

Brasil como membro pleno da OCDE: uma análise crítica

Brazil as a member country of OECD: a critical analysis

RÔMULO TAVARES RIBEIRO | romulograz@hotmail.com

Doutor pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e economista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)¹

Recebimento do artigo Fevereiro de 2020 | **Aceite** Julho de 2020

Resumo O artigo aborda criticamente argumentos a favor da adesão do Brasil à OCDE como país membro, apontando fragilidades na argumentação econômica de base liberal usada na defesa da adesão no debate brasileiro, por haver evidências de que o espaço de política que será perdido é relevante para a execução de políticas capazes de desenvolver o país e por não estarem identificados de modo convincente benefícios que compensem a aceitação dos compromissos derivados da adesão. **Palavras-chave** OCDE; Adesão do Brasil; Espaço de política; Desenvolvimento.

Abstract The paper critically approaches a sample of arguments in favour of Brazilian accession to the OECD as a member country, pointing to fragilities in the liberal economic reasoning argued to defend the accession in the Brazilian debate, due to the existence of evidence that the policy space which will be lost is relevant for the implementation of policies capable of developing the country as well as to the absence of a convincing identification of compensatory benefits for the commitments derived from the accession. **Keywords** OECD; Accession of Brazil; Policy Space; Development.

¹ O autor agradece, sem responsabilizar, a Franklin Serrano e Luiz Daniel Willcox por sugestões, e isenta de responsabilidade instituições com que tenha relacionamento pelas opiniões expressas no artigo.

1. INTRODUÇÃO

Em maio de 2017, o Brasil ingressou com pedido de adesão como membro pleno da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), juntando-se a Argentina, Peru, Romênia, Bulgária e Croácia na expectativa de aceitação do Conselho da OCDE, para ser dado início a negociação para adesão. Desde a formalização do pedido, há debate sobre prós e contras da adesão, aquecido com idas e vindas sobre o apoio dos EUA à adesão brasileira (BLOOMBERG, 2020). Este artigo apresenta reflexão crítica sobre a decisão brasileira de querer ser membro pleno da OCDE, levando em conta que a conveniência da adesão do país depende de fatores geopolíticos e de poder entre os países e dos objetivos das políticas nacionais de desenvolvimento. Adota como referencial teórico, para discussão, análise crítica sobre desenvolvimento comparado que inclui advertência, nos termos formulados originalmente por Friedrich List e seguidos por autores com Ha-Joon Chang, de que países mais desenvolvidos buscam privar outros menos desenvolvidos de instrumentos para conseguirem competir globalmente, fazendo algo como retirar (ou chutar) a escada que usaram para chegar ao patamar em que se encontram. Como método, são apresentadas recomendações de política presentes no arcabouço de regulações preconizadas pela OCDE e são contrapostos argumentos críticos tendo por base o reconhecimento da OCDE como uma instituição cuja atuação é reflexo da realidade geopolítica internacional e evidências da literatura sobre desenvolvimento comparado, com ênfase para uma interpretação sobre a realidade brasileira. O objetivo é colaborar para um juízo crítico sobre ser vantajoso ou não ao desenvolvimento brasileiro aprofundar o seu alinhamento a políticas recomendadas pela OCDE, questionando a visão subjacente à defesa da adesão de que maior liberalização seria etapa necessária para o desenvolvimento brasileiro. O artigo conta com 3 seções além desta Introdução. Na seção 2, descrevemos em linhas gerais a OCDE, a participação do Brasil na Organização e argumentos a favor da adesão apresentados no debate brasileiro recente. Na seção 3 desenvolvemos análise crítica sobre argumentos a favor da adesão, tratando de riscos da perda de espaço de política numa perspectiva desenvolvimentista sobre a economia política internacional. A seção 4 traz conclusões.

2. A OCDE E O DEBATE BRASILEIRO SOBRE A ADESÃO

A OCDE foi criada em 1948 como Organização para Cooperação Econômica Europeia, em apoio à reconstrução de países alinhados após a IIª Guerra Mundial por meio do Plano Marshall e aos esforços de contenção do avanço soviético sobre países de influência dos EUA. Conta com 36 membros plenos e tem sua denominação atual a partir de setembro de 1961, após a entrada em vigor do Convênio contando com a participação do Canadá e dos EUA e uma visão de que a Organização se dedicaria aos temas globais de cooperação e desenvolvimento – a entrada do Japão em 1964 foi um marco nesse sentido. Um resumo sobre sua evolução se encontra em OECD (2019a). A seguir, vamos enfatizar posições contemporâneas da OCDE sobre políticas econômicas e de desenvolvimento.

2.1 Alguns princípios orientadores da OCDE

A OCDE declara ter a missão de promover políticas que melhorem o bem-estar social e econômico em todo o mundo, e trabalha estabelecendo recomendações que se transformam em “regras do jogo” internacionais (OECD, 2019b). Sobre desenvolvimento, é um pilar hoje “nivelar o campo de jogo”, e uma forma buscada é reduzir o espaço de atuação de empresas estatais nos países emergentes, iniciativa que se tornou formalmente mais reconhecida a partir de 2009 pela adoção de princípio orientador chamado Neutralidade Competitiva, que preconiza que a atuação de empresas controladas pelo Estado seja regulada de modo a garantir igualdade de condições com as empresas privadas, eliminando tratamentos diferenciados contra empresas dos países da Organização. Com isso a OCDE avoca para si uma vigilância sobre o “tratamento nacional”² e busca espaço para empresas dos países membros nas compras públicas nacionais. A consequência é que a Neutralidade prevê menos espaço para entes públicos estimularem mercados nacionais. Conforme o presidente do Conselho Ministerial por ocasião dos 50 anos da OCDE.

As the OECD enhances its engagement with emerging economies, it must also continue its groundbreaking work to develop multidisciplinary guidelines for the treatment of state-owned and state-controlled enterprises.(...)whether they are owned by shareholders or states, all companies should operate on a level playing field consistent with the principles of competitive neutrality (OECD, 2012a).

Com esse mandato, documentos elaborados no início desta década serviram de referência para enfatizar que está previsto nos *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* garantir que nenhuma empresa tenha vantagem por ser estatal (OECD, 2012b; CAPOBIANCO e CHRISTIANSEN, 2011). Sua perspectiva é de que vantagens de estar sob controle estatal devem ser neutralizadas em benefício dos concorrentes privados. A lista das vantagens a serem atacadas é alimentada por experiências de mecanismos de promoção da Neutralidade na União Europeia (UE) e na Austrália. Sobre a UE, é enfatizada a aplicação de regras de competição a empresas estatais, havendo atribuição da Comissão Europeia para tratar da atuação dessas empresas e eventualmente até requerer de governos comunitários a suspensão de práticas. No caso da Austrália, o país é apontado como referencial por políticas contra privilégios tributários (*taxation neutrality*), creditícios (*debt neutrality*) ou regulatórios (*regulatory neutrality*), bem como por exigir que as atividades tenham uma taxa de retorno que lhes dê sustentabilidade a longo prazo, que os preços praticados sejam reflexo da integralidade dos custos que enfrentam e que as atividades das empresas estatais não sejam beneficiadas por

2 O tratamento nacional, expresso no artigo III do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), absorvido nos acordos da Organização Mundial do Comércio (WTO ou OMC), preconiza tratamento não discriminatório contra não nacionais na administração de diferentes aspectos da gestão econômica do país. Junto com o conceito de nação mais favorecida, inscrito no artigo I do mesmo GATT, que prevê que vantagens oferecidas a um determinado país membro devem ser estendidas aos demais países membros, compõe princípio da não discriminação no GATT e na OMC (WTO, 2002).

subsídios, diretos ou cruzados. Vê-se o quanto as diretrizes da OCDE visam reduzir o *policy space* (espaço de política), sendo que uma das razões de se manter empresas estatais é justamente fazer políticas ativas para o desenvolvimento, como muitas das aplicadas historicamente pelos países já desenvolvidos³. A adesão de entes estatais brasileiros às Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais (THORSTENSEN *et al*, 2018), patrocinadas localmente pelo Ministério de Economia na qualidade de ponto de contato nacional (CAMEX, 2019), garante canal para perseguir esta Neutralidade, prevendo monitoramento da atuação de empresas públicas visando um campo de jogo nivelado em favor de empresas estrangeiras. Isso evidencia que o Brasil é um alvo da OCDE para ampliar espaços para empresas dos países mais ricos nas economias emergentes⁴. Outro pilar é a defesa de práticas que incorporam estipulações do anexo sobre serviços financeiros do Acordo Geral sobre Comércio em Serviços da OMC, o GATS (WTO, 2002), ao prever que o país que adira à OCDE suprima restrições à mobilidade de capital que afetem os demais países membros. Thorstensen e Gullo (2019) descrevem disciplinas sobre liberalização dos movimentos de capital entre países membros, comparando com aquelas previstas nos compromissos do GATS. O levantamento evidencia grande alcance do acordado no âmbito da OCDE, em que o Código de Liberalização de Movimento de Capitais e o Código de Operações Correntes Intangíveis objetivam “promover a liberalização de entrada e saída de fluxos de capitais e intangíveis”, em que pese preverem flexibilidades “para que os países aderentes possam realizar a abertura dessas contas de forma gradual, bem como se protegerem diante de situações de instabilidades econômicas e financeiras”. As flexibilidades incluem “reservas” apresentadas pelos países.

2.2 Alguns argumentos a favor da adesão no debate brasileiro recente

É notável o esforço de autoridades do governo brasileiro em especial desde 2015 para promover a adesão à OCDE (COZENDEY, 2017). Conforme o Programa de Trabalho Brasil – OCDE 2016-2017,

The Brazilian cooperation with the OECD began in the 1990s and in 2007 Brazil initiated a process of Enhanced Engagement with the OECD. In the last few years, there has been a continuous intensification in relations with the Brazilian participation in several OECD bodies, as well as in projects and peer reviews conducted by the Organization. (OECD, 2015a)

3 Como tratado na tradição que tem como expoente Friedrich List, pelo seu Sistema Nacional de Economia Política, de 1841 (LIST, 1989), e é seguida por autores como Ha Joon Chang, há evidências de políticas ativas (como industriais e tarifárias) usadas pelos países que mais se desenvolvem, pelo que os países menos desenvolvidos devem rejeitar recomendações liberais e também adotar políticas ativas de desenvolvimento.

4 Como ilustração da intenção de eliminar políticas, descontinuar a taxa de juros TJLP em novos financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (instituição financeira 100% estatal) foi recebido pela OCDE com satisfação como enquadramento ao preconizado em seus *Economic Surveys* de que bancos públicos sejam emasculados para abrir espaço a credores privados. A substituição da TJLP pela TLP foi um “avanço” segundo *Survey* sobre o Brasil – OECD (2018).

Para além do empenho do Itamaraty, cuja atuação sustenta adesões adicionais do Brasil a instrumentos da Organização, o esforço em especial do Ministério da Economia, secundado por diferentes autoridades econômicas (FERREIRA, 2018), trouxe ao debate a mensagem de que a adesão trará inequívoco avanço econômico para o país, mas com resultados somente a longo prazo.

Para além de autoridades de governo⁵, analistas de matriz liberal pontuam que o Brasil precisaria aprender com a OCDE em incontáveis aspectos, pois seria país com políticas e regras tecnicamente inferiores aos países da OCDE, e que mais exposição à competição seria benéfica ao provocar uma espécie de solução final para muitas empresas nacionais. Com a morte de empresas menos eficientes, pela redução do apoio governamental e maior exposição à competição, segundo o paradigma econômico neoclássico, a estrutura produtiva mais bem refletiria o papel reservado ao Brasil na economia mundial, e seria superior a qualquer outro buscado ativamente pela ação do Estado. Como a adoção do preconizado pela OCDE implica maior acesso das empresas dos países desenvolvidos, a adesão é defendida como benéfica ao país, como um passaporte para o país se desenvolver. Em complemento, argumenta-se que o Brasil deve abandonar suposta predileção por iniciativas internacionais com países em desenvolvimento (PEDs), advogando-se por maior equilíbrio na posição do governo brasileiro, que consistiria em simultaneamente evitar perder protagonismo em fóruns com PEDs, como no caso do G77+China (BBC, 2017), e iniciativas no âmbito dos BRICS, mas se alinhar aos países mais ricos, para deles extrair boas práticas para seu crescimento (FGV, 2017). Nessa linha, a adesão forçaria o país a reformar instituições e regulações, o que levaria a maior produtividade e maior crescimento. Argumenta-se que padrões mais “exigentes” trariam benefício semelhante ao de se tornar *investment grade*, que possibilitaria uma disparada de investimentos⁶.

Numa defesa mais estruturada da adesão, Thorstensen e Gullo (2018) trazem descrição da OCDE e da participação crescente do Brasil, fazendo síntese de vantagens e desvantagens da adesão. Para além da retórica de que a adesão seria “um largo passo na modernidade para reformar políticas públicas”, e de que “o Brasil não pode ser apenas um mero espectador!”, argumentos de substância merecem maior escrutínio. Um deles é que se engajar num acordo internacional implica abrir mão de graus de liberdade e abdicar de alguma soberania (investi-la no acordo). Deduz-se que entendem que a perda de espaço para decisões soberanas ocorreria em troca de benefício de monta para o país. Ademais, defendem que a adesão como membro pleno traz espaço para o Brasil influir no desenho das práticas conforme interesses nacionais, e no contexto dos Códigos que preveem maior liberalização do movimento de capitais, sintetizam sua defesa com o argumento oficial da OCDE de que “a adesão aos Códigos significará maior compromisso do país com a transparência e responsabilidade”, o que “poderá garantir ao país melhor acesso aos mercados da OCDE, bem como proteção dos investidores brasileiros contra tratamentos discriminatórios nos demais países aderentes”.

5 Destaque-se nota da representação do Brasil para facilitar o mapeamento, pelo Comitê de Competição da OCDE, do tratamento dado à neutralidade competitiva em alguns setores no país (OECD, 2015b).

6 Tendo havido inclusive declaração do presidente do Banco Central do Brasil (BCB) de que a adesão à OCDE até mesmo facilitaria a queda das taxas de juros (FOLHA, 2018). A expectativa de que limitações do espaço de política para a atuação de autoridades econômicas no Brasil trariam maior convergência da taxa básica de juros fixada pelo BCB com as taxas de juros praticadas em países desenvolvidos não é nova, tendo sido defendida no passado, por exemplo, por Arida (2003).

Note-se que essa expectativa de que as práticas recomendadas pela OCDE trarão desenvolvimento para o Brasil tornou-se ideia bastante difundida. Debate promovido pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais permitiu uma síntese dessas expectativas. Segundo Velasco Jr. (2017),

Para entender o que o Brasil pode ganhar com a adesão, vale a análise dos exemplos de vários países que entraram na OCDE nas últimas três décadas, sendo possível identificar alguns benefícios econômicos obtidos a partir da adesão, embora seja difícil afirmar se esses ganhos resultaram isoladamente da adesão ou das reformas que os países já vinham conduzindo e foram reforçadas com a entrada na organização. Em primeiro lugar é possível destacar o ‘efeito grupo’, que resulta numa melhora do rating soberano e na percepção dos investidores. (...) Verifica-se, igualmente, um aumento no ritmo de crescimento econômico, bem como uma elevação na entrada de investimento estrangeiro direto (IED) e nos fluxos de comércio. (...) é possível concluir que a entrada do Brasil na OCDE resultaria numa melhora da integração do país à economia mundial.

É reconhecido por defensores da adesão que como consequência da implementação integral de códigos e acordos da OCDE variadas políticas para o desenvolvimento serão vedadas – políticas de conteúdo local, apoios públicos à produção agrícola e industrial, benefícios fiscais a setores industriais e de serviços. A defesa da adesão tem assim como norte que o alinhamento às práticas preconizadas pela OCDE trará a longo prazo benefícios mais que proporcionais a essas perdas imediatas do impulso contido em políticas que serão abandonadas (BBC, 2017).

3. UMA ANÁLISE CRÍTICA DA ADESÃO À OCDE

A defesa da adesão propõe desarmar o Estado de ferramentas de política econômica, e motivação central é que políticas nacionais sejam aquelas referendadas por investidores internacionais. Conhecidos os argumentos sobre gestão macroeconômica usados a favor da adesão, a questão central é se é razoável esperar que a adesão contribuirá para o desenvolvimento econômico. Alguns argumentos usados na defesa da adesão colidem com análises sobre a necessidade de políticas ativas dos Estados para a promoção do desenvolvimento econômico, que usualmente discrepam do que preferem investidores internacionais. O argumento que desenvolveremos brevemente é que há evidências de ser adequado manter espaço para aplicação dessas políticas e que o engajamento em acordos e instituições é bom ou ruim a depender da adesão ser coerente/complementar a algum plano de desenvolvimento que justifique prescindir das políticas vedadas, não sendo possível concluir que adotar práticas OCDE, por si só, seja benéfico ao desenvolvimento.

3.1 Desvantagens da redução voluntária do espaço de política

Numa perspectiva desenvolvimentista⁷, há razão para muito ceticismo sobre práticas OCDE impulsionarem o desenvolvimento. Nessa perspectiva, limitações a políticas com comprovado sucesso segundo a literatura internacional sobre desenvolvimento econômico são deletérias, e algumas razões são mais evidentes e razoavelmente conhecidas. Uma delas é que num eventual cenário de nova crise financeira mundial, o Brasil membro da OCDE terá mais restrições, na medida da sua adesão aos compromissos sobre movimentação de capitais⁸, contra medidas sobre fluxos de capital como as adotadas pós 2008 para limitar a movimentação especulativa e que mitigaram com sucesso (GALLAGHER, 2014) boa parte dos efeitos deletérios que se avizinhavam do Brasil. Vale lembrar que, antes do Brasil, outros PEDs haviam adotado alternativas ao preconizado pelo FMI e pelo Banco Mundial sobre fluxos de capitais e que está refletido nos Códigos de capitais da OCDE. Segundo Freitas, Medeiros e Serrano (2016) a partir de estudos da Conferência da ONU sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), após uma estratégia de acumulação de reservas, países como Brasil, Colômbia, Coreia do Sul e Turquia adotaram um sistema de controle de fluxos de capitais que diminuiu sua vulnerabilidade externa. A remoção de entraves à entrada e saída de capitais contraria recomendações de diversos estudos e especialistas que alertam para danos derivados da desregulamentação da conta de capital já experimentada em PEDs sobre a implementação de políticas de desenvolvimento (UNCTAD, 2015). Uma questão central é se, supondo que de fato as adesões a eles gerem aumentos dos fluxos de capitais, estaria suficientemente demonstrado que o Brasil precisa de ainda mais mobilidade livre de capitais estrangeiros (entradas e saídas), e para qual projeto de desenvolvimento isso será tão decisivo, a ponto de valer a pena expor o país ainda mais aos fluxos especulativos de capitais, com seu caráter tipicamente de curto prazo e volátil.

Para UNCTAD (2014a), a maior liberalidade de movimentos de capitais e a ampliação da financeirização apontada por Chang e Andreoni (2016) restringe o espaço de política que PEDs 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. Numa realidade em que há avanço sistemático de produtos manufaturados chineses, a China não estará obrigada a adotar qualquer das práticas OCDE, o que agrega risco face ao avanço esmagador daquele país na economia nacional. Aderir às boas práticas implica aderir a regras que vedam a busca ativa, pela ação estatal, de maior participação nos fluxos de comércio e investimento mundiais em nome de uma consequência a longo prazo, mas como apontado contemporaneamente na literatura sobre desenvolvimento comparado por Chang (2002) e Andreoni e Chang (2018), há evidências de que a promoção regular e consistente de políticas ativas é parte incontornável do que

7 Para uma introdução ao desenvolvimentismo, vide Bielschowsky (1988).

8 Apesar de haver previsão de espaço para definir com o quanto de liberalização do movimento de capitais se comprometerá, como feito por outros países, as seguidas medidas de liberalização promovidas pelo Brasil levam a crer que haverá a maior liberalização possível.

cada país precisa fazer, sendo necessária atuação permanente do Estado planejando, executando, avaliando resultados e corrigindo políticas com base nessa avaliação.

Em fóruns sobre regulação do comércio e do investimento no Brasil, porém, há otimismo a respeito dos impactos sobre o desenvolvimento brasileiro, pela expectativa sobre o comportamento e o papel do investimento estrangeiro, esperando-se uma relação entre alinhamento a práticas que compõem o *acquis* da OCDE e aumento do investimento pela associada melhoria do “ambiente de negócios”⁹. Isso ilustra que a adesão passou a ser apresentada no debate brasileiro como um reforço a medidas de orientação neoliberal, com as suposições usuais de que um país mais *market-friendly* que se impõe limitações contra políticas ativas de ganho de competitividade internacional em nome de um *level playing field*¹⁰ seria inundado de investimento promotor do desenvolvimento. Trata-se de uma promessa repetida há décadas, desautorizada pela literatura sobre desenvolvimento comparado (CHANG, 2003; AKYÜZ, 2014) e mesmo por pesquisas ligadas ao FMI (OSTRY, LOUNGANI e FURCERI, 2016), mas que ressurgiu nas argumentações pró adesão¹¹. A redução do espaço de política, seja na administração dos fluxos de capitais ou das ações sobre propriedade intelectual¹², seja para descontinuar políticas públicas e desmobilizar empresas estatais, produz bons negócios para alguns segmentos financeiros ou empresariais, mas não garantem necessariamente crescimento, alta do emprego e redução das desigualdades da renda e do desenvolvimento regional. Estando pré-julgado pelos defensores da adesão que práticas contrárias aos interesses dos demais membros devem ser afastadas, o enquadramento das políticas significará, na linha de List e Chang, recolher voluntariamente a escada, que nem precisará ser chutada por concorrentes. Pela ampla divulgação das recomendações e a possibilidade de participar *ad hoc* em instâncias da OCDE, melhor seria adotar aquelas práticas que parecerem benéficas ao desenvolvimento, sendo a adesão desnecessária. E sendo a OCDE um “clube de cavalheiros” em sua maioria já desenvolvidos, com grande capacidade de retaliação, se o Brasil quiser influenciar recomendações, valerão os custos e energia dedicados e a exposição das práticas nacionais ao escrutínio de competidores no mercado internacional?

3.2. Sobre a OCDE como substituta da Organização Mundial do Comércio (OMC)

Houve alguma surpresa no debate brasileiro com a notícia de que a adesão à OCDE poderia implicar mudanças de posicionamento do Brasil na OMC, com riscos inclusive

9 Não é evidente que haveria melhora na classificação de risco por conta da adesão, não havendo notícia de o status de membro ser requisito consagrado para o conjunto de investidores globais (apesar da política de alguns fundos favorecerem a posição de membro). Ademais, o grau de investimento do soberano foi obtido em período com diversas políticas não-recomendadas pela OCDE.

10 Acordos são valiosos para quem busca expandir exportações. Porém, se o país não adota políticas agressivas para exportações, a própria proteção do Consenso (referendada pela OMC) pode não ter valia. A aprovação da absorção da Embraer pela Boeing, sem condicionalidades conhecidas sobre manutenção de produção, emprego ou investimento tecnológico no país, sugere não haver disposição em manter políticas de exportações industriais de alto valor para as quais é tão relevante a proteção do Consenso.

11 Defensores da adesão tomam como anacrônico o que não é recomendado pela OCDE, como se os países ricos desejassem revelar receitas de desenvolvimento em detrimento de suas vantagens competitivas.

12 Políticas nacionais deveriam abordar que, como apontam Medeiros e Trebat (2016), receitas com propriedade intelectual têm respondido, junto com receitas financeiras, por uma alteração das remunerações em favor dos donos de ativos que pagam renda em prejuízo dos donos de ativos produtivos.

de o país contribuir para o esvaziamento desta última. Não obstante o impulso dado a essa perspectiva, vale ter muito cuidado com a noção de que uma vez que os EUA tenham decidido paralisar a OMC emasculando seu Órgão de Solução de Controvérsias para forçar reformas (sob grande contestação de medidas dos EUA sobre o aço), a OCDE surja como opção preferencial ao Brasil para influenciar a regulação global de comércio e investimentos. A política comercial dos EUA não se pauta pelo zelo a compromissos internacionais se eles não atendem ao conjunto imediato de seus interesses econômicos e geopolíticos, havendo inclusive a busca de soluções típicas de comércio administrado (vide o conflito comercial com a China). A referência à OMC é oportuna para questionar um conceito que também é comum no debate sobre desenvolvimento, de que a participação na OMC de ampla comunidade de países com distintas realidades econômicas, culturais e jurídicas, reside numa percepção generalizada de haver benefícios na liberalização ampla do comércio e dos investimentos. Os críticos à OMC costumam enfatizar, com alguma razão, o que ela proíbe a cada país membro, por limitar o espaço de política. Mas, apesar de seu viés liberalizante, o conjunto de regras, muitas herdadas do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), reflete concertação multilateral no âmbito do Sistema da ONU e possui várias disciplinas e convenções que consideram explicitamente a necessidade de haver espaço para a promoção de políticas de desenvolvimento. As regras normatizam o uso de políticas para que causem menor efeito deletério aos demais países, mas reconhece a necessidade de que em diferentes casos os países as usem mesmo que causem algum dano ao livre comércio. Além disso e muito importante, medidas unilaterais devem obedecer a parâmetros previamente definidos e medidas tomadas por um país podem ser levadas a tribunal, se um país se sentir prejudicado. Muito se enfatiza o artigo III do GATT sobre tratamento não diferenciado (a regra de nação mais favorecida), mas pouco se fala, por exemplo, do seu artigo XVIII, sobre assistência governamental ao desenvolvimento econômico.

Conforme He (2015) sobre a relação entre a OMC e a promoção de indústrias nascentes em PEDs, o desenvolvimento é um valor nuclear da OMC, o que tem relevantes consequências sobre suas disciplinas, mesmo tendo o seu conjunto o norte da liberalização. Nesse mesmo sentido, encontra-se em UNCTAD (2014a) detalhamento dos espaços de política previstos mesmo por acordos tão voltados e inspirados no livre comércio. Nesse quadro, deve haver cuidado com a ideia de que a liberalização seria a motivação central da comunidade de países membros da OMC, sem ponderar condições e ritmo em que essa liberalização seria aceitável e compatível com os projetos nacionais de desenvolvimento. Em contraste a esse marco do GATT e da OMC, uma adesão à OCDE não fará parte de concertação plurilateral em favor de que as regras que limitam a atuação dos países desenvolvidos se pautem por gerar maior espaço para o desenvolvimento. Não há contrapartidas econômicas materiais e imediatamente mensuráveis oferecidas em troca de maior liberalização, ficando a defesa da adesão sustentada sobre uma noção de que mais abertura e mais liberalidade em favor de agentes econômicos estrangeiros habilitaria por si só uma trajetória de *catch-up*. No caso da OMC, em que pese a retórica oficial liberal, repetida por seus Diretores Gerais, para entender a ampla adesão à OMC deve se considerar se tratar de acordos multilaterais baseados em regras estáveis que levam em conta as diferenças de estágio de desenvolvimento e a existência de um tribunal supranacional que habilita possíveis soluções pacíficas de controvérsias a despeito do poder econômico e militar dos que litigam. Conforme Fabry e Tate (2018), os EUA são o mais demandante e demandado do sistema de Apelação da OMC,

e que mais perde casos em que é demandado, mas a razão perda/ganho não se distancia gravemente dos demais países envolvidos nas disputas. Exceção, porém, para os casos que envolvem a política *anti-dumping* dos EUA¹³, o que pode explicar parte do seu descontentamento. Se os EUA adotam tal postura sobre a OMC, que tem Tribunal com capacidade delegada também por eles para julgar sanções, não há por que esperar que os EUA adotarão postura cooperativa face a regras de um clube que não conta com “dentes” de um Tribunal, baseando-se em *soft law*. Como consagrado na literatura de relações internacionais, aos PEDs, com menor poder, é preferível um sistema baseado em regras e dotado de mecanismo de solução de controvérsias formalmente neutro (WTO, 2004). A ideia de que o Brasil conseguirá “aceder”, e não aderir, reservando direitos de se desviar do *acquis* da OCDE, emulando por esse artifício uma espécie de *enabling clause* (regra presente na OMC para flexibilizar o ritmo de adesão dos países mais pobres), contradiz a alegada urgência de que o Brasil passe a ser um país com “boas práticas”¹⁴. Num sentido amplo, dar força ao deslocamento das relações internacionais na direção de acordos de cavalheiros fora do sistema da ONU é colaborar para enfraquecer sistema multilateral em que diferenças de desenvolvimento são levadas em conta nas regras (OMC) e nas recomendações de política (UNCTAD). Obviamente, a OMC não imuniza o sistema unilateral da discrepância de poder entre ricos e pobres, e a Rodada Uruguai trouxe regras que reduziram o espaço para políticas sobre subsídios, propriedade intelectual e serviços em relação ao GATT, mas no caso de países como o Brasil, a reputação de ser capaz de retaliar via solução de controvérsias gera um primeiro obstáculo à intenção de países ricos em abrir um número maior de litígios contra o país¹⁵. Este obstáculo será degradado com o esvaziamento da OMC e se a política externa brasileira se pautar por um paroxismo de substituição da OMC pela OCDE não estará erguendo obstáculo semelhante. Adicionalmente, considerar que estímulos ao investimento externo direto (FDI) podem isoladamente alavancar o desenvolvimento tende a ser simplista. Conforme Akyüz (2015), não há evidência de que o FDI contribua isoladamente de modo decisivo para o crescimento, não cabendo generalizar seu impacto na formação de capital, no progresso tecnológico, no crescimento econômico e na mudança estrutural. Há evidência de que, contrariamente ao que usualmente se imagina, com frequência o FDI traz impacto negativo sobre o BP a longo prazo, e que a aplicação de políticas tem papel central para promover externalidades positivas do FDI. Isso revela que para um PED o espaço para aplicação de políticas sobre o FDI e a presença de capitais internacionais na produção doméstica precisa ser preservado e exercido, fazendo mais sentido falar em políticas de atração de investimento inseridas num projeto nacional de desenvolvimento previamente desenhado, que tendem a combinar ferramentas de liberalização com ações de política (industrial, tecnológica, de exportações) do que apenas em choques de liberalização como

13 Como ilustração, a China obteve concordância do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC em 01/11/2019 para adotar contramedidas a imposições *anti-dumping* inconsistentes com as regras da OMC pelos EUA em US\$3,5 bi/ano (caso DS 471).

14 Pelo discurso oficial e pela aceleração da adesão a novos instrumentos, é possível supor que há no Brasil grande apetite político em buscar total conformidade. Ilustra isso a intenção anunciada de aderir ao GPA, acordo plurilateral entre 48 membros da OMC (WTO, 2020a) sobre a abertura a competição estrangeira em compras governamentais, com riscos importantes às empresas brasileiras. O GPA significa acordo “à parte” sobre compras governamentais, objeto de reconhecido espaço de política pelo artigo III, inciso 8º do GATT e pelo GATS (WTO, 2002, 2020b) que excluem compras governamentais da obrigação de tratamento nacional. O GPA traz solução de controvérsias segundo as regras da OMC, para coibir deslocamentos em compras públicas de outros países signatários

15 No âmbito de reforma da OMC, é interessante preservar esse poder, que pode ser debilitado por mecanismos como a imediata aplicação de decisões ainda na fase de Painel. A condição de membro pleno da OCDE não trará consigo os recursos em Defesa Comercial que possuem os desenvolvidos.

alavanca predominante de estímulo ao desenvolvimento. Segundo notícias veiculadas na imprensa brasileira (FOLHA, 2019a e 2019b), uma das exigências que os EUA teriam feito ao Brasil para aceitar a entrada na OCDE seria decorrência de sua posição negociadora na OMC de retirar países como o Brasil da lista de países com tratamento especial e diferenciado¹⁶. Há prerrogativas à condição de PED que aumentam o espaço que os países mais pobres possuem para aplicar políticas de desenvolvimento. Como enfatizam Trebilcock e Howse (2005), o histórico do GATT revelou uma aquiescência à aplicação de políticas de substituição de importações e estratégias de proteção ao desenvolvimento de indústrias nascentes, com facilitação a políticas voltadas ao mercado interno. É notável que o artigo XVIII do GATT tem previsão de que países menos desenvolvidos tenham facilidades adicionais para aplicação de tarifas e restrições quantitativas para a promoção de indústrias específicas (com uma incorporação do próprio conceito de proteção a indústrias nascentes para a promoção do desenvolvimento) e a manutenção de capacidade crescente de importar necessária ao processo de desenvolvimento. De fato, os autores abordam o espaço de política no GATT 1947 na zona de influência dos EUA (*Western-dominated global trading order*), numa conjuntura internacional de crescentes esforços norte-americanos para promoção do desenvolvimento em países alinhados anti-URSS, naquele momento histórico específico. Já a parte IV do GATT, sobre comércio e desenvolvimento, introduzida em 1965 em resposta a crescentes demandas dos PEDs, materializadas no âmbito da UNCTAD por trabalhos como os de Raúl Prebisch, vai além do espaço de política para o mercado interno e mira o acesso aos mercados dos países desenvolvidos, tendo como princípio a não reciprocidade, i.e., que os desenvolvidos devem oferecer condições de acesso a seus mercados que os PEDs não estão obrigados a oferecer em troca. Outros traços deste tratamento diferenciado, que sempre depende do reconhecimento da condição de país com menor desenvolvimento, no âmbito do GATT e OMC, foram a postergação do compromisso de remoção de subsídios às exportações, o sistema generalizado de preferências (SGP), a chamada *Enabling Clause*, que prevê que um SGP pode operar em favor de PEDs apesar da regra de nação mais favorecida (que prevê que todos deveriam receber o mesmo tratamento tarifário por um país membro), o SGP dos EUA (de caráter condicional) e a Convenção de Lomé (voltada à relação, predominantemente, de europeus com países ex-colônia). O que se nota é que o sistema multilateral tem como norte a liberalização, mas não foi na prática desenhado para fazer valer uma ordem liberal global a qualquer preço, tendo diferentes características que responderam a uma realidade geopolítica em que o desenvolvimento de algumas periferias econômicas mostrava-se interessante e foi formalmente estimulado ou tolerado. A Rodada Uruguai e o desenho de regras da OMC nos anos 90 foram uma inflexão, mas ainda assim prerrogativas de PEDs seguiram existindo em textos dos Acordos. Os autores destacam, porém, que o pano de fundo da inconclusa Rodada Doha, já no século XXI, foi justamente que limitações do espaço de política aceitas pelos mais pobres sobre direitos de propriedade intelectual, serviços e subsídios na Rodada Uruguai (uma reviravolta no quadro de “tolerância” sobre políticas ditas distorcivas) não foram acompanhadas por resultados satisfatórios aos PEDs, como

16 Segundo Zero (2019), “os EUA apresentaram proposta na OMC, pela qual membros em desenvolvimento da organização não poderiam ter tratamento especial se forem membros da (OCDE) ou candidatos a entrar na entidade; se forem membros do G-20; se forem classificados como países de “alta renda” pelo Banco Mundial; ou se forem responsáveis por mais de 0,5% do comércio mundial de mercadorias”. O Brasil e outros 24 países estariam por isso, pelos EUA, inabilitados a tratamento especial e diferenciado.

em agricultura e têxteis, ficando a Rodada com o mandato explícito de ser dedicada ao desenvolvimento. Nesse quadro, sobre o argumento de haver países de renda média membros da OCDE e dever o país estar pronto a não ser tratado como PED, para efeito de flexibilidades em tratados internacionais, é importante entender que o país não ser mais classificado como “em desenvolvimento” é algo que interessa aos países ricos e não ao Brasil, porque se torna meio de extrair mais compromissos do país, removendo o chamado tratamento especial e diferenciado que garante maiores flexibilidades para assunção de compromissos - cronogramas de implantação diferenciados, reciprocidade menos que total em negociações tarifárias etc. Isso coloca em risco também prerrogativas como reduções de alíquota do imposto de importação concedidas sob o SGP a exportações brasileiras a países como EUA¹⁷, Comunidade Econômica da Eurásia, Austrália, Japão, Noruega, Nova Zelândia e Suíça. A sugestão de que teria chegado a hora do Brasil assumir posição de país que não é subdesenvolvido embute erro de diagnóstico sobre a realidade do país, atrasado em sua infraestrutura e com milhões de famílias pobres, é perigosa desatenção sobre o risco de perda de prerrogativas de que o país ainda goza e que são importantes para sua economia. Conclui-se ser necessário analisar não somente a adesão, como também a própria manutenção da candidatura, cuja reversão seria algo politicamente menos sensível do que uma futura reversão da adesão. Vale lembrar uma decisão à qual o Brasil e demais PEDs se somaram para a conclusão da Rodada Uruguai e que renunciou que o país seria pressionado a aderir à OCDE foi o tratamento diferenciado ao apoio público à exportação feito por países signatários do Consenso da OCDE até 1º de janeiro de 1979. Ao embutir proteção para desenvolvidos no seu Acordo de Subsídios da OMC, autorizou-se que o decidido por países ricos entre si sobre apoio oficial à exportação não seria considerado subsídio proibido, criando subordinação do sistema multilateral às regras do chamado *Arrangement* da OCDE. Todavia, isso não significa que a adesão seja necessária para se ter bom desempenho exportador, visto que diversos PEDs têm aumentado suas vendas ao exterior nas últimas décadas (BIELSCHOWSKY, 2013) e apenas um par de todos eles é membro da OCDE¹⁸. Para realidades específicas, como a de aeronaves civis, em que o Brasil conserva posição competitiva excepcional (sob risco de desnacionalização, todavia), pode ser positiva a participação em entendimento setorial da Organização, que regula as condições de apoio com a interferência do Brasil como país competitivo. Mas essa competitividade não tem similar em outros setores de sua indústria e as regras da OCDE são sabidamente limitantes do espaço de política e o grau de adesão já existente a estas regras levanta a dúvida sobre se o Brasil, um país subdesenvolvido, no fim das contas já não foi longe demais na absorção de práticas de países que já são há muito desenvolvidos, e não têm por isso problemas diferentes daqueles enfrentados pelo Brasil. Aceitar sem contrapartidas recomendações de quem não quer que as mesmas ferramentas usadas com sucesso no passado sejam usadas por outros é um erro, e a aceitação ampla das “boas práticas” em políticas públicas, enviesando a

17 O SGP dos EUA foi recentemente renovado até 31/12/2020. Sua aprovação depende da discussão orçamentária, envolvendo Executivo e Congresso dos EUA reconhecerem o Brasil como um país que precisa de tratamento especial e diferenciado, por ser menos desenvolvido. Um sinal de inflexão (e da ausência de “convite” ao desenvolvimento para quem já é candidato à OCDE) se encontra em decisão em que o Brasil não mais figura como PED no âmbito de regulação sobre medidas compensatórias que podem ser adotadas pela defesa comercial norte-americana (FEDERAL REGISTER, 2020), em atenção ao previsto no Acordo sobre Subsídios da OMC. Com isso, o Brasil deixa de ter proteção de PED contra medidas compensatórias unilaterais mesmo que os valores de importação e o subsídio supostamente associado, sejam pouco substanciais, o que traz riscos imediatos para quaisquer exportadores brasileiros.

18 Recentemente muitos países não OCDE da África e Oriente Médio tiveram forte crescimento de exportações (WTO, 2018).

atuação estatal, vedando a interferência do Estado nas decisões econômicas empresariais, pode reforçar entraves auto infligidos e que têm depreciado seu ritmo de crescimento nos últimos anos (MELIN e SERRANO, 2016; MEDEIROS, 2017). Se a liberalização preconizada pela ortodoxia econômica, de matriz neoclássica, fosse programa de ajustamento tão eficaz como anunciado, gozaria de tal prestígio intelectual para além dos círculos acadêmicos ortodoxos e do mercado financeiro que os governos poderiam prescindir de participar de uma organização multilateral, uma vez que os ganhos previstos pela ortodoxia econômica advindos da liberalização dispensariam a busca de segurança jurídica e contrapartidas econômicas. Mesmo sendo de fácil implementação, e defendida pela ortodoxia como passaporte infalível para a convergência e a prosperidade, sua aplicação não é generalizada, pois há muito mais a se fazer para obter desenvolvimento do que simplesmente não fazer políticas de desenvolvimento. A história do FMI mostra que na verdade muitos PEDs tomaram medidas de austeridade e liberalização comercial como condição imposta para terem acesso a socorros em moeda conversível.

3.4 OCDE como instrumento da “retirada da escada”

A defesa da adesão ressalta que a OCDE atua como Secretariado do G20, apontado otimistamente como mais importante fórum da governança mundial na atualidade, mas vale notar que o Brasil é membro do G20 pela importância de sua economia e não está alijado do seu processo decisório, tendo autonomia formal para apresentar propostas de seu interesse. Já sobre a internacionalização da economia brasileira demandar maior interligação do país às negociações e maior participação em entidades globais que formulam regras sobre as atividades econômicas, a ideia de que o Brasil ficaria isolado não aderindo à OCDE merece reparos. Não há evidência de que a OCDE seja organização escolhida como fórum de uma reforma pró-desenvolvimento dos temas de comércio e investimento globais, nem que determine a pauta do G20. Ademais, a estratégia dos EUA parece seguir apontando para negociações bilaterais (como no novo NAFTA negociado com mão de ferro com México e Canadá), sem privilégio para fórum em que tenha que se submeter a decisões plurilaterais. Nesse sentido, com a China como alvo principal, os EUA experimentaram pouco avanço em GT formado em 2012 e que tinha como oferta reformar o Consenso sobre exportações da OCDE, com a China defendendo espaços de política para seus interesses de desenvolvimento. Além disso, sobre ter mais influência global, como a adesão pressupõe a adequação prévia a demandas ofensivas dos desenvolvidos em vários temas econômicos chave abrangidos (como tarifas, propriedade intelectual, tributação, multinacionais, estatais, compras governamentais, exportações, conteúdo local), haverá bem menos a ser negociado pelo Brasil quando membro – relações internacionais não se concentram em prêmios a bom comportamento, mas em interesses vivos, não solucionados.

De fato, é duvidoso haver relação econômica especial dos EUA com antigos aliados anti-URSS por serem parceiros de OCDE. Os EUA têm se valido de políticas de desenvolvimento ativas que combinam proteção tarifária discriminatória para orientar investimentos internos e combater o efeito de importações sobre empregos dos cidadãos norte-americanos, com restrição a FDI

em setores estratégicos e manutenção de programas de investimento público orientador, que nos EUA têm como núcleo o setor de Defesa. Para afastar o risco de atraso, os EUA adotam medidas de reconhecida eficácia sem maior concertação, e usam seu poder para lidar com as consequências. Parte relevante das políticas dos EUA hoje se insere no paradigma desenvolvimentista, lapidado por teorias do desenvolvimento periférico (BIELSCHOWSKY, 1988; FONSECA, 2015) e que identifica no liberalismo um obstáculo ao desenvolvimento econômico e preconiza intervenção estatal, proteção tarifária e substituição de importações. De modo semelhante, outro país da OCDE, a Alemanha, anunciou que fará intervenção estatal via restrições e salvaguardas face a investimentos estrangeiros, bem como anunciou a criação de fundo para eventualmente garantir controle alemão de empresas campeãs nacionais (PÚBLICO, 2019), salvaguardando o interesse nacional¹⁹. Nesse quadro, se países desenvolvidos ameaçados em especial pela China deixam de lado o liberalismo, o que deve fazer o Brasil? Parece imprudente servir de esteio para o liberalismo, adotando práticas que países com mais capacidade de serem liberais estão abandonando, expondo perigosamente empresas e empregos nacionais. Sem ter posição privilegiada entre moedas, exportações livres do risco de volatilidade de preços e termos de troca, é ainda mais surpreendente deixar de lado preocupações desenvolvimentistas e as prescrições de política de que os desenvolvidos se valem, agora abertamente. Achar que “reforçar” a OCDE será benéfico a si é bastante duvidoso, vez que o norte da defesa da adesão é o Brasil “equiparar suas práticas às dos países mais desenvolvidos”. Isso afastará políticas que os desenvolvidos condenam sob o ponto de vista de um “campo nivelado de jogo”, mas que há farta evidência de que foram adotadas por esses países para se desenvolver (CHANG, 2003; MAZZUCCATO, 2013; WADE, 2014). Mas, como lembra Zero (2019), para o Brasil ser aceito, a OCDE

(...) avaliará se o Brasil está conforme com suas determinações de que os países-membros estejam comprometidos com a liberação da movimentação de capitais, com a inexistência de restrições a pagamentos e transferências ao exterior (nada de controle de capitais e de câmbio), a liberalização dos serviços financeiros ao capital internacional, a proteção efetiva e rígida, para além do que determina o acordo TRIPS da OMC (TRIPS plus), da propriedade intelectual (nada de quebra de patentes), etc.

Apesar da OCDE nascer para organizar uma relação temporariamente cooperativa entre EUA e países europeus para a contenção da URSS por meio de bases militares e padrões materiais de vida que precisavam ser melhores que no bloco soviético, hoje busca conter o uso de políticas para o *catch-up* de menos desenvolvidos. A regra do clube é que todos se comportem como já desenvolvidos, formalmente abrindo mão da adoção de políticas historicamente eficazes para redução da distância para os mais ricos, como essência do compromisso com um campo nivelado de jogo. Assim, não está acessível a um novo membro, no marco atual da OCDE, um paradigma de desenvolvimento a convite ou desenvolvimento em base colaborativa, como nos termos da

19 Outros países como EUA (Qualcomm-Broadcom) e França (estaleiro de Saint-Nazare) também se destacaram com intervenções contra aquisições de ativos de interesse estratégico, ao que passo que a China passou a analisar alterações de sua legislação sobre FDI e compras públicas.

caracterização proposta por Wallerstein (1979), e que fundamentou sua criação na esteira do Plano Marshall no pós IIª Guerra Mundial.

E ainda, como se pode fazer analogia entre aderir à OCDE e seu conjunto de recomendações e aderir a um novo acordo, vale considerar a advertência contundente da UNCTAD sobre o risco de perda de espaço de política:

(...) it is vital that countries have sufficient policy space to match the heightened ambitions of any new agenda (...) multilateral agreements should not encourage or push developing countries to relinquish policies that support economic development. (...) developing countries should carefully consider the loss of policy space when engaging in bilateral and regional trade and investment agreements. (...) Conventional wisdom suggests that accepting such stricter policy and regulatory commitments is necessary to attract foreign direct investment and to enable firms from developing countries to join global value chains. (UNCTAD, 2014b)

Como num acordo plurilateral, a adesão deve depender de haver evidências de que ela será benéfica a um modelo de desenvolvimento que se queira adotar. Para diminuir a distância para os desenvolvidos, é danoso que se adote regras de um campo de jogo nivelado que vedem a adoção de políticas para compensar o atraso, em resposta a particularidades e ao tamanho do hiato. Note-se que adotar recomendações que são via de regra iguais para todos os países, indistintamente do seu estágio de desenvolvimento, e sem contrapartidas palpáveis, configura arriscada erosão unilateral do espaço para ações efetivas do Estado modernizarem o país a ponto de torná-lo capaz de competir globalmente. Prescindir de políticas de promoção do desenvolvimento num momento de inflexão da ordem comercial e de investimento internacional é uma opção de alto risco. Não está claro qual seria o conjunto de capacidades favorecido pela adesão, e quais pré-condições, por exemplo, de infraestrutura e educacionais, deveriam ser criadas e nem muito menos quais delas o Estado brasileiro se engajará efetivamente em gerar, deixando-se o futuro para a resultante de decisões em especial estrangeiras não planejadas conforme o interesse nacional, cujo conteúdo e resultados para a estrutura produtiva são impossíveis de se projetar adequadamente. É interessante notar que, dentre os países considerados parceiros-chave da OCDE a partir de 2007 (África do Sul, Brasil, China, Índia e Indonésia), até aqui apenas o Brasil entrou na fila para aderir, sinalizando que PEDs de relevância crescente não demonstraram o mesmo interesse em se comprometer com “boas práticas”. Parece haver uma fragilidade básica na defesa da adesão, qual seja, a hipótese de que a liberalização seria etapa preparatória para o desenvolvimento de um país com graves atrasos, mesmo com tanta evidência de práticas antiliberais por países desenvolvidos ou em franco desenvolvimento²⁰. Elevar a produtividade e competitividade costuma ser esperado no debate como resultando da elevação do uso de bens

20 Segundo Medeiros (2016) o desenvolvimento segue requerendo macroeconomia expansiva voltada ao fortalecimento do mercado interno, política industrial e tecnológica e proteção à indústria nacional. Os instrumentos variam conforme a época, mas estes elementos têm de ser articulados para haver desenvolvimento. Nota o autor ainda ser irrefutável de que os países que mais cresceram e diversificaram sua estrutura produtiva mantiveram altas taxas de investimento público por longo tempo.

de capital e insumos intermediários importados em fases mais finais das cadeias produtivas, mas uma liberalização profunda eliminará parte da produção nacional, já que como resultado de choques de liberalização a demanda de bens finais é mais vazada para o exterior, e o aumento de produtividade dos setores nacionais de bens de capital e intermediários que fecharão as portas será zero, com perda de empregos e redução de efeitos multiplicador de consumo e acelerador de investimento (MEDEIROS e SERRANO, 2001). Do ponto de vista do desenvolvimento, buscar maior produtividade pela substituição por insumos importados deve ser objeto de política cuidadosa, com enfoques setoriais bem definidos, que planeje seus efeitos de modo a evitar a mera substituição de empresas e postos de trabalho nacionais, que coloca em xeque a própria razão socioeconômica de se adotar técnicas mais produtivas. De modo semelhante, a abordagem liberal defende que se faça o necessário para entrar nas cadeias globais de valor, mas não dá atenção a como lidar com desvantagens disto do ponto de vista distributivo, pela absorção de lucros e rendas em países centrais, cujas empresas líderes promovem o *outsourcing* protegidas por regras de propriedade intelectual e comércio de serviços e se valem de uma segmentação dos mercados de trabalho que, no fim das contas, pode configurar sério obstáculo ao desenvolvimento (SMICHOWSKI *et al.*, 2016; MEDEIROS e TREBAT, 2017).

Apostar que a adesão atrairá vultosos investimentos estrangeiros que definirão uma modernização consistente com crescimento sustentável de longo prazo é uma aposta de alto risco e que pode penalizar pesadamente o país. Evidência disso pode ser uma breve análise do Chile, citado como exemplo de desenvolvimento fomentado pela condição de membro da OCDE, e com países que não se notabilizam por adotar políticas próximas às da OCDE, os RICS (Rússia, Índia, China e África do Sul). Thorstensen e Gullo (2018) citam a experiência de adesão do Chile em maio de 2010, mas não analisam se a adesão em si trouxe ganhos efetivos àquele país. Conforme Ribeiro (2020), no Chile pós OCDE, benefícios alardeados no debate brasileiro, como melhora do *rating* soberano, aumento no ritmo de crescimento, elevação na entrada de FDI e elevação dos fluxos de comércio (VELASCO JR, 2017), foram desditos por indicadores macroeconômicos, pelo que a experiência chilena não foi em nada parecida com o otimismo inicial da presidente Bachelet e não parece convincente para a defesa da adesão brasileira. Ademais, analisando o caso dos BRICS, a média das taxas de crescimento do PIB e a evolução da participação no comércio de bens dos RICS (i.e., Rússia, Índia, China e África do Sul) mostram avanços no século XXI em relação aos países da OCDE, parecendo ao Brasil ser melhor copiar políticas não da OCDE, mas sim dos demais países dos BRICS. Por fim, vale lembrar que após 2003 o Brasil teve bons resultados macroeconômicos, com crescimento da renda per capita, redistribuição de renda e acúmulo de reservas internacionais, com políticas reprovadas em *Economic Surveys* (OCDE, 2018). Porém, em especial após 2010, políticas macroeconômicas referendadas pela OCDE produziram reviravolta, com políticas fiscais contracionistas que frearam o crescimento (MELIN e SERRANO, 2016). De fato, Serrano e Summa (2018) apontam que a partir de 2011 a política econômica passou a incluir contenção do investimento público e do crédito, medidas coerentes com o preconizado por seguidas edições do *Economic Survey* da OCDE como forma de contenção da relação dívida/PIB²¹. Essa política foi aprofundada a partir de 2015, com forte ajusta-

21 Como exemplo, nas recomendações sobre políticas macroeconômicas do *Economic Survey Brazil* de nov/2015: “Implement the fiscal adjustment

mento fiscal empreendido pelo Ministério da Fazenda. O trágico crescimento do PIB real e a explosão do desemprego que se seguem desencorajam a adoção de recomendações *OECD-friendly*.

4. CONCLUSÃO

O benefício de tomar parte de instituições internacionais em cada momento histórico depende do projeto de desenvolvimento do país e da conjuntura geopolítica. O debate crítico a respeito deve conter análise sobre em que circunstâncias se deve aderir ou não a acordos. Parte relevante da argumentação pró-adesão à OCDE esbarra em evidências que as contradizem, e a argumentação a favor da adesão está feita de modo insatisfatório, sem referência a um plano de desenvolvimento nacional, fundamental até para nortear termos de uma negociação de adesão. A importância do espaço de política para qualquer projeto nacional de desenvolvimento econômico está documentada na literatura econômica sobre desenvolvimento, e com a eventual adesão o espaço de política será afetado de modo significativo. Se o país entende que uma prática é benéfica, ele pode voluntariamente adotá-la, sem necessidade de se comprometer politicamente com o conjunto das práticas aderindo à Organização, evitando pôr em risco seu status de PED e se colocar sob monitoramento. Dado que a baixa competitividade apontada na economia nacional, fomentada por resultados insatisfatórios de crescimento do PIB pós 2011 que retardaram ou retrocederam o desenvolvimento, não foi revertida com o aprofundamento já ocorrido de várias práticas preconizadas pela OCDE, cabe julgar se o Brasil já não foi longe demais na adoção dessas práticas. Como alternativa, pode-se absorver a experiência de outros PEDs nas últimas décadas e definir um plano nacional de desenvolvimento que sirva de parâmetro à análise da vantajosidade de qualquer acordo internacional, mais do que meramente internalizar recomendações de países já desenvolvidos. Ao promover a expectativa de que a adoção das práticas OCDE será passaporte para o desenvolvimento, promove-se que o Brasil se comprometa a colocar suas políticas em linha com práticas liberais recomendadas por países que na prática por muitas décadas adotaram e hoje voltam a adotar políticas antiliberais. Arrisca-se assim uma retirada voluntária da escada, aceitando um campo de jogo nivelado acima do seu alcance, com os melhores equipamentos já do lado dos competidores.

REFERÊNCIAS

- AKYÜZ, Y. (2014). *Liberalization, Financial Instability and Economic Development*. South Centre, Geneva. Anthem Press.
- _____ (2015). *Foreign Direct Investment, Investment Agreements, and Economic Development: in line with medium term objectives, including a stabilisation of gross debt*. Já em 2018: "Implement the planned fiscal adjustment through permanent spending cuts".

- Myths and Realities*, *Ekonomi-tek - International Economics Journal*, Turkish Economic Association, vol. 4(1), pages 1-47, January.
- ANDREONI, A.; CHANG, H.J. (2016). *Industrial Policy in a Changing World: Basic Principles, Neglected Issues and New Challenges*. In Cambridge Journal of Economics 40Years Conference, CPES.
- _____ (2018). *The political economy of industrial policy: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management*. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0954349X18303369>>. Acesso em: 18/11/2020.
- ARIDA, P. (2003). *Por uma moeda plenamente conversível*. *Revista de Economia Política*, 23(3), pp.135-142.
- BBC (2017). *Os prós e contras de o Brasil entrar na OCDE, o 'clube dos ricos'*. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-40140913>>. Acesso em: 18/11/2020.
- BIELSCHOWSKY, R. (1988). *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro, Editora Contraponto.
- _____ (Coord.) (2013). *Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia*. Brasília, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.
- BLOOMBERG (2020). *U.S. to Prioritize Brazil Over Argentina in OECD Reversal*. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-01-15/u-s-to-prioritize-brazil-over-argentina-in-oecd-bid-reversal>>. Acesso em: 18/11/2020.
- CAMEX (2020). *Diretrizes da OCDE e o PCN Brasil*. Disponível em: <<http://cames.gov.br/sinve/diretrizes-da-ocde-e-o-pcn-brasil>>. Acesso em: 19/11/2020.
- CAPOBIANCO, A.; H. CHRISTIANSEN (2011). *Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options*. OECD Governance Working Papers, Nº 1, OECD Publishing.
- CHANG, H.J. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Anthem Press, London.
- _____ (2003). *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*. Zed Books. London and New York.
- COZENDEY, C.M. (2017). *O pedido de adesão do Brasil à OCDE: Aceder a quê? Aceder por quê?* In RBCE, nº 132, jul-set.
- FABRY, E.; TATE, E. (2018). *Saving the WTO Appellate Body or returning to the wild west of trade?* Jacques Delors Institute, Policy Paper 225.
- FERREIRA, A.N. (2018). *Um Brasil renovado numa OCDE renovada*, *Jornal Estado de SP*. Disponível em: <<https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,um-brasil-renovado-numa-ocde-renovada,70002152165>>. Acesso em: 18/11/2020.
- FGV (2017). OECD: *Dialogue on Trade in Brazil - New Challenges in International Trade*. E-book, nov/2017.
- FOLHA (2018). *Adesão à OCDE pode baixar juros da dívida brasileira, diz BC*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/02/adesao-a-ocde-pode-baixar-juros-da-divida-brasileira-diz-bc.shtml>>. Acesso em: 18/11/2020.
- _____ (2019a). *EUA pressionam contra vantagens comerciais que beneficiam o Brasil*. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/03/eua-pressionam>>

- contra-vantagens-comerciais-que-beneficiam-o-brasil.shtml>. Acesso em: 19/11/2020.
- _____ (2019b). *Estados Unidos querem concessão na OMC para apoiar Brasil na OCDE*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/03/estados-unidos-querem-concessao-na-omc-para-apoiar-brasil-na-ocde.shtml>>. Acesso em: 19/11/2020.
- FONSECA, P. (2015). *Desenvolvimentismo: a construção do conceito*. IPEA-TD 2103.
- FREITAS, F., MEDEIROS, C.; SERRANO, F. (2016). *Regimes de política econômica e o descolamento da tendência de crescimento dos países em desenvolvimento nos anos 2000*. In: Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro. Vol 5 - Continuidade e mudança no cenário global: desafios à inserção do Brasil. CGEE.
- FT (2019). *Europe first: how Brussels is retooling industrial policy*. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/140e560e-0ba0-11ea-bb52-34c8d9dc6d84>> Acesso em: 18/11/2020.
- GALLAGHER K. (2014), *Ruling Capital. Emerging Markets and the Reregulation of Cross-Border Finance*. Cornell University Press.
- HE, J. (2015). *The WTO and Infant Industry Promotion in Developing Countries. Perspectives on the Chinese large Civil Aircraft*. Routledge, London.
- LIST, G. F. (1989), *Sistema Nacional de Economia Política*. Os Economistas, Nova Cultural.
- MAZZUCCATO, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Public Affairs, Perseu Books Group.
- MEDEIROS, C.A. (2016). *O Desenvolvimento no Século XXI: Entrevista com Carlos Medeiros*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=x1kISq4FEkw>> Acesso em 19/11/2020.
- MEDEIROS, C.A.; SERRANO, F. (2001). *Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil*. In: FIORI, J.; MEDEIROS, C. (eds.). *Polarização Mundial e Crescimento*, Vozes.
- MEDEIROS, C.A.; TREBAT, N. (2017). *Finance, Trade, and Income Distribution in Global Value Chains: Implications for Developing Economies and Latin America*. Instituto de Economia da UFRJ, TD 002/2017.
- MELIN, L. E.; SERRANO, F. (2016), *Aspectos Políticos do Desemprego: A Guinada Neoliberal do Brasil*. Disponível em: <https://www.excedente.org/wp-content/uploads/2016/04/Aspectos-Pol%C3%ADticos-do-Desemprego-_MELIN-SERRANO-_12-2015_.pdf>. Acesso em: 19/11/2020.
- OECD (2012a). *Competitive Neutrality- maintaining a level playing field between public and private business*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corporate/50302961.pdf>>. Acesso em: 18/11/2020.
- _____ (2012b). *State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications – An Interim Report*. TAD/TC/WP (2012)10, Paris, June 2012.
- _____ (2015a). *Lançamento do Programa de Trabalho Brasil-OCDE 2016-2017*. 2015, disponível em <<https://www.oecd.org/brazil/lancamento-do-programa-de-trabalho-brasil-ocde-2016-2017.htm>>. Acesso em: 18/11/2020.
- _____ (2015b). *Roundtable on Competitive Neutrality in Competition Enforcement-Note by Brazil*. Junho 2015. Disponível em: <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WD\(2015\)25&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WD(2015)25&docLanguage=En)>. Acesso em: 18/11/2020.
- _____ (2018). *OECD Economic Surveys: Brazil*. 2018. OECD iLibrary.

- _____ (2019a). *History*, Disponível em: <<https://www.oecd.org/about/history/> on-line – OCDE.org>. Acesso em: 18/11/2020.
- _____ (2019b). *How we work*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/how-we-work/>>. Acesso em: 18/11/2020.
- OSTRY, J.D.; LOUNGANI, P.; FURCERI, D. (2016). *Neoliberalism: Oversold?* IMF Finance & Development, June 2016, Volume 53, Number 2.
- PÚBLICO (2019). *Alemanha cria fundo para proteger empresas de aquisições estrangeiras*. Fevereiro 2019. Jornal Público, Disponível em: <<https://www.publico.pt/2019/02/05/economia/noticia/alemanha-cria-fundo-protoger-empresas-aquisicoes-estrangeiras-1860851>>. Acesso em: 19/11/2020.
- RIBEIRO, R. (2020). *Os exemplos do Chile e dos RICS nos anos recentes recomenda a adesão brasileira à OCDE? Uma análise crítica*. SSRN. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3542734>>. Acesso em: 19/11/2020.
- SERRANO, F.; SUMMA, R. (2018). *Conflito Distributivo e o Fim da “Breve Era de Ouro” da Economia Brasileira*. 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/nec/v37n2/1980-5403-nec-37-02-175.pdf>>. Acesso em: 19/11/2020.
- SMICHOWSKI, B. C.; DURAND, C.; KNAUSS, S. (2016). *Uneven Development Patterns in Global Value Chains: an empirical inquiry based on a conceptualization of GVCs as a specific form of the division of labour*. 2016. Document CEPN n° 2016-06, Université Paris Nord.
- UNCTAD (2014a). *Trade and Development Report, 2014*. UN, New York and Geneva.
- _____ (2014b). *UNCTAD/PRESS/PR/2014/031*. Press Release, Geneva, Sep/2014.
- UNCTAD (2015). *Trade and Development Report, 2015*. UN, New York and Geneva.
- THORSTENSEN, V., CORTELLINI, A.; GULLO, M.F. (2018). *A OCDE como fórum de governança das empresas multinacionais*. FGV/CCGI, Working Paper n° 11.
- THORSTENSEN, V.; GULLO, M.F. (2018). *O Brasil na OCDE: membro pleno ou mero espectador?* FGV/CCGI, Working Paper n° 8.
- _____ (2019). *OCDE e os Códigos de Capitais e Intangíveis: Código de Liberalização de Movimento de Capitais e Códigos de Operações Correntes Intangíveis*. April, Working Paper (FGV Series n. 499).
- TREBILCOCK, M.; HOWSE, R. (2005). *The Regulation of International Trade*. 3rd Edition, 2005, Routledge.
- FEDERAL REGISTER (2020). *USTR - Designations of Developing and Least Developed Countries Under the Countervailing Duty Law*. Disponível em: <https://ustr.gov/sites/default/files/Designations_Notice_2020-02524.pdf>. Acesso em: 19/11/2020.
- VELASCO JR., P.A. (2017). *A Agenda e os Desafios da Adesão do Brasil à OCDE*. CEBRI, agosto de 2017. Disponível em: <<http://midias.cebri.org/arquivo/BreakingNews9.pdf>>. Acesso em: 19/11/2020.
- WADE, R. (2014). *The paradox of US industrial policy: The developmental state in disguise*. In Salazar Xirinachs, JM *et al* (eds). *Transforming Economies: Making Industrial Policies Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO-UNCTAD.
- WALLERSTEIN, I. (1979). *The Capitalist World-Economy (Studies in Modern Capitalism)*. Cambridge University Press.
- WTO (2002). *The Legal Texts*, WTO Secretariat, 2002, Geneva. Disponível em: <<https://>

- www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm>. Acesso em: 19/11/2020.
- _____ (2004). *A Handbook on the WTO Dispute Settlement System*, WTO, Geneva.
- _____ (2018). *World Trade Statistical Review 2018*. UN, Geneva.
- _____ (2020a). *Agreement on Government Procurement*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm>. Acesso em: 19/11/2020.
- _____ (2020b). *Government Procurement and the GATS*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gpserv_e.htm>. Acesso em: 19/11/2020.
- ZERO, M. (2019). *Ao romper com países parceiros na OMC e se aliar aos EUA na OCDE, Brasil terá prejuízo histórico*. 2019. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/blog/ao-romper-com-paises-parceiros-na-omc-e-se-alisar-aos-eua-na-ocde-brasil-tera-prejuizo-historico>>. Acesso em: 19/11/2020.