

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS – CÂMPUS DE MARÍLIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

JEFFERSON LUÍS DA SILVA

**POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO:
A LÓGICA DA OCDE E AS IMPLICAÇÕES PARA O SUBDESENVOLVIMENTO**

Marília

2023

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS – CÂMPUS DE MARÍLIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

JEFFERSON LUÍS DA SILVA

**POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO:
A LÓGICA DA OCDE E AS IMPLICAÇÕES PARA O SUBDESENVOLVIMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) – campus de Marília -, para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Relações Internacionais e Desenvolvimento

Orientação: Prof.^a Dr.^a Marina Gusmão de Mendonça

Marília

2023

S586p

Silva, Jefferson Luís da

Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação: a lógica da OCDE e as implicações para o subdesenvolvimento / Jefferson Luís da Silva. -- Marília, 2023

166 f. : il., tabs.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília

Orientadora: Marina Gusmão de Mendonça

1. Ciências Sociais. 2. Ciência, Tecnologia e Inovação. 3. Desenvolvimento. 4. OCDE. 5. Relações Internacionais. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

JEFFERSON LUÍS DA SILVA

**POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO:
A LÓGICA DA OCDE E AS IMPLICAÇÕES PARA O SUBDESENVOLVIMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista – UNESP – *Campus* de Marília, para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais na linha de pesquisa Relações Internacionais e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a **MARINA GUSMÃO DE MENDONÇA**

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais / UNESP

Prof. Dr. **MARCOS CORDEIRO PIRES**

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais / UNESP

Prof.^a Dr.^a **REGIANE NITSCH BRESSAN**

Departamento de Relações Internacionais - Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo (EPPEN-UNIFESP)

Marília, 6 de setembro de 2023

Para *Rafaela* e *Pedrinho*,
com carinho e amor.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho permaneceria incompleto se dele não constassem alguns agradecimentos especiais:

À Prof.^a Dr.^a *Marina Gusmão de Mendonça* que, desde a graduação, tem-se mostrado grande mestre, e cuja orientação, repleta de diligência e sabedoria, foi primordial para que pudesse desenvolver o Mestrado;

À Prof.^a Dr.^a *Karen Fernandez Costa* que, com inestimável generosidade, orientou meus primeiros passos como pesquisador, contribuindo em muito para minha formação humana e intelectual;

À Prof.^a Dr.^a *Regiane Nitsch Bressan*, pelas preciosas sugestões feitas durante o Exame de Qualificação;

Ao Prof. Dr. *Marcos Cordeiro Pires*, pelas ricas indicações bibliográficas, pelas cuidadosas observações feitas no Exame de Qualificação, bem como pelo estímulo cordial que me ofereceu por meio do Estágio de Docência;

Ao Prof. Dr. *Antonio Roberto Espinosa (in memoriam)* e ao Prof. Dr. *Raphael Cezar da Silva Neves*, pela motivadora experiência em docência que me propiciaram quando fui monitor de suas disciplinas ainda em minha graduação;

A todos os *funcionários* da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (EPPEN), da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) – Campus de Osasco e da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Campus de Marília, sempre dispostos a me ajudar em tudo que fosse necessário;

Aos meus *amigos* que, de tão amigos que são, não precisam ser nomeados;

Às minhas irmãs, *Rouchele Pereira da Silva Souza* e *Jenifer Freitas da Silva*, que, com paciência e ternura, têm compartilhado comigo todas as caminhadas de nossas vidas;

E, finalmente, a *Rosemary Freitas Pereira da Silva* e *Sandoval Luis da Silva*, meus pais, pelo vibrante exemplo de honradez e trabalho e por todo o amor dado a mim.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Sem eles, certamente eu não teria conseguido chegar ao fim da empreitada.

“Quem ainda não sabe que o Brasil é useiro e vezeiro
em acertar por equívoco, não sabe da missa a metade.
Se estivermos certos no fundamental – ou seja,
se acreditarmos no país – iremos corrigindo
os erros *currente calamo*.”

Ignácio Rangel, *Economia Brasileira contemporânea*

RESUMO

O desenvolvimento é processo multidimensional e multifacetado, que envolve interesses entre Estados, economia e sociedades. Em perspectiva histórica e desde a lógica específica da OCDE, as políticas de C, T&I, vitais nos processos contemporâneos de desenvolvimento, constituem elementos apreciados neste trabalho, em termos de parâmetros de políticas públicas. Intenciona-se, assim, analisar a conformidade do padrão firmado nos países desenvolvidos, preconizado pela OCDE, como quadro referencial para o mundo subdesenvolvido, de tal sorte a apreender e aclarar os pressupostos que orientam a sua visão sobre C, T&I, em particular, e desenvolvimento, de modo geral, tanto quanto o papel histórico da instituição na governança global. Nesse sentido, o estudo apresenta o quadro teórico-analítico estabelecido no âmbito da OCDE, bem como seus diagnósticos, que reproduzem os modelos de políticas implementados no mundo desenvolvido, sem atentar para as propriedades e as singularidades dos países subdesenvolvidos. A análise envolve também a controversa relação do Brasil com a OCDE, em suas faces de pensamento político-econômico e de estratégias em política externa. Ademais, reúnem-se elementos necessários à crítica ao discurso de Governança Global, que ampara e legitima a instituição, e ao seu modelo de desenvolvimento, que a anima. Para tanto, enfatiza-se a abordagem de Celso Furtado sobre as questões do progresso tecnológico e do processo de desenvolvimento.

Palavras-chave: OCDE; C, T&I; desenvolvimento; Celso Furtado; política externa brasileira.

ABSTRACT

Development is a multidimensional and multifaceted process involving interests between States, economies and societies. In a historical perspective and from the specific logic of the OECD, S, T&I policies, vital in contemporary development processes, constitute elements appreciated in this work, in terms of public policy parameters. The intention is thus to analyze the conformity of the pattern established in developed countries, recommended by the OECD, as a reference framework for the underdeveloped world, in order to apprehend and clarify the assumptions that guide its vision on S, T&I, in particular, and development, in general, as well as the historical role of the institution in global governance. In this sense, the study presents the theoretical-analytical framework established within the OECD, as well as its diagnoses, which reproduce the policy models implemented in the developed world, without paying attention to the properties and singularities of underdeveloped countries. The analysis also involves Brazil's controversial relationship with the OECD, in its political-economic thinking and foreign policy strategies. In addition, elements necessary to criticize the discourse of Global Governance, which supports and legitimizes the institution, and its development model, which animates it, are gathered. To this end, Celso Furtado's approach to the issues of technological progress and the development process is emphasized.

Keywords: OECD; S, T&I; development; Celso Furtado; Brazilian foreign policy.

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Estrutura organizacional da OCDE	47
Figura 2 Quadro da organização	47

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Brasil como membro ou associado em órgãos da OCDE	48
Quadro 2 Brasil como participante ou observador em órgãos da OCDE	49
Quadro 3 Os 82 instrumentos que a OCDE considera como aderidos pelo Brasil	51
Quadro 4 Resumo do relatório McCracken	101
Quadro 5 Relatório <i>Ajustes estruturais e desempenho econômico</i>	105

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Ajuda econômica dos EUA à Europa Ocidental	46
Tabela 2 Produto Interno Bruto (1870-1973) (Taxas anuais médias de crescimento) ..	46
Tabela 3 Performance dos países da OCDE após a implementação dos ajustes estruturais	107

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 – A LÓGICA DA OCDE	17
1.1 A reconstrução da Europa e a OECE	16
1.2 A OCDE	24
1.3 O <i>modus operandi</i> da OCDE	27
1.4 A abertura seletiva da OCDE	36
1.5 O Brasil e a OCDE	39
CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NA OCDE	57
2.1 Políticas e perspectivas dos sistemas de inovação: uma introdução	57
2.2 Inovação e desenvolvimento pela ótica da OCDE	62
2.3 Os horizontes em C, T&I na visão da OCDE	65
2.3.1 Grandes tendências e suas implicações em C, T&I	66
2.3.2 Demografia	67
2.3.3 Crescimento populacional	67
2.3.4 Envelhecimento da população	67
2.3.5 Migração populacional	68
2.3.6 Recursos naturais e energia	68
2.3.7 Água	68
2.3.8 Alimentos	69
2.3.9 Energia	70
2.3.10 Meio ambiente e mudança climática	70
2.3.11 Globalização	71
2.3.12 Papel dos governos	72
2.3.13 Economia, emprego e produtividade	72
2.3.14 Sociedade	73
2.3.15 Saúde, desigualdade e bem-estar	73
2.4 As políticas de inovação na OCDE	74
2.4.1 Capacitar as pessoas a inovar	76
2.4.2 Desencadear inovações	78
2.4.3 Criar e aplicar o conhecimento	79

2.4.4 Enfrentar desafios globais e sociais por meio da inovação	83
2.4.5 Melhorar a governança e a mensuração	84
2.5 As políticas de C, T&I na OCDE e os países subdesenvolvidos	86
CAPÍTULO 3 – C, T&I, O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO E A LÓGICA DA OCDE	93
3.1 A questão do progresso técnico para o desenvolvimento	93
3.2 A OCDE como expressão neoliberal	99
3.3 A OCDE como estratégia na política externa brasileira	107
3.4 A estratégia de adesão brasileira à OCDE sob lentes críticas	111
3.5 Uma estratégia em política externa virtuosa: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical	117
CAPÍTULO 4 - DAS CRÍTICAS À GOVERNANÇA GLOBAL E AO MODELO DE DESENVOLVIMENTO DA OCDE	124
4.1 A OCDE e a governança global	123
4.2 Governança Global: prisma conceitual e analítico em Política Internacional	125
4.3 O discurso de Governança Global	129
4.4 Críticas ao discurso de Governança Global	134
4.5 Uma compreensão acerca do processo de desenvolvimento brasileiro	137
4.6 A questão da integração regional e o desenvolvimento	144
4.7 Os sistemas de inovação e o desenvolvimento	145
4.8 A face cultural do desenvolvimento	146
4.9 Um projeto de desenvolvimento verdadeiramente nacional <i>versus</i> a lógica da OCDE	147
CONSIDERAÇÕES FINAIS	149
REFERÊNCIAS	154

INTRODUÇÃO

A escolha do tema para a concepção desta dissertação foi determinada pela busca de respostas para algumas questões que muito nos intrigavam a respeito da importância e da influência da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) nas esferas de política externa brasileira e de governança econômica global.

A formalização do pedido de ingresso do Brasil na instituição ocorreu em maio de 2017. Apesar das controvérsias em torno do assunto, a avaliação do governo brasileiro era de que integrar a instituição traria confiança às suas políticas econômicas e poderia facilitar a entrada de investimentos externos no Brasil. A princípio, questionamentos sobre as possíveis fragilidades encerradas nesses argumentos, em termos de estratégia em política externa e de pensamento político e econômico, nos intrigaram.

Ainda no primeiro ano do governo Bolsonaro, em outubro de 2019, o Brasil, por exigência dos EUA, renunciou ao *status* de “país em desenvolvimento” nas negociações de acordos comerciais com os países desenvolvidos, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), em troca do apoio estadunidense ao pleito de ser aceito como membro pleno da OCDE. A decisão em apreço, exemplar do alto grau de influência exterior que a possibilidade de acesso do Brasil à OCDE suscitava, muito nos intrigou, na medida em que sinalizava para a impossibilidade de estabelecer coalizões e enfrentamentos vitais em um sistema internacional extremamente hierarquizado.

Considerando o exposto, algumas indagações se impuseram ao trabalho. Do que se trata realmente a OCDE? Qual a sua origem? Como ela se estrutura? De que maneira exerce o seu poder de cumprimento?

Na verdade, além da lógica da OCDE, interessava-nos apreender, com certa profundidade, a ótica da instituição em face do processo de desenvolvimento e da governança global. Para esse propósito, elegemos o quadro teórico-analítico da instituição que diz respeito a ciência, tecnologia e inovação (C, T&I), tendo em vista que, desde 1963, a organização internacional tem dirigido suas reflexões para o acompanhamento e as proposições de políticas econômicas, atribuindo, em sua agenda, valor eminente às políticas de C, T&I, itens basilares para o processo de desenvolvimento.

No que se refere ao desenvolvimento, questionamos qual a visão da entidade sobre C, T&I. Por conseguinte, coube-nos perguntar qual o “lugar” dos países subdesenvolvidos na OCDE.

Quanto à governança global, foi pertinente indagar sobre a importância e o papel da OCDE para a governança econômica global.

Desse modo, ao dar início à pesquisa, procuramos fontes que pudessem satisfazer à nossa curiosidade. Nesse aspecto, destacam-se os estudos de Pinto (2000) e Godinho (2018), uma vez que esses autores têm por objetivo esclarecer, em suas obras, a especificidade das características essenciais da organização: seletividade de composição, amplitude de áreas temáticas e natureza de seus instrumentos, centrados na provisão de incentivos internacionais a políticas domésticas. Ainda no tratamento da lógica da OCDE, Pinto (2000) explora a vertente normativa das atividades da organização que se reveste de particular importância para o desenvolvimento e a consolidação da ordem econômica internacional.

Os trabalhos de Cassiolato e Lastres (2000; 2005) foram extremamente importantes para a compreensão dos principais conceitos relacionados aos sistemas de inovação e ao fenômeno inovativo propriamente dito. Os autores (2005) discutem uma coevolução das ideias conceituais e analíticas a respeito do processo inovativo e da formulação de políticas nos países desenvolvidos, sustentando que a incompreensão das particularidades do processo inovativo e de suas consequências para desenvolvimento podem levar a equívocos na proposição e na implementação de políticas públicas que respondam a desafios e oportunidades atuais que se colocam para a economia brasileira.

Nesse sentido, expressamos concordância com Cassiolato e Lastres (2005) e Guimarães *et al.* (2007) quando apontam que o papel do progresso técnico constitui força motriz da dinâmica capitalista, sujeita, no entanto, a projeções globais diferenciadas. As assimetrias internacionais, econômicas e tecnológicas, por seu turno, podem aprofundar-se principalmente pelas assimetrias também estabelecidas em relação ao conhecimento e ao aprendizado. Na formulação de Guimarães *et al.* (2007), mais importantes do que as assimetrias tecnológicas, são as assimetrias que implicam a impossibilidade de acessar, compreender, absorver, dominar, usar e difundir conhecimento.

Das diversas linhas que estão postas em debate sobre o processo de desenvolvimento, realçamos as contribuições do método histórico-estruturalista cepalino, que se preocupa com os determinantes históricos, econômicos e sociais a condicionarem a heterogeneidade estrutural, impactando negativamente a distribuição de renda, o avanço da produtividade e as condições de oferta na América Latina.

Dessa maneira, alinhamo-nos à conceituação do processo de desenvolvimento de Bertonecelo (2011), para quem o desenvolvimento é processo multidimensional e multifacetado que supõe relações complexas entre o Estado, a economia e a sociedade, e em cujo cerne repousa o desafio de investigar os arranjos institucionais e estruturais que sustentam essas relações, interna ou externamente, exigindo graus variados de autonomia e de capacidade dos Estados nacionais para imprimir um padrão específico ao processo de desenvolvimento. Porque não é linear e sequencial, o desenvolvimento é processo único, dependente de aspectos que envolvem singularidades políticas, econômicas, históricas e culturais. Tanto a teoria quanto as recomendações de política são intrinsecamente relacionadas a cada contexto particular. Tal definição fundamentou, em larga medida, as críticas aos relatórios sobre C, T & I propostos pela OCDE.

Fortes (2020) contribui para o presente texto porque demonstra que, a partir dos anos 1970, a OCDE se converteu em um ator considerável na propagação de políticas neoliberais, ao apoiar esforços de coordenação econômica, desenvolver análises e recomendações sobre desenvolvimento. Nesse contexto, comprova que as organizações internacionais possuem um papel crucial no que se refere ao campo ideológico para a manutenção da hegemonia do neoliberalismo, contribuindo para o entendimento da lógica da instituição.

Azzi (2021) serve de fundamentação teórica para este trabalho visto que trata o acesso do Brasil à OCDE como elemento na estratégia de poder das potências ocidentais. Dados qualitativos e quantitativos amparam a análise do autor.

De modo correlato, Pecequillo (2008) avalia a política externa do Brasil da primeira década do século XXI. Assim, verifica uma evolução significativa marcada por uma posição internacional e uma projeção de poder assertivas, dinamizando parcerias estratégicas com países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Dessa forma, é possível depreendermos que a estratégia em política externa denominada os “eixos combinados de cooperação horizontal e vertical” é virtuosa, podendo servir de exemplo histórico racional e coerente para a ação diplomática nacional.

A governança global é estruturada em função das estratégias de poder das grandes potências e da inserção de política externa de países como o Brasil. À vista disso, Leslie Pal (2012), Rosenau (1995) e Dingwerth e Pattberg (2006) foram autores centrais para a reunião de elementos descritivos da Governança Global que passaram por exame crítico nesta dissertação.

Nossa análise se baseou nas ideias expostas por Celso Furtado (1963; 1976; 1968; 1978; 1986; 1992; 2009), que sugere uma abordagem histórica, sistêmica e contextualizada, em evidente divergência com o método da OCDE, assentado na transposição de modelos de desenvolvimento próprios dos países desenvolvidos. Por consequência, enfatiza, de modo minucioso, a endogeneização da tecnologia, o papel determinante do Estado na inserção no sistema internacional, a questão do poder no desenvolvimento do país, o combate ao mimetismo cultural e a necessidade de profundo conhecimento da realidade nacional.

Para a realização desta pesquisa, foi feita uma revisão da bibliografia especializada no tema, abarcando a produção científica nacional e internacional. A investigação tomou por base principalmente três tipos de fontes: livros, artigos publicados em periódicos e relatórios produzidos pela OCDE.

Cumprе salientar que este trabalho está estruturado em quatro capítulos. O primeiro deles apresenta os elementos essenciais para a compreensão do nosso objeto de estudo: a OCDE. Para tanto, expusemos o contexto político-econômico do período posterior à Segunda Guerra Mundial em que a instituição se estabelece, evidenciando os vínculos entre a reconstrução da Europa e a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE). Em seguida, descrevemos a consolidação da OCDE, as suas características distintivas, o seu processo de abertura seletiva e a sua relação histórica com o Brasil.

No segundo capítulo, buscamos discutir um possível entendimento acerca dos sistemas de inovação e do fenômeno inovativo propriamente dito. A seguir, tratamos de aspecto específico do quadro teórico-analítico da OCDE, qual seja, as suas recomendações de políticas de C, T&I. Nessa abordagem, foram fundamentais as leituras dos relatórios *Innovation for development* (OECD, 2012), *Science, Technology and Innovation Outlook* (OECD, 2016) e *Innovation strategy: Getting a head start from tomorrow* (OECD, 2010). O contraste entre as proposições da OCDE em matéria de C, T&I e a realidade dos países subdesenvolvidos dá o tom à seção final do capítulo.

No terceiro capítulo, ressaltamos a reflexão feita por alguns autores, com ênfase na abordagem de Celso Furtado, com respeito aos limites que o avanço tecnológico (ou sua falta) impõem aos países subdesenvolvidos. Subsequentemente, expusemos a OCDE como expressão neoliberal nos anos 1970 e 1980, período no qual a entidade se converteu em ator de relevo na definição do consenso quanto ao neoliberalismo. Analisamos ainda a OCDE como estratégia na política externa brasileira.

O quarto capítulo deste trabalho reuniu elementos para que articulássemos críticas ao discurso de Governança Global e ao modelo de desenvolvimento da OCDE. Com esse intuito, apresentamos uma revisão bibliográfica acerca da Governança Global como prisma conceitual e analítico em Política Internacional e como discurso político-econômico. Partindo especialmente da concepção de Celso Furtado no que concerne ao processo de desenvolvimento, criticamos o modo de funcionamento e os métodos da instituição internacional.

Ao final, apresentamos considerações finais a respeito da investigação sobre o tema. Destarte, ensejamos poder contribuir para o debate no qual os objetos deste trabalho estão inscritos.

CAPÍTULO 1 - A LÓGICA DA OCDE

Iniciaremos a abordagem do tema apresentando a lógica da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Para tanto, pretendemos abordar a constituição e os atributos essenciais da OCDE, caracterizando o contexto político-econômico do período posterior à Segunda Guerra Mundial, em que se estabeleceu a OECE (Organização Europeia de Cooperação Econômica). A seguir, descrevemos a relação guardada entre a OECE e a reconstrução da Europa, assim como a reconstituição da OECE e a sua consubstanciação em OCDE.

1.1 A reconstrução da Europa e a OECE

De acordo com Saes e Saes (2013), ao longo da Segunda Guerra Mundial, deu-se uma nítida dicotomia em relação aos países nela envolvidos. A economia estadunidense, animada pela forte demanda de produtos bélicos, recuperara, já no ano de 1937, os níveis de produção anteriores à crise de 1929. A europeia, por seu turno, revelava uma condição inteiramente distinta.

Na Europa, as brutais perdas humanas durante a Segunda Guerra Mundial foram estimadas em 60 milhões de mortos, entre civis e militares¹. Ademais, havia feridos, doentes e incapacitados em proporção elevadíssima², representando uma enorme redução da força de trabalho dos países envolvidos. Tony Judt (2008, p. 14) delinea a realidade de guerra total³

Na sequência da Segunda Guerra Mundial, a perspectiva da Europa era de miséria e desolação total. Fotografias e documentários da época mostram fluxos patéticos de civis impotentes atravessando paisagens arrasadas, com cidades destruídas e campos áridos. Crianças órfãs perambulam melancólicas, passando por grupos de mulheres exaustas que reviram montes de entulho.

¹ Incluindo aqui a União Soviética, que, sozinha, sofreu a perda de 20 milhões de pessoas (SAES; SAES, 2013).

² No Japão, eram dois milhões de mortes, e quatro milhões que apresentavam alguma sequela da guerra (SAES; SAES, 2013).

³ Foi na Segunda Guerra Mundial que, pela primeira vez, mobilizou-se todo o poderio do Estado europeu moderno, e com o objetivo de conquistar e explorar outros europeus. Para lutar e vencer a guerra, os britânicos exploraram e pilharam seus próprios recursos: no final do conflito, Grã-Bretanha gastava mais da metade do seu Produto Interno Bruto (PIB) no esforço de guerra. A Alemanha nazista, entretanto, guerreou – especialmente nos anos finais – com o auxílio decisivo das economias saqueadas das vítimas (assim como procedera Napoleão, depois de 1805, embora com uma eficiência incomparavelmente maior). Noruega, Holanda, Bélgica, Boêmia-Morávia e, de modo especial, França fizeram grandes contribuições involuntárias ao esforço de guerra alemão. Minas, fábricas, fazendas e estradas de ferro desses países foram destinadas a atender às exigências da Alemanha, e as respectivas populações viram-se obrigadas a trabalhar em prol da produção bélica germânica, inicialmente, em seus próprios países; mais tarde, em solo alemão. Em setembro de 1944, havia na Alemanha 7.487.000 estrangeiros, a maioria dos quais forçada a permanecer no país, e o referido contingente constituía 21% da força total de trabalho (JUDT, 2008, p. 14).

Deportados e prisioneiros de campos de concentração, com as cabeças raspadas e vestindo pijamas listrados, fitam a câmera com indiferença, famintos e doentes. Até os bondes parecem traumatizados – impulsionados por corrente elétrica intermitente, aos trancos, ao longo de trilhos danificados. Tudo e todos – exceto as bem nutridas forças aliadas de ocupação – parecem surrados, desprovidos de recursos, exauridos.

Somava-se a essas circunstâncias a dramática destruição material, como pontes, rodovias, ferrovias, frota mercante, portos, quase desaparecimento de veículos motores particulares, casas e outros edifícios⁴, redução dos rebanhos de gado, escassez de fertilizantes e devastação de terras agrícolas.

Em síntese, no fim da guerra, a Europa e o Japão enfrentavam falta de meios de produção e de força de trabalho para iniciar o processo de recuperação. Impuseram-se, portanto, severos ônus à população: escassez de produtos (inclusive alimentos), fome e mortes por falta de meios de subsistência, agravadas pela insuficiência de carvão que, além do impacto sobre a produção, também dificultava o atendimento doméstico, essencial na época do inverno (SAES; SAES, 2013, p. 436).

No contexto do pós-guerra, notou-se uma clara tendência à supressão ou a alguma restrição das instituições que orientavam a economia até 1913. Prova cabal disso foi a criação de diversos organismos internacionais no pós-guerra, a saber: Fundo Monetário Internacional (FMI) (1944) para o arranjo do sistema monetário internacional; o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (1944), mais conhecido como Banco Mundial, para financiar a reconstrução europeia, e que, posteriormente, se dedicou ao atendimento dos países subdesenvolvidos; para a regulação do comércio mundial, foi criado o Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT) (1947), embrião da futura Organização Mundial do Comércio (OMC) (1995). Em uma dimensão mais geral, constituiu-se a Organização das Nações Unidas (ONU) (1945) que, além de exercer funções propriamente políticas, instalou vários órgãos de caráter econômico e social, como a Organização Educacional, Científica e Cultural (UNESCO) (1945), Organização para a Agricultura e Alimentação (FAO) (1945), Organização Mundial da

⁴ Na Alemanha, 40% das habitações estavam destruídas ou inabitáveis; na Grã-Bretanha, 30%; no Japão, 25% e dois milhões de pessoas sem teto (SAES; SAES, 2013). Sob o ponto de vista dos contemporâneos, o impacto da guerra não foi aferido em termos de lucros e perdas da indústria ou valor líquido do patrimônio em 1945 em comparação com o de 1938, mas em termos dos prejuízos visíveis ao meio ambiente e às comunidades (JUDT, 2008).

Saúde (OMS) (1948), Organização Internacional do Trabalho (OIT) (1919)⁵ e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) (1948) (SAES; SAES, 2013, p. 433).

As instituições supracitadas denotavam a necessidade de sólida intervenção na ordem econômica e social para atingir objetivos de coordenação econômica que a livre ação dos “mercados” não permitiria lograr⁶. Nesse sentido, em 1948, foi constituída a OECE (SAES; SAES, 2013; GODINHO, 2018).

Com efeito, a OECE remete fundamentalmente aos primeiros embates da Guerra Fria, que passou a dividir o mundo e opor as duas grandes potências – Estados Unidos (EUA) e União Soviética (URSS) - a partir de 1946-1947⁷. A existência da bipolaridade estrita representava um fenômeno novo no sistema internacional, trazendo consigo um conflito ideológico global, na medida em que os EUA e a URSS opunham-se em seus valores e interesses, bem como uma dependência dos países europeus em face das potências ocupantes⁸ (ALMEIDA, 1996). Na expressão de Eric Hobsbawm (1995, p. 224),

A peculiaridade da Guerra Fria era a de que, em termos objetivos, não existia perigo iminente de guerra mundial. Mais que isso: apesar da retórica apocalíptica de ambos os lados, mas sobretudo do lado americano, os governos das duas superpotências aceitaram a distribuição global de forças no fim da Segunda Guerra Mundial, que equivalia a um equilíbrio de poder desigual, mas não contestado em sua essência. A URSS controlava uma parte do globo, ou sobre ela exercia predominante influência – a zona ocupada pelo exército vermelho e/ou outras Forças Armadas comunistas no término da guerra – e não tentava ampliá-la com o uso de força militar. Os EUA exerciam controle e predominância sobre o resto do mundo capitalista, além do hemisfério norte e oceanos, assumindo o que restava de velha hegemonia

⁵ Em 1946, após a criação da ONU em 1945 e consequente extinção da Liga das Nações, é que a OIT se tornou a primeira agência especializada da ONU, passando a integrar, oficialmente, a sua estrutura.

⁶ Cabe salientar que essa sólida intervenção na ordem econômica e social esteve no bojo da tradição política do Estado de bem-estar social, uma das marcas da “Era de Ouro”. que “significou mais do que um simples incremento das políticas sociais no mundo industrial desenvolvido. Em termos gerais, significou um abandono da ortodoxia da pura lógica do mercado, em favor da existência de extensão da segurança e do emprego e dos ganhos como direitos de cidadania; moralmente, a defesa das ideias de justiça social, solidariedade e universalismo. Politicamente, o *Welfare state* foi parte de um projeto de construção nacional, a democracia liberal, contra o duplo perigo do fascismo e do bolchevismo” (ANDERSEN, 1994, p. 73).

⁷ Nas palavras do professor de Economia da Universidade de Harvard, Gottfried Haberler, de abril de 1948, “*Os fatores e motivos políticos e econômicos entrelaçam-se inseparavelmente no Plano de Reconstrução da Europa. Os objetivos básicos são tanto econômicos como políticos. A recuperação econômica da Europa Ocidental não é apenas um fim em si, mas também um meio de preservar a paz e de sustar a marcha para o ocidente do totalitarismo comunista*”.

⁸ A interdependência crescente entre as economias dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos foi elemento determinante, assevera Pinto (2000), a acelerar a transformação da OECE. No fim da década de 1950, com o término do processo de descolonização, a URSS passou a exercer substantiva pressão, como modelo para os países do Terceiro Mundo. O risco da desestabilização fez os EUA incentivarem um aumento do volume da eficácia dos recursos alocados à ajuda ao desenvolvimento. Washington passou a exigir que os países europeus aumentassem sua participação nos programas de ajuda ao desenvolvimento e empreendessem maior coordenação entre países doadores.

imperial das antigas potências coloniais. Em troca, não intervinha na zona aceita de hegemonia soviética.

A reconstrução do mundo pós-guerra tomava por traço essencial evitar os erros cometidos ao cabo da Primeira Grande Guerra, quando a humilhação política e a punição econômica dirigidas à Alemanha compreenderam os germes da Segunda. Nesse particular, as instituições de caráter monetário e financeiro criadas em 1944 em Bretton Woods, aquela dedicada ao comércio que se desenhava em 1947-1948 na Conferência de Havana e, sobretudo, o Plano Marshall⁹ formavam, para Almeida (1996, p. 18), “importantes inovações conceituais e pragmáticas em relação aos esquemas puramente reivindicatórios implementados depois do Tratado”.

Neste ponto, o autor refere-se, em específico, ao Tratado de Versalhes de 1919, o mais importante dos vários acordos impostos pelas nações vitoriosas – lideradas pelos EUA, o Reino Unido, a França e a Itália – aos vencidos de 1918: Alemanha, Império Austro-Húngaro, Bulgária e Turquia.

O Tratado marcou de forma indelével o período 1919-1945, em primeiro lugar por ter sido visto nos anos 1920 e 1930 como demasiado duro com a Alemanha, tanto pela maioria dos alemães, como por muitos nos países aliados, que rapidamente se arrependeram do que tinham negociado, e depois, no final da Segunda Guerra Mundial, por ter sido usado como exemplo de como não pôr fim a uma guerra (MENESES, 2008).

Nesse tocante, J. M. Keynes atesta que

Ali, o futuro da Europa não constituía uma preocupação; seus meios de subsistência não causavam ansiedade. As preocupações da Conferência¹⁰, boas e más, se relacionavam com fronteiras e nacionalidades, com o equilíbrio de poder, a expansão imperialista, o futuro enfraquecimento de um inimigo forte e perigoso, com a vingança e a transferência pelos vitoriosos de uma carga financeira insuportável para os ombros dos vencidos (KEYNES, 1971, p. 37). [...] As virtudes mais comuns dos indivíduos faltam muitas vezes nos porta-vozes das nações; o estadista que representa não a si mesmo, mas o seu país pode ser vingativo, pérfido e egoísta sem ser excessivamente culpado -

⁹ Lançado em junho de 1947, assumia mais a forma de verbas que a de empréstimos. Trata-se de um plano para a economia pós-guerra de livre comércio, livre conversão e livre mercados, dominada pelos EUA (HOBSBAWM, 1995).

¹⁰ Trata-se da Conferência de Paz de Paris, iniciada em 18 de janeiro de 1919, com a participação de 70 delegados, representando os 27 países participantes na Primeira Guerra Mundial e cujo principal documento resultante foi o Tratado de Versalhes, assinado em 28 de junho de 1919 com a Alemanha (PORTUGAL, 2022).

como registra a história. Essas características são comuns nos tratados impostos pelos vencedores (KEYNES, 1971, p. 40)¹¹.

De acordo com Almeida (1996, p. 17), o quadro institucional que serviu de base para o surgimento da OECE foi o Programa de Recuperação da Europa, historicamente conhecido como Plano Marshall. Tal programa foi arquitetado como resposta às dificuldades para a reconstrução europeia. O plano¹² elevava a escala de ajuda financeira estadunidense, demandando, compensatoriamente, o engajamento dos países europeus na criação de instância multilateral a fim de implementar a reconstrução¹³ (GODINHO, 2018).

Intencionando repartir a ajuda dos EUA aos países europeus em penúria pela guerra e pôr fim às barreiras comerciais e monetárias, provenientes do período da Grande Depressão da década de 1930, em 16 de abril de 1948, foi assinada em Paris a convenção que deu origem à nova organização. Entrando em vigor em 28 de julho de 1948, a direção da OECE coube a um conselho, composto por representantes dos países-membros¹⁴, assistido por um conselho executivo, de um comitê técnico e de um secretariado (PINTO, 2000).

A repartição do Plano Marshall, vital para o melhoramento das economias europeias, foi objetivo mestre de curto prazo da OECE. A instituição determinou mecanismo de financiamento de importações fundamentais, com o intuito de retomar o crescimento econômico para ulteriormente aumentar o nível de consumo das populações da Europa ocidental.

Essa partilha foi arbitrada e supervisionada pelos comitês técnicos da OECE¹⁵, tendo por finalidade assegurar o crescimento rápido da produção, em setores basilares como agricultura, transportes e siderurgia. Para além dessa meta precípua da OECE, de restabelecer

¹⁰ O sistema econômico alemão existente antes da guerra dependia primordialmente de três fatores: *i*) o comércio ultramarino representado pela sua marinha mercante, suas colônias, seus investimentos estrangeiros, suas exportações, e as ligações dos seus comerciantes com o exterior; *ii*) a exploração do seu ferro e carvão, e as indústrias baseadas nesses produtos; *iii*) seu sistema de transporte e suas tarifas. Deles, o primeiro era certamente o mais vulnerável, embora não o menos importante. O Tratado buscou a destruição sistemática de todos os três, mas sobretudo dos dois primeiros (KEYNES, 1971, p. 43).

¹² É mister observar que o Plano Marshall tinha como principal objetivo impedir o avanço do socialismo na Europa e o crescimento dos Partidos Comunistas, como são os casos do Partido francês e do italiano.

¹³ Verifique a Tabela 1 na parte final deste capítulo que diz respeito à ajuda estadunidense à Europa Ocidental àquela época.

¹⁴ Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Holanda, Portugal, República Federal da Alemanha, Reino Unido, Suécia, Suíça e Turquia. Observa-se que os EUA e o Canadá estiveram presentes como Estados associados.

¹⁵ A OECE debruçava-se, por meio de comitês técnicos, em temas como balança de pagamentos, pagamentos intereuropeus, intercâmbio extra europeu, programas de alimentação e agricultura, aço, carvão, eletricidade, matérias-primas, máquinas agrícolas, produtos químicos, madeira, papel, têxteis, não-ferrosos, carburantes, transportes marítimos e internos (ALMEIDA, 1996, p. 21).

o funcionamento da economia europeia, emerge outra vertente, predominantemente regulatória, que consiste não apenas na capacitação de pessoal na área científica e tecnológica, mas também na criação de mecanismos com o propósito de liberalizar o comércio¹⁶ e de realizar pagamentos multilaterais¹⁷. Antecessora da OCDE, a OECE possuía, na coordenação econômica entre os países receptores e no fornecimento de informações estatísticas e dados sobre o funcionamento das diferentes economias, os principais itens de seu funcionamento (PINTO, 2000).

Nessa atmosfera, a OECE fomentou o intercâmbio regional por meio de estudos pioneiros, os quais conformariam os primeiros projetos integracionistas da região. França e Alemanha Federal capitanearam, no âmbito da OECE, tentativas de criação de uma união aduaneira. Essas iniciativas, contudo, não alcançaram convergência, em consequência da instauração de duas grandes tendências no interior da organização, das quais derivaram negociações próprias de liberalização comercial, colocando em xeque o aprofundamento dessa política, no domínio da OECE¹⁸.

Na avaliação de Denis Pinto (2000), essa circunstância marcou o esgotamento do modelo institucional da OECE, desencadeando seu processo de reforma. Efetivamente, com o término do trabalho de reconstrução da Europa e, em particular, com a introdução da conversibilidade das moedas europeias, a organização obteve seus objetivos. No final dos anos 1950, a OECE, basicamente concebida para administrar a reconstrução da Europa de maneira concertada, concluiu o seu propósito mais central.

Para Godinho (2018), dois processos paralelos compuseram o eixo de transição entre a OECE e a OCDE, principalmente sob a perspectiva estadunidense. Em primeiro lugar, a nova organização teria de superar a lógica doador-beneficiário própria da dinâmica da OECE, por

¹⁶ A OECE procurou, desde o início, desempenhar papel protagonista na liberalização do comércio entre os países-membros, especialmente na diminuição de restrições quantitativas, uma vez que a questão das tarifas foi delegada ao GATT (GODINHO, 2018).

¹⁷ Veja-se que o artigo 4º da convenção da OECE, em larga medida resultado de pressões do governo estadunidense, explicitava que se deveria criar um regime de pagamentos multilaterais e reduzir as restrições ligadas às trocas comerciais e pagamentos intra-europeus. Deste modo, foi instituído um plano de eliminação progressiva das restrições quantitativas no comércio da região, previsto no Código de Liberalização, inicialmente restrito ao comércio de bens e depois, em 1951, estendido aos serviços. Um segundo código foi adotado, em 1959, acerca da liberalização dos movimentos de capitais. Já a partir de 1951, 75% do comércio intra-europeu estavam isentos de cotas. Em decorrência de mecanismos financeiros complementares, os países da OECE conseguiram, no final da década de 1950, suprimir quase completamente as restrições quantitativas no comércio intrarregional e superar os *déficits* em balanço de pagamentos, abrindo margem à conversibilidade de suas moedas (PINTO, 2000).

¹⁸ De um lado, Alemanha, França, Itália e Benelux iniciaram, a partir dos anos 1950, a negociação de um mercado único, o Tratado de Roma de 1957. De outro, Áustria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça e Reino Unido que instituíram a Associação Europeia de Livre Comércio (AELC). À diferença do mercado comum, a AELC não previa uma tarifa externa comum (PINTO, 2000, p. 16).

meio da participação dos países europeus e dos EUA em bases compartilhadas do ônus econômico da cooperação. Além disso, teria de ser capaz de ampliar a cooperação transatlântica afora dos domínios alcançados pela OECE, quais sejam, energia, agricultura, indústria, trabalho e turismo.

Em segundo lugar, em consequência da constituição do Pacto de Varsóvia (1955)¹⁹, o valor simbólico da cooperação transatlântica seria fortalecido. *A priori* centrada ao redor dos pilares da democracia ocidental e do sistema capitalista, a organização ganhou sentido estratégico por ocasião do processo de descolonização, a partir da emergência de novos atores no sistema internacional²⁰. De modo geral, reforçou-se o imperativo de cooperação estratégica com os novos atores, em um panorama de competição geoestratégica entre as duas superpotências (GODINHO, 2018).

Dessa sorte, estão dados os pressupostos de uma nova organização, um centro para o pensamento dos países desenvolvidos comprometidos com o fortalecimento do sistema de economia de mercado. O pressuposto de que o desenvolvimento econômico envolveria cooperação e interdependência, um dos principais legados da OECE, acrescido pela necessidade de coordenação político-econômica, própria da polarização que se intensificava na Guerra Fria, compõem o mosaico político, cuja consequência é a decisão de criar uma nova organização transatlântica por parte dos países desenvolvidos (PINTO, 2000).

Em dezembro de 1959, decidiu-se pela reforma da OECE. Um grupo de peritos²¹ passou a preparar os estatutos de uma nova organização, propondo a manutenção nos métodos de trabalho e do conjunto das decisões normativas da OECE, ou seja, todos os atos da OECE seriam incorporados pela nova instituição. A composição da OCDE manteria o modelo da

¹⁹ Em 1955, após a Alemanha ter ingressado na OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), a URSS assinou o Pacto de Varsóvia, um acordo de defesa mútua com os sete países da Europa Oriental - Albânia, Bulgária, Tchecoslováquia, Alemanha Oriental, Hungria, Polônia e Romênia. Por meio desse acordo, haveria tropas soviéticas em cada um dos países-membros. Todos os exércitos do Pacto de Varsóvia permaneceriam sob a liderança de um comandante soviético em Moscou.

²⁰ Pode-se afirmar que, do fim da Segunda Guerra Mundial a meados dos anos 1970, houve a liquidação dos impérios coloniais da Grã-Bretanha, França, Holanda, Bélgica, Itália e Portugal. Antes disso, a Alemanha já havia perdido suas colônias (ao fim da Primeira Guerra por decisão dos vencedores), assim como o Japão em consequência de sua derrota na Segunda Guerra. O mapa político do mundo foi redesenhado a partir de então: as cores dos velhos impérios foram substituídas pelas de inúmeras nações independentes cujos nomes procuravam, quase sempre, apagar a lembrança de seu passado colonial (SAES; SAES, 2013, p. 496). Originalmente, colonialismo e dependência se tornaram inaceitáveis mesmo para os que até então se beneficiavam com eles (HOBSBAWM, 1995).

²¹ Reunião ocorrida em Paris entre Konrad Hermann Joseph Adenauer, chanceler da República Federal da Alemanha, Dwight David Eisenhower, presidente dos EUA, Charles De Gaulle, presidente do Conselho de Ministros da França e Maurice Harold Macmillan, primeiro-ministro do Reino Unido.

OECE: o Conselho, órgão supremo, composto de representantes dos países-membros, assistido de comitês especializados e de um secretariado.

No fim da década de 1950, os países desenvolvidos constataram que a continuidade das conquistas do pós-guerra²² dependia dos rumos do processo de desenvolvimento global. Intentando manter a estabilidade do crescimento de suas economias decidiram por agir em concertação sobre a ordem econômica internacional, afiançando o modelo liberal de economia de mercado.

Diferentemente da OECE, vertida unicamente para os interesses internos de 18 países, a OCDE foi criada para ter vocação internacional, sendo um foro de consulta e coordenação entre os países-membros, dedicado à consolidação do modelo econômico adotado pelos países desenvolvidos no pós-guerra, em complementação aos dispositivos das demais organizações econômicas criadas em Bretton Woods: FMI, Banco Mundial e GATT.

1.2 A OCDE

Os objetivos da nova organização eram mais abrangentes. Sua própria denominação – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – é indicativa do caráter eminentemente econômico de seus objetivos e da expansão do escopo geográfico de sua atuação²³.

De timbre fortemente liberal, a Convenção de 14 de dezembro de 1960, que aconteceu em Paris, dizia respeito, nas suas linhas gerais, à essencialidade da força econômica e da prosperidade para a consecução dos objetivos das Nações Unidas, a preservação da liberdade individual e o aumento do bem-estar geral. À vista disso, destacava o reforço da tradição de cooperação, reconhecendo os contributos da participação da OECE para a recuperação e o progresso europeus, abrindo novas perspectivas para adensar essa tradição e aplicá-la a novas tarefas e a objetivos mais abrangentes (OECD, 1960).

²² É notável a retomada do crescimento no pós-guerra, depois do período entre guerras. São altamente expressivos os desempenhos das economias francesa, alemã e japonesa com taxas de crescimento de 5%, 6% e 9% ao ano entre 1950 e 1973. Por sua vez, os EUA recuperaram o ritmo de expansão anterior à Primeira Guerra Mundial, superando o impacto negativo da Grande Depressão da década de 1930 (SAES; SAES, 2000). Verifique a Tabela 2, na parte final deste capítulo.

²³ Juntaram-se aos 20 países de origem da organização: Japão (1964), Finlândia (1969), Austrália (1971), Nova Zelândia (1973), México (1994), República Tcheca (1995), Hungria (1996), Polônia (1996), Hungria (1996), Polônia (1996) e República da Coreia (1996).

Eram objetivos fundamentais da referida Convenção: cooperação mais ampla; relações pacíficas e harmoniosas entre os povos do mundo; crescente interdependência econômica; crescimento econômico sustentável; consulta e cooperação, eficiência de capacidades e potencialidades por parte de seus membros; bem-estar econômico e social dos seus povos; processo de desenvolvimento econômico a partir da cooperação das nações economicamente mais avançadas; expansão do comércio mundial; aperfeiçoamento das relações econômicas internacionais; e coerência com as obrigações das outras instituições internacionais (OECD, 1960).

Citam-se, textualmente, os três primeiros artigos da Convenção de 1960 (OECD, 2022, tradução nossa):

Artigo 1º

Os objetivos da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (doravante designada por organização) são a promoção de políticas concebidas para:

- (a) alcançar o mais elevado crescimento econômico e emprego sustentável e um nível de vida crescente nos países-membros, mantendo a estabilidade financeira, e assim contribuir para o desenvolvimento da economia mundial;
- (b) contribuir para uma expansão econômica sólida tanto nos países-membros como nos países não membros no processo de desenvolvimento econômico; e
- (c) contribuir para a expansão do comércio mundial numa base multilateral e não discriminatória, de acordo com as obrigações internacionais.

Artigo 2º

Na prossecução destes objetivos, os membros concordam que o farão, tanto individualmente como em conjunto:

- (a) Promoverão a utilização eficiente dos seus recursos econômicos;
- (b) No campo científico e tecnológico, promoverão o desenvolvimento dos seus recursos, incentivarão a investigação e promoverão a formação profissional;
- (c) Perseguir políticas destinadas a alcançar o crescimento econômico e a estabilidade financeira interna e externa e evitar desenvolvimentos que possam pôr em perigo as suas economias ou as de outros países;
- (d) Prosseguir os seus esforços para reduzir ou abolir os obstáculos ao intercâmbio de bens e serviços e aos pagamentos correntes e manter e alargar a liberalização dos movimentos de capitais; e
- (e) Contribuir para o desenvolvimento econômico dos países-membros e não membros no processo de desenvolvimento econômico por meios adequados e, em particular, pelo fluxo de capitais para esses países, tendo em conta a importância para as suas economias de receber assistência técnica e de assegurar a expansão dos mercados de exportação.

Artigo 3º

Com vista a alcançar os objetivos estabelecidos no Artigo 1º e a cumprir os compromissos contidos no Artigo 2º, os membros concordam que:

- (a) Vão manter-se mutuamente informados e fornecerão à organização as informações necessárias para o cumprimento das suas tarefas;
- (b) Consultar-se-ão em conjunto numa base contínua, realizarão estudos e participarão em projetos acordados; e
- (c) Vão cooperar estreitamente e, quando apropriado, tomar medidas coordenadas.

O arranjo da nova organização preservava o empenho em manter estatísticas confiáveis sobre o quadro macroeconômico dos países-membros e um sistema sofisticado de apuração das contas nacionais. A relevância da nova organização era considerável, pois englobava, no início dos anos 1960, mais de dois terços da produção mundial de bens e quatro quintos do comércio internacional (PINTO, 2000, p. 19)²⁴.

A complexidade da organização repousava nas suas características e nos seus métodos de funcionamento: misto de fórum de pensamento, repositório de conhecimento, de clube, voltado à formulação de estratégias e à coordenação de posições entre os países-membros, ou de tribunal das políticas dos países, com o seu dispositivo de pressão pelos pares, ou de criador de regras, por intermédio de suas recomendações.

A OCDE encerrava certa originalidade na sua capacidade de combinar a teoria econômica com análise factual e geração de recomendações que, em princípio, correspondam às necessidades dos países-membros²⁵. A capacidade de persuasão do organismo advém singularmente da troca de informações e de consultas sobre um amplo espectro de atividades: economia, estatística, agricultura, comércio, energia, meio ambiente, administração pública, educação, emprego e temas sociais, ciência e tecnologia, políticas industriais, fiscais e financeiras.

Dado o exposto, é possível afirmar que a origem da OCDE perpassava o interesse de reforçar a cooperação entre os países capitalistas desenvolvidos, desde os efeitos da interdependência e a imposição do cunho liberal ao desenvolvimento da economia global.

²⁴ Os 38 países-membros da OCDE são responsáveis, atualmente, por 61% do PIB mundial (BRASIL, 2022).

²⁵ A OCDE não dispõe de poder financeiro como o FMI e o Banco Mundial, tampouco de competência supranacional como a União Europeia, nem dispõe de dispositivo de caráter legalmente vinculatório como o regime de solução de controvérsias da OMC (PINTO, 2000).

1.3 O *modus operandi* da OCDE

Desde que foi instituída, a OCDE mantém a sua estrutura organizacional e a natureza de suas atividades, a despeito da evolução em seu tratamento de temas e em suas relações com países não membros.

Estruturalmente, a OCDE é composta por Conselho, Secretariado, núcleos regionais, centros de pesquisa e cerca de 30 comitês intergovernamentais especializados em múltiplos temas²⁶.

O Conselho da OCDE é o órgão de decisão fundamental da organização. É composto por embaixadores dos países-membros e da Comissão Europeia, e é presidido pelo Secretário-Geral. Reúne-se regularmente para pautar o trabalho da instituição, partilhar preocupações e tomar decisões por consenso²⁷. Uma vez por ano, os membros do Conselho da OCDE encontram-se para a reunião do Conselho Ministerial, que congrega chefes de governo, de economia, e de comércio e ministros dos negócios estrangeiros dos países-membros para acompanhar e estabelecer prioridades de atuação, discutir o contexto econômico e comercial global e aprofundar questões como o orçamento ou o processo de adesão (OECD, 2022).

Segundo Godinho (2018, p. 36), de maneira geral, o Conselho imprime direção à OCDE, haja vista que autoriza o tratamento de determinados tópicos pelo secretariado, examina seus relatórios, autoriza o ingresso de novos membros e adota os atos da organização. Assim, mantém controle administrativo, ao tomar decisões sobre o estabelecimento e a aprovação do orçamento da organização. No nível de representantes permanentes, as reuniões do Conselho dizem respeito a tópicos e decisões mais rotineiras, enquanto as reuniões em nível ministerial conferem orientação estratégica e impulso político à agenda de trabalho da organização.

O Secretariado da OCDE leva a cabo o trabalho do organismo. É dirigido pelo Secretário-Geral e composto por direções e divisões que trabalham com decisores políticos em cada país, fornecendo conhecimentos e experiência para ajudar a orientar a elaboração de políticas com base teórica, técnica e prática, em estreita coordenação com os comitês. As direções prestam contas ao Secretário-Geral. Os 3.300 funcionários do Secretariado incluem

²⁶ Os principais tópicos presentes na pauta da OCDE são: agricultura e pesca, suborno e corrupção, segurança química e biossegurança, concorrência, governança corporativa, desenvolvimento, economia, educação, emprego, meio ambiente, finanças, crescimento verde e desenvolvimento sustentável, saúde, indústria e empreendedorismo, inovação, seguro e pensões, *internet*, investimento, migração, governança pública, desenvolvimento regional, urbano e rural, reforma agrícola, ciência e tecnologia, questões sociais e de bem-estar, imposto e comércio (OECD, 2022).

²⁷ À exceção de casos especiais que admitem decisão por maioria qualificada (GODINHO, 2018).

economistas, advogados, cientistas, analistas políticos, sociólogos, peritos digitais, estatísticos e profissionais da comunicação. Além da sua sede em Paris, a OCDE tem também centros em Berlim, México, Tóquio e Washington D.C., que fazem parte do grupo de trabalho de assuntos públicos e comunicação da OCDE (OECD, 2022).

Intermediado pelo Secretariado, o processo de intercâmbio e análise de dados e estatísticas nacionais avaliza certa harmonização da base de informações atinente ao funcionamento das diferentes economias, aumentando significativamente o nível de conhecimento mútuo entre os membros. Contribui, em última instância, na geração de convergência de políticas nacionais nas áreas de trabalho da OCDE (PINTO, 2000).

Comitês, peritos e grupos de trabalho reúnem países e parceiros para compartilhar experiências políticas, inovar e rever a implementação e o impacto das políticas (OCDE, 2022)²⁸. De outro lado, os comitês exercem função fiscalizadora, de análise e exame das políticas setoriais dos países-membros. Ao fim do exame, após um processo de monitoramento em diferentes campos de trabalho da OCDE, podem ser feitas recomendações a serem implementadas pelos países alvos do exercício. Em outros casos, decorre processo normativo, cujo resultado é recomendado ao conjunto dos países-membros (PINTO, 2000).

Godinho (2018) mostra que o relacionamento entre o Secretariado e os países-membros da OCDE tem caráter complementar e corresponde à base estrutural da organização²⁹. Em simultâneo, resulta em tensões ocasionais entre os caracteres intergovernamental e internacional da instituição.

O funcionamento da OCDE divide-se em etapas diferentes, a saber, *(i)* levantamento de estatísticas e elaboração de estudos e análises pelo secretariado; *(ii)* discussão sobre políticas públicas e intercâmbio de experiências nacionais³⁰; *(iii)* negociação internacional de instrumentos; e *(iv)* avaliação de políticas públicas e compromissos nacionais, nos marcos da revisão por pares³¹.

²⁸ Com respeito à estrutura organizacional da OCDE, veja a Figura 1 deste capítulo.

²⁹ A Figura 2 deste capítulo exhibe a disposição institucional da OCDE.

³⁰ As publicações da OCDE, é próprio afirmar, divulgam amplamente os resultados de coleta e investigação estatística dos estudiosos e pesquisadores da organização sobre questões econômicas, sociais e ambientais, bem como as convenções, diretrizes e normas acordadas pelos seus membros (OECD, 2011, p. 316).

³¹ A revisão por pares pode ser descrita como avaliação e exame metódicos do desempenho de um Estado por outros, com o objetivo final de ajudar o Estado analisado a melhorar seu processo de estabelecimento de políticas, adotando aquilo que é considerado como as melhores práticas, e a cumprir com os padrões e princípios difundidos pela organização.

Para Godinho (2018), os países-membros conferem direção estratégica ao organismo, pois definem sua agenda e seus resultados substantivos em quatro dimensões: (i) as delegações permanentes perante a OCDE promovem alinhamento entre o programa de trabalho da organização e as prioridades nacionais; (ii) os estados-membros financiam as atividades da organização, por meio de suas contribuições regulares e voluntárias ao orçamento; (iii) representantes governamentais dos membros presidem a maior parte dos comitês e grupos de trabalho da OCDE, nos quais as principais atividades são conduzidas; e (iv) representantes dos países-membros, reunidos no Conselho da organização, são responsáveis pela designação do secretário-geral (GODINHO, 2018, p. 35).

O orçamento e o programa de trabalho da OCDE são determinados com frequência bienal pelos países-membros. O planejamento, o orçamento e a gestão da instituição são organizados a partir de um sistema alicerçado em resultados. A auditoria externa independente das contas e gestão financeira da organização é realizada por uma Instituição Suprema de Auditoria de um país membro da OCDE, nomeada pelo Conselho (OECD, 2022).

As contribuições nacionais ao orçamento anual são função de uma fórmula relacionada com o PIB de cada país membro. O orçamento total consolidado da OCDE para 2019 correspondeu a 386 milhões de euros³². Os EUA responderam por 20,5% do orçamento da instituição, constituindo-se seu maior financiador (OECD, 2022).

Como visto, a atuação dos membros apresenta assimetrias muito importantes no que toca ao orçamento institucional, fato que se reflete na presidência de instâncias e na designação de postos centrais no secretariado.

Nessa esteira, os países do G7³³ são responsáveis por cerca de 55% das contribuições ao orçamento regular da OCDE. Os três principais contribuintes da organização, EUA, Japão e Alemanha, responderam por 37,1% do orçamento regular em 2019 (OECD, 2022). Os países do G7 têm assumido mais de 50% das presidências e grupos de trabalho, em especial no que se

³² Cota percentual dos países-membros nas contribuições orçamentárias regulares destinadas à OCDE, em 2019 (100%): Austrália 3,1%, Áustria 1,5%, Bélgica 1,7%, Canadá 3,5%, Chile 1,2%, República Checa 1,1%, Dinamarca 1,4%, Estônia 0,9%, Finlândia 1,3%, França 5,2%, Alemanha 7,2%, Grécia 1,1%, Hungria 1,0%, Islândia 1,4%, Itália 4,0%, Japão 9,4%, Coreia 3,3%, Letônia 0,9%, Lituânia 0,9%, Luxemburgo 0,8%, México 2,7%, Países Baixos 2,2%, Nova Zelândia 1,1%, Noruega 1,6%, Polônia 1,6%, Portugal 1,2%, Eslováquia 1,0%, Eslovênia 0,9%, Espanha 3,0%, Suécia 1,6%, Suíça 2,2%, Turquia 2,2%, Reino Unido 5,4% e EUA 20,5% (OECD, 2022).

³³ Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão, Reino Unido e Estados Unidos.

refere às instâncias primordiais da organização³⁴. Constatase, de igual modo, que três das quatro vagas de secretário-geral adjunto da instituição, responsáveis pela supervisão das diretorias do secretariado, têm sido ocupadas por representantes indicados por EUA, Japão e, alternadamente, pelos principais contribuintes europeus, isto é, Alemanha, França e Reino Unido (GODINHO, 2018).

Depreende-se das assimetrias assinaladas e dos constrangimentos conseguintes nas relações políticas internas à OCDE uma certa medida de ordenação a qual informa a extremada hierarquia do próprio sistema internacional. No caso de países subdesenvolvidos, arranjos assim caracterizados podem produzir mitigação da autonomia e aumento da dependência em sua prática política³⁵.

Desde a sua fundação, a OCDE tem desenvolvido diretrizes e padrões para o aperfeiçoamento de políticas públicas. Atualmente, conta com 247 instrumentos legais que pertencem a cinco categorias distintas: decisões, recomendações, declarações, entendimentos e acordos internacionais³⁶.

Esses instrumentos são elaborados no âmbito dos comitês técnicos e aprovados pelo Conselho de Ministros. A seguir, são apresentadas as referidas categorias de instrumentos e suas respectivas características:

- (i) Decisões: atos juridicamente vinculantes, ou seja, implicam obrigatoriedade de implementação por parte de todos os países-membros da OCDE.
- (ii) Recomendações: atos que, apesar de não serem juridicamente vinculantes, representam a vontade política dos países-membros e, como tal, impõem forte incentivo para a sua implementação³⁷.

³⁴ A exemplo do Comitê de Política Econômica, tradicionalmente presidido por representantes de EUA, Japão, Alemanha ou Reino Unido (GODINHO, 2018, p. 36).

³⁵ Em um sistema internacional caracterizado pela hierarquia (PUIG, 1980), conforme esse significado, presente na visão latino-americana sobre o tema, autonomia é um direito que os Estados podem ou não possuir, que se insere em um *continuum* entre dois tipos ideais extremos: dependência total (ou alinhamento) ou completa autonomia. Ou seja, é capacidade de um país praticar uma política externa livre de constrangimentos exteriores provocados por países poderosos, como os Estados Unidos, a qual pode ser tida como uma extremidade de um espectro que vai da dependência à autonomia (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016).

³⁶ Dentre eles há, no âmbito da OCDE, 170 recomendações, 28 declarações, 24 decisões, 10 acordos internacionais e 15 instrumentos legais de outras naturezas (BRASIL, 2021).

³⁷ De acordo com Pinto (2000, p. 30), apesar de a implementação das recomendações, na ordem interna dos países-membros, ser facultativa, a experiência do Secretariado revela que a quase totalidade das recomendações da organização é posta em prática pela grande maioria dos seus membros, logo após a sua adoção pelo Conselho, tendência que reitera o caráter consensual da aceitação da desejabilidade da regulamentação.

- (iii) Declarações: atos que estabelecem compromissos políticos, mas não possuem caráter vinculante.
- (iv) Entendimentos: atos que não são oriundos da OCDE, porém foram negociados e adotados pela organização. Não são atos vinculantes.
- (v) Acordos Internacionais: são tratados internacionais construídos no âmbito da organização. São juridicamente vinculantes para os países-membros (BRASIL, 2021).

Ainda que haja instrumentos formais e impositivos no âmbito da organização, de acordo com Leslie Pal (2009), a OCDE configura-se substancialmente como uma rede de trocas de ideias e experiências complementadas pela pesquisa com influência exercida principalmente por meio de mecanismos de política branda³⁸.

Em linhas gerais, constata-se, pois, que os atos normativos da OCDE, por suas características elementares, privilegiam um processo progressivo de aplicação e de adoção, por parte dos países-membros. O comprometimento é, *grosso modo*, acompanhado por um comitê a respeito de sua aplicação e dos resultados obtidos, objetivando o possível aprimoramento do seu teor. Essa construção gradual de legislação em setores, na maioria das vezes pioneira no Direito Internacional, é típica da OCDE (PINTO, 2000).

A OCDE define-se como uma instância em que os governos podem comparar experiências políticas, buscar respostas para problemas comuns, identificar práticas e coordenar as políticas e normas nacionais e internacionais. É um fórum no qual a pressão dos partícipes pode agir como um poderoso incentivo para melhorar a política³⁹. Tenciona disseminar e uniformizar normas de políticas econômicas e de relacionamento comercial em diversas áreas temáticas, incluindo políticas de consumo, assuntos tributários, previdência, governança e investimento estrangeiro. Produz instrumentos, decisões e recomendações por meio de acordos multilaterais (OECD, 2011, p. 11).

³⁸ Com muita concisão, enuncia-se um possível sentido para instrumentos de política branda como “regras de conduta as quais, em princípio, não têm força jurídica vinculativa, mas que, no entanto, podem ter efeitos práticos” (SNYDER, 1994, p. 198).

³⁹ Segundo os documentos da OCDE, a instituição “é um fórum único onde os governos trabalham em conjunto para enfrentar os desafios econômicos, sociais e ambientais da globalização. A OCDE está também na vanguarda dos esforços para compreender e ajudar os governos a responder a novos desenvolvimentos e preocupações, tais como a governança empresarial, a economia da informação e os desafios de uma população em envelhecimento” (OECD, 2011, p. 316).

Na expressão de Pal (2012), a OCDE compreende um grande fórum de articulação dos países desenvolvidos, líder do processo de padronização de conceitos e métodos, assim como da construção de indicadores comparáveis internacionalmente em políticas públicas. Resta claro que a instituição exerce limitado poder de cumprimento.

Em documento da própria instituição (OECD, 1994, p. 35), afirma-se, entretanto, que

o caráter facultativo das normas da OCDE pretende preservar seu perfil exploratório. A experiência tem demonstrado que essa vertente facultativa da maioria das normas da organização, antes de enfraquecer sua capacidade de ação, tem fortalecido seu impacto político, por possibilitar uma progressiva adoção dos seus parâmetros pelos países-membros e por facilitar sua expansão internacional, em decorrência da força de irradiação dos procedimentos adotados pelos principais membros da organização.

Isto posto, evidencia-se um perfil de organização vinculado às demandas e aos objetivos dos países desenvolvidos, no qual o espaço para o reconhecimento das especificidades e necessidades dos países subdesenvolvidos é absolutamente limitado. A década de 1980 foi um momento histórico emblemático, sensível dessa lógica de atuação da OCDE na governança⁴⁰ econômica internacional e que explicita tal descrição.

Nos anos 1980, Rubens Ricupero (1998) concebeu que a OCDE, liderada pelos EUA, foi um espaço relevante na articulação da agenda e das demandas dos países desenvolvidos em temas de comércio internacional⁴¹.

Mais especificamente, na Rodada Uruguai do GATT - da qual se originou a OMC - o consenso alcançado entre os países da OCDE foi decisivo para a inclusão, na agenda da organização, de novos temas, quais sejam, comércio de serviços, investimentos, propriedade

⁴⁰ O termo governança tem sido usado frequentemente tanto no discurso acadêmico quanto em discussões comuns sobre como o setor público, e outras instituições, se administram e como administram suas relações com a sociedade mais ampla. A ênfase na governança reflete, de muitas maneiras, as preocupações públicas sobre a capacidade de seus sistemas políticos agirem efetiva e decisivamente para resolver problemas políticos. A raiz da palavra governança vem de um vocábulo grego que significa direção. Assim, logicamente, o significado fundamental da governança é dirigir a economia e a sociedade visando a objetivos coletivos. O processo de governança envolve descobrir meios de identificar metas e depois identificar os meios para alcançar essas metas (PETERS, 2013, p. 29).

⁴¹ As relações no GATT eram ditadas pelos interesses comerciais e pelo poder de barganha das partes (CRUZ, 2017). “A diferença é que as obrigações contratuais são negociadas no âmbito do GATT, enquanto somente os documentos declaratórios são aprovados pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad) e outras negociações pelas Nações Unidas. Não haveria espaço no GATT para esse tipo de negociações, que costumava ocorrer na Unctad [...] quando as obrigações contratuais são negociadas, interesses concretos impõem sua própria lógica e cruzam fronteiras grupais, minando a solidariedade interna e, às vezes, gerando as alianças mais inesperadas.” (RICUPERO, 1998, p. 15).

intelectual e patentes, contrários aos interesses dos países subdesenvolvidos. A resistência à inclusão dessa temática foi liderada pelos países subdesenvolvidos, principalmente, Argentina, Brasil, Cuba, Egito, Índia, Nicarágua, Nigéria, Peru, Tanzânia e Iugoslávia, que formaram um bloco de oposição à inclusão deles sem que questões pendentes, tais como comércio agrícola e têxteis, fossem renegociadas e resolvidas.

O fato é que, sob a liderança estadunidense, a articulação dos países da OCDE foi elemento decisivo na consequente divisão, desorganização e derrota dos países subdesenvolvidos nas negociações (COSTA; SILVA, 2019).

Por outro aspecto, o século XX foi marcado pela alternância de momentos nos quais havia maior presença do Estado como promotor de crescimento e desenvolvimento econômicos, levando-se em conta a centralização de serviços básicos, como se verificou nos períodos que se seguiram às Grandes Guerras até os anos 1980, em contraposição a momentos de menor presença do Estado, como se constatou a partir dos anos 1980, com a intensa adoção do neoliberalismo⁴².

Em vista disso, na quadra histórica dos anos 1980, o sentido geral do movimento da economia política internacional encadeou-se por uma tentativa de diminuir expressivamente o tamanho dos governos e a sua participação na economia⁴³.

A teoria neoliberal, mormente em sua versão monetarista, passou a influenciar, na prática, variados campos políticos. Por exemplo, ao longo do governo Jimmy Carter (1977-1981), a desregulação da economia surgiu como um dos reflexos ao estado crônico de estagflação⁴⁴ que prevalecera nos Estados Unidos por toda a década de 1970. A dramática

⁴² Minsky (1986), designa uma mudança radical. Em suas palavras, o contexto do pós-Crise de 1929 e da Segunda Guerra Mundial correspondeu à transição de uma postura de Estado pequeno para Estado grande. Assim, no terceiro quartil do século XX, para elevar sua capacidade de respostas anticíclicas estabilizadoras em enquadramentos de crise, diferentemente do que se deu em 1929, a queda do investimento privado poderia ser contrabalanceada pelo setor público, por meio de mecanismos fiscais, como o *déficit* público, por exemplo. Harvey (2008) assinala que a doutrina neoliberal se contrapunha profundamente às teorias do Estado intervencionista, a exemplo das de Keynes, as quais alcançaram prevalência nos anos 1930 em resposta à Grande Depressão.

⁴³ De acordo com a doutrina neoliberal, as decisões do Estado em questões de investimentos e acumulação de capital estariam fadadas a ser erradas porquanto as informações à disposição do Estado não poderiam rivalizar com as contidas nos sinais do mercado. Dessa maneira, os neoliberais opuseram-se ferrenhamente a teorias do planejamento estatal centralizado, alegando que as decisões do Estado estariam fadadas à tendenciosidade política, que dependia da força dos grupos de interesses envolvidos, como os sindicatos, os ambientalistas ou os grupos de pressão corporativos (HARVEY, 2008).

⁴⁴ ESTAGFLAÇÃO. Situação na economia de um país na qual a estagnação ou o declínio do nível de produção e emprego se combinam com uma inflação acelerada. O fenômeno contraria a teoria clássica segundo a qual a inflação tenderia a declinar com o aumento do desemprego. Fenômeno típico do pós-guerra, a estagflação tem se acentuado em quase todas as economias capitalistas desenvolvidas depois da chamada crise do petróleo (1973-1979). As medidas essencialmente monetaristas adotadas pelos governos estadunidense e britânico para reverter

consolidação do neoliberalismo como nova ortodoxia econômica de regulação da política pública no nível do Estado no mundo capitalista avançado ocorreu propriamente nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha a partir de 1979⁴⁵ (HARVEY, 2008).

Em maio daquele ano, Margareth Thatcher (1979-1990) foi eleita na Grã-Bretanha com a firme intenção de reformar a economia. Duas questões essenciais pautavam seu programa governamental: *i*) combater o arrasador processo de estagnação inflacionária, iniciado nos anos 1960 e *ii*) combater o sindicalismo inglês. Ambas as pautas experimentaram a mesma estratégia de combate, o receituário ortodoxo-recessivo liberal (SILVA, 2013).

A partir do abandono do keynesianismo e da ideia de que as soluções monetaristas do lado da oferta eram fundamentais para a superação da estagflação, Thatcher reconhecia o significado de uma revolução em políticas fiscais e sociais, corroborando uma determinação de acabar com as instituições e práticas políticas do Estado social-democrata que se sedimentaram naquele país desde 1945.

Desta feita, a governante enfrentou o poder sindical, atacou todas as formas de solidariedade social, desmantelou ou reverteu os compromissos do Estado de bem-estar social, privatizou empresas públicas, reduziu impostos, promoveu as iniciativas dos empreendedores e gerou um clima de negócios favorável para induzir um forte fluxo de investimento externo, particularmente do Japão⁴⁶ (HARVEY, 2008).

Subscreveu-se, desse modo, parte do corolário neoliberal, fundamentalmente do “Consenso de Washington”⁴⁷, isto é, sugestões de políticas econômicas, imanes das

essa tendência têm sido acompanhadas, no entanto, por considerável elevação dos preços, dos índices de desemprego e da recessão econômica (SANDRONI, 1999, p. 221).

⁴⁵ Em outubro de 1979, Paul Volcker, presidente do *Federal Reserve Bank* no governo Carter, promoveu uma mudança draconiana na política monetária dos Estados Unidos. O compromisso de longa data do Estado democrático liberal com os princípios do *New Deal*, que significava, em termos gerais, políticas fiscais e monetárias keynesianas, e tinha o pleno emprego como objetivo central, foi abandonado em favor de uma política destinada a conter a inflação sem medir as consequências para o emprego. A taxa real de juros, que com frequência fora negativa durante o surto inflacionário de dois dígitos dos anos de 1970, tornou-se positiva por ordem do *Federal Reserve*. A taxa nominal de juros aumentou repentinamente, depois de algumas elevações e quedas, ficando, em julho de 1981, perto dos 20%. Iniciou-se assim “uma duradoura recessão profunda que esvaziaria as fábricas e destruiria os sindicatos nos Estados Unidos, além de levar países devedores à beira da falência, dando início à longa era de ajustes fiscais”. Essa, argumentou Volcker, era a única saída para a tenebrosa crise de estagflação que caracterizara os Estados Unidos e boa parcela da economia global por todos os anos 1970 (HARVEY, 2008).

⁴⁶ Tornou-se famosa sua declaração: “a sociedade não existe, apenas homens e mulheres individuais” – e, acrescentou depois, “suas famílias” (HARVEY, 2008).

⁴⁷ É válido salientar que as reuniões que culminaram no Consenso de Washington foram realizadas a partir de 1989, em função da crise da dívida externa dos países subdesenvolvidos, especialmente de Brasil, Argentina e México.

instituições financeiras do mundo desenvolvido, que deveriam ser aplicadas nos países da América Latina, de tal modo a produzir redução dos gastos públicos, disciplina fiscal, juros e câmbio de mercado, abertura comercial, eliminação de óbices ao Investimento Direto Estrangeiro (IDE), privatização de estatais, além de desregulamentação de leis econômicas e trabalhistas, segundo preconizava Williamson (1990).

Nesse quadro, a crise econômica enfrentada nos anos 1980 foi vista como fruto da ineficiência estatal, desconsiderando-se todos os aspectos econômicos e estruturais, domésticos e internacionais que a favoreceram. O Estado, demonizado e visto como intrinsecamente ineficiente, foi alçado ao posto de principal responsável pela crise e pelas mazelas econômicas e sociais enfrentadas naquele momento.

Sob o discurso de busca por eficiência na gestão governamental, estabelecia-se uma prescrição geral que pouco atentava para as especificidades dos países, vislumbra a homogeneização de políticas e incluía, invariavelmente, a ampla liberalização econômica, as privatizações e a redução do tamanho do Estado como condições *sine qua non* para superação da crise (COSTA; SILVA, 2019)⁴⁸.

Os seguintes excertos lançam luz sobre as decorrências da adoção do neoliberalismo para a economia política

De produtores de bens e serviços materiais e imateriais, de agentes dinamizadores dos grandes projetos industriais e de obras públicas, de grandes arquitetos das estruturas produtivas nacionais, de reguladores ativos e participativos dos diversos mercados, dos seus tempos e dos seus ritmos de [...] guardi[ões] do[s] tempos, o[s] que fornece[m] a lentidão necessária à gestão do futuro, os Estados são forçados a reduzir-se à caricatura de si mesmos e passam a exercer quase apenas funções reguladoras, e no mínimo possível. (DELMAS, 1993, p. 119, tradução nossa).

Uma fé *cega* no mercado como árbitro em quase todos os assuntos humanos, uma independência *irracional* da lógica dos participantes do mercado, desdém por parte do Estado, expresso no mito do *big government* e aplicação uniforme das prescrições econômicas do Consenso de Washington. (THER *apud* ASH, 2017, p. 51, tradução nossa).

As instituições de mercado, que garantiam condições laborais, de emprego e salariais onde existiam, vão sendo desconstruídas em favor da flexibilização e da crescente liberdade do empregador. (MOTA; LOPES; ANTUNES, 2010, p. 83).

⁴⁸ Com respeito a questões como o poder do monopólio e falhas de mercado, há, na posição neoliberal, contradições suficientes para tornar as práticas neoliberais em desenvolvimento irreconhecíveis diante da aparente pureza da doutrina neoliberal. Por conseguinte, merece cuidadoso exame a tensão entre a teoria do neoliberalismo e a pragmática concreta da liberalização (HARVEY, 2008). Na prática, os resultados da implementação da cartilha do Consenso não foram satisfatórios, produzindo baixas taxas de crescimento e colapso da produção (RODRIK, 2006).

1.4 A abertura seletiva da OCDE

Ao analisar as nuances da governança global, Andrew Hurrell (1999) detectou um amplo movimento coercitivo no período pós-Guerra Fria. Logo, afirmou surgirem novas e múltiplas formas de condicionalidades – ou seja, a aplicação institucionalizada de condições aos fluxos de recursos econômicos com o intuito de induzir mudanças nas políticas domésticas.

O autor não se refere, neste particular, à permuta da condicionalidade como parte integrante de uma barganha econômica específica, ou de um contrato, como na condicionalidade típica do FMI, nos anos 1980. Trata-se, verdadeiramente, da propensão a se utilizar a condicionalidade para promover objetivos inteiramente desvinculados de um fluxo específico de recursos, senão em termos de direitos humanos, democracia, boa governança; de níveis de gastos militares; de políticas relativas à proliferação do uso de energia nuclear; e de políticas ambientais: formas de condicionalidade política evidente que passam a ser institucionalizadas nas políticas praticadas pela comissão de desenvolvimento da OCDE.

De tais formas depende a preservação de sua identidade como instituição, traduzida nos compromissos de manutenção do acervo compartilhado, de participação nos debates e de câmbio de informações quando solicitado. Diante disso, a quantidade de membros da OCDE tende a ser limitada. Em última análise, busca-se, por meio dessa contenção, compartilhar uma solidariedade institucional íntegra, eximida de demandas conflitantes ou mesmo contraditórias por parte dos membros incorporados.

Denis Pinto (2000) esquadrinha, então, que as perspectivas da OCDE são regidas por pressupostos e regras que permeiam um “clube de cavalheiros ocidental”, cujas tintas carregam um primordial sentido de confraria e de interdependência entre seus associados e conclui que a organização não tem vocação universal, embora exerça influência global.

O fim da Guerra Fria e a interdependência crescente da economia mundial resultaram em uma nova conformação da política internacional a partir do início da década de 1990⁴⁹, de sorte a causar reflexos na OCDE, centro irradiador de pensamento econômico para países industrializados, intimamente ligado ao processo de consolidação dos países ocidentais, notadamente, uma percepção de perda de funcionalidade da instituição e uma crise em sua

⁴⁹ Boaventura de Souza Santos (2005, p. 26), no que lhe toca, baliza o processo de globalização a partir dos seguintes eventos: o aumento dramático das desigualdades entre países ricos e países pobres e, no interior de cada país, entre ricos e pobres, a sobrepopulação, a catástrofe ambiental, os conflitos étnicos, a migração internacional massiva, a emergência de novos Estados e a falência ou implosão de outros, a proliferação de guerras civis, o crime globalmente organizado, a democracia formal como condição política para a assistência internacional, etc.

identidade vocacional. Por conseguinte, a OCDE ampliou o número de membros, incorporando não apenas alguns países subdesenvolvidos, como também os países em transição do Leste Europeu⁵⁰.

A fronteira de expansão da organização, em termos do número de seus membros, é função do padrão do desenvolvimento socioeconômico dos países postulantes e do desencadear do movimento de reforma interna que a animava, tendo sido conduzida por dois processos paralelos: o Diálogo sobre Políticas com as economias dinâmicas e o Programa “Parceiros para a Transição”, pactuado com os países do Leste Europeu. O mecanismo de Diálogo sobre Políticas, cujos participantes eram representantes dos governos e dos setores privado e acadêmico de cada país, amparava-se na realização de seminários sobre temas múltiplos: investimentos, políticas comerciais e fiscais e meio ambiente, admitindo

[...] por finalidade promover melhor compreensão das relações econômicas entre a área OCDE e o conjunto das economias dinâmicas, uma maior convergência sobre políticas econômicas de interesse comum e, eventualmente, buscar influenciar a formulação de políticas nos países participantes. (OECD, 1993, p. 124-127).

O “Programa Parceiros para a Transição” consistiu de uma série de instrumentos de assistência técnica aos países da Europa Oriental nos marcos do fim do socialismo real. A estratégia norteou a assistência na concepção e na condução de reformas orientadas para a implementação de mecanismos de ajuda de mercado, assim como a assistência na criação de um ordenamento jurídico e institucional e o desenvolvimento de um sistema de estatística.

Nessa conjuntura, a organização passou a prezar por uma aproximação maior com países subdesenvolvidos, sob a condição de que contassem com significativo relacionamento com os principais países-membros e empenho em se relacionar com a OCDE. Proveu-se, então, a possibilidade da condição de observadores nos comitês aos países selecionados⁵¹.

⁵⁰ Fazem parte da OCDE os membros fundadores: Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e Turquia (1948); os posteriormente admitidos, Alemanha (1955) e Espanha (1959), os que foram incorporados em sua reforma em 1961, Canadá e Estados Unidos, além dos incorporados depois, Japão (1964), Finlândia (1969), Austrália (1971) e Nova Zelândia (1973), México (1994), República Tcheca (1995), Hungria (1996), Polônia (1996), Coreia do Sul (1996), Eslováquia (2000), Chile (2010), Eslovênia (2010), Israel (2010), Colômbia (2020) e Costa Rica (2021).

⁵¹ Presentes às reuniões dos comitês, os observadores, na prática, dispõem de bem poucos direitos, o que reduz, em grande medida, sua participação no processo decisório. Não há, assim, da parte do país observador, qualquer obrigação em relação às conclusões ou proposições dos comitês. No início da década de 1990, o *status* de observador foi concedido a países não-membros: México, Coreia, Hungria, Polônia, República Tcheca, Eslováquia, Rússia e ulteriormente Brasil, Argentina e Chile.

Como signo máximo da racionalidade assinalada, a instituição expandiu-se, após intensos debates, abarcando, na sua composição, os principais países em transição do Leste Europeu – República Tcheca (1995), Hungria (1996), Polônia (1996), - e a Coreia (1996), que manifestou tempos de confluência entre movimentos interno e externo em torno de distintos aspectos de liberalização financeira⁵².

Para além dos critérios mais modelares, inspirados por um ideário comum cooperativo e consensual, como democracia pluralista ocidental, respeito aos direitos humanos e liberalização da economia e da política, a assistência ao desenvolvimento passou a ser elemento basilar no teste de admissão⁵³. Desse modo, Pinto (2000) extrai três parâmetros gerais, não formalizados, tampouco explicitados dos processos de admissão descritos à luz da linha de discurso da organização: enfoque pragmático, ausência de critérios rígidos e aplicados caso-a-caso.⁵⁴

De um viés mais crítico, todavia, aclara que a componente decisiva foi a busca de uma acomodação dos interesses dos membros mais influentes, concertada com a existência de “interesses recíprocos” e a percepção de que o país analisado pudesse ser considerado um “ator importante”. Por esse raciocínio, um conceito é sublinhado, isto é, a noção de “valor agregado” do país candidato, o que exprime o aporte adicional à organização.

⁵² A entrada nesse clube seletivo testemunhava os avanços produtivos no quadro institucional coreano àquele vigente nas economias capitalistas avançadas. A esta altura, as taxas de juro estavam quase totalmente desreguladas; os bancos tinham adquirido liberdade para aumentar o capital, estabelecer agências e explorar outras atividades financeiras; as “corretoras de valores” podiam fazer operações de câmbio, que tenham sido significativamente liberalizadas; a bolsa de valores estava aberta aos investidores estrangeiros, que estavam autorizados também a negociar com títulos públicos e privados, ao passo que os residentes podiam investir em ações no exterior e tomar empréstimos comerciais no mercado externo sem autorização prévia (CRUZ, 2007, p. 272).

⁵³ A esse respeito, a OCDE buscou estreitar o diálogo com o Brasil e outros parceiros-chaves sobre temas relacionados à assistência ao desenvolvimento, com (i) realização de missões ao país; (ii) convites sistemáticos para as reuniões técnicas e de alto nível do Comitê a partir de 2010; (iii) convites para o Brasil participar como avaliador em revisões por pares de membros do Comitê; (iv) propostas de cooperação em matéria de troca de estatísticas; e, mais recentemente, (v) proposta para a realização de projeto-piloto, no Brasil, baseado nos parâmetros do apoio oficial total ao desenvolvimento sustentável (GODINHO, 2018, p. 231).

⁵⁴ No que tange aos países latino-americanos subdesenvolvidos, entre as exigências feitas pela OCDE para a entrada do México, estava a saída do país do G77, do qual era um membro fundador, tendo presidido o grupo em duas ocasiões: 1973-1974 e 1983-1984. Das reformas que foram exigidas do Chile, quatro merecem destaque: i) uma sobre a responsabilidade legal das empresas quanto a questões de suborno de funcionários públicos; ii) uma que previa o intercâmbio de informações bancárias entre os países-membros da OCDE; iii) uma sobre a governança da Codelco (mineradora); e iv) a última sobre o sistema de pensões. Na Colômbia, entre as principais condicionalidades exigidas pelo crivo da OCDE, vale destacar as reformas trabalhistas, de abertura comercial, de governança das estatais, do sistema de justiça e do sistema previdenciário. Além disso, foram incluídas questões que lidam com sustentabilidade, como políticas de tratamento de resíduos químicos industriais e esgoto. O crivo desenvolvido para a Costa Rica é bastante semelhante ao que foi dado para a Colômbia – o pacote de reformas exigido pela OCDE não foi simples. A organização se debruçou sobre um amplo conjunto de áreas e identificou que a “liderança e a coordenação do governo costa-riquenho são frágeis em comparação com seus padrões” (NEVES, 2021).

1.5 O Brasil e a OCDE

A aproximação inicial entre o Brasil e a OCDE efetuou-se no princípio da década de 1990, quando o país integrou o Comitê do Aço⁵⁵ como associado. Nesse período, o desenvolvimento de relações com a organização passou a constituir prioridade da ação externa governamental, coincidindo com a posse do novo presidente brasileiro - Fernando Collor de Mello - comprometido com o que Francisco Rezek, então ministro das Relações Exteriores, chamou de “aprimoramento das relações com o Primeiro Mundo” (PINTO, 2000)⁵⁶.

Nesse contexto, foi enviada uma missão exploratória à OCDE, tendo em vista levantar informações, avaliar as verdadeiras dimensões do processo de admissão de novos membros e examinar o funcionamento dos principais órgãos a comporem a organização para averiguar aqueles a que o Brasil poderia vir a ter interesse em se filiar. À ocasião, procurou-se mais propriamente aprofundar informações sobre o funcionamento da OCDE e das posições dos países-membros com respeito a uma colaboração maior com o Brasil do que solicitar ingresso imediato na instituição.

A missão ratificou o interesse de vários dos países-membros em apoiar um diálogo mais intenso com o Brasil, guiando-se por um processo gradual de aproximação, por meio de participação em número limitado de áreas selecionadas. O adensamento da inserção do Brasil na OCDE, ao longo dos anos, definiu-se, de modo geral, como um “processo complexo de aproximação, conhecimento mútuo e superação de resistências”.

De acordo com Pinto (2000), tal processo passaria, invariavelmente, pela capacidade brasileira em delinear suas áreas de atuação na organização⁵⁷, pela elaboração de mensagem

⁵⁵ De acordo com Pinto (2000), em 1978, quando da constituição do Comitê do Aço na organização, o Brasil, em decorrência de sua expressiva participação no mercado siderúrgico mundial, foi convidado a participar de seus trabalhos. Na ocasião, não pareceu ao governo brasileiro oportuna a aceitação do convite, porque a estrutura do setor era majoritariamente estatal. Em 1986, o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) solicitou à Embaixada em Paris informações sobre a política brasileira na área da cooperação com outros países em desenvolvimento: programas de cooperação, bolsas de estudos concedidas, financiamento de projetos. Em 1987, por sua vez, a OCDE envia missão técnica ao Brasil que manteve contato com diferentes instituições nacionais: Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério de Inovação, Ciência e Tecnologia (MICT), Fazenda, Banco Central (Bacen), Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan).

⁵⁶ Segundo Cassiolato e Erber (1997), os anos 1990 apresentaram uma considerável descontinuidade em relação ao passado. Sob o ângulo político, com a realização de eleições diretas para a Presidência, pelas mudanças no pacto federativo introduzidas pela Constituição de 1988 e pela consolidação de um partido de massas, de esquerda – o Partido dos Trabalhadores (PT); sob o institucional, pela introdução de amplas reformas no aparato estatal, como a privatização das empresas públicas e no plano econômico, pela hegemonia da perspectiva liberal, referendada por duas eleições presidenciais.

⁵⁷ Em um primeiro momento, o Brasil expressou interesse em estabelecer laços com o Centro de Desenvolvimento e a Agência Internacional de Energia, observando-se que o governo brasileiro excluía da cooperação aquelas áreas nas quais teria de assumir obrigações legais, que não estava em condições de cumprir. Destarte, atribuiu-se maior

oficializando essa proposta e por um programa de trabalho conjunto no plano regional, selecionando-se alguns países, a exemplo de Argentina, México e Venezuela, e pela implementação de uma série de medidas administrativas de suporte.

No que tange ao primeiro ponto, foi encaminhado ao Secretariado, em janeiro de 1992, um documento em que constavam as seguintes áreas de interesse: (i) Departamento Econômico, em particular no que concernia aos assuntos relativos à contabilidade nacional e às previsões econômicas; (ii) Comitê de Revisão Econômica e de Desenvolvimento (EDRC); (iii) Comitê de Administração Pública; (iv) Comitê de Indústria; (v) Comitê do Aço e (vi) Comitê do Meio Ambiente.

O estabelecimento do programa de trabalho no plano regional foi implementado parcialmente. No fim de 1992, países selecionados da América Latina, a saber, Brasil, Argentina e México, foram convidados para participar do programa de Diálogo sobre Políticas da organização com as economias subdesenvolvidas, antes limitado aos países do Extremo Oriente.

No que se refere às providências administrativas que dariam apoio à atuação brasileira na OCDE, houve duas sugestões: criação de núcleo na Embaixada em Paris e na Secretaria de Estado e determinação de pontos focais na administração brasileira para estudo dos documentos e a participação nos trabalhos da instituição. Avalia-se que essas propostas não foram implementadas a contento, originando deficiências que têm em muito restringido, nos últimos anos, a atuação do Brasil na organização e o efetivo aproveitamento do esforço enviado e dos recursos alocados.

Progressivamente, contudo, o Brasil passou a compor outros Comitês, de modo a acompanhar discussões sobre boas práticas em diferentes campos. Em 1994, tornou-se membro do Centro de Desenvolvimento da OCDE. Em 1999, o Brasil passou a ser convidado para todas as reuniões ministeriais da OCDE, por decisão do Conselho da entidade. Em 2000, o Brasil assinou a Convenção de Combate à Corrupção de Autoridades Estrangeiras (THORSTENSEN; NOGUEIRA, 2020)⁵⁸.

interesse àqueles comitês que priorizavam a troca de informações, com maior grau de transferência de experiências e conhecimentos entre os membros e menor cobrança de obrigações definidas.

⁵⁸ Nessa perspectiva, em 2003, o Ministério da Fazenda do Brasil instituiu o Ponto de Contato Nacional (PCN) para atender à exigência contida nas diretrizes da OCDE que se refere às empresas multinacionais. O PCN opera como um grupo interministerial e tem por intuito promover a implementação das diretrizes no Brasil e receber alegações de inobservância por ações ou omissões por empresas multinacionais, as quais podem ser apresentadas por qualquer pessoa física ou jurídica (THORSTENSEN; NOGUEIRA, 2020).

Devido ao paulatino comprometimento do Brasil com as atividades da OCDE e à proeminência brasileira no terreno internacional, em maio de 2007, o Conselho Ministerial da OCDE aprovou uma Resolução nomeada *OECD Council Resolution and Enlargement and Enhanced Engagement*⁵⁹, estabelecendo medidas para estreitar a cooperação com Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul, por intermédio de uma política de “ampliação de engajamento”.

A contar desse momento, os países mencionados passaram a ser considerados “parceiros-chaves” da instituição, podendo participar mais facilmente de seus órgãos, comitês e grupos de trabalho como “parceiros”, aderir aos seus instrumentos legais e participar dos informes estatísticos (OECD, 2018).

Thorstensen e Nogueira (2020) relatam que, atualmente, o Brasil atua na vice-presidência do Centro de Desenvolvimento e do Programa de Avaliação Institucional de Estudantes (PISA), dois Conselhos de Administração da organização. Participa, igualmente, como membro ou associado em 27 organismos, projetos e atividades da OCDE e atua, ainda, como participante ou observador de outros 51 organismos, projetos e atividades da instituição⁶⁰.

Constitui índice destacável da aproximação do Brasil a assinatura do Acordo Marco de Cooperação com a OCDE, celebrada em junho de 2015, com a finalidade de estabelecer o diálogo e a cooperação institucionalizada entre o país e aquela instituição em variadas áreas e de determinar encontros anuais para a identificação de outras de cooperação prioritárias, acompanhamento de implementação de políticas, serviços e resultados, bem como estabelecimento de programas bienais conjuntos de trabalho com base em interesses mútuos. De modo complementar, em novembro de 2015, foi assinado o Programa de Trabalho Brasil-OCDE 2016-2017.

Da relação entre o Brasil e a OCDE advêm, nesse sentido, a participação brasileira, desde 2009, como membro no Fórum Global sobre Transparência e Trocas de Informações para Fins Fiscais, criado no âmbito da entidade, e como elaborador do Plano de Ação de Base Tributária e Transferência de Lucros, lançado em 2013, com a identificação de 15 ações destinadas a combater a elisão fiscal internacional.

⁵⁹ Traduz-se *Resolução do Conselho da OCDE e Alargamento e Maior Envolvimento*.

⁶⁰ Como produto do estreitamento das relações Brasil – OCDE, criou-se um espaço específico para o Brasil no *site* da instituição para divulgação de relatórios econômicos periódicos, estatísticas e documentos sobre o Brasil, acessível em <http://www.oecd.org/brazil>.

Da ótica da OCDE (2020), tornar-se membro da instituição significa assumir um compromisso maior de envolvimento e participação em seus diversos órgãos, além de realizar a implementação e harmonização dos instrumentos legais negociados e desenvolvidos pela organização com a legislação e políticas públicas brasileiras, ampliando, nas palavras da instituição, o crescimento econômico e o bem-estar social. Quanto à adesão a tais instrumentos, reconhece-se como tendo aderido a 82 instrumentos⁶¹ (OECD, 2020).

De acordo com o levantamento realizado pelo embaixador Carlos Márcio Cozendey, apresentado em novembro de 2019, além dos 82 instrumentos a que o país aderiu, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil considerava que 65 estavam em processo de adesão ao quadro regulatório brasileiro, sete enfrentariam questões de ordem legal e necessidade de o país oferecer reservas, quatro teriam de resolver questões de ordem política e 19 teriam tanto desafios de ordem jurídica quanto política antes de o governo solicitar a adesão brasileira. Em alguns casos, utiliza-se o termo notificação para a adesão porque, para alguns instrumentos, é suficiente a declaração de adesão pelo país interessado, para outros, é necessário que a OCDE realize um processo de exame (COZENDEY, 2017, p. 32).

Desde 2017, o Brasil mais que dobrou a quantidade de instrumentos a que aderiu, passando de 15% para 33%, enquanto outros 26% estão em processo de notificação de adesão. Para Cozendey, a legislação e as políticas nacionais, geralmente, são compatíveis com a OCDE e o país encontraria maiores dificuldades em compatibilização com apenas 12% dos instrumentos (COZENDEY, 2017, p. 32).

Como demonstrado, a OCDE não mais se caracteriza pela homogeneidade de um grupo de países ricos e, nos últimos anos, tem buscado a aproximação com outros subdesenvolvidos, propondo-se a disseminar e uniformizar normas de políticas econômicas e de relacionamento comercial.

Nesse cenário, o Brasil empenha-se em integrar um processo de adesão, tendo formalizado o pedido de ingresso na organização em maio de 2017, por entender representar um “selo de qualidade” para a sua política econômica e ter facilitada, efetivamente, a captação de financiamento e de investimentos estrangeiros⁶².

⁶¹ Na parte final deste capítulo, nos quadros 1, 2 e 3, estão listados, respectivamente, os órgãos da OCDE nos quais o Brasil atua como membro ou associado, como participante ou observador, bem como os 82 instrumentos que a OCDE considera como aqueles a que o Brasil aderiu.

⁶² Considere-se que os dados do comércio exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) mostram que dos dez maiores importadores de produtos brasileiros, sete são membros da OCDE. Entre

Em 25 de janeiro de 2022, o Conselho da OCDE decidiu abrir as discussões acerca da adesão à entidade pelo Brasil, tendo em vista os critérios de similitude de valores, ator significativo, benefício mútuo e considerações gerais, reconhecendo, dessa maneira, os progressos realizados pelo país no sentido do cumprimento dos quesitos traçados no Quadro de Considerações dos Membros Oficiais, de 1992.

O roteiro, documento institucional em apreço, estabelece os termos, as condições e o processo para a adesão do Brasil, objetivando, no limite, a decisão do Conselho sobre o aceite ou a recusa do país como membro pleno da organização.

Em primeiro lugar, a instituição afirma um conjunto de valores, visão e prioridades a serem partilhados, como apresentado no seguinte discurso presente no documento

Formamos uma comunidade com a mesma visão, empenhada na preservação da liberdade individual, dos valores da democracia, do Estado de direito e da defesa dos direitos humanos. Acreditamos nos princípios de uma economia de mercado aberta e transparente. Guiados pela nossa Convenção, procuraremos o crescimento econômico sustentável e o emprego, protegendo ao mesmo tempo o nosso planeta. O nosso esforço comum é acabar com a pobreza, combater as desigualdades e não deixar ninguém para trás. Queremos melhorar a vida e as perspectivas de todos, dentro e fora da OCDE. Como pioneira global, a OCDE continuará, portanto, a desenvolver análises com base em provas que ajudam a gerar políticas e normas inovadoras para construir economias mais fortes, mais sustentáveis e mais inclusivas, inspirando confiança para sociedades resilientes, receptivas e saudáveis. (OECD, 2022, tradução nossa).

Nessa orientação, consta do texto que o país candidato deve se dispor ao envolvimento construtivo em discussões abertas e francas a fim de encontrar consensos, bem como aceitar os métodos de trabalho únicos da organização, incluindo a revisão por pares, marca distintiva da OCDE (OECD, 2022).

No documento, acrescem-se obrigações da adesão à entidade, dentre as quais salientam-se:

- i) aceitação dos objetivos da organização, tal como estabelecido no artigo 1º da Convenção;
- ii) adesão à Convenção da OCDE e a implementação de todos os compromissos nela estabelecidos;

os dez maiores vendedores de produtos para o Brasil, oito são da OCDE. Os dados, entretanto, também mostram que o Brasil exporta principalmente produtos primários e importa basicamente manufaturas (BRASIL, 2019).

iii) aceitação de todas as decisões, resoluções, regras, regulamentos e conclusões anteriormente adotadas pela organização relativas à sua gestão e funcionamento, incluindo as relativas à governança da organização, às contribuições financeiras dos membros e a outras questões financeiras e orçamentárias;

iv) aceitação das demonstrações financeiras da organização;

v) aceitação dos métodos de trabalho da organização;

vi) aceitação de todos os instrumentos jurídicos substantivos da organização;

vii) submissão a revisões profundas pelos comitês de fundo da OCDE que emitirão um parecer formal ao Conselho após a conclusão da sua revisão técnica. (OECD, 2022).

O Conselho identificou áreas políticas a serem submetidas ao crivo da entidade durante as revisões técnicas, quais sejam,

- i) Reforma estrutural, ou seja, como moldar a agenda de reformas estruturais do país candidato de modo ambicioso como base para um crescimento forte, sustentável, verde e inclusivo.
- ii) Comércio e investimentos abertos, isto é, como reforçar o regime de comércio e investimento aberto do país candidato, à luz do valor de economias de mercado abertas, comerciais, competitivas, sustentáveis e transparentes e como reforçar o comércio internacional fundamentado em regras⁶³.
- iii) Crescimento inclusivo, quer dizer, como colocar em prática políticas sociais e de igualdade de oportunidades eficientes e eficazes, com vista a contribuir para um crescimento inclusivo proporcionado a todos os cidadãos.
- iv) Governança, isto é, como reforçar a governança pública, a integridade e os esforços anticorrupção.
- v) Ambiente, biodiversidade e clima, em outras palavras, como assegurar a proteção efetiva do ambiente e da biodiversidade, e a ação sobre as alterações climáticas⁶⁴.

⁶³ Segundo a OCDE (2022), isto inclui a importância de reforçar o sistema multilateral de comércio com base em regras as quais têm a OMC no seu centro, a oposição à coerção econômica, o nivelamento do campo de ação internacional por meio do aumento da concorrência, uma melhor integração dos países nas cadeias de valor globais e o desmantelamento de barreiras desnecessárias ao comércio internacional, o que beneficia os consumidores e promove o crescimento econômico e a inovação.

⁶⁴ Nas palavras da OCDE (2022), isto inclui a necessidade de medidas de política econômica global alinhadas com os objetivos do Acordo de Paris e, especialmente, com o objetivo de alcançar emissões globais líquidas zero com gases de efeito estufa até 2050, por meio de reduções profundas de emissões permitidas por investimentos públicos e privados. Trata-se, também, da importância de cada país adotar e implementar plenamente políticas públicas em conformidade com seus objetivos climáticos, incluindo a reversão da perda de biodiversidade e do desmatamento, tal como acordado na Conferência das Partes (COP26), em Glasgow.

- vi) Digitalização, ou seja, como fazer avançar uma economia digital inclusiva.
- vii) Infraestruturas, isto é, como investir em infraestruturas de qualidade de uma forma transparente, inclusiva e responsável. (OECD, 2022).

A seguir, o documento lista os comitês que realizam análises de adesão e que emitirão um parecer formal ao Conselho, a partir de avaliações dos seus órgãos subsidiários. São eles:

- i) Comitê de Investimento e o Grupo de Trabalho sobre Conduta Empresarial Responsável;
- ii) Grupo de Trabalho sobre o Suborno nas Transações Comerciais Internacionais;
- iii) Comissão de Governança Corporativa;
- iv) Comissão sobre Mercados Financeiros;
- v) Comissão de Seguros e Pensões Privadas;
- vi) Comissão da Concorrência;
- vii) Comissão para os Assuntos Fiscais;
- viii) Comissão de Política Ambiental;
- ix) Comissão dos Produtos Químicos e Biotecnologia;
- x) Comissão da Governança Pública;
- xi) Comissão de Altos Funcionários do Orçamento;
- xii) Comissão de Política Reguladora;
- xiii) Comissão de Política de Desenvolvimento Regional;
- xiv) Comissão de Estatística e Política Estatística;
- xv) Comissão de Análise da Economia e do Desenvolvimento;
- xvi) Comitê de Política de Educação;
- xvii) Comitê do Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais;
- xviii) Comitê de Saúde;
- xix) Comitê do Comércio e o Grupo de Trabalho sobre Créditos à Exportação;
- xx) Comissão da Agricultura;
- xxi) Comissão das Pescas;
- xxii) Comitê para a Política Científica e Tecnológica;
- xxiii) Comissão da Política da Economia Digital;
- xxiv) Comissão da Política dos Consumidores;
- xxv) Comitê do Aço;
- xxvi) Grupo de Trabalho do Conselho para a Construção Naval⁶⁵ (OECD, 2022).

Em seguida, apresentamos um conjunto de gráficos, figuras, quadros e tabelas que esclarecem a dinâmica de funcionamento da OCDE.

⁶⁵ Detalhes da atuação de cada um dos comitês ou comissões avaliadores supracitados estão disponíveis em: <https://www.oecd.org/latin-america/Roadmap-OECD-Accession-Process-brazil-EN.pdf>.

Tabela 1

Ajuda econômica dos EUA à Europa Ocidental
(milhões de dólares)

<i>Ano</i>	<i>Ajuda militar</i>	<i>Doações</i>	<i>Empréstimos de longo prazo</i>	<i>Total</i>	<i>% sobre importações</i>
1947	43	672	3.737	4.409	24
1948	254	2.866	1.213	4.070	22
1949	170	3.951	503	4.454	26
1950	463	2.775	180	2.955	19
1951	1.112	2.317	84	2.401	11
1952	2.151	1.453	453	1.906	9

Fonte: MAURICE NIVEAU (1976)

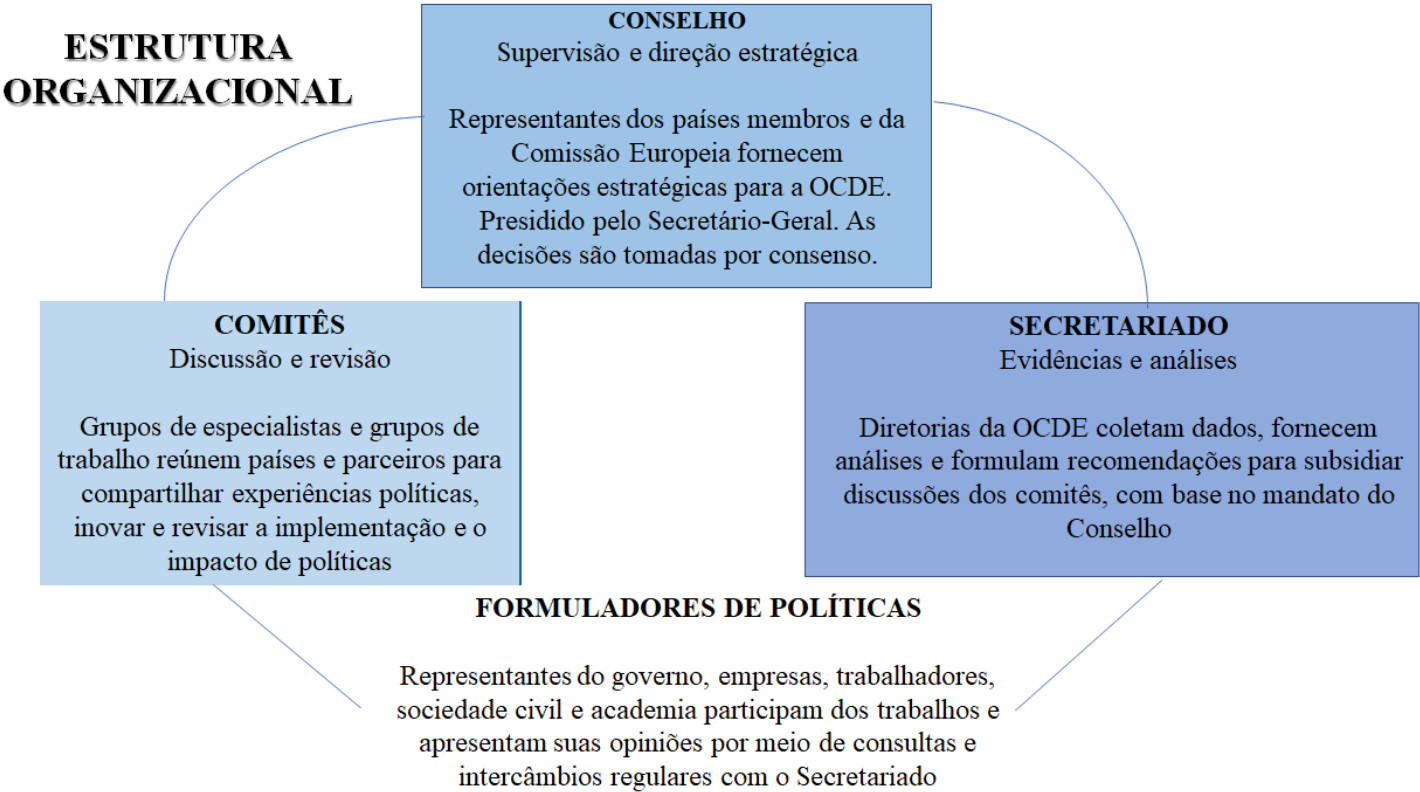
Tabela 2

Produto Interno Bruto (1870-1973) (Taxas anuais médias de crescimento)

	<i>1870-1913</i>	<i>1913-1950</i>	<i>1950-1973</i>
<i>Estados Unidos</i>	3,94	2,84	3,92
<i>França</i>	1,63	1,15	5,02
<i>Alemanha</i>	2,81	1,06	5,99
<i>Holanda</i>	2,20	2,43	4,74
<i>Reino Unido</i>	1,90	1,19	2,96
<i>Japão</i>	2,34	2,24	9,25

Fonte: MADDISON (1995, p. 41)

Figura 1

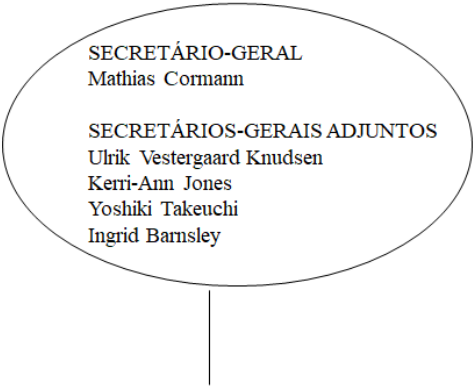


Fonte: Adaptado de OECD (2022).

Figura 2

QUADRO DA ORGANIZAÇÃO

SECRETÁRIO-GERAL



Gabinete do secretário-geral
Unidade consultiva sobre questões multidisciplinares
Centro de cooperação com não-membros
Secretariado do Conselho e do Comitê Executivo
Diretoria para assuntos jurídicos
Gabinete do auditor-geral

DIRETORIAS

Diretoria de desenvolvimento e cooperação	Departamento de economia	Diretoria para educação	Diretoria de empregos e assuntos sociais	Diretoria de empregos e assuntos sociais
Diretoria de meio-ambiente	Diretoria executiva	Diretoria para assuntos financeiros e empresariais	Assuntos públicos e diretoria de comunicações	Governança pública e Diretoria de desenvolvimento territorial
Diretoria para Ciência, Tecnologia e Indústria	Diretoria de estatística	Centro de política e administração fiscal	Diretoria de comércio e agricultura	

Fonte: Adaptado de OECD (2021).

Quadro 1 – Brasil como membro ou associado em órgãos da OCDE

Grupo Consultivo para a Cooperação com as Economias Parceiras	Arranjo para Sementes de Crucífera e outras Espécies de Petróleo ou Fibra
Comitê dos Produtos Químicos	Arranjo para sementes de gramíneas e leguminosas
Subgrupo de Peritos em Assistência Administrativa Mútua em Matéria Fiscal	Arranjo para Milho e Sorgo
Fórum sobre Práticas Fiscais Nocivas	Arranjo para Vegetais
Fórum sobre Administração Fiscal	Comitê do Aço
Fórum Global Grupo AEOI	Força Tarefa sobre a Economia Digital
Grupo de Revisão por Pares do Fórum Global	Conselho Diretivo do Centro de Desenvolvimento
Conselho Diretivo do Centro de Desenvolvimento	Grupo de Trabalho de Coordenadores Nacionais do Programa de Diretrizes de Testes
Rede INES para o Desenvolvimento de Dados sobre o mercado de trabalho e os resultados sociais da educação	Grupo de Trabalho sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais
Rede INES para coleta e adjudicação de informações descritivas no nível do sistema sobre estruturas, políticas e práticas educativas	Grupo de Trabalho sobre Boas Práticas de Laboratório
Comitê de Investimento	Grupo de Trabalho nº6 sobre a Tributação das Empresas Multinacionais
Arranjo da OCDE para a Aplicação de Normas Internacionais para Frutas e Produtos Hortícolas	Grupo de Trabalho sobre Indicadores de Sistemas Educativos
Programa para o Conselho Diretivo de Avaliação de Estudantes Internacionais	Programa para o Conselho Diretivo de Avaliação de Estudantes Internacionais
Arranjo para Cereais	

Fonte: Dados OCDE (OECD, 2018). Elaboração CCGI-EESP/ FGV. Tradução nossa.

Quadro 2 - Brasil como participante ou observador em órgãos da OCDE

Grupo de Trabalho Consultivo sobre os Códigos de Liberalização da OCDE	Grupo de Trabalho nº10 sobre Intercâmbio de Informações e Cumprimento Fiscal
Comissão da Agricultura	Grupo de Trabalho nº11 sobre Planejamento Fiscal Agressivo Comitê de Política Científica e Tecnológica
Comitê de Política Científica e Tecnológica	Grupo de Trabalho nº2 sobre Concorrência e Regulação
Comissão dos Assuntos Fiscais	Grupo de Trabalho nº2 sobre Análise Política Fiscal e Estatísticas Fiscais
Comissão de Estatística e Política Estatística	Grupo de Trabalho nº3 sobre Cooperação e Aplicação da Lei
Comitê do Concurso	Grupo de Trabalho nº6 sobre a Tributação das Empresas Multinacionais
Fórum sobre Práticas Fiscais Nocivas	Grupo de Trabalho nº9 sobre Impostos sobre o Consumo
Grupo sobre Mercados de <i>Commodities</i>	Grupo de Trabalho de Peritos Nacionais em Indicadores de Ciência e Tecnologia
Fórum de Alto Nível de Risco	Grupo de Trabalho dos Técnicos Superiores do Orçamento
Comitê de Investimento	Grupo de Trabalho de Altos Funcionários de Governos Digitais
Grupo de Trabalho Conjunto sobre Agricultura e Comércio	Grupo de Trabalho de Altos Funcionários Responsáveis pela Integridade Pública
Grupo de Trabalho Conjunto sobre Comércio e Ambiente	Grupo de Trabalho dos Principais Profissionais em Contratação Pública
Rede de Funcionários do Orçamento Parlamentar e Instituições Fiscais Independentes	Grupo de Trabalho sobre o Comitê Comercial
Rede de Altos Funcionários de Infraestruturas	Grupo de Trabalho sobre Políticas e Mercados Agrícolas
Rede sobre Gestão Financeira	Grupo de Trabalho sobre Biotecnologia, Nanotecnologia e Tecnologias Convergentes
Rede sobre orçamentação de gênero	Grupo de Trabalho sobre Segurança dos Produtos de Consumo
Rede sobre Desempenho e Resultados	Grupo de Trabalho de Estatísticas Financeiras
Fórum Mundial da Ciência da OCDE	Grupo de Trabalho sobre Inovação e Política Tecnológica
Programa de Inquérito Internacional para o Ensino e Aprendizagem Conselho de Administração	Grupo de Trabalho sobre Estatísticas do Comércio Internacional de Bens e Serviços
Comissão de Governança Pública	Grupo de Trabalho sobre Medição e Análise da Economia Digital

Comitê de Política Reguladora	Grupo de Trabalho sobre Contas Nacionais
Altos Funcionários de Centros de Governo	Grupo de Trabalho sobre Pensões Privadas
Força Tarefa sobre a Economia Digital	Grupo de Trabalho sobre Emprego e Gestão Pública
Comitê Comercial	Grupo de Trabalho sobre PME e Empreendedorismo
Grupo de Trabalho sobre Estatísticas de Investimento Internacional	Grupo de Trabalho sobre Propriedade do Estado e Práticas de Privatização
Grupo de Trabalho nº1 sobre Convenções Fiscais e Questões Conexas	

Fontes: Dados OCDE. (OECD, 2018). Elaboração CCGI-EESP/FGV. Tradução nossa.

Quadro 3 – Os 82 instrumentos que a OCDE considera como aderidos pelo Brasil

Agricultura e Alimentação
Recomendação do Conselho sobre a Orientação da OCDE-FAO para Cadeias de Abastecimento Agrícola Responsável (02/10/2019)
Decisão do Conselho de Revisão dos Códigos Normativos da OCDE para os Ensaiois Oficiais de Tratores Agrícolas e Florestais (06/06/2019)
Decisão do Conselho de Revisão do Arranjo da OCDE para a Aplicação das Normas Internacionais de Frutas e Vegetais (23/02/2018)
Declaração sobre Melhores Políticas para Alcançar um Sistema Alimentar Mundial Produtivo, Sustentável e Resiliente (13/10/2016)
Decisão do Conselho de Revisão dos Sistemas da OCDE para a Certificação Varietal ou o Controle das Sementes em Movimento no Comércio Internacional (10/12/1999)
Anticorrupção e Integridade
Recomendação do Conselho sobre a Orientação da OCDE-FAO para Cadeias de Abastecimento Agrícola Responsável (02/10/2019)
Recomendação do Conselho sobre Suborno e Créditos à Exportação Apoiados Oficialmente (13/03/2019)
Recomendação do Conselho sobre as Orientações para uma Conduta Empresarial Responsável da OCDE (30/05/2018)
Recomendação do Conselho sobre as Orientações para o Envolvimento Significativo das Partes Interessadas no Sector Extrativo (16/11/2017)
Recomendação do Conselho sobre as Orientações de Diligência para Cadeias de Fornecimento Responsável no Setor do Vestuário e do Calçado da OCDE (17/05/2017)
Recomendação do Conselho sobre a luta contra a fraude nas licitações nos contratos públicos (16/05/2017)
Recomendação do Conselho de Cooperação para o Desenvolvimento Atores sobre a Gestão do Risco de Corrupção (16/11/2016)
Declaração sobre a Luta contra o Suborno Estrangeiro - Para uma Nova Era de Aplicação da Lei (16/03/2016)
Recomendação do Conselho sobre a Orientação de Diligência para Cadeias de Fornecimento Responsável de Minerais de Áreas Afetadas por Conflitos e de Alto Risco (25/05/2011)
Declaração sobre Propriedade, Integridade e Transparência na Conduta dos Negócios e Finanças Internacionais (28/05/2010)
Convenção sobre o Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais (Aberto para assinatura: 17 de dezembro de 1997; Entrada em vigor em: 15 de fevereiro de 1999) (23/10/2000)
Declaração sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais (14/11/1997)
Recomendação do Conselho sobre Medidas Fiscais para o Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais (14/11/1997)
Decisão do Conselho sobre as Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais (14/11/1997)
Recomendação do Conselho para a continuação do combate ao suborno de funcionários públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais (14/11/1997)

Desenvolvimento
Recomendação do Conselho de Cooperação para o Desenvolvimento Atores sobre a Gestão do Risco de Corrupção (16/11/2016)
Declaração sobre o aumento da produtividade para o crescimento inclusivo (27/06/2018)
Recomendação do CAD sobre Boas Práticas de Juramento (08/10/2018)
Educação
Recomendação do Conselho relativa às Diretrizes para as Disposições de Qualidade no Ensino Superior Transfronteiriço (23/05/2019)
Declaração sobre as Práticas Educativas Futuras no Contexto Social e Econômico em Mudança (27/06/2018)
Ambiente
Recomendação do Conselho relativa ao intercâmbio de informações relacionadas com a exportação de produtos químicos proibidos ou severamente restringidos (12/12/2018)
Recomendação do Conselho relativa aos ensaios e avaliações de segurança dos nanomateriais manufaturados (12/12/2018)
Recomendação do Conselho relativa à criação e implementação de registros de emissões e transferências de poluentes (PRTR) (12/12/2018)
Declaração sobre a redução do risco de chumbo (12/12/2018)
Decisão-Recomendação do Conselho sobre o Cumprimento dos Princípios de Boas Práticas de Laboratório (29/03/2011)
Decisão do Conselho relativa à aceitação mútua de dados na avaliação de produtos químicos (29/03/2011)
Finanças e investimento
Recomendação do Conselho sobre a Governança Orçamental (03/03/2020)
Recomendação do Conselho sobre a Orientação da OCDE-FAO para Cadeias de Abastecimento Agrícola Responsável (02/10/2019)
Recomendação do Conselho sobre Exceções ao Tratamento Nacional e Medidas Relacionadas ao Acesso ao Crédito Bancário Local e ao Mercado de Capitais (18/09/2019)
Recomendação do Conselho relativa às Diretrizes sobre a Governança das Seguradoras (22/07/2019)
Recomendação do Conselho sobre Boas Práticas de Gestão de Sinistros de Seguros (22/07/2019)
Recomendação do Conselho sobre Investimento Público Eficaz por meio dos Níveis de Governo (11/07/2018)
Recomendação do Conselho sobre as Orientações para uma Conduta Empresarial Responsável da OCDE (30/05/2018)
Declaração sobre o reforço das PME e do empreendedorismo para a produtividade e o crescimento inclusivo (23/02/2018)
Recomendação do Conselho sobre as Orientações para o Envolvimento Significativo das Partes Interessadas no Setor Extrativo (16/11/2017)
Recomendação do Conselho sobre as Orientações de Diligência para Cadeias de Fornecimento Responsável no Setor do Vestuário e do Calçado da OCDE (17/05/2017)
Recomendação do Conselho relativa aos princípios de alto nível em matéria de proteção dos consumidores financeiros (17/07/2012)

Recomendação do Conselho sobre a Orientação de Diligência para Cadeias de Fornecimento Responsável de Minerais de Áreas Afetadas por Conflitos e de Alto Risco (25/05/2011)
Declaração sobre Propriedade, Integridade e Transparência na Conduta dos Negócios e Finanças Internacionais (28/05/2010)
Acordo setorial sobre os créditos à exportação de aeronaves civis (30/07/2007)
Declaração Ministerial de Istambul sobre a Promoção do Crescimento de PME Inovadoras e Internacionalmente Competitivas (05/06/2004)
A Carta de Bolonha sobre políticas para as PME (15/06/2000)
Declaração sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais (14/11/1997)
Recomendação do Conselho sobre as Exceções ao Tratamento Nacional e Medidas Relacionadas com o Tratamento Nacional na Categoria de Ajudas e Subsídios Oficiais (14/11/1997)
Decisão do Conselho sobre as Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais (14/11/1997)
Recomendação do Conselho relativa a Exceções ao Tratamento Nacional e Medidas Relacionadas com o Tratamento Nacional respeitantes ao Investimento por Empresas Estabelecidas sob Controle Estrangeiro (14/11/1997)
Decisão do Conselho sobre a imposição de requisitos conflituosos às empresas multinacionais (14/11/1997)
Recomendação do Conselho sobre Exceções ao Tratamento Nacional e Medidas Relacionadas com o Tratamento Nacional relativas ao Setor dos Serviços (14/11/1997)
Recomendação do Conselho sobre as medidas dos países-membros relativas ao tratamento nacional das empresas controladas por estrangeiros nos países-membros da OCDE e com base em considerações de ordem pública e de interesse essencial de segurança (14/11/1997)
Terceira Decisão revista do Conselho relativa ao tratamento nacional (14/11/1997)
Decisão do Conselho sobre Incentivos e Desincentivos ao Investimento Internacional (14/11/1997)
Governança
Recomendação do Conselho sobre a Governança Orçamental (03/03/2020)
Recomendação do Conselho sobre a Orientação da OCDE-FAO para Cadeias de Abastecimento Agrícola Responsável (02/10/2019)
Recomendação do Conselho relativa às Diretrizes sobre a Governança das Seguradoras (22/07/2019)
Recomendação do Conselho relativa a uma ação eficaz contra os cartéis do núcleo duro (02/07/2019)
Declaração sobre a Inovação do Setor Público (22/05/2019)
Recomendação do Conselho sobre a análise das fusões (25/03/2019)
Recomendação do Conselho sobre Suborno e Créditos à Exportação Apoiados Oficialmente (13/03/2019)
Recomendação do Conselho sobre Estratégias de Governo Digital (12/02/2019)
Recomendação do Conselho sobre Princípios para a Elaboração de Políticas na Internet (06/11/2018)
Recomendação do Conselho sobre Princípios para a Elaboração de Políticas na Internet (06/11/2018)
Recomendação do Conselho para um melhor acesso e uma utilização mais eficaz da informação do setor público (06/11/2018)

Recomendação do Conselho para facilitar a cooperação entre as autoridades fiscais e outras autoridades responsáveis pela aplicação da lei no combate aos crimes graves (20/07/2018)
Declaração para o Futuro da Economia da <i>Internet</i> (Declaração de Seul) (27/06/2018)
Recomendação do Conselho sobre as Orientações para o Envolvimento Significativo dos Intervenientes no Setor Extrativo (16/11/2017)
Recomendação do Conselho sobre as Orientações de Diligência para Cadeias de Fornecimento Responsável no Sector do Vestuário e do Calçado da OCDE (17/05/2017)
Recomendação do Conselho sobre a luta contra a fraude nas licitações nos contratos públicos (16/05/2017)
Recomendação do Conselho relativa à separação estrutural nas indústrias regulamentadas (16/05/2017)
Recomendação do Conselho de Cooperação para o Desenvolvimento Atores sobre a Gestão do Risco de Corrupção (16/11/2016)
Declaração sobre a Luta contra o Suborno Estrangeiro - Para uma Nova Era de Aplicação da Lei (16/03/2016)
Recomendação do Conselho sobre Princípios de Governança Corporativa (16/11/2015)
Recomendação do Conselho relativa à cooperação internacional em matéria de inquéritos e processos de concorrência (28/11/2014)
Recomendação do Conselho sobre a Orientação de Diligência para Cadeias de Fornecimento Responsável de Minerais de Áreas Afetadas por Conflitos e de Alto Risco (25/05/2011)
Declaração sobre Propriedade, Integridade e Transparência na Conduta dos Negócios e Finanças Internacionais (28/05/2010)
Recomendação do Conselho sobre Medidas Fiscais para o Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais (14/11/1997)
Recomendação do Conselho para a continuação do combate ao suborno de funcionários públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais (14/11/1997)
Indústria e serviços
Recomendação do Conselho sobre a avaliação da concorrência (11/12/2019)
Recomendação do Conselho relativa a uma ação eficaz contra os cartéis do núcleo duro (02/07/2019)
Recomendação do Conselho sobre a análise das fusões (25/03/2019)
Recomendação do Conselho sobre a defesa do consumidor no comércio electrónico (02/08/2018)
Declaração sobre o reforço das PME e do empreendedorismo para a produtividade e o crescimento inclusivo (23/02/2018)
Recomendação do Conselho sobre as Orientações de Diligência para Cadeias de Fornecimento Responsável no Setor do Vestuário e do Calçado da OCDE (17/05/2017)
Recomendação do Conselho sobre a luta contra a fraude nas licitações nos contratos públicos (16/05/2017)
Recomendação do Conselho relativa à separação estrutural nas indústrias regulamentadas (16/05/2017)

Recomendação do Conselho relativa à cooperação internacional em matéria de inquéritos e processos de concorrência (28/11/2014)
Recomendação do Conselho sobre a Orientação de Diligência para Cadeias de Fornecimento Responsável de Minerais de Áreas Afetadas por Conflitos e de Alto Risco (25/05/2011)
Declaração Ministerial de Istambul sobre a Promoção do Crescimento de PME Inovadoras e Internacionalmente Competitivas (05/06/2004)
A Carta de Bolonha sobre políticas para as PME (15/06/2000)
Recomendação do Conselho sobre Exceções ao Tratamento Nacional e Medidas Relacionadas com o Tratamento Nacional relativas ao Setor dos Serviços (14/11/1997)
Diretrizes Multilaterais (Extrato do Anexo à Decisão que institui o Comité do Aço) (17/06/1996)
Desenvolvimento Regional, Rural e Urbano
Declaração sobre políticas para construir melhores futuros para regiões, cidades e zonas rurais (20/03/2019)
Recomendação do Conselho sobre Investimento Público Eficaz por meio dos Níveis de Governo (11/07/2018)
Ciência e Tecnologia
Recomendação do Conselho sobre Segurança Digital de Atividades Críticas (11/12/2019)
Recomendação do Conselho sobre Inteligência Artificial (22/05/2019)
Declaração sobre a Inovação do Setor Público (22/05/2019)
Recomendação do Conselho sobre Estratégias de Governo Digital (12/02/2019)
Declaração sobre a Economia Digital: Inovação, Crescimento e Prosperidade Social (Declaração de Cancún) (06/11/2018)
Recomendação do Conselho sobre Princípios para a Elaboração de Políticas na Internet (06/11/2018)
Recomendação do Conselho para o Desenvolvimento da Banda Larga (06/11/2018)
Recomendação do Conselho sobre Serviços de Roaming Móvel Internacional (06/11/2018)
Recomendação do Conselho para um melhor acesso e uma utilização mais eficaz da informação do setor público (06/11/2018)
Recomendação do Conselho sobre cooperação transfronteiriça na aplicação da lei contra o <i>spam</i> (06/11/2018)
Recomendação do Conselho sobre a Gestão dos Riscos da Segurança Digital para a Prosperidade Económica e Social (06/11/2018)
Recomendação do Conselho sobre a defesa do consumidor no comércio eletrónico (02/08/2018)
Declaração para o Futuro da Economia da Internet (Declaração de Seul) (27/06/2018)
Declaração sobre Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação para a Era Global e Digital (21/10/2015)
Tributação
Recomendação do Conselho relativa a um Acordo Modelo da OCDE para a realização de exames fiscais simultâneos (20/07/2018)
Recomendação do Conselho sobre a implementação das propostas contidas no Relatório de 1998 sobre a concorrência fiscal prejudicial (20/07/2018)
Recomendação do Conselho relativa à anulação do Tratado Fiscal (20/07/2018)
Recomendação do Conselho sobre Evasão e Evasão Fiscal (20/07/2018)

Recomendação do Conselho para facilitar a cooperação entre as autoridades fiscais e outras autoridades responsáveis pela aplicação da lei no combate aos crimes graves (20/07/2018)
Recomendação do Conselho sobre a luta contra a concorrência fiscal prejudicial (20/07/2018)
Recomendação do Conselho sobre a utilização de números de identificação fiscal num contexto internacional (20/07/2018)
Recomendação do Conselho sobre a Concessão e Concepção de Poupança Fiscal em Convenções Fiscais (20/07/2018)
Recomendação do Conselho relativa à Prevenção da Dupla Tributação em Matéria de Impostos sobre Heranças e Heranças e sobre Presentes (20/07/2018)
Protocolo que altera a Convenção sobre Assistência Administrativa Mútua em Matéria Fiscal (20/07/2018)
Declaração sobre o intercâmbio automático de informações em matéria fiscal (20/07/2018)
Declaração sobre Erosão de Base e Transferência de Lucros (29/05/2013)
Recomendação do Conselho sobre Medidas Fiscais para o Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais (14/11/1997)
Comércio
Recomendação do Conselho sobre a avaliação da concorrência (11/12/2019)
Decisão do Conselho que revê os Códigos Padrão da OCDE para os Ensaiois Oficiais dos Tratores Agrícolas e Florestais (06/06/2019)
Recomendação do Conselho relativa a uma ação eficaz contra os cartéis do núcleo duro (02/07/2019)
Recomendação do Conselho sobre a análise das fusões (25/03/2019)
Recomendação do Conselho sobre Suborno e Créditos à Exportação Apoiados Oficialmente (13/03/2019)
Declaração sobre política comercial (23/11/2018)
Recomendação do Conselho relativa à separação estrutural nas indústrias regulamentadas (16/05/2017)
Declaração sobre Melhores Políticas para Alcançar um Sistema Alimentar Global Produtivo, Sustentável e Resiliente (13/10/2016)
Recomendação do Conselho relativa à cooperação internacional em matéria de inquéritos e processos de concorrência (28/11/2014)
Acordo setorial sobre os créditos à exportação de aeronaves civis (30/07/2007)
Decisão do Conselho de Revisão dos Sistemas da OCDE para a Certificação Varietal ou o Controle das Sementes em Movimento no Comércio Internacional (10/12/1999)

Fonte: Dados OCDE (OECD, 2020). Elaboração CCGI-EESP/FGV. Tradução nossa.

CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NA OCDE

Na seção inicial do presente capítulo, abordaremos a literatura referente ao entendimento dos sistemas de inovação e do fenômeno inovativo propriamente dito. Pretendemos, na divisão seguinte, expor o quadro teórico-analítico acerca das políticas de C, T&I, diagnosticadas e recomendadas pela OCDE. Então, no item subsequente, tecemos um exame crítico à lógica da entidade, a partir da concepção que se elabora em seus relatórios, considerando a realidade, as demandas e as especificidades dos países subdesenvolvidos.

2.1 Políticas e perspectivas dos sistemas de inovação: uma introdução

Cassiolato e Lastres (2000) identificam como consensual no intenso debate a respeito do processo contemporâneo de globalização o fato de que a inovação e o conhecimento são fatores vitais que determinam a competitividade e o desenvolvimento de nações, regiões, setores econômicos, empresas e até indivíduos. A globalização, afirmam, tem acirrado a concorrência que cada vez mais é fundada em conhecimento⁶⁶. Por este lado, Stiglitz (2015) sustenta que um dos objetivos da política econômica deve ser a criação de políticas e estruturas que aumentem tanto o aprendizado quanto aquilo que decorre do transbordamento do aprendizado.

Desse ângulo, a criação de uma sociedade que aprende tem mais possibilidade de aumentar efetivamente os padrões de vida em vez de promover melhorias pequenas na eficiência econômica. Para os países subdesenvolvidos tal aspecto é primordial. Grande parte da diferença de renda *per capita* entre eles e os mais avançados pode ser atribuída a diferenças de conhecimento. Dito de outra forma, políticas que transformaram suas economias e sociedades em “sociedades de aprendizagem” e que lhes permitiriam reduzir a lacuna no conhecimento, com aumentos marcantes nas receitas. O desenvolvimento envolve aprender e como aprender.

De acordo com Brito Cruz e Pacheco (2004), a análise econômica contemporânea incorporou uma visão complexa e sofisticada dos determinantes do conhecimento e da

⁶⁶ O novo panorama mundial implicou forte ruptura com a relativa estabilidade do padrão técnico que prevaleceu no pós-guerra. No bojo de uma brutal elevação dos custos de desenvolvimento tecnológico e da enorme difusão da microeletrônica em inúmeros campos da produção e do consumo, verificaram-se uma convergência tecnológica cada vez mais rápida entre os terrenos da informática e das comunicações e o surgimento de inovações disruptivas em outros terrenos, dos quais a biotecnologia e a nanotecnologia são as expressões mais acabadas (BRITO CRUZ; PACHECO, 2004).

tecnologia, trazendo à baila algumas das ideias de Joseph A. Schumpeter (2017, p. 119), registradas a seguir.

O capitalismo é, por natureza, uma forma ou método de transformação econômica e não só não é, como não pode ser estacionário. E o caráter evolucionário do processo capitalista não se deve meramente ao fato de a vida econômica transcorrer em um ambiente social e natural que se transforma incessantemente e cujas transformações alteram os dados da ação econômica; esse fato é importante e essas mudanças (guerras, revoluções e assim por diante) geralmente condicionam as mutações industriais, mas não são a sua principal força motriz. Esse caráter evolucionário também não se deve a um crescimento quase automático da população e do capital ou aos caprichos dos sistemas monetários, que tampouco figuram entre as principais causas motrizes. O impulso fundamental que põe e mantém em movimento a máquina capitalista é dado pelos novos bens de consumo, os novos métodos de produção ou transporte, os novos mercados e as novas formas de organização industrial criadas pela empresa capitalista.

Sendo assim, Cassiolato e Lastres (2005) argumentam que países capazes de definir e implementar novas estratégias de reforço e ampliação de suas políticas científicas, tecnológicas e industriais têm obtido resultados mais consistentes tanto em termos do aproveitamento das oportunidades sociais, políticas e econômicas apresentadas, como pela superação das dificuldades inerentes ao processo de transformação produtiva.

O avanço do conhecimento humano não é fruto de uma ação individual, mas se desenvolve socialmente (BRITO CRUZ; PACHECO, 2004). Assim, conforme a literatura dos estudos de inovação, um dos aspectos estruturantes desse fenômeno alude ao conceito de ambiente institucional, descrito como uma perspectiva holística e interdisciplinar que demonstra o modo a partir do qual fatores econômicos, sociais, políticos, organizacionais e institucionais conformam um sistema de inovação⁶⁷ e influenciam em desenvolvimento, difusão e uso das inovações. A noção de inovação propriamente dita amplia-se e abrange elementos intangíveis e não obrigatoriamente tecnológicos como, por exemplo, as inovações em processos organizacionais e serviços. Enfatiza-se, nessa abordagem, o papel das instituições e o caráter interdependente e não-linear da inovação (EDQUIST, 2005).

⁶⁷ O sistema de inovação é conceituado como um conjunto de instituições distintas que contribuem para o desenvolvimento da capacidade de inovação e aprendizado de um país, região, setor ou localidade – e também o afetam. Constituem-se de elementos e relações que interagem em produção, difusão e uso do conhecimento. A ideia básica do conceito de sistemas de inovação é que o desempenho inovativo depende não apenas do desempenho de empresas e organizações de ensino e pesquisa, mas também de como elas interagem entre si e com vários outros atores, e como as instituições – inclusive as políticas – afetam o desenvolvimento dos sistemas. Entende-se, deste modo, que os processos de inovação que ocorrem no âmbito da empresa são, em geral, gerados e sustentados por suas relações com outras empresas e organizações, ou seja, a inovação consiste em um fenômeno sistêmico e interativo, caracterizado por diferentes tipos de cooperação (CASSIOLATO; LASTRES, 2000).

Utilizando-se desse enfoque, Fagerberg (2005) aponta que as ações inovadoras das empresas, em sua maioria, dependem consideravelmente de fontes externas e inserem-se em uma ampla estrutura que envolve processos políticos, infraestrutura de pesquisa pública, isto é, universidades, institutos de pesquisa, apoio de fontes públicas, bem como instituições financeiras, capacitação e habilidades dos recursos humanos. A configuração do sistema tenderá a facilitar determinados modelos de interação e resultados e a dificultar outros, pautando, em certo sentido, trajetórias de desenvolvimento, traduzidas em comportamento dos atores e interação entre as instituições.

A interpretação em estudo tem como foco os processos de inovação e aprendizado ao demonstrar que a inovação envolve a produção de conhecimento, mas também a combinação daquele existente de um novo modo. Nesta literatura, há o reconhecimento de que não é possível determinar um modelo ideal de sistema de inovação. Desta forma, a comparação entre eles deve se dar tomando por base os modelos existentes realmente, e não um sistema perfeito e outro real (LUNDVALL, 1988; FREEMAN, 1995; NELSON 2006; ROSENBERG, 2006).

A abordagem de sistemas de inovação preconiza que esta normalmente resulta de processos de conhecimento e aprendizagem complexos, interativos e cumulativos, de tal forma que dela participam diversos atores (ASHEIM; SMITH; OUGHTON, 2011).

Destarte, o sistema de inovação abrange instituições que contribuem para a inovação, contemplando as relações entre centros de pesquisa, universidades e empresas. Valida-se, adicionalmente, a ideia de que a inovação vem em múltiplas formas e resulta de interdependências entre uma variedade de atores.

Como resultado, esta nova compreensão da inovação teve profundas implicações políticas. Uma delas, paradigmática, é a de que a política de inovação não deve enfatizar apenas o fortalecimento das capacidades de Pesquisa & Desenvolvimento (P&D), mas, deve apoiar a circulação de conhecimentos entre todos os atores envolvidos na sua geração de inovação (ASHEIM; GRILLITSCH; TRIPPL, 2015).

Nos escritos acerca dos Sistemas Nacionais de Inovação (SNI) identificam-se as condições institucionais locais historicamente construídas e reforça-se o feito cumulativo do aprendizado⁶⁸. Dessa maneira, Cassiolato e Lastres (2005) e Guimarães *et al.* (2007) apontam

⁶⁸ O modelo de dependência de trajetória “rejeita o postulado tradicional de que as mesmas forças operativas gerarão os mesmos resultados em todos os lugares em favor da visão de que o efeito de tais forças será mediado por características contextuais de uma dada situação frequentemente herdadas do passado” (HALL; TAYLOR, 1996, p. 941).

o papel do progresso técnico como força motriz da dinâmica capitalista⁶⁹, sujeita, sem embargo, a projeções globais diferenciadas⁷⁰.

Nesta literatura, se são evidentes a importância do ambiente nacional e o reconhecimento da capacidade de produzir inovação como elementos a explicarem as diferenças de desempenho entre firmas, regiões e países, pouca atenção foi dada ao meio internacional e à relação entre países e regiões, em outras palavras, às características internacionais que auxiliam ou dificultam as trajetórias tecnológicas de um país, influenciando sua capacidade de competir no domínio produtivo e no comércio internacional (COSTA; MENEZES; FRANZONI, 2016)⁷¹.

As assimetrias internacionais, econômicas e tecnológicas, por seu turno, podem aprofundar-se principalmente pelas assimetrias também estabelecidas em relação ao conhecimento e ao aprendizado⁷². Na formulação de Guimarães *et al.* (2007), mais importantes do que as assimetrias tecnológicas, são as assimetrias que implicam a impossibilidade de acessar, compreender, absorver, dominar, usar e difundir conhecimentos⁷³.

Para Lundvall e Borrás (2004), a base analítica da política de inovação pode ser um ajuste das percepções gerais sobre o que constitui uma boa prática, dado o contexto global em

⁶⁹ Celso Furtado (1978) entende o progresso técnico como parte da criatividade humana que se direciona para ampliar as possibilidades de acumulação do capital e de uso das forças produtivas, proporcionando ganhos de produtividade e crescimento econômico.

⁷⁰ Nesse ambiente, M. Beaud (1987) enfatiza que os Estados existem, em particular os das grandes potências, e que a economia mundial é um conjunto fortemente hierarquizado no nível político, bem como econômico, de modo que, a cada etapa, é a partir das “economias nacionais dominantes” que as tendências de funcionamento da economia capitalista vão atingir as “economias nacionais dominadas”. Estas conhecerão as consequências juntamente com os efeitos da dominação política à qual estão submetidas (CHESNAIS, 1996, p. 53-54).

⁷¹ O campo da Economia Política Internacional tem buscado compreender as regras internacionais que regulam o comércio e influem no processo de concentração e de aumento das desigualdades produtivas, consolidando uma divisão de trabalho assimétrica que impacta os processos de inovação. Contudo, o diálogo entre as Relações Internacionais e os estudos da economia da inovação tem sido limitado (COSTA; MENEZES; FRANZONI, 2016, p. 160-161).

⁷² Vale dizer que, hoje, a forma de oferta mais característica no mundo é o oligopólio. De maneira genérica, define-se oligopólio mundial como um “espaço de rivalidade, delimitado pelas relações de dependência mútua de mercado, que interligam o pequeno número de grandes grupos que, numa dada indústria (ou num conjunto de indústrias de tecnologia genérica comum), chegam a adquirir e conservar a posição de concorrente efetivo no plano mundial. O oligopólio é um lugar de concorrência encarniçada, mas também de colaboração entre grupos, descrevendo uma mútua dependência de mercado” (CHESNAIS, 1996).

⁷³ É possível definir o conceito de “espaço político” como a flexibilidade que os países possuem para implementar políticas públicas específicas as quais respondem a demandas e estratégias nacionais de desenvolvimento econômico. A amplitude dessa liberdade decisória é afetada por questões econômicas e políticas, nacionais e internacionais. Os Estados são vulneráveis a restrições internas materiais, políticas e institucionais, assim como o nível de integração econômica internacional afeta a capacidade de os governos decidirem autonomamente sobre suas políticas macroeconômicas. No entanto, nessa discussão, a questão mais evidente concerne à influência das regras que regulam o comércio internacional sobre a discricionariedade dos Estados decidirem sobre suas trajetórias nacionais de desenvolvimento. Por isso, “espaço político” pode ser utilizado de forma intercambiável com “desenvolvimento soberano” (GALLAGHER, 2008).

termos de tecnologia e competição, com as percepções específicas sobre as características do sistema nacional de inovação.

O sistema, por sua vez, pode ser analisado em termos de especialização, configuração institucional e inserção na economia global. Podem ser feitas tentativas para localizar pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades. O desenvolvimento e o uso de recursos humanos são dimensões importantes. Igualmente, a análise da política de inovação deve atentar-se, cada vez mais, à dimensão internacional.

De modo geral, ao examinarem as políticas e perspectivas dos sistemas de inovação, os autores destacam como principais questões que contribuíram para o entendimento do processo de inovação

- i) Reconhecimento de que inovação e conhecimento se colocam gradualmente como elementos centrais da dinâmica e do crescimento de nações, regiões, setores, organizações e instituições.
- ii) O entendimento de que a inovação constitui processo de busca e aprendizado, o qual, porque dependente de interações, é socialmente determinado e fortemente influenciado por formatos institucionais e organizacionais específicos.
- iii) A ideia de que há destacadas diferenças entre os agentes e suas capacidades de aprender.
- iv) A compreensão de que existem importantes diferenças entre sistemas de inovação de países, regiões, setores e organizações, os quais refletem cada contexto social, político e institucional singular.
- v) A visão de que, de um lado, informações e conhecimentos codificados apresentam condições crescentes de transferência – dada a eficiência das Tecnologias de Informações (TI) – conhecimentos tácitos de caráter localizado e específico continuam tendo um papel fundamental para o sucesso inovativo e permanecem muito difíceis de serem transferidos. (CASSIOLATO; LASTRES, 2005, p. 239).

Neste trabalho, compreende-se que os estudos de Economia da inovação são estratégicos para a área de Relações Internacionais, de modo que devem ser incorporados à sua agenda de pesquisa.

Desse ponto de vista, explorações da área de Economia Política Internacional devem se voltar para o entendimento do papel das rupturas tecnológicas e, sobretudo, da inovação nas estratégias de desenvolvimento, na formação e perpetuação do poder das nações e dos “lugares” que os países ocupam na Divisão Internacional do Trabalho. A proposição investigada neste capítulo, nomeado “Políticas de ciência, tecnologia e inovação na OCDE”, cumpre, em alguma medida, este fito.

Nesse sentido, compreender as discussões acerca dos quadros conceituais e analíticos e da formulação de políticas no âmbito da OCDE, especialmente as que apreendem as particularidades dos processos de desenvolvimento socioeconômico, como aquelas que se expressam em C, T&I, é fundamental para apreender, sistematizar e avaliar políticas públicas que abarquem desafios e oportunidades atuais às sociedades e às economias. Desta feita, avança-se no esquadrinhamento dos parâmetros do pensamento dominante em matéria de políticas públicas e governança econômica.

2.2 Inovação e desenvolvimento pela ótica da OCDE

A OCDE tem exercido uma forte influência no modo pelo qual governos concebem C, T&I, e a disciplina econômica busca entender esses fenômenos.

Em 1963, o relatório *Science, economic growth and government policy*⁷⁴, elaborado pela instituição, influenciou governos a correlacionarem política científica à política econômica, ao passo que o documento *Science, growth and society*⁷⁵ (OECD, 1971) antecipou muitas das preocupações atuais, frisando a necessidade de envolver os cidadãos na avaliação das consequências do desenvolvimento e da utilização de novas tecnologias.

Todavia, especialistas atribuem ao conceito de sistemas de inovação⁷⁶, apresentado numa publicação de referência, *Technology and the Economy: The Key Relationships*⁷⁷ (OECD, 1992), a contribuição mais relevante produzida pela entidade. Um relatório da OCDE de 1980, *Technical Change and Economic Policy*⁷⁸, é, na atualidade, amplamente reconhecido como o primeiro grande documento político a desafiar as interpretações macroeconômicas da crise dos anos 1970, e a enfatizar o papel dos fatores tecnológicos na procura de soluções. Exemplo disso é o fato de que a inovação pode ser mais poderosa do que a competitividade salarial para estimular uma economia.

No ano de 1980, a OCDE publicou *Privacy Protection and Cross-Border Flows of Personal*⁷⁹, a primeira declaração de princípios fundamentais de privacidade acordada

⁷⁴ Traduz-se *Ciência, crescimento econômico e política governamental*.

⁷⁵ Traduz-se *Ciência, crescimento e sociedade*.

⁷⁶ As origens do conceito remontam à crise dos anos 1970, que havia provocado uma profunda reanálise do pensamento econômico prévio sobre como surgiu o crescimento e porque é que o crescimento da produtividade estava sendo reduzido.

⁷⁷ Traduz-se *Tecnologia e Economia: As Principais Relações*.

⁷⁸ Traduz-se *Mudança Técnica e Política Econômica*.

⁷⁹ Traduz-se *Data Diretrizes para a Proteção da Privacidade e Transfronteiras Fluxos de Dados Pessoais*.

internacionalmente. Em 1985, a OCDE apresentou o relatório *Biotechnology and Patent Protection*⁸⁰, que se tornou a base do sistema de patentes dos países-membros da instituição. A publicação *Sundquist Report*⁸¹ (OECD, 1988) inovou ao propor a adoção de uma abordagem integrada para questões sociais, econômicas e tecnológicas com evidentes implicações para a formulação de políticas.

Os economistas da organização foram pioneiros em uma nova abordagem que entendia a inovação não como algo linear, mas como uma espécie de ecossistema que envolve interações entre o conhecimento existente, investigação, invenção; mercados potenciais; e o processo de produção. E, ao contrário do pensamento dominante nos círculos políticos nos anos 1980 e no início da década de 1990, também a entendiam como algo em que os governos deveriam desempenhar um papel central em termos de estratégia nacional de inovação (CASSIOLATO; LASTRES, 2005; OECD, 2016).

Um dos temas essenciais da agenda da OCDE é o fenômeno da inovação, tratado como item basilar para o desenvolvimento⁸².

A OCDE tem desempenhado um papel fundamental na evolução da compreensão da política de ciência, tecnologia e inovação. É certamente uma das melhores fontes de dados internacionalmente comparáveis sobre tecnologia científica e inovação. Os dados são acessíveis por meio de publicações regulares sob a forma de revisões periódicas da política e por intermédio de bases de dados que são regularmente atualizadas. Mas é também interessante seguir o discurso político organizado no secretariado da OCDE. O que tem sido dito nas reuniões da OCDE e recomendado pelos seus grupos de peritos pode nem sempre ser transformado em uso prático nos países-membros, mas reflete as novas ideias. (LUNDVALL; BORRÁS, 2005, tradução nossa).

No relatório *Innovation for development*⁸³ (2012), o Conselho Ministerial da organização apresentou uma visão atualizada sobre o desenvolvimento. Tal abordagem visava a reunir o conhecimento da OCDE em políticas e processos de desenvolvimento e adaptá-los à experiência dos países-membros da organização. Essa estratégia pretendia agrupar um amplo conjunto de políticas e torná-las coerentes entre si (OECD, 2012, p. 4-10).

⁸⁰ Traduz-se *Biotecnologia e Proteção de Patentes*.

⁸¹ Traduz-se *Relatório Sundquist*.

⁸² No início da década de 1980, um grupo de pesquisadores da OCDE foi o primeiro a introduzir o termo sistemas de inovação no mundo, reconhecendo, dessa maneira, o caráter sistêmico da inovação. (CASSIOLATO; LASTRES, 2005).

⁸³ Traduz-se *Inovação para desenvolvimento*.

Dessa perspectiva, a inovação é ferramenta imprescindível no enfrentamento de desafios como provimento de acesso à água potável, erradicação de doenças negligenciadas e redução da fome. São seis as premissas que marcam a orientação da OCDE:

i) A inovação contribui para o crescimento econômico e para o bem-estar;

ii) A abertura dos mercados contribui para o desenvolvimento e a inovação dos países subdesenvolvidos, uma vez que possibilita o fortalecimento da competição e a diminuição do poder de mercado dos produtores domésticos; facilita o acesso a tecnologias estrangeiras; permite a integração comercial para economias especializadas e, ainda, a especialização das economias em setores nos quais possuem vantagens comparativas;

iii) Inovação deve se constituir em elemento-base de um padrão de desenvolvimento inclusivo;

iv) A capacitação possui um papel crucial para a inovação. Baixo nível educacional e baixas qualidade e capacidade do setor educacional em todos os níveis, inclusive no treinamento vocacional e na educação adulta, podem retardar a inovação;

v) As tecnologias de informação e comunicação reduzem custos e facilitam o acesso ao conhecimento científico e comercial de todo o mundo;

vi) Inovação exige certos tipos de apoio do setor público. As instituições públicas dos países em desenvolvimento são mais frágeis e mais suscetíveis a falhas. As políticas direcionadas aos países em desenvolvimento devem reconhecer essa limitação.

Em consonância com a OCDE, a inovação é importante em todos os estágios do desenvolvimento. Nos iniciais, geralmente está associada com a adoção de tecnologia estrangeira e com a promoção de serviços públicos e privados efetivos. Já a inovação baseada em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) de alta tecnologia, refere-se a estágios mais avançados do desenvolvimento.

A instituição reconhece que muitas oportunidades para inovação surgiram em setores tradicionalmente com menor utilização de novas tecnologias – o agrícola, por exemplo -, mas com grande potencial exportador. Como efeito, defende que a inovação no setor agrícola é particularmente relevante para enfrentar desafios socioeconômicos e, ao mesmo tempo, promover o crescimento.

A entidade argumenta que os países que estão iniciando seu processo de industrialização devem se especializar em atividades específicas dentro das cadeias de valor e avalia que o crescimento do setor de serviços não substitui o imperativo de uma base manufatureira para se avançar em inovação (OECD, 2012, p. 10-25).

Neste particular, a OCDE busca ampliar as contribuições na área de inovação e produz estudos dos sistemas de inovação dos países com o intuito de guiar os formuladores de políticas. O objetivo da instituição é estabelecer recomendações concretas de como melhorar uma considerável variedade de políticas públicas que influenciam na capacidade inovadora dos países.

2.3 Os horizontes em C, T&I na visão da OCDE

O documento *Science, Technology and Innovation Outlook*⁸⁴ (OECD, 2016) examina os encadeamentos de grandes tendências para os sistemas de C, T&I, com a finalidade de projetar os desenvolvimentos nas próximas décadas.

De maneira geral, as grandes tendências são transformações sociais, econômicas, políticas, ambientais e tecnológicas que exercem, gradualmente, profunda influência em atividades, percepções e processos humanos. Essas tendências se expressam em crescimento populacional mundial, urbanização, envelhecimento das sociedades ao redor do mundo, aquecimento do planeta, elevação do nível do mar, acidez dos oceanos, aprofundamento da globalização, crescente dinâmica de digitalização, *big data*⁸⁵ e bioengenharia⁸⁶.

De acordo com o relatório, as grandes tendências supracitadas devem formar as futuras agendas de P&D, o escopo e a escala das exigências de inovação. O acelerado desenvolvimento em economias como a chinesa e a indiana, aliado às atividades transfronteiriças das multinacionais e à fragmentação das cadeias globais de valor, deverá, de igual modo, favorecer uma ampla distribuição das atividades de C, T&I em todo o mundo.

A organização prevê uma intensificação da concorrência global por talentos e recursos e da propagação de novos conhecimentos. No entanto, as atividades de C, T&I deverão enfrentar intensas restrições financeiras, consequentes de um crescimento insatisfatório e desigual das economias desenvolvidas e subdesenvolvidas.

A OCDE dá centralidade às políticas de C, T&I ao destacar que os desenvolvimentos futuros nesse campo podem acelerar, intensificar ou inverter a dinâmica das grandes tendências.

⁸⁴ Traduz-se *Perspectivas de Ciência, Tecnologia e Inovação*.

⁸⁵ Segundo o relatório, a análise de *big data* pode ser definida como um conjunto de técnicas e instrumentos utilizados para processar e interpretar dados e informações que são gerados pela digitalização de conteúdo, pelo monitoramento da atividade humana e pela difusão da *internet* das coisas. Entre essas técnicas estão: mineração de dados, perfil e classificação, inteligência corporativa, aprendizagem automática (algoritmo de autoaperfeiçoamento) e análise visual (OCDE, 2016, p. 83).

⁸⁶ Assinale-se que, entre as tendências, não consta o aumento da pobreza e da fome em todo o mundo.

Nesse sentido, políticas de C, T&I podem contribuir para o crescimento da renda, para o fortalecimento da globalização, para a diminuição das emissões de gás, para a melhoria das condições de saúde e para a elevação da expectativa de vida.

No que tange à tecnologia, podem ser apontadas dez tendências de desenvolvimento emergentes e de maior potencial disruptivo, a saber: *internet* das coisas⁸⁷; análise de *big data*; inteligência artificial⁸⁸; neurotecnologias; nano e microssatélites; nanotecnologias; manufatura aditiva (impressão em 3D)⁸⁹; tecnologias avançadas de estocagem de energia⁹⁰; biologia sintética e *blockchain*⁹¹.

2.3.1 Grandes tendências e suas implicações em C, T&I

De acordo com o relatório em análise, é possível identificar, em um horizonte temporal de algumas décadas, grandes tendências. Essas forças estão agrupadas em oito domínios: demografia; recursos naturais e energia; meio ambiente e mudança climática; globalização; papel dos governos; economia; emprego e produtividade; sociedade; saúde, desigualdade e bem-estar.

⁸⁷ Na definição da OCDE, *internet* das coisas consiste de aparelhos e objetos que podem ter seu estado modificado por meio da *internet*, com ou sem o envolvimento ativo dos indivíduos. Isso inclui objetos e sensores que penetram os espaços públicos, as residências e os locais de trabalho e capturam e trocam dados entre si e com os indivíduos (OECD, 2016, p. 78).

⁸⁸ Definida pela OCDE como a capacidade de máquinas e sistemas adquirirem e aplicarem conhecimento e de desempenhar um comportamento inteligente. A inteligência artificial utiliza a combinação de análise de *big data*, computação nas nuvens, comunicação entre máquinas e a *internet* das coisas para desempenhar uma ampla variedade de tarefas cognitivas (OECD, 2016, p. 86).

⁸⁹ A manufatura aditiva, conhecida como impressão 3D, emprega diferentes técnicas para construir produtos pela adição de matérias em camadas, frequentemente com a utilização de desenho assistido por computador (OECD, 2016, p. 98).

⁹⁰ A tecnologia para armazenagem de energia pode ser definida como um sistema que absorve e conserva energia por um período de tempo, antes de lançá-la, sob demanda, na rede de energia ou serviços de eletricidade (OECD, 2016, p. 101).

⁹¹ As tecnologias mais sofisticadas são permeadas de riscos e incertezas e provocam inúmeras questões éticas e legais, as quais precisam ser analisadas no início da P&D. Os desenvolvimentos em inteligência artificial e em robótica, por exemplo, suscitam preocupações sobre os empregos futuros, enquanto a *internet* das coisas e análise de *big data*, a impressão em 3D, a biologia sintética e a neurociência provocam dúvidas, respectivamente, quanto à segurança e à privacidade, à pirataria da propriedade intelectual, à biossegurança e à dignidade humana (OECD, 2016).

2.3.2 Demografia

Nesse campo, o relatório constata três grandes tendências que influenciam em C, T&I: o crescimento da população mundial, concentrado em países subdesenvolvidos, o envelhecimento populacional e a migração internacional.

2.3.3 Crescimento populacional

A população mundial deve alcançar 9,4 bilhões de habitantes em 2050. Países subdesenvolvidos, em especial os da África subsaariana, devem ser os principais responsáveis pelo aumento esperado.

Para a instituição, o crescimento populacional deverá implicar pressão sem precedentes sobre os recursos naturais básicos, como alimentos, energia e água, cuja produção e conservação demandarão empenho em C, T&I. Ademais, será crucial enfatizar a transferência de tecnologia para os centros de maior crescimento populacional e responder a crises políticas, sociais e humanitárias que deverão ser enfrentadas pelos Estados mais frágeis, particularmente as que se traduzem em ameaças à saúde global.

2.3.4 Envelhecimento da população

Combinadas, baixas taxas de fertilidade e aumento da expectativa de vida devem produzir envelhecimento populacional nas regiões mais desenvolvidas do mundo.⁹²

De acordo com a OCDE, o envelhecimento populacional alterará os padrões de vida e consumo, o que implicará demanda por certos tipos de produtos e serviços. Desse modo, novas tecnologias, a exemplo da robótica e da neurociência, poderão contribuir para a longevidade dos idosos. Os estudos assinalam, ainda, que o crescimento dos gastos com saúde e o menor ritmo de crescimento econômico em sociedades envelhecidas deverão causar diminuição de recursos destinados às atividades de C, T&I. As doenças ligadas à velhice, como câncer e demência, por exemplo, devem dominar, cada vez mais, a agenda da pesquisa em saúde.

⁹² No mundo, antevê a OCDE, o número de pessoas com mais de 60 anos deve se elevar a 1,4 bilhão em 2030 e a 2,1 bilhões em 2050, atingindo correspondência com o número de crianças. Aproximadamente 80% da população idosa viverão em países subdesenvolvidos, caso de China, Índia, Brasil e Indonésia (OECD, 2016).

2.3.5 Migração internacional

Conforme o estudo da entidade, o tamanho da população em idade ativa, ou seja, entre 15 e 64 anos, está em seu auge e, em breve, começará a diminuir. Essa redução deverá influenciar o mercado de trabalho para profissionais com habilidades em C, T&I, produzindo envelhecimento dos pesquisadores nos países da OCDE. Nesse contexto, a migração internacional pode auxiliar na redução da escassez de mão de obra qualificada nos países receptores.⁹³ O contingente de trabalhadores migrantes altamente qualificados para os países da OCDE deverá crescer, contribuindo para compor a oferta de trabalho em C, T&I nas economias desenvolvidas.

Novas tecnologias, tais como, robótica, inteligência artificial e neurotecnologias podem aliviar a esperada escassez de mão de obra e contribuir para fortalecer potenciais físicos e cognitivos, propiciando que se trabalhe por mais tempo ao longo da vida (OECD, 2016, p. 26-30).

2.3.6 Recursos naturais e energia

O documento registra que as tendências de crescimento populacional, as mudanças no estilo de vida e o desenvolvimento econômico deverão acarretar pressões e demanda global por água, alimentos e energia. Nessas áreas, os avanços em C, T&I devem gerar novos conhecimentos, soluções inovadoras e melhor infraestrutura para robustecer monitoramento, gestão e produtividade dos recursos naturais, dissociando o crescimento econômico de seu esgotamento.

2.3.7 Água

A demanda por água tem crescido acima do aumento populacional.⁹⁴ Progressos nas tecnologias de irrigação e a introdução de novas práticas agrícolas, inclusive com robotização,

⁹³ Nos anos 2000, 15% dos trabalhadores contratados em ciência, tecnologia e engenharia na Europa eram novos imigrantes, enquanto nos EUA eram 22% (OECD, 2016).

⁹⁴ Segundo o relatório, caso as atuais tendências socioeconômicas forem mantidas e caso não forem adotadas novas políticas de gestão dos recursos hídricos, a demanda por água deverá crescer 55% entre os anos 2000 e 2050 (OECD, 2016).

podem contribuir para o monitoramento do uso de água e redução do ritmo de esgotamento da água subterrânea.

O estudo aponta que tanto as águas de superfície quanto as subterrâneas estão sendo crescentemente poluídas, como efeito dos fluxos de nutrientes da atividade agrícola e das deficiências do tratamento dos rejeitos domésticos, causando degradação da qualidade da água, eutrofização⁹⁵, perda de biodiversidade e doenças.

Melhorias em biologia sintética para culturas genéticas e avanços em saneamento hídrico devem requerer mais P&D e a construção de estações de tratamento de água e esgoto de nova geração, que se utilizem de sensores e nanotecnologias. Práticas inovadoras devem ser aplicadas na exploração de fontes hídricas alternativas: água de chuva, reutilização de água e dessalinização da água do mar.

2.3.8 Alimentos

A instituição estima que, para satisfazer às necessidades da população mundial em 2050, a produção de alimentos aumentará 60% em escala global. Apesar disso, a insegurança alimentar e nutricional deverá persistir em muitas regiões, principalmente as mais pobres, onde a degradação do solo e a escassez de água tendem a danificar as terras agrícolas⁹⁶. Projeta-se aumento considerável nos preços das *commodities* agrícolas nas próximas décadas.

A inovação é a força motriz para a produtividade e o crescimento sustentado na agricultura. Ela pode aumentar o desempenho ambiental das propriedades agrícolas e a qualidade dos produtos. Sementes modificadas, medicamentos veterinários, pesticidas, ferramentas de gestão de risco podem auxiliar os produtores a enfrentar a incerteza relacionada à produção e a ampliar os rendimentos⁹⁷. Inovações terão papel imprescindível para ajudar o setor agroalimentar a produzir alimentos mais abundantes, diversificados e nutritivos, em resposta a mudanças nas dietas alimentares. Espera-se que as inovações abrandem o esgotamento dos recursos naturais e permitam a adaptação às mudanças climáticas.

⁹⁵ Multiplicação descontrolada de microalgas e bactérias.

⁹⁶ É apropriado observar que, também nos EUA, a fome tem aumentado exponencialmente.

⁹⁷ Vale observar que tal afirmação é muito questionada pelos ambientalistas e pelos pesquisadores sobre a questão dos sistemas alimentares.

2.3.9 Energia

O crescimento econômico e populacional deverá elevar significativamente o consumo de energia nas próximas décadas.⁹⁸ Os setores de maior consumo de energia deverão ser o industrial, seguido por transportes e edifícios comerciais e residenciais.

O crescimento do uso de energias de fontes renováveis deverá modificar a composição da matriz energética mundial, de modo que, em 2040, as fontes de baixo carbono e as energias fósseis, isto é, petróleo, gás e carvão, corresponderão a partes praticamente iguais da oferta mundial de energia. No plano global, os maiores aumentos ocorrerão, sucessivamente, na oferta de energia elétrica, hidroelétrica e tecnologias solares.

Consta do relatório que as tecnologias de energia eólica e fotovoltaica estão prestes a se tornar convencionais. Entretanto, uma adoção considerável dessas tecnologias depende de investimentos substantivos em P&D e maior inovação adicional em tecnologias de armazenamento de energia e na infraestrutura das redes inteligentes, aumentando sua adaptabilidade às condições climáticas. A *internet* das coisas e as tecnologias de estocagem de energia podem ser úteis para melhor monitorar e gerenciar os sistemas de energia (OECD, 2016, p. 30-36).

2.3.10 Meio ambiente e mudança climática

Da ação humana decorreu elevação de 0,85°C das temperaturas terrestres e da superfície dos mares entre os anos de 1870 e 2012. As consequências cumulativas da emissão de gases de efeito-estufa são consideradas inevitáveis.⁹⁹

O estudo da OCDE refere que os desafios da mudança climática e da degradação ambiental poderão se tornar matéria prevalente nas futuras agendas nacionais de pesquisa. O tema merece, conforme a OCDE, uma maior cooperação internacional para a solução dos problemas, incluindo pesquisa e inovação. Transferência de tecnologia para países subdesenvolvidos será necessária para a adaptação às mudanças climáticas e à sua mitigação.

⁹⁸ A Agência Internacional de Energia estima que a demanda global de energia deve aumentar 37% no período entre 2012 e 2040 (OECD, 2016).

⁹⁹ A fim de atenuar esse processo, cujos impactos para o clima, o ecossistema e a saúde serão dramáticos, o Acordo do Clima em Paris determinou como meta um aquecimento de, no máximo, 2°C até 2050, o que exigirá a redução da emissão global de gases de efeito estufa em 40 a 70% (OECD, 2016).

Um conjunto de tecnologias de baixo carbono, como soluções de descarbonização, será útil para cumprir as metas da política climática e ambiental. As tecnologias de captura e armazenagem de carbono e a nanotecnologia deverão aportar soluções inovadoras no setor, enquanto a biotecnologia deverá ofertar alternativas para a dependência de petróleo e de petroquímica. Biobaterias, fotossíntese artificial e micro-organismos produtores de biocombustível constituem avanços tecnológicos que podem alterar, radicalmente e com base em biologia, a produção de energia (OECD, 2016, p. 36-42).

2.3.11 Globalização

Na visão da OCDE, a globalização permite a difusão de conhecimento, tecnologias e práticas de negócio, e beneficia-se dela. Essas dinâmicas, afirma, afetam de modo positivo as inovações e a produtividade de longo prazo.

O relatório destaca que, nas últimas décadas, o rápido crescimento das cadeias globais de valor tem sido fator essencial para a globalização econômica, interconectando um número crescente de países, desenvolvidos e subdesenvolvidos, em cadeias mais longas e complexas¹⁰⁰. A partir da fragmentação internacional da produção, apoiada em logística, telecomunicações e serviços para empresas fornecidos digitalmente, atividades intensivas em trabalho foram deslocadas para países subdesenvolvidos, cujos custos com mão de obra são menores.

Do ponto de vista das relações econômicas internacionais, a automação introduzida nas economias desenvolvidas está corroendo a vantagem de menor custo das economias subdesenvolvidas. Em simultâneo, países como a China estão se reorientando para atividades de maior valor agregado e assumindo posições de destaque nas cadeias globais de valor. O estudo indica que o aumento de gastos em P&D em tais economias implica uma competição mais intensa por esses ativos. Esse processo pode estimular a especialização das indústrias nacionais e aumentar a concentração do potencial inovador.

A instituição identificou a tendência de as multinacionais, agentes da globalização, estarem internacionalizando seus centros de P&D em escala e ritmo superiores aos do passado. Verificam-se, em muitos países da OCDE, filiais estrangeiras desempenhando um papel relevante nas atividades domésticas de P&D, respondendo por um quinto do total. Invenções

¹⁰⁰ É necessário observar que isto não se verificou no contexto de pandemia.

patenteadas como resultado de colaboração entre pesquisadores de diferentes países têm registrado aumento substantivo.

Marca da globalização econômica, os fluxos digitais têm se expandido largamente. As plataformas digitais globais reduziram muito o custo das transações e comunicações internacionais, propiciando que os indivíduos formem suas próprias conexões transfronteiriças (OECD, 2016, p. 42-48).

2.3.12 Papel dos governos

Na análise da OCDE, governos desempenham papel essencial na garantia da autonomia científica e no apoio financeiro às ciências de base. Como tendência, identifica-se que os governos devem se tornar mais ativos em promover inovações verdes, utilizando-se de diversos instrumentos, como financiamento de P&D, incentivos fiscais, encomendas, padronização e regulamentação.

De acordo com a instituição, os governos são, por si mesmos, inovadores, conduzindo experimentos e se apoiando, cada vez mais, em tecnologias digitais para elaboração, execução e avaliação de políticas. De igual maneira, os governos coletam e, crescentemente, disponibilizam um grande volume de informações e dados, criando importantes oportunidades para pesquisa e inovação por meio da análise de *big data* (OECD, 2016, p. 48-54).

2.3.13 Economia, emprego e produtividade

Na avaliação da OCDE, o centro de gravidade da economia mundial está se deslocando para o sudeste. Por volta do ano 2030, espera-se que as economias subdesenvolvidas sejam responsáveis por dois terços do crescimento e metade do produto mundiais, constituindo os principais destinos do comércio internacional. Nesse tocante, economias asiáticas, notadamente, China e Índia, deverão atingir o auge da escala global de valor agregado. Vultosos investimentos em C, T&I deverão impulsionar tais mudanças.

A consolidação e a convergência das tecnologias digitais deverão influenciar sobremaneira a produtividade, a distribuição de renda, o bem-estar e o meio ambiente. Esses desenvolvimentos poderão criar oportunidades para as economias subdesenvolvidas acelerarem

a arrancada tecnológica¹⁰¹, permitindo saltos para níveis de produtividade semelhantes aos que ocorrem nos países da OCDE.

Os progressos em inteligência artificial e aprendizado automático tendem a aumentar as capacidades de automação das tarefas, reduzindo, assim, empregos e salários. Projeta-se, no entanto, que essas tecnologias elevem muito a produtividade e criem novos empregos, sequer imaginados até o presente (OECD, 2016, p. 54-60).

2.3.14 Sociedade

As sociedades nas áreas da OCDE têm passado por profundas transformações: redução do tamanho das famílias, ampliação do número de casais sem filhos, maior participação das mulheres no mercado de trabalho, aumento no número de estudantes no ensino superior. Nesse sentido, a tecnologia digital tem alterado o modo como as pessoas vivem, trabalham e se comunicam.

Para a OCDE, o avanço das tecnologias digitais fará a conectividade se tornar praticamente onipresente, o que deverá influenciar setores como o de transporte e o de habitação. Como resultado, arranjos laborais mais flexíveis terão consequências incertas para o equilíbrio do mercado de trabalho e, conseqüentemente, para os meios de sobrevivência de boa parte da população.

Pelo prisma da C, T&I, as mudanças na configuração da sociedade deverão influenciar o consumo e a demanda por inovação. Novas tecnologias de baixo custo, a exemplo da biologia sintética, manufatura aditiva, nano e microssatélites e armazenagem avançada de energia, deverão habilitar indivíduos e organizações sociais a prover suas próprias atividades de P&D.

2.3.15 Saúde, desigualdade e bem-estar

O estudo da OCDE estima que, em meados deste século, as disparidades econômicas entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos deverão ser reduzidas. Desse modo, deverá haver um aprofundamento das capacidades de C, T&I nas economias subdesenvolvidas. Porém,

¹⁰¹ A alavancagem tecnológica pode ser conceituada como processo intencional de aquisição de competências empresariais, tecnológicas e institucionais por empresas e países em um contexto de relações internacionais definidas pela desigualdade e interdependência das nações (TOLEDO, 2017, p. 50).

sugere-se que, nas próximas décadas, a concentração de renda e de riqueza e as desigualdades domésticas deverão aumentar, tanto nos países da OCDE, quanto nos subdesenvolvidos.

Afirma-se que as inovações deverão estimular a ampliação das desigualdades, tendo em vista que beneficiarão, em larga medida, as próprias empresas inovadoras e seus clientes. Além disso, a maioria das inovações exige habilidades novas e competências mais apuradas, o que pode levar ao aprofundamento do desemprego e da desigualdade.

Ressalve-se que o relatório indica que as novas tecnologias podem promover inclusão social e crescimento econômico. São os casos das tecnologias digitais relacionadas a educação, serviços financeiros e serviços com base no conhecimento para populações de baixa renda ou localizadas em áreas remotas.

Quanto ao tema da saúde, o relatório qualifica como imensos os desafios para as décadas que seguem. Além da crescente resistência aos antimicrobianos, o controle de doenças infecciosas será dificultado pela rápida urbanização, em condições precárias, dos países subdesenvolvidos, pelas mudanças climáticas, pelo crescente turismo internacional e pelos altos índices de migração global¹⁰². Doenças crônicas não transmissíveis devem ser razão de grande aumento no número de mortes, haja vista a difusão global de estilos de vida não saudáveis, a urbanização caótica e o envelhecimento populacional.

Entretanto, esse mesmo painel desafiador pode gerar oportunidades vastas para procedimentos médicos, estabelecidos e inovadores, tratamentos especializados, novos medicamentos e soluções tecnológicas (OECD, 2016, p. 64-70).

2.4 As políticas de inovação na OCDE

Desde 1963, a OCDE tem lançado diretrizes de políticas de C, T&I elaboradas por grupos de especialistas. Essas orientações compreendem a principal fonte de difusão de novas

¹⁰² É de referir que, em 31 de dezembro de 2019, após receber a notificação de um grupo de casos de “pneumonia viral”, em Wuhan, na China, a Organização Mundial da Saúde (OMS) tomou conhecimento de um novo coronavírus, o SARS-CoV-2, causador da doença COVID-19. Sabe-se que o vírus se espalha principalmente entre pessoas que estão em contato próximo umas com as outras. Uma pessoa pode ser infectada quando aerossóis ou gotículas contendo o vírus são inalados ou entram em contato direto com olhos, nariz ou boca (OMS, 2023). De acordo com a *Our World in Data* (2023), houve 6,87 milhões de mortes confirmadas por COVID-19 em todo o mundo até fevereiro de 2023.

ideias e abordagens no entendimento dos principais mecanismos de avanços da ciência e da tecnologia e dos desafios para a geração de inovações, ancorada na concepção institucional¹⁰³.

O relatório da OCDE (2010), intitulado *Innovation strategy: Getting a head start on tomorrow*¹⁰⁴, dá seu tom normativo ao fenômeno da inovação.

De modo geral, neste documento, a inovação é captada como um fenômeno cada vez mais penetrante. Assim, envolve, original e extraordinariamente, um vasto espectro de atores. Por excelência realizada nos laboratórios de pesquisa e nas universidades, nos setores privado e governamental, nos últimos tempos tem-se mostrado pertinente aos domínios da sociedade civil, das organizações filantrópicas e dos indivíduos.¹⁰⁵

Neste ensejo, as políticas que a promovem devem ser adaptadas ao ambiente atual, bem como equipar uma considerável variedade de atores para empreender ações inovadoras e beneficiar-se de seus resultados. Mecanismos eficazes para a cooperação internacional em C, T&I também deverão ser implementados, a fim de tornar a inovação um mecanismo de desenvolvimento e crescimento (OECD, 2010, p. 17-19).

O documento fornece análises e diretrizes políticas sobre uma ampla variedade de questões, desde educação e treinamento, a ambiente de negócios, infraestrutura e ações de fomento da inovação até a criação e a difusão do conhecimento. Esses elementos podem apoiar os governos no desenvolvimento de estratégias eficazes de inovação para alcançar seus mais relevantes objetivos econômicos e sociais. Defende, nessa lógica, uma abordagem que leva em consideração a interação de diferentes domínios políticos e os reúne por intermédio de mecanismos de governança nos níveis local, regional, nacional e internacional (OECD, 2010, p. 26).

¹⁰³ Os diagnósticos e prognósticos que versam sobre as políticas de inovação debruçam-se sobre a literatura analítica, apresentam os mais recentes dados disponíveis e compilam um expressivo conjunto de estudos da OCDE. Mais de 15 comitês de políticas da OCDE participaram do projeto, provendo contribuições. De igual modo, o relatório valeu-se de contribuições substanciais de especialistas por meio de um grupo consultivo de especialistas, numerosas oficinas, uma série de mesas-redondas por país com os formuladores de políticas e ampla consulta às partes interessadas. Um “portal de inovação” estabelecido na *Web* foi desenvolvido para incentivar uma troca aberta e informal de ideias entre a comunidade mais geral de inovação (OECD, 2010, p. 26).

¹⁰⁴ Traduz-se *Estratégia de inovação: Começar a inovar amanhã*.

¹⁰⁵ Cabe observar que, nos EUA, a Fundação Nacional de Ciência (NSF) relata que o Governo Federal investiu 118 bilhões de dólares em pesquisa em 2017 – valor distribuído entre universidades, agências nacionais (como a Nasa) e indústria. 2,7% do PIB estadunidense são aplicados em pesquisa, de acordo com a Unesco; o Brasil investe menos da metade: 1,3%. A porcentagem do orçamento federal aplicada no investimento em pesquisa e desenvolvimento também se mantém relativamente constante desde a década de 1980, de acordo com a Associação Americana para o Avanço da Ciência (AAAS), ficando acima de 10% para os gastos discricionários (não obrigatórios) (CAIRES, 2019).

São expostas, na forma de cinco pilares para a ação governamental, sugestões de políticas para a inovação e a proposta de uso de instrumentos que busquem criar ambientes favoráveis à inovação e ao empreendedorismo, quais sejam:

- (i) capacitar as pessoas a inovar;
- (ii) desencadear a inovação;
- (iii) criar e aplicar conhecimento;
- (iv) enfrentar os desafios globais e sociais por meio da inovação; e
- (v) melhorar a governança e a medição da inovação.

2.4.1 Capacitar as pessoas a inovar

Sob as lentes da OCDE, **o capital humano¹⁰⁶ é, *prima facie*, a fonte de inovação** (grifo nosso).

As pessoas produzem as ideias e os conhecimentos necessários e os aplicam, assim como o fazem com tecnologias, produtos e serviços de que podem dispor no local de trabalho e como consumidores. Capacitá-las a inovar requer não apenas uma educação ampla e relevante, mas também as habilidades abrangentes que complementam a educação formal. Oportunidades para usar e alavancar essas habilidades em toda a economia e a sociedade são vitais.

A educação, desde a primeira infância até a escola primária e secundária, estabelece as bases para capacitar as pessoas a trabalharem em uma sociedade orientada à inovação. As

¹⁰⁶ Para a teoria do capital humano, a educação torna as pessoas mais produtivas, aumenta seus salários e influencia o progresso econômico. Além da análise dos possíveis benefícios que a educação propicia ao sistema econômico e à sociedade como um todo, existem algumas restrições ou situações que podem inibir seu pleno desempenho. Dentre elas, há o diferencial existente entre quantidade e qualidade da educação, uma vez que, mesmo com um possível aumento contínuo da educação, ela pode não refletir um nível qualitativo suficiente para dinamizar a produtividade e o progresso econômico e social da população (VIANA; LIMA, 2010, p. 137). O conceito “capital humano” reaparece nos anos 1980 na mesma forma assumida nos anos 1940 e 1950 – e amplamente difundida no Brasil nos anos 1960, pelo livro de Theodore Schultz (1962) – no bojo de uma economia da educação que remete à desenvolvida em razão do “terceiro fator”, supostamente responsável pelo resíduo de crescimento econômico que não se deixava explicar pelo capital fixo empregado. Não que a economia da educação tivesse nascido no pós-guerra, mas ela ganhou importância em conexão com o peso adquirido pela educação como fator de desenvolvimento (PAIVA, 2001, p. 186).

universidades e faculdades também são espaços essenciais no sistema de inovação, porque produzem e atraem o capital humano necessário a ela. Essas instituições atuam como pontes essenciais entre os atores - empresas, governos e países - em sistemas de inovação mais abrangentes e abertos. O ensino e o treinamento vocacionais desempenham um papel importante na inovação, ajudando as empresas a fazerem mudanças incrementais nos processos de produção, adotando tecnologias e elevando o nível geral da capacidade de inovar. Além disso, a aquisição de habilidades é um processo ao longo da vida; não termina com a educação formal. A aquisição contínua de novas habilidades precisa ser incentivada.

As mulheres devem desempenhar um papel maior no processo de inovação. A baixa participação de mulheres - e de outros grupos sub-representados - em certas partes do processo de inovação limita a diversidade necessária para que esta se desenvolva. A mobilidade internacional de recursos humanos qualificados também é importante para a inovação e fornece aos países uma fonte adicional de mão de obra qualificada. No local de trabalho, há espaço para desenvolver ainda mais as habilidades e os conhecimentos dos trabalhadores.

Os consumidores também apoiam e incentivam a inovação e o processo competitivo. Eles têm oportunidades de influenciar diretamente formato, métodos de fornecimento, introdução e aceitação de novos produtos e serviços. Os empresários desempenham um papel singularmente importante no impulsionamento da inovação, embora apenas uma pequena parte da população receba educação empreendedora¹⁰⁷.

Desse ângulo, emergem os seguintes princípios políticos aferidos pela OCDE:

- a) os sistemas de educação e treinamento devem dotar as pessoas com os fundamentos para que aprendam e desenvolvam um vasto rol de habilidades necessário para a inovação em todas as suas formas e com a flexibilidade de aprimorar as habilidades e adaptar-se às mudanças nas condições do mercado. Para promover um ambiente de trabalho inovador, deve-se garantir o emprego de políticas que facilitem mudanças organizacionais eficientes;**
- b) é necessário permitir que os consumidores sejam participantes ativos no processo de inovação;**

¹⁰⁷ De acordo com a OECD (2019), a educação empreendedora está especialmente associada aos pequenos negócios, pois estes são grandes empregadores e absorvedores de mão de obra especializada, bem como geradores de inovações. Portanto, estão diretamente ligados ao desenvolvimento de vantagens micro e macroeconômicas, seja em nações desenvolvidas ou em desenvolvimento.

c) importa promover uma cultura empreendedora, introduzindo as habilidades e atitudes necessárias para a empresa criativa (OECD, 2010, p. 55-82, grifo nosso).

2.4.2 Desencadear inovações

As bases sobre as quais a atividade inovadora se funda devem ser sólidas para que as empresas participem da inovação e para que seus benefícios se difundam por toda a economia e a sociedade. Sob a ótica da OCDE, um ambiente político baseado nas principais condições-quadro - política macroeconômica sólida, concorrência, abertura ao comércio e investimento internacionais, impostos e sistemas financeiros – é imprescindível. A importância das condições estruturais de um país aumentou nos últimos anos, à proporção que as empresas e o capital têm buscado os ambientes mais favoráveis, tornando-se mais móveis. Extrair os benefícios da inovação nos níveis nacional, regional e local exige cada vez mais que governos e outras partes interessadas empreendam os investimentos e as reformas de políticas que proporcionam um bom ambiente para o envolvimento em inovação. O acesso ao financiamento é uma restrição importante, pois a inovação nos negócios é inerentemente arriscada e pode exigir um horizonte de longo prazo.

Apesar da crescente variedade de atores no processo de inovação, as empresas continuam sendo o meio preeminente de traduzir boas ideias em empregos e riqueza. Empresas novas são de especial importância, uma vez que, em geral, exploram oportunidades tecnológicas ou comerciais que foram negligenciadas por empresas mais antigas. Melhorar as capacidades inovadoras de pequenas e médias empresas é um importante desafio político em muitos países da OCDE, assim como o é expandir as empresas existentes. Tanto a entrada no mercado quanto a saída dele são indispensáveis para a experimentação que leva ao desenvolvimento de novas tecnologias e mercados.

Para a OCDE, os governos desempenham um papel central na determinação de políticas do lado da demanda que podem afetar a inovação, como regulamentos, normas, preços, educação do consumidor, tributação e compras públicas. Como a demanda está necessariamente ligada à oferta, políticas que afetam a ambas precisam ser melhor aproveitadas para impulsionar a inovação e o crescimento no longo prazo. Na maioria dos países, a demanda por produtos e serviços inovadores que atendam às necessidades sociais e globais pode ser ainda mais incentivada. Políticas bem projetadas do lado da demanda são mais baratas em face de medidas de apoio direto. Além disso, não são direcionadas a empresas específicas e recompensam a

inovação e a eficiência. Concomitantemente, o próprio governo desempenha um papel importante por meio de investimentos públicos eficientes nos fatores de mudança no longo prazo, normas e regulamentos bem projetados e formas inovadoras de impulsionar as compras públicas. Os contratos públicos fornecem sinais importantes sobre a demanda futura do setor privado. Pode ser eficaz em certos mercados e, em específico, naqueles em que o governo é um grande consumidor.

Os princípios políticos que emergem são:

- a) garantir estabilidade macroeconômica;**
- b) promover mercados financeiros bem desenvolvidos;**
- c) facilitar o acesso ao financiamento para pequenas e novas empresas inovadoras;**
- d) apoiar o financiamento inicial da inovação, como as redes de capital de risco;**
- d) incentivar a difusão das melhores práticas nos relatórios financeiros;**
- e) reduzir a burocracia para facilitar a criação de empresas e o crescimento de novas empresas;**
- f) melhorar as leis de falências;**
- g) revisar os sistemas tributários para garantir que eles não impeçam o empreendedorismo;**
- h) aproveitar as compras públicas para promover a inovação (OECD, 2010, p. 87-118, grifo nosso).**

2.4.3 Criar e aplicar o conhecimento

A OCDE também considera que criação, difusão e aplicação do conhecimento são primazes para empresas e países inovarem e prosperarem em uma economia global cada vez mais competitiva. A maioria das pesquisas básicas ainda ocorre no setor público, predominantemente em estabelecimentos de ensino superior ou instituições governamentais de pesquisa. Embora a pesquisa pública e a base científica sempre tenham estado no centro da inovação e permaneçam vitais, elas estão sob crescente escrutínio e reformas estão em andamento.¹⁰⁸ A definição de prioridades para a pesquisa e a avaliação de seus impactos

¹⁰⁸ No Brasil, o orçamento público federal direcionado a pesquisas científicas caiu 60% entre 2014 e 2022, de acordo com dados do Observatório do Conhecimento. Em 2014, ano final do primeiro mandato de Dilma, o investimento em pesquisa foi de R\$ 27,8 bilhões. Já em 2021, no terceiro ano do governo Bolsonaro, era de R\$ 10,5 bilhões – ou 38% do que era antes. Se somados, os cortes totais entre 2014 e 2022 chegam a aproximadamente R\$ 100 bilhões. Os valores foram calculados pelo Observatório do Conhecimento, e levam em conta volumes do Orçamento federal destinado a ministérios e outros órgãos ligados à pesquisa e à produção de conhecimento (GAGLIONI, 2022).

tornaram-se comuns e assumem muitas formas diferentes. O financiamento da pesquisa pública também mudou para métodos que são mais competitivos e alicerçados em projetos, condições que requerem uma infraestrutura de conhecimento de suporte. Por exemplo, as redes de banda larga fornecem uma plataforma para o desenvolvimento e a difusão de infraestruturas inteligentes, que podem dizer respeito a aspectos como energia, saúde, transporte e educação. Os governos devem promover essa relação simbiótica e garantir que a banda larga esteja disponível em todo o território. Além de *hardware* e *software*, a infraestrutura de C, T&I inclui informações geradas ou financiadas publicamente. O fornecimento dessas informações a baixo custo pode estimular a inovação e melhorar a transparência e a eficiência do governo.

O desenvolvimento de redes e mercados de conhecimento em pleno funcionamento pode, por sua vez, ter um impacto significativo na eficiência e na eficácia do esforço de inovação. Até agora, todavia, as redes e os mercados de conhecimento são muito menos desenvolvidos do que produtos, mão de obra e mercados financeiros, embora tenham se tornado cada vez mais comuns em determinados ambientes e setores. Seu desenvolvimento é importante para estimular a inovação e melhorar sua eficiência, reduzindo os custos de transação. Existem boas práticas, como é o caso da P&D de redes para doenças infecciosas emergentes, mas é necessária uma expansão significativa.

Ainda de acordo com a OCDE uma contribuição importante para a construção de tais redes e mercados é a reconhecida capacidade de possuir certos tipos de conhecimento por meio de Direitos de Propriedade Intelectual (DPIs). Os DPIs, segundo a OCDE, fornecem um incentivo importante para investir em inovação, permitindo que as empresas recuperem seus custos de investimento. Os direitos de propriedade intelectual devem ser bem protegidos e aplicados adequadamente.

No entanto, a proteção do conhecimento precisa ser combinada com políticas e mecanismos que facilitem o acesso a ele e a transferência dele. DPIs excessivamente fortes podem dificultar o uso apropriado de conhecimento protegido e desencorajar estudos e pesquisas subsequentes em áreas adjacentes, em detrimento da concorrência e da inovação. Para incentivar a inovação e a difusão do conhecimento, os regimes de DPI devem ser de alta qualidade e equilibrados. Os sistemas de patentes precisam ser adequadamente adaptados para

garantir o equilíbrio apropriado entre incentivos à inovação e o benefício público decorrente da disseminação do conhecimento no mercado.¹⁰⁹

Em face do seu tamanho, os governos também devem ser atores inovadores na prestação de serviços públicos de relevo, como educação ou saúde.

Os princípios políticos que emergem são:

- a) proporcionar investimento suficiente em um sistema público eficaz de pesquisa e melhorar a governança das instituições de pesquisa. Garantir a coerência entre fontes de financiamento multiníveis para P&D;**
- b) garantir a existência de uma infraestrutura de conhecimento moderna e confiável, que apoie a inovação, acompanhada pelos quadros regulamentares que sustentem o acesso aberto às redes e à concorrência de mercado;**
- c) criar uma política e um ambiente regulatório adequados que permitam aos responsáveis o desenvolvimento de tecnologias e sua convergência;**
- d) facilitar fluxos de conhecimento eficientes e promover o desenvolvimento de redes e mercados que possibilitem criação, circulação e difusão de conhecimento, além de um sistema eficiente de direito de propriedade intelectual;**
- e) fomentar a inovação no setor público em todos os níveis do governo para melhorar a prestação de serviços públicos;**
- f) melhorar a eficiência, cobertura e equidade e criar externalidades positivas no restante da economia (OECD, 2010, p. 125-161, grifo nosso).**

O tema da propriedade intelectual foi destacado pela OCDE em publicação denominada *Patents, Innovation and Economic Performance*¹¹⁰ no ano de 2004. Na visão da entidade, os regimes de patentes desempenham um papel cada vez mais complexo no incentivo à inovação, na difusão do conhecimento científico e técnico, e no reforço da entrada no mercado e da criação de empresas. Como tal, devem ser sujeitos a uma investigação mais rigorosa por parte das autoridades políticas em matéria de C, T&I (OECD, 2004, p. 7).

¹⁰⁹ Neste ponto cabe a indagação: “o que são DPIs excessivamente fortes?”. Para um país muito pobre, qualquer direito de propriedade intelectual sobre a vacina contra a COVID, por exemplo, é excessivamente forte.

¹¹⁰ Traduz-se *Patentes, Inovação e Performance Econômica*.

Os estudos conduziram à conclusão de que o reforço e a extensão do sistema de patentes correspondem a mudanças notáveis na economia, nomeadamente, a transição para economias cada vez mais globais, assentadas no conhecimento e caracterizadas por uma crescente inovação e uma maior dependência dos bens intelectuais como fonte primordial de valor económico e vantagem comparativa.

O exame da entidade considera que é difícil fazer generalizações acerca dos efeitos do patenteamento na inovação e no desenvolvimento económico por avaliar que a eficácia das patentes varia significativamente a depender do setor industrial e do campo tecnológico. É o que se verificou por exemplo, no caso de fornecimento de incentivos à inovação no setor farmacêutico, fato que não ocorreu no que diz respeito a *softwares*.

O relatório reconhece que a expansão de patentes influenciou a estrutura industrial, por meio da quebra de indústrias verticalmente integradas¹¹¹, como é o caso dos semicondutores e produtos farmacêuticos e da criação de oportunidades para pequenas empresas, as quais, em razão da sua propriedade intelectual, puderam atrair capital e integrar-se a cadeias globais de valor, como o da biotecnologia.

Simultaneamente, a organização identificou várias áreas para as quais é necessária atenção adicional a fim de assegurar que as patentes continuem a proteger as invenções e a encorajar a sua divulgação. Nesse sentido, em conformidade com a OCDE, deve-se prezar pelo reforço da difusão da tecnologia patenteada; pelo exame minucioso e pela alta qualidade das patentes emitidas¹¹²; e pelo aprimoramento, tanto da qualidade das patentes internacionais, quanto da coordenação internacional.

A própria entidade argumenta que o nível de desenvolvimento de um país, sobretudo o seu potencial de inovação, determina a sua capacidade de utilizar eficientemente um sistema de patentes. Como resultado, pode não ser do interesse de todos os países subdesenvolvidos adotar sistemas de patentes tão fortes como nos países desenvolvidos em todos os aspectos. (OECD, 2004, p. 25-119).

¹¹¹ Integração vertical é uma estratégia de expansão que agrega dois ou mais processos de uma mesma cadeia de valor. Ou seja, ela acontece quando uma das empresas da fusão passa a dominar também outras etapas do seu processo produtivo. Ou seja, na estratégia de integração vertical, uma das empresas assumirá o controle dos fatores de produção ou assumirá o controle dos fatores de distribuição. A diferença para a integração horizontal, nesse caso, é que a empresa terá o controle total sobre o processo (REIS, 2019).

¹¹² A chave para um sistema de patentes eficaz é garantir a qualidade das patentes. As patentes de baixa qualidade incluem aquelas que são excessivamente amplas, ou para as quais a inventividade é fraca. Tais patentes contribuem para o congestionamento do sistema de patentes e dão aos titulares de patentes mais proteção do que aquela que poderia ser justificada, reduzindo o benefício líquido das patentes para a sociedade. Contudo, assegurar padrões de alta qualidade para as patentes pode ser dispendioso (OECD, 2004, p. 9).

2.4.4 Enfrentar desafios globais e sociais por meio da inovação

A inovação oferece um meio de enfrentar os desafios globais e sociais, tanto no nível mundial quanto no local. Para muitos desses desafios, falhas de mercado (ou a sua ausência) limitam o investimento, o desenvolvimento e a implantação de produtos e serviços. Os desafios globais são, por natureza, em larga escala e complexos e precisam ser enfrentados coletivamente no plano internacional, recorrendo-se ao desenvolvimento de soluções abrangentes e da cooperação bilateral e multilateral. Eles não podem ser abordados por uma só nação, nem resolvidos por uma única intervenção política.

É necessário um conjunto de instrumentos políticos para alcançar soluções sustentáveis de inovação maciça. O preço dos problemas ambientais, como as emissões de carbono, será um gatilho importante para o desenvolvimento e a difusão de tecnologias e inovações verdes. Políticas, padrões ou outros instrumentos econômicos podem fornecer um sinal e promover mercados de inovação, assim como a remoção de subsídios prejudiciais ao meio ambiente. Ao mesmo tempo, serão necessários investimentos em pesquisa e inovação de longo prazo para desenvolver tecnologias inovadoras que a iniciativa privada, por si só, não pode empreender. Os governos precisarão assumir a liderança em áreas que são muito arriscadas e incertas para as empresas por meio de investimentos em pesquisa pública e apoio bem projetado para pesquisas pré-competitivas no setor privado. Promover o crescimento de novas empresas será essencial, pois, muitas vezes, são a fonte das inovações mais profundas.

Os avanços na ciência e na organização da inovação também oferecem oportunidades para enfrentar desafios como a saúde global. Descobertas científicas, a crescente disponibilidade de dados e o rápido desenvolvimento de novas técnicas em concepção e entrega de medicamentos, o chamado medicamento personalizado, fornecem o início da tecnologia que pode ajudar a atender aos presentes desafios. Visões inovadoras respaldadas na colaboração entre empresas, acesso e uso da propriedade intelectual, juntamente com novos mecanismos de financiamento, podem levar a uma abordagem de menor custo à inovação na área da saúde, que poderia ser aplicada à inovação na saúde de modo geral.

Os preços voláteis dos alimentos e a segurança alimentar também se converteram em questões importantes nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos. São necessárias inovações tanto na área de segurança alimentar global quanto no suprimento agrícola mundial. Os investimentos em P&D, serviços de transferência e extensão de tecnologia, sobretudo em

economias menos desenvolvidas, podem fazer muito para aumentar a produtividade e a produção.

Os países de baixa renda enfrentam dificuldades específicas para fazer da inovação a fonte de desenvolvimento econômico, a saber, condições precárias de estrutura e falta de recursos humanos e econômicos. Devem, portanto, ser apoiados no fortalecimento de suas condições-quadro e nível educacional. Melhorar a produtividade rural requer investimentos significativos em infraestrutura básica, incluindo transporte, energia rural e irrigação.

Os princípios políticos que emergem são:

- a) melhorar a cooperação científica e tecnológica internacional e a transferência de tecnologia, inclusive por meio do desenvolvimento de mecanismos internacionais para financiar a inovação e compartilhar custos;**
- b) proporcionar um regime previsível de políticas que forneça flexibilidade e incentivos para abordar questões globais e desafios, por intermédio da inovação nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos e incentivar a invenção e a adoção de tecnologias econômicas;**
- c) fomentar o empreendedorismo em toda a economia e permitir que os empreendedores experimentem, invistam e expandam suas atividades econômicas, particularmente, em se tratando da agricultura (OECD, 2010, p 165-187, grifo nosso).**

2.4.5 Melhorar a governança e a mensuração

Para a OCDE, o desempenho de inovação de um país depende muito da qualidade geral de seu governo voltada para C, T&I. Nos últimos 20 anos, as mudanças nas perspectivas de inovação mudaram a lógica e o escopo da governança de C, T&I.

Com uma abordagem mais estratégica da política de C, T&I, suas atividades estão cada vez mais sujeitas a critérios de relevância, além do critério tradicional de excelência. A globalização e a regionalização afetaram a política de C, T&I, e a aplicação de novos princípios de gestão pública influenciou profundamente a forma como os governos são organizados e prestam serviços.

Apesar das constantes adaptações na organização, desenho e implementação de políticas, as políticas de C, T&I precisam ser melhor coordenadas e coerentes entre si. A

globalização e a regionalização deram origem a uma arquitetura de governança multinível. E embora novas práticas de gestão pública tenham aumentado a eficiência do governo, induziram uma proliferação de agências e um sistema mais fragmentado. Novas perspectivas sobre o que envolve a inovação ampliaram as áreas políticas relevantes. O resultado foi a fragmentação de diversas políticas de C, T&I em uma ampla gama de ministérios, agências e níveis de governo.

Urgem melhor coordenação e maior coerência. Apesar da tendência geral de complexidade e fragmentação, a demanda por ações coletivas eficazes e coerentes está, de fato, aumentando.

Conforme a OCDE, os formuladores de políticas tornaram-se mais conscientes do papel das condições-quadro para a inovação além da política de C, T&I, ou seja, concorrência no mercado e ambiente regulatório. As partes interessadas exigem, com razão, respostas integradas aos desafios sociais que atravessam fronteiras e disciplinas nacionais. As pressões para priorizar os gastos públicos em C, T&I são fortes. A dimensão internacional também se tornou um aspecto indissociável da governança de C, T&I. Para apoiar as respostas e manter a política adaptativa, é necessário promover a avaliação, a prestação de contas e a aprendizagem internacional, e os atores e recursos mobilizados.

Assim, os princípios políticos que emergem são:

- a) garantir a coerência das políticas tratando a inovação como uma componente central da política governamental, tendo liderança forte nos mais altos níveis políticos;**
- b) permitir que os atores regionais e locais promovam a inovação, garantindo-se a coordenação entre as regiões e com os esforços nacionais;**
- c) promover a decisão para a agenda da inovação baseada em evidências: tomada de decisão e responsabilidade política, reconhecendo a mediação como essencial (OECD, 2010, p. 189-212, grifo nosso).**

Em síntese, a estratégia das políticas de inovação arquitetadas pela OCDE toma a formação de capital humano como essência do processo. Por isso, práticas e currículos pedagógicos devem remodelar-se às necessidades da sociedade. De modo análogo, consumidores devem ser estimulados a fomentar a inovação e o processo competitivo no desenvolvimento de uma cultura empreendedora.

Do enfoque de elementos capazes de estimular esse cultivo, entre outras medidas, propõem-se estabilidade macroeconômica; solidificação dos mercados financeiros;

aprimoramento do acesso ao financiamento, bem como das condições de estabelecimento para empresas inovadoras de porte mais modesto; incentivos ao financiamento da inovação e da difusão das melhores práticas; melhorias nas leis de falência e dos sistemas tributários, com o intuito de dar fluidez ao empreendedorismo; e a correspondência entre as compras públicas e os estímulos à inovação.

Na concepção da OCDE, a ciência é meio propulsor da inovação. Em tal caso, importa proporcionar investimento suficiente em um sistema público de pesquisa e assegurar fontes multiníveis para P&D. É pertinente, além disso, viabilizar uma estrutura de conhecimento moderna e confiável de apoio à inovação e um ambiente regulatório apropriado ao desenvolvimento tecnológico. Para a instituição, os direitos de propriedade intelectual geram incentivos para a criação de novas tecnologias e devem ser aplicados.

No que diz respeito aos desafios globais e sociais vinculados à inovação, a OCDE percebe que a cooperação científica e tecnológica internacional precisa ser facilitada e explorada. Por fim, reconhece que o processo de inovação requer o estabelecimento de novas formas de coordenação das ações governamentais, porquanto envolve muitos atores.

2.5 As políticas de C, T&I na OCDE e os países subdesenvolvidos

O arcabouço analítico das políticas científicas, tecnológicas e inovativas reconhece que não é possível definir um modelo ideal de sistema de inovação, particularmente quando se está amparado em teorias e ideias provindas intrinsecamente do mundo desenvolvido em um sistema internacional extremadamente hierarquizado. A propósito disso, Bertonecelo (2011, p. 116) assevera

que o desenvolvimento é um processo multidimensional e multifacetado que supõe relações complexas entre o Estado, a economia e a sociedade. O desafio está em investigar os arranjos institucionais e estruturais que sustentam tais relações (tanto no plano interno quanto externo) e que determinam graus variados de autonomia e de capacidade dos Estados nacionais para imprimir um padrão específico ao processo de desenvolvimento. Quer dizer, os tipos de intervenção do Estado na economia e na vida social mais ampla e os instrumentos que utiliza nessa empreitada são determinados pelos arranjos institucionais existentes, dentro de limites estruturais associados, no plano interno, às relações de poder entre as classes e grupos sociais e, no plano externo, às formas de inserção das economias e sociedades nacionais no sistema mundial e às normas que regulam o comércio e investimentos entre os países.

A obra cepalina *Estudo econômico da América Latina, 1949* trata da propagação do progresso técnico a partir dos países de origem para o restante do mundo. Nessa leitura, afirma-se que a difusão do progresso técnico tem sido lenta e irregular do ponto de vista de cada geração.

Isto posto, o período entre a Revolução Industrial e a Primeira Grande Guerra serve de base histórica para ilustrar que as novas formas de produção, em que a técnica se manifestou incessantemente, abarcaram apenas uma fração reduzida da população mundial, situada, no início, na Grã-Bretanha, prosseguindo em graus variados de intensidade no continente europeu, adquirindo um impulso expressivo nos EUA, na Alemanha e, por último, incluindo o Japão, país que se dedicou a assimilar rapidamente as técnicas de produção ocidentais. Nos termos cepalinos,

Assim se foram formando os grandes centros industriais do mundo, em torno dos quais a periferia do novo sistema, vasta e heterogênea, ia tendo uma participação escassa no aperfeiçoamento da produtividade. Dentro dessa periferia, o progresso técnico só se dá em setores exíguos de sua imensa população, pois, em geral, penetra unicamente onde se faz necessário para produzir alimentos e matérias-primas a custo baixo, com destino aos grandes centros industrializados. (CEPAL, 2000, p. 139).¹¹³

Muito embora a comissão ressalve que não existe qualquer razão cientificamente válida para considerar que essa condição seja permanente, os novos processos de produção latino-americanos penetraram preferencialmente nas atividades que, de certo modo, estavam relacionadas com a produção de alimentos ou de matérias-primas. Para a CEPAL (2000, p. 140, grifo do autor), no exercício dessa função primária que coube à América Latina, houve, desde os primórdios, uma rigorosa **seleção de aptidões**.

Na lógica da OCDE, é sua marca definidora o estabelecimento de um grande fórum de articulação dos países desenvolvidos com limitado poder de cumprimento. A OCDE é, de fato, uma rede de trocas de ideias e experiências complementadas pela pesquisa. A instituição não

¹¹³ Os autores estruturalistas, de forma geral, consideram que, de um lado, o sistema centro-periferia, visto como um todo, funciona primordialmente para satisfazer necessidades e interesses dos centros industriais, nos quais o progresso técnico se originou ou se diluiu com rapidez; de outro, os países periféricos se inserem no sistema na medida em que podem servir àqueles interesses e necessidades, fornecendo matérias-primas ou alimentos e recebendo produtos manufaturados e capitais. Essa inserção não só é insuficiente para equiparar o nível de renda da periferia ao dos centros, mas também impõe à estrutura produtiva periférica dois traços negativos: heterogeneidade estrutural e especialização – como consequência da lenta e irregular penetração do progresso técnico. De tudo isso decorrem três desigualdades principais entre centro e periferia: na posição e na função que ocupam dentro do sistema, em suas estruturas produtivas e em seus níveis médios de produtividade e de renda (GURRIERI, 2011, p. 20-21).

dispõe efetivamente de mecanismos de difusão de políticas públicas, realidade que atualiza e corrobora o pensamento cepalino.

No fundamental, este capítulo da dissertação questiona se o quadro teórico-analítico desenvolvido no âmbito da OCDE, bem como seus diagnósticos reproduzem os modelos de políticas implementados no mundo desenvolvido ou atentam para as características e especificidades dos países subdesenvolvidos. Uma vez formulado o problema, supõe-se uma resposta provável e provisória, enunciada a partir de variáveis próprias de um caso representativo: o da implementação, em 1980, do *Bayh Dole Act*.

O *Bayh Dole Act – Patent and Trade Act of 1980*¹¹⁴ foi praticado nos EUA, permitindo a retenção, por parte das universidades, de patentes e outros direitos de propriedade intelectual sobre produtos de pesquisas financiadas pelo governo. Da mesma maneira, garantiu que os direitos dos resultados de pesquisas financiadas pelo governo fossem transferidos à organização que as desenvolveu. Com frequência, tais organizações eram universidades.

A concepção da lei em foco inseria-se em um conjunto mais amplo de reformas do sistema de inovação estadunidense. A perspectiva era a de modificar o seu marco regulatório com o objetivo de permitir a aplicação na indústria dos resultados de pesquisas conduzidas em universidades e institutos de pesquisa. Definiram-se mecanismos de transferência de tecnologia com potencial de mercado e instituíram-se meios de incentivo à disseminação de conhecimentos e à formação de parcerias público-privadas para o desenvolvimento do mercado de *seed capital*, *venture capital* e *joint venture* cooperativas entre empresas, ainda que concorrentes (COSTA, 2013).

Mowery e Sampat (2006) relatam que houve interesse de vários países da OCDE em copiar o *Bayh Dole Act*. No entanto, examinam que, ao fazê-lo, foram omitidos os efeitos e a importância de muitas outras instituições que dão suporte a essas interações e à comercialização de tecnologias desenvolvidas por universidades nos EUA, na colaboração entre indústria e universidade e na transferência de tecnologia. De maneira análoga, houve diversas tentativas

¹¹⁴ O *Bayh-Dole Act* estadunidense, editado em 1980, se tornou uma referência, por tratar da transferência de tecnologia e da propriedade intelectual nas universidades. O grande avanço do *Bayh-Dole Act* foi permitir à universidade reter os direitos de propriedade intelectual sobre o resultado de pesquisas desenvolvidas com recursos federais. Até ali, era o governo federal o proprietário dos resultados advindos dessas pesquisas; houve então a percepção de que, dessa maneira, o conhecimento gerado não estava sendo adequadamente transferido para o setor empresarial, não se transformava num produto comercializável - o que impedia a sociedade estadunidense de ter acesso a esse benefício.

de estímulo à formação de aglomerações regionais de alta tecnologia, a exemplo da região norte-americana do Vale do Silício¹¹⁵.

Cumpra afirmar, então, que semelhantes conexões são categoricamente mais complexas do que está implicado na correspondência entre a presença de empresas de alta tecnologia e de universidades voltadas para a pesquisa. A experiência dos EUA, nesse sentido, sugere que o surgimento deste tipo de aglomeração é uma questão de contingência, de “dependência de trajetória” e, essencialmente, da existência de outras políticas de apoio, que guarda poucas relações com a pesquisa acadêmica, ou com os laços entre indústria e universidade, elementos capitais do *Bayh Dole Act*.

Nessa orientação, nota-se que os relatórios propositivos, construções originárias da realidade dos países desenvolvidos, apresentados em “Inovação e desenvolvimento pela ótica da OCDE” não dão suficiente relevo às características contextuais dos países subdesenvolvidos, frequentemente herdadas do passado. Apesar de os especialistas da entidade captarem as grandes tendências em C, T&I com rigor, estão atravessados por uma têmpera própria das experiências e dos feitos dos países desenvolvidos, intensificadora, pois, de assimetrias que se referem às possibilidades de acesso, compreensão, domínio, uso e difusão do conhecimento.

No que tange ao quadro teórico-analítico exposto no relatório *The OECD Innovation Strategy: getting a head start on tomorrow*, apreciado neste capítulo, robustecem-se as condições, principalmente as macroeconômicas, internas aos países. Consequentemente, pouca atenção foi dada ao meio internacional e à relação entre países e regiões, ou seja, às características internacionais que auxiliam ou dificultam as trajetórias tecnológicas de um país, afetando sua capacidade de competir no setor produtivo e no comércio internacional.

De um lado, nota-se que o ingresso no grupo é condicionado pela implementação de um conjunto de padrões e diretrizes que sistematicamente não está adequado a países subdesenvolvidos¹¹⁶. De outro, uma forte crítica que deve ser feita ao processo de adesão

¹¹⁵ Localizada na região da cidade de São Francisco nos Estados Unidos e com origens que remontam aos anos 1950, o Vale do Silício impressiona por sua capacidade de gerar constantemente empresas de base tecnológica que rapidamente experimentam alto crescimento e tornam-se empresas de classe mundial (WONGLIMPIYARAT, 2006).

¹¹⁶ Assim, parece que estamos diante de um “paradoxo” – pelo menos para quem não é economista neoliberal. Todos os países, mas principalmente os países em desenvolvimento, cresceram muito mais rapidamente no período em que aplicaram políticas “ruins”, entre 1960-1980, do que nas duas décadas seguintes, quando passaram a adotar as “boas”. A resposta óbvia para tal paradoxo é reconhecer que as políticas supostamente “boas” nada têm de benéfico para os países subdesenvolvidos, pelo contrário, na verdade é provável que as políticas “ruins” lhes façam bem quando efetivamente implementadas. Agora, o mais interessante é que essas políticas “ruins” são basicamente as que os Países Altamente Desenvolvidos (PADs) aplicaram quando eram países subdesenvolvidos. Diante disso, só podemos concluir que, ao recomendar as tão proclamadas políticas “boas”, os PADs estão, efetivamente, “chutando a escada” pela qual subiram ao topo (CHANG, 2004, p. 214).

relaciona-se às condicionalidades, que vão além do que é exigido e/ou praticado pelos integrantes mais antigos da entidade. A pressão para ser aceito como membro da OCDE por vezes implicou que alguns países se submetessem a condições que ultrapassavam os padrões amplamente praticados¹¹⁷.

Costa, Menezes e Franzoni (2016) comprovam que, na busca pelo avanço, as nações enfrentaram graus heterogêneos de desafios quando da ampliação da sua atividade inovativa nacional, na medida em que novas tecnologias não são simplesmente transferíveis e vários esforços têm de ser feitos para estimular a capacidade de produção, uso e adaptação dessas tecnologias. Aqueles que largam na frente tendem a ter maior capacidade de se manter na dianteira tecnológica, enquanto os sucessores precisam fazer esforços maiores para alcançá-los¹¹⁸.

Ilustrativa da referida concepção é a assertiva, inscrita no relatório, altamente discutível, de que os DPIs fornecem um incentivo importante no investimento em inovação. O reforço dos DPIs, assegura Gallagher (2005), vai ao encontro dos interesses dos países desenvolvidos, entretanto, representa um grande entrave para os países subdesenvolvidos, especialmente no trato da inovação. Para o professor, aspectos relacionados ao comércio de direitos de propriedade intelectual, restrições de direitos autorais e patentes dificultam o desenvolvimento de estratégias para P&D, engenharia reversa e produção de medicamentos genéricos, reduzindo a capacidade dos países em desenvolvimento de implementar as políticas adequadas para aumentar os padrões de vida de suas populações e reduzindo o que se assinala como espaço político.

¹¹⁷ Exemplo dessas condições é a insustentabilidade da manutenção de *status* de país em desenvolvimento. Faz parte da realidade dos países subdesenvolvidos obter benefícios comerciais devido à sua condição, o que permite, de fato, que certos Estados tenham acesso a programas especiais de financiamento e a programas de ajuda ao desenvolvimento, sejam de agências internacionais – como o Banco Mundial ou Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – ou de agências de cooperação nacionais. A entrada na OCDE poderia colocar em risco os benefícios inerentes ao *status* de país em desenvolvimento para esses Estados. Outro exemplo foi o caso colombiano relacionado à pressão estadunidense ao exigir compromissos mais profundos da Colômbia, indo além das exigências tradicionais da organização. Um caso que ilustra bem esse movimento dos Estados Unidos foram suas altas exigências em torno da questão da propriedade intelectual. Esses obstáculos “extras” que foram apresentados ao longo do processo são parte das principais críticas feitas em relação à filiação colombiana. O número de reformas e adequações foi significativamente superior ao que se havia projetado, resultando em uma guinada mais brusca. Destaque-se que, tendo em vista a distância entre os níveis de desenvolvimento da Colômbia e dos demais países desenvolvidos da OCDE, o esforço colombiano para se adequar seria contraproducente, uma vez que esse empenho impactaria negativamente a capacidade do Estado de agir em prol do seu progresso. (NEVES, 2021).

¹¹⁸ Dos estudos de Costa, Menezes e Franzoni. (2016), Estados Unidos e Coreia são considerados casos de sucesso, pois são países que operam na fronteira do conhecimento e que possuem alta capacidade de inovação. Já o Brasil e o México não obtiveram resultados semelhantes: no caso do primeiro, apenas a partir dos anos 2000, é que as políticas de inovação entraram, de modo mais sistemático, na sua agenda de desenvolvimento; no México, o peso das maquiladoras na produção de manufaturas acaba por favorecer tecnologias simples, com baixa integração com a economia local.

De acordo com Ribeiro (2020, p. 103), numa perspectiva desenvolvimentista, há razão para muito ceticismo sobre práticas da OCDE impulsionarem o desenvolvimento. Uma das desvantagens da redução voluntária do espaço de política é que, num eventual cenário de nova crise financeira mundial, e na hipótese de ser membro pleno da OCDE, o Brasil terá mais restrições, na medida da sua adesão aos compromissos sobre movimentação de capitais em oposição a medidas sobre fluxos de capitais para limitar a movimentação especulativa. A remoção de entraves à entrada e à saída de capitais contraria recomendações de diversos estudos e especialistas que alertam para danos derivados da desregulamentação da conta de capital experimentada em países subdesenvolvidos sobre a implementação de políticas de desenvolvimento. Em Ribeiro (2020, p. 103),

A maior liberalidade de movimentos de capitais e a ampliação da financeirização restringe o espaço de política que os países subdesenvolvidos precisam para a execução de políticas necessárias para seu desenvolvimento. Isso ilustra que na perspectiva desenvolvimentista há sérios riscos em aprofundar a liberalização, porque boa parte dos compromissos significa desproteção em relação a terceiros concorrentes [...]. Adirir às boas práticas implica adirir a regras que vedam a busca ativa, pela ação estatal, de maior participação nos fluxos de comércio e investimentos mundiais.¹¹⁹

A lógica da OCDE demonstra concordância com as categorias próprias da teoria da modernização. Nessa perspectiva, o processo de desenvolvimento é entendido como modernização, que se refere aos esforços das sociedades atrasadas para “alcançar” as sociedades avançadas em termos econômicos, políticos, culturais e sociais¹²⁰. Consequentemente, o atraso seria apenas uma etapa no processo de desenvolvimento, produto da reprodução de traços tradicionais e desenvolver-se supõe superar os obstáculos da tradição (BERTONCELO, 2011, p. 96-97).¹²¹

¹¹⁹ Ribeiro (2020, p. 104) questiona ainda: “E sendo a OCDE um “clube de cavalheiros” em sua maioria desenvolvidos, com grande capacidade de retaliação, se o Brasil quiser influenciar recomendações, valerão a energia e os custos dedicados e a exposição das práticas nacionais ao escrutínio de competidores no mercado internacional?”.

¹²⁰ Em Bertoncele (2011, p. 96-97), o processo seria sistemático e transformativo, porque produziria mudanças mais ou menos simultâneas em diversas dimensões da vida social, a saber: industrialização, urbanização, elevação da mobilidade social, diferenciação estrutural e secularização.

¹²¹ O que mais nos interessa aqui é apontar as insuficiências teóricas e metodológicas da teoria da modernização desde as perspectivas do estruturalismo e da teoria da dependência. Comum a estas duas é a crítica à oposição entre tradicional e moderno como elemento analítico central para explicar o desenvolvimento. Embora as sociedades possam ser diferenciadas em termos das características de suas estruturas sociais, não é isso que está no cerne do problema. Ao invés, para ambas as perspectivas, o desenvolvimento é moldado historicamente pela forma de vinculação das sociedades nacionais ao sistema econômico mundial, hierarquicamente organizado. E tais formas de vinculação moldam a estrutura social interna (assim como esta condiciona as formas de vinculação à economia internacional). Mais fundamentalmente, as diferentes “experiências de desenvolvimento” são entendidas como conformadas por um mesmo processo histórico, de expansão do sistema capitalista em plano global, que produziu, simultaneamente, o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, categoria esta que substitui a noção de

Em face do exposto, é possível verificar que se valer das ideias e teorias expressas na elaboração dos relatórios da OCDE, no que toca aos fenômenos que envolvem C, T&I, e, por isso mesmo, tratam fundamentalmente do desenvolvimento, é depreender a efetividade de um processo homogeneizador, isto é, a convergência da sociedade nacional em torno de uma estrutura institucional e de um sistema de valores e normas comuns modernizadores. Isto, em última análise, encerra argumentos frágeis, por pressupor mudanças sequenciais, incrementais, irreversíveis e inexoráveis; etnocêntrico, porque toma como paradigmáticas as sociedades industriais europeias e estadunidense; e unívoco, ao conceber unidimensionais os fundamentos do desenvolvimento e de C, T&I. Em reflexão lapidar, Celso Furtado (1992, p. 79) diz

essa mudança de rumo, no que nos concerne, exige que abandonemos muitas ilusões, que exorcizemos os fantasmas de uma modernidade que nos condena a um mimetismo cultural esterilizante. Devemos assumir nossa situação histórica e abrir caminho para o futuro a partir do conhecimento de nossa realidade. A primeira condição para liberar-se do subdesenvolvimento é escapar da obsessão de reproduzir o perfil daqueles que se autointitulam desenvolvidos. É assumir a própria identidade. Na crise de civilização que vivemos, somente a confiança em nós mesmos poderá nos restituir a esperança de chegar a bom porto.¹²²

atraso, por sublinhar que permanecer na periferia do sistema capitalista é uma condição estrutural, historicamente moldada, e não uma mera etapa. Consequentemente, tomar a sociedade nacional como a unidade básica de análise – como faziam os estudos da modernização – é insuficiente por desconsiderar as relações entre os âmbitos interno e externo – as formas de inserção das sociedades nacionais no sistema econômico e político mundial – e as relações internas que sustentam distintas formas de vinculação entre os componentes do sistema (BERTONCELO, 2011, p. 98).

¹²² Vale lembrar que, para Hélio Jaguaribe (1979, p. 93), autonomia corresponde à disposição de uma margem bastante ampla de autodeterminação na condução dos seus negócios internos e de uma apreciável capacidade de atuação internacional independente.

CAPÍTULO 3 – C, T&I, O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO E A LÓGICA DA OCDE

Neste capítulo, pretendemos analisar as limitações que o avanço tecnológico (ou sua falta) impõem aos países subdesenvolvidos. Para tanto, pretendemos destacar a análise feita por alguns autores sobre a questão, com ênfase na abordagem de Celso Furtado. Posteriormente, pretendemos expor o argumento de que, nos anos 1970 e 1980, a OCDE se associou ao reforço do receituário neoliberal, disseminando uma racionalidade de austeridade fiscal, financeira e econômica. Em seguida, pretendemos examinar a controversa relação do Brasil com a OCDE, em suas faces de pensamento político-econômico e de estratégias em política externa.

3.1 A questão do progresso tecnológico para o desenvolvimento

Nas formulações de Celso Furtado¹²³, a inovação é determinante primordial da dinâmica de acumulação capitalista e, por conseguinte, do desenvolvimento econômico. O autor enfatiza o conhecimento e os retornos crescentes a ele relacionados, traçando mecanismos positivos de retroalimentação na economia que levariam a ciclos virtuosos de desenvolvimento em um sistema nacional. Deste modo, para Furtado (1961; 2009), existe uma relação direta entre inovações tecnológicas, acumulação capitalista e desenvolvimento econômico, em um contexto a partir do qual a articulação entre capital e a ciência experimental é uma das marcas fundamentais da civilização contemporânea.¹²⁴

Na concepção das correntes estruturalista e neo-schumpeteriana, as nações que lideravam o processo inovativo tendiam a ser mais dinâmicas e competitivas, de modo que atingiam melhor desempenho econômico e maior poder geopolítico. Assim, uma linha divisória se estabeleceu entre os que estão capacitados a promover ou participar ativamente da dinâmica da inovação e de desenvolvimento e aqueles que foram, ou tendem a ser, marginalizados (GUIMARÃES *et al.*, 2007).

¹²³ Celso Furtado nasceu em 1920, na Paraíba. Formou-se em Direito pela Universidade do Brasil, fez Doutorado em Economia pela Universidade de Paris – Sorbonne e pós-doutoramento em Cambridge, na Inglaterra. Foi ministro do Planejamento, no governo João Goulart, e, ao retornar do exílio, ministro da Cultura. Foi membro da Academia Brasileira de Letras (FURTADO, 1999).

¹²⁴ Em *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico* (1961, p. 248-249), Celso Furtado sustenta que a intensificação do progresso tecnológico nos centros industriais vem coincidindo com o estrangulamento dos canais de transmissão desse progresso, decorrência do debilitamento do intercâmbio entre países industriais e subdesenvolvidos. Segundo o autor, o desenvolvimento exigirá dos atuais países subdesenvolvidos um grande esforço interno, o qual somente se concretizará se neles houver um rápido avanço na capacidade criadora científica e tecnológica.

Prebisch (1949), Furtado (1961; 1983) e Freeman (1987; 1999) concordam com a ideia de que o hiato temporal entre inovadores e imitadores está diretamente relacionado à manutenção do fluxo de novas tecnologias pelos inovadores e à fragilidade das condições necessárias para inovar nos países imitadores. As assimetrias tecnológicas, portanto, atuam, em simultâneo, como uma barreira ao acesso às novas tecnologias e como um novo incentivo à inovação para empresas, organizações e países que capitaneiam o processo tecnológico.

De acordo com Furtado (1961), deve-se considerar a adequação e a orientação do desenvolvimento econômico às especificidades das nações que lideraram esse processo. De igual maneira, deve-se considerar a inadequação dessas técnicas ao conjunto de recursos produtivos disponíveis nos países subdesenvolvidos¹²⁵. Na visão furtadiana (1974), (i) o primeiro passo para estudar o subdesenvolvimento deveria incluir o entendimento das complexas mudanças sociais, políticas e institucionais associadas ao progresso técnico; (ii) os processos de desenvolvimento são únicos e dependentes de especificidades históricas e culturais; e, portanto, (iii) teoria e recomendações de política são altamente vinculadas a cada contexto particular. Essas premissas amparam a concepção de que se trata de ideia simplista a possibilidade de comprar, replicar e usar tecnologias desenvolvidas em outros contextos.

O processo de desenvolvimento, centralizado e hierarquizado, resulta de um lento processo de caráter cumulativo influenciado, fundamentalmente, pelas condições específicas de algumas nações, sobretudo Inglaterra e EUA. Nesse sentido, Tavares (1972, p. 50) ressalta que

os países subdesenvolvidos importam uma tecnologia que foi concebida pelas economias líderes de acordo com as suas constelações de recursos totalmente diversos das nossas. A necessidade de importar essa tecnologia estaria dada pela impossibilidade de criarmos técnicas novas mais adequadas às nossas condições peculiares.

Considerando o exposto, Fajnzylber (2000, p. 857) aponta que

o traço central do processo de desenvolvimento latino-americano é a incorporação insuficiente do progresso técnico – sua contribuição escassa de um pensamento original, baseado na realidade, para definir o leque de decisões que a transformação econômica e social pressupõe. O conjunto-vazio do desenvolvimento econômico e social latino-americano estaria diretamente vinculado ao que se poderia chamar de incapacidade de abrir a ‘caixa-preta’ do progresso técnico no qual incidem a origem das sociedades latino-

¹²⁵ Pelo fato de não serem coletâneas das economias desenvolvidas, das quais, de uma ou outra forma, dependem, as economias subdesenvolvidas não podem reproduzir a experiência daquelas. Em síntese: desenvolvimento e subdesenvolvimento devem ser considerados como dois aspectos de um mesmo processo histórico, ligado à criação e à forma de difusão da tecnologia moderna (FURTADO, 2003, p. 88).

americanas, suas instituições, o contexto cultural e um conjunto de fatores econômicos e estruturais cuja vinculação com o meio sócio-político é complexa, mas discutível.

Esse contexto amplia as condições assimétricas de desenvolvimento econômico e social entre países do centro e da periferia. Destarte, o aprofundamento das diferenças econômicas e sociais também é fundado nas diferenças de geração, na aquisição e no uso de conhecimentos, delimitando fronteiras paulatinamente mais rígidas entre economias centrais e periféricas.¹²⁶

Na obra *Criatividade e dependência na civilização industrial*, Furtado (1978) expõe a articulação entre dependência e controle da tecnologia pelos países do centro.¹²⁷ De acordo com o autor (1978, p. 117), dos recursos de poder, o controle da tecnologia constitui a sua trava mestra. No limite, a luta contra a dependência compreende um esforço para anular os efeitos do monopólio desse recurso detido pelos países centrais. Dependência é, em primeiro lugar, dependência tecnológica¹²⁸ (FURTADO, 1978, p. 123).

No que se refere à confrontação em relação à dependência tecnológica, Furtado argumenta que se demanda essencialmente dos países periféricos um esforço para reunir outros recursos de poder a fim de neutralizar o peso da dependência tecnológica. Acrescenta ainda que a luta na frente tecnológica somente se torna viável quando for assegurado o controle de importantes segmentos do mercado e reunida massa crítica dos recursos financeiros (FURTADO, 1978).

¹²⁶ O dinamismo econômico no centro do sistema decorre do fluxo de novos produtos e da elevação dos salários reais que permite a expansão do consumo de massa. Em contraste o capitalismo periférico engendra o mimetismo cultural e requer permanente concentração de renda a fim de que as minorias possam reproduzir as formas de consumo dos países cênicos. Esse ponto é fundamental para o conhecimento da estrutura global do sistema capitalista (FURTADO, 2009).

¹²⁷ Para Furtado (1978, p. 115), há cinco recursos a consolidar a “ordem econômica internacional”: i) controle da tecnologia, ii) controle financeiro, iii) controle dos mercados, iv) controle do acesso aos recursos naturais não renováveis e v) controle do acesso à mão de obra barata.

¹²⁸ Rostow (1959) aduz uma visão conservadora, combatida por Furtado e pela Cepal. Segundo essa visão, há seqüências regulares e predeterminadas, cujo seguimento linear, no tempo e no espaço, de eventos e fenômenos consecutivos, evidentemente caracterizados, está nitidamente ordenado. O ainda não-desenvolvimento seria uma etapa ou fase, um mero estágio que todos os países viveram ou viveriam necessariamente e que seria naturalmente superado, com o passar do tempo. Na visão sincrônica e etapista, há a possibilidade de repetição dos ciclos percorridos por outros países. Não há hierarquias nas relações internacionais. Não importa ver o lugar específico que ocupam os espaços periféricos no conjunto do sistema. Por isso, não há espaço analítico para se pensar a posição periférica e complementar, que é a condição subdesenvolvida (SOUSA; THEIS; BARBOSA, 2020). Em Furtado (2009), o subdesenvolvimento não se constitui em um processo sequencial ou linear. Na verdade, trata-se de um processo histórico específico e não uma etapa pela qual tenham necessariamente passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. É preciso olhar a história, buscando apreender a diacronia dos processos concretos.

No que tange ao papel da tecnologia para a superação do subdesenvolvimento, Furtado formula que *i)* a orientação do progresso tecnológico é importante (1966); *ii)* a autonomia tecnológica não foi prioridade ao longo da industrialização do Brasil (1968); *iii)* para confrontar a dependência tecnológica, recursos de outros países são necessários (mercado interno e recursos financeiros), embora se possa tentar mudar a orientação tecnológica, mesmo sem controlá-la (1978); *iv)* a superação da barreira do subdesenvolvimento tem uma relativa autonomia tecnológica como pressuposto necessário (1992).

Na obra de Celso Furtado, em linhas gerais, o processo de desenvolvimento traduz um circuito virtuoso entre as dimensões econômica e social e as dimensões científica e tecnológica. Nesse tocante, destaca-se, em Furtado, a centralidade de um papel ativo do Estado, motivado pela assimetria de poder entre os países do centro e os da periferia, a qual impunha limites ao processo de transformação produtiva e ao progresso tecnológico. Desse modo, o apoio à educação superior, à pesquisa científica e tecnológica e a criação de instituições de fomento e financiamento tanto à produção, quanto à C, T&I deveriam ser feitas principalmente pelo Estado.

Ao Estado deve ser inegociável deter um conhecimento aprofundado das potencialidades e dos maiores desafios a serem enfrentados a partir do planejamento de suas ações¹²⁹, associando os diferentes aspectos do desenvolvimento: a política, a economia, a sociedade e a cultura¹³⁰. As definições e a implementação de projetos nacionais de desenvolvimento, com perspectiva de longo prazo, deveriam buscar a criação de um “sistema econômico nacional”, com a finalidade de proteger, desbloquear e estimular o desenvolvimento das forças produtivas (FURTADO, 2009).

A obra furtadiana afirma o imperativo de os países periféricos estabelecerem políticas ativas, sobretudo para tornar endógenos “os motores do progresso técnico” e compor “um centro dinâmico capaz de impulsionar o conjunto do sistema produtivo” que, conjugado com a

¹²⁹ Não há desenvolvimento sem maquinário e energia; não há construção moderna sem cimento; nada disso se pode fazer sem meios de transporte pesados; nenhum crescimento da indústria pode fazer-se sem cidades que alojem seus operários, sem escolas que preparem seus técnicos; finalmente, não há industrialização sem transferência de mão de obra para novas condições de vida, que implicam nova estrutura do consumo (RANGEL, 2012, p. 259).

¹³⁰ A modernização dependente engendrou tipos de comportamento imitativo, forma de *bovarismo*, à diferença do ocorrido na Europa, onde novo processo criativo emergiria com o Romantismo. O distanciamento entre elite e povo será o traço marcante do quadro cultural que emergirá como forma de *progresso* entre nós. As elites, como que hipnotizadas, voltam-se para os centros de cultura europeia [...]. Desprezados pelas elites, os valores de cultura popular procedem seu caldeamento com considerável autonomia em face da cultura das classes dominantes. A diferenciação regional do Brasil deve-se essencialmente à autonomia criativa da cultura de raízes populares (FURTADO, 1999, p. 64-65, grifo do autor).

reforma agrária, propiciaria uma mudança qualitativa no desenvolvimento brasileiro (FURTADO, 2009).

De forma geral, alguns dos principais aportes de Celso Furtado sobre desenvolvimento científico e tecnológico são: enfoque histórico, sistêmico e contextualizado e ênfase à endogeneização da tecnologia; papel protagonista do Estado; reinserção periférica; questão do poder no desenvolvimento político e econômico e crítica à ortodoxia dos enfoques hegemônicos e às consequências de sua mimetização. Como examinado, todas essas contribuições não transigem com a possibilidade de o Brasil ser membro pleno da OCDE, o que constituiria, com efeito, mais um obstáculo para a dinâmica inovativa brasileira e sua trajetória dependente e subordinada¹³¹.

Um grave óbice imposto a essa trajetória subordinada e dependente tem sido a tentativa de impedir que os países subdesenvolvidos criem tecnologias e as explorem. Em perspectiva histórica, Ignácio Rangel (p. 335, 2012) assevera que,

com efeito, a princípio importávamos bens e serviços que cristalizavam uma ciência e uma técnica que ainda não tínhamos e cujo preço pagávamos como parcela não explícita do preço total dos produtos importados. E, eventualmente, quando, no ato de copiarmos artes aprendidas de fora, introduzíamos melhoramentos às nossas constelações de produtos e fatores, criávamos tecnologia nova, ninguém se lembraria de explicitar essa humilde parcela do dividendo nacional – até porque a simples contabilização desse, mesmo sob a forma capenga pela qual a fazemos ainda, era coisa desconhecida.

¹³¹ Pereira e Dathein (2021) argumentam que o caso brasileiro ilustra a dificuldade de promoção do desenvolvimento com base em inovações “importadas”, sem que exista um processo de difusão e assimilação tecnológicas passíveis de serem incorporadas com relativa facilidade pelos atores nacionais. A partir da década de 1950, o Brasil acelerou o seu processo de industrialização, alicerçado na atração de capital estrangeiro, por meio de Investimento Externo Direto (IED), o que se tornaria um condicionante do seu desenvolvimento econômico no longo prazo. No Brasil, a modernização sem endogeneização criaria as bases para a dependência tecnológica no setor industrial, fato que acabaria por causar dificuldades para toda a economia, haja vista que a indústria de transformação desempenha uma função essencial na mudança estrutural pró-desenvolvimento, com base no aparelhamento tecnológico.

No Brasil, exemplo claro disso foi o golpe de 2016¹³², cujo principal objetivo era impedir que o país explorasse o pré-sal¹³³ e ainda se apropriar da tecnologia de exploração em águas ultra profundas.

Nobre (2018) descreve que o governo brasileiro, por meio da Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobras), investiu no desenvolvimento da tecnologia para exploração dos depósitos do pré-sal, dispensando as petrolíferas estrangeiras e, em alguma medida, superando a dependência de parte da tecnologia dos países centrais, um dos fundamentos da efetivação da soberania nacional. Complementarmente, havia a previsão de que recursos gerados pela extração do petróleo em águas profundas fossem utilizados nos sistemas de saúde e educação brasileiros.

A despeito de não ser um fato novo, a Petrobras ganhou destaque midiático a partir das fortes evidências da presença de desvios de recursos em 2014. Ao mesmo tempo, a empresa adquiriu proeminência por sua importância econômica e pelo controle da exploração das reservas do pré-sal, sendo a vigésima oitava maior empresa do mundo, e contribuindo com 10% do PIB brasileiro. As evidências de corrupção se tornaram a base do ataque à eficiência do setor público na exploração e no controle do pré-sal. Em 2018, a Lei Federal Nº 13.679/2018¹³⁴ autorizou a venda direta de reservas e o fim do regime de partilha, criado pela Lei Federal Nº 12.304/2010¹³⁵. Nesse período, a produção do país triplicou (PETROBRAS, 2016).

Nos último anos, a luta por hegemonia política e controle dos recursos naturais se intensificou, ainda mais entre os atores geopolíticos que historicamente detêm capacidade de agência e controle sobre o sistema, como Europa e EUA, e atores que emergiram recentemente na disputa, como a China, a Índia, a Rússia e o próprio Brasil. Responsável por 30% da energia consumida no mundo, o controle das reservas, produção, preço e distribuição do petróleo tornou-se um polo da arquitetura do sistema internacional contemporâneo (SIEBEN; RAMOS; SILVA, 2020).

¹³² Um momento crucial da crise político-institucional brasileira culminou no impedimento da Presidente da República Dilma Rousseff (PT) em 2016. Naquele momento, a produção massiva de análises e interpretações realizadas pelos cientistas atuantes nos campos do conhecimento técnico, jurídico e político apontava para a manobra perpetrada por determinados grupos políticos e econômicos que pretendiam desestabilizar o governo e abrir caminho para o impedimento que se caracterizou, à época, como golpe, em face da falta de substância das acusações que fundamentassem o impedimento e aos mecanismos jurídicos, políticos e institucionais acionados ao arripio das leis nacionais vigentes (NOBRE, 2018).

¹³³ A descoberta e a exploração do pré-sal são resultado de investimentos da Petrobras que propiciaram o desbravamento de fronteiras da geologia, da engenharia e das tecnologias. Em 2017, 48% do petróleo produzido no país foram provenientes de bacias na área do pré-sal (NAZAKI, 2018).

¹³⁴ Lei acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13679.htm.

¹³⁵ Lei acessível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2010/lei-12304-2-agosto-2010-607595-publicacaooriginal-128607-pl.html>.

3.2 A OCDE como expressão neoliberal

A década de 1970 foi um período de mudanças significativas na OCDE, em razão de uma circunstância de crise econômica relacionada a (i) colapso do sistema de Bretton Woods, com o fim do sistema monetário internacional sustentado em taxas fixas de câmbio¹³⁶; e (ii) ocorrência de duas crises do petróleo (1973-1974 e 1979), constituindo choques de oferta que ensejaram um cenário simultâneo de desaceleração produtiva e elevação da inflação nos países-membros¹³⁷ (GODINHO, 2017).

A gravidade da crise econômica internacional ocasionou a renovação dos esforços de coordenação internos à entidade, em uma condição de desacordo entre os membros. Godinho (2018) registra que esse cenário contribuiu para a emergência do G7 como fórum diferenciado e informal de articulação a respeito de temas macroeconômicos e outras questões da agenda internacional.

De acordo com Carrol e Kellow (2016), a OCDE e o FMI passaram a competir sobre qual das organizações deveria se responsabilizar pela nova injeção de fundos a fim de estabilizar o sistema. O estabelecimento do G7 não foi bem recebido nas altas esferas do secretariado da OCDE. Enquanto se esperava que a organização, em competição com o FMI, assumisse um papel cada vez mais relevante na coordenação da política econômica internacional, o surgimento do G7 indicou, à época, a diminuição da influência da OCDE como instância que coordena assuntos políticos e econômicos.

Nessa conjuntura, sob o mandato do secretário-geral Emile Van Lennep (1969-1984), a OCDE buscou um papel de protagonismo no sistema internacional. Uma vez que seus países-membros foram submetidos a forte recessão, definida por alta inflação e aumento do desemprego, coube a Lennep a responsabilidade de desenhar e implementar políticas estruturais de natureza neoliberal, estimulando a doutrina em múltiplas áreas de trabalho.

¹³⁶ A instituição do sistema de Bretton Woods deu início a uma era de expansão sem precedentes no comércio internacional e de crescente interdependência econômica mundial. Contudo, havia nesse keynesianismo global uma falha inerente que, com o tempo, derrubaria o sistema. A economia estadunidense tornou-se o principal motor do desenvolvimento mundial. A política monetária dos EUA passou a ser uma política monetária mundial, e o êxodo de dólares proporcionava a liquidez que lubrificava as engrenagens do comércio (GILPIN, 2002, p. 154).

¹³⁷ Depois da revolução provocada pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em 1973 e 1974, a qual multiplicou por quatro os preços mundiais da energia, a inclinação dramática dos japoneses, dos europeus ocidentais e dos novos países em vias de industrialização para uma estratégia de crescimento “puxado” pelas exportações fez com que o papel dos EUA se tornasse ainda mais importante para o crescimento global. Se os EUA cresciam, o mundo crescia; se o seu crescimento diminuía, o mesmo acontecia com o resto do mundo (GILPIN, 2002, p. 155).

O fim da década de 1970¹³⁸ assinala um marco na OCDE, notadamente, a sua conversão em um ator de relevo na difusão de políticas neoliberais, ao amparar esforços de coordenação econômica, realizar análises e recomendações sobre desenvolvimento para países-membros e não membros. Assim, a instituição cumpriu função decisiva no processo de definição das bases ideológicas do consenso acerca do neoliberalismo.

Em 1977, a mudança para o novo consenso ganhou forma com a publicação, pela OCDE, do relatório McCracken, o qual teceu críticas, quando da crise do petróleo, ao aumento de gastos sociais e à rigidez do mercado de trabalho nos países-membros¹³⁹. O relatório apresentou o que foi caracterizado como base analítica para melhorar a eficiência do mercado (MCCRACKEN, 1977, p. 68).

No quadro abaixo, estão apresentadas as discussões e as resoluções do relatório da OCDE, cujas principais metas são o controle inflacionário e a flexibilização de mercado.

¹³⁸ Biersteker (1992) identifica as décadas de 1960 e de 1970 como períodos de nacionalismo econômico, experimentação com o socialismo estatal, autoconfiança e um papel mais importante da intervenção ampliada do Estado na economia. Ademais, especifica que a nacionalização das empresas de propriedade estrangeira alcançou o auge em meados dos anos 1970, ocasião em que a OPEP modificou os alicerces da relação usual entre países produtores e consumidores, quando preconizou, ao mesmo tempo, um modelo que foi imitado por todas as outras organizações de países fornecedores de produtos básicos. O autor comenta, ainda, que as negociações de uma nova ordem econômica internacional atraíram um inédito grau de atenção dos países desenvolvidos. Deste modo, a ênfase nos recursos próprios, ante o regime socialista, foi adotada por muitos países, principalmente por aqueles que emergiam da condição colonial, após a luta armada, e desenvolviam, em sua maioria, programas de definição socialista, e cuja prática difundia e favorecia o planejamento abrangente.

¹³⁹ A década de 1980 apresentou, nas palavras de Biersteker (1992), uma “mudança quase completa na política econômica”. Nos países subdesenvolvidos reestrutura-se a natureza da sua intervenção na economia interna, ao se liberalizarem os regimes de comércio interno e de investimento, privatizando-se empresas estatais e seguindo, em regra, uma variedade de reformas econômicas.

Quadro 4 – Resumo do relatório McCracken - OECD 1977

Sobre as causas da crise econômica

A deterioração do desempenho nos países industrializados é atribuída principalmente: à guerra do Vietnã, ao colapso do sistema de câmbio fixo, às falhas nas colheitas, ao aumento explosivo dos preços do petróleo e aos erros das políticas de governo que são excessivamente expansionistas (OECD, 1977).

Sobre o funcionamento e o papel do Estado

A demanda por bens e serviços normalmente fornecidos pelo setor público tende a aumentar à medida que as sociedades ficam mais ricas [...] vários países foram rápidos demais nessa direção. O relatório recomenda diretrizes mais firmes para gastos públicos, é necessário um “limite de velocidade” para minimizar os riscos de efeitos adversos no crescimento e no desempenho da inflação (OECD, 1977).

Sobre a importância da eficiência de mercado

São necessários esforços dos governos para eliminar a rigidez no mercado em geral e promover a concorrência e a mobilidade [...] as políticas tradicionais do mercado de trabalho, concebidas para reduzir os desequilíbrios entre a oferta e a procura em categorias específicas devem gradualmente permitir que a economia opere em um nível mais alto por demanda, sem encontrar empecilhos de trabalho em setores específicos [...] ações para aumentar a flexibilidade das estruturas salariais também são defendidas (OECD, 1977) .

Fonte: Elaborado por Fortes (2020), com base no Relatório McCracken (MCCRACKEN, 1977).

Para Godinho (2018, p. 31), certos estudos, a exemplo do Relatório McCracken (OECD, 1977), estabeleceram precedentes para a adoção de novos marcos analíticos nos relatórios econômicos e avaliações sobre países da OCDE, com o abandono progressivo de princípios da matriz keynesiana, centrada em políticas de demanda agregada, e absorção gradativa de princípios da matriz neoclássica, orientada por políticas estruturais para a oferta agregada e em elementos de austeridade fiscal e monetária.¹⁴⁰

Para Gayoun (2017, p. 130), o Relatório McCracken é uma expressão da nova aliança global entre governos e a comunidade empresarial na década de 1970. O autor afirma que essa

¹⁴⁰ As medidas típicas da maioria dos programas de ajuste estrutural comungam de um esforço para institucionalizar as desvalorizações nominais da moeda, para gerar e sustentar um ajuste da taxa de câmbio efetiva. Em certos casos, um sistema de leilões cambiais pode vir a ser criado. Outro componente da maioria desses programas é o empenho para realizar uma reforma fiscal importante. A liberalização do comércio tem sido uma componente central de virtualmente todos os programas de ajuste estrutural, tal qual a reforma financeira. Várias outras reformas podem incluir medidas específicas, como, por exemplo, a redução dos controles de preço, a finalização ou a diminuição dos subsídios governamentais, o ajuste da política de preços agrícolas, a eliminação de juntas governamentais de comercialização e a imposição de limites à indexação dos salários. A privatização tem sido prescrita rotineiramente na maioria dos programas de ajuste do Banco Mundial, pelo menos desde meados da década de 1980 (ROSENAU, 1992, p. 151-153).

aliança foi realizada por meio de um esforço coletivo de revisão ideológica envidado por diversas agências.

Nesse enquadramento, em outubro de 1980, a OCDE realizou a conferência *The Welfare State in Crisis: An Account of the Conference on Social Policies in the 1980s*¹⁴¹, cuja abordagem dizia respeito às questões de bem-estar social, recomendando aos seus países-membros uma nova perspectiva sobre o papel do Estado no estabelecimento de políticas sociais. Tal conferência foi a primeira reunião conjunta entre membros da OCDE e especialistas das mais variadas áreas para entender os aspectos da crise, momento em que foram apresentadas divergências entre os membros.

Ao passo que França e Suíça defendiam que a concepção de Estado mínimo e a desregulação de mercado não eram a solução para o enfrentamento da crise econômica, outros países preconizavam enfaticamente ideias opostas, como, por exemplo, EUA e Grã-Bretanha. Nos trechos abaixo, é possível observar as visões divergentes quanto às estratégias de combate à crise econômica.

Trecho 1: O comitê econômico da OCDE concluiu que “os ônus da tributação e das contribuições sociais atingiram níveis que atuam como desestimulantes a uma melhor eficiência ou a mais oportunidades de emprego” [...] “Como é evidente que quase todos os participantes desejam um retorno a um crescimento econômico pelo menos moderado, a primeira prioridade deve ser, ou parece, convencer o ‘setor das políticas sociais’[...] que a política social [...] corre o risco de criar obstáculos ao crescimento econômico” (OECD, 1981).

Trecho 2: Ao invés de eficiência *versus* igualdade, a verdadeira questão é quão igual é a sociedade que queremos? Foi dito que apenas aqueles que se beneficiam dos padrões distributivos existentes falam sobre eficiência, porque isso lhes permite esconder-se atrás de uma cortina de fumaça. O que eles realmente são contra, no entanto, é uma redução na desigualdade de renda. (OECD, 1981).

Fortes, Pereira e Ramos (2021) observam que o estabelecimento do consenso do neoliberalismo como projeto político, econômico e social não se delineou de modo equilibrado. Como visto nos trechos expostos, conflitos e contradições compuseram o processo de construção dessa nova maneira de pensamento econômico na OCDE¹⁴².

¹⁴¹ Traduz-se *O Estado de bem-estar social em Crise: Um Relato da Conferência de Políticas Sociais na década de 1980*.

¹⁴² Se por um lado, o comitê econômico apoiava uma postura orientada pelo lado da demanda e uma menor intervenção estatal, no Comitê Consultivo Sindical da OCDE predominava uma visão para o lado da oferta,

Na interpretação de Gill (2002), na década de 1970, ocorreu uma reestruturação do modo de produção capitalista, engendrando a transição do bloco histórico internacional para um bloco histórico transnacional¹⁴³ e incorporando um rol de interesses dominantes que passaram a sustentar a ordem econômica internacional.

Assim, segundo Anderson (1995), o Estado de bem-estar social seria desmontado¹⁴⁴, impondo-se uma disciplina orçamentária, a partir da contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, isto é, a criação de um exército industrial de reserva para subjugar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis. Os novos empréstimos de apoio às renegociações das dívidas externas eram acompanhados de rígidas determinações para reformas políticas e econômicas. Conforme descreve Chossudovsky (1998, p. 43),

Há uma relação estreita, quase ‘simbiótica’, entre política de administração da dívida e reforma macroeconômica. A administração da dívida restringe-se a assegurar que cada nação devedora continue formalmente a sujeitar-se a suas obrigações financeiras. [...] Os credores só concordam com a rolagem da dívida se a nação devedora aceitar as ‘condicionalidades políticas’ que fazem parte dos acordos de empréstimos. [...] O objetivo consiste em impor a legitimidade da relação de serviço da dívida enquanto as nações devedoras são mantidas numa camisa-de-força que as impede de se lançarem numa política econômica independente. Arquitetou-se uma nova geração de ‘empréstimos condicionados à política’. O dinheiro era fornecido ‘para ajudar os países a se ajustarem’. Esses acordos de empréstimos do Banco Mundial incluíam rígidas ‘condicionalidades’: o dinheiro só era garantido se o governo concordasse com as reformas de ajuste estrutural e, ao mesmo tempo, respeitasse os prazos para sua implementação.

Por esse ângulo, o relatório McCracken (OECD, 1977) espelhou a lógica do amplo processo de reestruturação do Estado às adequações do conceito neoliberal, então em fase de implantação no sistema capitalista mundial.

De acordo com Robert Cox (2007), um dos mecanismos pelos quais as normas internacionais de uma hegemonia mundial se expressam são as organizações internacionais. Na verdade, as organizações internacionais funcionam do mesmo modo que o processo de

reivindicando a proteção estatal. Nota-se, então, uma luta pelo consenso hegemônico dentro da instituição (FORTES, 2020).

¹⁴³ O bloco histórico é um conceito dialético no sentido de que seus elementos - que interagem entre si - criam uma unidade maior. Às vezes, Gramsci falava desses elementos que interagem entre si como o subjetivo e o objetivo, e outras vezes, como superestrutura e infraestrutura. Isso significa que o conjunto complexo, contraditório e discordante das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção (COX, 2007).

¹⁴⁴ Seu propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro (ANDERSON, 1995).

desenvolvimento das instituições de hegemonia e sua ideologia¹⁴⁵. Entre as características da organização internacional que expressam seu papel hegemônico, tem-se as seguintes: *i*) corporificação das regras que facilitam a expansão das ordens mundiais hegemônicas; *ii*) o fato de ela própria ser produto da ordem mundial hegemônica; *iii*) legitimação ideológica das normas da ordem mundial; *iv*) cooptação das elites dos países periféricos; *v*) absorção das ideias contra hegemônicas (COX, 2007 p. 119).

Cox (2007) propõe que a hegemonia no plano da governança global seja descrita como uma estrutura social, econômica e política, expressa por normas apresentadas como universais, instituições e mecanismos que repousam em regras gerais de comportamento para os Estados e para aquelas forças da sociedade civil que atuam além das fronteiras nacionais – as quais sustentam o modo de produção dominante¹⁴⁶.

Posto isto, em 1987, a OCDE publicou relatório acerca de ajuste estrutural e desempenho econômico, recomendando reformas macroeconômicas e regulatórias para os seus países-membros. Exercendo a sua lógica, que argumentamos ser hegemônica, ao examinar as experiências próprias de cada país, o documento reúne um conjunto de medidas de ajuste, considerado inegociável para a recuperação das economias em crise. Além disso, o documento frisa o compromisso da entidade em fiscalizar e avaliar o desempenho dos membros quanto à implementação dos programas nos seguintes tópicos.

¹⁴⁵ Veja-se que, em Cox (2007, p. 115), a hegemonia no plano internacional não é apenas uma ordem entre Estados. É uma ordem no interior de uma economia mundial com um modo de produção dominante que penetra todos os países e se vincula a outros modos de produção subordinados. É também um complexo de relações sociais internacionais que une as classes sociais de diversos países. A hegemonia mundial pode ser definida como uma estrutura social, uma estrutura econômica e uma estrutura política, e não pode ser apenas uma dessas estruturas: tem de ser todas as três ao mesmo tempo. Além disso, a hegemonia mundial pode ser expressa em normas, instituições e mecanismos universais que estabelecem regras gerais de comportamento para os Estados e para as forças da sociedade civil que atuam além das fronteiras nacionais - regras que apoiam o modo de produção dominante. Para se tornar hegemônico, afirma Cox (2007, p. 117), um Estado teria de fundar e proteger uma ordem mundial que fosse universal em termos de concepção, isto é, uma ordem em que um Estado não explore outros Estados diretamente, mas na qual a maioria desses (ou pelo menos aqueles ao alcance da hegemonia) possa considerá-la compatível com seus interesses.

¹⁴⁶ Pierre Dardot e Christian Laval (2016, p. 7) expõem que o capitalismo é indissociável da história de suas metamorfoses, de seus descarrilhamentos, das lutas que os transformam, das estratégias que o renovam. O neoliberalismo transformou profundamente o capitalismo, transformando profundamente as sociedades. Nesse sentido, o neoliberalismo não é apenas uma ideologia, um tipo de política econômica. É um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida.

Quadro 5 – Relatório Ajustes estruturais e desempenho econômico (OECD, 1987).

1. **Mercado de Trabalho:** Melhorar o funcionamento do mercado de trabalho exige mais do que mudanças na determinação salarial – está intimamente ligado à melhoria e eficiência da utilização do trabalho, ou seja, à flexibilidade do trabalho (OECD, 1987).
2. **Educação:** Dois pontos devem ser destacados: (i) em muitos países, ainda há necessidade de aumentar as taxas de retenção no ensino médio para níveis comparáveis aos de outras economias avançadas ou garantir uma melhor coordenação entre a educação escolar e a ampla variedade de programas de treinamento; (ii) novas formas de financiamento da educação podem ser exploradas, maior dependência de financiamento privado pode entrar em conflito com as metas declaradas de equidade, mas as evidências sugerem os benefícios do ensino superior financiado (OECD, 1987).
3. **Eficiência e efetividade no setor público:** Rever programas cujos objetivos foram atingidos ou cujas premissas subjacentes, de ajustar os gastos e os impostos gerais à tendência alterada de crescimento e de desenvolver novas formas de cooperação entre os setores público e privado, não são mais válidas (OECD, 1987).
4. **Regulamentação:** Não há uma solução geral para remover todos os regulamentos; de fato, notadamente na área ambiental, na proteção da saúde e segurança, a ação pública é essencial - embora aqui também seja importante que os regulamentos adotados sejam de modo a alcançar seus objetivos da maneira mais econômica possível e, ao mesmo tempo, deixar espaço para inovação das forças do mercado (...) a desregulamentação não resulta em uma competição destrutiva – embora a estrutura da indústria tenha tendido a mudar logo após a abertura do mercado e continue a mudar de acordo com as circunstâncias do mercado, o padrão geral tem sido a concorrência viável e eficaz (OECD, 1987).

Fonte: Elaborado por Fortes (2020), com base em *Structural adjustment and economic performance*¹⁴⁷ (OECD, 1987).

As políticas preconizadas pela OCDE, muito alinhadas às prescrições das instituições de Washington, como também à doutrina econômica que as anima, procuram arvorar invariavelmente, conforme evidencia Wilson Barbosa (1998), um caráter supostamente universal. São recomendadas como panaceia que serve a todos os países subdesenvolvidos em dificuldades, indistintamente. Não importa se determinado país tem a economia que se baseia na exportação de bens agrícolas, ou se é proveniente do antigo bloco socialista, com marcante presença do setor secundário em sua estrutura produtiva. Todos são tratados de forma similar, uma vez que as origens de todos os problemas seriam as mesmas: “Estado obsoleto”; “falta de competitividade”; “proteção ao mercado local”, “inflação”; “falta de abertura ao exterior”. De igual modo, as terapias seriam sempre as mesmas, ou seja, abrir-se à integração com o comércio internacional (PIRES, 2002)¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Traduz-se *Ajuste estrutural e desempenho econômico*.

¹⁴⁸ Embora o discurso corrente sobre “ajuste estrutural” faça alusão a um conjunto bem definido de prescrições, o conteúdo preciso das políticas realmente implementadas, mesmo nos países tidos como exemplares na realização das “reformas” – postas exatamente assim, sem qualquer adjetivo, para enfatizar o caráter auto evidente do pacote

Fortes, Pereira e Ramos (2021) guiaram-se pelo argumento de que a OCDE, ao ser responsável por propagar um “pacote” associado à lógica da austeridade fiscal, financeira e econômica, nos anos 1980, estabeleceu condições de disseminação e internalização do receituário neoliberal nas estruturas de políticas e de mercado de seus países-membros. Por meio da análise de discurso de uma série de documentos elaborados pela entidade, que indicam a forma como o processo foi sistematicamente operacionalizado, pretendeu-se identificar sinalizações dos rumos tomados pela OCDE após o fim de Bretton Woods.

À primeira vista, um conjunto de medidas de boa governança revelou-se, afinal, uma ação política que privilegiou o mercado, reduzindo o investimento público e desregulamentando a finança e o comércio internacional. Nessa atmosfera, pode-se afirmar que a OCDE se tornou um importante fórum de pensamento acerca das práticas neoliberais, traçando parâmetros e construindo diagnósticos apurados sobre os países-membros, com a intenção de analisar seus empenhos ao aderir a esses ajustes.

varia consideravelmente. As chamadas “economias de mercado” distinguem-se umas das outras, no tempo e no espaço, de acordo com as formas institucionais (relação salarial, manejo da moeda e do crédito, formas de competição, intervenção do Estado, inserção na economia internacional, composição e “governança” setoriais, por exemplo”. O rótulo “reformas orientadas para o mercado” serve para mobilizar um consenso negativo e para comunicar algumas diretivas gerais. Mas ele pouco nos esclarece sobre o enquadramento institucional e o conteúdo positivo das políticas que prevalecem nos casos em que as ditas reformas foram postergadas, parcialmente adotadas, ou ignoradas simplesmente, as diferenças tornam-se mais patentes (CRUZ, 2004, p. 94).

Tabela 3 – Performance dos países da OCDE após a implementação dos ajustes estruturais

	PIB		Emprego		Força de trabalho		Mudanças nas taxas de participação		Taxa de desemprego		
	1973-1983	1983-1988	1973-1983	1983-1988	1973-1983	1983-1988	1973-1983	1983-1988	1973	1983	1988
Estados Unidos	1,8	4,0	1,7	2,7	2,2	1,8	0,7	0,8	4,9	9,6	5,5
Canadá	3,0	4,5	2,1	2,9	2,8	2,0	0,9	1,0	5,5	11,9	7,8
Japão	3,6	4,5	0,8	1,0	1,0	0,9	0,2	-0,3	1,3	2,7	2,5
França	2,3	2,2	0,1	-0,1	0,8	0,3	-0,2	-0,3	2,7	8,4	10,3
Alemanha	1,6	2,6	-0,6	0,6	0,1	0,6	-0,6	0,2	1,0	8,2	7,9
Itália	2,2	3,2	0,7	0,6	1,1	1,1	0,2	0,2	5,9	9,2	11,1
Reino Unido	1,0	3,5	-0,5	1,7	0,4	1,1	-0,1	1,0	2,1	11,2	8,5
Áustria	2,4	2,0	0,1	0,5	0,4	0,5	-0,3	-0,1	0,9	3,7	3,7
Bélgica	1,8	2,1	-0,4	0,6	0,7	0	0,1	-0,3	2,3	12,9	10,5
Dinamarca	1,5	2,1	0,1	1,6	1,1	1,2	0,7	0,6	1,0	10,4	8,5
Finlândia	2,8	3,4	0,5	0,4	0,9	0,2	0,8	0,1	2,5	5,4	4,7
Irlanda	2,5	1,4	0,5	-0,7	1,5	-0,1	-0,1	-0,7	5,7	14,0	16,6
Holanda	1,9	2,3	-0,4	1,1	1,0	0,5	0,3	-0,5	3,1	15,0	12,5
Noruega	3,9	3,3	1,6	1,7	1,8	1,6	1,2	1,2	1,6	3,4	3,1
Portugal	2,6	2,9	2,1	0,8	2,7	0,5	1,0	-1,8	2,2	7,9	6,5
Espanha	1,9	3,6	-1,4	1,1	0,4	1,4	-0,8	-0,2	2,2	18,2	19,5
Suécia	1,5	2,4	0,8	0,7	0,9	0,4	0,7	0,0	2,0	2,9	1,7
Suíça	0,3	2,7	-0,4	0,9	-0,3	0,9	-0,8	-0,1	0,0	0,8	0,7
Austrália	2,1	4,2	0,8	3,1	1,6	2,5	0,0	0,8	2,3	9,9	7,4
Nova Zelândia	0,9	1,8	1,1	0,8	1,6	0,8	0,1	4,8	0,2	5,4	5,3
Total OCDE	2,1	4,2	0,7	1,6	1,3	1,2	0,2	0,4	3,5	8,9	7,4
OCDE Europa	1,8	4,2	0,0	0,9	0,8	0,8	-0,1	0,1	3,5	10,4	10,7

Fonte: *Economics in Transition* (OECD, 1989).

3.3 A OCDE como estratégia na política externa brasileira

Desde o início do governo Bolsonaro, em 2019, a questão do acesso do Brasil à OCDE ganhou proeminência na agenda da política externa brasileira, no contexto de uma aproximação assimétrica, unilateral e sem precedentes com o governo estadunidense¹⁴⁹, e desvela-se de

¹⁴⁹ São vários os sinais concretos de tal alinhamento, a saber, a apresentação, por parte do Brasil, de propostas na ONU contra a Venezuela; a isenção, sem qualquer reciprocidade, de exigência de vistos de cidadãos estadunidenses; o aumento da cota de importação de trigo e etanol estadunidenses sem tarifa; a concessão da base

forma impactante, haja vista que o Brasil renunciou ao *status* de “país em desenvolvimento” nas negociações de acordos comerciais com os países ricos, no âmbito da OMC, em troca do apoio estadunidense ao pleito de ser aceito como membro pleno na OCDE.

A decisão em tela significa não poder usufruir de um tratamento diferenciado em negociações comerciais tangíveis. Sinaliza, nesse sentido, para um distanciamento do mundo em desenvolvimento e para a impossibilidade de estabelecer coalizões e enfrentamentos importantes em um sistema internacional rigorosamente hierarquizado (COSTA; SILVA, 2019)¹⁵⁰.

Toma substância, nessas circunstâncias, uma controvérsia que atravessa o pensamento político-econômico do País, assim como as estratégias de política externa, traduzida em argumentos a favor e contra a entrada (SANTOS, 2018).

Entre os desenvolvimentistas, a resistência à aspiração é franca, seja pelo receio de perda do protagonismo no terreno diplomático, seja pelo temor de que as sugestões de políticas da organização acabem tornando-se impositivas, sob pena de desfiliação.

Por esse prisma, de forma a evidenciar a imposição dos códigos da organização, para o ex-ministro Celso Amorim¹⁵¹ “é imprudente pleitear uma adesão do Brasil à OCDE sem levar em conta o papel do Estado em países em desenvolvimento”.

Na avaliação de Samuel Pinheiro Guimarães Neto¹⁵², a função da OCDE seria coordenar as posições dos países desenvolvidos nos organismos econômicos internacionais em harmonia com os objetivos desse círculo sob a liderança norte-americana. O interesse dos países desenvolvidos, nessa dinâmica, seria o de continuar comprando as matérias-primas brasileiras e exportando para cá seus produtos industriais.

espacial de Alcântara no Maranhão à exploração estadunidense e as convergências político-ideológicas, entre os governos Bolsonaro e Trump, notáveis, por exemplo, nos discursos de ambos na 74ª Assembleia da ONU (COSTA; SILVA, 2019).

¹⁵⁰ *Mesmo mergulhada em uma crise, a OMC enseja coligações de geometria variável, em função da variedade dos temas tratados; por isso, no multilateralismo comercial não prevalecem “alinhamentos automáticos”. Na OMC, na formação destas coligações, não só os Estados Unidos têm peso [Todos os países têm e] possuem poder de iniciativa pela força conjunta*” (LAFER, 1998, p. 14-15). “*A OMC protegeria [o Brasil] contra abusos e lhe ofereceria recursos adequados para a resolução razoavelmente justa de conflitos que, de outra forma, seriam resolvidos pela lei do mais forte*” (SILVA, 2002, p. 325).

¹⁵¹ Relações Exteriores de 1993 a 1995 e de 2003 a 2010 e da Defesa de 2011 a 2015.

¹⁵² Secretário geral do Itamarati na gestão de Amorim, de 2003 a 2009, e ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos do governo de 2009 a 2010.

Do lado dos argumentos favoráveis, o embaixador José Alfredo da Graça Lima¹⁵³ expressa que os compromissos assumidos não são mandatários e irão trazer maior inserção nas correntes de comércio e atração de investimentos. Argumenta também que “o Brasil é o quinto maior país do mundo e uma das maiores economias do mundo, não precisa de retórica para ter voz”, o que reitera valendo-se do protagonismo brasileiro no agronegócio.

Vera Thorstensen¹⁵⁴ destaca a essencialidade da OCDE. Para ela, “a OCDE é hoje o centro do G-20. Não faz sentido ser do G-20 e não da OCDE. É como ser passageiro de milhagem quando as discussões mais importantes estão na primeira classe”. Refere-se ao atual *status* da OCDE de “um clube de boas práticas governamentais” como imperativo ao Brasil. Diz da efetividade própria do secretariado da OCDE, que entende ter poder e eficácia em seu funcionamento, acrescentando que após a aceitação do pleito brasileiro pela organização, o país terá de três a quatro anos para negociar os termos da sua adesão e os instrumentos importantes para sua participação.

Sob a ótica da intensificação das interações desde o ingresso, Carlos Langoni¹⁵⁵ afirma que “a abertura tem impacto direto no crescimento e aumenta a produtividade, por meio da ampliação de transferência de tecnologia”.

No final de setembro de 2022, em um esforço para obter o aceite da OCDE, o governo de Jair Bolsonaro entregou mais de mil páginas de documentação sigilosa a respeito de suas leis nacionais e políticas em dezenas de setores para a entidade. Trata-se do memorando inicial que todos os candidatos precisam apresentar, com as informações do país sobre os principais temas de interesse da OCDE.

No entanto, no capítulo ambiental, o relatório oficial do país omite, mente e distorce informações sobre a realidade do desmatamento no Brasil e a preservação ambiental, afirma Jamil Chade (2022), colunista que teve acesso ao memorando. No documento entregue, o governo Bolsonaro inclui até mesmo o Fundo Amazônia na lista de medidas adotadas no país para provar que o Brasil cumpre os requisitos da instituição. Contudo, o fundo foi extinto no primeiro ano de seu governo, suscitando uma crise diplomática com Noruega e Alemanha¹⁵⁶.

¹⁵³ Conselheiro do Centro Brasileiro de Relações Internacionais.

¹⁵⁴ Professora e pesquisadora da Escola de Economia de São Paulo (FGV EESP).

¹⁵⁵ Ex-presidente do Banco Central (1980-1983) e atualmente diretor do centro de Economia Mundial da FGV.

¹⁵⁶ Correntemente, o Supremo Tribunal Federal (STF) julga uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão contra o presidente Bolsonaro por “reconhecimento da omissão da União em relação à paralisação do Fundo Amazônia”. A denúncia acusa o governo de represar R\$ 3 bilhões já depositados no fundo por governos

No informe oficial, entretanto, o governo declara que está completamente alinhado com 35 dos 37 instrumentos estabelecidos na OCDE com recomendações em temas concernentes a meio ambiente, clima ou poluição¹⁵⁷. De acordo com Chade (2022), tanto nos informes internos da instituição como nos discursos de governos estrangeiros, está sinalizado que, enquanto o Brasil não fortalecer o combate contra o desmatamento e não houver uma redução de fato da destruição e um fortalecimento de agências, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o projeto de Bolsonaro na OCDE não será atendido.

No mesmo documento, o jornalista registra, também, que o governo fraudou informações sobre o combate ao trabalho escravo no Brasil, já que não são relatados os cortes de orçamento para programa de inspeção do trabalho ao apresentar seus compromissos sobre a área trabalhista. Em lugar disso, o governo listou programas criados para supostamente lidar com o fenômeno, sem fornecer dados de seu impacto, tampouco os resultados¹⁵⁸.

Com base nos documentos, Jamil Chade revela ainda que o chamado orçamento secreto¹⁵⁹ é camuflado para concluir que as “contas públicas vivem uma situação de transparência”. Quando explica o funcionamento do sistema nacional, o memorando do

estrangeiros. Aponta-se que a paralisação causa violação irreparável do direito ao meio ambiente, à saúde e à vida digna dos povos indígenas e dos povos tradicionais da Amazônia (CHADE, 2022).

¹⁵⁷ Nas palavras de Chade (2022), entre as dezenas de ações listadas para provar que o Brasil atende às exigências internacionais, o governo citou a lei 12.187, de 2009, que criou a Política Nacional sobre Mudanças Climáticas. Não mencionou, porém, o fato de que a política tinha metas para 2020 que não foram atingidas pelo governo. A meta do Brasil era chegar a 2020 com redução de 36,1% a 39,8% as suas emissões. Em termos setoriais, a meta mais importante era a de reduzir a taxa anual de desmatamento na Amazônia em 80% em relação à média do período de 1996 a 2005. A média deste período é de 19.625 km². Ou seja, o desmatamento em 2020 deveria ser de no máximo 3.925 km². Todavia, em 2020, o desmatamento na Amazônia foi de 10.851 km², 176% acima da meta. E em 2021 subiu para 13.038 km², 232% acima da meta. Nada disso consta do informe apresentado pelo Brasil para a OCDE.

¹⁵⁸ O governo informou que lançou programa para erradicar o trabalho infantil e o trabalho forçado, além de combater a discriminação e promover a igualdade de oportunidades no trabalho, citando um decreto de 2019 que promulgou convenções e recomendações da OIT, principalmente sobre a abolição do trabalho forçado. As informações não são compatíveis com dados da Conectas Direitos Humanos. A entidade afirma que o documento não informa que o “orçamento da inspeção do trabalho vem sendo cada vez mais reduzido”. A verba sofreu uma redução de mais 50% entre 2019 e 2022, passando de R\$ 68,2 milhões para R\$ 30,4 milhões. A falta de recursos tem impacto direto no número de operações fiscais realizadas, mas também atingem outras áreas do órgão, como ações de prevenção, conscientização e processamento interno de denúncias”, conforme a entidade (CHADE, 2022).

¹⁵⁹ O orçamento secreto tem sido tratado como o maior escândalo de corrupção do país. A emenda do relator, pela qual se omite qual parlamentar fez a indicação, permitiu ao governo liberar altas quantidades de dinheiro para sua base política nos estados. Em 2022, devem ser gastos R\$ 16 bilhões, ou seja, o mesmo valor movimentado no ano passado. R\$ 19,4 bilhões estão reservados no Orçamento da União para 2023. O esquema permitiu a reeleição de diversos parlamentares do chamado centrão (CHADE, 2022).

governo Bolsonaro declara que "no que diz respeito a transparência, a governança do processo orçamentário brasileiro se destaca"¹⁶⁰.

Para Guilherme France, consultor da Transparência Internacional,

É sintomático que o governo Bolsonaro não permita que a sociedade brasileira tenha acesso ao documento de autoavaliação que apresentou à OCDE. Ao longo de quatro anos de governo, foram inúmeras as tentativas, muitas delas bem-sucedidas, de se ocultar dados inconvenientes para o governo e de hostilizar jornalistas e Organizações Não Governamentais (ONGs) que questionam informações oficiais incompletas ou inverídicas (CHADE, 2022).

Mathias Cormann, secretário-geral da OCDE, evidencia que o processo de adesão não é chancela às políticas de Bolsonaro. Em seus termos,

a decisão de abrir as discussões de adesão à OCDE não é um selo de aprovação das políticas existentes do país candidato, mas sim o início de um processo rigoroso de processo plurianual de revisões aprofundadas por técnicos da OCDE para assegurar o alinhamento do país com as normas da OCDE, bem como melhores políticas e práticas. (CHADE, 2022).

3.4 A estratégia de adesão brasileira à OCDE sob lentes críticas

O debate atual sobre a entrada ou não do Brasil na OCDE tem sido dominado por aqueles que aprovam a adesão. A noção mais difundida é a que enfatiza que fazer parte da instituição seria equivalente a uma “certificação de boas práticas de governança”. A OCDE é entendida, desse ponto de vista, como um “fórum de pensamento de excelência em políticas públicas em diversos campos situados na fronteira do conhecimento” e “foro de boas práticas e de novos padrões regulatórios de governança global” (ABREU; SEYFFARTH, 2018, p. 203), oferecendo ao país um rico espaço de debate sobre as políticas nacionais e recomendações para a implementação de boas práticas em políticas públicas.

O argumento central de Azzi (2021, p. 61) é o de que o ingresso na OCDE representa muito mais do que o poder brando de um “selo de qualidade” para o Brasil. Trata-se, propriamente, de um elemento na estratégia de poder das potências ocidentais para barganhar concessões liberalizantes e vinculantes por parte de novos membros plenos, os quais não estão entre os países altamente desenvolvidos.

¹⁶⁰ Em março de 2021, a Transparência Internacional (TI) havia denunciado o esquema de compra de apoio ao governo no Congresso por meio das chamadas emendas de relator. Isso foi feito na mesma semana em que o Congresso contrariou determinação do Supremo Tribunal Federal (STF) para divulgar o nome dos parlamentares que apadrinham as emendas.

O autor enfatiza que o Brasil se caracteriza há muito tempo como uma das maiores economias do mundo, tendo atingido a quinta posição em 2007. Nesse sentido, representa um grande ativo de interesse para a OCDE, de magnitude similar ou maior do que a atratividade que a organização possa significar para o Brasil. Admitindo a avaliação de que até meados do século XXI terá ocorrido uma mudança dramática no equilíbrio de poder mundial, com as economias emergentes representando uma parcela cada vez maior do PIB do planeta, a partir de 2007 foi a própria OCDE quem buscou se aproximar dos países dos BRICS e também da Indonésia, que obtiveram um *status* diferenciado na instituição, passando de observadores a parceiros-chaves, “países não membros com engajamento aprofundado”.

Na condição de parceiro-chave, o Brasil tem acesso a todos os órgãos da OCDE e pode aderir voluntariamente a instrumentos da instituição; está integrado nos seus sistemas de informação e estatísticas; participa de revisões sobre acordos específicos; além de ter sido convidado para todas as reuniões ministeriais, desde 1999.

Assim sendo, nota-se que o país, subdesenvolvido e profundamente desigual, ocupa uma posição privilegiada no relacionamento com a OCDE, e teria ganhos discutíveis ao se tornar um membro pleno. Estudo comparativo¹⁶¹ de 24 países-membros com 22 países subdesenvolvidos demonstrou ainda que o índice de abertura comercial destes últimos (88,07%) já superou em muito o dos membros da OCDE (66,29%). É necessário, portanto, debater a fundo o projeto de nação subjacente à adesão à OCDE, bem como a serviço de quais interesses e ideologias ele está (AZZI, 2021).

As negociações estadunidenses que conduziram o Brasil a dispensar o tratamento especial e diferenciado que possuía como país em desenvolvimento na OMC se enquadram nessa estratégia e, por efeito, removeram sua posição vantajosa¹⁶², servindo aos principais interesses dos membros da OCDE, em geral, e dos EUA, em particular, e mitigando, ainda mais,

¹⁶¹ ECONOMOU, Fotini; HASSAPIS, Christis; PHILIPPAS, Nikolaos; et al. Foreign Direct Investment Determinants in OECD and Developing Countries. *Review of Development Economics*, v.21, n.3, p.527–542, 2016.

¹⁶² Em fevereiro de 2020, além do Brasil, 18 países foram retirados da lista dos considerados em desenvolvimento, entre eles, Argentina, Índia, África do Sul e Colômbia. Eles deixarão de receber tratamento diferenciado, como prazos mais longos para implementação de acordos comerciais e vantagens tarifárias. A determinação abre margem para que os EUA imponham retaliações a produtos de países antes protegidos pelo *status* de nação em desenvolvimento, caso seja comprovado que essas nações subsidiam produtos acima de um determinado limite. De acordo com os EUA, a decisão considera “fatores econômicos e comerciais, incluindo o nível de desenvolvimento econômico [...] e a participação de um país no comércio mundial”. O Departamento de Comércio frisou também que a medida foi motivada por pedidos de adesão à OCDE (DW, 2020).

o poder de barganha dos países subdesenvolvidos, reunidos em torno do que fora o G20 comercial.

Segundo Ernesto Araújo, o chanceler do Brasil à época, com esta decisão o país se tornou “um grande decisor da OMC” e não está mais condenado a ser “eternamente um país em desenvolvimento”. Do ponto de vista das relações exteriores, ao se alinhar automaticamente à administração Trump, o Brasil gerou uma animosidade por parte de importantes nações do mundo subdesenvolvido, sobretudo da China, que é o principal investidor no país.

A OCDE constitui um espaço institucional muito propício para formular e firmar amplos acordos *ad hoc*, que buscam estabelecer novos padrões regulatórios e forçar os países que estão de fora a se submeterem à nova realidade das “boas práticas”, sob pena de sofrerem com desvio do fluxo de comércio e investimentos. Em suma, a OCDE é, seguramente, um instrumento de poder no sistema internacional que, como outros, não pode ser subestimado.

Ao analisar potenciais destinos para seus investimentos, os membros da OCDE buscam preferencialmente países que possuem grande mercado interno, *déficit* de IED, baixo custo da força de trabalho e variáveis institucionais e jurídicas que ofereçam segurança aos investidores, sendo estas duas últimas características as mais importantes (AZZI, 2021, p. 68).

Neste quadro, a condição de membro pleno teria ainda outras importantes consequências para o Brasil, na medida em que as decisões da OCDE têm de ser obedecidas por seus integrantes como atos vinculantes. No que diz respeito à esfera financeira e aos fluxos de capital, a OCDE possui ainda uma série de Códigos aos quais os países devem se submeter, incluindo, por exemplo, o Código de Liberalização do Movimento de Capitais – que inclui também a abertura dos fluxos de investimento. Não é demasiado enfatizar o quanto países subdesenvolvidos sofreram nos anos 1990 e no início dos 2000 com a volatilidade de capitais de curto prazo e ataques especulativos às suas moedas, uma vez afrouxados os controles de capital.

Costa e Silva (2019) e Azzi (2021) consideram extremamente frágil o argumento dos defensores da entrada na OCDE de que a condição de membro pleno representa um “selo de qualidade” que garantiria “um aumento de confiança dos investidores”, questionando, com mais profundidade, a qual projeto de Brasil a entrada na OCDE corresponde e quais os prós e contras desta importante decisão do Estado brasileiro para os distintos setores da economia e da sociedade.

Constata-se, então, que integrar a OCDE seria inconsistente com a política externa brasileira realizada nas últimas décadas, notabilizada pela sua aproximação em relação aos países subdesenvolvidos. No plano diplomático, deve-se ter em consideração o esforço passado em tornar o Brasil um porta-voz do sul, um articulador entre os mundos subdesenvolvido e desenvolvido (NEVES, 2021).

Neves (2021, p. 128) sustenta que o Brasil foi, durante décadas, um dos principais críticos do sistema de Bretton Woods, da política econômica global, além de um dos grandes articuladores das posições dos países subdesenvolvidos nos fóruns multilaterais. Ademais, foi um dos países mais vocais no debate entre o sistema de ajuda para o desenvolvimento, praticado pelos integrantes do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE, e a cooperação sul-sul, exercida por países subdesenvolvidos como o Brasil. Dessa maneira, ingressar na OCDE significaria uma considerável mudança no posicionamento brasileiro na arena internacional.¹⁶³

Se a entrada do Brasil de fato se refletir no abandono de diversos foros multilaterais em que o país se destaca por mediar e representar interesses mais amplos do mundo subdesenvolvido, como por exemplo na OMC, todo esse capital político acumulado durante décadas desaparecerá imediatamente e, a partir de então, para saber as posições do Brasil, bastará ouvir os representantes dos EUA (COSTA; SILVA, 2019; AZZI, 2020).

¹⁶³ No discurso do embaixador Mauro Vieira, por ocasião da posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, em Brasília, no dia 2 de janeiro de 2023, afirma-se que *“o Brasil e os demais países emergentes querem ter vez e voz na cena internacional. Não podemos conviver com estruturas decisórias desatualizadas, que não refletem a contribuição que podem dar ao enfrentamento de desafios comuns. Atualizar a governança global na terceira década do século XXI é uma tarefa inadiável.*

Seguiremos trabalhando para uma reforma e ampliação do Conselho de Segurança da ONU, órgão de que participamos em 2023, o segundo ano de nosso atual biênio como membro não-permanente.

Colaboraremos, no Conselho e na Assembleia-Geral, com as discussões sobre prevenção e solução negociada de conflitos, mediação, manutenção e construção da paz, cooperação humanitária e a implementação da Agenda de Mulheres, Paz e Segurança. Retomaremos nosso protagonismo em desarmamento e não-proliferação nuclear, valorizando o Tratado para a Proibição das Armas Nucleares em um mundo de exacerbadas rivalidades geopolíticas.

O Brasil retoma, ainda, seu compromisso de reforma das instituições financeiras internacionais, de modo a torná-las mais representativas, em particular dos países em desenvolvimento.

Será importante fortalecer e destravar a Organização Mundial do Comércio (OMC) nas vertentes de transparência, resolução de controvérsias e de negociação. Vamos buscar novos acordos comerciais e de facilitação do comércio.

Vamos manter a cooperação com as instâncias da OCDE que geram benefícios para o país e examinar, à luz do interesse nacional, o convite que nos foi feito para a ela aderirmos.

Vamos utilizar de maneira criativa o G-20, que o Brasil presidirá em 2024, o BRICS, cuja condução nos caberá em 2025, e outros mecanismos de concertação, como o IBAS, cuja presidência assumiremos já em 2023, para reforçar nossas posições e interesses concretos em temas da agenda internacional. E vamos aproveitar a oportunidade da direção brasileira de organismos internacionais, como a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), para avançar concretamente em iniciativas mais acordes com nossa visão de mundo” (VIERA, 2023, grifos nossos).

Desde a derrubada do governo Dilma Rousseff, em 2016, o ingresso como membro pleno da OCDE ganhou ampla projeção na política externa brasileira no contexto de uma reorientação político-econômica, sob o comando de José Serra e Aluísio Nunes Ferreira (PSDB), ministros das Relações Exteriores que manifestaram visão fortemente liberalizante da economia, do comércio e dos investimentos (AZZI, 2021).

Entretanto, no governo bolsonarista, Paulo Guedes (Ministro da Economia) se destacou mais que Ernesto Araújo (Ministro das Relações Exteriores) como responsável por liderar a agenda de choque liberalizante que viria com a aposta na inserção por meio da abertura radical e de uma necessidade de tornar o país mais competitivo, rebaixando o custo do trabalho (haja vista a instituição das reformas trabalhistas e da previdência e a Emenda Constitucional 95 de teto dos gastos públicos¹⁶⁴), e atraente ao capital estrangeiro, considerando-se as privatizações, a liberalização da economia e a ancoragem desses processos nos marcos regulatórios da OCDE.

A estratégia diplomática bolsonarista remete à radicalização dos anos 1990, período em que vigorou uma tentativa de busca por “selos de qualidade e confiança”, vindos da adesão a regimes e protocolos internacionais – a então chamada “autonomia pela integração”¹⁶⁵.

Na expressão de Azzi (2021, p. 63), ser membro pleno da OCDE resultaria em uma “subordinação pela adesão” e o abandono do pragmatismo diplomático típico do Brasil. O autor demonstra que, ao longo de toda a sua existência, a organização tem defendido e promovido os interesses dos governos, mas sobretudo do capital privado dos seus países-membros, mencionando que, já em 1967, a OCDE apresentou à ONU uma proposta de Convenção sobre a Proteção de Propriedade Estrangeira.

¹⁶⁴ Nessa regra, o gasto primário do governo federal fica limitado por um teto definido pelo montante gasto no ano anterior, reajustado pela inflação acumulada, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). “Quando a emenda diz que a partir de agora o crescimento é só pelo índice do IPCA, ela está dizendo que os gastos sociais serão reduzidos, porque o crescimento do índice é insuficiente para contemplar o crescimento da população”, afirma Dão Real Pereira dos Santos, diretor do Instituto Justiça Fiscal. Em termos sociais, trata-se de uma verdadeira ponte para o passado. “Mesmo que a economia volte a crescer, as receitas públicas se recuperem, se promova efetivo combate à sonegação, os gastos sociais estarão condenados à estagnação. No entanto, poderão continuar crescendo, significando que o Estado não só deixará de atuar na redução da pobreza, como se transformará num poderoso instrumento de acumulação e concentração de riquezas”, afirma (REINHOLZ, 2018).

¹⁶⁵ Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, buscou-se substituir a agenda reativa da política externa brasileira, dominada pela lógica da autonomia pela distância, por uma nova agenda internacional proativa, determinada pela lógica da autonomia pela integração. Segundo essa agenda, o país deveria ampliar o poder de controle sobre o seu destino e resolver seus problemas com uma adesão ativa à elaboração das normas e das pautas de conduta da gestão da ordem mundial. No entanto, essa política de integração, adesão e participação não foi plenamente acompanhada de tomadas de posições que implicassem responsabilidades práticas, em razão de debilidades estruturais. As responsabilidades teriam como função preparar tanto o governo como a sociedade civil para uma inserção internacional de perfil mais elevado no pós-Guerra Fria. Os ganhos ocorridos nos governos Fernando Henrique Cardoso não foram suficientes para alterar significativamente o peso brasileiro no contexto mundial (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Para sustentar a ideia de uma “subordinação pela adesão”, Azzi (2021) julga importante o fato de que o IED originado nos membros da OCDE se destina a outros países desenvolvidos desta entidade. Os países da OCDE concentraram 76% do IED global no período entre 1990-1999 e 70% no período 2000-2009. Isto implica que os países subdesenvolvidos competem entre si pela atração dos 30% restantes do IED global que não fica na OCDE. No período entre o final da década de 1970 e o início da década de 1990, a estratégia de alocação dos 30% de IED originados de integrantes da OCDE para países subdesenvolvidos priorizou o Sudeste asiático em detrimento da África e da América Latina, que perderam participação no total de IED da OCDE.

Assim, os dados mostram que, majoritariamente, os países subdesenvolvidos fora da OCDE chegaram ao final dos anos 1980 atraindo menos IED vindo de membros da OCDE do que obtinham no final dos anos 1970.

Reforçando a lógica de interesses da instituição, Azzi (2021) aduz que, entre 1995 e 1998, frustrada com os resultados das negociações sobre *Trade Related Investment Measures*¹⁶⁶ (TRIMS)¹⁶⁷, *Trade Related Intellectual Property Rights*¹⁶⁸ (TRIPS)¹⁶⁹ e *General Agreement on Trade in Services*¹⁷⁰ (GATS)¹⁷¹ no âmbito do *General Agreement on Tariffs and Trade*¹⁷² (GATT)¹⁷³ – que beneficiavam seus países-membros, em detrimento dos subdesenvolvidos - a OCDE se dedicou a elaborar uma nova proposta de acordo sobre investimentos negociado com a participação do setor privado e sem nenhum mecanismo de transparência: o Acordo Multilateral de Investimentos (AMI).

Tal acordo pretendia a profunda liberalização e a ampla proteção dos investimentos, ao prever mecanismos efetivos de solução de controvérsias entre investidores e Estados em Cortes internacionais, evitando, por conseguinte, que as empresas tivessem de se submeter aos tribunais dos países signatários. Ademais, outra característica marcante do AMI da OCDE era

¹⁶⁶ Traduz-se *Medidas de Investimento relacionadas ao Comércio*.

¹⁶⁷ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Agreement on Trade-Related Investment Measures TRIMS. Geneva, 2019. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/18-trims_e.htm. Acesso em: 21 fev. 2021.

¹⁶⁸ Traduz-se *Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio*.

¹⁶⁹ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPS. Geneva, 2019a. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/trips_e.htm. Acesso em: 21 fev. 2021.

¹⁷⁰ Traduz-se *Acordo Geral sobre Comércio de Serviços*.

¹⁷¹ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. The General Agreement on Trade in Services (GATS): objectives, coverage and disciplines. Geneva, 2019b. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsqa_e.htm. Acesso em: 21 fev. 2021.

¹⁷² Traduz-se *Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio*.

¹⁷³ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. The General Agreement on Tariffs and Trade. Geneva, 2019c. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf. Acesso em: 21 fev. 2021.

a obrigação dos signatários em aceitar que, uma vez iniciada, a liberalização não poderia ser revertida e as exceções concedidas seriam necessariamente removidas (AZZI, 2021).

Evidentemente, essa dinâmica representava uma limitação decisiva da autonomia política dos governos, do legislativo e do judiciário daqueles países, como também uma neutralização preventiva do risco de ocorrerem escolhas democráticas por mudanças de rumo na política doméstica em eleições futuras. Em meados de 1998, a pressão das ruas e da opinião pública levou à saída da França, país que sedia a OCDE, do acordo e fez que em dezembro a organização anunciasse que as negociações sobre o AMI haviam colapsado de modo definitivo.

Por fim, cumpre observar que, uma vez que a OCDE não pratica punições tangíveis para os membros que falharem no cumprimento de suas diretrizes e recomendações, o “dano reputacional” dessa falha é considerado uma punição, inclusive porque esse agravo pode vir a ter consequências mais tarde em negociações perante a bancos internacionais e outras instituições financeiras. Nesse sentido, pela condição de partida dos países subdesenvolvidos, estes provavelmente terão de fazer mais esforço para cumprir as futuras recomendações determinadas pela organização. Esse maior esforço, por seu turno, possivelmente resultará na incapacidade de os países subdesenvolvidos atenderem aos padrões nos prazos determinados pela OCDE – resultando em possíveis e recorrentes danos à sua reputação por não conformidade (NEVES, 2021).

3.5 Uma estratégia em política externa virtuosa: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical

De acordo com Cristina Pecequillo (2008), nas primeiras décadas do século XXI, um intenso debate a respeito da natureza das prioridades e perspectivas da política externa brasileira vem sendo travado, opondo-se duas tendências fundamentais: a hemisférica-bilateral e a global-multilateral.

No entanto, o governo Lula e sua equipe de política externa, liderada por Celso Amorim, à frente do Ministério das Relações Exteriores (MRE), e Samuel Pinheiro Guimarães, na Secretária Geral do MRE, tornaram nulas tal dicotomia, combinando, na agenda brasileira, os eixos horizontal e vertical. Ou seja, a política externa do governo Lula mesclou equilibradamente as dimensões Norte-Sul e Sul-Sul.

A fim de ter claros os aspectos desse quadro paradigmático, Pecequillo (2008) investiga as décadas de 1990 e 2000 e as políticas e estratégias realizadas.

Nos anos 1990, a década “bilateral”¹⁷⁴, a maioria dos países, incluindo os EUA, moldaram a agenda de política externa a um novo cenário que emergia sob a égide da cooperação e da universalização dos regimes políticos e econômicos liberais. No pós-Guerra Fria, ficou estabelecida uma nova ordem mundial, sustentada na liderança dos EUA e na governança multilateral, em que se destacou o papel mediador das Nações Unidas. O cerne da expressão disso é retratado pelas palavras de Kofi A. Annan¹⁷⁵ aqui reproduzidas.

Melhor governança significa mais participação, aliada à responsabilização. Por conseguinte, **o domínio público internacional, incluindo as Nações Unidas, deve estar mais aberto à participação dos numerosos atores, cujos contributos são essenciais para gerir a via da globalização.** Consoante as questões em causa, tais atores podem ser organizações da sociedade civil, do setor privado, parlamentares, poder local, associações científicas, estabelecimentos de ensino e muitos outros [...]

O contexto global mais integrado exige também uma maior coerência das políticas; há também que colmatar os fossos profundos. **A arquitetura financeira internacional deve ser reforçada, assim como deve se passar com o regime de trocas multilaterais. É necessário harmonizar as políticas macroeconômicas, comerciais, financeiras e ambientais, bem como as políticas em matéria de ajuda, de modo que elas apoiem o nosso objetivo comum de alargar os benefícios da globalização.**

(...) O papel fundamental que as estruturas formais de governança devem continuar a desempenhar é de ordem normativa: definir objetivos, fixar normas e fiscalizar o seu cumprimento. Para as Nações Unidas, enfrentar com êxito os desafios da globalização traduz-se, em última análise, em responder às necessidades das pessoas. Foi em seu nome que a Carta foi redigida; a realização das suas aspirações continua a ser o nosso projeto, no século XXI. (ANNAN, 2000, p. 4-15 – tradução e grifos nossos).

No início da década de 1990, frente a desafios internos e externos, quais sejam, hiperinflação, estagnação, instabilidade, pressões da comunidade internacional nos “novos temas”, a exemplo de meio ambiente e direitos humanos, a política externa brasileira orientou-

¹⁷⁴ Esse contexto foi conhecido como a “década perdida”. Mesmo o Brasil, que desenvolvera uma agenda autônoma e consolidara sua potência não escaparia deste destino de hiperinflação, estagnação, instabilidade, pressões da comunidade internacional nos “novos temas”, isto é, meio ambiente e direitos humanos. Frente a estes desafios internos e externos, a pergunta que surgia era como superar a crise e se reenquadrar. Tal pergunta gerou fissuras no debate doméstico sobre qual seria o caminho mais adequado a seguir: alguns argumentavam que era preciso retomar o eixo bilateral-hemisférico, devido à supremacia dos EUA, aderindo o país aos padrões sócio, políticos e econômicos do pós-Guerra Fria, enquanto isso, outros sugeriam a correção de rumos da postura global-multilateral. No início dos anos 1990, a primeira destas visões prevaleceu (PECEQUILO, 2006, p. 137).

¹⁷⁵ Economista, educado nos EUA e na Suíça, no comando da Organização das Nações Unidas (ONU) tratou de temas até então considerados periféricos: a pobreza, o drama dos refugiados, o subdesenvolvimento e a AIDS. Kofi Annan foi o primeiro negro a assumir o cargo de chefe da ONU, onde ficou por dois mandatos, de 1997 a 2006. Em 2001, ele e as Nações Unidas receberam em conjunto o Prêmio Nobel da Paz. Annan foi elogiado por ser “preeminente em trazer vida nova para a organização”.

se pela retomada do eixo bilateral-hemisférico, em face da supremacia dos EUA, e pela adesão do país aos padrões sociais, políticos e econômicos do pós-Guerra Fria.¹⁷⁶

Nesse contexto, devido às suas escolhas, o Brasil passou a ser percebido como nação periférica, com opções limitadas, sendo reconhecido por uma relação em que se privilegiam os EUA, a partir de um completo alinhamento com a superpotência, sedimentando, na visão de Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno (2008), o paradigma de “Estado Normal” (neoliberal)¹⁷⁷. Em seus termos,

o Estado Normal encaminhou no Brasil a destruição do patrimônio e do poder nacional. Utilizou, conscientemente, os mecanismos das privatizações para transferir ativos nacionais a empresas estrangeiras, abrindo desse modo nova via de transferência de renda ao exterior por meio dos lucros e aprofundando a dependência estrutural da nação. Sujeitou-se à especulação financeira internacional que também absorveu renda interna. Mais de oitenta bilhões de dólares arrecadados pelas privatizações brasileiras foram gastos em despesas de custeio, sem benefício algum para o reforço dos setores estratégicos da economia nacional. Como as empresas traziam de fora equipamentos sofisticados e não se voltavam para as exportações, apenas para o vasto mercado brasileiro, o país tornava inócua sua política de comércio exterior. A ação destrutiva do Estado priva, ademais, o governo dos meios de poder sobre a agenda internacional. (CERVO; BUENO, 1992 p. 459-460).

Para Pecequillo (2008, p. 138), a base dessas opções era promover o realinhamento com os EUA, por meio do incremento da credibilidade pela adesão aos valores do pós-Guerra Fria. Em contrapartida, os países subdesenvolvidos receberiam reconhecimento político, concessões comerciais e auxílio financeiro e tecnológico do eixo vertical. Contudo, a despeito do seu engajamento, o Brasil recebeu poucos benefícios.

Nesta dissertação, argumentamos que a estratégia em política externa de adesão plena à OCDE aproxima-se dessa racionalidade subserviente e dependente, sobretudo considerando as

¹⁷⁶ No pano de fundo dessa ação, a racionalidade assentava-se em dois pilares: o primeiro defendia que com o fim da bipolaridade que, com o fim da bipolaridade, o cenário tornara-se unipolar. Portanto, se o Brasil desejasse participar dessa nova ordem, a proximidade com os EUA era prioritária, o que conduz ao segundo pilar, à avaliação de que as agendas prévias foram deficientes em promover esse intercâmbio, levando ao isolamento (PECEQUILLO, 2009, p. 139).

¹⁷⁷ Durante a década de 1990, uma onda de presidentes e atores políticos neoliberais tomava conta dos postos decisórios na América Latina. É o caso da Argentina de Carlos Saúl Menem (1989 – 1999), do México de Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994), do Chile de Augusto Pinochet (1973 – 1990) e do Brasil de Fernando Collor de Mello (1990 – 1992), entre outros. Mesmo que de maneiras distintas, esses políticos, em sua grande maioria formados nos EUA, buscaram diminuir o papel do Estado na economia e da ideologia desenvolvimentista em seus países. Para eles, o papel do Estado era de garantir a estabilidade econômica, e do mercado de ser seu próprio promotor de desenvolvimento (OLIVEIRA, 2020).

condições domésticas do país em contextos específicos, como é o caso dos que sustentaram a política externa bolsonarista (COSTA; SILVA, 2019; AZZI, 2021).¹⁷⁸

Após a derrubada de Fernando Collor de Mello em 1992¹⁷⁹, o vice-presidente Itamar Franco assumiu o poder, com o propósito de estabilizar o país e reduzir as consequências negativas das escolhas de Collor. Na política externa, Itamar conferiu substantiva importância ao Mercado Comum do Sul (Mercosul), projeto de integração regional no Cone Sul que possuía teor tanto de autonomia quanto de alinhamento¹⁸⁰ (VIZENTINI, 2003).

Em 1995, Franco foi sucedido por Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/ 1999-2002), em cuja gestão o MRE ficou sob a responsabilidade de Luiz Felipe Lampreia (1995-2002) e Celso Lafer (2002). Nas palavras de Pecequillo (2008), a retomada da “década bilateral” não representou uma intensificação do quase automatismo de Collor. Segundo a autora, permanecia a busca pela credibilidade matizada, por uma postura pragmática e por criação de uma imagem positiva no sistema internacional e críticas moderadas à “globalização assimétrica”¹⁸¹.

¹⁷⁸ Recorde-se que apenas em 2019 o Brasil isentou cidadãos americanos da exigência de visto (sem reciprocidade dos EUA); cedeu parte da Base de Alcântara aos EUA (sem permissão de entrada de autoridades nacionais); abriu mão do tratamento especial e diferenciado como país em desenvolvimento na OMC; ensaiou abandonar o Acordo de Paris sobre a Mudança do Clima; posicionou-se a favor do embargo dos EUA à Cuba (isolando o país na ONU); alinhou-se aos EUA no reconhecimento do autoproclamado presidente da Venezuela Juan Guaidó visando à derrubada de Nicolás Maduro (iniciativa fracassada); dentre outras importantes sinalizações de alinhamento automático à política exterior da Casa Branca, em especial uma dramática mudança de conduta no Conselho de Direitos Humanos da ONU em favor de um conservadorismo radical (AZZI, 2021, p. 62).

¹⁷⁹ Eleito à margem dos grandes partidos, Collor contava com base parlamentar precária, que se reduziu ainda mais após os desgastes gerados com seu controvertido plano de estabilização monetária. No final de maio de 1992, na esteira de longo processo de deterioração das relações do Executivo com o Congresso Nacional, surgiram evidências de envolvimento direto do Presidente num amplo esquema de corrupção que vinha sendo objeto investigação parlamentar. Após quatro meses, a situação de Collor tornou-se insustentável. Afastado provisoriamente do cargo no início de outubro de 1992, o Presidente renunciou no final de dezembro, quando seu processo de *impeachment* estava prestes a ser concluído (BAUMANN; GONÇALVES, 2016).

¹⁸⁰ No que se refere à autonomia, observa-se a continuidade da “sul-americanização” da agenda regional que se iniciara nos anos 1970, durante o regime militar, e que ganhara impulso na década seguinte, concomitantemente aos governos Sarney e Alfonsín, visando a explorar a complementaridade econômica e proximidade político-estratégica no Cone Sul. Esta solidez da plataforma continental era percebida como essencial para o fortalecimento regional e nacional em meio à vulnerabilidade. A dimensão do alinhamento corresponde à aceleração do processo de integração por Collor nos anos 1990, acompanhada por Menem na Argentina, e que passou a incluir Uruguai e Paraguai. O Mercosul, e o conteúdo das políticas nacionais de seus membros, demonstravam-se alinhadas às reformas do Consenso de Washington e aos EUA. Vale dizer, os EUA apresentavam seus projetos de integração regional: a Iniciativa para as Américas (IA), o Nafta (Acordo de Livre Comércio entre EUA, Canadá e México), em vigor desde 1994, e a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), lançada neste mesmo ano (VIZENTINI, 2003).

¹⁸¹ Se, em alguns lugares do discurso de Cardoso, a globalização aparece assim, como ares de festa, em outros ela surge pesada e ameaçadora, como matriz de desigualdades mais fundas e exclusões novas: “O mundo pode ser dividido entre as regiões ou países que participam do processo de globalização e usufruem seus frutos e aqueles que não participam. Os primeiros estão associados à ideia de progresso, riqueza, melhores condições de vida; os demais, a exclusão, marginalização, miséria”. “A marginalização, todavia, não está confinada unicamente aos

Os limites da “década bilateral” tornaram-se explícitos diante das negociações frustradas, desde 1995, no âmbito da OMC, aprofundando a tradicional distância entre as posições dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos¹⁸², e de uma nova presidência que tomara posse nos EUA, a de George W. Bush (2001-2009), de inclinação unilateralista.

Em Vizentini (2003), identifica-se uma mudança no curso da ação política externa do eixo vertical norte para a América do Sul, reinserindo países subdesenvolvidos como Rússia, China e Índia nas relações internacionais brasileiras e fortalecendo o discurso da “globalização assimétrica”. No segundo governo Fernando Henrique Cardoso, o perfil e a intensidade dessas críticas se agudizaram, consolidando o conceito de “Estado Logístico”, cunhado por Amado Cervo e Clodoaldo Bueno¹⁸³.

Depois de décadas de perda de capacidade de barganha, potencial estatal, autonomia e ocorrência de crises político-econômicas, a região modificou suas prioridades. Para Castañeda (2006), o Brasil, sob o governo Lula, o Chile, sob o governo Bachelet, e o Uruguai, sob o governo Vázquez, representam uma esquerda pragmática que buscou a correção das políticas anteriores desde uma abordagem reformista que atualizava os liames com a comunidade internacional e o reordenamento dos objetivos internos em um ambiente de cooperação e gradualismo. Desse modo, deu-se continuidade ao processo de substituição do bilateralismo dos anos 1990 por uma versão atualizada do eixo global-multilateral.

Pecequillo (2008, p. 144) afirma que, em primeiro lugar, do prisma da política exterior brasileira, a percepção de fraqueza foi substituída por uma nova compreensão do papel do Brasil como potência média¹⁸⁴, que denota uma diplomacia de alto perfil apropriada a suas

países não integrados na economia internacional. Ela também está crescendo nos próprios países prósperos.” (CRUZ, 2004, p. 71-72).

¹⁸² A ausência de concessões estadunidenses levou o governo de Fernando Henrique Cardoso a abrir uma série de contenciosos contra os EUA na OMC, já tendo sido conquistadas diversas vitórias em painéis referentes à soja e algodão, por exemplo. A despeito disso, os EUA não mudaram suas políticas nestes e em outros pontos de atrito no comércio bilateral. Situação similar se repetiu com as nações europeias, em suas políticas individuais e comuns, o que tornou claras as limitações do eixo norte das parcerias estratégicas apesar do desenvolvimento do processo de readaptação (PECEQUILLO, 2008, p. 141).

¹⁸³ O paradigma do Estado logístico concilia o Estado desenvolvimentista com o Estado normal, dando aos governos o papel de instrumento logístico para facilitar o desenvolvimento do setor privado. Esse paradigma começou a ser adotado com a “Onda Rosa”. Nesse paradigma, em comparação com as definições do Estado normal, uma maior autonomia decisória é colocada como prioridade do governo, mas sem abandonar as vantagens da abertura e da interdependência. Sendo assim, o Estado logístico não é uma simples retomada do paradigma desenvolvimentista, pois confia ao setor privado as funções do antigo Estado empresário, ou seja, não há mais aquele impulso para a criação de empresas estatais, ao mesmo tempo que o Estado não é limitado à função de prover estabilidade econômica, como foi com o Estado normal (CERVO; BUENO, 2008).

¹⁸⁴ Nas palavras de Celso Amorim, chanceler do Brasil, “*Temos consciência de que a afirmação dos valores e interesses brasileiros no mundo é – e sempre será – global em seu alcance. Sem entrar no mérito de saber se isso*

capacidades e demandas. Em segundo lugar, considera que, muito embora detenham um poder incontestado no campo militar, os EUA tendem a compartilhá-lo nos demais planos, em consequência da intensificação dos processos de interdependência e transnacionalização por eles mesmos liderados. Nessa perspectiva, deu-se uma diversificação dos polos, sendo incluídos, principalmente, China, Índia, Rússia, União Europeia, Japão, Brasil e África do Sul.

Assim, o Brasil reforçou as dimensões verticais e horizontais do bilateralismo e do multilateralismo arquitetando uma política externa de barganha de alto perfil com a introdução de novos tópicos.

O eixo horizontal englobou as parcerias com grandes Estados periféricos e países como Índia, China, Rússia e África do Sul. Juntamente com os três primeiros, o Brasil passou a compor o chamado bloco BRICS, agrupamento de natureza informal¹⁸⁵. A agenda é composta também pelos países da África, da Ásia e do Oriente Médio, cujo poder relativo é menor que o brasileiro. Este eixo representa a dimensão definida como relações Sul-Sul. Os benefícios potenciais desse eixo são econômicos, estratégicos e políticos (PECEQUILO, 2008, p. 145-147).

O eixo complementar é o vertical, representado pelos tradicionais contatos com EUA, países da União Europeia e Japão. Esses intercâmbios compreendem questões econômicas, estratégicas e políticas, amparados por uma evidente percepção das assimetrias de poder (PECEQUILO, 2008).

Tendo em vista o exposto, neste trabalho, argumentamos que o arranjo político global-multilateral é exemplo histórico que trata de forma equânime as relações entre o Brasil e os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, com ênfase nos latino-americanos. Nesse sentido, tal arranjo configura possibilidade de ordenação virtuosa para a política exterior do Brasil, sendo mais pertinente, racional e coerente com os propósitos do desenvolvimento político,

é uma vantagem ou desvantagem, o Brasil não é um país pequeno. Não tem e não pode ter uma política externa de país pequeno” (AMORIM, 2007, p. 7).

¹⁸⁵ A ideia dos BRICS foi formulada pelo economista-chefe da Goldman Sachs, Jim O'Neil, em estudo de 2001, intitulado *Building Better Global Economic BRICS*, traduzido como *Construindo melhor economia global BRICS*. Fixou-se como categoria da análise nos meios econômico-financeiros, empresariais, acadêmicos e de comunicação. Em 2006, o conceito deu origem a um agrupamento, propriamente dito, incorporado à política externa de Brasil, Rússia, Índia e China. Em 2011, por ocasião da III Cúpula, a África do Sul passou a fazer parte do agrupamento, que adotou a sigla BRICS. O peso econômico dos BRICS é certamente considerável. Entre 2003 e 2007, o crescimento dos quatro países representou 65% da expansão do PIB mundial. Para dar uma ideia do ritmo de crescimento desses países, em 2003 os BRICS respondiam por 9% do PIB mundial, e, em 2009, esse valor aumentou para 14%. Em 2010, o PIB conjunto dos cinco países (incluindo a África do Sul), totalizou US\$ 11 trilhões, ou 18% da economia mundial. Considerando o PIB pela paridade de poder de compra, esse índice é ainda maior: US\$ 19 trilhões, ou 25% (IPEA, 2014).

econômico, social e cultural que a integração fundamentada pela adesão brasileira à OCDE, organização distante da realidade e das necessidades dos países subdesenvolvidos.

CAPÍTULO 4 – DAS CRÍTICAS À GOVERNANÇA GLOBAL E AO MODELO DE DESENVOLVIMENTO DA OCDE

Neste capítulo, intentamos reunir elementos que permitam a elaboração de análises críticas de dois aspectos de fundamental importância para a lógica da OCDE: o discurso de Governança Global, que a ampara e legitima, e o modelo de desenvolvimento da instituição, que a anima. Para tanto, a fim de tecer críticas ao discurso da OCDE, estudamos conceitual e analiticamente a Governança Global e, a fim de apontar críticas ao modelo de desenvolvimento da OCDE, orientamo-nos, principalmente, pelo pensamento de Celso Furtado.

4.1 A OCDE e a governança global

Para Leslie Pal (2012), a OCDE é uma importante instância internacional de informações e pesquisas sobre gestão pública e questões de governança, sobretudo governança pública. Em certa medida, a influência que exerce é resultado de sua capacidade única de fornecer dados comparativos de seus membros e não membros¹⁸⁶.

De acordo com Godinho (2018, p. 168),

Um dos componentes importantes da atualização temática da OCDE amparou-se em seus esforços de apoio à governança internacional, em matéria de políticas e marcos institucionais para o desenvolvimento econômico. A relação entre os dois domínios refletiria avaliação sobre as possibilidades de círculo virtuoso entre reformas organizacionais e relevância internacional, na medida em que (i) a atualização da OCDE, nos âmbitos institucional e temático, poderia resultar em maior legitimidade de sua atuação internacional, no apoio ao tratamento de tópicos e processos negociadores com participação mais ampla de países-membros e não membros; e (ii) a maior exposição da organização ao cenário internacional poderia constituir incentivo adicional à busca de maior eficácia em sua agenda temática.

O papel da OCDE na governança global teve expressão particular em sua atuação no apoio às presidências do G20 e na projeção do grupo como foro de cooperação econômica internacional. Nos últimos anos, a entidade integrou-se a diferentes tópicos na agenda de trabalho do grupo, compreendendo elementos como coordenação de políticas macroeconômicas, desenvolvimento, cooperação tributária, trabalho, investimento, comércio e combate à corrupção. Em simultâneo, a instituição manteve o apoio às atividades do G7, ainda

¹⁸⁶ Nos próprios documentos, a instituição afirma primar por uma governança efetiva, democrática e transparente, protegendo os direitos humanos e respeitando o império da lei (OECD, 1996).

que reconhecendo de modo tácito a perda de influência relativa do foro na governança econômica internacional (GODINHO, 2018).

4.2 Governança Global: prisma conceitual e analítico em Política Internacional

Em uma das primeiras abordagens com respeito à ‘Governança Global’, Larry Finkelstein (1995) observou que o conceito aparecia, com frequência, significando virtualmente “qualquer coisa”¹⁸⁷. Mais de uma década depois, do ponto de vista da Política Internacional, Dingwerth e Pattberg (2006) percebem uma comum e confusa flexibilização do termo, com o objetivo de que fossem obscurecidas, no cenário corrente de desordem do campo político¹⁸⁸, discussões produtivas e teorias mais coerentes sobre governança global. Muito embora compreendam uma desejável e, na prática, inevitável variabilidade semântica da expressão, os autores intentam definir uma concepção analítica que proveja uma perspectiva em Política Internacional distinta da noção mais tradicional das relações internacionais¹⁸⁹.

À vista disso, os autores esclarecem a utilidade primária dos conceitos em Ciência Social e revisam os diferentes usos da Governança Global na literatura contemporânea. Fundamentados em três eixos, argumentam, em primeiro lugar, que as concepções abstratas são, no fundamental, a ferramenta de pesquisa mais básica de que dispõe a ciência social e que cumprem a função de ordenar e estruturar observações e experiências, a fim de permitir proposições gerais¹⁹⁰. Desse ângulo, aplicam o pressuposto à análise da maneira como o termo

¹⁸⁷ “Nós dizemos ‘governança’ porque não sabemos como chamar o que está acontecendo.” (FINKELSTEIN, 1995, p. 368).

¹⁸⁸ Na década de 1980 e início da de 1990, o mundo capitalista viu-se novamente às voltas com problemas da época do entreguerras que a era de ouro parecia ter eliminado: desemprego em massa, depressões cíclicas severas, contraposição cada vez mais espetacular de mendigos sem teto a luxo abundante, em meio a rendas limitadas de Estado e despesas ilimitadas de Estado São indícios de crise e sua natureza é econômica, política, social e moral (HOBSBAWN, 1995). Chesnais (1995) descreve o contexto macroeconômico mundial dos anos 1990, ressaltando: crescimento econômico muito baixo, inclusive o do Japão; deflação; alta instabilidade monetária e financeira; concorrência desenfreada entre os três polos hegemônicos; alto nível de desemprego estrutural e de marginalização econômica de numerosos países e regiões inteiras. Vincula-se esses dados a um processo de internacionalização, mas supõe que “o conteúdo efetivo da globalização é dado não pela mundialização das operações do capital, em suas formas tanto industriais quanto financeiras.

¹⁸⁹ Os autores alemães dizem, no lugar do que afirma Finkelstein, que o termo governança tem seu próprio histórico conceitual. Seu uso na literatura científica tem sido adstrito em grande parte a contextos políticos domésticos. No entanto, a sua crescente aplicação a políticas para além do Estado não é desprovida de sentido. (DINGWERTH; PATTBERG, 2006, p. 188).

¹⁹⁰ Em intertexto seminal, assevera-se que “[...] o trabalho de abstração não é gratuito: não se trata de abstração pela abstração. É, em vez disso, uma forma de continuar a discussão pública, uma vez desmoronadas as percepções públicas de menor generalidade. *Devemos estar preparados para descobrir que, quanto mais profundo o conflito, tanto maior o nível de abstração a que devemos chegar para ter uma visão clara e ordenada de suas raízes*” (RAWLS, 1993, p. 90, grifos nossos).

governança global tem sido usado na literatura, distinguindo dois usos gerais do conceito: como um conjunto de fenômenos observáveis, e a governança global como um programa político.

Traçam-se, para a composição do pensamento acadêmico, variadas formulações conceituais, por meio das quais são compilados diferentes significados e ideias conferidos à Governança Global. Isto posto, escrevem que alguns autores cunharam o termo governança para denotar um modo específico de interação social cuja lógica difere da dos mercados e da dos governos (DINGWERTH; PATTBERG, 2006, p. 188). Em uma versão mais abrangente, outros usaram a governança para se referir a todas as formas coexistentes de regulamentação coletiva dos assuntos sociais, incluindo a autorregulação da sociedade civil, a correção de atores públicos e privados, e a regulação do sentido de autoridade por meio do governo (MAYNTZ, 2004, *apud* DINGWERTH; PATTBERG, 2006, p. 188).¹⁹¹ Davis *et al.* destacam a plasticidade das dimensões e processos de Governança Global quando sustentam que

A governança global envolve o exercício do poder, para além da latitude do Estado, ao influenciar o comportamento, ao gerar recursos ou ao alocar autoridade. Estruturas reguladoras e leis de todos os tipos moldam cada vez mais a natureza, o uso e os efeitos de tal poder. Esses processos dinâmicos de ordenação e governança mesclam o extranacional com o nacional, o público com o privado, o político e o econômico com o social e o cultural. Questões de eficácia, justiça, voz e desigualdade nesses processos estão crescendo em importância. (DAVIS *et al.*, 2012, p. 2 – tradução nossa).

De acordo com Gerry Stoker, a governança pode, nessa linha, ser apreendida como a parte da atividade humana preocupada em “criar as condições para o domínio ordenado e para a ação coletiva. Os resultados da governança”, pontua Stoker, “não são distintos dos do governo. É mais uma questão de diferença nos processos” (STOKER, 1998, *apud* DINGWERTH; PATTBERG, 2006, p. 188).

Do ponto de vista da análise, a Governança Global é entendida como um fenômeno político observável, uma vez que abarca movimentos sociais, sociedade civil, atividades de organizações internacionais, alterações nas capacidades de regulação dos Estados, redes público-privadas, produção transnacional de leis e formas privadas de autoridade. Desse modo,

¹⁹¹ Vale dizer, essa noção mais ampla de governança, incorporando processos de orientação induzidos por governos e órgãos públicos, também se reflete na compreensão que James Rosenau e Ernst-Otto Czempiel têm do conceito de “Governança sem Governo”, haja vista essa formulação pressupor que normalmente a governança está intimamente ligada às atividades do Governo.

desafia os pressupostos teóricos dominantes em Relações Internacionais, sendo uma seara de apreensão teórica associada originalmente ao trabalho de James N. Rosenau¹⁹².

Segundo a visão desse cientista político estadunidense, "a governança global se refere a mais do que instituições e organizações formais por meio das quais a gestão dos assuntos internacionais é ou não sustentada. O sistema das Nações Unidas¹⁹³ e os governos nacionais são certamente centrais para a condução do processo global" (ROSENAU, 1995, p. 13).

Rosenau sumariza sua compreensão da governança global na seguinte assertiva: "a governança global é concebida para incluir sistemas de governo em todos os níveis da atividade humana - da família à organização internacional - em que a busca de objetivos por meio do exercício do controle tem repercussões transnacionais." (ROSENAU, 1995, p. 13). Dingwerth e Pattberg (2006) acrescem que essa definição gravita em torno de quatro elementos que a constituem: sistema de regras, níveis da atividade humana, a busca pelos objetivos e repercussões transnacionais.

No que concerne ao sistema de regras, Rosenau está interessado principalmente no modo como o controle é exercido nas políticas transnacionais, e “para apreender o conceito de controle, julga necessário reconhecer que ele compreende fenômenos relacionais que, tomados de maneira holística, integram um sistema de regras” (ROSENAU, 1995, p. 14). Dessarte,

existe um sistema de regras onde existem vários mecanismos que se relacionam entre si e que regulam ou têm impacto sobre as normas, expectativas e comportamento dos atores relevantes dentro dos regulados. É importante ressaltar que a autoridade legal ou política estabelecida não é um pré-requisito para a eficácia de um sistema de regras. (ROSENAU, 1995, p. 15).

O segundo item da definição traz à baila um sistema de regras em “todos os níveis de atividade humana”, portanto, contendo as esferas local, subnacional, nacional, internacional e os mecanismos de controle transnacional.

O índice que segue estipula que as interações devem ser consideradas fenômenos de governança global se forem intencionais, isto é, caso se relacionem com a busca – individual

¹⁹² Cabe observar que na obra *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*, de novembro de 1987, Rosenau investiga e identifica 16 situações distintas em que a governança funciona como um sistema de ordenação.

¹⁹³ O surgimento da ONU em 1945 marca a quarta tentativa de se estabelecer uma nova ordem internacional, em um momento imediatamente posterior a uma grande conflagração. Agora, entretanto, pela primeira vez criou-se um órgão capaz de enquadrar-se no entendimento que se estabeleceria mais tarde acerca da governança global. A Comissão sobre Governança Global da ONU definiu a governança global (também denominada governança multicêntrica global) como a totalidade das maneiras pelas quais indivíduos e as instituições públicas e privadas administram seus problemas comuns, num amplo, dinâmico e complexo processo interativo de tomada de decisões que evolui constantemente e se ajusta a cada nova circunstância (SANTOS, 2006).

ou coletiva – de metas¹⁹⁴. A menção conceitual às repercussões transnacionais pressupõe um elemento que, mais precisamente, restringe, em lugar de expandir a definição, a qual tem em si, como pontuado, todos os níveis da atividade humana.

Tanto Weiss quanto Rosenau defendem um conceito bastante amplo de governança global, abstração que descreve um conjunto específico de fenômenos observáveis e relacionados. Segundo ele, o uso desse novo termo pode ser entendido como uma resposta às falhas das teorias existentes nas Relações Internacionais para contemplar as transformações empíricas. Como a política mundial está mudando rapidamente, tem-se de ajustar o equipamento conceitual para facilitar a análise de como a autoridade é exercida em um mundo descentralizado. Na sua expressão,

"Governança global" pode ser atribuído a uma crescente insatisfação entre os estudantes [...] com as teorias realista e liberal-institucionalista que dominaram o estudo da ordem internacional nas décadas de 1970 e 1980¹⁹⁵. Em particular, elas falharam em capturar adequadamente o grande aumento, tanto em números quanto em influência, de atores não-estatais e as implicações da tecnologia em uma época de globalização. (WEISS, 2000, p. 796, tradução nossa).¹⁹⁶

Disso decorre, diferentemente da maioria das teorizações em Relações Internacionais, que a noção de governança global atribui igual importância às organizações não-governamentais (ONGs), às corporações transnacionais e aos atores científicos. No fundamental, a governança global implica um olhar de múltiplos atores cuja atuação é amalgamada na arena da política internacional, como se lê, com nitidez, no fragmento

[...] o governo belga e o *Greenpeace* são considerados atores dentro da governança global. Ao lado da sociedade civil e dos negócios, a ciência

¹⁹⁴ A governança tem essencialmente um propósito e não deve ser confundida com a ordem, que dispensa uma intenção ou propósito consciente. Assim, pode existir ordem sem governança, mas esta última requer alguma forma de ordem, afiança Biersteker, em Rosenau (1992). Na prática, ressaltam os autores, uma distinção entre processo intencional e não intencional pode, porém, ser problemática em muitos casos, e processos como a aprendizagem social ou a difusão de inovação política poderiam, em contraste com a definição de Rosenau, também ser considerados elementos de governança global.

¹⁹⁵ Embora os conceitos em relações internacionais estejam tradicionalmente vinculados a relações de poder, negociações interestatais baseadas em interesses e, mais recentemente, ao papel de normas e redes de defesa de advocacia como as forças motrizes da política além da dimensão do Estado, a noção de governança global pressupõe a existência de uma ampla variedade de formas de governança, uma ao lado da outra e que uma hierarquia entre esses vários mecanismos é difícil, se não impossível, de discernir, dizem Dingwerth e Pattberg (2006).

¹⁹⁶ Nos últimos anos do século XX, parece haver ocorrido uma espécie de envelhecimento do Estado Moderno, situação caracterizada, sobretudo, pela crise das estruturas de autoridade, cujo fundamento repousa justamente na ideia de Estado-Nação. Por este ângulo, pode-se entender as organizações internacionais (como, por exemplo, ONU, OMC, FMI), enquanto mecanismos criados com o objetivo de regular as relações entre Estados e garantir-lhes a coexistência (SANTOS, 2006).

também tem papel. Assim, a União Europeia baseia suas restrições comerciais a organismos geneticamente modificados utilizando-se de argumentos científicos; o *Codex Alimentarius* da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) é informado por deliberações de especialistas; e os relatórios de avaliação de órgãos científicos, como o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), têm um impacto significativo tanto nas políticas internacionais quanto nacionais. Além dessas forças bem documentadas da política mundial, mais atores preenchem o universo da governança global. Entre eles estão os atores supranacionais, como a Comissão Europeia; atores judiciais, tais como o Órgão de Resolução de Litígios da Organização Mundial do Comércio (OMC) ou o Tribunal Penal Internacional (TPI); organizações internacionais, como o Banco Mundial ou o grande número de secretarias de convenções; organizações híbridas e privadas, como a *World Conservation Union* ou *Forest Stewardship Council* (FSC); e, finalmente, um número de instituições ordinárias como a União Interparlamentar (UIP) ou a mídia de massa (DINGWERTH; PATTBERG, 2006, p. 191, tradução nossa).

Dessa perspectiva, Dingwerth e Pattberg (2006) consideram que, no que diz respeito à política mundial, o termo governança global vislumbra um sistema de múltiplos níveis em que o local, o nacional, o regional e os processos políticos globais estão inseparavelmente conectados. O fenômeno, em consequência, está particularmente interessado nas interligações entre esses vários níveis. Em outras palavras, entender como o “sistema político mundial” funciona implica entender como diferentes espaços e níveis do sistema interagem. Rosenau salienta a característica pluralidade de mecanismos que se relacionam horizontalmente com atividades de diferentes atores

Não há um único princípio organizador sobre o qual se baseie a governança global, nenhuma ordem emergente em torno da qual comunidades e nações possam convergir. A governança global é a soma de milhões de mecanismos de controle dirigidos por diferentes histórias, objetivos, estruturas e processos¹⁹⁷ [...] em termos de governança, o mundo é muito desagregado para grandes lógicas que postulam uma medida de coerência global (ROSENAU, 1995, p.16, tradução nossa).

4.3 O discurso de Governança Global

Ao longo das últimas décadas, as significativas mudanças que estão ocorrendo nos Estados e entre eles, desafiando, promovendo e sustentando a ordem no sistema internacional¹⁹⁸, envolvem casos daquilo que Andrew Hurrell (1999) distingue como

¹⁹⁷ Alguns exemplos desses mecanismos de controle são: os procedimentos do Conselho de Segurança da ONU, os processos pelos quais os movimentos sociais transnacionais visam a persuadir ou pressionar os Governos a melhorar seus indicadores de direitos humanos e o ambiente conjunto de empresas e de ONGs para promover a sustentabilidade.

¹⁹⁸ Por "ordem internacional" tradicionalmente quer referir-se, em termos pluralistas ou minimalistas, isto é, os das “condições mínimas de coexistência”, a um padrão de atividade que sustenta os objetivos elementares ou primários

“concepções maximalistas ou solidaristas de maior alcance” e processos de cooperação mais extensivos, intentando-se, nas palavras do autor, “salvaguardar a paz e a segurança, desenvolver a economia, solucionar problemas comuns e garantir valores compartilhados”.

Na expressão de Rosenau (1992), trata-se das concepções de bases ideológicas, dos modelos de comportamento, dos arranjos institucionais que dão estrutura e direção às inúmeras formas de governança¹⁹⁹, e atribuem alcance, legitimidade e eficácia às instituições, aos mecanismos reguladores internacionais e aos outros esteios das práticas de governo.

A Governança Global concentrou atenção na mudança de papel do Estado e das instituições na política internacional. Ademais, refere-se a um importante discurso no contexto de globalização e de reestruturação política, particularmente na esfera internacional²⁰⁰. Nesse sentido, a governança global é parte de um processo constitucional²⁰¹ (PAL, 2012).

Desde o fim da guerra fria, a sociedade internacional²⁰², testemunha, segundo Hurrell (1999), uma expansão das suas ambições normativas. Deste ponto de vista,

A globalização e as interconexões econômicas e humanas cada vez mais intensas entre as sociedades; a crescente gravidade das questões ecológicas; a democratização e as novas noções de legitimidade política; o aumento contínuo da quantidade de atores econômicos transnacionais e o surgimento de uma sociedade transnacional civil densa e crescentemente ativa; o declínio

da sociedade internacional. Na leitura de Hedley Bull (2002), são aqueles qualificados como objetivos comuns a toda vida social: a limitação da violência que resulte na morte ou em dano corporal, o cumprimento das promessas e a estabilidade da posse mediante a adoção de regras que regulem a propriedade.

¹⁹⁹ Nas palavras de Hurrell (1999, p. 56), no nível mais geral, a governança diz respeito à criação e ao funcionamento de instituições sociais (no sentido de “regras do jogo” que servem para definir práticas sociais, designar papéis e orientar as interações entre os que os desempenham) capazes de solucionar conflitos, facilitando a cooperação, ou, mais genericamente, aliviando problemas de ação coletiva em um mundo constituído por atores interdependentes.

²⁰⁰ A partir do decênio de 1980, a globalização, quer a financeira ou a produtiva, e a corporificação de um novo paradigma tecnológico revestem de substantiva originalidade o encadeamento das relações político-econômicas tecidas ao redor do mundo. Nessa circunstância, estreita-se, ainda mais, a integração da economia mundial, ao passo que a revolução tecnológica se difunde de maneira desigual entre as economias avançadas. Assimila-se como especificidade da globalização financeira a interação de três processos distintos ao longo das últimas décadas: a expansão extraordinária dos fluxos financeiros internacionais, o acirramento da concorrência nos mercados internacionais e a maior integração entre os sistemas financeiros internacionais. Semelhantemente, a globalização produtiva constitui-se de três processos distintos, a saber: o avanço do processo de internacionalização da produção, o acirramento da concorrência internacional e a maior integração entre as estruturas produtivas das economias nacionais (BAUMAN; CANUTO; GONÇALVES, 2004).

²⁰¹ Sob o título de Governança Global está em curso um debate sobre as mudanças na regulação política no nível internacional. De acordo com Ulrich Brand (2005), a Governança Global é entendida como um discurso que faz parte do processo político de pesquisa pós-fordista. Segundo o autor, esta abordagem é analisada em termos de cinco dimensões: “globalização”, “problemas mundiais” e “desafios globais”, “*Realpolitik*”, “Utopia e democracia”, e, finalmente, o “interesse geral” da sociedade mundial.

²⁰² Sociedade internacional é um grupo de Estados que não apenas formam um sistema, no sentido de o comportamento de cada um representar um elemento no cálculo dos outros, mas de um grupo de Estados que estabelece, por meio do diálogo e do consenso, regras e instituições que pautam a conduta das suas relações, e compartilham o interesse comum em manter tais arranjos (DUNNE, 2010).

da força militar em larga escala entre os principais estados²⁰³, concomitantemente à expansão paralela de várias formas de violência social; e a extensão do desafio que o Estado enfrenta para ser um alicerce legítimo e efetivo na construção da ordem internacional – todos esses processos inexoravelmente levaram a crer que a ordem internacional havia sido recriada e reconceitualizada. Cada vez mais, considera-se que a ordem envolve a criação de normas internacionais que afetam profundamente as estruturas e a organização domésticas dos estados, investem indivíduos e grupos de direitos e deveres, além de buscarem incorporar alguma noção de bem comum global. (HURRELL, 1999, p. 59 – 60).

Este contexto desvela um sentido claramente concreto no discurso intitulado “Nós, os Povos”, proferido no ano 2000 por Kofi A. Annan, a partir do qual se desenvolve o papel das Nações Unidas no século XXI, presenciando-se, dessa forma, uma escala ascendente de ações multilaterais da organização.

Para fazer respeitar os valores desses intrincados tempos de globalização e governança, marcados por novos desafios, Annan, tomando como inspiração os objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas e da Declaração dos Direitos Humanos, verifica que, no sistema multilateral introduzido depois da Segunda Guerra, houve oportunidade para o aparecimento e o desenvolvimento de uma nova globalização.

No entanto, o processo de globalização tornou progressivamente caduco esse sistema. Assim, à medida que os povos se foram tornando mais interdependentes, percebe-se mais a necessidade de uma responsabilidade coletiva, o que dota de particular importância este momento histórico. Logo, propõe que “se quisermos que a globalização realize as suas promessas, controlando os seus efeitos nefastos, teremos de aprender a governar melhor e a governar melhor em conjunto”, como está apresentado pelas palavras aqui reproduzidas.

Governar melhor em conjunto

O que entendemos pelo termo “governança”, quando aplicado à esfera internacional? Que características deverá apresentar, se quisermos gerir eficazmente a transição de um mundo internacional para um mundo planetário? Para certos espíritos, este termo evoca um governo mundial, monstros burocráticos centralizados que esmagam os direitos dos povos e dos Estados. Nada é menos desejável. Os Estados fracos são hoje um dos principais impedimentos a uma governança eficaz, tanto no nível nacional como no internacional. Para bem dos seus povos e no interesse dos nossos objetivos comuns, devemos contribuir para reforçar a capacidade de governar desses Estados, e não a minar ainda mais. Além disso, a própria noção de hierarquias centralizadoras constitui um anacronismo no nosso mundo fluido, extremamente dinâmico e fortemente unido em rede, e representa um vestígio

²⁰³ É preciso ressaltar que esta afirmação está desatualizada, haja vista a guerra da Ucrânia, além de todas as demais em que os EUA se envolveram desde 2001.

ultrapassado da maneira de pensar do século XIX. (ANNAN, 2000, p. 4, tradução nossa).

O referido contexto global mais integrado, situado em um período designado “pós-hegemônico”²⁰⁴, demandante de uma maior coerência das políticas, ao qual Annan faz menção, é conteúdo averiguado em artigo de Peter M. Haas, professor de Ciência Política na Universidade de Massachusetts. Por linha mestra, nessa elaboração, indaga

Quais são as perspectivas de uma governança global eficaz? É amplamente aceito que a governança global é um bem público, mas quais são os fatores políticos que provavelmente garantirão sua provisão? Os Estados Unidos são capazes ou estão dispostos a fornecer isso? Podem instituições internacionais, normas ou crenças causais, na ausência de liderança dos EUA, ocuparem este espaço? (HAAS, 2015, p. 434).

Haas (2015) busca demonstrar factualmente que existe uma ambivalência nos pilares da política internacional contemporânea. Mobiliza o argumento de John Ikenberry (2011), um realista clássico²⁰⁵, por intermédio do qual se diz que os EUA ainda dispõem de capacidade material crível suficiente para induzir a ordem, conquanto muitas vezes na forma de poder brando, do mesmo modo que desfrutam de um legado institucional e de um objetivo social compartilhado que fornecerá a orientação necessária para isso. Em última instância, uma ordem liberal persistente em larga escala, atraente para a sorte das democracias liberais e aos que tendem a concentrar suas vontades coletivas²⁰⁶.

²⁰⁴ Em um artigo de 2007, em *Teoria, Cultura e Sociedade*, Scott Lash (2007) defende que entramos em uma era de “pós-hegemonia”. Nas suas palavras, “desde o princípio de estudos culturais nos anos 1970, ‘hegemonia’ tenha sido, talvez, o conceito fundamental dessa disciplina ainda emergente. No que se segue, não quero argumentar que a hegemonia seja um conceito falho. Não quero, de forma alguma, argumentar contra o conceito de Hegemonia(...) O que quero argumentar, na verdade, é que ela tivera grande valor de verdade para uma determinada época. Eu quero argumentar que essa época esteja começando a se findar. Eu quero sugerir que agora o poder está se tornando amplamente pós-hegemônico.” (LASH, 2007, p. 55).

²⁰⁵ O realismo político é uma teoria de filosofia política que tenta explicar, modelar e prescrever as relações políticas. Parte do pressuposto de que o poder é (ou deve ser) o fim primeiro da ação política, seja na arena doméstica seja na arena internacional. Na arena doméstica, a teoria afirma que os políticos lutam, ou devem fazê-lo, para maximizar o seu poder, enquanto que no palco internacional, os Estados-nação são vistos como os agentes básicos que maximizam, ou devem maximizar, o seu poder. A teoria tem, portanto, de ser examinada ou como uma prescrição do que deve ser ou acontecer, isto é, as nações e os políticos devem procurar o poder ou os seus próprios interesses, ou como uma descrição do corrente estado de coisas — que as nações e os políticos apenas procuram (e talvez possam apenas procurar) o poder ou o interesse próprio (MOSELEY, 2016).

²⁰⁶ Ao tratar dos EUA e a crise do poder global, Brzezinski (2012) faz um rol das forças residuais estadunidenses. Enumera os seguintes ativos: (i) força econômica global; (ii) potencial inovador; (iii) dinâmica demográfica; (iv) mobilização reativa; (v) base geográfica e (vi) apelo democrático.

De uma posição antagônica, Amitav Acharya (2014), adepto do pensamento da Escola Inglesa²⁰⁷, argumenta que a capacidade material dos EUA está perecendo e que sua autoridade normativa, outrora inquestionável, agora carece de consenso global. Para ele, a governança regional alcançaria, paulatinamente, tangibilidade, ainda mais em face dos BRICS, repartindo a esfera de influência da liderança global estadunidense.

Haas (2015) sustenta, no entanto, a tese de que ambos os especialistas ocultam, necessariamente, elementos importantes na discussão. O realista jamais define o que toma por "democracia liberal", de forma que a verdadeira natureza dos objetivos compartilhados não é demonstrada, dando margem à percepção de um falso universalismo e mascarando impulsos imperialistas. Por sua vez, o teórico da Escola Inglesa mostra sua parcialidade, em razão de não abordar a eficácia da governança regional, que se provou muito mais frágil diante dos esforços globais, motivando uma necessidade mais forte de governança global no futuro.

Tendo em consideração os sustentáculos de permanência da supremacia estadunidense, o professor procura dar critérios a uma mensuração que justifica o qualificativo "pós-hegemônico". A medida conclui ser inegável o fato de que a influência dos EUA não mais se traduz em primazia, em termos materiais, no ordenamento internacional²⁰⁸.

A visão liberal, que deles é proveniente, é igualmente contestada. Sua capacidade relativa de poder, no que toca ao prestígio econômico, declina. Na economia, a participação percentual estadunidense no comércio mundial diminuiu, mesma tendência demarcada pelo IED. A influência monetária retrai-se à medida que, além do dólar, os países vêm detendo outras moedas. Até mesmo em variáveis de reconhecido predomínio dos EUA, há um norte de moderação à superioridade. Embora possível, a hegemonia nuclear não é plausível contra as potências não-nucleares.

A interdependência complexa²⁰⁹, parâmetro contemplado por Haas (2015), relativiza o predomínio das capacidades materiais nas relações internacionais. O declínio da legitimidade

²⁰⁷ A Escola Inglesa nega as premissas e as interpretações do Realismo e aproxima o entendimento das relações internacionais do que hoje é reconhecido pelo construtivismo social como o papel das ideias, das identidades como construtores de interesses (SARAIVA, 2006).

²⁰⁸ Brzezinski (2012) seleciona seis dimensões domésticas críticas que se destacam como as principais ameaças à posição global de liderança estadunidense, apontando para "o declínio do sonho americano": (i) dívida nacional; (ii) sistema financeiro defectivo, (iii) crescente desigualdade social; (iv) infraestrutura decadente; (v) ignorância pública e (vi) dinâmicas políticas obstruídas.

²⁰⁹ Henry Kissinger, embora profundamente enraizado na tradição clássica, afirmou que "a agenda tradicional dos assuntos internacionais - o equilíbrio entre as grandes potências, a segurança das nações - não define mais nossos riscos ou nossas possibilidades. [...] Agora estamos entrando em uma nova era. Padrões internacionais antigos estão desmoronando; *slogans* antigos não são instrutivos; soluções antigas são inúteis. O mundo tornou-se

dos EUA torna politicamente mais dispendioso aplicar sanções e outras ferramentas de influência. Acerca de tal sentido de abrandamento, Hurrel (1999) considera que, no nível mais geral, é certo que o poder desigual e interesses particulares das potências têm um papel preponderante na formação de inúmeros regimes internacionais. Ainda assim,

seria totalmente equivocado considerar essa expansão normativa sobretudo como um processo de imposição das potências ocidentais desenvolvidas. Por um lado, vários estados fragilizados têm utilizado a crescente rede de instituições internacionais como plataformas para impingir seus próprios interesses e valores. Por outro, a interdependência e a globalização fizeram surgir uma sociedade civil transnacional como arena de ação política. A infraestrutura da crescente interdependência econômica (renovação de sistemas de comunicação e transporte) bem como o impacto das novas tecnologias (satélites, redes de computadores, etc. levaram os custos e as dificuldades dos governos de controlar os fluxos de informação, facilitando a difusão de valores, conhecimentos e ideias, além de aumentar a capacidade de grupos afins (em opiniões e atitudes) de se organizar para além das fronteiras nacionais (HURREL, 1999, p. 60-61).

Do estudo deste estado de coisas da organização internacional, e em face de capacidades relativas declinantes somadas à inabilidade estadunidense de responder a conflitos e crises, Haas (2015) expõe um “bravo novo mundo”, onde a hiperpotência não mais desfruta da capacidade inigualável para prover governança, o que se associa ao erigir de perspectivas alternativas que tencionam identificar outras fontes de governança, menos centradas no Estado, e com o foco mais inequívoco no objetivo social subjacente à ação coletiva. Fundadas nessa aceção,

as interdependências materiais ampliadas forneceram para muitos, enfim, uma base para a interdependência moral sobre a qual Kant escrevera em 1795: “Os povos da Terra ingressaram, em graus variados, numa sociedade universal, desenvolvida ao ponto em que violações de direitos ocorridas em **um lugar** são sentidas **no mundo todo**”. (HURREL, 1999, p. 60, grifos do autor).

4.4 Críticas ao discurso da Governança Global

Como descrito neste trabalho, o discurso da Governança Global, sobre o qual se ancora e pretende se legitimar a lógica da OCDE, é originado e perpetuado, fundamentalmente,

interdependente na economia, nas comunicações, nas aspirações humanas.” (KEOHANE; NYE, 1998, p. 3, tradução nossa).

Todas as relações de interdependência inevitavelmente envolvem custos, apreciando que a situação restringe a autonomia dos atores, e intensifica suas linhas de influência, mas é impossível determinar de início se os benefícios de uma visão superam seus custos. O resultado depende dos valores trocados na relação assim como foco em ganhos conjuntos ou perdas conjuntas, e ganhos relativos e a distribuição dos problemas (KEOHANE; NYE, 1998).

por autores do centro do sistema internacional, isto é, estadunidenses e europeus. Revestida por um verniz de cientificidade e neutralidade, a organização difunde um discurso, marcado em seus documentos, em que ela mesma se propõe a primar por uma governança democrática, efetiva e transparente, protegendo os direitos humanos e respeitando o império da lei.

Nesse sentido, entendemos serem muito pertinentes as palavras de Florestan Fernandes,

Na verdade, os paladinos da “neutralidade científica” não são neutros senão na aparência. Eles apenas deixam de evidenciar as polarizações ideológicas subjacentes de suas análises e descrições da realidade. Na medida em que se identificam com o *status quo* e com as ideologias nele consagradas, nem sequer conseguem descrever e explicar a realidade como ela é. [...] Portanto, o que tais paladinos renegam não é, propriamente falando, o envolvimento intelectual – mas a independência do investigador que se recusa a confundir a verdade e os critérios de verdade do pensamento científico com o que parece “certo” e “necessário” em termos dos interesses e dos valores sociais das classes dominantes e das elites no poder (FERNANDES, 1968).

É necessário lembrar que a governança global envolve o exercício do poder²¹⁰, gera recursos e aloca autoridade. Envolve, portanto, uma disposição absolutamente hierárquica do sistema internacional que se espelha em uma divisão internacional do trabalho igualmente hierarquizada. Para Cox, uma teoria sempre serve a alguém e a algum propósito²¹¹. Por isso, os teóricos da Governança Global escamoteiam noções primordiais às análises das relações internacionais.

Desse modo, escondem a ideia de interesse nacional que orienta fortemente a ação política dos Estados, ignorando, por consequência, a pluralidade de interesses dentro dos próprios Estados. Escamoteiam também a ideia de que o sistema internacional é caracterizado intrinsecamente pela competição, pelo conflito e pela possibilidade de recurso às armas²¹². Desprezam a real estrutura do sistema internacional, que é oligopolística, pois os atores determinam como deve ser o sistema mais do que são determinados por ele, bem como é organizada a partir da relação de forças, característica essencial do sistema internacional.

²¹⁰ Pode-se conceituar poder como a capacidade de uma unidade política impor sua vontade às demais (MORGENTHAU, 2003).

²¹¹ Em Raymond Aron (2002), a teoria cumpre três funções: *i*) indica os elementos principais que devem comportar a descrição da conjuntura, *ii*) constitui um critério de racionalidade, confrontando a conduta que seria teoricamente lógica com o que ocorreu na realidade, *iii*) permite que se indague sobre as causas, internas e externas, que determinam a formação, a transformação e o desaparecimento dos sistemas internacionais.

²¹² A ameaça da violência é um dos elementos intrínsecos da política. Quando a violência se torna realidade, abdica-se do poder político em favor do militar (MORGENTHAU, 2003).

Assim, em qualquer configuração, as unidades políticas formam uma hierarquia determinada pelas forças que cada uma é capaz de mobilizar²¹³. Por meio dessa racionalidade, a ambição dos grandes é modelar a conjuntura, ao passo que a ambição dos pequenos se relaciona à maneira como se adaptam para dar forma à conjuntura.

Tendo em vista as nuances das definições no conceito de Governança, Alain Deneault (2013), em *Gouvernance: le management totalitaire*, do ponto de vista de sua operacionalização no campo das Relações Internacionais, concebe o fenômeno com base em uma ideia crítica de regulação do sistema internacional. Nele, difunde-se uma noção pouco delimitada de igualdade jurídica que permeia a atuação dos atores na arena internacional, secundarizando e, no limite, desconsiderando as questões sociais, econômicas e culturais. Suprimem-se, dessa maneira, quaisquer horizontes de mudanças radicais.

No interior do que se percebe como programa político global é que se disputa o sentido primordial de Governança. Boltanski e Chiapello (2009) associam-no à produção de uma conduta “resiliente”, em face da subjetividade como uma forma de vida democrática. Instrumentalizada, a governança azeita essa relação e reitera os papéis nas várias camadas do tecido social, em um ambiente dentro do qual se instaura aquilo que expressa “o novo espírito do capitalismo”.

Ao produzir um novo léxico político, a governança consubstancia a governabilidade, conceito foucaultiano inscrito em *Microfísica do poder* (1979), isto é, a condução das ações humanas. Nesse sentido, privatiza o político, ignora o potencial de tomada de decisão do sujeito, criando, por efeito, auto obediência e empreendedores de si mesmos. Quando difunde uma aparência de horizontalidade, impõe, de fato, firmes regramentos. Confere, por esse raciocínio, prevalência a virtuais eficiência e precisão técnicas.

Na medida em que se identificam com o *statu quo* e com as ideologias nele consagradas, os autores da Governança Global nem sequer conseguem descrever e explicar a realidade como ela é. A acepção dominante de “globalização” é, então, uma ideologia. Expressa posições e interesses de forças econômicas extremamente poderosas e vem comandando intensa luta ideológica (GENTILLI, 1999, p. 98).

A chamada globalização da economia refere-se à nova forma gerada nas últimas décadas pelo processo de acumulação e internacionalização do capital às restrições crescentes que seu

²¹³ Conceitua-se força como o conjunto de meios de pressão ou de coação de que servem os Estados (MORGENTHAU, 2003).

funcionamento e suas forças dominantes (corporações transnacionais e detentores do capital financeiro) impõem à soberania e à autonomia dos Estados nacionais (GENTILLI, 1999).

Nesse particular, são consequências notáveis do processo de globalização as tendências à fragmentação e à desintegração dentro das nações e entre elas. Isto é, nacionalismos étnicos, fundamentalismos religiosos, guerras civis, desigualdades crescentes entre países ricos e pobres, xenofobia e racismo, aumento da pobreza e exclusão social dos segmentos que não se inserem competitivamente no mercado global e regionalismos econômicos protecionistas (GENTILLI, 1999, p. 132).

4.5 Uma compreensão acerca do processo de desenvolvimento brasileiro

Na concepção de Celso Furtado (1995), orientada por Raúl Prebisch²¹⁴, tratava-se de um método inteiramente equivocado a aspiração dos países centrais de transplantar modelos de desenvolvimento, criados em época e conjuntura determinadas, para países da periferia, cujas demandas e singularidades impediam-nos de determinar o desenvolvimento econômico pela lógica ricardiana²¹⁵. Neste particular, o mito do desenvolvimento econômico sustenta-se

para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios, para legitimar a destruição de formas de culturas arcaicas, para explicar e fazer compreender a necessidade de destruir o meio físico, para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo. (FURTADO, 1977, p. 75).

Em *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (FURTADO, 2009), a condição de subdesenvolvimento é atribuída a uma configuração específica dos países periféricos em relação à economia capitalista que se reproduz em diferentes níveis de crescimento, não como

²¹⁴ O método histórico-estruturalista cepalino preocupou-se com os determinantes históricos, econômicos e sociais que condicionaram a heterogeneidade estrutural, impactando negativamente a distribuição de renda, o avanço da produtividade e as condições de oferta na América Latina (MORAES, 2019).

²¹⁵ Ao se fundamentar nas ideias pioneiras de Adam Smith, Ricardo estabeleceu a lei das vantagens comparativas como a razão fundamental do livre-comércio. Smith tinha presumido que o comércio internacional se baseava nas vantagens absolutas – quando um exportador podia produzir mais, com determinados recursos, a um custo menor do que qualquer competidor. Na verdade, historicamente, essa vantagem absoluta tinha sido a base do comércio internacional e ainda é o que acontece com muitos produtos. Se a natureza não tivesse sido tão parcimoniosa que nenhum país tivesse vantagens absolutas, segundo essa teoria, suas perspectivas comerciais seriam pouco auspiciosas. Mas a Revolução Industrial e o crescimento da indústria mudaram essa situação (GILPIN, 2002, p. 196). No que tange à lógica ricardiana, Furtado diz que o denominador comum parece ser a consciência de que o *laissez-faire* no contexto da dependência leva necessariamente ao agravamento das disparidades sociais, e de que os trabalhos de reconstrução estrutural implicam um esforço político muito mais árduo do que se pensou anteriormente (FURTADO, 1969, p. 351).

etapa histórica comum a todos os países, mas como resultado da evolução da economia industrial moderna²¹⁶.

As características essenciais dos países subdesenvolvidos que os qualificam como tais são a dependência externa, a heterogeneidade estrutural²¹⁷, bem como a propensão à concentração de renda, que tendem a se perpetuar e se reproduzir nos distintos modelos de desenvolvimento pelos quais transitou a economia latino-americana (FURTADO, 2009).

A manutenção da concentração de renda nas mãos de elites internas permite a existência de padrões de consumo que não guardam correspondência com o grau de desenvolvimento alcançado pelas forças produtivas. Por conseguinte, conforma um sistema produtivo funcional a partir desses padrões, origina o desvio do excedente econômico para finalidades diferentes de acumulação de capital e, porque limita o crescimento de renda dos trabalhadores e das grandes maiorias, produz obstáculos ao crescimento do mercado interno e tendências à estagnação da economia.

Baseando-se em uma visão global do processo histórico do capitalismo industrial, Furtado propõe uma nova concepção do desenvolvimento nacional na obra *Brasil: a construção interrompida* (1992).

De acordo com o autor, a superação do subdesenvolvimento²¹⁸ não se daria ao impulso das simples forças de mercado²¹⁹. Desse modo, o desenvolvimento exige um projeto político²²⁰

²¹⁶ O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. Para captar a essência do problema das atuais economias desenvolvidas é necessário levar em conta essa peculiaridade (FURTADO, 2009).

²¹⁷ A heterogeneidade estrutural que caracteriza a periferia define-se por uma situação em que existem amplas diferenças nos níveis de produtividade do trabalho entre setores da economia e no interior de cada setor. Essas diferenças são suficientemente marcadas para segmentar claramente o sistema produtivo e o mercado de trabalho em camadas diversas, nas quais as condições tecnológicas e de remuneração são fortemente assimétricas (CIMOLI; PORCILE, 2010, p. 3).

A acumulação, que nas economias cêntricas conduziu à escassez de mão de obra, criando condições para que se dessem a elevação dos salários reais e a homogeneização social, produziu nas regiões periféricas efeitos totalmente diversos: engendrou a marginalização e reforçou as estruturas tradicionais de dominação ou as substituiu por outras similares (FURTADO, 1995).

²¹⁸ Países subdesenvolvidos compreendem formações sociais assinaladas por grande heterogeneidade tecnológica, marcadas desigualdades na produtividade do trabalho entre áreas rurais e urbanas, uma proporção relativamente estável da população vivendo no nível de subsistência, crescente subemprego urbano, isto é, as chamadas economias subdesenvolvidas estão intimamente ligadas à forma como o capitalismo industrial cresceu e se difundiu desde o seu começo (FURTADO, 1974).

²¹⁹ A premissa do liberalismo econômico é a ideia de que um mercado surge de forma espontânea para satisfazer às necessidades humanas, e que, uma vez que comece a funcionar, o faz de acordo com sua própria lógica interna. O homem é por natureza, um animal natural, e, portanto, os mercados desenvolvem-se naturalmente, sem uma direção central (GILPIN, 2002, p. 46).

²²⁰ Uma sociedade que não possui a ideia de nação dificilmente experimentará um desenvolvimento sustentado. Os países que realizaram sua revolução capitalista originalmente e hoje são ricos desenvolveram-se sempre com

ancorado na mobilização de recursos sociais, permitindo empreender um trabalho de reconstrução de determinadas estruturas, em um processo liberador de energias criativas, e não um trabalho de engenharia social em que tudo está previamente estabelecido (FURTADO, 2002).

Por isto, ao abordar a obra de Furtado, Oliveira (1983) indica que o ponto de partida do estudo do desenvolvimento não deveria ser a taxa de investimento, ou a relação produto-capital, ou a dimensão do mercado, mas o horizonte de aspirações da coletividade em questão.

O desenvolvimento é a transformação do conjunto de estruturas de uma sociedade em função de objetivos que ela se propõe alcançar. Então, o primeiro problema é definir o campo de opções que se abre à coletividade. Em seguida, dá-se o problema de identificar entre essas opções aquelas que se apresentam como possibilidade política, isto é, que, correspondendo a aspirações da coletividade, podem ser levadas à prática por forças políticas capazes de exercer seu papel hegemônico no sistema de poder (OLIVEIRA, 1983).

Nas palavras de Furtado (1995, p. 157),

É quando a capacidade criativa do homem se volta para a descoberta de suas próprias potencialidades, quando se empenha em enriquecer o universo de que participa, que cabe falar de desenvolvimento, o qual somente se efetiva quando a acumulação conduz à criação de valores que se difundem na coletividade. A ciência do desenvolvimento preocupa-se com dois processos de criatividade. O primeiro diz respeito à técnica, ao empenho do homem de dotar-se de instrumentos, de aumentar sua capacidade de ação. O segundo refere-se ao significado de sua atividade, aos valores com que o homem enriquece seu patrimônio existencial.

Dessa maneira, a mobilização de recursos sociais se traduziria na mudança de estruturas bloqueadoras da dinâmica socioeconômica, isto é, o latifundismo²²¹, o corporativismo, a

base em um projeto nacional. Ou um país retardatário logra se afirmar como nação, constrói seu Estado, e define uma estratégia nacional de desenvolvimento, ou crescerá lentamente e não alcançará os padrões de vida dos países ricos (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 101).

²²¹ Na visão de Ignácio Rangel (2012, p. 98), a reforma agrária corresponde, ordinariamente, a um dos preparativos mais importantes do corpo social para empreender o processo de industrialização. Seu efeito final deve ser a criação de uma numerosa classe de pequenos produtores que, por um lado, preservam (ou, em certos casos, desenvolvem) sua capacidade de produção para autoconsumo e, por outro, como pequenos produtores de mercadorias que são, ao lado dos pequenos produtores urbanos de mercadorias (isto é, dos artesãos e congêneres), caem na área de atração da economia de mercado, com sua típica propensão para a especialização e a interdependência. Segue-se que, numa sociedade reformada agrariamente – cujo exemplo mais acabado foi a França subsequentemente à Grande Revolução de 1789 –, o equilíbrio socioeconômico, inclusive o grau de divisão social do trabalho, o coeficiente de urbanização, o esquema básico de distribuição da renda etc. resolvem-se no nível das opções dos pequenos produtores, especialmente camponeses, entre a economia de mercado e a produção

canalização inadequada da poupança, o desperdício desta em formas abusivas de consumo e sua drenagem para o exterior (FURTADO, 1992).

Furtado (1974) tenciona uma proposta de projeto alternativo ao neoliberalismo, intimamente associada a seu conceito de desenvolvimento. Para ele, as categorias de crescimento, desenvolvimento e progresso social são diferentes, ainda que interdependentes. Assim, a acumulação e o progresso técnico são partes integrantes do desenvolvimento a partir do momento em que o crescimento é sua base material. Contudo, o crescimento é um pré-requisito do desenvolvimento, não o desenvolvimento em si.

Theotônio dos Santos (1999; 2000; 2004) demonstrou a natureza retrógrada da doutrina do neoliberalismo, responsável por, segundo ele, fazer o pensamento econômico e social recuar para o século XVIII²²². Na prática, no que se refere à teoria do desenvolvimento, a hegemonia da doutrina neoliberal representou o abandono da questão do desenvolvimento e uma tentativa de esfacelar o pensamento das zonas recém-liberadas do colonialismo - Ásia, África e, especialmente, América Latina -, servindo como artifício ideológico para justificar políticas econômicas pragmáticas a serviço, sobretudo, do capital financeiro internacional.

Em Furtado (1959), a história do Brasil tornou evidente o fato de que o crescimento era incapaz de promover o desenvolvimento em economias submetidas a uma divisão internacional do trabalho absolutamente hierarquizada, o que as condenava a produzirem produtos primários. Isto porque, nessas economias, o setor exportador moderno não preservava o fruto de seu progresso técnico, tampouco o irradiava para o restante do sistema produtivo²²³.

Nesse contexto, o desenvolvimento é entendido como um processo de transformação das estruturas, requisitando o estabelecimento de uma estrutura produtiva, ou seja, de um

de autoconsumo, no que concerne à destinação do tempo de trabalho familiar. Qualquer falha no funcionamento desse mecanismo regulador pode mergulhar todo o sistema econômico numa crise.

Acerca da reforma agrária, o diagnóstico de Furtado é de que o processo é social e economicamente correto: expande a oferta de alimentos para apoiar a industrialização, incorpora ao mercado o homem rural e desconcentra a renda rural, além de enfrentar a questão ecológica (CANO, 2002, p. 134).

²²² Em *Do terror à esperança: auge e declínio do neoliberalismo* (2004), Theotônio traça um amplo quadro desde as raízes históricas do neoliberalismo, com Mises e Hayek, nos anos 1940. Nele, Theotônio aponta que as políticas neoliberais não seguem os próprios preceitos em que se baseiam e não visam realmente a manter o caminho do mercado regulado. Na verdade, são políticas que tendem a servir a grupos econômicos expressos dentro do capitalismo, especialmente no setor financeiro.

²²³ O crescimento exibido pela economia brasileira ao longo dos 50 anos transcorridos entre 1930 e 1980 distinguiram o Brasil no cenário mundial. Poucas foram as nações que lograram o crescimento médio de 6% ao ano, que destacou o país no período da moderna industrialização. A partir dos anos 1980, no entanto, a história econômica nacional tomou rumo oposto e a expansão média do PIB encolheu para algo ao redor de 2% ao ano – um terço da média anterior (PETIT, 2003). Eis um período histórico exemplar no qual houve crescimento substantivo não acompanhado por desenvolvimento sustentado e efetivo.

sistema produtivo que assegure um desenvolvimento endógeno²²⁴ autossustentado. Para Furtado (1967), isso significava, de um lado, a necessidade de avançar na industrialização²²⁵ e, de outro, de conduzi-la propositadamente desde o Estado, não somente por meio de políticas de incentivo, mas por intermédio de elaboração e execução de planos de desenvolvimento, que indiquem os investimentos básicos necessários em cada etapa.

Em *Dialética do desenvolvimento*, Furtado (1964, p. 65) assim buscou descrever o processo de desenvolvimento econômico

O desenvolvimento econômico, que é fundamentalmente um processo de incorporação e propagação de novas técnicas, entranha modificações estruturais, tanto no sistema de produção quanto na distribuição da renda. A forma em que essas modificações se tornam efetivas depende, em grande parte, do grau de flexibilidade do marco institucional dentro do qual a economia opera, grau de flexibilidade ao qual não é alheia a maior ou menor aptidão das classes dirigentes para superar as limitações naturais de seu horizonte ideológico.

Dito de outra forma,

O desenvolvimento econômico pode ser definido como um processo de mudança social pelo qual um crescente número de necessidades humanas, pré-existent ou criadas pela própria mudança, são satisfeitas através de uma diferenciação do sistema produtivo, gerada pela introdução de inovações tecnológicas. (1964, p. 39-40).

Como exposto, de modo geral, o processo de desenvolvimento consiste em um meio para se lograr o melhoramento econômico, social e cultural. Do ponto de vista furtadiano, ele

²²⁴ A endogeneidade é a faculdade que possui uma comunidade humana de ordenar o processo acumulativo em função de prioridades por ela mesma definidas (FURTADO, 1984, p. 108). Segundo Furtado, o desenvolvimento endógeno supõe um respaldo social e um impulso político deliberado. Esse desenvolvimento pode ser entendido como uma liberação de energias criadoras, um despertar e uma dinamização da criatividade nas diversas instâncias da cultura própria, tidos como a força propulsora básica de seu desenvolvimento sustentado (SABOIA; CARVALHO, 2007). Vale dizer, porém, que o nacionalismo nos países subdesenvolvidos está submetido a uma desfiguração tenaz e permanente pelos interesses que com ele se chocam (PINTO; BAZZANELLA, 1969).

²²⁵ Wilson Cano (2012, p. 830) assevera que, no Brasil, a industrialização atingida nas décadas anteriores deteriorou-se face à ausência de políticas industriais e de desenvolvimento e da conjugação de juros elevados, falta de investimento, câmbio sobrevalorizado e exagerada abertura comercial. Nesse contexto, ocorre uma desindustrialização nociva que fragiliza o país e compromete sua economia. Na ausência de uma política macroeconômica consentânea com a política industrial, o desenvolvimento fica comprometido. Por sua vez, cabe lembrar que o subdesenvolvimento não representa uma etapa ou acidente de percurso, mas um processo que se inicia com a inserção no mercado internacional capitalista no século XIX e, desse processo, o Brasil ainda não se libertou.

tem, portanto, caráter multidimensional, sendo também objeto do campo de pesquisa da Sociologia e da Ciência Política²²⁶ (FURTADO, 1964).

Considerando tal multidimensionalidade, no artigo *A invenção do subdesenvolvimento*, Celso Furtado (1992, p. 159) assinala que

A superação do subdesenvolvimento implica a tentativa de encontrar respostas para múltiplas questões. O que se tem em vista é descobrir o caminho da criatividade em nível dos fins, lançando mão dos recursos da tecnologia moderna, na medida em que isso é compatível com a preservação da autonomia na definição dos valores substantivos. Em outras palavras: como efetivamente se desenvolver a partir de um nível relativamente baixo de acumulação, tendo em conta as malformações sociais incentivadas pela divisão internacional do trabalho e os constrangimentos impostos pela mundialização dos mercados? Como ter acesso à tecnologia moderna sem deslizar em formas que limitam a autonomia de decisão e frustram o objetivo de homogeneização social?

Nesse sentido, ao se elaborar uma técnica de planejamento econômico²²⁷ que viabiliza um custo mínimo social para a superação do subdesenvolvimento, são objetivos estratégicos no entendimento de Furtado²²⁸

- (i) Preservar o patrimônio natural²²⁹, cuja dilapidação atualmente em curso conduzirá inexoravelmente ao declínio e ao colapso de nossa civilização.

²²⁶ De acordo com Pinto e Bazzanella (1969, p. 13), é possível observar e estudar o processo geral de desenvolvimento no mínimo em três momentos: i) quando das condições estruturais que o precedem e que nele fundamentalmente influem; ii) no processo de desenvolvimento como tal, entendido como uma configuração historicamente concreta da transformação das sociedades humanas; iii) desde as implicações do desenvolvimento, que compreendem as suas interrelações, as suas consequências e os seus produtos.

²²⁷ A descentralização regional do poder central deveria ser acompanhada de um planejamento plurianual, que permitisse compatibilizar as aspirações das distintas regiões. Só o planejamento permite corrigir a tendência das empresas privadas e públicas a ignorar os custos ecológicos e sociais da aglomeração das atividades produtivas. Com efeito, somente o planejamento permite introduzir a dimensão “espaço” no cálculo econômico. Este é um ponto importante, pois a distribuição espacial da atividade econômica leva, com frequência, a conflitos entre regiões ou entre determinada região e um órgão do poder central (FURTADO, 1999, p. 56).

²²⁸ Na obra *Teoria e política do desenvolvimento* (FURTADO, 1967, p. 244), aponta-se que o problema capital nos países subdesenvolvidos é a seleção de uma estratégia de modificação das estruturas. Em Furtado (1992), definem-se objetivos estratégicos como os que removem entraves à ação criativa do homem, a qual, nas condições do subdesenvolvimento, está limitada por anacronismos institucionais e por amarras de dependência externa.

²²⁹ Se se passam por alto as consequências a longo prazo no que concerne a destruição dos recursos naturais de um país, o cultivo nômade permite maximizar a produtividade da mão de obra nas regiões tropicais se a taxa de interesse for alta e as terras forem abundantes. Quando as terras já não são tão abundantes, como ocorre em certas regiões do Brasil, o período em que as terras ficam em descanso tende a ser cortado, com a consequente aceleração da degradação dos solos, os quais são finalmente destinados ao pastoreio extensivo (FURTADO, 1997, p. 111-112).

- (ii) Liberar a criatividade da lógica dos meios (acumulação econômica e poder militar) para que ela possa servir ao pleno desenvolvimento de seres humanos concebidos como um fim, portadores de valores inalienáveis.
- (iii) Assumir uma posição relativa nos mercados internacionais. Os investimentos devem ser orientados de forma a favorecer setores com capacidade competitiva externa potencial, tendo, ao mesmo tempo, um efeito indutor externo. Desse modo, operam como motor de formação do mercado interno. As exportações devem se apoiar em economia de escala e/ou avanço tecnológico, e não em vantagens comparativas estáticas²³⁰ (FURTADO, 1995, p. 162).
- (iv) Estabelecer um grau de autonomia de decisões que limite o máximo possível a drenagem para o exterior do potencial de investimento.
- (v) Definir estruturas de poder que dificultem a absorção desse potencial pelo processo de reprodução dos padrões de consumo dos países ricos e assegurem um nível relativamente alto de investimento no fator humano, abrindo o caminho à homogeneização social.
- (vi) Estabelecer certo grau de descentralização de decisões empresariais, requerido para a adoção de um sistema de incentivos capaz de assegurar o uso do potencial produtivo.
- (vii) Desenvolver estruturas sociais que abrem espaço à criatividade em um amplo horizonte cultural e gerem forças preventivas e corretivas aos processos de excessiva concentração de poder (FURTADO, 2016, p. 42).
- (viii) Retomar o mercado interno como centro dinâmico da economia.
- (ix) Rever o processo de concentração de renda e eliminar a pobreza extrema.
- (x) Basear o financiamento do desenvolvimento na poupança interna e reduzir o preço do serviço da dívida externa.
- (xi) Aplicar políticas monetárias, cambiais e fiscais coerentes com o processo de desenvolvimento (FURTADO, 2002, p. 159-160).

Neste trabalho, exploram-se três dimensões estruturais do processo de desenvolvimento idealizado e proposto principalmente por Celso Furtado, notadamente: a questão da integração regional, os sistemas de inovação e a questão da cultura. Pretende-se, dessa maneira, lançar luz

²³⁰ O traço principal desse modelo é o ganho de autonomia nas relações externas. Supera-se a posição de dependência e passividade, imposta pelo sistema clássico da divisão internacional do trabalho, para se adotar uma postura ofensiva fundada no controle de certas técnicas de vanguarda e na iniciativa comercial. Esse modelo requer um planejamento (FURTADO, 1995, p. 161).

sobre ideias fundamentais do pensamento furtadiano a respeito de um projeto estratégico de desenvolvimento nacional que seja autônomo, efetivo e autossustentado.

4.6 A questão da integração regional e o desenvolvimento

Em sua obra, Celso Furtado (1967) apresenta um entendimento sobre a questão da integração regional que confere a ela muita importância²³¹. Para o autor, a teoria da integração constitui uma etapa superior da teoria do desenvolvimento. Desse modo, a política de integração seria uma forma avançada da política de desenvolvimento e o planejamento da integração, a forma mais complexa dessa técnica de coordenação das decisões econômicas.

Furtado (1967) retoma a ideia da nobreza do planejamento para o processo de desenvolvimento, aplicando-a ao campo da integração regional. Segundo o autor, os ganhos com a integração regional seriam maximizados quando o processo fosse acompanhado de um planejamento, que permitisse o compartilhamento de unidades produtivas, de tal sorte que elas pudessem passar a produzir nos países participantes em volumes ampliados, em virtude da escala do mercado conjunto.

Para além do discurso centrado principalmente na dimensão da escala produtiva, conseguida por meio do mercado ampliado, documentos da Cepal (1994) passam a racionalizar a integração regional como abarcando, entre outros aspectos,

- i) **A necessidade de coordenação de estruturas produtivas:** o que fomentou a integração no longo prazo não é a liberalização irrestrita em matéria de barreiras tarifárias, mas sim o esforço por ampliar e complementar de forma coordenada as estruturas produtivas.
- ii) **A integração como plataforma de lançamento de exportações:** o processo de integração – por intermédio do espaço econômico ampliado – deve constituir uma “plataforma de lançamento” para a exportação de manufaturas latino-americanas aos mercados centrais.
- iii) **A ação concertada no cenário internacional:** deveria ser prioridade para os países da região trabalhar juntos para conseguir um novo padrão de desenvolvimento que permitisse maior flexibilidade no trato de alterações na economia internacional. Os países da América Latina deveriam fortalecer a cooperação e a integração, assim como a coordenação e a ação concertada no nível internacional. (SABOIA; CARVALHO, 2007, p. 364, grifos do autor).

²³¹ Ao mesmo tempo, porém, Furtado (2000) alertava para o fato de que um processo não orientado de integração regional pode levar a perdas, ainda mais no caso de haver diferenças marcadas entre os países participantes do exercício de integração.

4.7 Os sistemas de inovação e o desenvolvimento

Na perspectiva furtadiana (1969), a abordagem sobre a inadequação tecnológica²³² atravessa a seguinte indagação: “como a construção de um sistema de inovação pode viabilizar o escape de ciclos limitados de crescimento econômico?”. Nesse caso, realizar as reformas necessárias na estrutura econômica pode ser uma tarefa mais difícil do que a consecução dos conhecimentos científicos e de engenharia necessários para a operação de novas tecnologias. A esse respeito, Nelson (2014) afirma que uma das causas

é o poder político de firmas e indústrias estabelecidas e as dificuldades que podem existir em sua transformação. Para firmas estabelecidas, com posições confortáveis e bem relacionadas, o processo de destruição criativa não é um processo bem-vindo. Política e socialmente, a destruição criativa não é um processo fácil de lidar.

Como mudança institucional fundamental para o desenvolvimento latino-americano, Furtado (1966, p. 39-40) propõe influir na própria orientação do progresso tecnológico, em função de requerimentos específicos daquela fase do desenvolvimento das economias regionais e da modernização das estruturas sociais. Em *Um projeto para o Brasil* (FURTADO, 1968), salienta-se a necessidade de um grande esforço para a adaptação de técnicas conhecidas e a de que, no plano do desenvolvimento, a assimilação, a adaptação e a criação de novas técnicas devem ser prioritárias.

Furtado destaca ainda que certamente existem problemas relacionados à falta de uma massa crítica em ciência e tecnologia, mas as instituições do sistema de inovação já existentes – que têm sido fundamentais para o funcionamento da economia brasileira – não são necessariamente a base institucional para um processo de arrancada exitoso. Bernardes e Albuquerque (2003) recomendam a necessidade de se dobrar (ou triplicar) os recursos dirigidos à ciência no Brasil, com a finalidade de que se atinja um estágio adequado a uma relação mais interativa e generalizada entre ciência e tecnologia.

²³² Para Furtado (1969), superar a tecnologia subdesenvolvida é um fator primordial, mas insuficiente. Subdesenvolvimento não é uma mera consequência da falta de instituições. Por isso, sua superação não é apenas uma questão de construção de instituições. O processo de desenvolvimento não é apenas quantitativo (mais recursos, mais instituições etc). O autor argumenta que há passos qualitativos decisivos que correspondem a precondições para todo o processo de desenvolvimento. O mais decisivo deles deve ser a desobstrução de um arranjo institucional profundamente determinado, útil para classes sociais e setores que permitem grandes lucros para uma pequena parcela da população.

Destarte, investimentos em infraestrutura científica não devem ser isolados, e devem pressupor inclusão social, especialmente por meio da educação básica e da expansão de universidades.

4.8 A face cultural do desenvolvimento

Na abordagem de Furtado (2000, p. 47), os indivíduos não podem ser considerados entidades abstratas nos fenômenos econômicos. De igual modo, categorias como terra, trabalho e capital não podem ser entendidas como supra históricas ou não culturais. Logo, concebe-se cultura²³³ como um modo de existir no mundo que compreende os padrões de consumo, a ciência, a tecnologia, as organizações políticas e as crenças, dentre outros elementos que definem e determinam um povo (PINHEIRO; PINHEIRO; SOUZA, 2017).

As obras de Furtado estão atravessadas pela noção de que o subdesenvolvimento é um processo cultural. Assim, abordam o tema da dominação internacional pelo prisma da dependência, que seria recriada constantemente por meio de elementos de dependência tecnológica, financeira e cultural os quais marcam o comportamento das classes dominantes e de suas elites dirigentes²³⁴ (TAVARES, 2000).

Ao entender a cultura como um dos fundamentos do desenvolvimento, Furtado (1984) amplifica a noção de políticas culturais, incorporando uma multiplicidade de agentes sociais, tal como se lê no seguinte excerto

A política cultural²³⁵ diz respeito, essencialmente, a essa ordem superior de necessidades do homem. Em princípio, ela pressupõe, para ter credibilidade, uma política econômica e social que assegure o emprego, o crescimento da economia e a satisfação das necessidades básicas da população. Mas não tem fundamento imaginar que somente as sociedades que já satisfazem suas necessidades de base instintiva têm aspirações de ordem superior (FURTADO, 2012, p. 67).

²³³ Denota-se cultura como o conjunto de características humanas que não são inatas, e que se criam e se preservam ou aprimoram por meio da comunicação e cooperação entre indivíduos em sociedade. Como ações sociais seguem um padrão determinado no espaço. Compreendem as crenças, valores, instituições, regras morais que permeiam e identificam uma sociedade. Explicam e dão sentido à cosmologia social. É a identidade própria de um grupo humano em um território e num determinado período (FERREIRA, 2004).

²³⁴ No processo de construção social da estratégia nacional de desenvolvimento, a iniciativa cabe geralmente a uma elite política. Bresser-Pereira (2012) defende a tese de que as elites e a sociedade brasileiras são nacionais-dependentes, isto é, são ambíguas e contraditórias, cuja definição exige um oxímoro.

²³⁵ Na percepção de Furtado (2012), o conceito de Política Cultural Nacional não admite que haja homogeneização ou a seleção de uma cultura predominante. Ao invés disso, é necessário abranger o conceito de identidade cultural dos diversos povos para manter com o passado uma relação capaz de enriquecer o presente.

4.9 Um projeto de desenvolvimento verdadeiramente nacional *versus* a lógica da OCDE

As ideias produzidas e propostas por Celso Furtado acerca do processo de desenvolvimento nacional em nada guardam correspondência com a lógica geradora de subdesenvolvimento propalada pela OCDE.

Em claro contraste com o método da OCDE, firmado na transposição acrítica e ricardiana de modelos de desenvolvimento imanentes dos países centrais, Furtado defende critérios preocupados com os determinantes históricos, econômicos e sociais pertinentes à realidade do subdesenvolvimento. Sobejamente desprezada pela dinâmica da entidade internacional, a superação da dependência externa, da heterogeneidade estrutural e da forte tendência à concentração de renda, índices próprios dos padrões estabelecidos nos países periféricos, constituem objetivos estratégicos incontornáveis da proposição de Furtado, visto que engendram, na periferia do sistema, a marginalização e o reforço das estruturas tradicionais de dominação.

Por isto mesmo, os horizontes da coletividade nacional devem prevalecer sobre indicativos priorizados pela racionalidade exercida pela OCDE, como a taxa de investimento, ou a relação produto-capital, ou a influência do mercado. Nesse contexto, o desenvolvimento exige um projeto político fundado na mobilização de recursos sociais, permitindo a reconstrução de estruturas que tolhem as energias criativas nacionais, a saber, o latifundismo, o corporativismo, a canalização imprópria da poupança e sua drenagem para o exterior. A OCDE, ao contrário disso, difunde um trabalho de engenharia social em que tudo está previamente determinado.

Como asseverado por Bresser-Pereira (2012), uma sociedade que não possui a ideia de nação não experimentará um desenvolvimento genuíno. A consciência de que países subdesenvolvidos compreendem formações sociais marcadas por elevada heterogeneidade tecnológica, profundas desigualdades na produtividade do trabalho, alta proporção da população vivendo no nível de subsistência e crescente subemprego, e de que tal enquadramento está intimamente relacionado à forma como o capitalismo industrial cresceu e se difundiu desde o começo é imperiosa para a superação da condição de subdesenvolvimento.

Desse modo, ou um país retardatário logra se afirmar como nação, constrói seu Estado, e define, de acordo com as suas potencialidades, uma estratégia nacional de desenvolvimento, ou crescerá lentamente e não alcançará os padrões de vida dos países ricos. Para tanto, de nada

servem, nas condições de uma divisão internacional de trabalho integralmente hierarquizada, as frágeis diretrizes e recomendações atravessadas por uma têmpera intrínseca das experiências e dos feitos dos países desenvolvidos da OCDE que expressam evidente transigência com uma visão do processo de desenvolvimento reducionista, etapista e etnocêntrica, condenando os países subdesenvolvidos a produzirem produtos primários.

A endogeneidade, isto é, a faculdade que possui uma comunidade humana de ordenar o processo acumulativo em função de prioridades por ela mesma definidas, supõe um respaldo social e um impulso político deliberado, desconsiderados na lógica da OCDE. Como demonstrado neste trabalho, a organização patrocinou e espalhou amplamente a doutrina neoliberal, cuja hegemonia representa o esfacelamento da endogeneidade e, por conseguinte, da questão do desenvolvimento.

De acordo com as ideias de Celso Furtado, no plano da integração regional, etapa superior do desenvolvimento, a adesão plena à OCDE traduz o distanciamento de países parceiros em condições de desenvolvimento e com demandas afins às brasileiras. Nesse particular, consolidam-se dificuldades atinentes à capacidade virtuosa de planejamento da integração, à formação de plataformas de lançamento de exportações e à ação brasileira concertada no cenário internacional.

Isto posto, como concebe Furtado, para a mudança de rumo em face do subdesenvolvimento, é inegociável o abandono das ilusões de um mimetismo cultural improdutivo, assim como a assunção de nossa situação histórica a partir do conhecimento da própria realidade. Liberar-se do subdesenvolvimento é, antes de tudo, escapar da obsessão de reproduzir o perfil daqueles que se autointitulam desenvolvidos. É assumir a própria identidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora seja importante componente estratégico na política externa brasileira e na governança global, a OCDE ainda padece de desconhecimento relativo, sobretudo entre países não membros. Isto se dá pela escassez de estudos sobre a organização e pela especificidade de seus atributos marcantes. No decorrer deste trabalho, pretendemos aclarar criticamente a racionalidade da instituição.

Para descrever “A lógica da OCDE”, abordamos a constituição e as características essenciais da instituição em perspectiva histórica. No período posterior à Segunda Guerra Mundial, diante da condição de destruição e penúria que se instalou na Europa, foram criados diversos organismos internacionais, denotando a necessidade de efetiva intervenção na ordem econômica, política e social para atingir objetivos de coordenação econômica que a livre ação dos mercados não permitiria lograr. Em 1958 foi instituída, pois, a OECE.

Nesse encadeamento, a repartição do Plano Marshall foi objetivo mestre da entidade. Em adição a essa meta precípua, com o intuito de restabelecer a economia europeia, a OECE atuou no fornecimento de estatísticas e dados sobre o funcionamento da economia de seus países-membros, na capacitação de pessoal na área científica e tecnológica, na criação de mecanismos para liberalizar o comércio e realizar pagamentos multilaterais e fomentou o intercâmbio regional por meio dos primeiros projetos de integração. No fim dos anos 1950, a OECE, concluiu o seu propósito mais central, tendo administrado a reconstrução da Europa de modo concertado e originado a OCDE.

À diferença da OECE, que se direcionou fundamentalmente ao interesse interno de 18 países, a OCDE foi estabelecida para ter vocação internacional, sendo um foro de consulta e coordenação entre os países-membros. A organização passou a se dedicar, então, à consolidação do modelo econômico adotado pelos países desenvolvidos no pós-guerra, em complementação aos dispositivos das demais instituições econômicas criadas em Bretton Woods, afiançando o modelo liberal de economia de mercado.

A singularidade da instituição se expressa a partir de suas características e métodos de funcionamento: misto de fórum de pensamento, repositório de conhecimento, de clube, voltado à formulação de estratégias e coordenação de posições entre os países-membros, ou de tribunal de política dos países, com o seu dispositivo de pressão pelos pares, ou de criador de regras, fazendo uso de suas recomendações.

O estudo da estrutura organizacional e dos instrumentos legais da OCDE possibilita depreendermos que, apesar da existência de instrumentos formais e impositivos na instituição, a OCDE configura-se como uma rede de troca de ideias e experiências complementadas pela pesquisa, com influência exercida maiormente por mecanismos de política branda.

Como verificamos neste trabalho, sob a liderança dos EUA, a OCDE foi instância relevante na articulação da agenda e das demandas dos países desenvolvidos em temas do comércio internacional, designadamente, na Rodada Uruguai do GATT, quando constituiu elemento decisivo na divisão, desorganização e derrota dos países subdesenvolvidos nas negociações, bem como ao longo da crise econômica enfrentada nos anos 1980.

Nesse período, sob a égide do discurso de busca por eficiência na gestão governamental, a atuação da organização internacional corroborou a racionalidade de uma prescrição geral que pouco atentava para as especificidades dos países, vislumbrava a homogeneização de políticas e continha, invariavelmente, a ampla liberalização econômica, as privatizações e a diminuição do tamanho do Estado como pressupostos para a superação da crise.

A OCDE não mais se caracteriza pela homogeneidade de um grupo de países ricos e, nos últimos anos, tem buscado a aproximação com outros subdesenvolvidos. De um ângulo crítico, os critérios de seleção para o ingresso de novos membros na entidade têm sido a busca de uma acomodação dos interesses dos membros mais influentes, associada à existência de interesses recíprocos e à percepção de que o país analisado possa ser considerado um ator importante. O adensamento da inserção do Brasil na OCDE, ao longo dos anos, definiu-se, de modo geral, como um “processo complexo de aproximação, conhecimento mútuo e superação de resistências” (PINTO, 2000).

Em “Políticas de ciência, tecnologia e inovação na OCDE”, examinamos o quadro teórico-analítico da instituição acerca de C, T&I, à luz da literatura que diz respeito ao entendimento dos sistemas de inovação e do fenômeno inovativo propriamente dito.

Averiguados neste trabalho, os relatórios propositivos da instituição, construções originárias da realidade dos países desenvolvidos, não dão suficiente relevo às características contextuais dos países subdesenvolvidos, frequentemente herdadas do passado. Estão permeados por uma têmpera própria das experiências e dos feitos dos países ricos, intensificadora, portanto, de assimetrias que se referem às possibilidades de acesso, compreensão, domínio, uso e difusão do conhecimento.

Ao tocar as questões de C, T&I e do desenvolvimento, apoiada em ideias e teorias imanentes de países ricos, a OCDE transige com a possibilidade de uma convergência da sociedade nacional em torno de uma estrutura institucional e de um sistema de valores e normas comuns, modernizadores e homogeneizantes. Transige, dessa forma, com uma percepção evolucionista, etnocêntrica e reducionista desses profundos e multidimensionais fenômenos.

Em “C, T&I, o processo de desenvolvimento e a lógica da OCDE”, enfatizamos a abordagem de Celso Furtado acerca da questão do progresso técnico. De forma geral, alguns dos seus principais aportes são: enfoque histórico, sistêmico e contextualizado e destaque à endogeneização da tecnologia; papel protagonista do Estado; reinserção periférica; questão do poder no desenvolvimento político e econômico e crítica à ortodoxia dos enfoques hegemônicos e às consequências de sua mimetização. Como examinamos, tais contribuições não transigem com a possibilidade de o Brasil ser membro pleno da OCDE, o que constituiria, com efeito, mais um obstáculo para a dinâmica inovativa brasileira e sua trajetória dependente e subordinada.

Verificamos que o fim da década de 1970 assinala um marco na OCDE, notadamente, a sua conversão em ator fundamental na difusão de políticas neoliberais, ao cumprir função determinante na definição das bases ideológicas do consenso sobre o neoliberalismo. Certos estudos estabeleceram precedentes para a adoção de novas balizas analíticas nos relatórios e avaliações a respeito dos países da OCDE, com o abandono de princípios de matriz keynesiana e absorção dos ditames neoclássicos, orientados por políticas estruturais para a oferta agregada e em elementos de austeridade fiscal e monetária.

Nesse sentido, argumentamos que a lógica da OCDE exerce papel hegemônico no sistema internacional, uma vez que corporifica as regras que favorecem a expansão das ordens mundiais hegemônicas; é, ela própria, produto da ordem mundial hegemônica; legitima ideologicamente as normas da ordem mundial; coopta as elites dos países periféricos e absorve as ideias contra hegemônicas.

Como estratégia na política externa brasileira, frisamos que, desde o início do governo Bolsonaro, em 2019, a questão do acesso do Brasil à OCDE ganhou proeminência, no contexto de uma aproximação assimétrica, unilateral e sem precedentes com o governo estadunidense. Sob lentes críticas, defendemos a ideia de que o ingresso na OCDE representa muito mais do que o poder brando de um “selo de qualidade” para o Brasil. Trata-se, de fato, de um elemento na estratégia de poder das potências ocidentais para barganhar concessões liberalizantes e vinculantes por parte de novos membros plenos.

Tendo em vista o exposto a respeito da estratégia em política externa denominada “os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical”, discutimos que ela configura exemplo histórico de ordenação virtuosa para a política externa nacional. Desse modo, trata-se de arranjo mais pertinente, racional e coerente em relação aos propósitos do desenvolvimento econômico, social e cultural que a integração ancorada na adesão do Brasil à OCDE, organização distante da realidade e das necessidades dos países subdesenvolvidos.

Em “Das críticas à Governança Global e ao modelo de desenvolvimento da OCDE”, reunimos subsídios para a análise de dois aspectos de essencial importância para a lógica da OCDE: o discurso de Governança Global, que a ampara e legitima e o modelo de desenvolvimento da instituição, que a anima. As críticas aos métodos da OCDE tomaram por base principalmente o pensamento furtadiano.

Nessa análise, explicitamos que a governança global envolve o exercício do poder, para além da dimensão do Estado e influencia o comportamento dos atores, ao gerar recursos ou ao alocar autoridade. Assim, estruturas reguladoras e leis de todos os tipos moldam a natureza, o uso e os efeitos de tal poder.

Em tantas críticas, asseveramos que o discurso de Governança Global abarca, na realidade, uma disposição cabalmente hierárquica do sistema internacional que se reflete em uma divisão internacional do trabalho de igual modo hierárquica. Por isso, os teóricos dessa abordagem escamoteiam noções primordiais às análises das relações internacionais, quais sejam: a ideia de interesse nacional, que orienta a ação política dos Estados; a pluralidade de interesses internos dos próprios Estados e a noção de que o sistema internacional é caracterizado pela competição, pelo conflito e pela possibilidade de recurso às armas.

A reflexão de Celso Furtado com respeito ao processo de desenvolvimento do Brasil contrapõe-se veementemente à transposição acrítica e ricardiana do modelo de desenvolvimento irradiado pelos países centrais e ao trabalho de engenharia social, proposto pela OCDE, em que tudo está previamente estabelecido.

Nesse particular, o desenvolvimento exige um projeto político endógeno e alicerçado na mobilização de recursos sociais, permitindo a reconstrução de estruturas que tolhem as energias criativas nacionais, a saber, o latifundismo, o corporativismo, a canalização imprópria da poupança e sua drenagem para o exterior. Exige a consciência de que países subdesenvolvidos têm como traços distintivos compreenderem formações sociais de alta heterogeneidade

tecnológica, fortes desigualdades na produtividade do trabalho, elevada proporção da população vivendo no nível de subsistência e crescente subemprego.

Na visão de Furtado, a superação do subdesenvolvimento implica, em última análise, o abandono das ilusões de um mimetismo cultural estéril, a assunção da nossa condição histórica desde o conhecimento da própria realidade e do cultivo da nossa própria identidade.

Submetidos à lógica da OCDE, desconsideramos os determinantes históricos, econômicos, sociais e culturais que nos concernem, distanciando-nos da superação da dependência externa e reiterando as estruturas tradicionais de dominação e marginalização. Por efeito disso, evidenciamos uma inescapável necessidade de o Brasil se afirmar como nação, construir seu Estado em conformidade com o seu potencial e sustentar uma estratégia verdadeiramente nacional de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Sérgio Lima Florêncio.; SEYFFARTH, Anamélia Soccal. OCDE: o ponto de inflexão necessário na política externa brasileira. In: DESIDERÁ NETO, W. A. *et al.* (org.). *Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008*. Brasília: Ipea; Funag, 2018.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Brasil e OCDE: uma interação necessária*. Brasília: Instituto Rio Branco, das Relações Exteriores, julho 1996.
- AMORIM, Celso. *A diplomacia multilateral do Brasil: um tributo a Rui Barbosa*. Brasília: FUNAG, 2007.
- ANNAN, Kofi. We, the peoples. New York: United Nations *Department of Public Information*, 2000.
Disponível em: http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf. Acesso em: 01 mar. 2019.
- ANDERSON, Esping Gosta. After the golden age: the future of the welfare state. *Lua Nova*, n. 35, dez., 1994.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emil; GENTILI, Pablo (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANTUNES, Margarida; LOPES Luis.; MOTA Júlio. A economia global e a crise da dívida soberana na União Europeia: a situação de Portugal e Espanha. *Indic. Econ. FEE*, Porto Alegre, v. 38, n. 2, p. 83-98, 2010.
- ASH, Timothy Garton. Europa se desintegra. *Nueva Sociedad*, n. 270, jul./ago. 2017.
- ASHEIM, Bjorn; GRILLITSCH, Markus; TRIPPL, Michaela. Regional Innovation Systems: Past – Presence – Future. *Circle Papers in Innovation Studies*, Oslo, v. 36, 2015, set. 2015.
- AZZI, Diego Araujo. Subordinação pela adesão: o pleito do Brasil a membro pleno da OCDE. In: MARINGONI, Gilerto.; Schutte, Giorgio. Romano.; BERRINGER, Tatiana. *As bases da política externa bolsonarista*. Santo André, SP: Editora UFABC, 2021.
- _____. Subordinação pela adesão: o Brasil na OCDE. *Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil*. Disponível em: <https://opeb.org/2019/03/21/subordinacao-pela-adesao-o-brasil-na-ocde-2/>. Acesso em: 12 out. 2019.
- BARBOSA, Wilson Nascimento. Globalização: uma péssima parceria. *São Paulo em Perspectiva*, v. 12, n. 3, p. 79-88, 1998.
- BAUMANN, Renato; GONÇALVES, Samo. S. *Manual do candidato: economia*. Brasília: FUNAG, 2016.
- BENITES, Afonso. Brasil deixou seu *status* na OMC para se agarrar a uma sinalização na OCDE. Não é prudente. *El País*, 12 out. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/11/politica/1570827156_314753.html. Acesso em: 12 out. 2019.

BERNARDES, Americo Tristão; ALBUQUERQUE, Eduardo da Mota. Cross-over, thresholds and the interaction between science and technology: lessons for less-developed countries. *Research Policy*, v. 32, n. 5, p. 865-885, 2003.

BERTONCELO, Edison Ricardo. Revisitando os estudos do desenvolvimento. *BIB.*, São Paulo, n. 71, p. 95-122, 1º sem. 2011.

BIELSHOWSKY, Ricardo (org). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Evê. *O novo espírito do capitalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

BRASIL. Ministério da Economia. *Brasil rumo a OCDE: apresentação institucional*. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/ocde/apresentacoes/2022-5-2_apre-entrada-do-brasil-na-ocde.pdf. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Assuntos sobre a OCDE: instrumentos legais. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/ocde/sobre-a-ocde-1/instrumentos-legais>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Brasil, sociedade nacional-dependente. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 93, p. 101-121, jul. 2012.

BRITO CRUZ, Carlos Henrique; PACHECO, Carlos Américo. *Conhecimento e inovação: desafios do Brasil no século XXI*. Campinas, 2004. (Documento interno).

BRZEZINSKI, Zbigniew. *Strategic Vision*. New York: Basic Books, 2012.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília, DF: Ed. da UnB/ IPRI, 2002.

CAIRES, Luíza. Nos países desenvolvidos, o dinheiro que financia a ciência é público. *Jornal da USP*, 24 mai. 2019. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/nos-paises-desenvolvidos-o-dinheiro-que-financia-a-ciencia-e-publico/> Acesso em: 7 fev. 2023.

CANO, Wilson. A desindustrialização no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, n. especial, p. 831-851, dez. 2012.

_____. *Ensaio sobre a formação econômica do Brasil*. Campinas: Ed. da UNICAMP, 2002.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de Carvalho; SABOIA, J. *Celso Furtado e o século XXI*. Baureiri, SP: Manole; Rio de Janeiro: Instituto de economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena Maria Martins. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 1, p. 34-45, jan./mar. 2005.

_____. Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 2, p. 195-224, 1997.

_____. Sistemas de inovação: políticas e perspectivas. *Parcerias Estratégicas*, n. 17, p. 5-30, 2000.

_____. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 1, p. 34-45, jan./mar. 2005.

CASTAÑEDA, Jorge. Latin's America turn to the left. *Foreign Affairs*. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.org/20060501faessay85302/jorge-g-castaneda/latin-america-s-left-turn.html>. Acesso em: 12 out. 2019.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. *Open Regionalism in Latin America and the Caribbean*, Santiago, Chile, 1994.

_____. *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, 1949: Perú: versión preliminar. 1949.

CHADE, Jamil. Proposta do Brasil contra Maduro gera desentendimento com Europa. *UOL*, 13 set. 2019.

Disponível em: <https://jamilchade.blogosfera.uol.com.br/2019/09/13/proposta-do-brasil-contramaduro-na-onu-gera-desentendimento-com-europa>. Acesso em: 12 out. 2019.

_____. OCDE diz que o processo de adesão não é chancela às políticas. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/10/24/ocdediz-que-processo-de-adesao-nao-e-chancela-as-politicas-de-bolsonaro.htm>. *UOL*, 22 jun. 2022. Acesso em: 10 nov. 2022.

_____. Para aderir à OCDE, governo mente, omite e distorce dados ambientais. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/10/18/para-aderir-a-ocde-governo-mente-omite-e-distorce-dados-ambientais.htm>. *UOL*, 18 out. 2022. Acesso em: 10 nov. 2022.

_____. Governo esconde orçamento secreto e diz à OCDE que contas são transparentes. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/10/19/governo-esconde-orcamento-secreto-e-diz-a-ocde-que-contas-sao-transparentes.htm>. *UOL*, 19 out. 2022. Acesso em: 10 nov. 2022.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 3 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

CHANG, Há-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHOSSUDOVSKY, Michel. *A globalização da pobreza*. São Paulo: Fundação SEADE, 1999.

CIMOLI, Mario; PORCILE, Gabriel. *Tecnología, heterogeneidad y crecimiento*. Santiago, Chile: CEPAL, 2010.

COSTA, Karen Fernandez; SILVA, Jefferson L. da. OCDE: a importância da organização e a frustração brasileira. *OPEU*, 19 out. 2019.

_____. Trajetórias e desenvolvimento: as políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação dos Estados Unidos. *Estudos e Análises de Conjuntura*, n. 10, jun. 2013.

_____; MENEZES Henrique; FRANZONI, Marcela. Inovação e desenvolvimento: a importância das relações internacionais. *Monções*, v.5, n. 9, p. 152-190, jan. 2016.

COX, Robert. Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método. In: GILL, Stephen (org.). *Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

COZENDEY, Carlos Marcio. O pedido de acesso do Brasil à OCDE: Aceder a quê? Aceder por quê? *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 132, jul./set. 2017.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. *Estados e mercados: os Estados Unidos e o sistema multilateral de comércio*. São Paulo. Editora Unesp, 2017.

_____. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

_____. *Globalização, democracia e ordem internacional: ensaios de teoria e história*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP; São Paulo: Editora UNESP, 2004.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAVIS, Kevin E; FISHER Angelina; KINGSBURY Benedict; MERRY, Sally Engle (ed.). *Governance by indicators: global power through quantification and ranking*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

DELMAS, Phillippe. *O Senhor do tempo: a modernidade da acção do Estado*. Porto: Edições Asa, 1993.

DENEALT, Alain. *Gouvernance: le management totalitaire*. Montréal: Lux Éditeur, 2013.

DINGWERTH, Klaus; PATTBERG Philipp. Global Governance as a Perspective on World Politics. *Global Governance*, v. 12, p. 185-203, apr./jun. 2006.

DUNNE, Tim. The English school. In: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan. *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

DW. EUA retiram Brasil de lista de países em desenvolvimento. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/eua-retiram-brasil-de-lista-de-pa%C3%ADses-em-desenvolvimento/a-52332293>. Acesso em: 10 fev. 2020.

ECONOMOU, Fotini; HASSAPIS, Christis; PHILIPPAS, Nikolaos; et al. Foreign Direct Investment Determinants in OECD and Developing Countries. *Review of Development Economics*, v.21, n.3, p.527–542, 2016.

EDQUIST, Charles. Systems of innovation: perspectives and challenges. In: FAGERBERG, Jan; MOWERY, David; NELSON, Richard. *The Oxford Handbook of Innovation*. New York: Oxford University Press, 2008.

FAJNZYLBER, E. Industrialização na América Latina: da “caixa-preta” ao “conjunto-vazio”. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. São Paulo: Record, 2000.

FERNANDES, Florestan. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. Global Editora e Distribuidora Ltda, 1968.

FERREIRA, Otávio D. S. As mensagens de Trump e Bolsonaro na ONU para seus públicos domésticos. *OPEU*, 1 out. 2019.

Disponível em: <https://www.opecu.org.br/2019/10/01/as-mensagens-de-trump-e-bolsonaro-na-onu-para-seus-publicos-domesticos/>. Acesso em: 12 out. 2019.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 3. ed. Curitiba. Editora Positivo, 2004.

FINKELSTEIN, S. Lawrence. What is global governance? *Global Governance*, v. 1, n. 3, p. 367-372, 1995.

FORTES, Ana Raquel Simões. Hegemonia neoliberal e as reconfigurações do sistema de governança global: o caso da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (1978-2015). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica de Minas, Belo Horizonte, 2020.

_____.; PEREIRA, C. S.; RAMOS, L. *As organizações internacionais e a hegemonia mundial: a guinada neoliberal da OCDE*. *OIKOS: Revista de Economia Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 247-263, 2021.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FURTADO, Celso. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

_____. A invenção do subdesenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 15, n. 2, p. 157-162, abr./jun. 1995.

_____. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. São Paulo: Paz e Terra, 1984.

_____. Entre inconformismo e reformismo. In: FURTADO, Celso. *Obra autobiográfica de Celso Furtado*: tomo III. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

_____. *En busca de um nuevo modelo: reflexiones sobre la crisis contemporanea*. Buenos Aires, Argentina: F.C.E., 2002.

_____. *Prefácio a nova economia política*. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1977

_____. *Formación económica del Brasil*. 2. ed. em espanhol. México: F.C.E., 1976.

_____. A superação do subdesenvolvimento. *Economia e Sociedade*. v. 3, n.1, p. 37-42, Campinas, 2016.

_____. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1966.

_____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo. Editora Nacional, 1968.

_____. *Raízes do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

_____. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

_____. El subdesarrollo latino-americano. *Ensayos de Celso Furtado*. México: Fondo de Cultura Econômica, 1983. Disponível em: www.eumed.net/cursecon/textos/. Acesso em: 12 out. 2019.

_____. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

_____. *Brasil: a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, Rosa Freire D'Aguiar (org.). *Ensaio sobre cultura e o Ministério da cultura*. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2012.

FREEMAN, C. National innovation system in historical perspective. *Cambridge Journal of Economics*, v. 19, n. 1, p. 05-24, 1995.

_____. *Technology policy and economic performance*. Londres: Pinter, 1987.

_____. Innovations systems: city-state, national, continental and subnational. In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. *Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul*. Brasília: IBCT, 1999. p. 109-167.

GAGLIONI, Cesar. Como os cortes de orçamento de pesquisa científica afetam você. *Nexo*, 13 ago. 2022. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2022/08/13/Como-os-cortes-de-or%C3%A7amento-de-pesquisa-cient%C3%ADfica-afetam-voc%C3%AA>. Acesso em: 7 fev. 2023.

GALLAGHER, Kevin P. *Putting Development First: the importance of policy space in the WTO and international financial institutions*. New York: Zed books, 2005.

_____. Understanding developing country resistance to the Doha Round. *Review of International Political Economy*, v. 15, n. 01, p. 62-85, 2008.

GENTILLI, Pablo (org.). *Globalização excludente: desigualdade, exclusão na nova ordem mundial*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

GILL, Stephen. *Power and resistance in the new world order*. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

GILPIN, Robert. *A economia política das relações internacionais*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2002.

GODINHO, Rodrigo de Oliveira. *A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional: perspectivas para o relacionamento do Brasil com a Organização*. Brasília: FUNAG, 2018.

GUIMARÃES, Vicente.; PEIXOTO, Flávio; CASSIOLATO, José Eduardo.; LASTRES, Helena Maria Martins. Convergências e complementaridades da corrente neo-schumpetariana com o pensamento estruturalista de Celso Furtado. In: SABOIA, J.; CARDIM DE CARVALHO, F. (org.). *Celso Furtado e o século XXI*. Baureri, SP: Manole: Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2007.

HAAS, Peter M. Post Hegemonic Global Governance. *Japanese Journal of Political Science*, v. 16, n. 3, p. 434-441, 2015.

HARVEY, David. *O Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HOBBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Tradução de Marcos Santarrita. Revisão técnica Maria Célia Paoli. 2. ed – São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HURRELL, Andrew. Sociedade internacional e governança global. *Lua Nova*, São Paulo, n. 46, p. 55-75, 1999.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. Conheça os BRICS, 2014. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/forumbrics/pt-BR/conheca-os-brics.html>. Acesso em: 25 abr. 2023.

JAGUARIBE, Helio. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile, año 12, n. 46, abr./jun. 1979.

JUDT, Tony. *Pós-Guerra: uma história da Europa desde 1945*. São Paulo: Objetiva, 2008

KEOHANE, Robert.; NYE, Joseph. *Power and interdependence*. 3. ed. [New York]: Editora Longman. 1998.

KEYNES, John. Maynard. *As Consequências econômicas da guerra*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1971.

LASH, Scott. Power after hegemony: cultural studies in mutation? *Theory, Culture and Society*, v. 24, n. 3, p. 55-78, 2007.

LUNDVALL, Bengt-Åke. Innovation as an interactive process: From user-producer interaction to the National Innovation Systems. In: DOSI, G., FREEMAN, C., NELSON, R., SILVERBERG, G. and SOETE, L.(ed.). *Technology and economic theory*. London: Pinter Publishers, 1988.

_____.; BORRÁS, Susana. Science, technology and innovation policy. In: FAGERBERG, Jan; MOWERY, David C.; NELSON, Richard R. (ed.): *The Oxford innovation handbook*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 599-626.

MADDISON, Angus. *Monitoring the world economy, 1820-1992*. Paris: OCDE, 1995.

MARCHAO, Talita; TAJRA, Alex. Brasil isenta visto para americano, mas nada muda para o turista brasileiro. *UOL*, 18 mar. 2019.

Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2019/03/18/brasil-isenta-visto-para-americanos-mas-nada-muda-para-turista-brasileiro.htm>. Acesso em: 12 out. 2019.

MAURICE, Niveau. *Histoire des faits économiques contemporains*. 4. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1976.

MELLO, Patrícia Campos; DIAS, Marina; BOGHOSIAN, Bruno. Governo Trump frustra promessa de Bolsonaro ao bloquear ampliação da OCDE. *Folha de São Paulo*. 10 out. 2019.

Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/10/governo-trump-frustra-promessa-de-bolsonaro-ao-bloquear-ampliacao-da-ocde.shtml>. Acesso em: 12 out. 2019.

MENESES, Felipe Ribeiro de. *O Tratado de Versalhes (1919)*. Lisboa: Observare; Universidade Autónoma de Lisboa, 2008.

MINSKY, Hyman. P. *Stabilising an Unstable Economy*. New York: McGraw-Hill, 1986.

MORAES, Isaías Albertin de. O pensamento de Celso Furtado sobre desenvolvimento econômico e capital externo no Brasil: do Estado interventor-empresário ao Estado insurgente-vanguardista *Revista Pesquisa e Debate*, v. 31, n. 2, p. 143-164, 2019.

MORGENTHAU, H. J. *A Política entre as nações*. Brasília, DF: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2003.

MOSELEY, Alexander. Realismo político. *Crítica*. 13 jul. 2016. Disponível em: <https://criticanarede.com/realidadesdesagradaveis.html>. Acesso em: 12 out. 2019.

NAZAKI, William. O golpe e o pré-sal: origem, desenvolvimento e consolidação da crise. *Revista do Brasil*. 18 mar. 2018. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/revistas/o-golpe-e-o-pre-sal-origem-desenvolvimento-e-consolidacao-da-crise-brasileira/> Acesso em 02 mar. 2023.

NELSON, Richard R. (ed). *National innovation systems: a comparative analysis*. Nova Iorque; Oxford: Oxford University, 1993.

_____. *As fontes do crescimento econômico*. Tradução Adriana Gomes de Freitas. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006.

NEVES, Leonardo Paz. A Experiência Latino-Americana na OCDE: referências para o Brasil. *Revista Tempo do Mundo*, n. 25, abr. 2021.

NOBRE, C.E. *Ensaio sobre a geopolítica do golpe político-institucional brasileiro de 2016*. São Paulo: Terra Livre, 2018.

NYE, Joseph. *O paradoxo do poder americano – por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

THE OECD Organisation for Economic Co-operation and Development. Disponível em: <https://www.oecd.org/newsroom/34011915.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

_____. *Regions and innovation policy*. Paris, 2011.
<https://www.oecd.org/about/structure/>
Acesso em: 25 jun. 2022.

_____. Centro de México. Temas. Disponível em: <https://www.oecd.org/centrodemexico/temas/>. Acesso em: 25 jun. 2022.

_____. Better Policies for Better Lives. Disponível em: <https://www.oecd.org/about/budget/>. Acesso em: 25 jun. 2022.

_____. Member Countries' Budget Contributions. Disponível em: <https://www.oecd.org/about/budget/member-countries-budget-contributions.htm>. Acesso em: 25 jun. 2022.

_____. Legal instruments. Disponível em: <https://www.oecd.org/legal/legal-instruments.htm>. Acesso em: 25 jun. 2022.

_____. Convention on the OECD. Disponível em: <https://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>. Acesso em: 25 jun. 2022.

_____. *Shaping the 21st Century: The Contribution to Development Cooperation*. Paris, 1996

_____. Global issues and national governments. In: *OECD – 30th anniversary symposium-1992: transcript of the proceedings*. Paris, 1994.

_____. *Innovation for development: a discussion of the issues and an overview of work of the OECD directorate for science, technology and industry*. Maio, 2012. Disponível em: <https://www.oecd.org/innovation/inno/50586251.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

_____. *The OECD Innovation strategy: getting a head start on tomorrow*, 2010. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/the-oecd-innovation-strategy_9789264083479-en. Acesso em: 25 jun. 2022.

_____. *Patents, innovation and economic performance*. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/patents-innovation-and-economic-performance_9789264015272-en. Acesso em: 25 jun. 2022.

_____. *Science, technology and innovation Outlook*, 2016. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-science-technology-and-innovation-outlook-2016_sti_in_outlook-2016-em. Acesso em: 25 jun. 2022.

_____. *Economies in transition: structural adjustment in OECD countries*. Paris: OECD, 1989. p. 216.

_____. *Structural adjustment and economic performance*. Paris: OECD, 1987. p. 38.

_____. *The Welfare state in crisis: an account of the conference on social policies in the 1980s*. Paris: OECD, 1981.

OLIVEIRA, Nathan. O paradigma do Estado Normal (neoliberal) de 1990 e 2002. *Diário das Nações* Disponível em: <https://diariodasnacoes.wordpress.com/2020/07/27/as-grandes-interpretacoes-da-politica-externa-brasileira/>. Acesso em: 26 abr. 2023.

PAIVA, Vanilda. Sobre o conceito de capital humano. *Cadernos de Pesquisa*, n. 113, p. 185-191, jul. 2001.

PAL, Leslie. The OECD and Global Public Management Reform. *HRVATSKA JAVNA UPRAVA*, god. 9, br. 4., str. 1057–1089, 2009.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*.

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, v. 51, n. 2, p. 136-156, 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/29305>. Acesso em: 12 out. 2019.

PETERS, Brainard Guy. O que é Governança? *Revista do TCU*, v. 127, p. 29-32, 2013.

PEREIRA, Adriano José; DATHEIN, Ricardo. *A dependência tecnológica brasileira*. Jundiaí, SP: Paco, 2021.

PETIT, Tatiana. O gigante que encolheu. *Revista FAPESP*, São Paulo, ago. 2003. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/o-gigante-que-encolheu/>. Acesso em: 26 abr. 2023.

PETROBRAS. Produção anual de petróleo no Brasil aumenta 4,6% e supera nossa meta de 2015. Jun. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2WPbxnu>. Acesso em 04 de maio de 2018.

PINHEIRO, Cintia Raquel Soares; PINHEIRO, Natalia Pereira; SOUZA, Luiz Eduardo Simões. A dimensão cultural do desenvolvimento: uma incursão teórica em Celso Furtado e Amartya Sen. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 12., 28 a 30 jul. 2017. Niterói. *Anais*. Niterói: Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica, 2017.

PINTO, Denis Fontes de Souza. *OCDE: uma visão brasileira*. Brasília, DF: IRBr; FUNAG, 2000.

PIRES, Marcos Cordeiro. Dependência de importações e a crise da mundialização: crescimento e flutuações da economia. 2002. 381f. Tese (Doutorado em História Econômica) - Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

PORTUGAL. República Portuguesa. Relações Bilaterais. Países: Conferência de Paris 1919. Disponível em: <https://portal diplomatico.mne.gov.pt/relacoesbilaterais/paises-geral/conferencia-de-paris-1919>. Acesso em 17 out. 2022.

PUIG, Juan Carlos. *Doctrinas internacionales y autonomia latino-americana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de America Latina, Universidad Simón Bolívar, 1980.

RANGEL, Ignácio. *Obras reunidas*. V. 1. Organizado por Cesar Benjamim. São Paulo: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2012.

_____. *Obras reunidas* V. 2. São Paulo: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2012.

REINHOLZ, Fabiana. Emenda 95, o enfraquecimento do pacto social. 03 out. 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/10/03/emenda-95-o-enfraquecimento-do-pacto-social>. Acesso em: 24 abr. 2023.

REIS, Tiago. *Integração vertical*: controlando todas as etapas do processo produtivo, junho 2019. Disponível em: <https://www.suno.com.br/artigos/integracao-vertical/>. Acesso em: 7 fev. 2023.

RAWLS, John. *O liberalismo político*. São Paulo: Ática, 2000.

RIBEIRO, Marcos Paulo de Araújo. OCDE rumo ao desenvolvimento econômico. *Meridiano 47*: Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais, n. 82, p. 32-33, maio 2007.

RIBEIRO, Rômulo Tavares. O Brasil como membro pleno da OCDE: uma análise crítica. *Oikos*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 97-117, 2020.

RICUPERO, Rubens. Integration of Developing Countries into the Multilateral Trading System. In: BHAGWATI, J.; HISCH, M. (ed.). *The Uruguay Round and Beyond*. Michigan: Ann Arbor; The University of Michigan Press, 1999.

RODRIK, Dani. Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform. *Journal of Economic Literature*, v. 44, p. 937-987, Dec. 2006.

ROSENAU, James N; Czempiel Ernst-Otto (Org.). *Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. UnB, 1992.

ROSENBERG, Nathan. *Por dentro da caixa preta: tecnologia e economia*. Tradução José Emílio Maiorino. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006.

_____. Governance in the Twenty-first Century. *Global Governance* v. 1, no. 1, p. 10, 1995.

SAES, Flávio Azevedo Marques de; SAES, Alexandre Macchione. *História Econômica Geral*. São Paulo: Saraiva, 2013.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

SANTOS, Chico. Brasil na OCDE: esperanças e controvérsias. *Revista Conjuntura Econômica*, v. 74, n. 4, p. 54-63, abr. 2018.

SANTOS, Julio Cesar Borges dos. A evolução da ideia de governança global e sua consolidação no século XX. 2006. 115f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006.

SANTOS, Theotônio. *A economia mundial: integração regional e desenvolvimento sustentável*. 4 ed. atual. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. *A teoria da dependência: balanço e perspectiva*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. *Do terror à esperança: auge e declínio do neoliberalismo*. Aparecida, SP. Ideias & Letras, 2004.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Revisitando a Escola Inglesa. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 49, n. 1, p. 131-138, jun. 2006.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. São Paulo: Editora da Unesp. 2017.

SIEBEN, Airon; RAMOS, Dernival Venâncio.; SILVA, Elias. A privatização do Pré-sal e a luta pela hegemonia no sistema-mundo. *Revista de Geopolítica*, v. 11, n. 1, p. 62-75, jan./mar. 2020.

SILVA, Marcelo Lira. A natureza e os fundamentos do neoliberalismo. *ORG & DEMO*, Marília, v. 14, n. 2, p. 127-154, jul./dez. 2013

SNYDER, Francis. Soft law and institutional practice in the European Community. In: MARTIN, Stephen. (ed.). *The Construction of Europe: Essays in honour of Emile Noël*. Dordrecht/Boston: Kluwer Academic Publishers, 1994. p. 197-225.

SOUSA, Cidoval Moraes.; THEIS, Ivo Marcos.; BARBOSA, José Luciano Albino. (ed). Desenvolvimento e subdesenvolvimento. In: *Celso Furtado: a esperança militante*[online]. Campina Grande: EDUEPB, 2020. p. 169-302. (Interpretações v. 1)

SOUZA SANTOS, Boaventura de (org.). *A Globalização e as ciências sociais*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

STIGLITZ, Joseph E. *Creating a learning society: a new approach to growth, development, and social progress*. New York: Columbia University Press, 2015.

TAVARES, Maria Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: _____. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

_____. *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

THORTENSEN, Vera.; NOGUEIRA, Tiago Rodrigues São Marcos. *Brasil a caminho da OCDE: explorando novos desafios*. São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento, 2020.

TOLEDO, Demétrio Gaspari Cirne de. *Catch-up, tecnologia, instituições e empresas: desenvolvimento como aquisição de competências*. BIB, São Paulo, maio de 2017.

ULRICH, Brand. Order and regulation: Global Governance as a hegemonic discourse of international politics. *Review of International Political Economy*, v. 12, n.1, p. 155-176, fev. 2005.

VIANA, Giomar; LIMA, Jandir Ferrera. Capital humano e crescimento econômico. *INTERAÇÕES*, Campo Grande, v. 11, n. 2 p. 137-148, jul./dez. 2010.

VIEIRA, Mauro. Discurso do embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de ministro de estado das relações exteriores. Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/discurso-do-embaixador-mauro-vieira-por-ocasio-da-posse-no-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2023#:~:text=As%20rela%C3%A7%C3%B5es%20com%20pa%C3%ADses%20europeus,de%20mocr%C3%A1ticos%20de%20parte%20a%20parte>. Acesso: 7 fev. 2023.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca de autonomia, de Sarney a Lula*. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

_____; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Rev. Tempo Social*, São Paulo, v.15, n.2, p.31-61, nov. 2003.