

# Economia Política Internacional

Análise estratégica

n. 2 - julho a setembro/2004

Publicação trimestral



*"Renovar nossas idéias é um imperativo"*  
Raúl Prebisch (1901-1986)



UNICAMP  
INSTITUTO DE ECONOMIA

**Centro de Estudos de Relações  
Econômicas Internacionais - CERI**

Campinas - São Paulo

**Diretor do Instituto de Economia da UNICAMP**

*Prof. Dr. Marcio Percival Alves Pinto*

**Diretor Associado**

*Prof. Dr. Jorge Ruben Biton Tapia*

**Diretor Executivo do CERI**

*Prof. Dr. José Carlos de Souza Braga*

**Professores**

*Ana Lúcia Gonçalves da Silva*

*Antonio Carlos Macedo e Silva*

*Fernando Nogueira da Costa*

*José Maria Ferreira Jardim da Silveira*

*José Pedro Macarini*

*José Rubens Dória Porto*

*Luciano Galvão Coutinho*

*Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo*

*Márcio Wohlers de Almeida*

*María Alejandra Caporale Madi*

*Mariano Francisco Laplane*

*Mário Ferreira Presser*

*Nelson Prado Alves Pinto*

*Pedro Paulo Zahluth Bastos*

*Rinaldo Barcia Fonseca*

*Rogério Pereira de Andrade*

*Simone Silva de Deos*

*Wilson Cano*

**Secretaria do CERI**

*Helena Lopes da Silva Brigante*



**Projeto gráfico-visual/Normalização/Editoração eletrônica**

*Célia Maria Passarelli* (Secretaria de Publicações)



Unicamp – Instituto de Economia

Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais – [CERI](#)

Cidade Universitária Zeferino Vaz

☒ Caixa Postal 6135 ☎ (019) 3788.5731 📠 (019) 3289.1512 📧 [ceri@eco.unicamp.br](mailto:ceri@eco.unicamp.br)  
13083-857 – Campinas, São Paulo – Brasil

# Economia Política Internacional

Análise estratégica

n. 2 – julho a setembro de 2004

Publicação Trimestral do

Centro de Estudos de Relações  
Econômicas Internacionais - CERI



UNICAMP  
Instituto de Economia

## SUMÁRIO

=

### EDITORIAL

Subdesenvolvimento ..... 1

*José Carlos de Souza Braga*

UNCTAD – passado e presente:  
nossos próximos quarenta anos ..... 3

*Rubens Ricupero*

Das idéias à ação: o papel catalisador da  
UNCTAD na geração da problemática do  
desenvolvimento ..... 17

*Manuela Tortora*

Petróleo: concorrência, regulação e  
estratégia ..... 21

*Ernani Teixeira Torres Filho*

O Acordo da Basiléia de 2004: uma  
revisão em direção às práticas  
de mercado ..... 27

*Ana Rosa Ribeiro de Mendonça*

Um breve guia para o Acordo-Quadro  
firmado na OMC em 1º de agosto ..... 38

*Mário Ferreira Presser*

A ALCA entre a Rodada do  
Desenvolvimento da OMC e o  
Regionalismo Unilateral dos EUA ..... 47

*Pedro Paulo Zahluth Bastos*

## EDITORIAL

### SUBDESENVOLVIMENTO

*José Carlos de Souza Braga*<sup>1</sup>

O Brasil e os países latino-americanos necessitam, mais uma vez, rediscutir a fundo o complicado par **desenvolvimento** e **subdesenvolvimento** no movimento capitalista mundial. Salvo para os adeptos do estagnacionismo econômico do capitalismo – há sempre alguns de plantão ! – o Brasil, e até a Argentina, como era de se esperar, retomam taxas de crescimento do PIB compatíveis com o medíocre comportamento mundial dessas taxas nas últimas décadas. Problema: elas em si sempre serão insuficientes para nossos países. Afinal, se as taxas do “milagre econômico” brasileiro dos anos 1970 e as de outros períodos pretéritos o foram, o que dizer das atuais?. Mas, como se sabe, o problema do capitalismo brasileiro como de outros semelhantes não é o de falta de crescimento.

O problema é que há décadas não se tem resolvido questões sociais básicas e econômico-financeiras, com ou sem crescimento, com taxas mais ou menos elevadas. Qual o avanço na distribuição de renda, no saneamento básico, no acesso à medicina? Qual o avanço no padrão de financiamento menos dependente e vulnerável à instabilidade internacional? Qual a conquista na geração endógena de inovação? Qual a evidência de que já tenhamos um padrão monetário estável e não apenas um regime de baixa inflação e baixo crescimento?

<sup>1</sup> Diretor Executivo do CERI.

Outro problema é imaginar que possamos imitar China, Índia ou qualquer outra exceção nacional que represente países em desenvolvimento com elevadas taxas de expansão, sob condições muito particulares tanto nacionais quanto de inserção político-econômica na globalização.

É falacioso supor que vários desses países podem ter o mesmo comportamento exportador e que isso, dessa maneira “mercantilista”, constituir-se-ia na saída a ser imitada. No limite, significa pensar apenas o plano nacional e esquecer a economia mundial como a interação de várias nações heterogêneas, em competição entre si, competição essa inclusive entre as menos desenvolvidas por acesso aos mercados dinâmicos do mundo desenvolvido. Competição de tal ordem que tem na cúpula do poder um *hegemon* ou um país imperial a comandar o dinheiro internacional – o dólar, no caso – e mercadorias vitais como o petróleo.

Nesta edição são examinadas as dimensões institucionais, comerciais, financeiras e de negociação no bojo das quais têm sido decididas as trajetórias dos países em busca do desenvolvimento. O balanço é preocupante como perceberão os leitores.

UNCTAD, CEPAL, GATT, OMC, Acordo da Basileia são siglas importantes na construção antiga e recente dessas trajetórias. Não há dúvida de que se avançou comparativamente à primeira metade do século XX. Mas, o subdesenvolvimento segue atormentando as maiorias e subjugando nações. Persiste o subdesenvolvimento em distintas configurações nacionais e internacionais impedindo que as questões possam ser resumidas ao problema do crescimento.

A realidade e o debate empobreceram tanto que defender regime de baixa inflação e baixo crescimento **versus** regime de baixa inflação e alto crescimento pode virar divisor político-ideológico. O corte é mais complexo. Mas, fato é que, de verdade, o que está em questão é como afinal, “globalmente”, e não esta ou aquela nação, apenas, se pode e se deve repensar a superação do subdesenvolvimento nos marcos do capitalismo ou – sabe-se lá quando! – fora deles.

Por tudo isso é urgente considerar o alerta de Raúl Prebisch citado no artigo de Rubens Ricupero e reproduzido na capa desta edição de número 2 da carta de análises estratégicas do CERI.

UNCTAD – PASSADO E PRESENTE:  
NOSSOS PRÓXIMOS QUARENTA ANOS<sup>1</sup>

*Rubens Ricupero*<sup>2</sup>

**E**u sempre gostei de como Ramón Cárcano, um diplomata argentino e um cavalheiro da velha escola, intitulou sua autobiografia. Com uma encantadora mistura de humor, ironia e otimismo, ele a chamou *Mis primeros ochenta años – Meus primeiros oitenta anos*. Isso é o dobro do tempo de existência da UNCTAD – razão suficiente, em nosso caso, para chamar o volume que nós estamos lançando hoje de *Nossos primeiros quarenta anos*. Por outro lado, o que realmente conta são os próximos quarenta anos, por que esse é o único fragmento do tempo fugidioso sobre o qual nós ainda podemos esperar fazer algo.

Sendo assim, vou tentar não repetir o que eu disse no prefácio sobre meus nove anos na UNCTAD, sobre seu papel em evolução como um fórum para deliberações intergovernamentais, sobre o que Celso Lafer, o antigo Ministro de Relações Exteriores do Brasil, chamou de “sua tensão criativa” com a GATT e, posteriormente, com a OMC, e seus constantes esforços para trazer a perspectiva do desenvolvimento para as negociações comerciais. Esses assuntos estão mais bem desenvolvidos no prefácio e, exceto quando necessário, não me referirei a eles aqui hoje.

Muitos do que me precederam nesta série de conferências são estudiosos de grande prestígio acadêmico. Esse não é, obviamente, o meu caso. Os comentários que vou fazer são de outra natureza são reflexões pessoais inspiradas pelos ensinamentos de Raúl Prebisch, que tentam captar o que já mudou e o que ainda está mudando na realidade que dará forma ao trabalho da UNCTAD nos próximos quarenta anos, para ser um pouco presunçoso. Dividirei esta apresentação em quatro partes: (1) o legado duradouro de Prebisch; (2) as mudanças na realidade com que ele lidou e os desafios intelectuais que elas representaram; (3) a evolução mais recente do sistema internacional e seu significado para o desenvolvimento; e (4) algumas observações finais sobre como vejo a essência do processo de desenvolvimento.

## **1 O LEGADO DURADOURO DE PREBISCH**

O legado mais duradouro de Raúl Prebisch foi seu comprometimento ético com um desenvolvimento genuíno que retiraria da pobreza as massas marginalizadas e excluídas do mundo. Para nos guiar nesse esforço, ele nos deixou um método, uma atitude crítica sistemática com a qual ele avaliou paradigmas e teorias dominantes à luz de seus resultados concretos, práticos e no contexto das diferenças nas estruturas econômicas e sociais das sociedades subdesenvolvidas. Esse tipo de “teste de realidade” duplo é bem ilustrado na primeira conferência de Raúl Prebisch, proferida aqui, no *Palais*

---

<sup>1</sup> O presente texto é a transcrição para o português da décima-segunda “Raúl Prebisch Lecture”, conferência magna anual promovida pela UNCTAD para homenagear o grande economista argentino, seu primeiro Secretário-Geral, que marcou no dia 14 de setembro sua despedida do cargo que foi de Prebisch. O texto original encontra-se em: [http://www.unctad.org/en/docs/prebisch12th\\_ricupero\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/prebisch12th_ricupero_en.pdf). Traduzido do inglês por Eduardo Henrik Aubert (E-mail: eduardoaubert@yahoo.com.br). Revisão técnica de José Carlos de Souza Braga.

<sup>2</sup> Secretário-Geral da UNCTAD. Texto escrito em Geneve, 14 set. 2004.

*des Nations*, em 6 de julho de 1982. Depois de descrever como ele começara sua vida de trabalho como um economista durante a Grande Depressão da década de 1930, ele diz: “Aqueles anos da grande queda viram, na América Latina, o começo de um movimento de emancipação intelectual que consistia em olhar criticamente as teorias dos centros, não em uma atitude de arrogância intelectual – essas teorias possuem grandes méritos – mas com a percepção de que elas mereciam um estudo crítico. Eu devo dizer que as Nações Unidas tiveram um grande papel nessa inquirição crítica que nos levou a procurar nosso próprio caminho em direção ao desenvolvimento, ao invés de copiar outros; ponderar as realidades da situação e tentar corresponder às necessidades econômicas, sociais e morais – o caminho da equidade”. Essas poucas linhas dizem tudo: a consciência ética e social do desenvolvimento, a indispensável referência à realidade e – acima de tudo a atitude crítica (note-se que a palavra “crítico” aparece três vezes na passagem).

Isso não equivale a sugerir que muitas outras de suas lições não sejam também relevantes para nós hoje. Como esquecer, por exemplo, o que ele escreveu sobre o progresso técnico como a essência do processo de desenvolvimento, ou sobre a necessidade de corrigir as desigualdades no comércio entre o centro e a periferia para permitir que esse progresso ocorra livremente? A deterioração nas condições do comércio, que é uma consequência das desigualdades, a adoção necessária de políticas de industrialização para corrigi-la, a prescrição de uma estratégia não apenas de substituição de importações, mas também de exportação de manufaturados como a melhor receita para desfazer o *trade gap* – esses são alguns exemplos dos temas de Prebisch que ainda se encontram no centro dos debates atuais. Entretanto, na raiz de todos esses temas, identifica-se a atitude de “emancipação intelectual”, a rejeição da dependência intelectual definida como “a subordinação incondicional de alguns círculos na periferia às teorias elaboradas no centro”. É tentador aplicar ao método de inquirição crítica de Prebisch o que é frequentemente dito sobre o de Karl Marx. Quer você compartilhe ou não das conclusões de Marx, seu método se tornou inseparável da abordagem moderna das ciências sociais. Assim também o método de Prebisch se tornou incontornável para se lidar com problemas de desenvolvimento. Componentes essenciais de sua atitude foram a disposição para mudar quando fosse necessário e a busca constante por renovação, uma evolução que ele descreve da seguinte maneira em sua contribuição ao livro *Pioneers in Development* [Pioneiros no Desenvolvimento]: “meu pensamento sobre o desenvolvimento passou por cinco estágios sucessivos, sob a influência de uma realidade em mutação e do alargamento da minha experiência”. No mesmo texto, ele diz como sua intensa experiência pessoal marcou sua história intelectual: “Quando eu comecei minha vida como um jovem economista e professor na década de 1920, eu acreditava firmemente nas teorias neoclássicas. Entretanto, a primeira grande crise do capitalismo – a Grande Depressão – me forçou a questionar seriamente aquelas crenças. Era o começo de um longo período de heresias, conforme eu tentava explorar novas perspectivas sobre os assuntos do desenvolvimento”. Apresentando seus comentários ao ensaio de Prebisch, o Professor Jagdish N. Bhagwati enfatiza: “É notável como ele interagiu com seu ambiente econômico e político e, conseqüentemente, cresceu como economista”. Pouco antes de sua morte em 1986, Prebisch declarou em uma de suas últimas conferências, em Medelin, Colômbia: “Renovar nossas idéias é um imperativo”.

O pai fundador da UNCTAD foi um homem profundamente envolvido com a história de seu tempo. Suas convicções fortes e mesmo apaixonadas nunca o impediram de prestar atenção à história e ser receptivo a ela, de reconhecer os sinais dos tempos e evoluir e crescer de acordo com eles. Esse é

um de seus legados mais duradouros: a necessidade de ser inovador e ousado, de manter a mente e os olhos abertos ao encarar os problemas do aqui e do agora.

## 2 AS MUDANÇAS

Não há melhor maneira de se decifrar a natureza das coisas que estão por vir do que olhar para como elas mudaram ao longo de nossa vida. Não estou sugerindo que seria suficiente lembrar o que aconteceu nos últimos quarenta anos para imaginar o que os próximos quarenta trarão. Por esse processo, entretanto, pode-se identificar os padrões de mudança, se eles de fato existem, ou, pelo contrário, concluir que não há padrões claros, predeterminados, que a história é e permanecerá o domínio do imprevisível, do inesperado, do impossível de prever. Refiro-me a padrões porque não haveria esperança de tentar fazer sentido a partir de eventos individuais, fragmentados. Fernand Braudel, que costumava dizer que se tornara inteligente no Brasil, conta como, preso no acostamento de uma estrada escura e suja no sertão da Bahia, ele descobriu que os eventos históricos são como os vaga-lumes das noites tropicais: eles brilham, mas eles não mostram o caminho. Algo mais é necessário para se discernir a estrada, e é identificar as estruturas da mudança, os ciclos de um século de duração, pertencentes à *longue durée*, “a longa duração”.

Bem, se, com essa lição em mente, olharmos para o momento em que a UNCTAD foi criada, digamos o período de 1964 e 1969, que corresponde ao mandato de Prebisch – a primeira coisa que chama a atenção é que aqueles estiveram entre os anos finais da melhor fase de crescimento rápido na história econômica. O período que se estendeu do fim da Segunda Guerra Mundial até as crises do petróleo da década de 1970, aproximadamente os trinta anos que os franceses chamam de *les trente glorieuses*, “os trinta gloriosos”, coincidiu com a reconstrução e com a recuperação das economias européias e asiáticas, que haviam sofrido uma destruição generalizada durante o conflito. A produção mundial se expandiu rapidamente. Economistas como Prebisch, que estavam ocupados calculando quais deveriam ser as taxas mínimas de crescimento econômico para as sucessivas Décadas de Desenvolvimento das Nações Unidas, estavam imersos naquela atmosfera excitante de expansão capitalista, que era mais ou menos dada como evidente. Até que ponto eles estavam conscientes de que, poucos anos depois, essa fase chegaria a um fim, para nunca mais voltar, que os “trinta anos dourados” eram a exceção e não a regra na longa evolução da economia mundial?

Depois do fim repentino do crescimento rápido, novos e preocupantes fenômenos surgiram, entre eles um elevado desemprego estrutural. Parecia, a princípio, estar concentrado na Europa, mas logo espalhou-se para o Japão. Apesar das promessas extravagantes da globalização na década de 1990, as taxas de crescimento da economia mundial foram, mais freqüentemente que não, frustrantes. Em 2003, o Bank of International Settlements (BIS), em Basileia, afirmou que o padrão da economia internacional nos últimos poucos anos havia sido o de expectativas não-cumpridas. Alguns chegaram a dizer que a economia dos Estados Unidos havia atingido um estágio em que ela precisava de contínuos e massivos estímulos monetários e fiscais para evitar a deflação e para registrar taxas de crescimento erráticas e instáveis. As percepções melhoraram recentemente, mas, em face do grande macro-desequilíbrio entre os Estados Unidos e o resto do mundo, seria apressado defender que retomamos um caminho consistente em direção a uma expansão elevada e sustentável, ou que a zona do Euro e do Japão definitivamente emergiram de seu longo período de crescimento lento. Deveríamos, então, concluir que Braudel estava correto, quando ele sugeriu em *Le Temps du Monde* [O

tempo do mundo] que os anos de 1973-1974 sinalizaram o começo de um movimento descendente de uma das mais longas tendências seculares ou de longa duração, aquela que começara seu movimento ascendente por volta de 1896? Se os fatos confirmarem essa profecia pessimista, nós nos encontraremos na posição nada invejável de testemunhar o longo e doloroso declínio de um ciclo cujo fim talvez apenas nossos netos vejam. Qualquer que seja a verdade, mesmo se a duração da fase atual de crescimento arrastado e errático se mostrar mais curta do que Braudel temia, quais serão as conseqüências da incerteza que nós já estamos vivendo para os países em desenvolvimento? É inegável que mesmo durante o período de crescimento medíocre das décadas recentes, alguns desses países, particularmente na Ásia, conseguiram se expandir vigorosamente, devido a seu potencial de atração e, em alguns casos, como a China, devido à dinâmica interna. A América Latina, tão querida a Prebisch, até agora não foi bem sucedida em reencontrar o dinamismo que ela mostrou quando o grande economista argentino dirigiu a Cepal nas décadas de 1950 e 1960, quando ele estava se preparando para a aventura da UNCTAD, talvez inconscientemente sonhando em repetir em escala mundial a performance que rapidamente acabaria em crise em sua região de origem.

Um segundo padrão que emerge entre as mudanças que a UNCTAD enfrentou em seu estágio inicial foi a emergência do petróleo e da energia como o desafio central e duradouro para a economia internacional. A UNCTAD se reuniu pela primeira vez nos meados da década de 1960, quando o barril de petróleo custava US\$ 2, menos que a água mineral. Ninguém deu muita atenção ao que então parecia ser uma situação permanente. Depois dos dois choques do petróleo da década de 1970, no entanto, o mundo nunca mais seria o mesmo. Crises do petróleo, volatilidade constante nos preços e ameaças periódicas de falta do produto voltariam a assombrá-la repetidamente. Há talvez alguma ironia no fato de que a única expressão concreta do esforço para se estabilizar ou melhorar os preços de mercadorias que de algum modo conseguiram sobreviver, a OPEP, tenha às vezes tido um efeito desestabilizador no mundo e no desenvolvimento – não porque não era razoável buscar preços mais estáveis, mais justos para o petróleo, mas devido à falta de vontade política dos poderosos para se atingir esse objetivo por um processo de cooperação internacional que também teria lidado com a difícil situação de outros produtores de mercadorias nos países pobres.

Uma terceira e talvez mais importante transformação estrutural e duradoura no ambiente econômico que inspirou a criação da UNCTAD foram as decisões do Presidente Nixon, entre 1971 e 1973, de alterar fundamentalmente as pedras basilares originais do sistema de Bretton Woods, introduzindo a flutuação cambial e tudo o que isso implicava, para o melhor e para o pior. Alguns argumentarão que as mudanças foram para o melhor, tornando a repetição em uma escala mundial da Grande Depressão da década de 1930 muito menos provável. Mas outros apontarão que um outro resultado foi um aumento no grau de instabilidade e imprevisibilidade, acarretando um recurso mais freqüente à desvalorização competitiva e agravando a falta de coerência entre o sistema monetário-financeiro e o regime comercial. A forma unilateral e arrogante com que os princípios inspiradores de Bretton Woods foram jogados de lado foi bem captada na frase usada pelo Secretário do Tesouro de Nixon, John Connolly, sobre o impacto internacional do dólar: “nossa moeda, mas problema de vocês”. Será necessário acrescentar que a frase manteve sua relevância em um momento em que o déficit externo dos Estados Unidos e a necessidade de financiá-lo estão drenando cerca de 10% do total da poupança mundial? Ou quando os laços comerciais e financeiros entre os Estados Unidos e a Ásia estão profundamente influenciados por esse problema?

Procurei ser seletivo ao concentrar-me nesses poucos exemplos de mudança porque todos os três compartilham algumas características pouco habituais. Em primeiro lugar, tiveram conseqüências de longo alcance que continuam a ser fortemente sentidas até hoje. Em segundo lugar, todos ocorreram em um espaço de até uma década após a primeira conferência das Nações Unidas sobre comércio e desenvolvimento e estiveram, obviamente, inter-relacionados de maneira muito próxima. Meu propósito não foi ser exaustivo, mas simplesmente sugerir que o que eu avengei no parágrafo de abertura desta parte de minha conferência era de fato verdade – que não há padrões de mudança previsíveis, claramente discerníveis na história. Mesmo quando algumas das idéias e das sugestões de Prebisch ou da UNCTAD foram aparentemente aceitas, elas quase nunca foram implementadas da maneira sugerida. O GSP, o *Generalized System of Preferences* [Sistema Generalizado de Preferências], por exemplo, não deveria depender da escolha unilateral dos governos concedentes; em vez disso, ele havia sido proposto como um acordo de união, que não fosse seletivo na cobertura e que não fosse aberto para a manipulação por propósitos políticos ou vantagens econômicas egoístas. Um dos princípios-chave de Prebisch – que a reciprocidade nunca poderia ser puramente legal e aparente, mas deveria ser real, expressando as diferenças na estrutura e níveis de desenvolvimento entre economias avançadas e subdesenvolvidas – apenas foi expressa de modo imperfeito nas provisões de Tratamento Especial e Diferencial, na Parte IV do Acordo Geral, na Cláusula de Capacitação [Enabling Clause]. Outros, como os acordos de mercadorias com cláusulas de preço logo foram minados pelos mais influentes e poderosos países consumidores.

Poder-se-ia alegar com razão que nenhuma das mudanças estruturais no ambiente econômico, nem os problemas de implementação, realmente alteraram os desafios básicos enfrentados pela UNCTAD nos meados da década de 1960, ou a adequação das recomendações de políticas que ela ofereceu. Eles mudaram, entretanto, as condições e o panorama da cooperação internacional necessários para que aquelas recomendações sejam bem sucedidas. Esse processo viria a mudar ainda mais em conseqüência da profunda transformação levada a cabo no quadro da evolução recente do sistema internacional.

### 3 A EVOLUÇÃO RECENTE

Muito da evolução pela qual esse sistema passou desde 1990 favoreceu a solução de graves problemas internacionais pendentes, notadamente na esfera político-estratégica. Por razões que veremos mais à frente, esse não foi, infelizmente, o caso com os problemas econômicos em geral e aqueles do desenvolvimento em particular.

A queda do Muro de Berlim em 1989 foi, é claro, o evento que melhor simboliza o potencial dessa nova era para pôr um fim às profundas divisões ideológicas da Guerra Fria e a suas conseqüências políticas: a divisão de Berlim, da Alemanha, da Europa e do mundo em dois campos hostis e irreconciliáveis. Barreiras – físicas, legais, políticas – foram demolidas em todos os lugares, o que foi seguido pela reunificação de cidades, países e de um continente inteiro, em que o alargamento da União Européia, estabelecendo uma ponte entre os dois lados opostos da Cortina de Ferro, foi o capítulo conclusivo e o final feliz. O fim do conflito ideológico, o término do “socialismo real” na Europa Central e Oriental e a desintegração da União Soviética representaram um degelo formidável que permitiu que velhos problemas congelados derretessem – não apenas os conflitos típicos da Guerra Fria, mas também questões apenas indiretamente relacionadas a ela. O muro do apartheid na

África do Sul é um bom exemplo de um problema aparentemente independente e insolúvel que encontrou uma solução surpreendentemente pacífica naquele momento propício das relações internacionais, quando a paz parecia ter se tornado contagiosa. Seus efeitos também poderiam ser encontrados na pacificação das guerrilhas na América Central, no fim das guerras civis em Camboja, em diversos países africanos dilacerados pelo conflito desde a luta pela independência e na derrota final e na retirada das forças soviéticas do Afeganistão. A mesma força impetuosa permitiu a criação da coalizão multilateral da Primeira Guerra do Golfo e os esforços cooperativos na Bósnia e no Kosovo.

A condição que tornou possível esse movimento rápido e eficiente de solução de problemas não foi apenas a concentração de poder nas mãos dos Estados Unidos após o colapso dos soviéticos e do sistema bipolar. Em um nível mais profundo, havia algo mais – algo que apenas aparece naquelas raras fases históricas quando o sistema internacional aumenta significativamente seu grau de homogeneidade ideológica. A primeira expressão de homogeneidade crescente foi o compartilhamento de critérios comuns de legitimidade – a democracia representativa e pluralista –; a segunda, a crescente convergência dos países em direção a princípios semelhantes e compatíveis de organização política, econômica e social. Ambas as tendências reforçaram a preferência por soluções multilaterais, entre parceiros que pensavam de maneira semelhante, para problemas anteriormente intratáveis, exacerbados pela divergência e pelo confronto ideológico.

Se, na arena política, a lógica interna da tendência favorecia a cooperação internacional, o oposto era verdade no campo econômico. Aqui, a convergência ideológica tomou a forma de uma preferência quase universal pelo mercado como o princípio organizacional básico da economia. O problema é que aqueles que acreditam na capacidade quase miraculosa dos mercados para a autorregulação têm problemas em aceitar a cooperação internacional como necessária para impor limites às forças indisciplinadas do mercado ou para corrigir suas imperfeições. Muito frequentemente, ainda que de forma equivocada, esse tipo de cooperação é vista pelos defensores do livre mercado como um substituto insuficiente para o mercado, e não como um complemento a ele; como uma ameaça, não como um auxílio. Isso ajuda a explicar como, em uma era que assistiu à solução de tantos problemas políticos, foi impossível mobilizar a cooperação internacional no patamar necessário para resolver desafios econômicos – não apenas aqueles do desenvolvimento, mas também as catastróficas crises monetárias e financeiras que continuam a ameaçar tantos países.

Dois outros processos reforçaram essa tendência contra a cooperação econômica internacional. O primeiro, na esfera filosófica e ética, manifesta-se como a desmoralização e o enfraquecimento da ideologia do socialismo. Se isso auxiliou a pavimentar o caminho para a remoção de obstáculos políticos, também privou o mundo e cada país de uma força poderosa para contrabalançar o livre jogo da influência gananciosa do mercado em questões sociais. Desapareceu a pressão para um tratamento mais igualitário dos países pobres, quer por medo do comunismo quer pela atração de um ideal; desapareceu tanto a preocupação com a desigualdade crescente quanto com a pobreza em uma sociedade dirigida por uma competição implacável.

O segundo fator negativo, de natureza política, foi a revolução conservadora de Reagan e Thatcher, que deu à direita, às vezes até à extrema direita autoritária, uma aparência de legitimidade em seu esforço por dismantelar os restos do Estado de bem-estar social e a legislação destinada a proteger os fracos e os vulneráveis. Como Emmanuel Levinas disse pouco antes de morrer, o fim do

socialismo não foi uma vitória para a democracia: não porque o socialismo tivesse uma solução para o problema da injustiça social – longe disso –, mas porque o socialismo de alguma forma ajudava a manter viva a idéia de que a história tinha um sentido e uma direção, que a vida não era sem sentido e absurda. Ter perdido essa idéia não foi uma conquista espiritual. Até ontem, nós sabíamos para onde a história estava indo e nós sabíamos o valor que nós devíamos dar ao tempo. Agora, vagamos, desorientados, perguntando constantemente: “Que horas são?”. Ninguém mais sabe nos responder.

Ao mesmo tempo, outras forças poderosas estavam em movimento, transformando a dinâmica fundamental da sociedade humana. Uma é a transição demográfica, que está conduzindo a migrações maciças, do sul para o norte. Uma segunda força, mais cultural em sua natureza, é a revolução científica no tratamento da informação e suas extraordinárias conquistas na tecnologia dos satélites, telefones celulares, telecomunicações, computadores e softwares. De um modo tipicamente Schumpeteriano, ela deu um grande impulso à produtividade e renovou a vitalidade e a autoconfiança do capitalismo, especialmente sua quintessência, o capitalismo americano. Auxiliadas enormemente pela demolição política de barreiras ideológicas, as inovações tecnológicas em telecomunicações e em eletrônica se uniram ao papel das corporações transnacionais para criar a encarnação mais recente da globalização;

Seria absolutamente simplista reduzir a globalização à sua dimensão econômica. Ela é, ao contrário, um macro-fenômeno de significado histórico e de caráter muito amplo e abrangente, abarcando, como vimos, muitos aspectos políticos, culturais, científicos e demográficos. Em essência, expressa a aceleração de uma tendência que começou a juntar forças perto do fim do Renascimento, com as grandes viagens marítimas de descoberta e exploração: a unificação não apenas de mercados, mas de todo o espaço planetário para o conhecimento mútuo e a fertilização recíproca de trocas entre diferentes ramos da civilização humana, que viveram praticamente isolados uns dos outros ou, em alguns casos extremos, cuja própria existência havia sido longamente ignorada.

Dentre todas as forças que contribuíram para essa aceleração, não há dúvida de que as mais decisivas foram as mudanças que estão tornando as comunicações mais fáceis, mais rápidas e mais baratas. Talvez uma de suas manifestações mais espetaculares seja a terceirização (outsourcing), abrindo a possibilidade para que pessoas na Índia, por exemplo, ofereçam e prestem serviços de caráter pessoal a distâncias de milhares de quilômetros. Não é coincidência que esse período esteja testemunhando a reemergência da China e da Índia, duas das civilizações não-Ocidentais mais aperfeiçoadas, que, por um longo tempo, estiveram sob a sombra do crescimento político e econômico do Ocidente. Como o Professor Angus Maddison mostrou com sua medição quantitativa das realizações econômicas em uma perspectiva histórica, os dois grandes gigantes asiáticos juntos eram responsáveis pela maior parcela de toda a produção pré-industrial da economia mundial. Em 1820, quando os efeitos da Revolução Industrial ainda não haviam sido inteiramente sentidos, a China sozinha era responsável por não menos que um terço do PIB mundial. Desse ponto de vista, poder-se-ia comparar a Índia e a China a duas baleias gigantes que dão um longo e profundo mergulho no oceano da economia mundial. Agora que elas estão voltando a emergir, não é de se surpreender que elas causem grandes ondas. O mais importante, entretanto, é que mais e mais pessoas possam surfar na crista dessas ondas.

Um fenômeno dessa magnitude e dessa complexidade requer um nível sem precedentes de cooperação internacional de alta qualidade para seu controle adequado. Infelizmente, uma confiança excessiva na alegada capacidade “auto-reguladora” do mercado deixou o problema à mercê da competição desenfreada entre corporações gigantes em busca de lucro e da valorização patrimonial, com as conseqüências deploráveis de que somos testemunhas. O ponto em que esse preconceito dominante causou maiores danos permanentes foi na inabilidade patética da comunidade internacional para atenuar a freqüência e o poder destrutivo de crises monetárias e financeiras, que, de acordo com próprio BIS, representam um ameaça à própria sobrevivência do sistema atual de pagamentos internacionais.

Desde que os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 levaram a um fim brutal a breve era pós-Guerra Fria que começou com a demolição do Muro de Berlim, um período mais sombrio iniciou-se com a renovada preeminência de prioridades de segurança e de ordem político-militar com relação às considerações econômicas. Um resultado inicial foi o contínuo reforço do poder do Estado e sua indiscutível preeminência sobre o mercado e sobre a sociedade civil. A lógica interna do processo também virou de cabeça para baixo. Agora, a autodefesa, a obsessão com a segurança que é tão absoluta quanto possível, mesmo ao custo de ataques preventivos, tornaram a busca por cooperação política internacional uma segunda opção, se é que ela é uma opção. O pêndulo está novamente se voltando para a heterogeneidade e para a discordância, mesmo entre antigos aliados. Muros, cercas de separação, barreiras de toda ordem estão novamente sendo erigidos, em toda parte. Em face do perigo de morte apresentado por uma variedade monstruosa e assassina de terrorismo internacional, impelido pelo absoluto desprezo pelos valores mais sagrados das vidas de mães e de crianças, não é difícil entender porque auto-confiança que anteriormente prevalecia apenas no fundamentalismo do mercado, agora se espalhou para a arena política. O resultado líquido e paradoxal é que a construção de consenso, a cooperação internacional e as soluções multilaterais a problemas comuns se tornaram muito mais difíceis, ao mesmo tempo em que eles se mostram mais absolutamente necessários e mais incontornáveis que nunca. As chances de sobrevivência de um ideal de civilização humanista, inspirada pela solidariedade e pela iluminação da razão, dependem de nossa capacidade de resolver essa intrincada equação. Ninguém expressou melhor a atitude de que necessitamos nesses tempos escuros do que Antonio Gramsci, em uma carta a seu irmão Carlo, escrita em sua cela na prisão, de onde, como vocês sabem, ele apenas sairia para morrer, nas mãos assassinas de seus inimigos: “... sob essas condições, ... o homem deve ter alcançado o grau mais elevado de serenidade estoica e ter adquirido uma convicção tão profunda de que o homem tem em si mesmo a fonte de suas próprias forças morais, de que tudo depende dele, de sua energia, de sua vontade... [que ele] nunca vai se desesperar, nunca cair naquelas disposições vulgares e triviais chamadas pessimismo e otimismo. Minha disposição atual sintetiza aqueles dois sentimentos e os ultrapassa: eu sou pessimista na inteligência, mas otimista pela vontade”.

Em nossos dias, quando a guerra – até há pouco, a *ultima ratio* – está se tornando quase normal ou habitual, ouve-se cada vez mais falar sobre o que os estrategistas chamam de “névoa de guerra”. Em situações como a da Guerra do Iraque e suas trágicas conseqüências, a expressão é freqüentemente usada para explicar o inesperado e o inexplicável, a incerteza, a confusão do campo de batalha, a surpreendente virada nos eventos aparentemente mais bem planejados. Pois bem, a “névoa de guerra” não está de modo algum confinada às batalhas e às guerras. Se olharmos para o nosso próprio campo, não é difícil encontrar exemplos de como as previsões mais cuidadosas e a análise mais bem

pensada dos problemas econômicos ou comerciais do desenvolvimento podem facilmente ser transformadas em algo bem diferente do que havia sido planejado, e com resultados igualmente inesperados. Tome-se, por exemplo, o futuro do sistema de comércio multilateral. Por muitos e muitos anos, foi-nos dito como esse sistema estava inexoravelmente se dividindo em três blocos regionais, centrados na União Européia, nos Estados Unidos e no Japão, cada um com sua moeda. Na realidade, o que está tomando forma sob os nossos olhos é algo bem diferente: um grande bloco formado pela China, pelo Japão e por outros países asiáticos, de um lado, e os Estados Unidos de outro; dentro desse grupo heterogêneo, os asiáticos exportam para o gigantesco “buraco negro” do mercado norte-americano e financiam seu enorme déficit externo pela compra de dólares e de obrigações do Tesouro dos EUA.

Como alguém já observou, há hoje apenas dois grupos entre as economias em desenvolvimento: aquelas que conseguem financiar seu crescimento por meio de exportações para os Estados Unidos e o resto, a massa de países que ainda sofrem da praga do infame *trade gap* de Prebisch, países esses forçados a se financiar por meio de dívida. Essa não é certamente a coerência de que precisamos entre o comércio e os sistemas financeiros, mas é o mais perto que chegamos dela. Consideremos agora a exportação de manufaturados vindos do sul. A parcela de manufaturados na exportação dos países em desenvolvimento cresceu firmemente, de 20% das exportações em 1980 para perto de 70% em 2000. Isso provavelmente teria parecido um sonho impossível quando da primeira conferência da UNCTAD, em 1964. O problema é que um desempenho tão notável se concentrou em uma dúzia de países, a maior parte asiáticos e, em muitos casos, resultou de uma integração de corporações transnacionais nos sistemas de produção e de distribuição. O lado negativo de entrar nos mercados via sistema internacional de produção é a incerteza associada a isso, já que as companhias podem facilmente realocar ou reestruturar atividades – o que é particularmente verdadeiro quando o país em questão contribui apenas marginalmente ao valor adicionado, com sua mão-de-obra barata.

Como a UNCTAD demonstrou, apenas os países que conseguiram adquirir a capacidade necessária para adicionar valor – em vez de simplesmente montar componentes importados – podem garantir benefícios de longo prazo de seu envolvimento no sistema internacional de produção, aumentando sua participação no comércio mundial ao mesmo tempo em que aumentam sua participação no valor adicionado industrial em escala mundial.. Nada disso havia sido previsto em 1964, quando a produção era entendida como um processo essencialmente endógeno, ou nacional. A Ata Final do I UNCTAD conclamava a “uma divisão internacional do trabalho modificada, mais racional e equitativa, e acompanhada dos ajustes necessários na produção e no comércio mundiais”. Até que ponto a divisão internacional do trabalho que de fato se desenvolveu cabe nessa exortação e até que ponto o resultado final foi novamente o produto da “névoa de guerra”?

Se ainda precisássemos de outro exemplo de uma grande e avassaladora mudança que nunca esteve nos cálculos de ninguém, pense-se na China. Era sequer remotamente concebível em 1964, exatamente na véspera de uma das fases mais violentas e radicais da Revolução Cultural Chinesa, que, menos de uma geração depois, aquele país emergiria como um dos países líderes no comércio mundial, em grande parte devido às exportações de corporações transnacionais para o mercado norte-americano?

A lição óbvia que se tira de todos esses exemplos é que as coisas raramente acontecem como supomos que elas acontecerão, se é que elas chegam mesmo a acontecer. Na maior parte das vezes, elas tomam uma forma totalmente inesperada ou são reduzidas à irrelevância por algum desenvolvimento completamente surpreendente – como o fenômeno recente da China. O problema, assim, repousa não em nossa inabilidade de ver claramente através da “névoa do desenvolvimento” e antever o mundo econômico do futuro, mas em nossa inabilidade de lidar com eventos “inesperados” que repentinamente emergem da névoa e nos tiram de nossa rota pretendida para impor uma trajetória diferente.

Orgulho-me de poder dizer que a UNCTAD enfrentou o desafio apresentado por eventos ou tendências inesperados e, por meio da análise equilibrada do Relatório de Comércio e Desenvolvimento – RCD, conseguiu “des-construir” se nós podemos chamá-lo assim, mecanismos como o que explica por que mesmo um aumento nas exportações de manufaturados pode, ao fim, mostrar-se uma ilusão fútil. Assim também o RCD se mostrou igualmente capaz de transmitir um aviso precoce, já em 1990, sobre os perigos mortais da globalização financeira, procedendo a uma série de relatórios memoráveis que oferecem um conjunto abrangente e profundo de análises e opções de políticas para lidar com crises monetárias e financeiras. Similarmente, a monitoração sistemática de movimentos internacionais de investimentos estrangeiros diretos e do papel crescente de corporações transnacionais realizados pelo Relatório de Investimento Mundial mereceu a atenção, o interesse e o aplauso que ele recebeu de uma audiência muito ampla. O mesmo é aplica-se aos esforços detalhados empreendidos para clarificar e explicar os assuntos complexos relacionados às negociações de investimento, encarnado em uma série de monografias que constituem um guia indispensável para os elaboradores de políticas e a respeito do trabalho pioneiro de avaliação de política de investimento e a preparação de guias de investimento para os PMDs ( Países Menos Desenvolvidos).

Com relação aos PMDs, uma categoria que não existia formalmente quando do I UNCTAD, a equipe responsável pelo *Relatório dos Países Menos Desenvolvidos* vem realizando, com penetrante capacidade analítica e admirável devoção à causa dos mais pobres dos pobres, a intimidante tarefa de preencher um vazio nas abordagens anteriores da economia do desenvolvimento. Com efeito, o Relatório PMD mostrou que, longe de ser apenas uma etapa do subdesenvolvimento, a condição de PMD é uma armadilha – a armadilha da pobreza – da qual é difícil escapar; isto é, para usar os termos de Prebisch, os PMDs pertencem a uma categoria que é estruturalmente diferente e merece esforços especiais. Sinto-me particularmente encorajado pelas descobertas de pesquisas sobre questões de pobreza nos PMDs e sobre as relações complexas e enganosas entre comércio e pobreza.

Limitei, deliberadamente, a minha escolha a alguns exemplos dos três relatórios analíticos mais antigos da UNCTAD, mas não teria sido difícil compilar uma longa lista de casos semelhantes a partir do trabalho de diversas divisões e ramos da organização. Parafraseando uma declaração feita por um notável antigo Ministro de Relações Exteriores do Brasil e antigo Presidente do G-77 no II UNCTAD, em Nova Délhi, Antonio Francisco Azeredo da Silveira, eu me sinto suficientemente confiante para encerrar esta parte da minha palestra dizendo que “a melhor tradição da UNCTAD é sua capacidade de contínua renovação”.

## CONCLUSÕES

Como ficou bastante claro no curso desta exposição, a idéia presunçosa de que conseguiríamos, de alguma forma, extrair dessas mudanças do passado alguma pista quanto ao que o

futuro reserva é apenas isso – uma esperança fútil, tola. Não há padrões discerníveis na sucessão de eventos que nos levará à pista certa. Chesterton estava exercitando seu amor pelo paradoxo quando ele disse que “a História nos ensina que a história nada nos ensina”. Não é necessário ir tão longe. Seria mais sábio acreditar que a história é inteligível, compreensível, não porque ela tem algum significado velado, predeterminado, mas porque nós podemos dar-lhe sentido pela ação racional. O ponto de partida de tal ação deveria ser a percepção de que, apesar de todos os eventos surpreendentes dos últimos poucos anos – e algum deles foram sem dúvida de natureza positiva – as preocupações sociais às quais Prebisch conferia importância suprema permanecem grandes preocupações até hoje. Na década de 1980, já mais idoso, vivenciando o que ele descreveu como “a segunda crise do capitalismo”, ele se comprometeu de forma mais intensa que nunca com a causa da equidade e da solidariedade no interior das sociedades e entre elas. No final de sua contribuição a *Pioneiros no Desenvolvimento*, ele afirma que chegara o momento “de buscar uma síntese do socialismo e do liberalismo econômico genuíno e, por meio dela, restaurar a unidade filosófica essencial entre liberalismo econômico e liberalismo político”. Na ausência de uma transformação profunda do sistema, ele temia o inevitável colapso da modalidade democrática do capitalismo e sua substituição por regimes autoritários, pelo menos em muitos países na periferia. Um dos debatedores desse texto, o Professor Albert Fishlow, argumentou que as frustrações com as ditaduras no Chile e na Argentina eram a fonte evidente da preocupação.

Hoje em dia, novamente sentimos angústia e aflição devido à opressão de acontecimentos deprimentes e revoltantes, como recentemente ocorreu no Cáucaso, que parecem marcar um alarmante novo estágio na marcha da insensatez, na aniquilação dos valores humanos. A destruição niilista de vidas inocentes, a pavorosa ameaça contra a civilização e a cultura tem de ser combatida com a força da sociedade democrática e com o poder legítimo que apenas pode emanar da mais elevada fonte de legitimidade no mundo, a Carta das Nações Unidas. Defender a Carta é a obrigação de todos, mas especialmente de todos aqueles dentre nós para quem a lealdade ao ideal das Nações Unidas é o fundamento de nosso trabalho e de nossas vidas. As palavras do Professor Thomas M. Franck, antigo Presidente da *Sociedade Americana de Direito Internacional* aplicam-se a cada um de nós: “Qual é, então, o papel apropriado para o advogado?” – e aqui eu leria, “para o servidor público internacional?” – “Certamente, é a defesa intransigente do estado de direito. . O que isso acarreta é evidente. Quando os elaboradores de políticas acreditam que é do benefício imediato da sociedade burlar a lei, o advogado deve falar a respeito dos custos de longo prazo. Quando os políticos buscam dobrar a lei, os advogados devem insistir que eles a infringiram. Quando uma facção tenta usar o poder para subverter o estado de direito, o advogado deve defendê-la mesmo pondo em risco a sua carreira e a sua segurança pessoal. Quando os poderosos são tentados a descartar a lei, o advogado deve perguntar se, algum dia, quando nossa onipotência acabar, nós não precisaremos da lei. Advogados que assim agirem podem até mesmo ser acusados de traidores. Mas aqueles que não o fazem são traidores de sua vocação”.

Cinco séculos atrás, na era da intolerância e das atrocidades religiosas, Erasmo recusou-se a aprovar uma conclamação de cruzada contra os turcos porque ele temia que, ao combater os turcos, os cristãos esqueceriam de seu Evangelho e se comportariam como os turcos contra os quais estavam lutando. Erasmo encarnava alguns valores antigos que são tão indispensáveis hoje como eles eram à sua época: tolerância, razão iluminada, um ceticismo saudável com relação a certezas dogmáticas e farisaicas. Como dizia uma frase da época, “*Lutherus asseverat, Erasmus dubitat*” [“Lutero afirma, Erasmo questiona”]. Acima de tudo, ele nunca perdeu aquilo que geralmente se perde primeiro em

épocas em que, e eu cito Yeats, “os melhores não têm convicções, enquanto os piores estão cheios de intensidade passional”: um senso de medida e perspectiva, julgamento equilibrado, *discretio* em Latim, equilíbrio – a rainha das virtudes, de acordo com nosso mestre São Bento.

Eu não posso resistir à tentação de citar alguns versos de “A Segunda Vinda”, em que Yeats descreveu com o surpreendente poder profético dos grandes poetas o que nós estamos vivenciando quase diariamente; vocês verão como se aplica aos eventos que nós temos testemunhado. Yeats escreveu:

“As coisas se desprendem, o centro não mais retém  
A anarquia pura assola o mundo.  
A maré tingida de sangue se espalha e, em toda parte  
A cerimônia da inocência perece afogada.”

É de fato verdade, mas não é menos verdade – como escreveu Dickens no começo de *Um conto de duas cidades*, e como Charles citou no relatório do secretariado da UNCTAD em preparação para o XI UNCTAD – que se poderia aplicar ao nosso próprio período histórico o que ele disse da época da Revolução Francesa: “Foi a melhor das épocas, foi a pior das épocas, foi a era da sabedoria, foi a era da estupidez, a idade da crença, a idade da incredulidade, a estação da Luz, a estação das Trevas, foi a primavera da esperança, foi o inverno do desespero”. Esses contrastes de luz e sombra estão tão presentes hoje como eles estiveram na época de Dickens. Em um grau considerável, depende de nós, de nossos esforços, se nós e nossos filhos viveremos em uma primavera de esperança ou em um inverno de desespero. Isso nos traz de volta à principal preocupação e responsabilidade da UNCTAD: desenvolvimento. Mais do que nunca, temos de fazer o melhor que pudermos para evitar uma repetição do que ocorreu durante a Guerra Fria: relegar as necessidades do desenvolvimento indefinidamente para segundo plano, na melhor das hipóteses, ou subordiná-las à busca legítima de segurança, ou, pior, a preconceitos ideológicos.

Ao aproximar-me do final desta apresentação, não tentarei prescrever em detalhe quais devem ser as prioridades do trabalho da UNCTAD no incerto futuro diante de nós. Há um momento para se ser analítico e um momento para se concentrar na essência das coisas. Para mim, há dois temas essenciais que deveriam estruturar e abarcar todas as inumeráveis atividades dessa organização. O primeiro foi o assunto de nossa última conferência em São Paulo: como contribuir para uma maior coerência entre o ambiente econômico externo e os esforços nacionais e, nesse contexto, como garantir que o sistema monetário-financeiro, de um lado, e o sistema comercial, de outro, reforcem-se e não minem um ao outro. Essa é uma tarefa que só pode ser encarada com um esforço sustentado de cooperação internacional iluminada.

Exatamente agora, estamos vivendo à beira de uma perigosa situação econômica em que comércio e crescimento dependem precariamente de apenas uma grande fonte de demanda global. Essa dependência unilateral é agravada pelo grande desequilíbrio macroeconômico entre o principal motor do crescimento – a economia norte-americana – e as outras grandes potências industriais, junto com uma boa parte do resto do mundo. Sob essas condições, há pouco conforto em se testemunhar o extraordinário crescimento da China e, em um menor grau, da Índia e das economias asiáticas em geral. Na falta de crescimento melhor distribuído em outros lugares, em face de elevado e persistente desemprego estrutural em muitos países industriais, esse crescimento pode ser percebido por alguns

como uma ameaça, mais que como uma razão para esperança e oportunidade, que é o que ele realmente é. Alguns dias atrás, falando em um fórum em Beijing sobre exatamente essa questão, eu disse que o problema não é que há muito crescimento na China, mas que há muito pouco em outros países desenvolvidos, nos PMDs, na África, na América Latina, na Europa e no Japão. Eu lembrei aos presentes o que o RCD disse anos atrás. Em uma situação análoga nas décadas de 1950 e 1960, quando o Japão e a Itália estavam ambos aumentando sua exportação de manufaturados para o mundo a uma taxa muito elevada, o crescimento econômico era generalizado – lembrem-se dos “trinta gloriosos” – e o pleno emprego era uma realidade. Países como a Alemanha e a França não tiveram problemas em acomodar o Japão e a Itália porque eles próprios estavam crescendo rapidamente e tinham de importar força-de-trabalho extra, às vezes da própria Itália. Agora, as condições que acomodam o aumento da China na exportação de manufaturados ou o papel da Índia na terceirização de serviços são muito menos propícios. A solução, é claro, não está em reduzir o crescimento da China, mas em acelerar o crescimento no resto do mundo. Esse objetivo irá requerer, mais cedo ou mais tarde, uma correção dos desequilíbrios atuais.

A preocupação central da UNCTAD, porém, há de ser com as dimensões ética e humana do desenvolvimento. Talvez justamente porque não sou um economista, entendo que a própria essência do desenvolvimento há de ser buscada para além dos domínios da economia. Costumo citar como a melhor definição de desenvolvimento aquela proposta por Jacques Maritain, como sendo “a promoção de todos os homens e do homem como um todo”. Em poucas palavras, essa frase contém todo um universo: “todos os homens”, ou seja, todos os seres humanos, homens e mulheres, sem exceções, com oportunidades iguais. O homem como um todo, o homem em sua integralidade, com suas necessidades econômicas, por certo, mas também e igualmente suas necessidades culturais e simbólicas. A promoção é um conceito próximo ao da educação: promover é elevar. É por isso que creio firmemente ser o desenvolvimento um processo de aprendizagem continuada, que nunca tem fim.

Se houver mesmo um padrão na história, é a certeza de que evoluímos na direção de uma complexidade sempre crescente. E, ao final das contas, desenvolver é aprender como administrar sociedades cada vez mais complexas, não exclusivamente em termos econômicos, como também em termos de equidade, de direitos humanos, de proteção ambiental, de igualdade dos gêneros; em suma, o legado do Iluminismo, a melhor esperança em uma perspectiva puramente humana de transformar profundamente a qualidade das relações entre os seres humanos. E essa também é a única garantia de que finalmente conheceremos a paz, pois, como Teilhard de Chardin costumava dizer, “tout ce qui s’élève, converge [tudo o que se eleva converge]”

Nosso mote de inspiração para enfrentarmos o desafio desse tipo de desenvolvimento pode ser encontrado na introdução que fez Bertrand Russel a sua autobiografia. Li o livro há muitos anos, e estou citando de memória, mas, se não estou enganado, ele diz que toda a sua vida foi regida por três paixões: o anseio pelo amor, a busca pelo conhecimento, e uma piedade quase insuportável pelo sofrimento humano.

Não me deterei nos dois primeiros. Permitam-me, porém, dizer algumas palavras sobre a compaixão. O sofrimento humano é um oceano de muitas ilhas, mas, ao lidarmos com o desenvolvimento, temos de nos centrar na pobreza, na miséria, na desigualdade. Como muitos de

.....

vocês não estavam presentes quando falei na cerimônia de encerramento do XI UNCTAD em São Paulo, certamente não estarei testando a sua paciência ao repetir aqui os versos de William Blake que, para mim, constituem a expressão mais forte do mistério da desigualdade no sofrimento compartilhado dos homens. Em “Augúrios da Inocência”, ele diz:

“Toda noite e toda manhã  
Nascem alguns para a miséria  
Toda manhã e toda noite  
Nascem alguns para o deleite  
Nascem alguns para o deleite  
Outros para uma noite sem fim.”

Nunca entenderemos porque há tanto sofrimento no mundo. Podemos, no entanto, fazer alguma coisa para aliviar uma parte desse sofrimento e, evidentemente, a primeira prioridade há de ser para com os mais pobres entre os pobres – a opção preferencial da UNCTAD.

Ao encerrar esta minha fala tão longa, sinto que ela de muitos modos se assemelha àquilo que vivenciamos no encerramento de cada etapa de nossa vida profissional, como a que encerro hoje. Como no caso da própria vida, partimos com a sensação de que não concluímos a nossa tarefa, que mesmo que aquilo que logramos terminar deveu-se à ajuda generosa de todos aqueles que trabalharam conosco. Aquilo que efetivamente dependia mais diretamente de nós sempre parece incompleto, inconcluso, longe do ideal que nos fazíamos quando iniciamos. Faz-me lembrar a cena final do *Decameron*. Pasolini retrata os sucessivos episódios do livro, como teriam se desenrolado em Nápoles, o lar de minha mãe. Ao mesmo tempo, nos intervalos entre os diversos episódios, ele nos mostra como Giotto pinta um afresco no teto de uma das famosas igrejas de Nápoles. Descreve a agonia da criação artística, os longos períodos de passividade e de falta de confiança, interrompidos por acessos de energia descontrolada, por vezes no meio da noite, à luz de tochas. Depois de narrado o último episódio, o pintor também dá os retoques finais no afresco. Os frades tocam os sinos e a igreja se enche de centenas de fiéis, todos igualmente possuídos daquela capacidade inigualável de admirar a cor e o traço que somente o italiano medieval e renascentista podia com justo orgulho demonstrar. Entre toda a celebração e a alegria, somente Giotto-Pasolini não se junta ao entusiasmo geral, suspirando, com resignação: “Quando existe somente nos sonhos, a obra de arte é muito mais bela do que quando se torna realidade.”

DAS IDÉIAS À AÇÃO:  
O PAPEL CATALISADOR DA UNCTAD NA GERAÇÃO DA PROBLEMÁTICA DO DESENVOLVIMENTO<sup>1</sup>

*Manuela Tortora<sup>2</sup>*

**N**a 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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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”<sup>3</sup> 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

<sup>3</sup> 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.*”

Nos últimos meses, o mundo passou a conviver com mais um pesadelo. Não bastasse o medo de ataques terroristas e da desaceleração das economias americana e chinesa, paira no ar o temor de estarmos no limiar de um novo choque do petróleo. A despeito de ser real a possibilidade de o preço do barril, no curto prazo, vir a superar a barreira psicológica dos US\$ 50, não há motivos para se fazer paralelos simplistas entre a instabilidade que o mercado vem atravessando desde a crise asiática de 1997 e a situação caótica dos anos 1970. O atual sistema de ordenamento do mercado de petróleo data de meados dos anos 1980 e vem operando bastante bem. As pressões em curso não são, como em 1973, suficientes para desmontá-lo. Para tanto, seria necessário que a posição hegemônica norte-americana, particularmente de sua moeda, estivessem em xeque, o que não parece ser o caso.

Como buscaremos mostrar neste artigo, o petróleo continua a ser uma mercadoria de enorme valor estratégico, em particular para os Estados Unidos. Por esse motivo, é um mercado que não pode prescindir da existência de:

- a) ordenamento econômico claro, que estabeleça o papel e os limites de atuação de seus principais atores;
- b) ordenamento político-militar, que sustente a segurança interna e externa tanto dos principais importadores – os EUA em particular – quanto dos principais exportadores – a Arábia Saudita e os emirados árabes, principalmente; e
- c) uma moeda hegemônica, o dólar americano, que garanta um ambiente estável para que eventuais pressões instabilizadoras possam ser continuamente absorvidas.

### **OS DETERMINANTES ESTRATÉGICOS DO MERCADO DE PETRÓLEO**

É comum nos últimos anos se ouvir que o petróleo não tem mais valor estratégico. Teria se tornado apenas mais uma entre as várias *commodities*<sup>3</sup> transacionadas nos mercados à vista, a futuro, de derivativos etc. Há, nesse tipo de observação, no mínimo, um certo exagero. O fato de ser atualmente comprado e vendido com base em estruturas flexíveis de mercado não é condição suficiente para sustentar essa afirmação.

Existem diversos elementos que demonstram que o petróleo é uma mercadoria “diferente”. Do ponto de vista da demanda, podem ser elencadas algumas características particulares. O petróleo é a

<sup>1</sup> Este artigo é uma versão resumida de um trabalho mais amplo que, sob o título de “O Papel do Petróleo na Geopolítica Americana”, fará parte da coletânea organizada pelo Professor José Luiz Fiori, “O Poder Americano”, que será publicada ainda em 2004 pela editora Vozes.

<sup>2</sup> Professor Doutor do Instituto de Economia da UFRJ/Economista do BNDES.

<sup>3</sup> Uma *commodity* pode ser definida como um bem fungível e genérico cujas quantidades podem ser vendidas a um preço, estabelecido em um mercado competitivo centralizado; o termo é também utilizado, como aqui o fazemos, para ressaltar um mercado, não só onde modernamente são transacionadas operações à vista, a futuro e seus derivativos, mas onde a determinação do preço da mercadoria reflete basicamente os fundamentos de sua oferta e de sua demanda.

principal fonte de energia do mundo. Além disso, e mais importante, é praticamente a única fonte de energia do sistema de transportes. Da integração comercial entre os diversos países ao abastecimento das grandes cidades, passando pelo tráfego de pessoas nos grandes centros urbanos, tudo é movido a óleo. Só isso já seria motivo suficiente para o mercado de petróleo merecer um tratamento analítico diferenciado. Entretanto, é importante não esquecer que além do transporte comercial, o petróleo é também a fonte de energia que move as forças armadas, tanto em terra quanto no ar e no mar.

Historicamente, foi sua importância militar – e não a econômica – a que primeiro colocou o petróleo no centro da geopolítica internacional. Tudo começou em 1911 quando os ingleses convenceram-se de que era iminente uma guerra com a Alemanha. Nesse cenário, a Inglaterra, a exemplo do que outros países estavam fazendo, precisava, o mais rapidamente possível, converter sua armada de guerra, até então movida a carvão – combustível abundante na Grã-Bretanha – para o petróleo – um produto à época basicamente produzido nos EUA ou em países “exóticos”, distantes e politicamente inseguros.<sup>4</sup> Os navios de guerra movidos a petróleo, já naquela época, alcançavam maior velocidade e apresentavam substancial economia em termos de espaço e mão-de-obra.

A conversão criava, no entanto, um novo problema para o governo inglês: como garantir suprimentos estáveis e baratos para sua nova marinha de guerra? A solução dada foi muito pouco convencional para a época. Simplesmente se estatizou uma empresa de petróleo – que posteriormente deu lugar à atual BP (British Petroleum). Os almirantes britânicos não confiavam em um mercado sob controle de poucas empresas americanas e da Shell. Esta última, apesar de contar com grande participação acionária inglesa, era efetivamente comandada por holandeses.

A Primeira Guerra Mundial (1914-1919) consagrou a relevância militar do petróleo. Cavalos e locomotivas a carvão perderam definitivamente lugar para os veículos movidos por motores a gasolina ou a diesel. Na Segunda Guerra (1939-1945), o controle de fontes estáveis de suprimento de óleo foi novamente um elemento marcante do desenrolar do conflito. O ataque a Pearl Harbor em 1941 foi uma resposta imediata do Japão ao embargo de petróleo imposto pelos Estados Unidos, seu tradicional fornecedor.<sup>5</sup> Com a destruição, naquela batalha, da frota americana do Pacífico, o Japão ficou livre para tomar os ricos campos de óleo da Indonésia, então colônia holandesa, sem correr o risco de sofrer, no curto prazo, uma retaliação militar dos EUA. Do mesmo modo, a invasão da União Soviética e do Norte da África pelos alemães visava o controle dos poços do Cáucaso e do Irã. A escassez de petróleo foi um dos grandes fatores que frearam as máquinas de guerra japonesa e alemã, enquanto a abundância do óleo americano abriu caminho para que a vitória dos Aliados pudesse se concretizar mais rapidamente.

A experiência da Segunda Guerra levou os estrategistas americanos a terem clara a importância do petróleo na remontagem do sistema de relações internacionais. Disseminou-se a idéia de que o acesso a amplas fontes de petróleo seria um fator crítico para o sucesso dos EUA em quaisquer conflitos no futuro. A essa preocupação militar, somaram-se, nos últimos anos, anseios com a crescente dependência americana de suprimentos estrangeiros. Ao final do conflito, mais de dois

<sup>4</sup> Até hoje, as principais fontes de petróleo estão situadas nos EUA e em regiões “exóticas”, distantes ou politicamente instáveis (Rússia, Oriente Médio, Venezuela, África etc).

<sup>5</sup> Ao final da década de 1930, os EUA forneciam cerca de 75% do petróleo consumido pelo Japão e as exportações americanas de óleo para aquele país só foram suspensas em 25 de julho de 1941, 4 anos após o início da invasão da China.

terços do petróleo do mundo provinham dos EUA. Hoje cerca de 70% da demanda americana é atendida por importações e as perspectivas são de que esta situação venha a piorar no futuro.

Do ponto de vista da oferta, os EUA foram, paulatinamente, cedendo sua liderança absoluta no imediato pós-guerra para um conjunto limitado de grandes produtores. Liderados pela Arábia Saudita, o grupo é formado basicamente pelos membros da OPEP – entre os quais se destacam as nações do Golfo Pérsico – e pela Rússia. Metade da produção mundial hoje tem origem nesses países.

O poder de mercado saudita não decorre apenas de sua grande participação relativa na produção mundial (2º lugar em 2003). A Arábia Saudita é também: principal exportadora mundial; dona da maior parte da capacidade ociosa da indústria; e produtora de mais baixo custo. Esses elementos permitiram que, nos últimos anos, os sauditas passassem a atuar como “fornecedores em última instância”. No curto prazo, ajustam sua produção às flutuações de demanda, garantindo o equilíbrio global entre oferta e demanda. No médio prazo, são capazes de impor quotas a seus concorrentes sob o risco de uma guerra de preços que tende a reduzir mais rapidamente a renda de seus adversários. Ao mesmo tempo, ajustam os planos de novos investimentos nos principais ofertantes de forma a garantir que não haja crises de superprodução.

Essa liderança só pode se efetivar na medida em que a segurança interna e externa da região do Golfo Pérsico – e da Arábia Saudita em particular – são garantidas pela potência hegemônica. A política de disseminação de bases militares americanas na região, desde 1991, é uma clara evidência desse compromisso.<sup>6</sup>

## OS SISTEMAS DE ORDENAMENTO DO MERCADO DE PETRÓLEO NO PÓS-GUERRA

Desde o fim da Segunda Guerra, o mercado de petróleo atravessou três fases, cada uma marcada por um padrão específico de ordenamento. Na primeira (1945-1973), os centros de decisões eram as grandes empresas anglo-americanas. As “7 Irmãs” – como foram apelidadas por Enrico Mattei<sup>7</sup> – estabeleciam preços estáveis e operavam individualmente o equilíbrio entre oferta e demanda, integrando no seu interior os diferentes segmentos da cadeia, desde o “poço (de petróleo) até o posto (de gasolina)”. Suas decisões e ações eram suportadas por contratos de concessão com os governos dos países produtores e por acordos interempresas que estabeleciam áreas geográficas rígidas de atuação, eliminando a concorrência na exploração e na produção. O mercado apresentava uma tendência de rápido crescimento, 7% ao ano, e a oferta era estruturalmente excessiva, desde a década de 1920. A segurança global do mercado era baseada em um condomínio anglo-americano. À Inglaterra, antiga potência colonial, cabia a responsabilidade direta pela segurança interna e externa dos países do Oriente Médio, inclusive por meio da presença de tropas estacionadas na área. Os EUA eram os “ofertantes de última instância” e garantiam não só sua própria segurança energética, mas também a da Europa.

Na segunda fase (1973-1982), o mercado de petróleo estagnou devido à recessão internacional e aos elevados preços. As grandes empresas petroleiras perderam o controle da produção para os

<sup>6</sup> Ver Johnson, C. (2004) *The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy, and the End of the Republic*. New York: Metropolitan Books.

<sup>7</sup> Um ator importante no processo de ruptura do monopólio das empresas anglo-americanas sobre o mercado de petróleo durante o período 1945-73 foi o governo italiano, um *newcomer*, agindo por meio de sua estatal petroleira, a ENI, então sob comando de Enrico Mattei.

governos dos países exportadores. Mantiveram, no entanto, o domínio sobre as atividades de refino e distribuição e continuaram a promover o “equilíbrio de mercado” no seu interior, através de frágeis contratos de compra e venda de longo prazo, que prefixavam preços e quantidades. A falta de capacidade ociosa na produção de petróleo e a sucessão de crises na economia internacional e no Oriente Médio tornaram letra morta esses novos contratos de longo prazo, sujeitando os preços a grande instabilidade.

A Arábia Saudita tornou-se, a partir de 1973, o “ofertante de última instância”. Disputou a liderança de mercado, inicialmente, com o Irã e, posteriormente, com a União Soviética. As tentativas da OPEP e da Arábia Saudita de estabelecerem preços estáveis redundaram, na prática, no aumento do *market-share* dos países independentes em detrimento dos sauditas, graças ao aumento da oferta de óleo em outras regiões, como o Mar do Norte, em um contexto de demanda global cadente. Com a retirada das tropas britânicas, a segurança dos países do Golfo Pérsico passou a ser administrada inicialmente pelo Irã e pela Arábia Saudita, a partir de acordos bilaterais com os Estados Unidos. Este sistema entrou em colapso a partir da Revolução Iraniana (1979).

A terceira fase (1985 - ...) vem sendo caracterizada por um baixo crescimento da demanda – menos de 1% ao ano – e pela existência de limitada capacidade ociosa, concentrada na Arábia Saudita. As petroleiras ampliaram sua desintegração operacional, aumentando a terceirização e a “comoditização”. As relações entre empresas e países exportadores passaram a ser multilaterais e flexíveis. Os preços passaram a ser formados a partir de milhares de contratos transacionados em mercados *spot* e a futuro, na medida em que os países produtores se sujeitaram ao princípio do *netback*.<sup>8</sup> A formação do mercado flexível de petróleo foi iniciada nos EUA, no início da década de 1980, com as medidas de *deregulation* do governo Reagan. Foi completada pela Arábia Saudita, a partir de uma “guerra de preços”, que submeteu seus parceiros da OPEP e seus concorrentes independentes – URSS, Noruega, México – ao novo sistema de preços flexíveis. O gerenciamento de curto prazo – *fine tuning* – é feito através de um sistema, estabelecido por pressão dos EUA, de cotas de produção e de banda de preços administrado pela OPEP. A segurança do Golfo Pérsico passou a ser diretamente administrada pelos Estados Unidos que, com uma defasagem de 20 anos, substituíram, com suas próprias tropas, o vácuo deixado pela saída dos soldados britânicos.

Há uma correspondência entre cada um dos três padrões de ordenamento do mercado de petróleo verificados desde 1945 e as mutações atravessadas pela hegemonia americana nos mesmos períodos. O cenário internacional entre 1945 e 1973 caracterizou-se por uma hegemonia completa dos EUA, apesar de crescentemente contestada. Entre a vitória da Segunda Guerra e a derrota do Vietnã, o mundo ocidental submeteu-se ao poder militar e econômico dos EUA em um contexto de Guerra Fria. A supremacia do dólar fixo era garantia suficiente para a formação de contratos de longo prazo com preços estáveis, dadas as condições de superabundância de oferta de petróleo. Simultaneamente, as petroleiras americanas invadiam espaços antes dominados pelos europeus, particularmente os ingleses, expulsos por um processo de descolonização apoiado por Washington. O rompimento desse ordenamento foi decorrência da crescente contestação da hegemonia americana. Enquanto o dólar sujeitava-se a desvalorizações e o exército americano era derrotado no Vietnã, as petroleiras eram

<sup>8</sup> O *netback pricing* refere-se a um sistema em que o preço de oferta de um bem – no caso o petróleo cru – é estabelecido com base em seu preço de demanda final – o dos derivados de petróleo (gasolina, diesel, óleo combustível etc.) – menos uma margem que remunere os custos ao longo da cadeia – transporte, revenda, distribuição e, até mesmo, refino.

obrigadas a ceder seus direitos sobre as fontes de produção para os governos nacionais concedentes. O fim relativamente abrupto – mas previsível – das condições estruturais de excesso de oferta de petróleo, vigentes desde a década de 20, consolidou e amplificou esse processo de desestruturação global da ordem internacional. Não é por acaso que o 1º Choque do Petróleo é tido como o marco do fim do chamado “período de ouro” do capitalismo do pós-guerra.

A incapacidade de os EUA conseguirem, de imediato, impor um novo padrão de ordenamento internacional deixou o mercado de petróleo – bem como todos os demais mercados relevantes – sujeito a grande instabilidade. A fraqueza da moeda americana, aliada a uma situação de escassez estrutural de oferta, tornou impossível a retomada de um relacionamento estável – garantia de oferta a preços e em quantidades fixas no longo prazo – entre petroleiras e países exportadores. Ao mesmo tempo, a tentativa de suprir o vácuo militar deixado pela retirada das tropas inglesas do Golfo Pérsico com uma *gendarmaria* local, no caso iraniana, teve um final breve e surpreendente com a ascensão dos aiatolás ao poder em Teerã, em 1979.

Um novo ordenamento estável do mercado de petróleo só conseguiu ser obtido a partir de meados dos anos 1980, pela conjugação de dois elementos novos. A retomada do dólar como padrão monetário internacional a partir de 1979 em um novo ambiente flexível teve como corolário a re-regulação dos principais mercados de *commodities* em consonância com esses princípios. A integração do mercado de petróleo ao processo de financeirização global teve início nos EUA, principal mercado consumidor e grande produtor. Em lugar de quantidades e preços pré-fixados, os contratos passaram a ser regidos por expectativas voláteis em um ambiente de incerteza. O princípio do *netback*, posteriormente aceito pela Arábia Saudita e pela OPEP, submeteu os produtores aos preços de curto prazo bem como às curvas de preço a futuro, baseadas em expectativas de desempenho e de liquidez globais da economia mundial, sob comando norte-americano. O cartel dos países exportadores, sob liderança saudita, transformou-se no gerenciador da oferta de forma a garantir que o preço do “ouro negro” se mantivesse dentro de bandas de flutuação prefixadas, pactuadas com os EUA.<sup>9</sup>

Desde então, o novo padrão flexível do mercado de petróleo – a exemplo dos demais mercados – tem se mostrado extremamente resistente a crises sendo um dos elementos básicos de suporte e de estabilidade do poder americano. A menos de um problema pontual durante a Guerra do Golfo, o único evento de maior gravidade foi o colapso abrupto na demanda, por consequência da crise cambial asiática em 1997. Mais recentemente, nos primeiros meses de 2004, o mercado assistiu novamente a banda de preços ser rompida. A diferença é que neste episódio, além de um aumento exagerado e imprevisto da demanda global, também contribuiu um crescente do risco de oferta diante das ameaças a instalações de petróleo na Arábia Saudita e a contestação da ocupação militar americana do Iraque. Como o dólar sofreu recentemente desvalorizações frente às demais moedas conversíveis e a capacidade ociosa do setor está conjuntamente muito limitada, estão em curso pressões para a banda de preços ser revista para cima, pela segunda vez desde sua criação em meados nos anos 1980.<sup>10</sup>

A despeito do quadro de escassez relativa de oferta nos primeiros meses de 2004, as perspectivas de crescimento de médio e longo prazo da demanda de petróleo são medíocres, quando

<sup>9</sup> A banda de preços vem sendo monitorada conjuntamente, ainda que de maneira informal, pela OPEP e pela Agência Internacional de Energia, representando os interesses dos países da OCDE.

<sup>10</sup> A expectativa é de algo em torno a US\$ 25 a US\$ 32 o barril.

comparadas às do pós-guerra. Em contrapartida, a possibilidade de uma superação tecnológica do petróleo, como combustível básico do sistema de transportes, ainda é remota em um horizonte de duas décadas. Nesse cenário, o atual sistema flexível de mercado, mesmo com o aumento da dependência externa dos EUA, não deverá sofrer soluções de continuidade no futuro próximo.

É, no entanto, possível que venha a ocorrer um aumento substancial da volatilidade de preços, em decorrência do aumento da fragilidade política interna e externa no Oriente Médio. A forma como os EUA vêm respondendo às crises do Afeganistão, Palestina e Iraque indica que o caminho inicialmente escolhido pela potência hegemônica para garantir a segurança interna e externa dos países ao redor da região do Golfo Pérsico é o enfrentamento direto permanente – ou, pelo menos, a real ameaça de enfrentamento direto.

Essa estratégia, baseada em intervenções militares múltiplas, dificilmente será capaz de dar sustentação a um ordenamento estável para o Oriente Médio e, conseqüentemente, para o mercado de petróleo. Em particular, as relações americano-sauditas podem sofrer abalos que venham a dificultar a retomada da ação coordenada entre os dois países que prevaleceu nas duas últimas décadas.

De qualquer modo, o principal fator para a manutenção do atual ordenamento do mercado de petróleo continuará sendo a capacidade de os EUA sustentarem o dólar, de forma inquestionável, como a moeda do comércio e do capital internacionais. Deste ponto de vista, não há indicações, para um horizonte de tempo razoável, de o dólar vir a ter algum concorrente em seu papel hegemônico.

# O ACORDO DA BASILÉIA DE 2004: UMA REVISÃO EM DIREÇÃO ÀS PRÁTICAS DE MERCADO

Ana Rosa Ribeiro de Mendonça<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

A exigência de adequação de capital é um dos instrumentos mais utilizados por autoridades reguladoras em sua busca pela solvência das instituições e solidez do sistema bancário. A idéia é que os bancos mantenham montantes mínimos de capital de forma que possam absorver perdas não esperadas, ou seja, o capital deve funcionar como um *buffer* em situações adversas. Estes montantes são calculados a partir da estipulação pela autoridade de determinada taxa de capital (índice de endividamento), que relaciona o capital ou patrimônio líquido aos instrumentos presentes na carteira de ativos dos bancos, a ser mantida pela instituição bancária. É interessante notar que este é um instrumento de regulação que não limita a atuação dos bancos uma vez que estes podem compor sua carteira de ativos com quaisquer instrumentos que desejarem, desde que uma relação considerada saudável de capital sobre ativos seja mantida.

A exigência de requerimentos mínimos de capital, calculados a partir da ponderação de risco dos ativos e a serem aplicados de forma harmônica por autoridades reguladoras de diferentes economias, é o eixo central do Acordo da Basiléia de 1988 e de sua revisão de 2004. O objetivo do presente trabalho é apresentar o Acordo de 1988 e sua revisão proposta em 2004, procurando explicitar sua evolução no sentido de uma crescente aproximação da regulamentação às práticas de atuação dos agentes do mercado. Para tal, após esta introdução, serão apresentados os principais elementos dos Acordos de 1988 e de 2004, que serão seguidos pelas considerações finais.

## 1 O ACORDO DE 1988

Em meados da década de oitenta, preocupados com a fragilização dos bancos em função de seu elevado grau de exposição às dívidas dos países menos desenvolvidos em *default* e do crescimento das operações *off-balance* (cartas de crédito, garantias a empréstimos e derivativos), os bancos centrais do G10 demandaram do Comitê da Basiléia o desenvolvimento de padrões mínimos de adequação de capital.<sup>2</sup> O Comitê desenvolveu, então, um sistema para mensuração e padronização dos requerimentos mínimos de capital nos países do G10, que acabou por originar o Acordo da Basiléia de 1988 e a instituição da convergência internacional dos mecanismos de adequação de capital.<sup>3</sup> O intuito de tal **padronização** era reforçar a solidez e a estabilidade do sistema bancário internacional e

<sup>1</sup> Professora Doutora do Instituto de Economia da Unicamp/Pesquisadora do NEIT (Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia).

<sup>2</sup> O Comitê da Basiléia foi montado em 1974 pelos governadores do banco centrais do G10, como Comitê de Regulação Bancária e Práticas de Supervisão, em meio à crise financeira ocasionada pelas falências dos Continental Bank e Bankhaus Herstat e à crescente internacionalização dos bancos (Moffit, 1984; De Nederlandschebank, 2001).

<sup>3</sup> Incorporado ao conjunto de regulamentações vigentes nestes países de forma definitiva a partir do final de 1993.

minimizar desigualdades competitivas entre bancos internacionalmente ativos<sup>4</sup> (BCBS, 1988). Sendo assim, os bancos atuantes no mercado internacional eram o alvo de tal padronização e os requerimentos mínimos deveriam ser aplicados em base consolidada, isto é, incluindo todas as filiais estrangeiras. A estrutura deste Acordo era composta por três elementos: capital, ponderação de riscos por classes de ativos e instrumentos e mecanismos *off-balance sheet*.

#### a) Definição de capital

A adequação do capital deveria ser realizada a partir do capital principal (nível 1), composto pelo capital dos acionistas somados às reservas abertas (ganhos retidos) e do capital suplementar (nível 2), formado pelas reservas, provisões para créditos duvidosos, instrumentos híbridos de capital e dívidas subordinadas.

#### b) Ponderação de riscos por classe de ativos

O método de adequação do capital dos bancos presente no Acordo era inovador, uma vez que a necessidade de manutenção de capital pela posse de ativos ou pela realização de operações fora de balanço era ponderada pela exposição ao risco de crédito resultante destas posições. Desta forma, os bancos deveriam manter níveis mínimos de capital para cada um dos instrumentos de sua carteira de ativos, fossem eles *on* ou *off-balance*, em função da percepção do risco de crédito que os supervisores tivessem de cada um destes instrumentos. Como discutido acima, estes níveis mínimos de capital seriam uma garantia contra insolvência ao garantir que em situações adversas, os bancos teriam um colchão amortecedor que lhes garantiria a capacidade de continuar operando. As ponderações de risco foram estabelecidas a partir de diferentes categorias de ativos, sendo estas criadas a partir das características principais do tomador: i. soberano, bancário ou empresarial; ii. membro ou não-membro da OCDE; iii. governos centrais (bancos centrais) ou instituições privadas; e em alguns casos, em função dos prazos dos ativos (emissões de curto ou longo prazos) (Quadro 1).

QUADRO 1 - Ponderação de risco por categoria de ativos

0%	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Títulos do governo central ou do banco central do país em moeda local</li> <li>▪ Títulos de governos ou bancos centrais de países da OCDE</li> </ul>
0 a 50%	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Títulos de instituições do setor público</li> </ul>
20%	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Títulos de bancos multilaterais de desenvolvimento</li> <li>▪ Direitos de bancos incorporados na OCDE</li> <li>▪ Direitos de bancos de fora da OCDE de prazos menores que 1 ano</li> </ul>
50%	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Empréstimos imobiliários hipotecários</li> </ul>
100%	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Títulos do setor privado</li> <li>▪ Títulos de governos fora da OCDE</li> </ul>

FONTE : BIS (BCBS, 1988, p. 21).

A partir da aplicação destes coeficientes de ponderação de riscos, os bancos deveriam manter, no mínimo, uma taxa de capital total igual a 8% (do capital total) ou 4%

(do capital principal). Ativos considerados seguros, como títulos do governo, teriam peso de risco 0, ou seja, o banco não teria que manter capital em função das posições em títulos do governo em sua carteira. Já os empréstimos tradicionais para o setor privado, com ponderação de risco de 100%, exigiriam do banco a manutenção de 8% de suporte de capital.

#### c) Instrumentos e mecanismos *off-balance sheet*

<sup>4</sup> Estas desigualdades competitivas seriam resultado da exigência de diferentes taxas de capital por parte dos agentes reguladores dos países. E os requerimentos mínimos deveriam ser aplicados em base consolidada, isto é, incluindo todas as filiais estrangeiras.

Dada a crescente importância das operações *off-balance* para os bancos, estas foram incluídas na nova estrutura de adequação de capital. Isto porque estas operações, a despeito de não serem registradas em balanço, envolvem a possibilidade de pagamentos futuros e implicam, e assim, riscos para os bancos.

Entre as principais críticas apontadas ao Acordo estava a ausência de tratamento ao risco de mercado. Em resposta, o Comitê elaborou um aditivo ao Acordo que estipulou que os bancos passariam a manter capital em função de sua exposição ao risco de mercado decorrente de posições em aberto de moedas estrangeiras, operações com *securities*, ações, *commodities* e opções. Seriam assim estabelecidas metas de capital (*capital charges*) para a cobertura destes riscos, a serem aplicadas sobre a base consolidada do balanço do banco em nível internacional. Assim, de acordo com o Aditivo, os bancos passaram a manter capital em função não só da exposição ao risco de crédito, como também ao risco de mercado, sendo este definido como “... *risco de perdas de posições dentro e fora do balanço em função de movimentos nos preços de mercado.*” (BCBS, 1996b, p. 1).

Estes riscos foram divididos em dois grupos: i. riscos de taxas de juros e ações; ii. riscos de câmbio e *commodities*, e poderiam ser mensurados através de dois tipos distintos de metodologia: esquema padronizado (“*building-block*”) e modelos internos de mensuração de risco, em geral *value-at-risk models*.

Uma vez mensurado o risco de mercado das posições do banco, este deveria manter o capital mínimo requerido, sendo cobertos, da mesma forma que no Acordo original, pelo capital principal, pelo suplementar e agora também pelas dívidas subordinadas de curto prazo (nível 3).<sup>5</sup>

A adoção de modelos internos de mensuração de risco foi um importante sinalizador do movimento evolutivo do conjunto de regras que norteiam o Acordo da Basileia. Estes não constavam da proposta inicial de aditivo (1993), mas foram incluídos a partir de sugestões recebidas ao longo do processo de discussão desta proposta junto aos agentes do mercado. A justificativa dada pelo Comitê para a inclusão destes modelos de mensuração de risco foi a necessidade de estimular práticas administrativas e de minimizar a criação de incentivos perversos. A aceitação e o estímulo dos reguladores ao uso de modelos internos de mensuração de riscos marcou o primeiro momento de uma nova postura destes com relação ao controle interno de riscos. Na verdade, esta inovação pode ser entendida dentro de uma estratégia mais geral e duradoura das autoridades reguladoras/supervisoras, no sentido de aproximar as regras de comportamento estipuladas no arcabouço regulatório da forma de atuação dos participantes do mercado.

Apesar do reconhecimento dos avanços trazidos pela implementação do Acordo de 1988, diferentes participantes dos sistemas financeiros, em especial agências reguladoras/supervisoras, mostraram-se preocupados e insatisfeitos com a efetividade do sistema de ponderações fixas, cada vez mais conflituoso com o crescente grau de sofisticação dos modelos internos para avaliação de riscos, desenvolvidos em especial pelos grandes bancos que operam em nível internacional. Do ponto de vista dos administradores de risco dos bancos, a adequação de capital estabelecida pelo Acordo não reflete,

<sup>5</sup> A inclusão de dívidas subordinadas de curto prazo como grupo de capital teria que ser autorizada pelos reguladores locais, mas somente para fazer frente a uma parcela do capital requerido, restrito à necessidade de cobertura dos riscos de mercado e sujeito a limitações e restrições.

necessariamente, a capacidade de absorção de perdas não esperadas, além de nem sempre serem estas ponderações fixas bons indicadores dos riscos assumidos, em especial ao não considerarem riscos importantes como de taxas de juros ou operacionais.

Entre os vieses e distorções relacionados ao esquema presente no Acordo de 1988 colocam-se a generalização de operações de arbitragem, a diminuição da participação dos créditos de primeira linha nas carteiras dos bancos e o estímulo a empréstimos de curto prazo para países fora da OCDE. Desta forma, no cerne das críticas encontrava-se a padronização de regras, o que destacava a importância de flexibilização. A idéia colocada era que a padronização de regras possibilita a construção de operações de arbitragem, nas quais os agentes utilizam-se das regras para buscar lucros através de inovações. A lógica por trás deste argumento era que, diante de regras que imponham aos agentes posturas distintas de suas práticas de mercado, estes se sentem estimulados a inovar de forma a atenuá-las, senão burlá-las. Desta forma, a flexibilização poderia levar a uma aproximação das regras às práticas exercidas pelo mercado, e o caminho adotado pela revisão do Acordo de 1988 foi a ampliação do uso das formas de avaliação de risco utilizadas pelo mercado: a classificação de risco feita pelas agências de classificação de risco e os modelos internos de avaliação de risco.

Diante da percepção das limitações da efetividade do esquema proposto pelo Acordo de 1988, acirraram-se as discussões em torno da necessidade de revisão ou mesmo substituição deste.

## **2 BASILÉIA II: O NOVO ACORDO DE 2004**

Os mercados financeiros passaram por várias transformações desde a publicação e implementação do Acordo de 1988, seja no tocante ao formato de atuação das instituições bancárias e financeiras, com o desenvolvimento de métodos de avaliação e administração dos riscos, seja à organização e funcionamento dos mercados. Propondo-se a incorporar as resultantes mudanças na estrutura de riscos e tendo em vista as fragilidades do sistema vigente, o Comitê propôs-se a revisar o Acordo de 1998, procurando desenvolver “... *um sistema que iria mais longe no sentido de fortalecer a solidez e estabilidade do sistema bancário internacional, mantendo a consistência suficiente de que a regulação de capital não seria fonte de desequilíbrio competitivo entre os bancos ativos internacionalmente.*” (BCBS, 2003, p. 1).

A nova estrutura do Acordo da Basileia, doravante chamada de Basileia II ou de Novo Acordo, foi disponibilizada em junho do presente ano, após um longo período de discussões e a publicação de três versões para consulta iniciado em 1999.<sup>6</sup> As justificativas apresentadas pelo Comitê para a revisão do Acordo são as seguintes: as ponderações de risco exigidas pelo Acordo de 1988 não estimulam ou mesmo reconhecem o uso e o amplo desenvolvimento de métodos internos de avaliação de riscos e uma vez que são fixas por classe de ativos acabam por incentivar a realização de operações de

<sup>6</sup> O Comitê disponibilizou a proposta em 1999 (CP1 ou primeiro trabalho para consulta), visando receber comentários de acadêmicos e agentes do mercado. A partir destes comentários uma nova versão foi publicada em janeiro de 2001 (CP2), ficando aberta para uma nova rodada de comentários até maio do mesmo ano. A inclusão dos comentários levou à publicação de uma nova versão em julho de 2003 (CP3) e a um novo período de consulta. A Nova Estrutura de 2004 resultou, assim, deste longo processo e o Comitê espera que esta esteja pronta para implementação no final de 2006 (final de 2007 para as versões mais avançadas), pelo menos em parte importante dos países integrantes do G10. O tempo entre a publicação e a entrada em vigor justifica-se pela necessidade do Novo Acordo ser incorporado à legislação nacional de cada um dos países e da fase de implementação.

arbitragem de capital; e por fim, o Acordo de 1988 não admite a utilização das várias técnicas utilizadas para a mitigação do risco de crédito, tais como as garantias, para o cálculo do capital mínimo. (BCBS, 2001a)

## 2.1 ESCOPO E CONCEITOS

Da mesma forma que no Acordo Original, o principal alvo do Novo Acordo são os bancos operantes em nível internacional, o que não implica que os métodos de adequação de capital não sejam passíveis de aplicação em bancos de diferentes tamanhos e sofisticação. A aplicação da nova estrutura deve considerar os bancos de forma consolidada, incluindo quaisquer instituições financeiras que façam parte do grupo bancário, de forma a garantir que os riscos assumidos pelo grupo sejam considerados como um todo.

Os requerimentos mínimos de capital, calculados a partir do conceito de taxa de capital (volume de capital disponível/medida dos riscos assumidos pelos bancos, representados pelos ativos ponderados pelo risco), foram mantidos enquanto eixo central no Acordo revisado, tornando-se mais complexos e flexíveis e, em especial, mais sensíveis aos riscos assumidos pelas instituições bancárias. Ao buscar implementar um arcabouço de regras mais flexíveis e sensíveis ao comportamento das instituições bancárias, o Basileia II procura minimizar os problemas resultantes da padronização imposta por regras mais gerais. Este tipo de problema encontra-se na base de qualquer esforço de criação de regras para um amplo leque de instituições bancárias que operam de formas distintas, seja no tocante a mercados, legislação em vigência, instrumentos negociados ou, em especial, perfil de riscos assumidos. Ou seja, a nova estrutura procura evitar o problema de generalização de regras de comportamento e o conseqüente descolamento do movimento real dos agentes em função da criação de regras de harmonização.

A aplicação destes requerimentos passou a ser complementada por atuações mais incisivas de autoridades de supervisão e agentes do mercado. Assim, a nova estrutura é construída sobre três pilares: requerimentos mínimos de capital (Pilar 1), processo de revisão de supervisão (Pilar 2) e disciplina de mercado (Pilar 3). A combinação destes elementos consubstanciaria a saúde e solidez do sistema financeiro internacional.

## 2.2 PILAR 1: OS REQUERIMENTOS MÍNIMOS DE CAPITAL

A taxa de capital mínima foi mantida, não podendo ser menor do que 8%, assim como a definição de capital (níveis 1, 2 e 3). As inovações dizem respeito aos riscos abarcados e às formas de mensuração dos riscos e de cálculo do capital mínimo a ser mantido. No tocante aos riscos considerados no cálculo da taxa de capital, além dos de crédito e de mercado já considerados no Acordo original, introduziu-se o risco operacional. Quanto à mensuração destes, foram introduzidas três formas distintas de cálculo do risco de crédito, o método padronizado e os modelos básico e avançado de modelos internos de avaliação de risco; e outros três para o cálculo do risco operacional: método indicador básico, método indicador padronizado e método de mensuração avançada (AMA); o risco de mercado continuou a ser calculado da mesma forma, uma vez que já incluía a possibilidade de uso de modelos internos de avaliação de riscos.

## A. Modelo Padronizado

Este modelo é similar ao vigente no Acordo de 1988, uma vez que os bancos devem designar suas exposições ao risco crédito a partir de características dos emissores dos instrumentos que compõem sua carteira de ativos, se emitidos por agentes públicos, corporativos, soberanos, bancos comerciais, *securities firms*, entre outros. A lógica da organização dos ativos em diferentes categorias ligadas à determinada ponderação de riscos foi mantida, mas procurou-se elaborar regras mais sensíveis aos riscos assumidos pelas instituições. A ponderação de riscos não será mais realizada de forma uniforme para cada uma das categorias, abrindo-se a possibilidade de uso de avaliações externas de risco, tal como as realizadas por agências privadas de avaliação de risco (Quadro 2). No caso de instrumentos emitidos por tomadores soberanos, os supervisores nacionais podem aceitar também as avaliações realizadas por agências de crédito de exportações da OCDE. A estes supervisores cabe a responsabilidade de avaliar se estas agências cumprem os critérios mínimos exigidos pelo Novo Acordo, podendo reconhecer as avaliações destas de forma parcial ou completa.<sup>7</sup>

Pode-se concluir que a ponderação de risco será mais precisa do que a do Acordo vigente, o que pode possibilitar a aproximação dos requerimentos de capital ao perfil de risco adotado pelo banco.<sup>8</sup> Esta inovação procura garantir, então, a combinação de um método simples com a uma avaliação mais próxima à leitura que o mercado faz dos riscos assumidos pelos bancos.

QUADRO 2 – Ponderação de risco a partir do modelo padrão baseado na avaliação externa

	0%	20%	50%	100%	150%	Sem avaliação
<b>Basiléia II</b>						
Soberano	AAA/AA-	A+/A-	BBB+/BBB-		abaixo de B	100%
Bancos I <sup>1</sup>		AAA/AA-	A+ /A-	BBB+/BB-	abaixo de B	100%
Bancos II <sup>2</sup>						
< 3 meses		AAA/BBB-	BB+/B-		abaixo de B-	20%
> 3 meses		AAA/AA-	A+ /A- <sup>4</sup>	BBB+/BB-	abaixo de B-	50%
Corporações		AAA/AA-	A+ /A-	BBB+/BB	Abaixo de BB-	100%
Securitização <sup>3</sup>		AAA/AA	A	BBB	BB	BB

FORNTE: BCBS (2001b); DNB (Mar. 2001); Jackson (2001); BCBS (2004).

Nota explicativa: as *ratings* utilizadas são da Standard & Poor's; A taxa de capital a ser mantida é resultado desta ponderação. Por exemplo, se a ponderação é de 100%, o banco deve manter uma relação de ativo sobre capital de 8%.

1 Opção 1: Todos os bancos de determinado país terão a ponderação de risco embasada no risco soberano (uma posição a menos); corretoras de valores mobiliários estão sujeitas à mesma ponderação que os bancos, desde que sejam reguladas e fiscalizadas como estes; 2 Opção 2: ponderação de risco baseada na avaliação externa do banco individual; corretoras de valores mobiliários estão sujeitas à mesma ponderação que os bancos, desde que sejam reguladas e fiscalizadas como estes; 3 < BB e sem avaliação: dedução completa de capital (1250%); 4 Bancos sem avaliação, ou seja, não-classificados pelas agências de classificação de risco aceitas pela autoridade doméstica não poderão estar sujeitas à ponderação de risco menor do que a do país de origem; 5 Empresa não-classificada não pode pedir o risco do país de origem.

<sup>7</sup> Os critérios mínimos estipulados pelo Novo Acordo são: objetividade, independência, transparência/acessibilidade externa, abertura de informações, recursos para a avaliação e credibilidade.

<sup>8</sup> O Novo Acordo representa abertura do leque de ponderações. O caso mais elucidativo parece ser o das corporações. No Acordo original, todas estavam sujeitas à mesma ponderação de 100%, independente de país de origem, *performance* ou setor de atuação. Já na proposta atual, um espectro mais amplo de possibilidades é aberto, podendo a ponderação exigida ser de 20% até 150%, com a inclusão de riscos adicionais.

Além da classificação por tipo de tomador, como ilustrado acima, o Basileia II propõe também manutenção de requerimentos de capital a partir do risco assumido com alguns instrumentos, em especial os de varejo, não contemplados no esquema anterior. As ponderações podem ser vistas no quadro abaixo:

QUADRO 3 – Outros instrumentos sujeitos à ponderação de riscos

Instrumentos da Carteira de Varejo <sup>1</sup>	75%
Hipotecas de Propriedades Residenciais	35%
Hipotecas de Propriedades Comerciais	100%
Empréstimos em Atraso <sup>2</sup> (>90 dias)	100% a 150%

FONTE: BCBS (2004); 1. Instrumentos incluídos: empréstimos através de cartões de crédito, empréstimos pessoais e para pequenas empresas; 2. Adequação de capital além das provisões para atrasos.

No cálculo dos requerimentos mínimos de capital a serem mantidos pelos bancos em função da exposição de sua carteira ao risco de crédito, o modelo padronizado também reconhece uma gama mais ampla de instrumentos que atuam no sentido de minimizar tais riscos, entre os quais destacam-se os colaterais, garantias e derivativos de crédito.

Ao alicerçar o modelo padronizado de adequação de capital na classificação de países, bancos e corporações, realizada por agências externas de classificação de risco, a proposta do Novo Acordo aceita e assume a institucionalização privada da leitura dos riscos, internando um mecanismo amplamente aceito pelo mercado. Tal postura é convergente com o encaminhamento dado pelas discussões acerca da nova arquitetura financeira internacional, que na busca de maior flexibilidade e adequação das regras procura colá-las às avaliações privadas.

#### B. Modelos internos de avaliação de riscos

A adoção de modelos internos de avaliação de riscos em suas duas versões, básica e avançada, uma vez aprovada pelo supervisor nacional, possibilita ao banco utilizar suas próprias estimativas de avaliação de risco como instrumento primário para o cálculo do capital mínimo a ser mantido a partir de certa exposição ao risco. No entanto, este método não permite que os bancos determinem todos os elementos necessários para o cálculo dos requerimentos de capital. As ponderações de risco e as metas de capital são determinadas a partir da combinação de informações quantitativas providas pelos bancos e fórmulas especificadas pelo Comitê. A idéia é que estas fórmulas, chamadas de funções de ponderação de riscos, traduzam as informações do banco em requerimentos específicos de capital. Estas funções de ponderação de riscos foram desenvolvidas pelo Comitê para cada classe de ativos especificada pelo Comitê: corporativos, soberanos, bancários, de varejo e ações.<sup>9</sup> As variáveis que alimentam estas funções de ponderação são os componentes de risco, estimativas dos parâmetros de risco providas pelos bancos, ou seja, grupos de informações quantitativas que podem ser inferidas pelos bancos a partir de seus modelos internos ou providas pelas autoridades supervisoras. São estes os componentes de risco: probabilidade de *default*, perdas decorrentes do *default*, nível de exposição ao *default* e maturidade.

Sendo assim, para cada classe de ativos são estabelecidos os três elementos: componentes de risco, função ponderação e os requerimentos mínimos de capital. As funções de ponderação são sempre estabelecidas pela estrutura presente no Basileia II, enquanto os componentes de risco podem ser estimados pelos modelos internos dos bancos ou providos pelas autoridades supervisoras. Na verdade, este é o elemento fundamental de diferenciação entre a os modelos básico ou avançado de avaliação de risco, como pode ser observado abaixo (Quadro 4).

<sup>9</sup> Os bancos devem organizar a exposição ao risco de sua carteira a partir desta classificação.

QUADRO 4 – Grupos de informações que alimentam os modelos internos de avaliação de risco

Grupos de Informações	Modelo Interno Básico	Modelo Interno Avançado
Probabilidade de Default <sup>1</sup>	Provido pelo banco a partir de estimativas próprias	Provido pelo banco a partir de estimativas próprias
Perdas dadas o Default <sup>2</sup>	Valores de Supervisão estabelecidos pelo Comitê	Provido pelo banco a partir de estimativas próprias
Exposição ao Default <sup>3</sup>	Valores de Supervisão estabelecidos pelo Comitê	Provido pelo banco a partir de estimativas próprias
Maturidade Efetiva <sup>4</sup>	Valores de Supervisão estabelecidos pelo Comitê ou baseados em estimativas dos bancos (decisão nacional)	Provido pelo banco a partir de estimativas próprias

FONTE: BCBS (2003); BCBS (2004).

1. Probabilidade de *default*: parâmetro que mede a possibilidade que o tomador de recursos entre em *default* em dado período de tempo; 2. Perdas em função do *default*: parâmetro que mede a proporção da exposição ao risco que será perdida se o *default* ocorrer; 3. Exposição ao *default*: parâmetro que mede, para os compromissos de empréstimos, o montante de instrumentos que provavelmente serão retirados se o *default* ocorrer; 4. Maturidade: parâmetro que mede a maturidade econômica restante da exposição ao risco.

### C. Securitização

Como já discutido acima, entre as inovações propostas pelo Novo Acordo, mas uma vez no sentido de aproximar a adequação de capital às práticas do mercado, encontra-se a identificação de um espectro mais amplo de instrumentos utilizados pelas instituições bancárias para a mitigação de riscos, de forma a incorporar o desenvolvimento destes instrumentos, que teriam tornado-se mais líquidos e complexos desde a publicação do Acordo de 1988. Tais instrumentos passam a poder ser utilizados para a diminuição das ponderações de riscos de crédito impostas pelo Novo Acordo, desde que não consideradas pela agência de classificação externa em seu processo de avaliação de riscos, uma vez que isto implicaria dupla contagem da atenuação dos riscos (BCBS, 2001b). Entre estes, tratamento especial é dado ao processo de securitização, “... importante no sentido de garantir uma melhor diversificação de riscos e aumentar a estabilidade financeira.” (BCBS, 2003, p. 7). Segundo o Comitê, a não inclusão de um tratamento robusto deste processo manteria o Novo Acordo vulnerável a movimentos de arbitragem, uma vez que, na vigência do Acordo Original, os bancos têm se utilizado deste processo de forma minimizar o capital a ser mantido em função das exposições ao risco assumidas pelas instituições. Sendo assim, o Novo Acordo requer que o banco preocupe-se com a natureza econômica da operação de securitização ao determinar os requerimentos mínimos de capital através do modelo padronizado ou dos modelos internos de avaliação de risco.

### D. Riscos Operacionais

Ao lado da manutenção de capital em função da exposição aos riscos de crédito e mercado, as instituições bancárias deverão manter capital também em função dos riscos operacionais, definidos como riscos de perdas incorridas em função de processos internos inadequados ou falidos e humanos ou sistêmicos, assim como de eventos externos, incluindo riscos legais e excluindo riscos de reputação e estratégicos. A estrutura do Basileia II estabelece três métodos distintos para o cálculo das metas de capital a serem mantidas em função do risco operacional, em grau crescente de sensibilidade à exposição a tal risco: método do indicador básico, método padronizado e método de mensuração avançada, e espera que os bancos movam-se neste sentido, de desenvolver e adotar métodos cada vez mais sensíveis aos riscos assumidos (BCBS, 2004). Os dois primeiros utilizam a receita bruta anual obtida pelos bancos como uma aproximação de sua escala de operações do banco e, desta forma, de

sua exposição ao risco operacional. Ao optar pelo método do indicador básico, o banco deve calcular o capital a ser mantido ao multiplicar sua receita bruta anual (média dos últimos três anos) por um coeficiente fixo ( $\alpha = 0,15$ ). O método padronizado considera a exposição ao risco operacional em cada uma das linhas de negócios do banco e assim o cálculo do capital a ser mantido para cada uma delas é realizado através da multiplicação da receita bruta anual por coeficientes fixos ( $\beta$ ) estabelecidos pelo Comitê, coeficientes que procuram refletir o tamanho ou o volume de atividades dos bancos naquela determinada área. No método avançado, os requerimentos de capital serão determinados pelo sistema interno de mensuração de risco, e a adoção de tal modelo está condicionada à aprovação das autoridades supervisoras.<sup>10</sup>

### 2.3 PILAR 2: PROCESSO DE REVISÃO DA SUPERVISÃO

Como discutido acima, as novas formas propostas no Novo Acordo para o cálculo dos requerimentos mínimos de capital, apresentadas no bojo do Pilar 1, explicitam o movimento de aproximação do esquema de regulamentação às práticas dos agentes atuantes nos mercados financeiros. No esquema definido pelo Pilar 1, no qual a flexibilização e a adequação das regras ao comportamento dos agentes no tocante ao controle e administração dos riscos ganham importância, o papel de supervisão a ser exercido pelas autoridades ganha destaque. Desta forma, lógica da edificação do Pilar 2 é respaldar e viabilizar o modelo de adequação de capital proposto no Pilar 1. Desta forma, o Pilar 2 é formado por um grupo de princípios que “... *explicitam a necessidade dos bancos avaliarem sua adequação de capital com relação aos riscos assumidos, dos supervisores em reverem e tomarem atitudes cabíveis diante destas avaliações.*” (BCBS, 2003, p. 10).

São estes os princípios que estruturam o mecanismo de revisão da supervisão: 1. Os bancos devem desenvolver processos para avaliar se sua adequação de capital é compatível com o perfil de riscos assumidos e estratégias para manter estes níveis de capital; 2. Os supervisores devem examinar e analisar as avaliações e estratégias de adequação de capital feitas pelos bancos, além de sua capacidade de monitorar e garantir a manutenção do índice de capital estipulado pelas regras vigentes. Cabe também a estas autoridades a tomada de medidas adequadas quando o comportamento dos bancos não se mostrar satisfatório; 3. As autoridades devem esperar e poder exigir que os bancos operem acima dos índices mínimos de capital; 4. Supervisores devem intervir precocemente a fim de evitar que o capital fique abaixo do necessário para suportar os riscos assumidos pelo banco e deve exigir ação rápida se este capital não se mantiver ou restaurar.

Ao justificar a necessidade de mecanismos que possibilitem a revisão da supervisão, no sentido de complementar a adequação dos requerimentos mínimos de capital não simplesmente à exposição dos bancos aos riscos de crédito, de mercado e operacional, mas à leitura e à adequação que os bancos fazem destes, explicita-se a lógica do novo conjunto de regras, que não correm atrás dos procedimentos adotados pelo mercado, mas sim procuram caminhar ao lado. Esta seria a lógica por trás do movimento de aproximação das regras às práticas do mercado. Uma vez que é um sistema de regras que “olha para frente”, mas mesmo assim não dá conta de todas as mudanças no perfil de riscos das complexas organizações bancárias.

<sup>10</sup> A aprovação do sistema interno pela autoridade supervisora está sujeita a comprovação de uma série de padrões quantitativos e qualitativos. No tocante à adoção de instrumentos de diminuição de riscos, como os seguros, somente os bancos que optarem por este método poderão considerá-los, dentro de certos limites (20%), para diminuição do capital mínimo a ser mantido.

## 2.4 PILAR 3: DISCIPLINA DE MERCADO

O intuito da construção deste terceiro pilar é a complementação dos requerimentos de capital e do processo de revisão da supervisão. A idéia básica é que o desenvolvimento de regras que estimulem e requeiram uma maior abertura de informações quanto ao perfil de riscos e o nível de capitalização dos bancos, estimulem que os agentes participantes do mercado exerçam a disciplina deste. A introdução da disciplina de mercado como o terceiro pilar do Novo Acordo traz a lógica do mercado para o centro da discussão das novas regras para a regulamentação dos mercados financeiros, marcando o aprofundamento da tendência já explicitada nos pilares anteriores.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da discussão realizada acima, algumas considerações acerca da estrutura do Basileia II podem ser tecidas. A preocupação central do conjunto de regras e procedimentos quanto à mensuração e à administração de riscos presentes no Basileia II é o ajuste às práticas de mercado.<sup>11</sup> O Pilar 1, centro gravitacional do esquema, tem como base não simplesmente a necessidade de adequação de capital, mas o risco assumido pelos bancos e, em geral mensurado e ajustado, se não somente pelos bancos, mas também por outros agentes privados, tais como as agências de avaliação de riscos. Dado este novo formato, cresce o papel das autoridades no sentido de acessarem e avaliarem as posturas dos bancos diante de suas exposições ao risco, com uma ênfase crescente em seu papel de supervisão em detrimento de seu papel de regulamentação. Ao estimular a abertura de informações, o novo esquema procura potencializar o poder de avaliação e atuação dos participantes do mercado. Estas são as lógicas presentes, respectivamente nos Pilares 2 e 3, como contraponto à liberdade de posicionamento propiciada pelo Pilar 1, com algo próximo de o *preço da liberdade é a eterna vigilância*.

Se no Acordo de 1988 já se coloca a não limitação da atuação dos agentes, desde que estes se ajustem, a partir de parâmetros estabelecidos pelas autoridades, às posições de risco assumidas, no Acordo de 2004 o tratamento dos riscos ganha maior destaque, sendo que sua leitura e, em alguns casos, a própria adequação de capital, passa a ser ditada pelas práticas dos agentes atuantes no mercado. A idéia presente neste último Acordo é criar uma regulamentação *forward looking*, no sentido de evitar o problema estrutural enfrentado pelas autoridades reguladoras: esquemas de regulamentação que sempre se desenvolvem a reboque das práticas dos agentes de mercado. Isto porque os agentes de mercado são mais ágeis e freqüentemente adotam estratégias de criar inovações no sentido de amenizar ou mesmo burlar mecanismos que restrinjam seu comportamento. Neste formato de regulação que delineia, às autoridades cabe cada vez mais o papel de supervisores do que de reguladores.

### BIBLIOGRAFIA

BCBS. *International convergence of capital measurement and capital standards*. Basle: Basle Committee on Banking Supervision. 1988.

\_\_\_\_\_. *Amendment to the capital accord to incorporate market risks*. Basle: Basle Committee on Banking Supervision. 1996.

<sup>11</sup> Não só o resultado, mas a forma como se chegou a este é indicativa da importância de tornar endógena a visão do mercado. O número de versões parciais e períodos de consulta pode ser tomado como indicativo de tal movimento, uma vez que mostra a necessidade ou a preocupação em inserir tal visão, seja dos agentes de mercado ou dos supervisores.

- BCBS. *The New Basle Accord: an explanatory note*. Basle: Basle Committee on Banking Supervision, Jan. 2001a.
- \_\_\_\_\_. *The Standardized approach to credit risk*. Basle: Basle Committee on Banking Supervision, Jan. 2001b.
- \_\_\_\_\_. *The New Basle Accord*. Basle: Basle Committee on Banking Supervision, 2003.
- \_\_\_\_\_. *International convergence of capital measurement and capital standards: a revised framework*. Basle: Basle Committee on Banking Supervision, Jun. 2004.
- DE NEDERLANDSCHE BANK. Towards a new Basel capital accord. *DNB Quarterly Bulletin*, Mar. 2001.
- HIMINO, R. Basel II : toward a new common language. *BIS Quarterly Review*, Sept. 2004.
- JACKSON, P. et al. Bank capital standards : the New Basle Accord. *Bank of England Quarterly Bulletin*, Spring 2001, p. 55-63.
- MENDONÇA, A. R. R. *Os Acordos da Basileia: uma avaliação do novo formato da regulação bancária*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 2002. (Tese, Doutorado).
- MOFFIT, M. *O dinheiro no mundo*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1984.

UM BREVE GUIA PARA O ACORDO-QUADRO  
FIRMADO NA OMC EM 1º DE AGOSTO

*Mário Ferreira Presser<sup>1</sup>*

**P**ara entender o significado do Acordo-quadro aprovado pelo Conselho Geral (CG) da OMC no dia 1º de agosto ([Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004, WT/L/579](#)), deve-se recordar alguns fatos básicos das negociações recentes. Em setembro de 2003, a Vª Reunião Ministerial da OMC em Cancún fracassou, deixando aberto um conflito político de dimensões inesperadas entre o “Norte” e o “Sul”. Apesar da heterogeneidade entre os membros de cada uma das duas amplas divisões acima, os problemas enfrentados por “Norte” e “Sul” na sua inserção na globalização continuam bastante distintos – desmentindo as teses “globalistas” mais otimistas – e o fracasso de Cancún e os impasses nas negociações na OMC estão associados a essas diferenças estruturais.

Na fase da globalização, a conquista dos mercados externos pelas empresas dos países desenvolvidos realiza-se por meio do intenso crescimento dos fluxos de investimento direto estrangeiro (IDE): as vendas globais das filiais das empresas transnacionais (ETNs) estão estimadas em US\$ 18 trilhões, movimentando mais do que o dobro do comércio internacional de bens e serviços (US\$ 8 trilhões). A presença das ETNs é altamente concentrada na Tríade (EUA, União Européia e Japão) e num conjunto restrito de países desenvolvidos e em desenvolvimento, em regra “associados” a cada um dos pólos da Tríade. Nestes espaços regionais ampliados, as ETNs procuram “integrar suas unidades de negócios, unidades de processo e sistemas de informação em uma única máquina criadora de valor, capaz de mobilizar sua força global completa em cada mercado local”. Uma maior flexibilidade na maneira de realizar negócios em todos os mercados é vista como um requisito essencial na preservação da competitividade empresarial das ETNs e de sua imensa rede de filiais (estimadas em 870 mil em 2003) frente aos novos rivais criados pela inovação tecnológica contínua.

A OMC tornou-se, desde sua inauguração em 1995, a instituição internacional encarregada de ampliar essa flexibilidade, disciplinando as políticas nacionais em seus Acordos, bem como de harmonizar essas políticas para assegurar uma “concorrência leal” na conquista dos mercados globais. O dilema é que pode haver divergências profundas entre os interesses nacionais dos países em desenvolvimento (PEDs) e os interesses corporativos das ETNs, em especial na localização das unidades que criam mais valor. As ETNs têm preferência pelo país de origem quando se trata da localização das atividades de maior valor adicionado como finanças, P&D, marketing etc. Procurar um equilíbrio satisfatório nas regras do comércio entre interesses tão conflitantes (uma solução *win-win*) tem se revelado uma tarefa ingrata para os negociadores dos PEDs em Genebra.

Basta lembrar que PEDs que exportam a partir de sua base nacional de produção enfrentam três ordens de problemas de difícil solução: diversificar e ampliar a competitividade de sua oferta nacional (no que dependem em boa medida das estratégias empresariais das ETNs), superar o protecionismo residual nos países avançados (ligado a interesses especiais com forte cacife político) e

---

<sup>1</sup> Professor do Instituto de Economia da Unicamp/Coordenador do Curso em Diplomacia Econômica, Unicamp/Unctad.

evitar as regras assimétricas criadas pelo “regionalismo” (a forma preferencial de atração dos “associados”) em cada um dos pólos da Triade.

Os fracassos da OMC em Seattle e Cancun, separados apenas pelo acordo atingido em Doha para lançar uma “Rodada do Desenvolvimento” em novembro de 2001, refletiram a enorme dificuldade de encontrar uma fórmula alternativa à simplória “abertura comercial e atração do IDE” dos *roaring nineties* para garantir o direito ao desenvolvimento e direitos humanos mínimos a todos os habitantes do globo. Sendo a desigualdade entre países e dentro de cada país um dos traços mais visíveis da globalização, a OMC deveria ser reformada para assegurar a captura mais que proporcional dos benefícios da abertura aos PEDs.

Incapaz de mudar suas prioridades pela intransigência dos países desenvolvidos, a OMC enfrenta uma crise crescente de legitimidade. Os impasses sucessivos nos temas cruciais da “Rodada do Desenvolvimento” – agricultura, acesso aos mercados de bens não agrícolas, serviços, temas de Cingapura, tratamento especial e diferenciado aos PEDs e as questões de implementação pendentes da Rodada Uruguai – refletem a distância entre as visões do Norte e do Sul sobre a inserção dos PEDs na globalização. Na questão comercial, os países desenvolvidos são profundamente hostis a um sistema multilateral que dê direitos especiais aos PEDs, muito menos a todos eles, sem a exclusão dos mais competitivos. As novas coalizões de países do Sul em torno do G-20 ou do G-90 – que compreende a União Africana, o grupo de países da África, Caribe e Pacífico com acesso preferencial ao mercado europeu e países menos avançados (PMAs) – refletem a percepção generalizada entre os PEDs da enorme dificuldade das negociações comerciais conciliarem “equilíbrio” nos resultados com “desenvolvimento”.

Os impasses nas negociações multilaterais nos últimos seis anos aumentaram o ativismo da Triade na procura de tratados bilaterais e regionais de livre comércio, onde impõem condições que vão além das negociadas na OMC em serviços, comércio eletrônico, propriedade intelectual, cláusulas sociais e ambientais, e nos temas de Cingapura (ver glossário). No entanto, as negociações bilaterais com os grandes PEDs – como bem exemplificam as negociações dos EUA e da UE com o MERCOSUL – encontravam-se travadas pela insistência destes em obter concessões significativas na liberalização dos produtos agrícolas e industriais em que têm interesse exportador, uma questão que, na ótica dos países desenvolvidos, só comportaria soluções multilaterais.

## O ACORDO-QUADRO

O Acordo-quadro é uma tentativa de desbloquear as negociações multilaterais, regionais e bilaterais, fornecendo diretrizes às negociações nos três temas fundamentais: agricultura, bens não agrícolas e serviços. Em particular, fustigados por decisões desfavoráveis de painéis na OMC sobre subsídios ao algodão e açúcar, pressionados pelos PEDs e condenados por ONGs e até pelo Banco Mundial, os EUA e a UE tiveram que finalmente explicitar qual será a proteção residual que pretendem conservar para seus setores agrícolas.

A grande novidade nas negociações que resultaram no Acordo-quadro foi a presença central do G-20. Como destacado por um [artigo do Ministro Celso Amorim](#) publicado no *Financial Times*, este acordo exigiu um maior grau de multipolaridade na OMC do que vinha sendo a norma das

negociações até então. Pela primeira vez na OMC, atingido um determinado acordo num item da agenda de negociações entre a UE e os EUA, esse acordo necessitaria sofrer consideráveis modificações nas linhas sugeridas por PEDs para ser endossado pelos demais membros. Brasil e Índia tiveram papel central nas negociações sobre Agricultura, participando do agrupamento informal denominado “*Non-Group-5*” (Austrália, Brasil, Estados Unidos, Índia e União Européia), quando representaram não só o G-20, mas os demais PEDs. Logo, mudou substancialmente o processo das negociações na OMC e este ganho não deve ser menosprezado.

O Acordo-quadro tem apenas três parágrafos no seu corpo e quatro Anexos. O longo primeiro parágrafo realiza um balanço geral dos entendimentos atingidos até agora. Introduzem-se neste parágrafo o conteúdo dos quatro Anexos: modalidades em Agricultura e em Acesso a Mercados de Produtos Não Agrícolas serão discutidas e acordadas segundo dispõem os Anexos A e B, respectivamente; o Anexo C contém recomendações ao Conselho de Comércio em Serviços para acelerar negociações em Serviços, muito atrasadas; e o Anexo D contém modalidades para as negociações em Facilitação de Comércio. Logo, foi adicionado um dos temas de Cingapura, Facilitação de Comércio, no compromisso único sob o qual é negociada a agenda de Doha “por consenso explícito”. É um compromisso operacional e uma vitória da União Européia, principal demandante desse tema nas negociações.

#### OS TEMAS DO DESENVOLVIMENTO

No primeiro parágrafo, tratam-se ainda dos temas do desenvolvimento. Abundam declarações de boa vontade, de resto espargidas generosamente por todo o documento. O [Tratamento Especial e Diferenciado](#) é reafirmado como parte integrante dos Acordos da OMC. Não há compromissos operacionais, mas foi colocada uma data certa – julho de 2005 – para efetuar a revisão de todas propostas pendentes para torná-los mais precisos, efetivos e operacionais, como prometido em Doha. A [Cooperação e Assistência Técnica](#) continuará a ser focalizada nos PMAs, mas seu escopo foi ampliado para aumentar a participação desses países nas negociações, facilitar sua implementação das regras da OMC, ajustar às regras e diversificar suas economias. O G-20 não tem priorizado esse tema nas negociações. Nas [Questões de Implementação](#), nenhuma referência é feita a questões de interesse dos PEDs, mas é citada explicitamente a extensão da proteção das denominações geográficas dada pelo Artigo 23 do TRIPS a vinhos e bebidas espirituosas a outros produtos, outra reivindicação da UE. Foram incluídas instruções ao Diretor-Geral da OMC para acelerar consultas sobre as questões de implementação pendentes e a data fixada para terminar essas negociações também foi julho de 2005. Num item denominado “Outras Questões do Desenvolvimento”, promete-se atenção especial às necessidades e preocupações dos PEDs. Limitações no lado da oferta estão citadas como um dos condicionantes das ofertas em acesso a mercados, como demandava a UNCTAD. São também citadas várias questões que interessam em especial ao G-90 e promete-se que serão levadas em consideração “da maneira adequada”. Foi excluída a referência explícita à competitividade setorial para discriminar entre PEDs na sua contribuição para o “equilíbrio” final dos resultados, presente na [versão imediatamente anterior do Acordo-quadro](#).<sup>2</sup> Nem mesmo aos [Países Menos Avançados](#) é oferecido algo

<sup>2</sup> Esta é uma questão importante para o Brasil, que passou a ser caracterizado com “super-poder agrícola” por várias autoridades dos EUA nos últimos meses.

operacional como *early harvest*.<sup>3</sup> [Algodão](#) será negociado dentro da Agricultura de maneira “ambiciosa, expedita e específica”. Como as negociações em Agricultura devem se arrastar até o final da Rodada, não há concessão operacional imediata nessa linguagem, como está sendo destacado pelo USTR. Porém, admitiu-se a singularidade do algodão na Agricultura e concessões dos EUA que atendam o prometido serão cobradas pelas ONGs e pelo G-90. No parágrafo inicial há ainda a promessa de que a OMC demandará fundos adicionais e maior assistência técnica junto a diversas organizações internacionais, em especial para os países africanos que patrocinaram a “Iniciativa do Algodão”. A finalidade seria auxiliar a diversificação da produção exportadora desses países. É uma solução *sui generis*: uma vez que os EUA não pretendem reduzir seus incentivos num determinado setor agrícola, os exportadores mais competitivos desse setor devem procurar outros produtos para se especializar. É uma manifestação da relativa impotência da OMC frente ao unilateralismo dos EUA. Lembrar que amplas condicionalidades às políticas internas sempre estão sempre presentes no tipo de ajuda prometida. No entanto, as promessas foram adicionadas às pressas, porque a questão do Algodão não seria tratada à parte da Agricultura, como exigiam os EUA, e o G-90 ameaçava deixar as negociações.

## A AGRICULTURA

As negociações em Agricultura enfrentavam um impasse desde a apresentação, em 13 de agosto de 2003, da proposta conjunta da UE e dos EUA para modalidades, que seria rejeitada pelos PEDs em Cancún. O Anexo A é um entendimento para continuar a discutir essas modalidades que, no jargão da OMC, significam os objetivos, metas e técnicas das negociações. Nada está garantido até o final das negociações dentro do compromisso único da Rodada Doha: as declarações do USTR e dos comissários da UE foram muito claras a este respeito – querem concessões significativas dos demais países no que diz respeito a seus interesses ofensivos para cumprir o que está aqui disposto.

Um breve resumo do estado dessas negociações até o final do primeiro semestre foi efetuado pelo [Diplomacia Econômica](#) e pode-se consultar outro bem mais detalhado pela [OMC](#). A proposta conjunta para as modalidades de negociação da UE e dos EUA ao invés de representar um compromisso inequívoco com uma maior liberalização, ficou marcada pelo retrocesso na posição norte-americana. Devido à aprovação da nova Lei Agrícola em 2002 e as perspectivas de eleições presidenciais muito disputadas em 2004, a administração Bush preferiu uma inesperada barganha com a UE na questão agrícola: a UE apoiaria a legalização dos novos subsídios americanos, enquanto os EUA defenderiam reduções tarifárias menos ambiciosas (mediante o emprego de uma fórmula mista para acesso a mercados, em que um terço das linhas tarifárias seria reduzido pela fórmula suíça, outro pela fórmula da Rodada Uruguai e outro seria reduzido a zero – ver glossário). Os subsídios à exportação seriam eliminados apenas “em produtos de interesse dos PEDs” e a Cláusula da Paz (ver glossário) seria prorrogada. Ademais, a proposta sugeria a graduação de alguns PEDs, prejudicando em especial as ambições de Brasil e Argentina.<sup>4</sup>

Desde Cancún, a atuação do G-20 procurou desfazer os termos dessa barganha entre os dois grandes. **Em apoios internos**, o G-20 propôs uma “combinação equilibrada de três instrumentos: cortes, disciplinas e monitoramento”. Todas as caixas (ver glossário) seriam sujeitas a compromissos de

<sup>3</sup> “*Early harvest*” é o termo utilizado na OMC para designar resultados iniciais das negociações.

<sup>4</sup> Ver nota anterior.

redução, extensivos à cláusula *de minimis*. As disciplinas teriam a função de evitar mudanças cosméticas no apoio de uma para outra caixa (*box shifting*). O monitoramento garantiria o respeito aos acordos alcançados. **Em acesso a mercados**, a fórmula mista proposta pela UE e pelos EUA previa que uma parte das reduções tarifárias seguisse a fórmula da Rodada Uruguai (redução linear), uma outra, a fórmula suíça (maior reduções para tarifas maiores), e a terceira estabelecesse tarifa zero. O G-20 denunciou essa fórmula como um mecanismo que permitiria aos países mais protecionistas reduzir menos suas tarifas mais altas. Para o G-20, a proposta de modalidades apresentada anteriormente no Comitê de Agricultura, quando presidido por Stuart Harbinson, em que as reduções tarifárias seguiriam uma fórmula de média simples, segundo bandas de tarifas agrupadas em maiores, médias e menores, seria mais adequada aos seus interesses. Além disso, demandou uma fórmula para redução do escalonamento das tarifas, a expansão das cotas de importação e a extinção da *Special Safeguard* dos países desenvolvidos. O G-20 ofereceu em 28 de maio três diretrizes para a construção de uma fórmula de redução tarifária: abrangência (sem exclusão *a priori* de quaisquer produtos); progressividade (critérios objetivos para maior redução nas maiores tarifas, como na proposta Harbinson); flexibilidade para produtos sensíveis de países desenvolvidos e em desenvolvimento; neutralidade (entre estruturas tarifárias); e proporcionalidade (baseada no princípio de não-reciprocidade, presente nas negociações de acesso a mercados industriais, mas pela primeira vez mencionado em agricultura). Essa proposta retomou o estabelecimento de teto para tarifas, com exceções possíveis a se discutir; a conversão de tarifas específicas para *ad valorem*; a elaboração de fórmula para reduzir o escalonamento tarifário; o aumento das cotas tarifárias; e a liberalização dentro das cotas, inclusive sua administração. Por fim, **em subsídios às exportações**, o G-20 considerou fundamental chegar a um acordo sobre “uma data certa e dotada de credibilidade para a eliminação de todas as formas de subsídios à exportação – incluindo os contidos nos créditos à exportação, nas operações de ajuda alimentar e nas atividades das empresas de comercialização estatais – para todos os produtos”.

O Anexo A é um documento muito superior, do ponto de vista dos interesses dos PEDs, do que a [proposta Derbez](#), documento elaborado em Cancún que havia incorporado a proposta conjunta UE-EUA. Em **apoios internos**, reafirma-se o mandato negociador de Doha que demanda “reduções substanciais”: as maiores reduções terão que ser feitas por quem subsidia mais em programas que causem distorção ao comércio. Haverá maior transparência na aplicação dos apoios em Caixa Verde (ver glossário), conforme exigência do G-20, mas não haverá limites a esses apoios. Os cortes serão a partir dos níveis consolidados (mais elevados do que os praticados), como é tradição na OMC. Neste sentido, a provisão de um corte imediato de 20% nos níveis agregados dos apoios internos no primeiro ano de implementação do futuro acordo parece ter pouco efeito prático, a não ser eliminar a gordura. A medida anunciada que deverá despertar a maior controvérsia nas próximas negociações será a revisão do [Artigo 6.5](#) do Acordo da Agricultura. A interpretação dos EUA é que o entendimento cria uma nova Caixa Azul (ver glossário) que lhe permite acomodar os pagamentos anti-cíclicos garantidos pelo nova *Farm Bill*, que até agora são classificados como “causando muita distorção ao comércio”, exigindo os maiores cortes proporcionais.<sup>5</sup> A revisão do Artigo 6.5 é fundamental para a consecução da “harmonização” – leia-se, uma maior equalização – dos apoios internos entre os EUA e a UE, um objetivo de longo prazo da política agrícola dos EUA. O G-20 procurou condicionar a criação da nova Caixa Azul a negociações que assegurem que o espírito original do mandato negociador seja preservado. A Índia conseguiu uma importante concessão em apoios internos: os PEDs que têm apoios

<sup>5</sup> Ver declarações de Allen Johnson, principal negociador dos EUA em Agricultura, em *Inside US Trade*, Aug. 6, 2004.

internos *de minimis* designados majoritariamente para a agricultura de subsistência estarão isentos de cortes nestes programas.

Os **subsídios às exportações** serão eliminados, uma grande vitória do G-20: o Ministro Celso Amorim declarou que “o Acordo-quadro marcaria o início do fim dos subsídios na OMC”. Os PEDs receberam maiores prazos para a eliminação desses subsídios e uma série de promessas adicionais foram feitas aos PMAs, em especial aos importadores líquidos de alimentos. Dois pontos adicionais, que refletem a barganha EUA-UE e ganhos do G-20, respectivamente, são “eliminação paralela dos créditos às exportações, garantias de créditos às exportações, seguros e práticas distorcidas no comércio de empresas de comercialização estatais” e “data final com credibilidade”. Quanto ao último, o ministro da Agricultura da França imediatamente levantou as datas de 2015 ou 2017 como as mais prováveis para o fim dos subsídios, sinalizando as dificuldades que ainda terão que ser superadas nas negociações.

O entendimento em **Acesso a Mercados** tornou-se possível quando, no final do primeiro semestre, os EUA abandonaram a fórmula mista e aceitaram a divisão das tarifas em bandas (os EUA propuseram quatro bandas, todas sujeitas à redução pela fórmula suíça). Os PEDs protegem sua Agricultura com tarifas mais altas para compensar os subsídios nos países desenvolvidos. Uma fórmula em que as tarifas estão distribuídas por bandas permitiria, em princípio, que os cortes considerassem a especificidade da situação de cada país. O compromisso atingido é que a progressividade nos cortes das tarifas implicará em cortes maiores nas tarifas mais altas, com flexibilidade para produtos sensíveis, mas atingindo um aumento substancial no acesso aos mercados para todos os produtos. A proporcionalidade será garantida por menores compromissos de redução tarifária dos PEDs. Os cortes serão feitos a partir das tarifas consolidadas na OMC, o que favorece o Brasil e outros PEDs, que praticam tarifas muito menores. PMAs não necessitam liberalizar em acesso a mercados.

O texto reconhece que todos os países têm “sensibilidades” na Agricultura. O reconhecimento deste ponto é uma grande vitória do G-10, da UE e de uma série de PEDs. O Brasil, enquanto pertencia unicamente ao Grupo de Cairns, sempre rejeitou essa argumentação como “protecionista”. Como líder do G-20 teve que modificar o discurso, mas os interesses do agronegócio brasileiro nunca aceitaram a nova posição oficial. Será uma negociação duríssima limitar o número de produtos sensíveis de forma que satisfaça os interesses ofensivos do Brasil. Além disto, foram estabelecidas Salvaguardas Especiais para PEDs implementarem suas reformas agrícolas e a renovação das Salvaguardas Especiais existentes para países desenvolvidos continua em discussão. O texto promete discussões sobre uma grande preocupação do G-90: a reforma da Agricultura reduz suas preferências (muitos deles fizeram concessões importantes aos países desenvolvidos para receberem essas preferências) em favor dos países mais competitivos e os prejudicados querem alguma forma de compensação, questão que também está despontando na atual discussão sobre a implementação do Acordo sobre Têxteis e Vestuário.

## **ACESSO A MERCADOS DE PRODUTOS NÃO AGRÍCOLAS (NAMA) E SERVIÇOS**

Em **NAMA**, esboçam-se os “elementos iniciais” da negociação sobre modalidades, mas se reconhece que não há praticamente consenso algum sobre os pontos principais em negociação. Um dos raros pontos em que há consenso é que uma fórmula não-linear será adotada em acesso a mercados e

que as tarifas consolidadas na OMC serão o ponto de partida das reduções. Negociações setoriais com vista à harmonização ou eliminação das tarifas, nas quais os interesses do Brasil são muito defensivos, continuam na pauta das negociações. PMAs não farão concessões em acesso a mercados, mas não receberam concessões operacionais em seus pontos de grande interesse. A identificação de barreiras não-tarifárias até 31 de outubro irá exigir intenso trabalho técnico no Brasil.

Em **Serviços**, as negociações estavam paralisadas, aguardando os resultados em Agricultura. Agora, devem reiniciar com maior força. Lembrar que os grandes (a *Quad*) são demandantes em Serviços e julgam que as ofertas dos PEDs, feitas até agora, têm pouco valor comercial. As ofertas revisadas em Serviços devem estar prontas em maio de 2005. Vale dizer, durante as negociações em Agricultura e antes de finalizar as negociações sobre as “questões do desenvolvimento”, em julho de 2005, a *Quad* quer conhecer e avaliar as ofertas em acesso a mercados em serviços que satisfazem seus interesses ofensivos.

## CONCLUSÕES

O Acordo-quadro representa uma tentativa de desbloquear as negociações multilaterais, regionais e bilaterais por meio da aprovação das grandes linhas das negociações multilaterais nos três temas fundamentais: agricultura, bens não agrícolas e serviços. Em particular, fustigados por decisões desfavoráveis de painéis na OMC sobre subsídios ao algodão e açúcar, pressionados pelos países em desenvolvimento e condenados por ONGs e até pelo Banco Mundial, os EUA e a UE tiveram que explicitar qual será a proteção residual que desejam conservar nos seus setores agrícolas.

O texto aprovado é ambíguo o suficiente para todas as partes declararem “vitória” nas negociações: os subsídios às exportações agrícolas, banidos do resto dos setores, serão eliminados num cronograma a ser determinado (provavelmente num prazo não inferior a dez anos); os apoios internos à produção agrícola serão mantidos, muito provavelmente em torno dos níveis atuais, com reduções posteriores em doses homeopáticas segundo a configuração do pacote final das negociações; o acesso a mercados continuará limitado, protegido por listas de produtos “sensíveis”, “especiais” e “salvaguardas especiais”. Logo, a proteção residual do setor agrícola continuará elevada no Norte e no Sul, continuando a ser o “comércio administrado” a regra nesse setor. A criação de novos mercados para o agronegócio brasileiro nas negociações multilaterais será limitada.

Houve uma vitória dos países em desenvolvimento em temas eminentemente defensivos: a proposta Derbez em Agricultura foi afastada; investimentos, leis de concorrência e compras governamentais não estão mais na pauta das negociações. Porém, facilitação de comércio, tema caro aos desenvolvidos, entrou na pauta e as negociações regionais e bilaterais exigem disciplinas estritas nos temas de Cingapura. Acesso aos mercados de produtos não agrícolas e serviços são temas em que as negociações não avançaram em Genebra e o Acordo-quadro não traz novidades. Também não há sinal de que será aumentado substancialmente na OMC o espaço para políticas nacionais de desenvolvimento, como pediu a UNCTAD XI.

O Brasil exerceu um papel de liderança nas negociações, tanto elaborando propostas alternativas, quanto vencendo dois importantes contenciosos na OMC contra os EUA (algodão) e a UE (açúcar), que forçaram a mudança na posição negociadora de ambos sobre subsídios. Porém, o sistema

multilateral de comércio ainda está por se mostrar favorável ao desenvolvimento. As negociações que seguem serão longas e difíceis, dependendo seu rumo dos resultados das eleições presidenciais nos EUA e das políticas internas da UE. No Brasil, suas posições negociadoras vão depender das reações do setor privado ao magro resultado das múltiplas negociações em curso, da atuação da nova diretoria da poderosa FIESP e da possibilidade da manutenção da ambigüidade no conjunto das políticas do governo Lula sem causar maiores atritos internos. Cabe lembrar que a política externa brasileira enfrenta hoje um óbvio paradoxo: sua diplomacia procura criar espaço para políticas econômicas alternativas, pagando naturalmente determinado custo, porém essas alternativas não são consideradas opções válidas pela equipe econômica. Neste ambiente, o custo das negociações tende a se tornar a face mais visível da política externa. Desnecessário dizer que esta não é uma situação sustentável no médio prazo.

## GLOSSÁRIO

**De Minimis** – consiste na permissão da manutenção de políticas de dumping, preferenciais e de subsídios, desde que não ultrapassem um determinado valor máximo, considerado o limite necessário para manter a competitividade. Para os países desenvolvidos esse nível é de até 5% do valor da produção e 10% para países em desenvolvimento.

**Caixa Amarela** – compreende as políticas de apoio interno capazes de distorcer o comércio agrícola internacional, sujeitas a limites de uso global de subsídios durante um período de tempo determinado, assim como a acordos de redução (são autorizadas a adotá-las somente as partes que se comprometerem a reduzi-las). São compostas por sistemas de sustentação de preços de mercado e pagamentos diretos aos produtores. Atualmente (junho/2003), são 34 os membros que utilizam a caixa amarela: África do Sul, Argentina, Austrália, Brasil, Bulgária, Canadá, Chipre, Colômbia, Coreia, Costa Rica, Croácia, Eslovênia, EUA, Hungria, Islândia, Israel, Japão, Jordânia, Lituânia, Marrocos, México, Moldávia, Nova Zelândia, Noruega, Papua Nova Guiné, Polônia, República Eslovaca, República Tcheca, Suíça-Liechtenstein, Tailândia, Taipé Chinesa, Tunísia, União Européia e Venezuela.

**Caixa Azul** – compreende formas de apoio interno capazes de distorcer o comércio internacional, isentas de compromissos multilaterais por estarem relacionadas a programas de limitação da produção interna, independentemente de serem consideradas pagamento direto aos agricultores. Devem estar atreladas a uma área fixa ou sobre 85% (ou menos) de um nível-base de produção ou número de animais. O apoio previsto é aceitável, considerado exceção aos apoios internos ligados à produção que estão compreendidos na caixa amarela. Atualmente, apenas a Eslovênia, Islândia, Japão, Noruega, República Eslovaca e União Européia utilizam este tipo de apoio interno.

**Caixa Verde** – utilizada para qualificar medidas de apoio interno que supostamente pouco ou não distorcem o comércio agrícola. Está isenta do compromisso de redução, mas não pode estar vinculada a nenhum tipo de garantia de preços aos produtores. Geralmente, não são direcionados a um produto particular, compreendendo maneiras de manutenção direta da renda dos produtores por meio de pagamentos diretos dissociados do nível corrente de produção ou preços. São exemplos: assistências a desastres, programas governamentais de pesquisa, extensão rural, infra-estrutura e controle de pestes e doenças.

**Cláusula de Paz** – restrição de direitos com duração prevista de nove anos, estabelecida no artigo XIII do Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1995 e com fim em dezembro de 2003. Regula a aplicação de outros acordos em relação aos produtos agrícolas e prevê que as medidas de apoio interno não poderão ser acionadas segundo as regras do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. Tais medidas também estarão isentas de ações baseadas na anulação e limitação de benefícios de concessões tarifárias conforme o Mecanismo de Solução de Controvérsias.

**Fórmula Rodada Urugui** – redução média simples das tarifas para todos os produtos, não ponderada pelo volume de comércio, de 36% (com redução mínima de 15% por produto) para países desenvolvidos e 24% (com redução mínima de 10% por produto) para PEDs.

**Fórmula Suíça** – proposta na Rodada Tóquio (1973-1979) para o setor industrial, é uma maneira de harmonizar a estrutura tarifária por um processo de corte linear de todas as tarifas de um país. Dessa forma, permite-se a redução significativa dos picos tarifários e escaladas tarifárias em relação a tarifas mais baixas, pois corta drasticamente as tarifas mais altas, sendo que as tarifas mais baixas sofrem cortes menores.

**Fórmula Mista** – combina elementos da fórmula da Rodada Urugui impondo uma média redução com o mínimo de redução por linha tarifária a ser aplicada a produtos sensíveis à importação.

**Temas de Cingapura** – vistos como as “regras da globalização”, surgiram na primeira reunião Ministerial em Cingapura em 1996 e podem ser agrupados em quatro temas: estabelecimento de regras para investimentos estrangeiros; competição internacional; transparências nas compras governamentais; e facilitação do comércio. Ressalta-se que os países desenvolvidos, especialmente os europeus, esperavam realizar concessões na agricultura e recebê-las nesses temas.

## A ALCA ENTRE A RODADA DO DESENVOLVIMENTO DA OMC E O REGIONALISMO UNILATERAL DOS EUA

*Pedro Paulo Zahluth Bastos<sup>1</sup>*

O objetivo do artigo é discutir o impasse nas negociações da ALCA oriundo do conflito de interesses entre os blocos liderados por Brasil e Argentina, de um lado, e EUA, de outro, à luz da evolução paralela 1) das negociações multilaterais realizadas na Organização Mundial do Comércio (OMC) e 2) das demais negociações conduzidas na região pelos líderes dos blocos rivais. Desde a interrupção da reunião do Conselho de Negociações Comercial (CNC) da ALCA em Puebla, em fevereiro último, o processo negociador encontra-se estagnado pela incapacidade de definirem-se modalidades de negociação que orientem a troca de ofertas nos grupos de trabalho da ALCA.

As negociações multilaterais na Rodada Doha, por sua vez, encontravam-se bloqueadas desde o impasse experimentado em Cancún, em setembro de 2003, mas avançaram depois do consenso em torno do Pacote de Julho de 2004, em Genebra. A hipótese aqui defendida é que o desbloqueio das negociações da OMC não parece solucionar o impasse da ALCA. Pelo contrário, pode agravá-lo, pois incentiva governos que consideravam ser possível diminuir as assimetrias internacionais por meio da Rodada Doha, chamada Rodada do Desenvolvimento, a continuar privilegiando o terreno multilateral, onde consideram ser possível maximizar seus ganhos e limitar perdas perante as exigências dos países desenvolvidos. Este é evidentemente o caso de Brasil e Argentina, pelo menos enquanto Lula e Kirshner estiverem no poder. Por outro lado, o desbloqueio da Rodada não demove os Estados Unidos de seguirem maximizando ganhos por meio da proliferação de acordos bilaterais rivais, avançando para além do que seria possível em negociações multilaterais na OMC e, até então, no ambiente ALCA.

No primeiro item, aborda-se o acerto preliminar negociado na Reunião Ministerial de Miami da ALCA, em novembro de 2003, à luz dos interesses ofensivos e defensivos dos países-líderes dos blocos rivais da ALCA. A seguir, são identificadas as possibilidades abertas e as ambigüidades remanescentes que travariam as negociações em Puebla, acompanhando a evolução das posições conflitantes. Finalmente, estas posições são avaliadas à luz do Pacote de Julho da OMC, procurando discernir-se as opções táticas abertas então. Alega-se que a ALCA não deverá avançar para além do arcabouço mínimo negociado em Miami, sem as chamadas “retaliações cruzadas”, pelo menos até que a Rodada Doha se conclua, ou até que Lula e Kirshner abandonem o poder, ou ainda até que a posição estadunidense aceite este arcabouço mínimo. Enquanto isto, os países-líderes devem continuar avançando acordos bilaterais e plurilaterais na região, procurando obter aquilo que pode ser obtido fora da ALCA, sem precisar conceder aquilo que deles de exige dentro dela.

### **O IMPASSE DA ALCA ATÉ A MINISTERIAL DE MIAMI (NOV. 2003)**

Entre 1994 e 2002, as negociações da ALCA avançaram de modo relativamente lento, concentradas que estavam em questões procedimentais, nas quais o Brasil obteve algumas vitórias

---

<sup>1</sup> Professor Doutor do Departamento de Política e História Econômica/Coordenador da Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico (Área de concentração História Econômica) do Instituto de Economia da Unicamp/Diretor da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP).

diplomáticas (coexistência da ALCA com blocos regionais como o Mercosul; possibilidade de negociar posições em bloco; decisões por consenso e com compromisso único; garantia de um avanço lento, por meio de uma série longa de Reuniões Ministeriais etc.). Em contrapartida, o governo Bill Clinton conseguiu estabelecer grupos de negociação em que a importância de “novos temas” era patente, procurando tomar o NAFTA como referência para generalizar, na ALCA, regras OMC-plus, ou seja, mais abrangentes, profundas e detalhadas do que na OMC, para temas como proteção a investimentos, abertura do setor de serviços, licitação de compras governamentais e respeito à propriedade intelectual. É relevante apontar que isto se fez sem que o governo Democrata obtivesse sequer mandato negociador da Câmara de Representantes (de maioria Republicana) que lhe permitisse acenar, concretamente, com novas concessões no velho tema que mais interessava a seus parceiros: acesso ao mercado estadunidense.

Esta limitação legislativa foi superada apenas pelo governo Bush, que obteve mandato negociador (*Trade Promotion Authority*) até meados de 2005 (prorrogável por mais dois anos), enquanto, porém, mostrava novo vigor protecionista em relação à siderurgia e à agricultura. Não custa lembrar que, no Brasil, a postura protecionista estadunidense foi usada como argumento por parte da oposição ao governo Cardoso, alegando que o país deveria abandonar as negociações antes que, na versão mais aguda da crítica, o “projeto de anexação colonial” se completasse. Ainda em meados de 2002, o chanceler Celso Lafer reagia às críticas alegando que “a real disposição dos Estados Unidos em negociar somente poderá ser efetivamente avaliada quando forem apresentadas as ofertas de acesso a mercados, no início do ano que vem. Caso essas ofertas sejam decepcionantes, toda a negociação e a própria ALCA podem ser revistas”.<sup>2</sup>

As ofertas de acesso a mercado foram apresentadas pelo governo Bush em fevereiro de 2003, discriminando abertamente o Mercosul com a apresentação de quatro listas de redução de tarifas. Deste modo, a proposta do Representante de Comércio (USTR) procurou “fatiar” a ALCA em quatro regiões (Caribe, América Central, Comunidade Andina e Mercosul), graduando concessões iniciais limitadas aos setores em que cada região tem pouca competitividade para entrar em seu mercado ou entra sem afetar produtores locais. Para o Mercosul, aceitar esta proposta significaria entrar em um acordo não para evitar ser discriminado caso ficasse de fora, mas aceitando uma nova discriminação mesmo estando dentro. Nestas circunstâncias, as perspectivas de ganho seriam limitadas também em setores que não fossem considerados “sensíveis” nos EUA, pois os produtores do Mercosul teriam acesso a mercado *relativamente* limitado mesmo onde não concorressem com produtores estadunidenses. Onde concorressem, por sua vez, experimentariam cronogramas de desgravação longínquos, sem compromissos de redução de barreiras não-tarifárias e disciplinamento das políticas de defesa comercial.

<sup>2</sup> MRE. *Informação à Imprensa*, n. 276, 20 jun. 2002. Cabe lembrar que assim que o TPA foi aprovado, o presidente Cardoso afirmou em palestra que “O Congresso americano acabou de aprovar o *fast track* para negociações com a Alca. Mas aprovou com condicionantes que, se forem levadas ao pé da letra, significa que não vai haver Alca”. Não obstante isto, o presidente continuou aberto a uma expectativa favorável, como seu chanceler, a respeito da proposta efetiva a ser apresentada pelo governo Bush: “É claro que a política é dinâmica e isso ainda não foi aprovado pelo Senado. É claro que o presidente americano vai ter uma certa margem de manobra. Mas são sempre processos muito complexos” (apud P. Soares. Integração a perigo: restrição do *fast track* mata Alca, diz FHC. *Folha de São Paulo*, 11 dez. 2001).

QUADRO 1 – USTR: Oferta de liberalização (fev. 2003)

Bens Agrícolas	85% - Caribe	64% - Am. Central	68% - CAN	50% - Mercosul
Bens Industriais	91% - Caribe	66% - Am. Central	61% - CAN	58% - Mercosul

Como o mercado do Cone Sul é o mais atraente para ofertantes de bens e serviços estadunidenses, qual objetivo levaria o USTR a oferecer menor acesso ao mercado para produtores do Mercosul (mesmo onde não concorressem diretamente com produtores locais), se isto poderia levar a uma oferta recíproca ruim? O objetivo tático é claro, e ficaria ainda mais evidente no decorrer das negociações: ameaçar o Mercosul com o isolamento, forçando os países do bloco regional a aceitar condições que outros países já aceitaram ou tendem a aceitar para ter maior acesso *relativo* ao mercado estadunidense ou, pelo menos, não perder acesso relativo. Como o objetivo é manipular a ameaça de perda *relativa*, o USTR não pode apresentar uma única oferta *universal* de redução tarifária, apresentando sim propostas discriminatórias e, a partir daí, induzindo seus parceiros comerciais a concorrer entre si em busca da melhor oferta relativa.

Com isto, o USTR buscou trazer, para o interior da ALCA, a estratégia de “liberalização competitiva” que levou o governo Bush a acelerar o ritmo de negociação de novos acordos preferenciais rivais (bilaterais ou plurilaterais), de maneira a forçar países recalcitrantes a aceitar exigências estadunidenses, sob pena de perder acesso relativo ao maior mercado nacional do mundo. Estas exigências incluem mas vão muito além de acesso a mercados (o maior acesso possível nos setores estadunidenses competitivos), impondo, ofensivamente, regras OMC-plus para investimentos, serviços, compras governamentais e propriedade intelectual; e, defensivamente, a maior proteção possível de ramos produtivos “sensíveis” (barreiras tarifárias e não-tarifárias), e a preservação de regimes soberanos de defesa comercial (anti-*dumping* e salvaguardas), subsídios, normas técnicas e fito-sanitárias para certificação de importados. Em outras palavras, o USTR procura realizar uma barganha em que impõe regras favoráveis e abre mercados alheios, em troca menos de promessas de ganho do que ameaças de perda de mercado.<sup>3</sup>

Para o Mercosul, o interesse em participar de uma negociação com os EUA sempre envolveu, desde o início do processo ALCA, a expectativa de ofertas recíprocas e equivalentes de acesso a mercado. Por outro lado, no que tange à definição de regras, o problema para o encaminhamento de um acordo na ALCA é que a definição de interesses ofensivos e defensivos, em diferentes áreas de negociação, é oposta para Brasil e Argentina, de um lado, e os EUA de outro (ver quadro II). De fato, nas regras onde o USTR tem interesses OMC-plus, a percepção dos governos Lula e Kishner é que aceitar as demandas envolveria restrições intoleráveis da autonomia nacional, não apenas para realizar políticas de desenvolvimento e capacitação industrial e tecnológica, mas também para executar políticas de medicamentos e saúde pública, regulação ambiental e sanitária, compras governamentais e mesmo políticas cambiais, sem sofrer ameaças de ações judiciais extra-territoriais e/ou retaliações comerciais. Por outro lado, os interesses ofensivos de acesso ao mercado dos EUA envolvem, não

<sup>3</sup> A estratégia de “liberalização competitiva” vem trazendo resultados variáveis a depender do parceiro em questão. Mas, em geral, resultam mais favoráveis do que na OMC, configurando negociações assimétricas, em que a aceitação de novas obrigações em regras não se traduz em acesso significativo ao mercado estadunidense, sobretudo em produtos “sensíveis” (ver P. Bastos. A política comercial estadunidense: a estratégia de liberalização competitiva, os acordos bilaterais e a ALCA. *Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, n. 1, maio/jul. 2004).

apenas para o Brasil mas para qualquer país interessado em acesso estável a este mercado, disciplinar a liberdade unilateral estadunidense de impor barreiras tarifárias e não-tarifárias (regime de defesa comercial, anti-dumping, salvaguardas e normas técnicas e fito-sanitárias) e subsidiar suas empresas. Ou seja, envolve também a definição de regras que limitem ações unilaterais do governo estadunidense.

QUADRO 2 – Conflito de Interesses na ALCA

ALCA	Brasil/Argentina	EUA
Interesses ofensivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acesso a mercados “sensíveis”</li> <li>• Limites para o uso de subsídios, mecanismos de defesa comercial e normas técnicas e fito-sanitárias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regras OMC-plus (TRIPS e TRIMS)</li> <li>• Compras governamentais</li> <li>• Acesso a mercados (bens e serviços)</li> <li>• Abertura financeira</li> </ul>
Interesses defensivos “sensíveis”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regras OMC-equal (TRIPS, TRIMS e GATS)</li> <li>• Barreiras em mercados industriais e de serviços “sensíveis”</li> <li>• Compras governamentais</li> <li>• Autonomia de política econômica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Barreiras em mercados “sensíveis”</li> <li>• Defesa comercial (anti-<i>dumping</i>, direitos compensatórios e salvaguardas)</li> <li>• Subsídios agrícolas e não-agrícolas</li> <li>• Normas técnicas e fito-sanitárias</li> </ul>

Mas além de “plurilateralizar” sua oferta de redução tarifária nas quatro regiões da ALCA, o USTR recusou-se a discutir regras de defesa comercial e subsídios na ALCA, transferindo-as para a Rodada Doha, sob alegação da necessidade de reciprocidade de concessões por parte da União Européia e Japão. Como contrapartida, a resposta do Mercosul foi a de abandonar a oferta universal anterior e também “bilateralizar” suas propostas de acesso a mercado, culminando com a oferta, em julho de 2003, de um acordo 4 + 1 com os EUA limitado a acesso recíproco a mercados. A oferta deste acordo tinha por objetivo evidente evitar concorrer com os países restantes do bloco, recusando a proposta estadunidense de jogar uns contra os outros, e contrapondo-a à troca de ofertas recíprocas e equivalentes de acesso a mercado no ambiente 4 + 1 (Mercosul e EUA).<sup>4</sup>

No limite, a diplomacia brasileira tentaria neutralizar a estratégia de “dividir para reinar” estadunidense, mesmo que isto envolvesse neutralizar também o poder de barganha representado, nas negociações com outros países da região, pelo tamanho do mercado do Mercosul. Neste sentido, ainda com alguma margem de ambigüidade, o MRE propunha a imposição da cláusula de nação mais favorecida (NMF) depois das trocas de ofertas bilaterais ou plurilaterais, generalizando (ou “multilateralizando”) as ofertas de acesso a mercado no ambiente ALCA.<sup>5</sup> No entanto, enquanto isto não ocorresse, a diplomacia brasileira propunha também aprofundar acordos plurilaterais na região

<sup>4</sup> “Enquanto a oferta inicial do Mercosul foi feita, talvez com certa ingenuidade, sob a *forma erga omnes*, a delegação norte-americana decidiu diferenciar suas propostas por países e grupos de países - reservando ao Mercosul tratamento o menos favorável. Considerando esta realidade, o Mercosul se dispôs a negociar em bloco com os EUA, num formato 4+1. Achamos que, assim, preservaremos melhor nossos interesses, que, do contrário, ficariam diluídos numa negociação entre 34 países heterogêneos” (C. Amorim. A Alca e o jogo dos sete erros (final). *O Estado de São Paulo*, 26 ago. 2003).

<sup>5</sup> “Contrariamente a algumas interpretações, o formato 4+1 não exclui da Alca o capítulo de acesso a mercados. A desgravação a ser acordada se inserirá no contexto do arcabouço plurilateral, válido para todos” (idem, *ibidem*).

dentro do ambiente ALADI, evitando perder espaço para a estratégia de “liberalização competitiva” implementada pelo USTR.<sup>6</sup>

Ato contínuo, o chanceler Celso Amorim apresentou uma estratégia negociadora em “três trilhos”, com conseqüências significativas para a evolução das negociações na ALCA. Nesta estratégia, a diplomacia brasileira propunha um primeiro “trilho” em que se transferia a discussão de seus interesses defensivos também para a OMC, segmentando as negociações da ALCA em outros dois “trilhos”, ou seja, algumas regras básicas pertinentes a todos os países-membros, e negociações de acesso a mercado realizadas em âmbito 4 + 1.<sup>7</sup>

Com isto, a reação brasileira à estratégia do USTR foi a de indicar claramente que não tinha o interesse em aceitar regras OMC-plus nas áreas de seu interesse defensivo que fossem interesse ofensivo estadunidense, assim como o USTR pretendia deixar suas áreas de interesse defensivo para a Rodada Doha. Por outro lado, esta reação tornava o avanço da integração regional mais dependente do ritmo da negociação multilateral, exceto onde a integração regional se limitasse a ofertas recíprocas de acesso a mercado. Isto, evidentemente, retiraria do USTR o poder de barganhar a imposição de regras de seu interesse na ALCA, em troca de ameaças de perda de acesso relativo a seu mercado, pois permitiria que a discussão de regras e de acesso a mercado se fizesse em dois “trilhos” relativamente independentes.

Dada esta limitação do poder de barganha estadunidense, não deixou de ser surpreendente a aceitação aparente da proposta brasileira durante a Reunião Ministerial de Miami, em que a proposta de uma ALCA em “dois níveis” foi recebida favoravelmente, embora com ambigüidades de interpretação que logo ficariam patentes. De acordo com esta proposta, haveria um primeiro piso de concordância mútua, no qual a tomada de decisões por consenso e compromisso único (*single-undertaking*) trataria de estabelecer um patamar mínimo de direitos e obrigações em cada uma das nove áreas de negociação: acesso a mercados; agricultura; política de competição; subsídios, antidumping e direitos compensatórios; solução de controvérsias; serviços; investimentos; compras governamentais; propriedade intelectual. A seguir, temas controvertidos seriam transferidos para acordos plurilaterais que aprofundassem compromissos entre o número menor de países dispostos a negociar concessões extras, para além dos consensos mínimos obtidos dentre a totalidade dos países da ALCA. Deste modo, interesses defensivos dos Estados Unidos, do Mercosul ou de qualquer outro país

<sup>6</sup> Nas palavras de Celso Amorim: “As discussões sobre acesso a mercados haviam sido de fato fragmentadas, de modo que ao Mercosul fora reservado o tratamento menos favorável, com prazos de abertura mais longos do que os oferecidos a outros países do continente. Deve-se lembrar, porém, que já dispomos de canais negociadores para levar adiante uma agenda de integração com os países latino-americanos no âmbito da Aladi (Associação Latino-Americana de Integração), em especial os da América do Sul. Essas tratativas se beneficiam da cobertura jurídica da chamada ‘cláusula de habilitação’ da OMC, que autoriza a troca de preferências comerciais entre países em desenvolvimento. Assim, o maior interesse em negociarmos uma Alca reside na expectativa de acesso ao mercado norte-americano, o qual, por sua dimensão e dinamismo, não pode ser ignorado. Trata-se, pois, de encontrar o equilíbrio adequado entre nossos objetivos, por assim dizer, ‘ofensivos’, vistos a partir de uma perspectiva a um só tempo combativa e realista, e a necessidade de não comprometer nossa capacidade de desenhar e executar políticas de desenvolvimento social, ambiental, tecnológico etc.” (C. Amorim. A Alca possível. *Folha de São Paulo*, 08 jul. 2003).

<sup>7</sup> “De forma sucinta, essa posição - obviamente sempre sujeita a alguns ajustes no processo de negociação - pode ser descrita da seguinte forma: 1) a substância dos temas de acesso a mercados em bens e, de forma limitada, em serviços e investimentos seria tratada em uma negociação 4 + 1 entre o Mercosul e os EUA; 2) o processo Alca propriamente dito se focalizaria em alguns elementos básicos, tais como solução de controvérsias, tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, fundos de compensação, regras fitossanitárias e facilitação de comércio; 3) os temas mais sensíveis e que representariam obrigações novas para o Brasil, como a parte normativa de propriedade intelectual, serviços, investimentos e compras governamentais, seriam transferidos para a OMC, a exemplo do que advogam os EUA em relação aos temas que lhes são mais sensíveis, como subsídios agrícolas e regras antidumping” (idem, *ibidem*).

ou bloco poderiam ser negociados por eles apenas nas discussões da Rodada Doha, ao mesmo tempo em que poderiam ser discutidos e aprofundados por outros países, *à la carte*, em acordos bilaterais e plurilaterais no âmbito da ALCA.

Esta maneira engenhosa de destravar as negociações da ALCA liberaria os grupos negociadores do trabalho penoso de definir, em *single undertaking*, a totalidade das concessões mútuas. Assim, um bloco de países poderia aprofundar compromissos mútuos em cada área de negociação, sem precisar garantir por consenso que todos os demais países o acompanhassem nos avanços propostos. De todo modo, o encaminhamento efetivo destas negociações plurilaterais dependeria, preliminarmente, de que fossem estabelecidos os compromissos mínimos (em termos de direitos e obrigações equilibrados) em cada área de negociação, o que seria estabelecido apenas na reunião do CNC em Puebla, em fevereiro de 2004.

### OS IMPASSES DE PUEBLA E DEPOIS

O consenso aparente de Miami envolvia pelo menos uma grande ambigüidade: a definição do equilíbrio entre direitos e concessões a que cada país se comprometeria seria restrito a cada uma das nove áreas de negociação ou, inversamente, concessões extras em certas áreas confeririam direitos extras em outras áreas? No que vem mais diretamente ao caso: a discussão de regras e de acesso a mercado se faria, de fato, em dois “trilhos” relativamente independentes, ou países que aceitassem obrigações extras em regras teriam direito a maior acesso a mercado?

Em Puebla, a posição do Mercosul seguiu a proposta de separação de “trilhos” delineada por Celso Amorim, ou seja, defendeu a independência entre as distintas áreas de negociação, limitando a busca do equilíbrio mútuo entre direitos e obrigações ao interior de cada uma das nove áreas. Nesta modalidade de negociação, um país não pode receber menores direitos em acesso a mercado caso aceite menores obrigações em proteção a investidores, mas apenas se conceder menor acesso a mercado. Assim, a tomada de decisões por consenso e compromisso único (*single-undertaking*) seria limitada ao piso mínimo comum em cada área de negociação, fazendo da ALCA um acordo-quadro a partir do qual vários acordos plurilaterais adicionais seriam possíveis.

Em outras palavras, as nove áreas de negociação caminhariam em nove trilhos independentes, permitindo, porém, que os países interessados aprofundem direitos e obrigações em cada área, para além dos compromissos mínimos aceitos consensualmente pelos 34 países da ALCA. O objetivo do Mercosul é claro: assegurar que sejam trocadas listas de ofertas recíprocas e equivalentes de acesso a mercado, evitando que a reciprocidade comercial seja contaminada pela insistência estratégica estadunidense em generalizar regras comuns que sejam de seu interesse ao longo das Américas, e por sua persistência tática em métodos de liberalização competitiva.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Em carta enviada por Celso Amorim a Robert Zoelick depois do fracasso das diversas tratativas para desbloquear o tema das modalidades de negociação, o chanceler brasileiro afirmou claramente a diferença de enfoque e a incapacidade de avançar sem resolvê-la: “Me lembro de nossas primeiras conversas e da pergunta que lhe fiz sobre o interesse dos EUA no mercado de bens e de serviços do Brasil/Mercosul, dadas as complexidades de ambos os lados com referência à elaboração das regras para a negociação. Se a minha memória não me falha, o senhor respondeu positivamente. Essa é uma das razões pelas quais eu lamento que fiquemos enredados na discussão de questões secundárias e não comecemos uma negociação mutuamente benéfica sobre acesso a mercados.” (apud D. Madueño & D. Marin. Brasil exige 4 pontos-chave para retomar Alça. *O Estado de São Paulo*, 08 abr. 2004).

A posição do USTR, por sua vez, envolve relacionar direitos e obrigações entre as diferentes áreas, defendendo uma modalidade de negociação em que, por exemplo, um país receba menores direitos em acesso a mercado, caso não aprofunde suas obrigações em proteção a investidores para além do piso mínimo consensual nesta área. O objetivo é evidente: o USTR busca manipular a ameaça de “retaliações cruzadas” que aludam à perda de acesso relativo ao mercado estadunidense. Com isto, procura induzir países a aceitar, no interior da ALCA, os “protótipos” criados pelos acordos bilaterais antes da ALCA, criando um acordo profundo em regras (dentre as que o USTR se interessa em regular) e acesso a mercados dinâmicos (que lhe interessem abrir), mas tímido em acesso a mercados tradicionais sensíveis (que lhe interessem proteger) e nas regras que prefere deslocar para a OMC.

Assim, o USTR persegue na ALCA uma pauta de reivindicações muito semelhante àquela típica dos acordos bilaterais. E também procuram impôr esta pauta a seus parceiros comerciais com táticas semelhantes àquelas que levam à proliferação de acordos bilaterais rivais, ou seja, jogando parceiros comerciais uns contra os outros em busca do melhor (ou, em alguns casos, menos pior) acesso relativo ao mercado dos EUA. Ou seja, procuram constituir com a ALCA uma espécie de “regionalismo unilateral”, em que o bloco regional consagraria suas reivindicações unilaterais em troca de contrapartidas mínimas.

De fato, a modalidade de negociação proposta pelo USTR atraiu os países que já realizaram ou já aceitaram realizar negociações assimétricas em acordos bilaterais (em linhas gerais, o G-14 formado em Puebla, incluindo, em torno da economia-líder, Canadá, México, Colômbia, Peru, Equador, Chile, Panamá, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua, El Salvador e República Dominicana). Estes países aderem à hipótese de “retaliação cruzada” depois de já terem aceito as regras exigidas pelo USTR, sem condicionalidades simétricas. Deste modo, não desejam perder o acesso preferencial ao mercado estadunidense, perante países concorrentes que não pretendem aceitar obrigações extras para as regras que o USTR quer impôr regionalmente. Estes aliados são usados, portanto, como “modelos” que espelham aos demais membros da região as concessões assimétricas que devem aceitar, como parceiros involuntários de uma estratégia de liberalização competitiva que os divide para reinar.

Dadas estas divergências básicas quanto às modalidades de negociação, os debates realizados na Reunião de Puebla foram inconclusivos para cada uma das áreas específicas debatidas. Na verdade, foram supérfluos, uma vez que não há sentido em estabelecer consensos mínimos em cada área se as definições podem ser constantemente alteradas a partir daquilo que se processa em outras áreas. Em outras palavras, independentemente do avanço em torno a um consenso mínimo inicial em cada área de negociação, abrir espaço para “retaliações cruzadas” entre as áreas recoloca o processo ALCA dependente de um consenso geral, em *single undertaking*, sobre a totalidade das concessões mútuas.

Não surpreende que as discussões em cada área continuaram abertas depois dos ilusórios consensos iniciais em Puebla sobre patamares mínimos. Por exemplo, depois do aparente acerto em Puebla quanto à possibilidade de “negociação integral” de reduções tarifárias, ou da aceitação do TRIPS como base do acordo de propriedade intelectual, o USTR recuou, nos meses seguintes, a uma posição de “liberalização substancial” de tarifas (criando uma categoria de produtos simplesmente excluídos da liberalização) e de possibilidade de retaliação comercial em caso de fracasso no *enforcement* de direitos de propriedade, ou seja, de acusações de fraqueza no combate à pirataria. O mesmo ocorreu em regras para serviços (onde a proposta de listas negativas voltou a ser discutida) e

compras governamentais. Este tipo de recuo tático ilustra aquilo que a proposta do G-14, em Puebla, afirmava como o princípio da flexibilidade para reabrir negociações (incluindo “disposições adicionais ao conjunto comum de direitos e obrigações”), impedindo, na prática, que os negociadores do Mercosul avaliem claramente os compromissos a serem assumidos na ALCA, e aumentando a incerteza quanto aos ganhos e prejuízos possíveis.<sup>9</sup>

QUADRO 3 – Consensos e dissensos pós-Puebla (“Piso Comum”)

Propostas	Brasil/Argentina	EUA	Consenso
Piso comum	Pré-fixado	Flexível	Impasse
Equilíbrio de concessões	Equilíbrio em cada área	Retaliação cruzada entre áreas	Impasse
Tarifas/Barreiras não-tarifárias	Liberalização integral, diferida no tempo	Liberalização “substancial”	Impasse
Defesa comercial	Obrigações novas (OMC-plus)	OMC-equal	Negociar na OMC e acordos plurilaterais
Subsídios	Obrigações novas (OMC-plus)	OMC-equal	Negociar na OMC e acordos plurilaterais
Investimentos	OMC-equal	Obrigações novas (OMC-plus)	Negociar na OMC e acordos plurilaterais
Serviços	Lista positiva	Positiva mas flexível	Impasse
Salvaguardas	OMC-equal	Salvaguardas agrícolas especiais	OMC-equal
Compra governamental	OMC-equal	Obrigações novas (OMC-plus)	Impasse
Propriedade Intelectual	OMC-equal	Obrigações novas (OMC-plus)	Impasse
Direitos compensatórios	Direitos compensatórios contra subsídios	OMC-equal	Impasse
NTSFS <sup>(1)</sup>	Limites universais (OMC-plus)	Liberdade unilateral (OMC-equal)	Impasse

<sup>(1)</sup> NTSFS: Normas técnicas, sanitárias e fito-sanitárias.

Deste modo, as posições antagônicas a respeito das modalidades de negociação para a ALCA parecem recolocar o processo em um dilema de difícil resolução. Do lado do USTR, um recuo próximo parece fora de cogitação. Internamente, resistências protecionistas localizadas não o liberam para realizar concessões extras a países recalcitrantes. Para dar uma idéia do tamanho da resistência local (além daquela já cristalizada no próprio TPA restritivo conferido pela Câmara de Representantes), o USTR não hesitou em publicar documento para acalmar representantes protecionistas, diante do aumento da cota para açúcar negociado no acordo bilateral com o CAFTA. Com desconcertante sinceridade, o documento alegou que a concessão era irrisória, não significando mais do que a estimativa de um único dia da produção estadunidense (USTR. Sugar: putting CAFTA into perspective. *Trade Facts*, Jan. 26, 2004). Ainda assim, o executivo resolveu não enviar o acordo com o CAFTA para a Câmara em 2004, calculando seus efeitos políticos negativos em um ano eleitoral, enviando apenas o acordo com a Austrália (que não envolve qualquer liberalização no mercado de açúcar). O problema está em que, além do açúcar, a pauta de interesses ofensivos brasileiros na negociação com o USTR é concentrada em produtos “sensíveis” fortemente protegidos (como soja,

<sup>9</sup> Na mesma carta enviada a Robert Zoelick, Amorim afirma ter ficado “...surpreso ao saber das reações à nossa proposta de ofertas melhoradas no próximo encontro dos grupos de negociação em acesso a mercados, agricultura e serviços, especialmente pela referência feita à possibilidade de piorar as ofertas. Eu entendo perfeitamente que em cada negociação nada está acordado, até tudo estar acordado, mas eu acho que você compartilha a minha opinião de que anunciar a intenção de piorar as ofertas não é a melhor maneira de avançar” (apud *O Globo*, 07 abr. 2004).

algodão, etanol, álcool, milho, carnes, suco de laranja, têxteis, calçados, aço, fumo, laticínios, derivados de cacau etc.). Em qualquer caso, mais alguns dias de produção estadunidense não parece suficiente para atender nossos interesses, mas não é de se esperar que as resistências protecionistas para que se ofereça acesso significativo sejam enfraquecidas até 2005 (quando a possibilidade de prorrogação do TPA será avaliada pela Câmara de Representantes).

De todo modo, mesmo que concessões extras fossem possíveis a curto prazo, realizá-las não será a melhor política externa enquanto o USTR continuar confirmando os ganhos marginais de sua estratégia ofensiva, ao impôr sua agenda a um conjunto crescente de países dispostos a aceitar as condicionalidades assimétricas de acordos bilaterais. Paradoxalmente, a ameaça de uma ALCA abrangente em acesso a mercados reforça o poder de barganha do USTR sobre este conjunto de aliados, afastando ainda mais a possibilidade de um recuo estratégico em direção ao que o ministro Celso Amorim chamou de “ALCA possível”.

### A ALCA DEPOIS DA RODADA DO DESENVOLVIMENTO?

Um recuo estratégico também parece fora de cogitação para Brasil e Argentina, por três motivos. Primeiro, porque o USTR não pode acenar com concessões de acesso a mercados “sensíveis”, ou em regras já transferidas para a OMC, que diminuam a incerteza, para Brasil ou Argentina, quanto aos ganhos de uma modalidade de “retaliações cruzadas”. Representantes do agro-negócio brasileiro não parecem ter razão ao esperar concessões estadunidenses em mercados “sensíveis” em troca da aceitação de regras OMC-plus pelo Mercosul. Mesmo que o USTR estivesse liberado para oferecer acesso a seus setores sensíveis — e já retirou esta possibilidade depois de Puebla, ao defender liberação “substancial” de mercados —, não gastaria esta “moeda de troca” na ALCA apenas para assegurar o disciplinamento de Brasil e Argentina. Guardaria a moeda de troca (se existir), para usá-la em negociações na OMC exigindo contrapartidas recíprocas da União Européia, do Japão e de um conjunto mais amplo de países em desenvolvimento (nos quais se incluem Brasil e Argentina). É provável, porém, que esta moeda de troca sequer esteja disponível, sendo no mínimo prudente “ver para crer” antes de aceitar exigências estadunidenses a troco de concessões irrisórias. Em outras palavras, dado o interesse brasileiro em acesso a mercados e o protecionismo arraigado no legislativo estadunidense, um recuo brasileiro só é provável depois de uma sinalização concreta de que este protecionismo foi superado.<sup>10</sup>

Segundo, porque não se cogita perder espaço soberano de realização de políticas de capacitação industrial e tecnológica (para não falar de políticas de saúde pública e regulamentação ambiental), mesmo porque o mercado estadunidense é mais aberto em produtos diferenciados e de

<sup>10</sup> Este cálculo do MRE é claro: em audiência pública no Congresso Nacional, o ministro Celso Amorim afirmou que “não é verdade que os países que aceitaram todas as regras foram beneficiados com acesso ao mercado”, enfatizando o caso australiano (D. Marim. Brasil vai priorizar negociações na OMC. *O Estado de São Paulo*, 07 abr. 2004). Mas foi o embaixador brasileiro Ademar Bahadian quem expressou abertamente a visão cética do MRE a respeito das possibilidades de acesso efetivo ao mercado estadunidense, logo depois do recuo do USTR quanto ao compromisso de eliminar tarifas de setores sensíveis em 15 anos: “...é importante entender que um dos braços centrais da Alca são as negociações de acesso a mercados... O problema é que isso não interessa aos EUA. O que importa aos americanos é a criação de regras que sejam mais favoráveis a suas empresas, garantindo-lhes uma posição mais confortável nos países do continente. São regras que vão além das já negociadas na OMC, principalmente nas áreas de investimentos, propriedade industrial, compras governamentais e serviços... a maioria dos países do continente, com exceção do Mercosul, tem acordos com os EUA nos quais as regras sobre propriedade industrial são mais rígidas do que as que seriam obtidas na Alca. Estes acordos são como um Papai Noel de shopping: são magrinhos e carregam caixas de presentes vazias... (a oferta) não nos dá acesso real ao mercado americano de produtos agrícolas e propõe uma ampliação de regras que são difíceis para países como o Brasil” (J. Figueiredo. O impasse é de difícil solução. *O Globo*, 05 abr. 2004).

alto valor agregado (que também crescem a taxas maiores no comércio mundial), do que para produtos de base (agrícolas e industriais). Para ganhar mercado nestes ramos dinâmicos, é fundamental não aceitar regras que limitem o espaço para políticas de capacitação industrial e tecnológica, em linha com as pretensões de países em desenvolvimento na Rodada Doha. O “pacote de julho” da OMC, por sinal, excluiu da Rodada os temas de investimentos, compras governamentais e políticas de competição, não havendo sentido em reintroduzi-los na ALCA e aceitar, regionalmente, as pressões oriundas da estratégia de liberalização competitiva do USTR.

O terceiro motivo porque a diplomacia brasileira não deve aceitar o método de “retaliações cruzadas” proposto pelo USTR é que ele não debilitaria apenas a posição negociadora do Mercosul na ALCA, mas também na Rodada Doha. Um dos motivos porque a Rodada do Desenvolvimento tem este nome é que seu objetivo declarado é corrigir resultados desequilibrados gerados pela Rodada Uruguay, limitando políticas arbitrarias de países desenvolvidos, e abrindo mercados e espaços de política para países em desenvolvimento e menos desenvolvidos. O cálculo diplomático é que a união de forças de países médios e pequenos pode gerar negociações mais equilibradas do que resultaria de negociações bilaterais entre cada um deles e as grandes potências comerciais. Daí, inversamente, a estratégia do USTR de estimular a liberalização competitiva e aprofundar tratados bilaterais, para alcançar concessões mútuas mais desequilibradas do que nos equilíbrios multilaterais. Onde a grande potência não é obrigada a estender preferências a todos os seus parceiros por meio da cláusula de Nação Mais Favorecida (NMF), pode forçá-los a conceder mais do que se não disputassem preferências relativas.

Neste sentido, o embate atual na OMC não diz respeito apenas ao choque de interesses divergentes, mas também a um choque a respeito das arenas e métodos *apropriados* por meio dos quais estes interesses são confrontados e negociados. Em outras palavras, não é possível corrigir a abertura desequilibrada da Rodada Uruguay e limitar políticas arbitrarias das grandes potências, sem limitar também métodos arbitrários de negociação. Como o Brasil é um dos líderes no embate para reequilibrar o comércio multilateral, um recuo estratégico na ALCA, no sentido de aceitar as pressões da liberalização competitiva e assimétrica dos EUA, debilitaria não apenas sua posição negociadora regional e multilateral, mas enfraqueceria o próprio sentido da Rodada Doha. Não há sentido em negociar regras contrárias ao desenvolvimento econômico e social, na ALCA, enquanto na OMC se luta pelo contrário.

Como há mais em jogo na OMC do que na ALCA, é o ritmo e o teor da negociação no terreno multilateral que tende a determinar o ritmo e o escopo da negociação na ALCA. Para o Brasil, não se trata apenas de evitar usar “moedas de troca” nas negociações da ALCA, de modo a poupá-las para a OMC, pois o encaminhamento da negociação multilateral pode liberar o país de usar pelo menos algumas das “moedas” exigidas pelas grandes potências, caso a Rodada do Desenvolvimento venha a fazer jus a seu nome.

Por tudo isto, não é provável que o desbloqueio das negociações da OMC solucione o impasse da ALCA. Pelo contrário, pode agravá-lo. Os governos Lula e Kirshner consideram possível diminuir as assimetrias do comércio mundial por meio da Rodada do Desenvolvimento, e os avanços em julho último criaram um roteiro para que este objetivo continue sendo perseguido. Quanto a ser alcançado, é outro problema, envolvendo embates que devem se prolongar alguns anos. Para os EUA, por outro

lado, o caminho para obter concessões extras por meio da proliferação de acordos bilaterais continua aberto, permitindo-lhe avançar muito mais do que se tornou possível na OMC. O desbloqueio da ALCA, assim, não deve acontecer até que a Rodada Doha se conclua, ou até que Lula e Kirshner abandonem o poder, ou ainda até que a posição estadunidense aceite um arcabouço equilibrado para o “ piso mínimo comum ” da ALCA, desde que isto lhe permita continuar fechando acordos desequilibrados para além deste piso.

Enquanto isto, o Mercosul buscará replicar no âmbito ALADI os acordos preferenciais negociados pelos EUA na região, evitando perder espaço para a estratégia de liberalização competitiva do USTR, contando com isto com projetos de integração física que facilitem os fluxos de comércio na América do Sul. E o USTR deverá continuar usando a ameaça de extensão de preferências para o Mercosul para forçar novos parceiros a acordos bilaterais ainda mais desequilibrados. E, pelo menos enquanto considerar que a pressão pode dar certo, continuará forçando Brasil e Argentina a aceitarem um acordo discriminatório em acesso a mercado a menos que aceitem uma ALCA em “ tamanho único ” em termos de regras de seu interesse, inclusive ameaçando eliminar preferências SGP para exportações brasileiras. Pelos motivos apontados, Brasil e Argentina devem continuar sinalizando ao USTR que a pressão não será bem sucedida, sem retirar o convite aos exportadores de bens e serviços estadunidenses para uma “ negociação mutuamente benéfica sobre acesso a mercados ”, nos termos da carta de Amorim a Zoelick em abril. Não é improvável que o convite seja aceito *depois* que o USTR retire, de seus novos parceiros, acordos ainda mais assimétricos, *antes* de estender ao Mercosul, em troca de parcelas do mercado do Cone Sul, algumas preferências de acesso concedidas a estes “ parceiros ”, em um jogo em que a virtude liberal não traz consigo sua própria recompensa.