

A OCDE e os Desafios da Globalização

Manuel Caldeirinha

*Representante Permanente Adjunto na Delegação de Portugal junto da OCDE**

Resumo

A OCDE comemora em 2011 o seu 50.º aniversário. Herdeira do Plano Marshall, a Organização tem sido instrumental no apoio aos Estados membros na promoção do crescimento económico e do bem-estar social. Para a OCDE a crescente influência das economias emergentes e o impacto abrangente da actual crise financeira, geram novos desafios e oportunidades, potenciando a busca de uma nova relevância bem como a necessidade de fazer face a renovadas questões de uma forma coerente.

Para Portugal, o facto de ser membro da OCDE tem materializado uma mais-valia, permitindo ao país participar numa organização intergovernamental única, pautada pela constante promoção e aplicação de boas práticas e de processos e métodos de aprendizagem entre pares.

Abstract

The OECD and the Challenges of Globalization

The OECD commemorates in 2011 its 50th anniversary. Heir to the Marshall Plan, the Organization has been instrumental in assisting its Member States in promoting economic growth and social well-being. To the OECD the growing influence of emerging economies and the wider impact of the current crisis create new challenges and opportunities: they lead both to the pursuit of a new relevance as well as to the need to address new topics in a coherent manner.

For Portugal, being an OECD Member has been a tangible asset as it allows the country to participate in a unique Intergovernmental Organization, guided by its constant quest for best practices and peer-learning methods.

* Texto elaborado em memória do Embaixador Calvet de Magalhães, o Representante Permanente de Portugal junto da OCDE em 1960, Homem cuja vida pôs ao serviço do país.

No passado dia 14 de Dezembro de 2010 a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) celebrou 50 anos. Herdeira do Plano Marshall e da Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), criada ao tempo da Guerra Fria e da oposição ideológica Leste-Oeste, centrada no eixo transatlântico, ela teve ao longo da vida a maleabilidade que lhe permitiu adaptar-se aos desafios sucessivos com que foi confrontada, fazendo evoluir o seu posicionamento estratégico, sem prejuízo da bússola que a norteia na comunidade internacional, no intuito de prosseguir os objectivos consagrados na sua convenção e abrindo-se à abordagem de questões emergentes com que se defrontam os Estados que a integram, analisando-as e procurando vias para a sua resolução.

Um olhar retrospectivo sobre a incidência das sucessivas adesões testemunha a capacidade de adaptação da Organização:

- Com o Japão, marcando a primeira incursão fora das águas do Atlântico Norte;
- com a Finlândia, no final dos anos sessenta, em período de distensão na confrontação entre os dois grandes blocos da época;
- com a Austrália e Nova Zelândia, alargando-se às duas grandes economias industrializadas da Oceânia;
- com os países de Visegrado, após a queda dos regimes de socialismo de Estado, antecipando o que seria a entrada dos novos aliados e parceiros na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e na União Europeia (UE);
- com o México e a Coreia do Sul, apontando para novos espaços e dinâmicas económicas multilaterais, como o North America Free Trade Agreement (NAFTA) e a Asian Pacific Economic Cooperation (APEC);
- e, mais recentemente, com as adesões da Estónia, duas décadas passadas sobre a sua independência da ex-União Soviética, da Eslovénia, saída da desagregação da ex-Jugoslávia, de Israel e, pela primeira vez, um país sul-americano, o Chile.

Em negociação prossegue o processo de adesão da Rússia, estreitamente interligado com o processo de ingresso daquele país na Organização Mundial de Comércio (OMC), nexos fundamentados na função disciplinadora inerente à Organização de Genebra, mas que nela não se esgota pela exigência acrescida do acervo normativo da OCDE e pela dependência da condicionalidade política que, a seu tempo, o conselho terá de fazer, parte integrante do dossier, o que dificulta a antevisão do calendário da entrada daquele Estado.

Arquitectura Institucional

Dotada de um esqueleto aparentemente simples, articulado no conselho e seus órgãos subsidiários e no secretariado, a realidade subjacente é mais complexa e rica, espelhando-se num diálogo constante entre os membros e o secretariado, no que de facto se afigura uma federação de comités com autonomia funcional sob a cúpula política do conselho e do secretário-geral. O conselho, ciente de que nele reside a legitimidade dos Estados que o integram, expressa no consenso (pelo menos nas questões cruciais), é decisivo na definição das opções da OCDE, mas padece por natureza da dispersão de interesses entre os seus Membros. O secretário-geral beneficia através do secretariado do *animus* próprio que advém da força agregada da memória, da sede e da unidade de propósito, que lhe permitem influenciar o trabalho de substância.

A esta dinâmica soma-se a organização do próprio sistema OCDE em configuração de geometria variável. À volta do “planeta” central “giram” vários satélites, programas de formato e autonomia diversa na maioria, integrando o que se designa de Parte II. Nem sempre incorporam a totalidade dos Estados membros - o reingresso dos Estados Unidos da América (EUA) e do Japão no Centro de Desenvolvimento, continua a ser uma aspiração - e são compostos por leques diversos de Estados, seja em formato mais restrito como o Clube do Sahel ou com vocação quase universal como sucede com o Fórum Global sobre Transparência Fiscal. Por outro, é também distinta a força do elo que as une à Organização, ao ponto de no caso da Agência Internacional de Energia (AIE) ele se apresentar ténue.

Tudo somado, esta capacidade de adaptar o molde institucional em função do objecto dá à OCDE a flexibilidade que lhe abre portas à colaboração com Estados que ou não estão em condições ou não querem ingressar o seu núcleo central.

Áreas de Acção

Conforme resulta do preâmbulo da Convenção fundadora, as partes afirmam-se “determinadas através da consulta e da cooperação a desenvolver ao máximo e a utilizar mais eficazmente as suas capacidades e as suas possibilidades para realizar a mais forte expansão possível das suas economias e a melhorar o bem-estar económico e social dos seus povos”, no que aqui o texto faz ecoar o preâmbulo da Carta das Nações Unidas.

São palavras singelas que são também a radiografia do que a OCDE tem sido ao longo da sua existência: por excelência uma Organização orientada para a economia, mas que desta faz um entendimento complexo que abarca os seus reflexos mais vastos na sociedade. Se as questões macroeconómicas tiveram e continuam a ter um papel de primeira ordem na sua vida, fazendo de facto do seu Comité de Política Económica *primus inter pares*, cedo a Organização estendeu a sua acção a outras esferas como o ambiente e a ajuda ao desenvolvimento, esta encontrando até as suas raízes na OECE.

Do mesmo modo, e como seria natural, o teor da agenda adaptou-se às realidades e aos desafios que o tempo foi trazendo, quer no teor interno dos temas tratados quer no peso relativo dos Comités de substância entre si, bastando para tal atentar no papel passado e presente de comités como os da construção naval ou do aço, que reflectem a evolução ocorrida na abordagem das políticas sectoriais.

Num breve relance podem identificar-se como grandes áreas de enfoque da OCDE, para além das acima mencionadas, a governação pública, o desenvolvimento territorial, as questões financeiras e das empresas (incluindo as tão actuais *corporate governance* e concorrência), a política fiscal e de administração, a ciência e tecnologia, a indústria, o emprego, o trabalho e assuntos sociais, o empreendedorismo, as pequenas e médias empresas e o desenvolvimento local, a educação, as estatísticas, os transportes e a energia. Em suma, uma panóplia de temas que não é um “vasto programa” e que levanta questões de coordenação e de coerência (*whole-of-government*) que a Organização procura actualmente superar através do recurso a programas horizontais, como os da inovação e do crescimento verde, que mais que uma “caixa de instrumentos” aspiram a uma função holística, em que o todo é superior à soma das suas partes.

Identidade da OCDE na Arquitectura Internacional

Competindo com outras organizações na definição e implementação do que se possa chamar de “agenda internacional” a OCDE debate-se com dois tipos de dificuldades:

1. não tem vocação universal, o que a põe em situação de desigualdade relativamente a outras organizações como o Fundo Monetário Internacional (FMI) ou o Banco Mundial, que beneficiam desse estatuto, o qual lhes assegura uma legitimidade mais dificilmente contestável;
2. não tem o exclusivo de uma área apelativa.

Destas duas circunstâncias provém a objecção de que a OCDE não deve duplicar o trabalho de outras entidades, antes devendo fundamentar o valor acrescentado da sua acção e centrar-se onde tem vantagem comparativa. Aduzindo com caracterização genérica o entendimento restritivo de semelhante argumentação, tal redundaria na sua atrofia injustificada uma vez que os temas de trabalho da Organização, conquanto próximos dos empreendidos por outras instituições, são perspectivados de modo diverso. É o caso do comércio que não conflitua com as negociações da OMC, da educação em que os programas PISA não interferem com a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) ou da saúde onde existe um memorando de entendimento com a Organização Mundial de Saúde (OMS).

É todavia no teor das mais de duzentas recomendações adoptadas, o seu *acquis* normativo, fruto do labor de décadas que incide o cerne da actividade e a capacidade de influência da OCDE. Nele reside também a sua marca distintiva face a outras organizações internacionais intergovernamentais pela latitude do seu escopo funcional (em tal transversalidade se distingue de outros “actores” de objecto mais limitado) e face a outras entidades, como os chamados *think tanks*, que não são sujeitos de Direito Internacional Público nem vinculam Estados. As recomendações adoptadas pelo Conselho são precedidas de discussão a nível de funcionários e acarretam para os seus membros a assunção de responsabilidade política na sua implementação.

Instrumento de *soft power*, a Organização define como seu método a aprendizagem pelos pares (*peer learning*) e a análise assente em factos (*facts-based approach*) na procura constante das melhores práticas. O que se quer como sólido e objectivo não deixou contudo de ser percebido ao longo do tempo como eivado de pressupostos intelectuais que fariam da instituição uma entidade ideologicamente não neutral, paladina da economia de mercado de matriz anglo-saxónica e promotora dos interesses dos países desenvolvidos e abastados.

Sem se pretender antagonizar tal visão redutora, convém no entanto ter presente dois pontos:

1. a divisão da comunidade internacional em grandes blocos ao longo da quase totalidade das suas três primeiras décadas de existência, bastando para tal recordar o conflito Leste-Oeste e a existência passada de uma entidade chamada COMECON ou no que toca ao relacionamento Norte-Sul as sequelas da descolonização.
2. a evolução social dos Estados membros que passaram dos “trinta gloriosos”, à crise petrolífera dos anos setenta e à reestruturação dos respectivos tecidos produtivos nas décadas de oitenta e noventa.

A cada época surgem novos desafios que requerem novas respostas. Tratando-se de uma organização intergovernamental, estranho seria que a OCDE fosse imune ao espírito do tempo. Em seu abono pode por outro lado apontar-se a aceitação do questionamento de axiomas intelectuais, mesmo se por vezes o faz com lentidão e desconforto, e a consideração de novos métodos e desafios para a saída da actual crise e a vontade de se abrir a novas realidades alargando-se. Foi o caso, em 2007, do lançamento da iniciativa de cooperação reforçada dirigida à China, Brasil, Índia, África do Sul e Indonésia e de um programa regional com a Ásia do Sudeste e, mais recentemente, da elaboração de um outro dirigido à América Latina.

Ainda assim, a problemática da relevância é tema trazido amiúde a debate e visto como calcanhar de Aquiles. Ela desdobra-se em duas vertentes que reflectem posicionamentos estratégicos sobre o que a OCDE significa para os seus membros e o que dela se espera enquanto interveniente na arquitectura global.

Para alguns, é na força interna e na qualidade do trabalho produzido que a OCDE encontra a sua relevância, mais que na sua visibilidade externa, como seja o contributo formal e a presença em *fora* como o G20. Subjacente a esta perspectiva continua o entendimento de uma Organização ao serviço de economias desenvolvidas e maduras. Esta visão estática da OCDE como um “clube selecto”, marcado por valores económicos e políticos de *like-mindedness*, são aqui interpretados dinamicamente, sacralizando o *acquis* normativo; mas dela decorre também uma atitude de temor de perda de identidade e de auto-exclusão.

Já para outros Estados a relevância interna e externa não são disjuntivas, antes se complementam. Para estes Membros não é possível passar ao lado da constatação de que com a perda de influência das economias desenvolvidas “tradicionais” e o dinamismo e peso crescente das economias emergentes torna-se cada vez mais difícil, senão inútil, tentar fazer aplicar o acervo normativo da OCDE, com o risco concomitante de perda de influência e de prejuízo para os Membros. Em consequência, haveria que procurar consensos alargados. É o caso em particular das recomendações sobre as empresas multinacionais. Assim, entende-se a prioridade dada à iniciativa de cooperação reforçada, à abertura a economias em desenvolvimento e à aceitação de que a pertença ao G77 não é hoje um impeditivo à condição de Membro.

Conquanto a linha divisória que separa aqueles dois entendimentos não seja de fácil transposição geográfica, não deixa ela de fazer transparecer igualmente duas atitudes:

- Entre os Estados não europeus, na expressão do desconforto com o que se lhes afigura ser o excesso de presença europeia, o que se reflecte na reacção às candidaturas pendentes de membros da UE;

- Entre europeus, onde mais que a clivagem entre países de maior dimensão *versus* países pequenos e médios sobressaem as diferenças de posicionamento entre Estados marítimos e continentais, os primeiros encarando com menos apreensão a ideia de vocação global para a Organização.

Desafios

A crise financeira de 2008/2009, com as suas sequelas profundas não podia deixar de ter consequências para a OCDE e a vários níveis. Primeiro, ao tornar premente o reforço da interacção com as potências emergentes. A persistência das dificuldades em obter um consenso sólido sobre o papel da Organização na arquitectura global em formação reflecte-se na lentidão sentida na condução da iniciativa de cooperação reforçada, expressa na porosidade do consenso interno e na dificuldade sentida na aceitação pelos Parceiros da cooperação não apenas técnica como também política, Rubicão ainda por transpor. Segundo, ao colocar na ordem do dia o contributo para o G20, preservando embora a coesão entre todos os Membros e evitando que se resvale para uma situação em que os Estados de menor dimensão fiquem numa posição residual. Terceiro, ao forçar o questionamento dos postulados da globalização tal como entendida até à crise, levando a mudanças significativas de linguagem, se não substantiva pelo menos adjectiva. Quarto, ao fazer vacilar muitos dos postulados doutrinários prevaletentes. Com eles surgem as questões da regulação, da *corporate governance* e mesmo o repensar da macroeconomia. É no fundo a problemática do novo modelo de desenvolvimento económico, em que são mais as perguntas feitas que as respostas dadas. Por último, ao trazer para a agenda temas que ganham acuidade na saída da actual crise. Assim sucede com a inovação, a “empregabilidade” (*skills*), o “crescimento verde sustentado”, o género ou o desenvolvimento. Trata-se em suma de pensar a economia e a sociedade para uma época em que a dimensão qualitativa surge na dianteira e em que a escassez de recursos força a questão da sustentação.

Com frequência, mais que a introdução de temas *ex novo*, o que está de facto em causa é a reconfiguração e adaptação dos pressupostos e a sua transposição normativa; basta atentar nos temas relacionados com a energia, as alterações climáticas ou a medição do progresso das sociedades.

E Portugal?

Membro fundador da OCDE, no que foi um dos sinais de abertura ao exterior no pós-guerra na vigência do Estado Novo, a adesão trouxe vantagens claras a Portugal, consubstanciadas em várias vertentes:

- Na participação de pleno direito num processo de partilha de experiências, de elaboração normativa (recomendações) e de examinação entre decisores políticos e administrações públicas;
- No acesso a uma plataforma de diálogo e cooperação pluricontinental sem paralelo na forma e no conteúdo na comunidade internacional.

Como em tudo, aos benefícios surgem associados desafios e exigências que não deixam por isso de ser também estímulos. Assim sucede com a interacção com as economias do G7 e a existência de facto de dois pilares em que se agrupa a maioria dos países membros, a UE e a APEC; com a pertença a um clube de economias maioritariamente mais avançadas; e com a expressão da voz nacional numa Organização onde a par dos Estados nacionais também a UE tem assento por força particular da Convenção e do Protocolo Adicional n.º 1 de 1960 e da interpretação que do Tratado de Lisboa é feita na aplicação daqueles dois documentos, obrigando à diferenciação das matérias que são de coordenação, de diálogo e aquelas outras que continuam a ser *strictu sensu* do foro dos Estados.

Estas são as condicionantes que balizam a participação portuguesa na OCDE mas que por natureza não deixam de constituir o factor de alavancagem dos interesses nacionais, como tem sucedido. Basta ter presente a cooperação desenvolvida em matéria de modernização administrativa ou na análise das questões estruturais com que a sociedade portuguesa se depara, vide nas áreas da educação, do trabalho ou da fiscalidade. Igualmente devemos ter presente que se está numa relação de dois sentidos em que a Organização também ganha com o que Portugal lhe pode trazer. Num mundo de interdependências crescentes e de dinâmicas diferenciadas ela tem a beneficiar com a experiência e saber nossos. Assim tem sucedido nos esforços de aproximação ao Brasil, à Conferência Ibero-Americana ou ainda em relação a África, com a co-presidência recente do *African Partnership Forum*.

Meio século passou e nem sempre o sucesso foi linear. Assim sucedeu com a incapacidade de prever a actual crise, no que, sublinhe-se, a OCDE não esteve só. Em seu abono, convém no entanto recordar os resultados positivos alcançados ao longo do tempo em numerosas áreas bem como a tenacidade em continuar a responder ao desafio estratégico lançado na Convenção: o de promover o bem-estar económico e social das populações dos Estados que a integram.