anteriormente, nem mesmo de forma unidirecional ou definitiva. Em contrário, foi necessário recorrer às alianças políticas com alguns países do G-20 para possibilitar o

estreitamento desses laços. Essa proximidade com as economias emergentes não foi capaz de evitar, contudo, divergências de posicionamento, que surgiram inevitavelmente. Além disso, essa colaboração com o G-20 não consistiu jamais em unanimidade no âmbito da OCDE (THORSTENSEN, 2020), apesar do apoio do secretariado e de grandes economias da Europa que também figuravam na liderança do G-20 terem tornado uma perspectiva estratégica valiosa essa aproximação, na visão de muitos.

5 O BRASIL NA OCDE: UM HISTÓRICO DA APROXIMAÇÃO BRASILEIRA E AS SUAS PERSPECTIVAS DE PARTICIPAÇÃO DESDE OS ANOS 90

Os anos 1990 trouxeram duas realidades políticas, uma interna, do ambiente doméstico brasileiro, e uma externa, que se processou no interior da própria OCDE. Ambas concorreram para aproximar o Brasil da Organização. Por um lado, nesse período a OCDE aumentou as possibilidades de acesso de países não membros aos seus comitês ou grupos de trabalho. Por outro, o Brasil viu ascender governos liberais, Franco e Cardoso, que priorizaram o engajamento do país com as economias mais desenvolvidas do planeta.

Se é verdade que “a todo ‘poder’ de formações políticas é inerente uma dinâmica específica: pode tornar-se a base de uma pretensão específica de “prestígio” de seus membros, que influencia seu comportamento para fora” (WEBER, 2004: 162), a missão exploratória enviada à OCDE pelo Brasil em 1991 retrata bem esta realidade. Nesta missão, além de buscarmos informações sobre o funcionamento e perspectivas do Brasil na OCDE, colhemos informações sobre os critérios para admissão de novos membros e prospectamos possibilidades de estreitarmos nossa colaboração com ela, com o fito de facilitação de nossa integração no futuro ao quadro de membros (PINTO, 2000).

O relatório dessa missão atesta esses objetivos, pois ele abordava o interesse da Organização na maior proximidade com o Brasil, sugeria maior proximidade progressiva em áreas de interesse do Brasil em estreitar os laços de cooperação e mapeava os passos concretos, em termos de políticas desejáveis para esse objetivo (GOMES, 2022). Inobstante, o país escolheu manter sua proximidade em caráter de informalidade com determinados comitês. Igualmente, foram objeto de reflexão no relatório as resistências a serem vencidas de parte a parte, assim como a expertise necessária para essas negociações no quadro funcional da burocracia brasileira (PINTO, 2000).

A partir dessas informações, seria possível traçar uma estratégia nacional de aproximação com a Organização, assim o relatório apontava 3 áreas *core* que poderiam pautar a aproximação do país. Iniciou-se, então, o processo de aproximação paulatina entre Brasil e OCDE, a partir de áreas específicas da Organização, como: o Departamento Econômico, o Comitê de Avaliação Econômica e de Desenvolvimento, o Comitê de Administração Pública, o Comitê do Aço, o Comitê de Meio Ambiente e o Centro de Desenvolvimento (GOMES, 2022). Em sequência, o Brasil se candidatou a membro do

Centro de Desenvolvimento, ocupando o Conselho Diretor, desde 1994. Dois anos depois, passaríamos a integrar também o Comitê do Aço (THORSTENSEN, 2022).

O estreitamento desses laços nos anos em que o Brasil seguia à risca o receituário do Consenso de Washington, estabilizando sua economia, executando as reformas econômicas em setores chave para melhor integrar o país ao mercado internacional, teve por consequência uma série de sucessivas aproximações em intercâmbios institucionais com a OCDE. Destacam-se a aceitação do nosso país como observador em alguns comitês, como o de Comércio e nossa iniciativa de participação no de Administração pública, a qual não foi bem-sucedida inicialmente, mas que resultou, mais tarde, no ingresso no seu sucessor, o Comitê de Governança Pública, em 2001 (ANTUNES, 2004).

No caso do Comitê de Investimentos Internacionais e Empresas Multinacionais, o país consegue se tornar observador em 1997, celebrando os protocolos da Declaração para Investimentos Internacionais e Empresas Multinacionais da OCDE (ANTUNES, 2004). No Comitê de Concorrência e no de Agricultura, tornamo-nos observadores em 1998, ao passo que um ano depois o Brasil aderiu ao Esquema de Sementes Agrícolas para o Comércio Internacional. A Convenção da OCDE sobre Suborno de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais teve a adesão do Brasil em 1997 (PINTO, 2000). Este foi o corolário de uma cooperação muito efetiva envolvendo vários fóruns que contaram com a participação do país sobre políticas econômicas dinâmicas, privatizações e investimentos externos, avaliações de preços e transferências para a administração tributária, assim como políticas de concorrência.

Conforme observa Thorstensen (2020), essa trajetória de progressivas aproximações resultou no lançamento em 1999 do Programa da OCDE para o Brasil, que envolvia pesquisas econômicas sobre o país, inaugurando um acompanhamento mais efetivo da Organização acerca da nossa trajetória através da realização de revisões por pares sobre nossas políticas públicas. Nesses anos, o Brasil prospectava as possibilidades de aumentar sua participação na Organização, quando esse objetivo conduziu o Itamaraty a enviar uma outra missão à OCDE para verificar as possibilidades de ampliação das relações com países não membros, em 2004.

Dentre seus resultados encontramos a falta de uma definição a curto prazo acerca dessa questão, mas também se verificou uma percepção generalizadamente favorável ao ingresso do Brasil, em decorrência dos esforços recentes despendidos de parte a parte, assim como em relação à aderência do país aos compromissos exigidos por parte da OCDE (ANTUNES, 2004). No ano seguinte, 2005, além de ingressarmos como observador no Grupo de Trabalho sobre previdência privada, estabeleceu-se o Grupo Interministerial de Trabalho para Coordenação da Atuação Brasileira junto à OCDE (GIT) (SANCHES, 2008), composto por membros de vários órgãos do governo brasileiro, enquanto grupo interministerial que deveria ser responsável pela condução de pesquisas sobre as relações do Brasil com a OCDE.

Desse modo, em 2006 o Brasil já fazia parte de 30 mecanismos de participação diversos da Organização, tornando a iniciativa da OCDE do Engajamento Ampliado de

2007, um estímulo de amplas possibilidades de sucesso para levar esse relacionamento ao seu clímax, diante da abertura de novas oportunidades para o engajamento do país (COZENDEY, 2017). Assim, muito mais recursos e projetos passaram a ser fomentados no interior do GIT, que se institucionalizou pela criação de oito subgrupos setoriais coordenados pelo Itamaraty, visando avançar no conhecimento sobre a Organização – por parte do Brasil, no mapeamento de áreas de engajamento de interesse para o país (COZENDEY, 2017), assim como no monitoramento das áreas nas quais já houvesse alguma institucionalização da colaboração entre a OCDE e o Brasil. O resultado dessa iniciativa foi a apresentação de relatório em 2008 (MRE, 2008), que apontava 61 diplomas de fácil adesão por parte do Brasil, 38 protocolos de adesão reconhecida como devendo ser encaminhada com restrições e 12 instâncias de cooperação, reconhecidas como de difícil adesão, pela incompatibilidade com políticas domésticas (SANCHES, 2008).

Marco importante dessa fase foi o decreto presidencial que encarregava nosso embaixador na França a coordenar as relações do Brasil com a OCDE, resultando na criação do setor OCDE, naquela embaixada (SANCHES, 2008). Essa iniciativa de centralização do relacionamento com o Brasil em Paris, cidade sede da Organização, reforçaram a coordenação paralela em relação aos trabalhos conduzidos no interior do GIT. Assim, em 2010, o Grupo celebrou o sucesso do relacionamento estabelecido após a iniciativa do Diálogo Ampliado, qualificando essa maior aproximação como possuindo baixos custos políticos e financeiros, frente a grande participação do país em muitos compromissos onde agora seria ouvido e teria voz. Como resultado, foi promovida uma reestruturação do grupo, que agora contaria com 05 subgrupos: economia e finanças, governança pública e combate à corrupção, ciência, meio-ambiente e energia, temas sociais e assistência ao desenvolvimento.

Esse enxugamento do número de subgrupos decorreu da conclusão de que os demais grupos não se reuniam com a frequência desejada e que os temas mais relevantes da agenda de cooperação seriam otimizados com essa nova divisão. No entanto, após a reestruturação houve menor relevância do GIT, face a uma maior horizontalidade da participação brasileira na OCDE. Isso refletia a continuidade de muitas iniciativas anteriores como a participação do país na Organização na condição tanto de membro, como de associado

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, 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).

6 A EVOLUÇÃO DA LEGALIZAÇÃO NA OCDE EM PERSPECTIVA TEÓRICA: A CHAVE PARA UM GRANDE PODER DE ATRAÇÃO SOBRE O BRASIL

A OECE, surgida em 1948, havia cumprido tão bem o seu papel que perdera sua razão de existir. Precisamente por isso, seu *modus operandi* serviu de modelo para a criação da OCDE, em 1961. Desse modo, foi a continuidade e não o advento de algo novo que caracterizou a gênese da OCDE. A flexibilidade no cumprimento das decisões as quais se chega invariavelmente pelo consenso, mantendo-se nas negociações a pressão dos membros como principal incentivo para adesão aos padrões e regras sobreviveu inalterada, apesar de algumas mudanças pontuais de menores consequências na sua refundação em outras bases.

A teoria de regimes internacionais permite compreender melhor essa continuidade. Segundo Stephen Krasner (1982:187), os regimes internacionais são “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões em torno dos quais convergem as expectativas dos atores, em uma determinada área das Relações Internacionais”. Os princípios representam crenças em fatos concretos, relações de causalidade que estruturam a própria realidade material, assim como questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. Já as regras traduzem prescrições ou proscricções específicas para a ação. Enquanto os procedimentos para tomada de decisões consistem em práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva.

Aplicando a teoria de regimes ao caso da OCDE, vemos que os princípios e as normas foram as bases da construção do regime, posto que fundamentais para qualquer regime internacional (KRASNER, 1982), ao passo que as regras e os procedimentos decisórios apresentam um menor grau de abstração e não respondem da mesma forma pelas características e natureza destes regimes. Logo, Krasner (1982) estabelece a distinção entre mudanças “de” regime (quando há alteração dos princípios ou das normas) e mudanças “no” regime (quando há mudanças nas regras e nos procedimentos para a tomada de decisão).

Teoricamente, a mudança implicada na transformação da OECE em OCDE se configura como uma mudança no interior do próprio regime e não como uma mudança fundamental nas suas características. Afinal, seus princípios e normas permaneceram como características fundamentais da OCDE. Assim, a chave para avançar na agenda do regime não se colocava em sanções econômicas, mas no monitoramento dos membros, que figurava muito mais como uma pressão moral, a partir de um processo decisório baseado no consenso.

Nas mudanças do regime da OCDE até os dias de hoje, esse *core* de princípios e normas cardinais passou por pequenas alterações. As mudanças ocorreram, sobretudo, no que diz respeito às regras e aos procedimentos para a tomada de decisão. Desse modo, houve mudanças no regime, mas não uma mudança de regime, o que permanece sendo

verdade mesmo quando o regime se engajou na política de engajamento ampliado e de reforma da própria estrutura de governança da OCDE, a partir de meados dos anos 2000. Nesse caso, houve outra alteração que precisamos comentar, pois resultou no enfraquecimento do processo decisório baseado no consenso em algumas conjunturas específicas, sem o que o regime não poderia avançar na direção de maior proximidade com outras organizações internacionais ou mesmo prosseguir na política de ampliação do seu número de membros.

Apesar de uma alteração num princípio importante, como o processo decisório baseado no consenso haver sido flexibilizado para possibilitar essas novas políticas, de ampliação do número de membros e de contato com outras instituições internacionais e participação na governança global, essa medida isolada representa pouco diante da excepcional permanência da grande maioria de princípios e normas responsáveis por caracterizar o regime da OCDE. Nesse sentido, o que parece explicar esse padrão de permanência do mesmo regime internacional, apesar de tantas mudanças históricas e de conjuntura consiste nos seus baixos níveis de *Legalização* (ABBOTT et al, 2000).

A legalização é uma forma de institucionalização expressa por 03 componentes: obrigação, precisão e delegação, que permitem medir a “legalização” de um regime internacional. Para explicar os tipos de legalização, Abbott *et al.* (2000) apresentaram um conceito multidimensional que varia desde um “tipo ideal” de legalização, com os três elementos em grau máximo; até o tipo ilustrado por uma estrutura com total ausência de legalização. Para Abbott *et al.* (2000) obrigação significa vinculação dos atores às regras ou compromissos, tornando seu comportamento submetido a essas regras, onde a violação da obrigação legal levaria a conseqüente responsabilização. Já a precisão expressa o nível de especificação de uma norma quanto à conduta exigida, autorizada ou prescrita. Por fim, a delegação compreende a transferência de autoridade a terceiros para implementar, interpretar e aplicar regras, por exemplo, tribunais, árbitros e jurisdições diversas.

Para Abbott et al. (2000), o conceito compreende as características-chave de regras e procedimentos, não abarcando o grau em que as regras são cumpridas pelos Estados. Portanto, as características das normas respondem pelo seu grau de legalização. Normas que exibem os três elementos, especialmente a obrigação e a delegação, são consideradas como “*hard law*”; leis que são fracas nesses três elementos são consideradas “*soft law*”. As combinações entre obrigação, precisão e delegação sempre se mantiveram baixas, corroborando a estratégia central do regime no decorrer de sua existência de se abrir cada vez mais à participação de outros países. Inicialmente, aqueles países de fora da Europa que precisassem de auxílio ao seu desenvolvimento. Em um segundo momento, aproximar-se dos mercados emergentes ou de países percebidos estrategicamente como relevantes na ordem internacional atual.

Essa estratégia foi um ativo fundamental para o sucesso do regime na coordenação, monitoramento e implementação de políticas públicas em escala global, tornando-o extremamente atrativo para mercados emergentes como o Brasil, que sustentavam ambições de exercer uma política externa ativa, mas que jamais desfrutariam

do mesmo *status* internacional que desfrutaram na OCDE nas instituições de Bretton Woods (OMC, BIRD, FMI). Estas instituições estabelecem uma hierarquia fundamental por associarem as possibilidades de participação e influência dos países às suas disponibilidades de contribuição com o orçamento e o financiamento dessas instituições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada permite responder à pergunta de partida da pesquisa afirmativamente, pois há forte correlação entre o processo de legalização da OCDE e a grande atratividade de que ela se reveste para o Brasil. Afinal, a forma como a Organização se adaptou a algumas mudanças fundamentais de conjuntura política a levou sempre a buscar ampliar seu número de membros, variando nesse processo a natureza dos países que melhor preencheriam os requisitos para se tornar membros da Organização.

Ora, dadas as condições particulares desse regime, seus níveis de legalização sempre tiveram de se desenvolver de modo a acomodar uma grande diversidade de membros no seu interior. No início do regime, ainda na OECE, o que havia era alguns dos países mais desenvolvidos e prósperos do planeta buscando auxiliar países europeus que buscavam superar uma grave crise econômica. Num segundo momento, com a criação da OCDE, ampliou-se a diversidade geográfica da própria organização, mas conservou-se a grande distância de níveis de desenvolvimento entre os seus membros tradicionais e os novos países que necessitavam dela para se desenvolverem. Num terceiro momento, entretanto, são os novos membros que buscam exercer influência sobre a organização e que condicionam, inclusive, suas mudanças internas, pois ela precisa flexibilizar a regra do processo decisório por consenso para ser capaz de se tornar ainda mais flexível, sempre em favor de abrigar uma crescente diversidade em seu interior. No entanto, dessa vez a distância entre os níveis de desenvolvimento entre os membros novos e tradicionais se alterara radicalmente.

Essa trajetória inevitável de baixa legalização vai se firmando cada vez mais no regime da OCDE, mesmo a despeito da formalização de muitos dos seus processos e estrutura interna, que adota padrões diante da crescente complexidade organizacional que advém da sua expansão como Organização e no seu número de membros. Diante de seus baixos níveis de obrigação, precisão e delegação mesmo esses padrões cedem diante das necessidades dos membros, pelas suas carências nessas três dimensões do processo de legalização.

É isso que a caracteriza como um regime baseado no *soft power* e nos acordos políticos e morais aos quais seus membros aderem e conformam o *acquis* da Organização. Retomando o argumento de Krasner (1982), poder-se-ia sugerir que houve não uma mudança de regime, mas antes um enfraquecimento do regime, o que caracteriza os casos nos quais os regimes perdem coesão interna, pelo surgimento de contradições entre suas normas e regras. Esta seria uma possível consequência da flexibilização do consenso no

processo decisório, o que se fez acompanhar de muitas críticas por parte de alguns membros da Organização.

Ao Brasil, esse formato de cooperação, num foro da relevância política da OCDE constituiu grande oportunidade de se fazer ouvir dentre as lideranças do mundo desenvolvido que lhe franquearam o acesso a Organização, as suas benesses e muitas políticas públicas implantadas e gerenciadas por ela. Acresce a isso que o padrão de grandes instituições internacionais, muitas vezes contando com rigor e altos níveis de legalização, não acomodariam as muitas suscetibilidades do Brasil naquele momento.

REFERÊNCIAS

- ABBOTT, K.; KEOHANE, R.; MORAVCSIK, A.; SLAUGHTER, A.-.; SNIDAL, D. The concept of legalization. *International Organization*, v.54, n.3, p. 401-419, 2000.
- ANTUNES, F.C. 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.
- BAYER, G.M. O Brasil e a OCDE: perspectivas para a cooperação no âmbito do engajamento ampliado. *Dissertação de Mestrado*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2010.
- BRUSSE, W.A.; GRIFFITHS, R.T. Exploring the OEEC's past. In: GRIFFITHS, R.T. (Ed.). *Explorations in OEEC history*, OECD historical series. Paris: OECD, 1997.
- COZENDEY, C.M. O pedido de acessão do Brasil à OCDE: Aceder a quê? Aceder por quê? *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 132, pp. 26-32, 2017.
- GOMES, M.B. et al. BRASIL NA OCDE. *Boletim de Economia e Política Internacional*, BEPI, n. 28, set./dez. 2020.
- KRASNER, S. *Structural Causes and Regime Consequences*. International Organization, Cambridge (MA), v. 36, n. 2, p. 185-205, Spring, 1982.
- MRE. Análise do Acquis da OCDE. *Reunião do Grupo Interministerial de Trabalho sobre a participação do Brasil na OCDE*. Brasília, 28 de março de 2008.
- OCDE, *Organização Geral*. OCDE, hiperlink, 2022d: Disponível em: www.oecd.org/general/organisationforeuropeaneconomicco-operation.htm. Consulta em: 17/07/2022.
- OCDE, *Resolution Of The Council On The Opening Of Accession Discussions*. Adopted by the Council at its 1438th session on 25 January 2022. OCDE, hiperlink, 2022e: Disponível em: www.oecd.org/newsroom/Resolution-of-the-Council-on-the-Opening-of-Accession-Discussions-C-2017-92-final.pdf. Consulta em: 20/07/2022.
- OCDE, *Roadmap For The Oecd Accession Process Of Brazil*. Adopted by the Council at Ministerial level on 10 June 2022. OCDE, hiperlink, 2022f: www.oecd.org/mcm/Roadmap-OECD-Accession-Process-Brazil-EN.pdf. Consulta em 20/07/2022.

OCDE. Convenção. OCDE, hiperlink, 2022c. Disponível em: www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm. Consulta em 13/07/2022.

OCDE. Economic Outlook 84, v. 2008/2. Paris: OCDE, 2008.

OCDE. *Instruments juridiques de l'OCDE*. OCDE, hiperlink, 2022b. Disponível em: www.oecd.org/legal/legal-instruments.htm. Consulta em: 04/07/2022.

OCDE. *Organizacional estrutura*. OCDE, hiperlink, 2022a. Disponível em: www.oecd.org/about/structure/. Consulta em: 04/07/2022.

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

PINTO, D.F.S. OCDE: uma visão Brasileira. Brasília: FUNAG, 2000.

PIRES FERREIRA, L. *Estado, Globalização e Integração Regional*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

SANCHEZ, M.R. O Brasil e a OCDE: uma aproximação pelas bordas. O Brasil na Agenda Global. *Textos CINDES nº 04*. São Paulo: CINDES, 2008.

THORSTENSEN, V. OECD: *O Brasil a Caminho da OCDE*: Explorando Novos Desafios. São Paulo: FGV-EESP, 2020.

WEBER, M. *Economia e Sociedade*. São Paulo: