

Organizações Internacionais na Ordem Mundial: Brasil, OCDE e AIE

André Garcez Ghirardi¹
Claudiane Barbosa de Jesus²

1. Introdução: teoria e prática

Neste texto identificamos elementos teóricos de referência para analisar a atuação das organizações internacionais (OI) dentro da ordem político-econômica mundial contemporânea. A definição esquemática dos conceitos de referência é um passo para caracterizar a relação entre a governança mundial e a indústria do petróleo e, particularmente, situar a indústria brasileira de petróleo em relação à governança global. Neste esquema inicial, tomamos como exemplo ilustrativo dos elementos teóricos a relação entre o Brasil e duas organizações multilaterais: a OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico e a AIE – Agência Internacional de Energia. Apresentamos também a forma pela qual a OCDE se articula com a AIE, que é a principal organização ocidental para governança da indústria mundial do petróleo.

Fazemos esse estudo inicial sobre o papel das OI na estrutura mundial a partir de três textos nos quais as instituições político-econômicas capitalistas são analisadas com base no conceito de exercício hegemônico do poder. O primeiro é um texto no qual Giuseppe Vacca faz uma revisão dos fundamentos conceituais do pensamento de Gramsci. Na leitura desse texto damos ênfase inicialmente à conceituação do fenômeno da interdependência internacional, que vem a ser a extensão para o espaço mundial das características do conceito de hegemonia formulado no plano nacional. Em seguida revisitamos as características básicas do conceito de hegemonia, mostrando a forma como ele se diferencia de outras concepções de poder através do elemento cultural. O segundo é um texto de Guido Liguori sobre o conceito de Estado na forma proposta por Gramsci. O texto ressalta o aspecto de unidade dialética entre a esfera econômica e a esfera política na sociedade capitalista, configurando dessa maneira o Estado Ampliado, que engloba tanto o aparelho estatal de repressão quanto o aparelho institucional civil. Ressaltamos a centralidade do aparelho institucional civil para a reprodução e difusão dos valores do grupo social dominante. O terceiro é um texto no qual Robert Cox propõe a analogia entre a função das organizações da sociedade civil no exercício do

¹ Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia
² Graduanda em Economia pela Universidade Federal da Bahia

poder no plano nacional, e a função das OI no exercício do poder em plano mundial. Essa analogia ou equivalência caracteriza as OI como instrumentos necessários para a tarefa de “direção”, ou seja, para a função de produzir e difundir normas e procedimentos que reproduzem a ordem político-econômica internacional, a exemplo do que fazem a Organização Mundial de Comércio, o Fundo Monetário Internacional, e o Banco Mundial no contexto do atual arranjo de produção e distribuição mundial do excedente econômico. A partir dessa analogia, Cox identifica características específicas das organizações internacionais enquanto instrumentos de hegemonia na ordem internacional. Exploramos em maior detalhe duas das características elencadas por Cox: os interesses que levam à criação das organizações internacionais, e a estratégia de expansão típica dessas organizações. A consideração teórica feita a partir dessas três referências é complementada com algumas referências diretas a Gramsci, e outros autores dessa vertente.

Ilustramos as considerações teóricas com referências à relação recente entre o Brasil e a OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Apresentamos elementos do histórico de formação e expansão da OCDE como base empírica para exemplificar a aplicação de conceitos selecionados. Em complementação, explicamos a relação entre a OCDE e a AIE - Agência Internacional de Energia e a provável (e pouco explorada) implicação do eventual ingresso na OCDE para a gestão da indústria de petróleo no Brasil. Caso venha a ingressar na OCDE, o Brasil poderia também tornar-se membro pleno da AIE. Na eventual condição de membro pleno da AIE, o Brasil assumiria o compromisso de agir sob a coordenação da AIE, caso se verifiquem certas condições críticas no mercado mundial de petróleo.

Existe na literatura um extenso debate sobre a legitimidade da aplicação dos conceitos de Gramsci à política internacional. Especificamente, existem objeções à analogia entre o espaço nacional e o internacional na forma proposta por Cox. Concluimos o texto com uma breve consideração dessa controvérsia, e registramos a necessidade de aprofundar essa consideração.

2. Interdependência Internacional

A forma de atuação das organizações multilaterais decorre da natureza da relação entre Estados nacionais. Com o gradual avanço espacial do capitalismo ao longo de seu desenvolvimento, a relação entre Estados cresceu em complexidade e pode ser expressa

no conceito de “interdependência internacional”. Como parte de um exercício de síntese dos elementos essenciais que compõem a filosofia de Gramsci, Vacca (2014) trata, entre outras coisas, da articulação entre o plano nacional e o plano internacional no exercício do poder. A análise dessa articulação é, segundo Vacca, uma das contribuições analíticas originais de Gramsci, e tem origem na necessidade de entender as transformações do capitalismo em seu período dito “imperialista”, entre 1880 e 1914. Esse período da expansão capitalista teve como característica marcante a superação do limite geográfico dos mercados em relação ao vasto crescimento do potencial produtivo proporcionado pelos avanços tecnológicos da época. Limites que estavam presentes principalmente na esfera da circulação, e foram superados com inovações tecnológicas notáveis como a aplicação da máquina a vapor nos transportes (estradas de ferro, e navios a vapor), do eletromagnetismo às comunicações (telégrafo) e, mais tarde, do motor de combustão interna movido a petróleo, que promove nova revolução nos transportes na forma do automóvel.

Hobsbawm faz notar que, entre o final do século XVIII e o último quarto do século XIX, embora já estivesse consolidado o poderio militar dos países capitalistas, não houve nenhum esforço sistemático para transformar essa superioridade bélica na conquista, anexação e administração de territórios. Esse esforço sistemático ocorre explicitamente entre 1880 e 1914, período em que o mundo fora da Europa e América do Norte foi formalmente partilhado em territórios que estavam sob o domínio de fato de alguns poucos países: Grã-Bretanha, EUA, França, Alemanha, Itália, Holanda, Bélgica e Japão (Hobsbawm, 1989, pg. 57). Com isso ampliou-se o espaço disponível para a reprodução do capital a partir das grandes potências, com o domínio de territórios ricos em matérias-primas e, em menor medida, com a abertura de novos mercados para a monetização da produção industrial nos espaços coloniais europeus na América Latina, África, e Ásia³. Ao analisar essa onda de expansão colonial capitalista, Gramsci identifica a transformação das funções do Estado diante da maior complexidade que as relações internacionais assumem no processo produtivo. Ou seja, nesse período torna-se evidente, e muitas vezes prioritário, o nexo nacional-internacional, nas disputas pelo poder entre grupos sociais dentro dos Estados nacionais.

³ Essa visão conjunta dos três continentes é objeto de crítica pelos que vêm na América Latina um processo diferente nesse período histórico. Ver, por exemplo, Coutinho (2005), que caracteriza os maiores países da América Latina como “Ocidente Periférico”.

A maior interdependência entre os Estados apresentou-se como consequência lógica do avanço espacial do capitalismo que, no limite, se estendeu a todas as regiões (e Estados) do mundo. Em termos formais, interdependência internacional é condição pela qual a disputa entre grupos sociais pelo poder (que se dá no âmbito nacional) é decidida também em função das possíveis combinações de política interna e externa. Ou seja, é a condição pela qual a disputa pelo poder leva em conta o posicionamento de cada Estado nacional diante da ordem vigente no coletivo mundial. Nessa forma mais complexa de disputa prevalecem, segundo Gramsci, as forças (grupos sociais) capazes de oferecer as combinações mais vantajosas. Isto é, prevalecem as forças que melhor equilibram os interesses internos e externos dos componentes do grupo social hegemônico em cada espaço nacional (Vacca, 2014, pg. 544-545).

Ao fazer essa articulação, Gramsci estabelece um paralelo entre o exercício de poder pelo grupo dominante no espaço nacional e a atuação dos Estados dominantes no âmbito internacional. Assim como o Estado exerce função reguladora das relações entre classes dentro das fronteiras nacionais, o grupo de países hegemônicos exerce função de mediação nas relações internacionais. Trata-se de uma “*determinação adicional do conceito de hegemonia*”, que corresponde ao exercício do poder entre Estados nacionais no processo de formação e operação da economia mundial unitária. Em consequência da expansão do capitalismo, a conexão entre a dimensão nacional e a internacional do poder passa a ser parte integrante do Estado, seja na condição de vínculo de compromisso entre os grupos sociais dominantes no espaço nacional, seja como possibilidade de reproduzir na esfera internacional os “*conteúdos ético-civis*” em que se baseia o exercício do poder (Vacca, 2014, pg. 544-545).

O ordenamento da economia mundial unitária requer um sistema de “governo multilateral”, que é estruturado em torno de organizações internacionais. Por exemplo, as instituições de Bretton-Woods (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, e Organização Mundial do Comércio) formam o núcleo da estrutura multilateral que governa o processo de acumulação de capital desde o final da Segunda Guerra até os dias de hoje. Esse arranjo institucional foi especialmente exitoso no período 1945-1975, marcado pela expansão quase constante do produto mundial. A partir do final da década de 1970 esse arranjo sofreu grave crise, o que exigiu estratégias de adaptação que equivalem a uma segunda onda de mundialização econômica, caracterizada pela mundialização financeira. Além das organizações de Bretton-Woods, a estrutura de

governança mundial inclui outras organizações tais como a ONU – Organização das Nações Unidas, e a OCDE, esta última tratada em maior detalhe adiante, como parte do exemplo em sua relação com o Brasil.

Em síntese, as organizações internacionais são elementos que articulam a interdependência internacional produzida pela expansão do espaço de reprodução do capital. Através delas difundem-se os valores predominantes (hegemônicos), e criam-se os mecanismos para manter e aprofundar o ordenamento através da colaboração com os países aliados (e dos países alinhados), além de convencer e cooptar os países que, em alguma medida, se opõem às práticas da ordem vigente.

2.1. Interdependência e Hegemonia

O conceito de hegemonia ocorre em associação com aquilo que Gramsci identifica como “primeiro elemento” ou “célula” da política: em toda formação social existem governantes e governados, isto é, de dirigentes e dirigidos (cf. Coutinho, 1989, pg. 46-47). Hegemonia é uma forma de exercício do poder pela qual o grupo social dominante utiliza principalmente o convencimento e secundariamente a força para submeter os grupos sociais subordinados. Para formular essa dupla natureza do poder hegemônico, Gramsci se apoia numa passagem de *O Príncipe*, em que o poder é comparado ao centauro, um ser meio humano e meio animal:

*“Deveis saber, portanto, como sejam dois os modos de combater: um com as leis, e outro com a força. O primeiro é próprio dos homens, e o segundo dos animais. Mas, dado que o primeiro nem sempre é suficiente, convém também recorrer ao segundo. Portanto, a um príncipe convém saber usar bem o animal e o homem.”*⁴

A hegemonia enquanto forma de exercício do poder não se vale apenas das relações de força entre as classes sociais, mas principalmente da qualidade das relações entre dirigidos e dirigentes. A hegemonia difere, portanto, da conceituação do exercício de poder estritamente pela dominação, entendida como instrumento para impor as decisões dos grupos dominantes à revelia da vontade e das ações dos subordinados que são afetados por tais decisões.⁵ As situações extremas em que a classe dominante possui

⁴ *Machiavelli – Il Principe e Altre Opere Politiche*. Capítulo XVIII. Garzanti, 1981. Tradução própria.

⁵ Uma discussão da dominação no sentido aqui apresentado encontra-se em Bowles e Gintis, pg.101.

apenas a pura força coercitiva são situações de crise de autoridade (Santucci 1996, p.74). A supremacia do grupo hegemônico se manifesta nas duas formas preconizadas por Machiavelli e elaboradas por Gramsci: na forma de domínio pelo uso da força, e na forma de convencimento pela direção intelectual e moral.

A prática da dimensão de convencimento no exercício do poder é, segundo Gramsci, o espaço de trabalho intelectual. Conforme sua função na produção econômica, cada grupo social tende a formar seus próprios intelectuais que dão ao grupo consciência da própria função não apenas na esfera econômica, mas também no plano social e político. A combinação entre domínio e direção que caracteriza a hegemonia depende centralmente da relação entre esses representantes intelectuais dos diversos grupos sociais, representantes que praticam a difusão cultural de valores necessária para o exercício do poder, através das escolas, igrejas, partidos políticos, associações profissionais, bem como da produção artística e literária, e dos meios de comunicação. A difusão cultural é necessária para o exercício do poder tanto quanto são necessários o elemento político e o elemento econômico.

Na medida em que é um significado (uma determinação) adicional do conceito de hegemonia (conforme seção anterior), a interdependência entre países é resultado do exercício do poder, no plano internacional, pela combinação de dominação e convencimento. Isto é, o grupo de países que detém o poder num dado contexto exerce a hegemonia mais frequentemente sem recorrer aos instrumentos coercitivos de dominação, e sim através da adesão dos países subordinados, através do convencimento e do consentimento, que são elaborados enquanto elementos culturais, além da necessária legitimação pelos resultados econômicos e sociais concretos. Referindo-se diretamente ao sistema de estados-nação, Cox (1993b) define hegemonia na esfera internacional como:

“a condição da sociedade mundial e do sistema de estados-nação no qual o Estado dominante e as forças sociais dominantes sustentam sua posição pela aderência a princípios universalizados que são aceitos por uma proporção suficiente dos Estados e forças sociais subordinadas”.

Evidentemente, o exercício da hegemonia não exclui a coerção para subordinar grupos adversários, como evidenciado pela invasão do Iraque pelos EUA em 2003 ou, mais

recentemente, pelo assassinato pelos EUA do chefe das forças armadas iranianas em janeiro de 2020.

Na ordem internacional, as OI funcionam como foros de trabalho intelectual, como instrumentos da dimensão cultural do poder. As organizações internacionais produzem normas e operam a difusão dos valores hegemônicos de tal forma que os países (grupos sociais) subordinados não precisam ser coagidos, na medida em que participam das instâncias de governança que dão sustentação da ordem vigente, na medida em que se identificam com os valores e práticas instituídos por essas organizações.

3. Estado Ampliado

Ao situar os Estados como sujeitos da interdependência internacional, é necessário definir claramente quem sejam esses sujeitos, qual a sua constituição e forma de operação. A formulação e aplicação do conceito de hegemonia para análise do poder leva à ideia original de Estado formulada por Gramsci na década de 1930, diferente da ideia do Estado-Força muito difundida ao final do século XIX, isto é, o Estado caracterizado essencialmente enquanto instituição detentora do monopólio dos meios de coerção (Gramsci, p. 1235). Trata-se do Estado Ampliado (ou Estado Integral), no qual cada grupo social atua através das instituições ditas civis na construção de narrativas que sustentam as diferentes posições na disputa pela hegemonia. O Estado Ampliado consiste na “*unidade da sociedade política e da sociedade civil*” e se fundamenta sobre um “*equilíbrio de compromisso*” entre os grupos sociais (“*ou hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade exercida através das organizações ditas privadas tais como a igreja, os sindicatos, as escolas, etc.*”) (Vacca, pg. 543).

Liguori (2016) identifica o núcleo da noção gramsciana de Estado Ampliado nessa unidade entre os conceitos de Estado e de Sociedade Civil. Embora esclareça que os conceitos têm sentido quando considerado individualmente, o entendimento completo dos significados de “Estado” e “Sociedade Civil” requer que se entenda a unidade dialética entre os dois. A necessidade dessa “revisão” conceitual formulada por Gramsci decorre do protagonismo que o Estado passa a ter com o surgimento da sociedade de massa e das novidades civis e econômicas a ela associadas tais, como a social-democracia e o keynesianismo na Europa, e o *New Deal* norte-americano. O protagonismo econômico do Estado a partir da fase imperialista do capitalismo

contrasta com o papel limitado do antigo Estado liberal do século XIX, que funcionava principalmente como instrumento de repressão a serviço de uma classe social.

A ampliação do conceito de Estado feita por Gramsci se dá em duas direções. A primeira é o reconhecimento e entendimento da nova relação entre política e economia, característica notável em todo o século XX a partir da crise financeira de 1929. A segunda é o entendimento da nova relação entre “sociedade política” e “sociedade civil”, essencial para a plena realização do conceito de hegemonia (Liguori, op. cit.). A seguir examinamos essas duas direções.

No que diz respeito ao nexos entre política e economia, Gramsci afirma a articulação entre esses dois níveis da realidade a partir da formulação de Marx sobre a relação entre estrutura e superestrutura. Estrutura (economia) entendida como o conjunto das forças produtivas (capital e trabalho) e das relações de produção (propriedade privada dos meios de produção, assalariamento, e outros contratos privados); e superestrutura (Estado) entendida como ordenamento político, ordenamento jurídico, e as diversas formas de consciência social, tais como religião, valores morais, estéticos e culturais em geral. Em cada época a superestrutura acompanha a estrutura econômica e é, em alguma medida, um reflexo desta. Ao definir o Estado enquanto “elemento que assegura a propriedade privada, o monopólio, dos meios de produção”, Gramsci afirma que:

“O Estado enquanto tal não produz a situação econômica, mas é a expressão da situação econômica, e pode-se falar do Estado enquanto agente econômico na medida em que o Estado é de fato sinônimo dessa situação” (Gramsci, apud Liguori, op. cit.).

O Estado é expressão da situação econômica, e a unidade entre política e economia é reafirmada por Gramsci ao criticar o que ele denomina “economismo” liberal:

“...especula-se...sobre a distinção entre sociedade política e sociedade civil e afirma-se que a atividade econômica é própria da sociedade civil, e que a sociedade política não deve intervir em sua regulamentação. Mas, na realidade, tal distinção é puramente metodológica e não orgânica, e na vida histórica concreta a sociedade política e a sociedade civil são uma única e mesma coisa” (Gramsci, apud Liguori, op. cit.).

O desafio interpretativo do conceito de Estado Ampliado está em não se assumir simplesmente a identidade entre sociedade econômica e sociedade política, ou entre sociedade civil e sociedade política. A relação entre as duas é dialética, uma relação de unidade e distinção entre consenso (sociedade econômica) e força (sociedade política). Gramsci atenta para o fenômeno (novo à sua época) pelo qual o Estado se torna um poderoso instrumento financeiro a serviço do capital. Naquele momento que se seguiu ao colapso de Wall Street em 1929, a população se mantinha disposta a participar do processo econômico, mas desejava participar através do Estado. O Estado deveria intervir para evitar uma nova crise, a partir daquele momento da década de 1930 em que o capitalismo ingressava em sua fase keynesiana. O Estado é levado a intervir para salvar as grandes empresas em situação falimentar, é levado a “nacionalizar” as perdas dos investimentos industriais. Ao assim proceder, o Estado incide na composição de classes da sociedade, fazendo aumentar ou diminuir, através de sua política financeira, o peso dos estratos sociais parasitários. Portanto, dois aspectos são fundantes para o entendimento de Gramsci sobre o Estado: primeiro, a economia é o movente inicial do modo de produção capitalista. Segundo, a distinção entre Estado (política) e economia é apenas metodológica, e não orgânica. Ao Estado Gramsci atribui o papel de adequar a sociedade civil à estrutura econômica (Liguori, op. cit.).

A segunda direção da ampliação do conceito de Estado é o nexos entre sociedade política e sociedade civil. Ao início do século XX, o Estado era usualmente entendido exclusivamente como sociedade política, ou seja, como aparelho de repressão para manter a população conforme ao tipo de produção vigente na economia em dado momento. Gramsci inova ao conceber o Estado como equilíbrio entre sociedade política e sociedade civil, isto é, “*a hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional exercida através das organizações ditas privadas, tais como a igreja, os sindicatos, as escolas, etc*” (Liguori, op. cit.).

Ao “aparato de coerção” típico do Estado do século XIX, Gramsci acrescenta o “aparato hegemônico” presente na sociedade de consumo em massa. Daí a importância atribuída aos intelectuais, que operam nessas instituições da “sociedade civil”, entendida como o conjunto das organizações ditas privadas. É através do aparato hegemônico - aparentemente privado - que se formula o consenso entre governantes e governados. Esse aparato é privado só na aparência e constitui, portanto, parte integral do Estado em sua forma ampliada ou integral (Liguori, op. cit., pg. 19).

Gramsci concebe o Estado como a superestrutura que acompanha e reflete a estrutura econômica estabelecida. A esse conjunto estrutura-superestrutura Gramsci denomina de “bloco histórico”.

“A estrutura e as superestruturas formam um ‘bloco histórico’, ou seja, o conjunto complexo e discordante das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção” (Gramsci, 1975, pg. 1051-1052).⁶

Qualquer transformação da ordem social pressupõe a criação de nova superestrutura suficientemente forte para substituir a anterior. A existência de relações de reciprocidade entre a esfera econômica e elementos políticos (éticos, ideológicos) impede tanto que se reduza a ordem social à economia (economismo) quanto às ideias (idealismo). Assim, para Gramsci, as ideias e as condições materiais estão sempre interligadas e se influenciam mutuamente. É essencial para essa concepção de poder o entendimento da relação entre as ideias e as condições materiais específicas, que incluem tanto as relações sociais quanto os meios físicos de produção. As superestruturas de ideologia e organizações políticas influenciam as condições materiais de produção, e são por elas influenciadas (Cox, 1993, pg. 56).

O trabalho intelectual (o intelectual) tem função essencial na constituição do bloco formado por estrutura e superestrutura. Os intelectuais estão organicamente associados a classes sociais, e têm a função de produzir e sustentar a narrativa, as tecnologias, e as organizações que criam a identidade comum entre a classe (hegemônica) e o bloco histórico. Os intelectuais neoliberais, por exemplo, fazem isso para toda a sociedade contemporânea, em que o neoliberalismo é hegemônico. Gramsci entende que, em alguma medida, cada pessoa é um intelectual, embora apenas algumas pessoas desempenhem essa função em tempo integral dentro da sociedade. No movimento para conquista da hegemonia, Gramsci distingue três níveis de formulação intelectual de grupo associados a três níveis de consciência. O primeiro é o nível econômico-corporativo, que diz respeito apenas ao interesse de um grupo particular. O segundo é o nível da consciência de classe, mais abrangente que o anterior, que inclui toda uma classe social, mas permanece estritamente econômico. O terceiro e mais amplo é o nível

⁶ A metáfora do “reflexo” requer cuidado para que não se entenda a superestrutura como consequência mecânica e determinística da estrutura. Gramsci enfatiza o caráter dialético da unidade orgânica entre os dois níveis e faz da superestrutura (da política) o objeto principal de seu pensamento.

hegemônico, que harmoniza os interesses da classe governante e das classes subordinadas, incorporando todos esses interesses numa narrativa universal. Para Gramsci, a conquista da hegemonia requer a passagem da atuação na esfera da estrutura para a esfera da superestrutura. Isso equivale a passar dos interesses econômicos específicos de um grupo ou de uma classe social para a construção de instituições e a elaboração de narrativas ideológicas que possam ser universais. Na medida em que sejam de fato hegemônicas, essas instituições e narrativas terão forma universal, e atenderão a todos os grupos que se subordinam sem questionamentos à liderança e aos interesses da classe hegemônica (Cox, 1993, pg. 57).

4. Organismos Internacionais como Instrumentos de Hegemonia

4.1. Organizações Internacionais e Narrativas Universais

Pelo exposto até aqui, buscamos delinear a visão de Gramsci sobre o papel das instituições da sociedade civil como mecanismos de exercício do poder hegemônico, enquanto instrumentos de formulação e difusão de valores. Cox (1993, pg. 62) afirma que, nas relações entre Estados nacionais, as organizações multilaterais atuam de forma análoga ao que fazem as instituições da sociedade civil dentro do espaço nacional. Atuam, portanto, como parte do elemento cultural que reproduz e difunde a narrativa que sustenta a hegemonia mundial de um país ou grupo de países.

Aqui cabe alertar que é controvertida essa analogia que fundamenta a passagem do nacional para o internacional. Cox não explicita as condições históricas (do capitalismo contemporâneo) que fundamentam a criação e operação de organizações multilaterais específicas. Na seção final deste texto fazemos consideração sobre a natureza dessa controvérsia e suas implicações para o uso dessa analogia como instrumento de análise.

Segundo Cox, o papel das organizações internacionais como instrumentos de hegemonia apresenta as cinco seguintes características: 1) os organismos multilaterais são criados pela própria ordem hegemônica mundial; 2) as organizações multilaterais incorporam as regras que facilitam (possibilitam) a expansão da ordem mundial hegemônica e, ao mesmo tempo, permitem ajustes para acomodar interesses subordinados com mínima alteração; 3) Elas legitimam ideologicamente as normas da ordem mundial hegemônica; 4) Elas cooptam as elites periféricas; 5) As OI absorvem e adaptam ideias para conformá-las à ordem hegemônica.

Essas categorias propostas por Cox podem ser identificadas, em maior ou menor grau, tanto no processo de formação da OCDE quanto da AIE. Elas correspondem também, em vários desses aspectos, ao processo de aproximação com o Brasil por parte de cada uma dessas agências. A seguir apresentamos fatos sobre a criação e estratégia de expansão da OCDE e, em seguida da AIE que são exemplos das duas primeiras características das OI identificadas por Cox. Ou seja, exemplos dos interesses que levam à criação dessas organizações, e da estratégia de expansão por elas adotada de modo a expandir o espaço abrangido pelas regras e valores hegemônicos.

4.2. OCDE: Criação

A partir da formulação de Cox, apresentamos exemplos da característica de criação dos organismos internacionais: eles são instituídos ou, pelo menos idealizados, pelo Estado que estabelece seu poder hegemônico, com o apoio de outros Estados relevantes na ordem internacional. É esse o caso da OCDE, que foi instituída pela ação direta dos países que detinham o poder de fato após a Segunda Guerra, sob a liderança dos EUA, país que emergiu do conflito como maior potência bélica (e econômica) mundial.

Fundada em 1948, originalmente com o nome de OEEC (sigla em inglês para Organização para a Cooperação Econômica Europeia), a organização foi criada para gerir o Plano Marshall, financiado pelos EUA, plano de reconstrução pós-guerra de parte da Europa Ocidental. Em junho de 1947 o Secretário de Estado norte-americano (George Marshall) formulou em linhas gerais a proposta de uma ajuda financeira dos EUA aos europeus, para viabilizar a reconstrução do continente devastado pela guerra. Embora a proposta fosse formulada em termos econômico-financeiros, ela atendia a um claro motivo político: a preocupação dos EUA em manter a Europa dentro de sua esfera de poder, face à ameaça da presença russa em grande extensão do território europeu ao final da guerra. Marshall pondera que, num primeiro momento de reconstrução, as necessidades de importação de produtos essenciais, principalmente de produtos norte-americanos, excediam em muito a capacidade financeira dos países europeus. Em vista disso, a Europa deveria receber uma ajuda complementar substancial, para evitar um colapso econômico de consequências políticas imprevisíveis.

Nessa proposta manifesta-se claramente desde o início a unidade entre as dimensões econômicas e políticas: o financiamento norte-americano foi proposto na forma de ajuda econômica, mas foi claramente motivado pelo temor à ameaça soviética, num exemplo

bastante claro da unidade entre o elemento estrutural (economia) na forma do financiamento e o elemento superestrutural (política) na forma da instituição de uma organização reguladora da aplicação concreta desse financiamento segundo os interesses do país financiador.

Desde o primeiro momento, os EUA condicionaram o auxílio à elaboração de um plano abrangente, com base num acordo entre os países europeus. O acordo deveria explicitar as medidas que cada país beneficiado tomaria para garantir a concretização das medidas propostas pelos norte-americanos. Estava implícita na proposta norte-americana a constituição de uma federação econômica europeia. O montante total do plano foi de 13 bilhões de dólares (aproximadamente 130 bilhões em moeda atual), a serem disponibilizados na forma de doações, empréstimos, e produtos, ao longo de quatro anos, isto é, até 1951. O plano previa também atividade de assistência técnica na forma de estágios nos EUA para engenheiros e industriais europeus. Após um primeiro momento em que o dinheiro foi usado para compra de alimentos e combustível, o financiamento foi direcionado à reconstrução da infraestrutura e das unidades industriais. É assim que em abril de 1948 foi instituída na Europa uma organização supra-nacional, a OECE – Organização Europeia de Cooperação Econômica, incorporando 16 países. A Alemanha aderiu posteriormente, em 1949. A Espanha foi excluída do acordo, por ter colaborado com o regime nazista. As prioridades políticas se concretizaram na repartição dos recursos: metade do total de financiamento aportado pelos EUA ficou com apenas dois países, Grã-Bretanha (26%) e França (23%). Em 1961 a organização se expandiu para além das fronteiras europeias, passando a ter âmbito mundial, sob o nome atual expresso na sigla OCDE (Laroche-Signorile, 2017).

4.3. OCDE: Expansão

A transformação de uma organização europeia (OECE) numa organização mundial (OCDE) ocorre segundo a característica de expansão das OI identificada acima na leitura de Cox, isto é, enquanto mecanismo que incorpora regras necessárias para a instalação da ordem hegemônica, com os necessários ajustes para acomodar interesses dos subordinados mais relevantes, no caso a Grã-Bretanha e a França. O grupo original de 20 países fundadores da OCDE que assinaram a convenção em 14 de dezembro de 1960 compreendia EUA, Canadá, Japão e a Europa Ocidental (Alemanha, Áustria,

Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça, e Turquia).

A partir desse grupo inicial, a OCDE empreendeu uma estratégia de ampliação do número de estados-nação associados. Essa ampliação ocorreu e continua a acontecer em etapas. Houve um pequeno movimento de expansão entre 1969 e 1973, quando foram agregados mais três estados (Austrália, Finlândia, Nova Zelândia). Um movimento mais amplo se deu a partir das reformas neoliberais iniciadas na década de 1980 e que culminaram com a instalação da OMC em 1994. A partir de 1994 são agregados países da América Latina, Ásia, e do Oriente Médio que mais proximamente se alinham com os EUA (México, Chile, Coreia do Sul, e Israel) e países da antiga “cortina de ferro” na Europa Oriental (Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, República Tcheca). Atualmente a OCDE conta com 36 países membros.

A centralidade das finanças nas reformas neoliberais trouxe uma importante inovação na atuação da OCDE enquanto organismo internacional, pois passa a ter como prioridade a criação e difusão de normas (parte da superestrutura) que favoreçam a integração financeira das economias nacionais para formar uma economia mundial unitária (estrutura). A integração mundial obriga todos os participantes a ceder parte de sua autonomia/soberania às organizações multilaterais, e estas passam a constituir uma espécie de “sociedade civil mundial” (Bello, 2015).

A OCDE assume explicitamente a função de “unificar” procedimentos de governo (denominados “ação pública”) pela promoção de seus instrumentos jurídicos, dos seus padrões e de suas normas para todo o mundo. E ao assumir essa função em sua recente reunião para analisar a inclusão de novos membros, a OCDE identifica alguns de seus instrumentos que se tornaram padrões internacionais: a Convenção sobre a luta contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais; a Declaração sobre a troca automática de informações para fins fiscais; o Projeto sobre erosão da base impositiva e transferência de benefícios (projeto BEPS do G20 e da OCDE), o Código de liberação dos movimentos de capitais; a Declaração sobre investimento internacional e empresas multinacionais. A OCDE chama atenção especialmente para sua atuação junto ao G20 enquanto ferramenta para difusão mundial das normas e recomendações da OCDE para ação pública (OCDE, 2017. pg.3).

Ao mesmo tempo em que permite ajustes para acomodar interesses subordinados com mínima alteração, existem conflitos quando a OCDE expande o alcance das normas da ordem mundial hegemônica. Conflitos que podem envolver, por exemplo, interesses dos países periféricos, como no caso do Brasil, ou potências emergentes, como no caso de China e Índia. Esses países, por sua dimensão e dotação de recursos, são estratégicos para a integração do espaço econômico mundial, mas apresentam divergências ou resistências políticas internas às condições para adesão à OCDE, ou às práticas por ela recomendadas (veja-se, por exemplo, a recusa da China em adotar o regime de câmbio flutuante). Apresenta-se a necessidade de instrumentos de aproximação seletiva que permitam não apenas a superação gradual de obstáculos para adaptação do marco normativo e inclusão de novos estados nacionais, como também a possibilidade de cooptação da parte das elites periféricas que atua em colaboração com a OI. Neste caso, a expansão seletiva se deu por meio da categoria “países parceiros”, criada em maio de 2007, pelo Conselho da OCDE. Atualmente há cinco países nessa condição especial de “país parceiro”: Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul.

4.4. AIE: criação de um braço da OCDE⁷

Num processo bastante semelhante ao da OCDE, a criação da AIE também constitui exemplo claro de organização internacional instituída pelo poder central para atender seus interesses ou, repetindo as palavras do próprio Gramsci é uma ação que permite *“passagem da estrutura para a esfera das superestruturas complexas”* (Cox, 1993, pg.57). Enquanto construção norte-americana, a AIE tem origem na guerra árabe-israelense de 1973 e no decorrente embargo de suprimento imposto pelos países árabes. Naquele momento, o suprimento de petróleo para o Ocidente mostrou-se vulnerável em duas dimensões: interrupção do fornecimento e aumento de preços. A expansão econômica do Ocidente no pós-guerra foi construída com grande dependência do petróleo como fonte de energia, e alta dependência do Oriente Médio para fornecimento de petróleo. Durante a maior parte da década de 1960 prevaleceu o excesso de oferta no mercado mundial de petróleo e, portanto, baixos preços. Havia suficiente capacidade ociosa nos EUA e em outros países produtores para fazer frente a eventuais desequilíbrios temporários na oferta de petróleo.

⁷ Esta seção foi escrita com base em: IEA (1994)

Ao final da década de 1960 e início da década de 1970, a estabilidade de suprimento das potências ocidentais mostrou-se progressivamente fragilizada pelo dramático crescimento da demanda nos grandes centros urbano-industriais, e pela alta dependência de importações para o suprimento de petróleo. A estabilidade dos baixos preços de petróleo desde 1945 havia inibido o investimento na exploração de petróleo em muitos países produtores, inclusive nos EUA, que viu sua produção doméstica declinar. O comércio mundial de petróleo, que durante mais de vinte anos viveu a condição de “mercado do comprador” (excesso de oferta), transformou-se gradualmente em “mercado do vendedor” (demanda insatisfeita), com inevitável aumento da participação de mercado e do poder político da OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo, fundada em 1960 para fazer frente às grandes petroleiras internacionais, sob a liderança da Arábia Saudita.

A dependência de importações de petróleo pelas potências ocidentais revelou-se uma fragilidade crítica quando o petróleo foi usado como arma política pelos países árabes, em retaliação à ajuda dos EUA para Israel durante a Guerra Árabe –Israelense em outubro de 1973. Os membros árabes da OPEP reduziram sua produção diária de 21 para 16 milhões de barris e suspenderam o fornecimento de petróleo para os EUA, Grã-Bretanha, Holanda, Canadá, e Japão. Além do embargo, impuseram drásticos aumentos de preços: de outubro de 1973 a janeiro de 1974, o preço do barril de petróleo foi de USD 2,59 para USD 11,65, prenunciando a década de crise que se seguiu.

Naquele momento, as principais economias ocidentais já se encontravam agrupadas na OCDE (que surgiu em 1961). Porém a OCDE não dispunha de instrumentos específicos para gerir crises de abastecimento de petróleo. A OCDE era o foro para definição de políticas econômicas comuns com base em informação compartilhada. As estruturas então existentes para tratar das crises relacionadas a energia eram: o Conselho da OCDE, o Comitê Executivo, e dois órgãos setoriais, o Comitê de Petróleo, e o Comitê de Energia. Essa estrutura era pouco ágil: os diversos comitês preparavam matéria para apreciação do Conselho, que se reunia com pouca frequência, e cujas decisões eram aprovadas por unanimidade [grifo nosso] dos membros. Um processo demorado e claramente inadequado para gestão de crise.

Novamente sob a liderança do Secretário de Estado norte-americano (à época Henry Kissinger) os governos dos países industrializados se organizaram para criar dentro da

OCDE uma instituição destinada a assegurar o suprimento de petróleo. Por meio de tratado internacional foi criada, em novembro de 1974, uma organização intergovernamental na forma do “Acordo sobre um Programa Internacional de Energia” (Agreement on an International Energy Program). O Acordo internacional de caráter vinculante estabeleceu em termos formais as providências para criação do Sistema Emergencial de Compartilhamento de petróleo (Emergency Sharing System). Ainda hoje o acordo é a peça fundamental da AIE: a adesão aos termos do acordo tem que ser ratificada pelo parlamento de qualquer país que pretenda aderir à agência.

A principal finalidade da AIE é a gestão desse sistema emergencial para o compartilhamento de petróleo entre os países associados em situações críticas. Periodicamente são feitos exercícios simulados de interrupções de fornecimento para testar a disponibilidade do sistema logístico de emergência nos países participantes. No exercício dessa função, a agência constitui-se também como uma das principais detentoras de informação sobre os mercados mundiais de energia.

Para ser funcional, o Acordo que rege o Sistema Emergencial de Compartilhamento contou com a adesão das principais potências industriais (originalmente eram 16; atualmente são 30 os países filiados, todos eles membros da OECD). O Sistema Emergencial internacional tem forma legal vinculante e, portanto, o Acordo deve ser ratificado pelo parlamento dos países membros da AIE. O Comitê Executivo da AIE decide através de um sistema ponderado de voto onde o peso de cada voto não é baseado na igualdade de soberania entre os países, e sim na participação relativa de cada país-membro no consumo mundial de petróleo. Dá mais peso, portanto, ao maior consumidor, os EUA, que tem 47 dos 166 votos, seguido do Japão com 17.

Caso ocorra um evento real ou potencial de ameaça de interrupção do suprimento de petróleo, o Secretariado da AIE avalia a necessidade de uma ação coordenada, com base na extensão da perda de oferta e a capacidade disponível para suprir essa perda. Com base nessa avaliação, usualmente emitida em 24 horas, o Diretor Executivo da AIE emite parecer ao Comitê Executivo. Caso se decida por ação coordenada, cada país participa conforme sua parcela no consumo total de petróleo dos filiados à AIE. Ao longo das últimas décadas houve diversos eventos potencialmente ameaçadores à integridade do suprimento de petróleo, por exemplo, a já citada Guerra Árabe-Israelense de 1973, a Revolução Iraniana em 1979, a Guerra Irã-Iraque em 1981, a invasão do

Kuwait pelo Iraque em 1991, a invasão do Iraque em 2003, os furacões no Caribe em 2005 e 2008, e a Guerra Civil na Líbia desde 2011. É plausível imaginar que a crescente tensão entre EUA e Irã venha a se constituir em novo evento dessa natureza.

Conforme pontuamos acima, a adesão obriga os participantes a ceder parte de sua autonomia/soberania às organizações multilaterais. O manual de procedimentos contém diversos compromissos que os membros da AIE assumem para operar o Sistema de Emergência. A título de exemplo, citamos o compromisso mais extremo, conhecido como ações de suprimento obrigatório Tipo 3:

- *Se um país tiver direito a uma quota, e o petróleo disponível para atender essa quota estiver sob o controle de outro país (por exemplo, petróleo estocado em tanques terrestres), então esse outro país deve instruir a proprietária do petróleo para dispor do produto conforme o previsto pelo acordo da AIE.*
- *Se o petróleo em questão estiver sob o controle da companhia envolvida (por exemplo, petróleo em trânsito no mar), uma instrução definitiva a essa companhia deverá ser feita pelo governo com jurisdição sobre essa companhia.*

Em caso de emergência, o sistema da AIE prevê a adoção pelos países membros de medidas tanto para conter a demanda quanto para garantir a oferta. A intensidade das medidas depende da gravidade da emergência e varia desde medidas leves tais como - do lado da demanda - campanhas publicitárias incentivando a economia de combustível, até medidas rigorosas tais como limitar a circulação de veículos. Do lado da oferta, as medidas mais brandas seriam o compartilhamento temporário de estoques disponíveis; as mais rigorosas podem determinar cessão compulsória de estoques privados, redirecionamento de cargas, e a reativação de capacidade ociosa de produção.

4.5. AIE: Expansão

Assim como as demais organizações internacionais, a AIE incorpora as regras que regem o funcionamento da economia mundial conforme o interesse hegemônico. No caso da AIE, isso se reflete na primeira condição para tornar-se membro pleno da agência: ela é exclusiva para os países membros da OCDE, mas a inclusão não é automática. Todos os integrantes da AIE pertencem à OCDE, mas o fato de pertencer à OCDE não garante filiação automática à AIE. Por exemplo, Chile, Islândia, Israel, e Eslovênia pertencem à OCDE, mas não são filiados à AIE. O México foi admitido recentemente, e o Chile é candidato à filiação na AIE.

Para ser aceito como membro pleno da AIE, o país candidato tem que demonstrar, entre outras condições, ter estoques de petróleo ou derivados correspondente a 90 dias das importações do ano anterior. O governo deve ter acesso imediato a esse estoque. Deve ter um programa emergencial para redução de demanda doméstica de petróleo em até 10%. Deve ter legislação e organização compatível com a operação das medidas de emergência em escala nacional. O Diretor Executivo da AIE avalia se o país candidato tem condições concretas de atender a essas exigências e faz sua recomendação ao Conselho da AIE que tem a palavra final.

Com a descoberta do pré-sal, o Brasil torna-se um elemento estratégico na composição do sistema de emergência da AIE. É um país exportador que não pertence à OPEP, situado no Atlântico com fácil acesso para Europa e EUA, pouco sujeito a eventos climáticos que possam interromper a produção no mar ou em terra, e com crescente volume exportável de petróleo. O surgimento do Brasil como exportador é mais um dentre vários efeitos das transformações que ocorreram no mercado mundial de petróleo a partir do choque inicial de 1973-74. Hoje o comércio mundial de petróleo está condicionado por uma combinação de forças político-econômicas muito distintas daquelas que prevaleciam ao início da década de 1970, tanto do lado da oferta quanto da demanda. Do lado da oferta, a escalada de preços e o risco de interrupção de suprimento fizeram surgir novos grandes produtores, inclusive o Brasil, cujos interesses não estão necessariamente alinhados à estratégia comercial dos grandes exportadores da OPEP. A diversidade de interesses de outros possíveis fornecedores atenua, pelo menos em parte, a capacidade de pressão dos membros da OPEP sobre os grandes consumidores.

Também do lado da demanda, o eixo de poder se deslocou. Durante os primeiros 25 anos desde sua criação, a AIE abrigou entre seus membros todos os principais importadores de petróleo no mundo na época, EUA, Japão e Europa Ocidental. A atual consolidação de China e Índia como principais polos dinâmicos do consumo de petróleo do início do século XXI deixaria fora da AIE pelo menos dois dos principais importadores, para os quais se dirige a maior parte da exportação dos tradicionais produtores do Oriente Médio. Da mesma forma, deixaria de fora o Brasil, a principal fronteira para expansão da produção convencional de petróleo no Ocidente. Isso significa que, em caso de uma crise de suprimento, os mecanismos de coordenação da AIE já não alcançariam necessariamente todos os agentes relevantes.

Repete-se aqui a característica de expansão adaptativa das organizações internacionais. Assim como a OCDE criou a categoria de Parceiro-chave em 2007, a AIE criou em 2015 a categoria de País Associado, para colaborar em três aspectos da segurança: sistemas de resposta para suprimento de emergência de petróleo; manutenção de reservas emergenciais de petróleo e derivados; e exercícios periódicos para avaliar o nível de prontidão para situações de emergência. Os países associados colaboram também com fornecimento de dados e discussão de suas políticas nacionais de energia. Essa nova categoria permite que sejam integrados à AIE os novos agentes que ganharam proeminência nas últimas décadas no mercado mundial de petróleo. Atualmente há oito Países Associados: Brasil, China, Índia, Indonésia, Marrocos, Singapura, África do Sul, e Tailândia. Os países associados participam regularmente de diversos comitês, e grupos de trabalho, inclusive o Grupo Permanente para Emergências (Standing Group for Emergency Questions) (IEA, 2019), (IEA, 2019b).

5. Brasil, OCDE, e AIE

Com a reestruturação produtiva da década de 1990 deu-se também a primeira aproximação formal entre o Brasil e a OCDE. A abertura comercial, e a privatização das principais atividades de serviço público ofereceram excelentes oportunidades de negócios para empresas dos países centrais dentro da OCDE, notadamente nas telecomunicações, distribuição de energia elétrica, e intermediação financeira. A cooperação tornou-se mais ativa em 1996, no primeiro mandato FHC, quando o Brasil ingressou no Comitê de Aço, refletindo o interesse da OCDE no país enquanto segundo maior exportador mundial de minério de ferro à época. Em 2000, durante o segundo mandato FHC, o Brasil aderiu à Convenção Contra Corrupção de Agentes Públicos em Negócios Internacionais. Mais recentemente, o interesse da OCDE ganhou novo foco com a descoberta de grandes jazidas de petróleo na plataforma continental brasileira, e com a perspectiva do Brasil vir a se tornar também um grande exportador de petróleo. Assim é que em 2007, durante o segundo mandato de Lula, o país foi promovido pela OCDE à condição de Parceiro-Chave, passando a ter participação direta em diversos órgãos da organização, e a ser incluído em relatórios estatísticos e sistemas de informação, bem como em análises setoriais específicas. Às vésperas da reunião da OCDE em maio de 2007, na qual o Brasil foi promovido à condição de Parceiro-Chave, havia expectativa de que o país fosse formalmente convidado a tornar-se membro pleno. Mas esse convite não ocorreu. Naquele momento, o Ministro de Relações Exteriores do

Brasil deu pouca importância à associação plena, e entendeu que a condição de parceiro-chave atendia as pretensões do Brasil. O governo brasileiro avaliava, naquele momento, que os eventuais benefícios não compensariam as restrições decorrentes das exigências para adesão plena à OCDE, conforme declaração do então Ministro:

"Entrar na OCDE não é uma reivindicação nem uma aspiração do Brasil. Antigamente se dizia que era preciso entrar na OCDE porque isso seria um selo de qualidade. O Brasil já tem seu selo de qualidade por sua política econômica e social, e não precisa mais buscar isso" (FERNANDES, 2007).

Na visão do governo brasileiro naquele momento, a adesão à OCDE não compensaria, por exemplo, a exigência de afastamento do Brasil do G-77. O G-77 é um grupo fundado por 77 países em desenvolvimento na primeira reunião da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em 1964. O Brasil já sediou vários eventos do G-77, inclusive a 40ª Reunião Anual realizada em São Paulo em 2004, e a Reunião dos Ministros de Ciência e Tecnologia realizada em Angra dos Reis em 2006. Ao ser obrigado a sair do G-77 para aderir à OCDE o Brasil perderia a posição de liderança que ocupa nesse bloco e, necessariamente, fragilizaria a posição de barganha dos países do "Sul" (Group of 77, s.d.).

Em 2013 o Brasil retomou a aproximação com a OCDE, assumindo a Vice-Presidência no Conselho de Administração do Programa de Avaliação Internacional de Estudantes (PISA, na sigla em inglês). Em 2015, foi assinado o Programa de Trabalho direcionado a impulsionar a agenda de reformas institucionais no país (OCDE, 2018a).

Em maio de 2017, houve uma reversão na posição brasileira. O recém-empossado Vice-Presidente Temer optou por pedir adesão formal à OCDE, sinalizando disposição para adotar medidas que a OCDE entende necessárias para o favorecimento do ambiente de negócios. Isso inclui ajustes na legislação sobre repressão ao delito de corrupção de funcionários públicos estabelecida na Convenção ratificada em 2000. O novo ajuste se fez na forma do projeto de Lei Anticrime formulado pelo atual Ministro da Justiça⁸. Inclui o compromisso com a aprovação das reformas nas leis de proteção social do país,

⁸ A Convenção é um marco da cooperação internacional criada pela OCDE e foi ratificada pelo Brasil em 15 de junho de 2000, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 3.678, de 30 de novembro de 2000 (CGU, 2019).

notadamente a reforma trabalhista (já realizada durante o governo Temer) e a reforma da previdência (realizada no primeiro ano do governo Bolsonaro) (OCDE, 2018a).

No início de 2019, em viagem aos Estados Unidos, o presidente do Brasil negociou o apoio do presidente dos EUA ao ingresso do Brasil na OCDE. Em troca do apoio dos EUA, o Brasil se compromete a abrir mão do status de país em desenvolvimento na OMC - Organização Mundial do Comércio (White House, 2019). A eventual saída do Brasil, como condição para ingresso na OCDE, fará com que o G-77 e o grupo dos países em desenvolvimento percam um de seus membros de maior porte na negociação de interesses em torno de normas de amplo alcance no comércio internacional. A aprovação do ingresso do Brasil na OCDE não é um procedimento imediato: deve ser aprovado por unanimidade, pelos 36 países da Organização. Estima-se que esse procedimento leve de três a cinco anos.

A aproximação com a AIE tem dinâmica semelhante à relação do Brasil com a OCDE. Tornou-se mais intenso às vésperas do anúncio da descoberta do pré-sal, em 2007. A aproximação cresceu gradualmente com o desenvolvimento das reservas do pré-sal e ganhou destaque em 2013, quando o Brasil foi escolhido como tema central da avaliação anual de mercado feita pela agência. Os recursos de fontes primárias e o perfil de uso final de energia no Brasil receberam tratamento detalhado em quatro capítulos do relatório anual da agência sobre as perspectivas do mercado de energia (World Energy Outlook). Em sua avaliação mais recente, a AIE confirma a expectativa de que o Brasil vá se tornar um grande exportador, e estima as vendas de petróleo do Brasil para outros países superem um milhão de barris de petróleo por dia em 2022 (IEA, 2019a).

Vale registrar, mesmo brevemente, que colaboração com a AIE na formulação e execução de políticas de energia, não se limita ao setor petróleo. Ao participar da recente reunião do Comitê de Pesquisa e Tecnologia de Energia (junho de 2019), o representante do MME - Ministério de Minas e Energia avaliou que a colaboração brasileira com a AIE inclui a discussão de todas as políticas prioritárias em execução no MME, citando especificamente a Modernização do Setor Elétrico, o Novo Mercado de Gás, e o RenovaBio (MME, 2019).

6. Possibilidades e limitações

Neste texto procuramos identificar elementos teóricos de referência para analisar as organizações internacionais dentro da ordem político-econômica mundial contemporânea. Trata-se de uma análise que se fundamenta no conceito de poder hegemônico e seus correlatos para explicar a função dos organismos multilaterais na governança mundial e, particularmente, situar a indústria brasileira de petróleo em relação à governança multilateral.

A partir da leitura de três textos buscamos esclarecer o elo entre o conceito de hegemonia, na maneira formulada por Gramsci, e a ordem internacional. O uso das categorias teóricas de Gramsci para análise das relações políticas internacionais é controvertido. Os principais elementos dessa controvérsia estão identificados em diversos textos, entre os quais Ives e Short (2013). Esses autores identificam o ponto central das divergências no questionamento do uso para análise internacional dos conceitos que Gramsci teria desenvolvido (segundo alguns) para o âmbito nacional. E atribuem a divergência à falta de entendimento da abordagem de Gramsci que considera conjuntamente, de forma dialética, o nacional e o internacional. Essa falta de entendimento parte do pressuposto que deve existir uma “teoria internacional” separada de uma teoria que trate do poder no interior do estado-nação. Com base em análise textual, Ives e Short mostram que Gramsci começa analiticamente da posição ‘global’ focada na política e na comunidade política na qual a formação histórica do estado-nação é teorizada. Mostram também a atenção de Gramsci à relação mutuamente constitutiva entre o doméstico e o internacional, embora seu foco pareça nacional.

A obra de Cox está no centro dessa controvérsia, porque vários autores aderiram às suas formulações teóricas que se tornaram fonte de volume considerável de pensamento dito neo-gramsciano. O texto aqui usado para identificar as características das OI se apresenta particularmente controvertido porque carece da definição, por exemplo, do que seria uma “sociedade civil” internacional, e em que medida as organizações multilaterais são produtos “civis” e não da “sociedade política”, e como se constituiria a estrutura de classes dessa sociedade. Ao lado dos muitos seguidores, a formulação teórica de Cox tem sido igualmente objeto de muita crítica. Alguns importantes textos críticos podem ser encontrados na coletânea organizada por Ayers (2008). Os argumentos críticos se reportam aos fundamentos teóricos e questionam, por exemplo, a

relativa autonomia de ação que Cox parece atribuir ao Estado nacional, apesar de partir da concepção do Estado Ampliado enquanto unidade entre sociedade política e sociedade civil.

Esses e outros questionamentos exigem abordagem específica que será necessária para agregar consistência à análise que apresentamos de forma esquemática neste texto. Para dar sentido prático à análise aqui proposta, especificamente das instituições ligadas ao comércio mundial de petróleo, são indispensáveis considerações sobre o contexto histórico em que atuam as organizações multilaterais contemporâneas, e sobre o modo como o Brasil, enquanto parte dos países do “Sul”, está inserido no atual processo de globalização.

Referências

AYERS, Alison J. (eds.) (2008) – Gramsci, Political Economy, and International Relations Theory. Palgrave Macmillan US, 2008.

BOWLES, Samuel; GINTIS, Herbert (1986) - **Democracy and Capitalism**. Basic Books, 1986.

BELLO, Walden (2015) – Les organisations multilatérales dans le nouvel ordre mondial néolibéral. Em: Tanimoune, N. A. – **Une approche critique en études du développement**. Les Presses de l’Université de Ottawa, 2015. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt16xwbjg.26>

CGU (2019) - CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Convenção da OCDE. Brasília. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/articulacao-internacional/convencao-da-ocde>>Último acesso: 10 de julho de 2019.

COUTINHO, Carlos Nelson (1989) – **Gramsci: Um Estudo sobre seu Pensamento Político**. Editora Campus, 1989.

COUTINHO, Carlos Nelson (2005) – Gramsci e o Sul do Mundo: Entre Oriente e Ocidente. **Margem Esquerda**, número 5. Editora Boitempo, 2005.

COX, Robert W. (1993) – Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. Em Gill, Stephen (ed.) **Gramsci, Historical Materialism and International Relations**. Cambridge University Press, 1993.

COX, Robert W.(1993b) – Structural Issues of Global Governance: Implications for Europe. Em Gill, Stephen (ed.) **Gramsci, Historical Materialism and International Relations**. Cambridge University Press, 1993.

FERNANDES, Daniela, 2007. Brasil fica fora de expansão do 'clube dos ricos'. Disponível em:https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2007/05/070516_ocdeparis_as.s.html. Último acesso: 10 de julho de 2019.

GRAMSCI, Antonio (1975) – **Quaderni Del Carcere**. Edizione Critica dell’Istituto Gramsci, a cura de Valentino Gerretana. Giulio Einaudi Editore, Torino 1975.

Group of 77, s.d. – About the Group of 77. Disponível em: <<https://www.g77.org/doc/>>Último acesso: 10 de julho de 2019.

HOBSBAWM, Eric (1989) – **The Age of Empire 1875-1914**. Vintage Books, 1989.

IEA (1994) - **IEA The First 20 Years – Volume I Origins and Structure**. OECD/IEA, Paris, 1994.

IEA (2019a) - International Energy Agency – “Brazil Joined IEA in Association in 2017”. Em: <https://www.iea.org/countries/brazil/>, acessado em 05 de julho de 2019.

IEA (2019b) - International Energy Agency – “IEA Association”. Em:<https://www.iea.org/countries/association/>. Acessado em 05 de julho de 2019.

IVES, P., & SHORT, N. (2013). On Gramsci and the international: A textual analysis. **Review of International Studies**, 39 (3), 621-642.

LAROCHE-SIGNORILE, Véronique (2017) – “*Le 3 avril 1948 le plan Marshall entre en vigueur*”. **Le Figaro Histoire**, 2 de junho de 2017. Em: <https://www.lefigaro.fr/histoire/2017/06/02/26001-20170602ARTFIG00284-le-plan-marshall-de-1947-en-5-chiffres.php>

LIGUORI, Guido (2016) - Stato e Società Civile in Gramsci. In Noi Perspective Ale Filosofiei Politice a lui Croce, Gentile și Gramsci. **Revista de Stiinte Politice** vol IV no 2 (12) martie-mai 2016, pp. 13-28. Editura Institutul European.

MME, 2019 – MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. “MME compartilha experiência de colaboração com Agência Internacional de Energia (AIE) em Paris”. Brasília 21/06/2019.

OCDE (2017) – **Rapport De La Présidente Du Groupe De Travail Sur La Taille Future Et La Composition De L'organisation Au Conseil: Cadre Pour L'examen De Membres Potentiels**. Réunion du Conseil de l’OCDE au niveau des Ministres. Paris, 7-8 juin 2017.

OCDE (2018a) – Active with Brazil: the OECD and Brazil – How we work together. Disponível em: <http://www.oecd.org/latin-america/countries/brazil/>

SANTUCCI, Antonio A. (1996) – **Gramsci**. Roma: Newton & Compton, 1996.

VACCA, Giuseppe (2014) – La Filosofia della Praxis di Antonio Gramsci. **Educação e Filosofia**, v. 28, n. 56, p. 535-557, jul/dez 2014.

WHITE HOUSE (2019) - Joint Statement from President Donald J. Trump and President Jair Bolsonaro. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-president-jair-bolsonaro/>. Último acesso em 13/7/2019.