

UNCTAD – PASSADO E PRESENTE:
NOSSOS PRÓXIMOS QUARENTA ANOS¹

Rubens Ricupero²

Eu 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*

¹ 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. Traduzido do inglês por Eduardo Henrik Aubert (E-mail: eduardoaubert@yahoo.com.br). Revisão técnica de José Carlos de Souza Braga.

² 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.”