

DAS IDÉIAS À AÇÃO:
O PAPEL CATALISADOR DA UNCTAD NA GERAÇÃO DA PROBLEMÁTICA DO DESENVOLVIMENTO¹

*Manuela Tortora*²

Na década de 1960, as discussões internacionais sobre questões econômicas priorizaram dois grandes fenômenos: as relações Norte/Sul e seu corolário, o interesse no desenvolvimento. Quarenta anos depois, muitas dessas questões foram identificadas, algumas foram solucionadas, mas outras surgiram e precisam ser enfrentadas. O desenvolvimento é uma meta fugidia. O pensamento sobre os problemas do desenvolvimento está em constante evolução, impulsionado por mudanças na natureza dos processos econômicos e enriquecido pela experiência adquirida no campo das políticas de desenvolvimento.

Como as questões sobre o desenvolvimento são levantadas, identificadas, justificadas, moldadas em posições e propostas, e então injetadas nos mecanismos de tomada de decisão? Desde 1964, a UNCTAD vem contribuindo para a formulação da agenda do desenvolvimento no plano internacional.

A UNCTAD XI IMPULSIONOU A AGENDA DO DESENVOLVIMENTO

A recente XIª Conferência Ministerial da UNCTAD (São Paulo, 13-18 de junho de 2004) contribuiu para reforçar a relevância do multilateralismo como forma de garantir a convergência internacional das políticas e de promover os interesses dos países em desenvolvimento. A Conferência reiterou novamente que o desenvolvimento tem de ser posto no centro das negociações comerciais e identificou questões centrais na problemática atual do desenvolvimento. Nos anos vindouros, muitas dessas questões incluídas na agenda da UNCTAD XI aparecerão em outros fóruns multilaterais e regionais, serão refinadas por novos debates e pesquisas, e desempenharão um papel nas futuras negociações econômicas, financeiras e comerciais. Entre as idéias da agenda do desenvolvimento discutidas na UNCTAD XI, há uma elevada probabilidade das seguintes aparecerem com frequência em futuros encontros e negociações internacionais:

- **As três dimensões inter-relacionadas de “coerência” nas políticas necessárias para se atingir resultados em desenvolvimento:** (i) as estratégias nacionais de desenvolvimento precisam ser apoiadas em processos internacionais que contribuam para o desenvolvimento; (ii) as políticas de comércio e investimento precisam se apoiar mutuamente sob abordagens integradas; e (iii) a melhoria da capacidade da oferta (vale dizer, investir na competitividade das exportações, em redes empresariais, na transferência de tecnologia e na diversificação da própria oferta) é crucial para obter vantagens das oportunidades de acesso ao mercado.

¹ Uma versão resumida deste artigo foi publicada em espanhol em *Puentes*, v. 4, jul./ago. 2004, p. 14-15. Traduzido do inglês por Eduardo Henrik Aubert (E-mail: eduardoaubert@yahoo.com.br). Revisão técnica de Mário Ferreira Presser.

² Chefe do Serviço de Cooperação Técnica, UNCTAD. As opiniões da autora não representam necessariamente as opiniões da UNCTAD.

- **O papel crescente do regionalismo na formação de uma “nova geografia econômica internacional”:** A UNCTAD XI enfatizou que os processos regionais e bilaterais de relações comerciais e de investimento, Norte/Sul e Sul/Sul, podem ter um maior impacto no desenvolvimento do que os acordos multilaterais. A nova rodada de negociações comerciais Sul/Sul (Sistema Global de Preferências Comerciais – SGPC) iniciada em São Paulo, se tornará um instrumento central na transformação dos fluxos econômicos entre os países em desenvolvimento.
- **A dependência das “commodities” continua a determinar a estrutura econômica, o desempenho comercial e as perspectivas de desenvolvimento de muitos PMAs (Países Menos Avançados):** o algodão esteve recentemente no centro das atenções, mas outras “commodities”, como o açúcar, demonstrarão outra vez nos próximos meses e anos que essa questão não pode ser deixada de lado em qualquer agenda internacional do desenvolvimento. Neste sentido, uma Força Tarefa Internacional sobre “commodities” foi criada durante a Conferência.
- **A necessidade de se permitir aos países em desenvolvimento “espaço político” para políticas econômicas nacionais,** vale dizer, maior escopo para políticas de desenvolvimento industriais, comerciais e de investimentos que levem em consideração os potenciais de desenvolvimento específicos de cada país e suas circunstâncias sócio-econômicas.

Outras preocupações dos países em desenvolvimento levantadas na UNCTAD XI incluem *inter alia*: a necessidade da elaboração de indicadores do desenvolvimento que permitam uma avaliação qualitativa e quantitativa da integração no sistema comercial; as implicações das novas exigências de segurança para as políticas de facilitação do comércio e de transporte dos países em desenvolvimento; e as responsabilidades corporativas sociais e ambientais. As relações entre comércio e pobreza, comércio e gênero, bem como entre comércio e indústrias criativas, também foram discutidas na Conferência, mostrando novas direções para pesquisadores e formuladores de políticas. Por fim, a UNCTAD XI foi a primeira Conferência da UNCTAD que incluiu na sua agenda um item sobre parcerias entre governos, organizações internacionais, comunidades de negócios e acadêmicas, junto com uma participação muito ampla e pró-ativa da sociedade civil (academia, comunidade de negócios, ONGs do mundo inteiro) em todos os componentes da Conferência.

NECESSITAMOS UM QUADRO CONCEITUAL PARA ASSEGURAR QUE DEBATES E PESQUISAS SOBRE A PROBLEMÁTICA DO DESENVOLVIMENTO CONDUZAM EFETIVAMENTE A NEGOCIAÇÕES E POLÍTICAS

Os temas do desenvolvimento referidos acima abarcam um amplo espectro: (a) políticas nacionais e internacionais (políticas comerciais, financeiras, industriais, sociais e ambientais); (b) questões que envolvem a formulação de políticas econômicas e problemas que demandam regulação. Uma coisa é trocar opiniões e alcançar um consenso entre países sobre a importância e o escopo da problemática do desenvolvimento, como feito na UNCTAD XI; outra coisa é garantir que as questões relevantes sejam internalizadas nas organizações internacionais pertinentes e que cheguem às mesas de negociação. Cada uma dessas questões tem sua natureza própria e requer tratamento em fórum apropriado, com soluções adequadas.

Elaborar um quadro conceitual para identificar, definir, avaliar e finalmente transformar cada questão relativa ao desenvolvimento em propostas de negociação e em mandatos efetivos para tais negociações não é uma tarefa simples. É necessário intensificar a pesquisa sobre muitos tópicos do desenvolvimento para que se determinem quais são os problemas puramente domésticos, a serem resolvidos no âmbito nacional, e quais são aqueles ligados ao ambiente econômico internacional. Além disso, alguns problemas do desenvolvimento originam-se de negociações internacionais que enfrentam impasses, mas que não exigem acordo para novos mandatos negociadores, enquanto que há diversas questões relativas ao desenvolvimento que mereceriam inclusão na agenda de negociações. A escolha do fórum internacional onde uma questão específica deve ser tratada requer um exame cuidadoso das opções disponíveis. Algumas questões podem ser mais facilmente tratadas nos fóruns internacionais apropriados do que outras (por exemplo, restrições do lado da oferta não serão tratadas pela OMC); outras são apresentadas nos níveis bilateral ou regional, quando não podem ser solucionadas de maneira realista sem um acordo multilateral.

Há numerosos exemplos mostrando como é fácil misturar essas categorias: as complexidades intrínsecas das questões e dos processos do desenvolvimento, que habitualmente têm diversas dimensões ao mesmo tempo, precisam ser tratadas simultaneamente por diversas políticas. Maior clareza e visão de longo prazo nas estratégias nacionais e internacionais dos países assegurariam uma melhor adequação entre instrumentos, fóruns e objetivos. Por vezes, os negociadores misturam essas categorias ou as utilizam mal por razões táticas, para melhorar suas posições nas mesas de negociação ou para dar maior ênfase a objetivos específicos, negligenciando o quadro mais amplo. Países em desenvolvimento parecem investir mais energia em melhorar o acesso aos mercados de suas exportações na OMC do que em garantir, nas instituições financeiras internacionais, o financiamento para o desenvolvimento de que necessitam para melhorar sua capacidade oferta. Muitas confusões e falsas expectativas poderiam ser evitadas, se os problemas econômicos que se originam de debilidades estruturais (como restrições do lado da oferta ou mercados internacionais distorcidos) não fossem apenas tratados com medidas compensatórias de curto prazo. Da mesma forma, obrigações legais, por definição, acarretam compromissos precisos e previsíveis, estabelecidos por regras claras, enquanto que assimetrias econômicas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento não são tão facilmente identificadas e avaliadas. Provisões de “melhor empenho”³ são mais fáceis de se esboçar do que cláusulas estabelecendo direitos e deveres indiscutíveis: muitos dos problemas do desenvolvimento encontram-se nessa categoria de regras incertas, mesmo quando há suficiente evidência econômica explicando sua natureza.

A definição clara da problemática do desenvolvimento importa tanto quanto o fórum em que é levantada. Mas a dimensão temporal também é importante: como determinar quando um problema do desenvolvimento deve ser levantado no nível internacional? Primeiramente, quando a pesquisa produz dados ou indicadores mostrando que as regras e as políticas internacionais não contribuem para o desenvolvimento. Em segundo lugar, quando as regras internacionais existentes são insuficientes para se resolver o problema. Finalmente, quando novas questões associadas ao desenvolvimento precisam ser tratadas por novas regras e políticas: como ficou evidenciado na UNCTAD XI, a agenda do desenvolvimento está em constante mutação e requer novas ações. A noção de desenvolvimento está relacionada a um conjunto em permanente evolução de indicadores

³ O termo original é *best endeavour*, empregado com freqüência nos Acordos do GATT.

econômicos quantificáveis, como crescimento, associado a valores sociais e políticos não quantificáveis, como equidade e governança. Enquanto nos conscientizamos da complexidade do processo de desenvolvimento, os objetivos do desenvolvimento passam a visar padrões mais altos e multifacetados.

Dificuldades adicionais para se transformar um problema do desenvolvimento em um mandato de negociação e, esperançosamente, num instrumento internacional consensual, derivam de questões procedimentais que impedem decisões de natureza mais substantiva: a inclusão de um tema do desenvolvimento em determinadas agendas internacionais demanda, por si só, um processo de negociação que exige uma boa compreensão do que implica. A UNCTAD desempenhou e continuará a desempenhar um papel-chave no processo de passar do debate sobre as políticas de comércio, investimento e desenvolvimento, para negociações e tomada de decisões nos organismos internacionais responsáveis pelas ações no financiamento do desenvolvimento e na elaboração das normas econômicas.

OS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO FUNDAMENTAM-SE EM PROJETOS POLÍTICOS E SOCIAIS

A convergência entre a definição da problemática do desenvolvimento, a identificação do seu fórum apropriado, do seu *timing* e a formulação de soluções, não ocorre facilmente. Seria interessante monitorar, nos próximos meses e anos, como e em que medida a problemática do desenvolvimento levantada na UNCTAD XI logrará atingir essa convergência, mostrando vida própria fora do âmbito da própria UNCTAD, em outros organismos multilaterais e regionais.

Essa convergência, para ser alcançada, exige um contexto mais geral que ultrapassa os limites das negociações internacionais e das ações nacionais de curto prazo. Em sua mensagem à UNCTAD XI, o economista brasileiro Celso Furtado lembrou que a formulação de normas e políticas orientadas para o desenvolvimento, nos planos nacional e internacional, tem que estar enraizada em visões políticas e sociais: “*a dimensão política do processo de desenvolvimento não pode ser evitada (...) apenas onde houver um projeto social subjacente ocorrerá o real desenvolvimento, que não se confunde com o ‘crescimento econômico’, geralmente o resultado de uma mera modernização das elites.*”