

Economia Política Internacional

Análise estratégica

ISSN 1808-298X

n. 9 - julho a dezembro/2006

Publicação semestral

EDITORIAL

Marcos Antonio Macedo Cintra

Simone Deos 1

A dificuldade de construir consenso em uma era de extremos

Rubens Ricupero 4

As condicionalidades do Fundo Monetário Internacional

Fábio Marvulle Bueno 29

Os limites da autocrítica: o Relatório de Avaliação da Assistência do Banco Mundial em assuntos relacionados ao comércio entre 1987 e 2004

Mário Ferreira Presser 40

O comércio, a política comercial e as regras internacionais: como entender Seus efeitos na equidade social e na equidade de gênero?

Vivianne Ventura-Dias 48

La grandeza del Mercosur en cuestión

Andrés Ferrari

André Moreira Cunha 57

Olhando para a esquerda

José Luís Fiori 70

Os estrangeiros e a reforma do sistema financeiro chinês

Cláudia Trevisan 93



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 Executivo do CERI

Prof. Dr. José Carlos de Souza Braga

Professores

*Adriana Nunes Ferreira
Ana Lúcia Gonçalves da Silva
Ana Rosa Ribeiro de Mendonça
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
Marcos Antonio Macedo Cintra
Maria 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

Marilene Lugli de Oliveira

Projeto gráfico-visual/Normalização/Editoração eletrônica

Célia Maria Passarelli (Secretaria de Publicações)

Economia Política Internacional

Análise estratégica

n. 9 - julho a dezembro de 2006
ISSN 1808-298X

Publicação Semestral do
Centro de Estudos de Relações
Econômicas Internacionais - CERI



EDITORIAL

Marcos Antonio Macedo Cintra¹
Simone Deos¹

O número 9 do Boletim *Economia Política Internacional: Análise Estratégica* traz um conjunto de contribuições bastante diversificado. “A dificuldade de Construir Consenso em uma Era de Extremos” – de Rubens Ricupero – é o texto de abertura. Nele há uma rica apreciação da Cúpula Mundial da Organização das Nações Unidas (ONU) de 2005, que tinha como objetivo promover as reformas de mais largo alcance da história das Nações Unidas. Para o autor, ao contrário da opinião de muitos analistas, a Cúpula não foi um fracasso – “o resultado foi melhor do que poderia ter sido”. Como pontos extremamente positivos, em meio a um ambiente internacional tão tenso e desequilibrado, cita a preservação da Carta da ONU e da segurança coletiva. E aponta progressos reais no tratamento das questões da construção da paz e da promoção dos direitos humanos.

Fábio Maroulle Bueno, ainda no âmbito do que poderíamos chamar de avaliação das instituições multilaterais, apresenta um aspecto do debate atual sobre o fundo monetário internacional (fmi) – “as condicionalidades do fundo monetário internacional”. seu texto conclui que houve mudanças de foco teórico e prático do fmi na globalização financeira, e que tais mudanças têm dois sentidos. o primeiro foi a tentativa do fundo para “enquadrar” as políticas econômicas das economias nacionais de uma forma peculiar: fazendo-as adotar a “agenda” do fmi como se delas fosse (*ownership*). já o segundo sentido das mudanças de foco teórico e prático do fmi na globalização financeira é a convergência dos estados nacionais sob plano de ajuste para o modelo de financiamento baseado nas finanças diretas internacionalizadas, o que reforça a centralidade do dólar e a hegemonia política americana.

Mário Ferreira Presser – “Os limites da autocrítica: o relatório de avaliação da assistência do Banco Mundial em assuntos relacionados ao comércio entre 1987 e 2004” – discute o relatório do Grupo Avaliador Independente (GAE), subordinado aos Diretores Executivos do Banco Mundial, sobre suas atividades de fomento ao comércio internacional entre 1987-2004. Com grande riqueza de detalhes, o autor mostra que o objetivo principal e imediato das políticas apoiadas pelo Banco era

¹ Professores do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

e elevar o desempenho comercial e, conseqüentemente, o nível de renda dos países. “A hipótese implícita era que a expansão do comércio contribuiria para atingir o objetivo institucional maior do Banco de redução da pobreza, por meio do maior crescimento e da criação de empregos”. Entretanto, concluem que a despeito dos países cumprirem satisfatoriamente as condicionalidades impostas pelo Banco: *a liberalização comercial por si mesma não foi capaz de gerar um melhor desempenho econômico*. Diante disso, o Banco passou a admitir políticas estatais estratégicas para compensar falhas de mercados em informação e comunicação, como políticas complementares à liberalização.

Vivianne Ventura-Dias – “O comércio, a política comercial e as regras internacionais: como entender seus efeitos na equidade social e na equidade de gênero?” – debate os possíveis impactos diretos e indiretos do comércio e dos processos de integração econômica sobre os níveis de pobreza, equidade social e de gênero. À primeira vista, o comércio internacional, em um contexto de fragmentação da produção globalizada, mediante processos de des-localização e re-localização de empregos pelas empresas transnacionais, se evidencia como o responsável pelo crescimento das desigualdades tanto entre países, como no interior dos mesmos. Entretanto, a autora sugere que “as relações entre comércio, desigualdade e pobreza são ambíguas, não conclusivas”. Defende que as relações são indiretas, porque intermediadas pelo desempenho dos mercados de bens e produtos, e dependentes da atuação das instituições locais. Para a autora, “da mesma maneira que não existe uma relação simples entre comércio, crescimento de renda e geração de empregos, tampouco existe uma relação simples entre comércio e os seus efeitos negativos em termos de aumento da desigualdade social e de gênero, e dos níveis de pobreza”.

Andrés Ferrari e André Moreira Cunha – “La Grandeza del Mercosur en Cuestión” – analisam os principais conflitos em torno da integração regional dos países do Mercosul: a insatisfação dos sócios menores (Uruguai e Paraguai), a incorporação da Venezuela, o gás boliviano e o centro nevrálgico do processo, as relações entre Argentina e Brasil. Os autores sugerem que o Mercosul representa “*un bloque económico con objetivos a precisar*”. Vale dizer, os interesses nacionais continuam mais relevantes que os da integração econômica regional. Defendem, então, a necessidade de se retomar o projeto original, concebido pelos presidentes Alfonsín e Sarney. Nessa retomada, caberia ao Brasil exercer uma liderança mais ativa, de acordo com sua importância econômica.

José Luís Fiori – “Olhando para a Esquerda” – analisa a inflexão sincrônica da América Latina. Esse movimento configuraria uma verdadeira revolução político-eleitoral, sem precedentes na história do continente, e que coloca a esquerda frente ao desafio de governar democraticamente, convivendo – em geral – com a má vontade dos “mercados” e a hostilidade da grande imprensa. Tal desafio, a propósito, já foi vivido pela esquerda européia no século XX, mas o paradoxo é que, neste exato momento, a esquerda européia vem sofrendo sucessivas derrotas. A conclusão do autor a respeito desse movimento ímpar é de que é possível que a América Latina esteja vivendo o início de uma nova etapa de convergência entre as lutas nacionais e sociais dos povos menos favorecidos.

Cláudia Trevisan – “Os estrangeiros e a reforma do sistema financeiro chinês” – detalha a estratégia do Partido Comunista Chinês para tentar sanear os seus grandes bancos: lançar ações no mercado global, atrair sócios estrangeiros e, com isso, forçar as instituições a seguir as regras internacionais de contabilidade e transparência exigidas das empresas abertas. Para a autora, o elevado

volume de crédito bancário (US\$ 2,9 trilhões, o equivalente a 120% do Produto Interno Bruto, PIB) estimula o dinamismo dos investimentos, que corresponde a cerca de 50% do PIB, constituindo um dos motores de expansão econômica. Salienta, no entanto, a existência de um enorme patamar de empréstimos irrecuperáveis (*non-performing loans*) do sistema bancário chinês. As estimativas variam entre 30% e 40% do PIB, algo entre US\$ 660 bilhões a US\$ 880 bilhões. Em um primeiro momento, os grandes bancos estatais chineses passaram por uma ampla reestruturação nos últimos anos, mediante recapitalização pelo governo e transferência de créditos de recuperação duvidosa para outras estatais.

Em um segundo momento, a partir de 15 de dezembro de 2006, os bancos estrangeiros poderão competir no varejo, com abertura de agência e oferta de serviços em yuans para pessoas físicas e jurídicas, segundo o cronograma de abertura do setor financeiro da China fixado junto à Organização Mundial do Comércio (OMC). Eles somente podiam realizar operações em dólares e restritas a empresas. Para operar no mercado bancário chinês, no entanto, os bancos estrangeiros terão de cumprir uma série de exigências, tais como criar novas empresas na China e não meras filiais, com capital mínimo de US\$ 125 milhões; fazer provisões de US\$ 12,5 milhões para cada nova agência que abrirem no país.

A abertura do sistema bancário chinês deverá desencadear uma feroz concorrência para operar no mercado mais populoso do mundo, que registra taxas anuais de crescimento de 9,6% desde 1978, com volume de depósitos de US\$ 4,3 trilhões, ou 170% do PIB. Citibank, HSBC, Bank of American, Goldman Sachs e American Express já deram os primeiros passos na corrida, por meio da compra de participações minoritárias em bancos estatais chineses. Em meados de novembro de 2006, o Guangdong Development Bank aceitou a oferta de compra por US\$ 3,1 bilhões realizada por um consórcio, liderado pelo Citigroup, a IBM e quatro investidores chineses (State Grid Corp., a China Life Insurance, a Citic Trust & Investment e a Yangpu Puhua investment). O consórcio irá efetuar também uma aliança estratégica em áreas como administração de dívidas, tecnologia da informação e recursos humanos.

*Rubens Ricupero*²

*assim acaba o mundo,
E assim acaba o mundo
E assim acaba o mundo
Não com um estrondo mas com um gemido.
(T. S. Eliot. *The hollow men*)*

INTRODUÇÃO

A Cúpula Mundial de 2005 tinha como objetivo promover uma reforma abrangente da Organização das Nações Unidas, mas terminou mais numa nota de lamentação e remorso por uma oportunidade perdida do que de satisfação pela missão cumprida.

Foi tão generalizada a percepção de fracasso nos editoriais dos principais jornais, e até mesmo nas declarações de líderes sensatos e respeitados, que alguns poucos críticos, incluindo o próprio Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, sentiram-se na obrigação de se contrapor ao pessimismo prevalecente, resgatando a famosa metáfora do copo meio cheio, meio vazio. O artigo que ele escreveu para o *Wall Street Journal*, de 19 de setembro de 2005, foi precisamente intitulado “Um copo pelo menos meio cheio”. Nele o Secretário-Geral admitiu que o *Documento Final* (A/60/L.1), adotado ao término da Cúpula Mundial, fora descrito como “frustrante” ou “enfraquecido”, explicando que o documento tinha sido finalizado tão tarde “que os repórteres e comentaristas não tiveram tempo para analisar o texto completo antes de julgá-lo”. E adicionou: “Não é criticá-los dizer que muitos de seus julgamentos estão agora sendo revistos, ou pelo menos matizados”.

Quais foram esses julgamentos? Quando a Cúpula Mundial mal tinha começado, em 14 de setembro de 2005, o *New York Times* já a chamava em seu editorial de “A cúpula perdida das Nações Unidas”. Afirmava o editorial: “desperdiçou-se uma oportunidade única em toda uma geração para reformar e reavivar as Nações Unidas antes mesmo que o Presidente da Assembléia anunciasse sua abertura oficial nessa manhã (...)”. O editorialista acreditava que os Estados Unidos, como nação anfitriã e membro mais indispensável e influente da ONU, deveriam arcar com uma parcela desproporcional da responsabilidade pelo fracasso. O Presidente George W. Bush, mediante o artifício regimental de aproveitar o recesso do Congresso americano para enviar como seu representante à

¹ Por necessidade editorial da publicação original, este trabalho foi redigido e concluído nos primeiros dias de outubro de 2005, menos de um mês após a realização da Cúpula Mundial, realizada em meados de setembro. Nesse sentido, deve ter sido a primeira análise abrangente da reforma da ONU publicada na ocasião. O texto foi originalmente publicado em inglês como introdução do *Annual Review of the United Nations General Assembly* (ARUNA), editado pela Ocean Books, Nova York. Em razão da data de sua elaboração e publicação, o texto retrata a situação da reforma tal como concluída na Cúpula. Não inclui, por exemplo, desenvolvimentos posteriores, como a definição do Conselho de Direitos Humanos, embora o essencial da reforma não tenha sido alterado de modo substancial nos quase dois meses que se seguiram (nota do autor).

² Diretor da Faculdade de Economia da Fundação Armando Álvares Penteado (Faap) e do Instituto Fernand Braudel de São Paulo, foi secretário-geral da Unctad (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) e ministro da Fazenda (governo Itamar Franco).

Nova York “sua escolha notoriamente não-diplomática”, John Bolton, que teria insistido numa “lista muito longa de demandas unilaterais”, criou as condições para o fracasso. O efeito previsível foi o de “transformar o que tinha sido uma dolorosa e difícil busca de compromissos diplomáticos viáveis num exercício competitivo de reafirmações de posições políticas”. Com isso, destruiu-se “a idéia de que as questões internacionais de segurança e desenvolvimento estão vitalmente relacionadas, e que podem ser enfrentadas conjuntamente de maneira mais efetiva. Dessa forma, quando Washington assumiu posição mais realista, já era tarde demais para resgatar grande parte da agenda original (...)”.

Como que para confirmar a pessimista previsão do *New York Times*, poucos dias depois, em 17 de setembro de 2005, o *Financial Times* anunciava: “A Cúpula das Nações Unidas adota modestos planos de reforma”, depois de uma reunião de três dias que “fez apenas escasso progresso na luta contra a pobreza e o terrorismo, no incremento da segurança e na proteção dos direitos humanos”.

No mesmo dia, a análise da *BBC News*, feita por Richard Black, expressava: “Reformas da ONU provocam reações desencontradas”, listando algumas das opiniões em favor e contra a reunião. A conclusão do autor era: “Em relação às Metas de Desenvolvimento do Milênio – afinal o propósito original de tudo isso – o progresso foi desigual, estando cada vez mais atrasada a África Sub-Saariana, e não ficou claro que esses três dias de discussão tenham produzido algo de concreto para mudar a situação”.

Em avaliação sóbria, a melhor que li, Philip Stephens, no *Financial Times* de 16 de setembro de 2005, lembra-nos de que “A ONU não é perfeita, mas é vital”. Ele começa por confessar certa surpresa “com os gritos de angústia a respeito do desenlace da Cúpula Mundial de Nova York cujos resultados, ou, como diriam os críticos, a ausência deles, não deveriam ter surpreendido ninguém”. E continua: “É fácil demonstrar que a declaração dessa semana ficou muito aquém das aspirações ambiciosas dos mais fervorosos admiradores da ONU”. Exemplificou, listando os fracassos: “Os esforços para expandir a composição do Conselho de Segurança caíram em um atoleiro. Deixou-se de lado a possibilidade de empreender uma reforma para valer da administração da instituição (...). Postergou-se a mudança na estrutura do novo Conselho de Direitos Humanos. Fracassou a tentativa de consenso acerca de uma definição inequívoca de terrorismo. As Metas de Desenvolvimento do Milênio (...) foram reafirmadas sem que os países ricos assumissem novos compromissos. Kofi Annan (...) manifestou, acima de tudo, sua decepção com o fracasso em dar novo ímpeto aos regimes internacionais de não-proliferação”. Sua explicação principal para essas deficiências foi a de que “a Organização das Nações Unidas é o espelho de seus membros”. Se os líderes nacionais não estão prontos para o desafio, são eles e não a ONU que devem ser responsabilizados. Seria sensato discordar do que não é senão a expressão do senso comum?

Philip Stephens está de acordo com o Secretário-Geral. Ao analisar de perto o comunicado da Cúpula, ele também concorda que “o copo está tão meio cheio quanto meio vazio”. Ao afirmar que o copo estava ao menos meio cheio, Kofi Annan escreveu um artigo bem fundamentado, detalhando as conquistas do encontro: os compromissos para atingir as Metas do Milênio, um plano pormenorizado para a Comissão da Construção da Paz, as decisões de fortalecer o posto e dobrar o orçamento do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, a criação de um sistema de prevenção e alarme dos desastres naturais, a mobilização de novos recursos para combater o Vírus da

Imunodeficiência Humana (HIV)/Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS), a tuberculose e a malária, uma condenação sem restrições do terrorismo e uma clara aceitação da responsabilidade coletiva de proteger populações civis contra o genocídio. Trata-se de um desempenho impressionante por qualquer critério de julgamento.

No entanto, a ansiedade de assinalar que o copo está pelo menos meio cheio e de provar que a Cúpula não foi um fracasso nos leva a refletir. O triunfo nunca precisa de explicação, nem de demonstração. Ele é reconhecido como tal à primeira vista. Quando o Secretário-Geral retornou de sua surpreendente visita a Saddam Hussein para receber a entusiástica aclamação de centenas de funcionários da ONU, ninguém teve de explicar por que tinha sido um sucesso, embora de curta duração. Se alguém tem agora de recorrer a análises sofisticadas para demonstrar que o copo está mais que meio cheio, possivelmente outro acharão o contrário e, freqüentemente, pelas mesmas razões, embora de ângulos opostos.

Por que a Cúpula perdeu a batalha das percepções públicas internacionais? Teriam sido criadas expectativas exageradas?

É possível que as sementes do que inevitavelmente evoluiria para uma frustração parcial já estivessem contidas no título e no conteúdo do relatório de 21 de março de 2005, do Secretário-Geral à Assembleia Geral: “Um conceito mais amplo de liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos” (A/59/2005). Kofi Annan o admitiu de certa forma quando disse que “Em março, quando propus uma agenda para a Cúpula, fui deliberadamente ambicioso, já que em negociações internacionais nunca se consegue tudo o que se pede”. Ao situar o desenvolvimento em primeiro lugar e ao acomodar a segurança entre as aspirações dos pobres por prosperidade e a preocupação dos idealistas com padrões morais, o Secretário-Geral tomou a decisão explícita de estabelecer um critério extremamente exigente para a reunião: deveria atingir um equilíbrio razoável e universalmente aceitável entre percepções contrastantes de ameaças e desafios.

O equilíbrio dos três componentes – desenvolvimento, segurança e direitos humanos – era, indubitavelmente, uma condição necessária e prévia para o que alguns já estavam chamando de “A Grande Barganha”, um *New Deal* global apoiado na união e solidariedade básicas da humanidade, independentemente de poder, cultura ou estágio de desenvolvimento. Conforme descreveu Kofi Annan: “Dependendo da riqueza, da geografia e do poder de cada um, os países têm percepções diferentes sobre quais são as ameaças mais prementes. Mas a verdade é que não podemos nos dar o direito de escolher. A segurança coletiva depende de aceitarmos que as ameaças percebidas por cada região do mundo como as mais urgentes são **na verdade igualmente urgentes para todos** (ênfase adicionada pelo autor ao documento A/59/2005, parágrafo 79)”.

Não se poderia escrever de forma mais sucinta, nem com mais elegância – mas trata-se de simplicidade enganadora. As diferenças no grau de prioridade de cada um desses três elementos e mais ainda, as discordâncias acerca de como traduzir essas prioridades retóricas em ações reais, concretas e adequadamente financiadas é o que tem constituído a essência do dissenso nas relações internacionais e no conflito Norte-Sul. Essas discrepâncias se encontravam na raiz de todos os principais movimentos, tendências e propostas que deram expressão a avaliações contrastantes dos

problemas internacionais: o Movimento Não-Alinhado, o Grupo dos 77, a preparação da Primeira Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (Unctad), a tentativa frustrada de criar uma Nova Ordem Econômica Internacional, a proposta de reunir todas as organizações econômicas multilaterais, incluindo as instituições de Bretton Woods e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), sob a égide das Nações Unidas, a fim de realizar as chamadas Negociações Econômicas Multilaterais Globais, a controvérsia acerca da natureza universal dos direitos humanos, e a necessidade de que os compromissos de não-proliferação de armas nucleares pelas nações desarmadas deveriam ser acompanhados por ações significativas de desarmamento nuclear pelas potências super armadas etc.

Não deveria, portanto, ter ocasionado tanta surpresa o fato de que, mais uma vez, o esforço tivesse ficado muito aquém do objetivo desejado de se alcançar uma síntese ecumênica. O problema não estava nas condições mínimas identificadas como indispensáveis ao sucesso desse empreendimento extraordinariamente difícil. A questão que se deve levantar é por que o Secretário-Geral acreditou que tais condições mínimas estivessem ao nosso alcance? No início do relatório, em uma seção sugestivamente intitulada “Introdução: uma histórica oportunidade em 2005” ele afirmou categoricamente (parágrafo 2): “Todas as condições [para tornar as pessoas do mundo todo mais seguras, mais prósperas e mais aptas a desfrutar dos seus direitos humanos fundamentais] estão ao alcance da mão (...)”. É verdade que ele imediatamente introduziu uma nota de cautela, ao ponderar que “O cimento do interesse comum, se percebido de maneira apropriada, deveria unir todos os Estados nessa causa (...)”. Infelizmente, os acontecimentos logo mostrariam que alguns dos principais atores não percebiam o cimento do interesse comum com suficiente convicção para ultrapassar suas estreitas perspectivas ideológicas ou nacionais.

Parece ser esse o caso, de acordo com a esmagadora maioria das descrições e análises, do indivíduo que se tornou a personificação da impossibilidade de se atingir o consenso por meio da negociação, John Bolton, apontado quase unanimemente como responsável pelas centenas de emendas que praticamente liquidaram o *Documento Final*. Apenas para oferecer uma amostra da variedade de artigos na imprensa de diferentes fontes que consolidaram, passo a passo, a percepção já expressa no editorial do *New York Times* citado acima, pode-se mencionar, em 10 de setembro de 2005, antes daquele editorial, o artigo do *Guardian* – “Cúpula Mundial sobre o futuro da ONU se encaminha para o caos – Grã-Bretanha lidera esforço de último minuto para refrear as objeções dos EUA”. O ministro britânico das Relações Exteriores, segundo o *Guardian*, teria solicitado à secretária de Estado americana, Condoleezza Rice, para controlar melhor John Bolton, o qual estaria criando completa desordem nas negociações da reforma ao exigir um conjunto amplo de mudanças tardias na minuta do documento.

Outra expressão característica da percepção do papel de John Bolton no processo veio de um artigo publicado pelo respeitado semanário *The Economist*, na edição de 10 de setembro de 2005: “A concordância [isto é, a aceitação do documento por parte dos países em desenvolvimento] mudou com a entrada em cena do Sr. Bolton. Embora as propostas do “Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças da ONU” – “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada” (A/59/565) – , amplamente endossadas por Kofi Annan em seu próprio relatório à Assembléia Geral

em março, tivessem, em parte, sido diluídas durante as negociações prévias, sua essência tinha sido preservada. Mas as emendas, linha por linha, do Sr. Bolton, incluindo sua insistência amplamente difundida de que deveriam ser suprimidas todas as referências específicas às Metas de Desenvolvimento do Milênio, à Corte Penal Internacional e ao Protocolo de Kyoto, juntamente com o que foi percebido como sendo suas táticas de intimidação, acabaram por abrir uma caixa de Pandora”.

Se me alonguei tanto em reproduzir trechos de artigos da imprensa foi porque este trabalho parte de uma avaliação das percepções da opinião pública sobre a Cúpula, o que torna necessário analisar o tipo de informação que a influencia. Se as reportagens têm alguma credibilidade, a conclusão é de que os acontecimentos poderiam ter seguido um curso bem diferente. Se os EUA tivessem sido representados em Nova York por alguém de personalidade menos extremada, teria sido possível, de acordo com essas fontes, alcançar algum tipo de consenso.

Esse é, certamente, um dos mistérios do processo de negociação das reformas. Supondo que os Estados Unidos estivessem sinceramente interessados no sucesso do exercício, por que o presidente optou, em um momento delicado, por uma pessoa que era a escolha mais extrema possível e cuja personalidade e ideologia haviam sido amplamente criticadas durante o processo não concluído de sua aprovação no Senado? Por que o presidente se valeu do último e drástico recurso de uma nomeação durante o recesso parlamentar, atropelando uma considerável oposição no Senado, que não era de forma alguma limitada aos democratas?

É crível que tudo tenha se dado por questões de política interna, devido à necessidade de apelar a extrema-direita? Deveríamos acreditar que ninguém na Casa Branca levou a sério a forte possibilidade, probabilidade mesmo, de que o gesto ameaçava arruinar o esforço de políticos e diplomatas de diferentes países, incluindo alguns aliados íntimos dos EUA, como Tony Blair? Ou que, caso tenham visto o perigo, pouco se importaram? Será acaso inútil procurar explicações complexas para algo que não passaria de uma manifestação a mais de um comportamento irresponsável? É possível acreditar que em um mundo no qual o mais poderoso dos países age dessa maneira, existe alguma chance razoável para um significativo reforço das Nações Unidas mediante uma liderança ativa e esclarecida dos EUA, como a proporcionada por Franklin Delano Roosevelt em 1945?

Trata-se de um dilema nada invejável. Ou aceitamos que o decidido em Nova York não foi senão a inevitável conseqüência de uma irresponsável negligência, o que põe em evidência a persistente atitude de tratar a ONU como irrelevante aos interesses vitais do mais indispensável dos seus membros, ou somos forçados pela lógica a acreditar que houve uma tentativa deliberada e imprudente de chegar a uma decisão baseada em percepções unilaterais das prioridades, e não, como havia indicado o Secretário-Geral em seu relatório, por meio da “aceitação de que as ameaças percebidas por cada região do mundo como as mais urgentes são na verdade igualmente urgentes para todos”. Em qualquer um dos casos, é difícil imaginar que um pacote de reformas ambiciosas e equilibradas para a ONU pudesse ter tido alguma chance real de sucesso. Contrariamente à proclamação audaciosa no início do relatório do Secretário-Geral, as condições necessárias simplesmente não estavam presentes. Isso deveria estar claro desde o início – bastava apenas lançar um rápido olhar para a conjuntura política internacional no período que precedeu a Cúpula.

1 O CONTEXTO INTERNACIONAL

Ao descrever o cenário para a reforma, dois fatos cruciais se destacam sobre todos os demais: a decisiva reeleição de George W. Bush como presidente dos Estados Unidos e o andamento da investigação sobre o escândalo “Petróleo Iraquiano por Alimento”, que ameaçou por diversas vezes a sobrevivência de Kofi Annan como Secretário-Geral das Nações Unidas. Houve momentos em que a pressão para que o Secretário-Geral renunciasse, vinda de diferentes setores do Congresso dos EUA e da mídia, tornaram sua posição quase insustentável. Felizmente, a decisão final da Casa Branca a seu favor, a suavização no estilo da política externa americana após as eleições e o veredicto de sua absolvição pela Comissão Paul Volcker ajudaram o Secretário-Geral a preservar seu mandato. Não há dúvida, entretanto, que a reeleição de Bush e o enfraquecimento substancial da autoridade de Kofi Annan não representavam bons presságios para o andamento da reforma.

Outros eventos contribuíram também para a configuração de um ambiente internacional que foi, no geral, muito mais caracterizado pela continuidade do que pela ruptura, ao contrário do que ocorreu no fatídico ano de 2001. O terrorismo ergueu novamente seu rosto hediondo para voltar a atacar em Beslan e no metrô de Londres, como para provar, após o massacre de Madri, que conserva intacta sua ferocidade e presença. No Afeganistão e no Iraque, a normalização política – as eleições, a formação de novos governos, a adoção de novas constituições – prosseguiu em meio à retomada dos combates e, no caso do Iraque, da preocupante evidência de uma brutal capacidade de resistência da parte dos insurgentes.

Após a “domesticação” da Líbia de Muammar Ghaddafi (bem como do Iêmen e do Sudão) e a invasão e destruição do Iraque de Saddam Hussein, a tarefa de eliminar sistematicamente, uma a uma, todas as possíveis fontes de resistência a um acordo negociado no Oriente Médio alterou o foco, dirigindo-o para a relação Líbano-Síria. Desta vez com a cooperação ativa da França e do Conselho de Segurança, a pressão internacional forçou as tropas sírias a evacuar o território libanês, onde as recentes eleições sancionaram o novo equilíbrio de forças na região. O regime alauita em Damasco foi debilitado e empurrado a uma posição defensiva, seja internamente (pressões por reformas democráticas, sinais de novas agitações entre as minorias), seja externamente (acusações frequentes de planejar crimes no Líbano, de encorajar os insurgentes no Iraque e os repetidos incidentes ao longo da fronteira com o Iraque).

Esse cerco progressivo deixou o Irã em uma situação de crescente e perigoso isolamento. Além de problemas não resolvidos com Washington e denúncias acerca do seu papel no financiamento e na proteção do Hezbollah, o Governo de Teerã é o único naquela região explosiva que está tentando desenvolver uma capacidade nuclear. É um privilégio duvidoso que partilha com a Coreia do Norte, ambos na condição ainda mais desconfortável de serem os dois remanescentes do “Eixo do Mal”. Mas, enquanto a abordagem diplomática plurilateral com Pionguiange parece ter registrado alguns avanços, a iniciativa europeia semelhante com Teerã sofreu retrocesso, com possibilidades crescentes de que o problema iraniano seja colocado nas mãos do Conselho de Segurança.

A morte do representante máximo da Autoridade Palestina, Yasser Arafat, abriu caminho para a emergência de uma nova liderança, criando condições para a retirada de Gaza pelas tropas de

Ariel Sharon e o relançamento do processo diplomático de negociações entre Israel e os palestinos. Ao mesmo tempo em que foram dados os primeiros tímidos passos em direção a uma maior participação democrática no Egito e em outros países árabes, os eventos em Gaza sugerem que, após prolongada estagnação, existem novamente alguns sinais de vida e movimento no Oriente Médio.

As tensões entre a Índia e o Paquistão apresentaram um tangível relaxamento, acarretando um bem-vindo alívio para uma das principais zonas de tensão do planeta.

Para completar este esboço de avaliação do cenário internacional, cumpre mencionar brevemente acontecimentos que, de uma forma ou de outra, podem fortalecer ou enfraquecer as posições de alguns atores influentes no esforço de reforma da ONU, notadamente o impasse na aprovação da constituição da União Européia, a incerteza acerca da futura liderança política na Alemanha e o fortalecimento do governo japonês, em termos de um novo e claro mandato eleitoral e da recuperação econômica.

Em suma, apesar das relativas melhorias em algumas poucas áreas, muito do atual contexto internacional era e permanece ainda dominado por um conflito permanente e agudo contra o terrorismo internacional e sobre a melhor maneira de combatê-lo, pelas consequências da invasão do Iraque sem o consentimento do Conselho de Segurança, pelos sangrentos combates naquele país sem um término razoável à vista, e por uma confrontação persistente e instável com o Irã e a Coreia do Norte. Seria necessária muita bravura para tentar vislumbrar nesses inconfundíveis sinais de conflito e divergência uma promessa da convergência e consenso que nos haviam escapado mesmo em tempos melhores. A não ser, é claro, que não se tratasse de bravura, mas da consciência de que a própria gravidade da situação não deixava outra alternativa.

2 O PACOTE DE REFORMAS DAS NAÇÕES UNIDAS: AS PROPOSTAS

É contra esse complicado pano-de-fundo e na seqüência da invasão do Iraque que o Secretário-Geral decidiu convocar um “Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças na ONU”, constituído por dezesseis membros, cujas propostas (A/59/565), juntamente com o plano de ação das Metas de Desenvolvimento do Milênio, formaram a base para o relatório “Um conceito mais amplo de liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos”.

As propostas do Secretário-Geral cobriram uma vasta gama de assuntos, que pertencem a categorias diferentes em termos de prioridade e relevância e podem ser divididas em cinco categorias principais:

- a) Arquitetura – a criação ou reforma de órgãos como o Conselho de Segurança, o futuro Conselho dos Direitos Humanos e a nova Comissão para a Construção da Paz;
- b) Legislação – as condições para autorizar ou permitir o uso da força; o esforço para alcançar uma definição comum de terrorismo; a conclusão de uma convenção abrangente contra o terrorismo durante os próximos doze meses; o reconhecimento da responsabilidade compartilhada da comunidade internacional em proteger as populações contra o genocídio, os crimes de guerra, a

limpeza étnica e crimes contra a humanidade e um substancial reforço do regime de não-proliferação de armas nucleares;

c) Desenvolvimento – uma avaliação dos cinco primeiros anos de implementação das Metas de Desenvolvimento do Milênio – a justificativa oficial para a convocação da Cúpula – bem como uma revisão das questões relacionadas às finanças, investimentos, comércio e outras questões relativas ao desenvolvimento;

d) Implementação e acompanhamento das mais importantes conferências das Nações Unidas;

e) Reformas administrativas e do secretariado.

Um método objetivo para avaliar os resultados concretos da Cúpula é comparar, lado a lado, questão por questão, o que foi proposto pelo relatório do Secretário-Geral e o que foi consolidado nos parágrafos correspondentes do *Documento Final* (A/60/L.1 – ver cap.1). É isso o que pretendo fazer, dedicando algumas poucas observações para a justificativa retórica da parte introdutória do relatório original, embora a maior parte da presente análise lide exatamente com as expectativas exageradas desencadeadas por essa parte do documento, inspirada, como vimos, em leitura equivocada da situação internacional.

Uma das dificuldades para medir de forma precisa as conquistas da Cúpula decorre de fato bem conhecido: as propostas apoiadas pelo Secretário-Geral não costumam ser abertamente derrotadas ou rejeitadas. Na maioria dos casos, haverá uma decisão de adiar para a próxima Assembléia, de solicitar ao Presidente da Assembléia que conduza consultas adicionais, de enviá-las a outro fórum, ou de suspender seu exame. Não se deseja com isso negar que, às vezes, o que prova ser impossível em um momento particular pode se beneficiar de melhores condições meses mais tarde. Em nosso caso, haverá muitos exemplos desse tipo, nos quais o julgamento final sobre o resultado da Cúpula terá de ser suspenso até que a matéria seja resolvida ou esquecida. Nesse sentido, só se dará crédito ao que foi alcançado com algum grau de resolução na própria Cúpula. O restante terá de esperar por futuras avaliações.

Este é, aliás, o problema do nosso próximo tópico, a reforma do Conselho de Segurança.

A. Arquitetura

1 O Conselho de Segurança

No parágrafo 169 do seu relatório, o Secretário-Geral reafirma sua visão de que “nenhuma reforma nas Nações Unidas será completa sem a reforma no Conselho de Segurança”. Ele aconselha os Estados Membros a considerarem duas opções, definidas como os modelos A e B, propostas no relatório do “Painel de Alto Nível” (A/59/565) ou “quaisquer outras propostas viáveis em termos de tamanho e equilíbrio que tenham surgido a partir de qualquer dos modelos”. Não entrarei em descrições detalhadas dos modelos ou suas variantes porque ultrapassaria o escopo desse artigo. O assunto recebeu extensa cobertura da imprensa internacional e foi, possivelmente, o aspecto mais exaustivamente discutido da Cúpula.

O Secretário-Geral aconselhou os Estados a “tomar uma decisão sobre essa importante questão antes da Cúpula”, por recear que a reunião se tornasse refém desse problema muito difícil de ser tratado. Com linguagem afirmativa pouco habitual, ele chegou a afirmar que, se os Estados Membros “fossem incapazes de alcançar um consenso, isso não deveria servir de escusa para um adiamento”. Infelizmente, a última frase não foi suficiente para exorcizar os maus espíritos.

Se voltarmos agora ao *Documento Final*, temos de ir até o parágrafo 153, para encontrar a decisão, ou a ausência dela, em uma linguagem muito mais fraca e diluída. Após reiterar seu apoio a uma reforma “imediate”, os Estados Membros se comprometem “a continuar (...) os esforços para chegar a uma decisão para tal fim e pedem à Assembléia Geral para rever o progresso sobre a reforma (...) até o final de 2005”. Em outras palavras, postergação – exatamente o que o Secretário-Geral queria evitar. Ninguém culparia o Secretariado por este fracasso específico, que se deveu totalmente à falta de consenso entre os países.

As razões para o impasse existem há muito tempo. O que desta vez é novidade é a aliança formal entre Japão, Alemanha, Índia e Brasil, o assim chamado Grupo dos Quatro, os candidatos mais fortes a quatro dos seis assentos permanentes que seriam criados de acordo com o modelo A. Conforme esperado, a oposição surge de outras potências médias ou regionais, como Itália, Paquistão e Argentina, países que prefeririam que não se criassem novos assentos permanentes a vê-los ocupados por seus rivais. Se isso não tivesse sido suficiente, o G-4 tampouco foi capaz de convencer os países africanos, cujos votos são indispensáveis para obter uma maioria na Assembléia Geral.

A ausência de condições para uma decisão da Assembléia Geral poupou os cinco membros permanentes da necessidade de expressar suas opiniões. Suspeita-se que nenhum deles tenha muito entusiasmo em compartilhar com novatos seus velhos privilégios, mas somente os Estados Unidos e a China se deram ao trabalho de manifestar oposição à criação de mais do que um ou dois novos assentos permanentes (EUA) ou contra um particular aspirante (a China em relação ao Japão). Aliás, o Japão, único candidato explicitamente endossado pelos Estados Unidos, não é aceitável pela China.

Isso mantém a situação na mesma, sem a reforma abrangente descrita no relatório do Secretário-Geral como uma “mudança na composição do Conselho (...) necessária para torná-lo mais amplamente representativo da comunidade internacional como um todo, bem como das realidades geopolíticas atuais e, por conseguinte, mais legítimo aos olhos do mundo”. Apenas o tempo irá dizer se a sessão regular da Assembléia Geral terá sucesso em realizar nos próximos meses o que a Cúpula dos Líderes Mundiais foi incapaz de fazer.

2 O Conselho de Direitos Humanos

Em termos da hierarquia organizacional da ONU, as mudanças institucionais propostas no Conselho de Direitos Humanos estão logo abaixo das do Conselho de Segurança. Potencialmente é a mais importante delas. No parágrafo 183 do relatório, o Secretário-Geral expressa que “se a ONU deseja de fato levar a causa dos direitos humanos tão a sério quanto a da segurança ou do desenvolvimento (...) os Estados Membros devem concordar em substituir a Comissão de Direitos Humanos por um Conselho de Direitos Humanos de menor tamanho”. Ele deixa aos membros a

decisão sobre a natureza legal do Conselho: se deve tornar-se um dos órgãos principais das Nações Unidas ou um órgão subsidiário da Assembléia Geral. Em qualquer dos casos, seus membros seriam eleitos diretamente pela Assembléia Geral, por maioria de dois terços dos membros presentes e votantes. Os escolhidos teriam de destacar-se pelo respeito aos mais altos padrões de direitos humanos.

A Cúpula decidiu criar o Conselho com amplas responsabilidades nos parágrafos 157 a 159 do *Documento Final*. No parágrafo 160, o presidente da Assembléia Geral recebeu o mandato para conduzir negociações abertas, transparentes e amplas, a serem completadas durante a 60ª sessão, e a estabelecer mandato, modalidades, funções, tamanho, composição, membros, métodos de trabalho e procedimentos do Conselho. Para alguns, como Philip Stephens (ver artigo citado acima), isso significa abandonar a questão da estrutura do Conselho a futuras disputas. Kofi Annan revela igualmente alguma insatisfação em seu artigo no *Wall Street Journal* no qual lamenta que sua proposta tenha sido aceita sem “os detalhes que eu esperava dessem ao novo órgão uma nítida superioridade em relação à Comissão existente”. Pode-se supor que tais detalhes eram o tamanho (um órgão menor), a forma de realização das eleições e a exigência de padrões para tornar-se membro. Ele conclama “as nações que acreditam fortemente nos direitos humanos a trabalhar duro para assegurar que o novo órgão represente uma real transformação”.

É interessante que a Anistia Internacional, habitualmente mais crítica das decisões da ONU que o Secretariado ou a imprensa tenha assumido, desta vez, atitude mais otimista. Em um *Comunicado Público* de 26 de setembro de 2005 (IOR 41/062/2005), afirma que “a criação de um órgão de direitos humanos forte, com maior autoridade e efetividade, era a pedra angular para o sucesso da Cúpula”. Reconhece que a ausência de definição de alguns elementos essenciais do Conselho é desapontadora, mas considera bem-vindo o apoio esmagador, “evidente nas negociações, entre a grande maioria dos Estados, em favor da criação de (...) um Conselho de Direitos Humanos com um mandato substantivo”. Aconselha os governos a garantir que o Conselho seja operacional por volta de fevereiro de 2006; que ele se reúna regularmente durante o ano todo; que preserve os pontos fortes da Comissão de Direitos Humanos, especialmente as regras e práticas únicas que permitem a participação de Organizações Não-Governamentais (ONGs); seu sistema de especialistas em direitos humanos independentes, os “Procedimentos Especiais”; e que as regras eleitorais possibilitem eleições legítimas para os membros do Conselho etc.

3 A Comissão para a Construção da Paz

Um dos mais indiscutíveis sucessos da Cúpula foi o estabelecimento de uma Comissão para a Construção da Paz, proposta no parágrafo 114 do relatório do Secretário-Geral e adotada nos parágrafos 97 a 105 do *Documento Final*. Seu objetivo básico é explicado por Kofi Annan como sendo a necessidade de prevenir que países recentemente vítimas de conflito sofram recaídas na violência devido à falta de implementação de acordos de paz de uma forma sustentada e sustentável. Como explica eloqüentemente, existe um vazio na estrutura institucional das Nações Unidas: “nenhuma parte do sistema das Nações Unidas se ocupa efetivamente do desafio de ajudar países em transição da guerra para a paz duradoura”. O *Documento Final* praticamente endossou todas as principais sugestões do Secretário-Geral, a fim de sanar a lacuna institucional existente.

Em seu artigo para o *Wall Street Journal*, Kofi Annan aprovou “o projeto detalhado da Comissão para a Construção da Paz, com vistas a garantir um esforço internacional coerente e sustentado para a construção de uma paz duradoura em países devastados pela guerra”. Uma das raras críticas contra essa decisão foi formulada pela Anistia Internacional no já mencionado *Comunicado Público*. A Anistia lamentou que os governos “tenham deixado de inserir cláusula que permitisse às ONGs contribuir com sua experiência para realizar o potencial do órgão, mediante o aporte necessário de engajamento e recursos internacionais de longo prazo, que podem ser cruciais para a criação da paz e segurança e evitar a recaída em conflito”.

Embora o estabelecimento da Comissão para a Construção da Paz tenha recebido relativamente escassa atenção por parte da imprensa ou da opinião pública internacional, ela é certamente um destacado resultado da Cúpula, com potencial muito grande de introduzir melhorias concretas e rápidas na maneira de lidar com um dos compromissos centrais da ONU. Lamentavelmente, poucas pessoas no mundo, mesmo entre as melhor informadas, estão cientes da enorme escala das operações de paz da ONU: 17 operações diferentes e complexas, a maioria na África, para as quais os países desenvolvidos relutam muito em enviar tropas. O orçamento total é de aproximadamente US\$ 5 bilhões, cerca de quatro vezes mais que o orçamento normal da ONU para todas as outras atividades. Tais operações envolvem algo em torno de 69.000 militares e policiais. Recordar esses números impressionantes ajuda a compreender porque a criação de uma Comissão para a Construção da Paz pode eventualmente vir a ser um ponto de inflexão na contribuição de soluções duradouras às nações afetadas pela guerra.

4 Outras Questões Institucionais

Na prática, pouco ou nada foi proposto pelo Secretário-Geral ou decidido na Cúpula a fim de utilizar o potencial de vários dos artigos da Carta da ONU referentes à contribuição possível da Assembléia Geral à paz, ao desarmamento e às questões econômicas e sociais. Um generalizado ceticismo prevalece em relação ao fortalecimento dos mecanismos democráticos da ONU, em curioso contraste com o aparente entusiasmo pelo seu papel em estender a democracia pelo mundo afora. Conseqüentemente, os capítulos sobre a Assembléia Geral e o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) trazem muito pouco de novo ou de algum interesse – exceto em um sentido negativo: por exemplo, a Cúpula não concordou em conceder poderes executivos plenos ao Secretário-Geral; não houve também incremento no poder da Assembléia Geral e possivelmente tampouco enfraquecimento adicional.

Levando em conta o impasse no Conselho de Segurança, chega-se a duas conquistas apenas, embora de longo alcance na arquitetura institucional: a criação do Conselho de Direitos Humanos e a Comissão para a Construção da Paz, consideravelmente mais do que se havia alcançado nessa área ao longo de décadas.

B. LEGISLAÇÃO

As propostas cruciais no relatório do Secretário-Geral são principalmente concentradas nesse campo, particularmente sobre o uso da força (parágrafos 122 a 126) e sobre armas nucleares, biológicas e químicas (parágrafo 97 a 105). Aqui, finalmente nos deparamos com o núcleo oculto de todo este

processo. A razão última para a criação do “Painel de Alto Nível”, o relatório do Secretário-Geral e a convocação da Cúpula foi o drama da invasão do Iraque, seu prólogo no Conselho de Segurança e as implicações para a segurança coletiva e para a Carta das Nações Unidas do uso da força sem a autorização do Conselho de Segurança. Certamente, outros motivos adicionaram peso ao processo. Era certamente necessário avaliar a implementação das Metas do Milênio, da mesma forma que, cedo ou tarde, algo deveria ser feito para atualizar a estrutura e composição do Conselho de Segurança e dos órgãos encarregados dos direitos humanos e da construção da paz. Mas todas essas questões (e outras de conteúdo moral muito maior, como a prevenção do genocídio) tinham estado presentes na agenda durante vários anos sem que tivessem suscitado maior senso de urgência. Problemas, grandes e pequenos, vinham se acumulando até que a invasão do Iraque agiu como um catalisador.

Subitamente, não era mais possível esperar e não agir. A explícita referência do presidente George W. Bush ao perigo de que a ONU se tornasse irrelevante suscitou emoções. Alguma ação urgente era necessária para persuadir o mais importante membro da ONU e a única superpotência restante na face da Terra de que ameaças como o terrorismo internacional e o perigo de armas de destruição em massa caindo nas mãos de Estados irresponsáveis, ou de terroristas fanáticos e suicidas, poderiam ser melhor tratados dentro e não fora da ONU. Ao lidar com esse árduo desafio, a maioria do “Painel de Alto Nível” escolheu um caminho ambíguo que eventualmente poderia ultrapassar os limites da Carta. Se a Cúpula os teria acompanhado, não fosse a intervenção tardia do Sr. Bolton, é uma questão controversa. O fato é que, no momento decisivo, os Estados Membros resistiram e reafirmaram a preeminência da Carta sobre interpretações demasiado amplas do seu conteúdo.

1 O uso da força e o conceito de ataques preventivos³

O parágrafo 125 do relatório do Secretário-Geral contém uma afirmação controvertida formulada como se fosse matéria factual: “Quando ameaças não são iminentes, mas latentes, a Carta confere plena autoridade ao Conselho de Segurança para usar a força militar, inclusive preventivamente, para preservar a paz e a segurança internacional”. Não obstante essa formulação aparentemente objetiva, muitos especialistas em Direito Internacional hesitariam em concordar com uma formulação como essa, que amplia consideravelmente a doutrina geralmente aceita sobre o direito de autodefesa. O parágrafo seguinte (126) argumenta que o Conselho deveria alcançar uma posição comum em relação aos diversos critérios para autorizar ou **endossar** (grifo do autor) o uso da força militar. O Secretário-Geral recomendou, então, “que o Conselho de Segurança adote uma resolução estabelecendo esses princípios e expressando sua intenção de deixar-se guiar por eles ao decidir quando autorizar ou delegar o uso da força”. Caso essa recomendação tivesse sido aprovada pela Cúpula, teríamos tido uma interpretação de extraordinária ampliação do alcance do Artigo 51 da Carta da ONU, sem ter passado pelo processo formal de emenda.

Em 2004, o governo suíço organizou uma reunião de alguns dos mais respeitados especialistas mundiais em direito internacional, como contribuição ao trabalho do “Painel de Alto Nível”. Unanimemente, os dezoito especialistas afirmaram que não havia necessidade alguma de

³ Nota do tradutor: o texto original faz referência ao conceito de *preemptive attack*, que está sendo aqui traduzido por ataque preventivo.

alterar o sistema de segurança coletiva, em razão das novas ameaças. Acrescentaram que qualquer tentativa de interpretar o Artigo 51 da Carta de uma maneira ampla poderia colocar em risco a proibição do uso da força. Eles provavelmente tinham em mente a controvérsia em torno do conceito de ataque preventivo (*preemptive attack*) anunciado pelo presidente George W. Bush no seu discurso em West Point no verão de 2002.

Naquela ocasião, o presidente declarou que as doutrinas da Guerra Fria de contenção e dissuasão tinham se tornado impotentes contra redes terroristas agindo nas sombras, ou contra ditadores desequilibrados com capacidade de disparar ataques de mísseis com armas de destruição em massa, ou capazes de entregá-las secretamente a terroristas aliados. Posta à prova no Iraque, a doutrina revelou seu enorme potencial para erros trágicos: nenhuma das premissas do discurso de West Point provou ser correta, com exceção da descrição do ditador. Muito recentemente, a infeliz aplicação dessa doutrina, em base individual, contra suspeito de terrorismo no metrô de Londres, levou à trágica execução, pelas forças de segurança, de um inocente trabalhador brasileiro.

Mais uma vez, a sabedoria e a prudência na interpretação tradicional do direito de auto-defesa foram reafirmadas. Hipoteticamente, ataques preventivos somente deveriam ser cogitados em condições extremamente sérias e de absoluto e incontroverso conhecimento sobre as ameaças latentes; mas na vida real, a disponibilidade de evidências irrefutáveis quanto a isso é quase sempre impossível. Transferir ao Conselho de Segurança a responsabilidade de decidir sobre a existência de uma ameaça latente não resolve o problema, já que o Conselho não tem capacidade própria para tal, e a informação dada por aqueles que a possuem é freqüentemente errônea ou manipulada politicamente (lembre-se do debate no Conselho de Segurança antes da invasão do Iraque).

Para aqueles que acreditam que doutrinas sobre o uso da força devem ser modificadas somente com extremo cuidado e após um debate amadurecido e exaustivo por todos os membros da comunidade internacional, a decisão da Cúpula de não aceitar as recomendações do “Painel de Alto Nível” não foi recebida com desapontamento, mas sim como um sinal de sabedoria coletiva. O capítulo relativo à questão no *Documento Final* restabelece o equilíbrio desde o começo, adicionando ao título “o uso da força” as palavras “segundo a Carta da ONU”.

Em cada um dos quatro parágrafos desse capítulo (77 a 80), há uma reiteração da preeminência da Carta. O parágrafo 77, por exemplo, reafirma a obrigação de abster-se de usar a força de maneira não condizente com a Carta. O parágrafo 78 é uma refutação direta do unilateralismo: “nós reiteramos a importância do (...) fortalecimento do processo multilateral de tratar os desafios e problemas internacionais por meio da obediência estrita à Carta e aos princípios do direito internacional, enfatizando ainda nosso compromisso com o multilateralismo”. O parágrafo 79 reafirma que “as provisões relevantes da Carta são suficientes para lidar com a completa gama de ameaças à paz e segurança internacionais”. Também reafirma “a autoridade do Conselho de Segurança para permitir uma ação coercitiva (...) atuando de acordo com os princípios e propósitos da Carta”. Ao contrário de muitos artigos da imprensa, esse capítulo não é um ônus, mas um bônus que dá crédito à Cúpula. Foi encorajador a Cúpula ter se colocado inequivocamente em favor da clara preeminência da Carta, conseqüentemente apoiando o império da lei, ao passo que alguns governos que, no passado,

tinham defendido a centralidade dessa regra, encontraram-se dessa vez na posição de enfraquecê-la por meio de interpretações vagas e excessivas.

2 O cão que não latiu: o desarmamento e a não-proliferação de armas

Não obstante, é inegável que os temores despertados pela tentativa de legitimar ataques preventivos por meio de interpretações legais e “criativas” pelo Conselho de Segurança desencadearam uma reação que contagiou outras questões de segurança que poderiam oferecer motivo, ou pretexto, para tais ataques. A primeira vítima dessa tendência foi o desarmamento e a não-proliferação de armas. Como resultado, um dos mais incisivos e detalhados capítulos na proposta do Secretário-Geral – parágrafos 97 a 105 sobre armas nucleares, biológicas e químicas (doc. A/59/2005) – dissolveu-se no ar e foi totalmente excluído do *Documento Final*.

Ninguém pode culpar o Secretário-Geral por não ter feito um grande esforço para obter consenso nesse capítulo. No parágrafo 98, ele nos lembra que o status exclusivo de Estados nucleares “também envolve uma responsabilidade única e eles devem fazer mais, incluindo entre outras coisas, reduções adicionais de seus arsenais nucleares não-estratégicos e procurar estabelecer tratados de controles de armas que resultem não apenas no desarmamento, mas na sua irreversibilidade”. Ele enfatizou um ponto crucial: “eles devem também reafirmar seu comprometimento com as garantias negativas de segurança”, isto é, devem comprometer-se a não atacar com armas nucleares Estados sem arsenal nuclear. Ele também destacou outros pontos: uma rápida negociação de um tratado de interrupção de produção de materiais físséis⁴ e a continuação da moratória de testes nucleares até a entrada em vigor do Tratado Abrangente para o Banimento de Testes Nucleares.

No parágrafo seguinte (99), o Secretário-Geral trata do complicado problema de acesso à tecnologia nuclear para propósito duplo e faz uma proposta controversa: concentrar-se na “criação de incentivos para que os Estados voluntariamente se privem de desenvolver capacidade própria de enriquecimento de urânio e de separação de plutônio, ao mesmo tempo em que teriam garantido o fornecimento do combustível necessário para usos pacíficos”. Soa radical propor um tipo de congelamento tecnológico de Estados que, em boa fé, tinham formalmente renunciado à possibilidade de aquisição de armas nucleares, que assinaram o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares e outros compromissos voluntários de autolimitação nesta área, sejam regionais ou bilaterais, e que tenham, até o momento, cumprido suas obrigações, submetendo suas instalações de pesquisa nuclear à verificação da autoridade, a Agência Internacional de Energia Atômica (IAEA).

Garantias de suprimento são fracos substitutos para a autonomia em um mundo no qual qualquer tipo de dependência em relação a países poderosos inevitavelmente envolve a possibilidade de o parceiro dependente tornar-se vítima de pressões por motivos políticos ou econômicos. Interromper o desenvolvimento tecnológico é preço excessivamente alto e injustificável a ser pago por eventuais falhas dos procedimentos de verificação. Se tais falhas existem, melhor seria aprimorar os procedimentos. O argumento de que a capacidade tecnológica cria por si só a possibilidade de violação é exagerado. Seria fácil revirar o argumento de cabeça para baixo, dizendo que nenhum país sofreria a

⁴ Nota do tradutor: diz-se de um isótopo ou de uma substância capaz de sofrer fissão nuclear.

tentação de adquirir armas nucleares caso as potências nucleares não abusassem de seus privilégios, ameaçando os países desarmados por meio de sua superioridade nuclear ou convencional.

A diferença no tratamento dispensado ao Iraque, país sem capacidade nuclear, e à Coreia do Norte, suspeita de possuir alguma capacidade, fala por si mesma para provar que, nessa área, o poder de dissuasão ainda funciona, mesmo em relação aos poderosos. Pode-se dizer ainda que o argumento cheira a preconceito. É a mesma atitude que rotula algumas pessoas como perigosas não por algo que tenham feito, mas porque pertencem a categorias – étnica, religiosa ou de preferências sexuais – consideradas inclinadas à chantagem ou a traição.

Foi por causa dessas razões (e de outras como as perdas potenciais por abrir mão do desenvolvimento tecnológico no campo da energia nuclear em uma era de incertezas energéticas) que o membro brasileiro do “Painel de Alto Nível”, o embaixador João Clemente Baena Soares, discordou da opinião da maioria nessa questão. O problema com o parágrafo 99, bem como com o parágrafo 101, sobre mísseis balísticos, é que a tecnologia de uso dual pode ser um poderoso instrumento para o desenvolvimento econômico dos mais adiantados dentre os países em desenvolvimento. Para esses, compromissos de suprimento de combustível, ou de acesso a serviços de lançamento de mísseis não é a mesma coisa do que adquirir a capacidade de lançar seus próprios satélites de comunicação, de oferecer esses serviços para outros ou de decidir sobre o recurso à energia nuclear como fonte de energia sem a constante interferência e as complicações burocráticas das agências de controle de exportação de países estrangeiros.

A grande complexidade das questões de desarmamento e de não-proliferação requer habilidades diplomáticas extraordinárias da parte dos negociadores. É duvidoso que esse perfil ideal corresponda a John Bolton, cuja experiência prévia no Departamento de Estado contribuiu consideravelmente para o agravamento de muitos dos problemas que ele agora deve resolver. Ele detém, por exemplo, a maior responsabilidade pela brutal e irregular (assim decidido pelo Tribunal da ONU) deposição do embaixador José Bustani como chefe do secretariado da Convenção de Armas Químicas. Deveu-se também a ele, em grande parte, o estado de confusão e desordem a que foram levadas as negociações para o fortalecimento da Convenção sobre Armas Biológicas. Sua tentativa de reinterpretar ou reformular de maneira restritiva as garantias de segurança feitas no passado a terceiros pelos EUA desencadearam temor, desconfiança e indignação no resto do mundo. Suas impressões digitais são facilmente identificadas em quase todos os impasses ou retrocessos nessa área nos últimos anos, da paralisia da Conferência de Desarmamento em Genebra ao problemático Tratado Abrangente para o Banimento de Testes Nucleares. Com tal desempenho em matéria de desarmamento e não-proliferação, não surpreende que o correspondente capítulo no relatório do Secretário-Geral fosse o único que não conseguiu sequer uma menção passageira no *Documento Final*.

Kofi Annan estava certo ao condenar a omissão como “uma desgraça”. Depois de considerá-la em seu artigo no *Wall Street Journal* “de longe a maior lacuna no documento”, descreveu o fracasso como se segue: “Alguns Estados queriam dar prioridade absoluta à não-proliferação, enquanto outros insistiram que os esforços para fortalecer o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (NPT) deveriam incluir passos adicionais em direção ao desarmamento”. Prosseguiu dizendo que “a questão é séria demais para se tornar refém de um jogo de empurra-empurra”. A mesma idéia estava já contida no

relatório, no parágrafo 98: “O progresso em desarmamento e em não-proliferação é essencial e nenhum deles deve se tornar refém do outro”. O Secretário-Geral está, sem dúvida, certo. Por outro lado, é difícil negar que a ligação entre desarmamento e não-proliferação não é senão outra manifestação da interconexão de ameaças, igualmente sublinhadas no parágrafo 81 de seu relatório: “o que ameaça a um, ameaça a todos”. Se o conceito se aplica a ameaças pertencentes a distintas categorias – ameaças ao desenvolvimento, à segurança e aos direitos humanos, por exemplo – o mesmo conceito deveria ser aplicado com muito mais força dentro da mesma categoria – entre o desarmamento dos excessivamente armados e a não-proliferação dos desarmados. Apesar da aceitação em princípio do conceito, os negociadores não conseguiram fechar o hiato que separa, nessa área, os membros do clube atômico dos demais países.

É sugestivo da realidade internacional que a interconexão tenha sido mais fácil de atingir em áreas que apenas requerem afirmações retóricas e declaratórias – como em relação às Metas de Desenvolvimento do Milênio – do que em tópicos como o desarmamento e a não-proliferação, onde se buscavam compromissos obrigatórios e passíveis de cobrança. O Secretário-Geral terminou seu artigo com um apelo aos líderes para que façam um esforço urgente para encontrar uma base comum de entendimento futuro. Caso contrário, a Cúpula está arriscada a ser lembrada apenas por seu fracasso em deter a desintegração do regime de não-proliferação.

3 Terrorismo e Genocídio: poucos passos na direção correta

A base comum que faltou à Cúpula em desarmamento e não-proliferação esteve presente, até certo ponto, em relação ao terrorismo e ao genocídio. O terrorismo afeta ou ameaça muitos países em diferentes partes do mundo, incluindo membros influentes como a Índia, conhecida por sua posição independente em matérias de desarmamento e estratégia em geral. As reservas e dificuldades nessa área se originam não tanto na condenação unânime da Al Qaeda e movimentos semelhantes e seus crimes horrendos, mas na extensão dessa rejeição às situações mais complicadas que prevalecem na Palestina, ou, até recentemente, no Sul do Líbano. Neste caso, é evidente a ligação com a ausência de um acordo satisfatório no Oriente Médio.

Em referência velada a essas situações, o relatório do Secretário-Geral tentou deixar de lado, no parágrafo 91, o debate divisor sobre terrorismo de Estado – afinal de contas, o uso da força pelos Estados já está regulado pelo direito internacional – e sobre o direito de resistir à ocupação, um direito que não pode incluir o direito de matar deliberadamente ou mutilar civis. Ao endossar o apelo do “Painel de Alto Nível” em favor de uma definição de terrorismo, ele propôs tornar claro que “qualquer ação com o intento de causar a morte ou ferimentos sérios em civis ou não-combatentes, com o propósito de intimidar uma população ou de forçar um governo ou uma organização a fazer ou deixar de praticar uma ação, constitui ato de terrorismo”.

A Cúpula não estava preparada para segui-lo nessa linha de raciocínio, mas condenou energicamente, no parágrafo 81 do *Documento Final*, “o terrorismo em todas as suas formas e manifestações, cometido por quem quer que seja, em qualquer lugar e para quaisquer propósitos, já que constitui uma das mais sérias ameaças à paz e à segurança internacionais”.

Kofi Annan comentou no artigo no *Wall Street Journal* que, ainda que o documento não contemplasse a definição por ele solicitada, continha pela primeira vez na história da ONU uma condenação não-qualificada do terrorismo por todos os Estados Membros. Elogiou também a decisão da Cúpula em dar um “grande impulso para que se complete uma convenção abrangente sobre o terrorismo em doze meses, e (...) para formular uma estratégia global anti-terrorista”.

A Anistia Internacional concordou, em termos gerais, com a avaliação positiva da contribuição da Cúpula ao combate ao terrorismo no *Documento Final* (parágrafos 81 a 91). Lamentou, porém, que a falta de definição continuaria a facilitar o abuso, por alguns Estados, do rótulo de terrorismo para estigmatizar uma grande variedade de condutas protegidas pelo direito internacional.

Por outro lado, aplaudiu as referências à necessidade de proteger os direitos humanos na luta contra o terrorismo. Sublinhou o parágrafo 85: Os Estados devem assegurar que quaisquer medidas tomadas para combater o terrorismo respeitem suas obrigações sob o direito internacional, em particular em relação à legislação sobre direitos humanos, direitos dos refugiados e direito humanitário internacional. De acordo com a Anistia Internacional, teria sido muito melhor se a Cúpula tivesse concordado com a proposta do Secretário-Geral de criar um relator especial junto à Comissão de Direitos Humanos para reportar a compatibilidade de medidas anti-terroristas com as leis internacionais sobre direitos humanos.

4 Genocídio: pelo menos uma luz no fim do túnel?

No artigo que venho citando freqüentemente, Kofi Annan declarou que, para ele, o resultado mais valioso da Cúpula foi, talvez, a clara aceitação por todos os membros da ONU de que “existe uma responsabilidade coletiva de proteger populações civis contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, com o compromisso de agir por meio do Conselho de Segurança, onde quer que as autoridades locais estejam falhando”. Ele referiu-se ao parágrafo 139 do *Documento Final*, que é claro, completo e equilibrado. O Secretário-Geral adicionou que a primeira vez em que ele havia advogado a aceitação do conceito fora em 1998, como lição inevitável dos fracassos na Bósnia e Ruanda, e que agora, depois de vê-lo amplamente aceito, espera que “funcione de verdade quando submetido à prova”.

A Anistia Internacional foi mais explícita em identificar os “suspeitos habituais” nos fracassos do passado, os mesmos cujo comportamento futuro será decisivo em testes concretos. Ela diz: “Se os Estados irão implementar sua recém-declarada determinação e quão bem irão fazê-lo, dependerá da vontade política dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança em agir para prevenir e sustar esses crimes internacionais no futuro e da disposição da Assembléia Geral para exercer os poderes que lhe foram conferidos pela Carta da ONU. Os membros do Conselho de Segurança fracassaram em fazê-lo em Ruanda e, mais recentemente, em agir pronta e decisivamente no Sudão, ocasiões em que os governos colocaram a política mais uma vez acima dos direitos humanos”. Lamentou, ainda, que alguns dos membros permanentes do Conselho de Segurança se opusessem ao convite para que todos os membros permanentes se abstivessem de utilizar seu veto nos casos de crimes tão graves contra o direito internacional.

5 Outras matérias legislativas

Em vários capítulos, o *Documento Final* exorta os Estados a aderirem às convenções sobre o crime organizado e corrupção e às convenções e aos protocolos contra o terrorismo e outras questões. Também encoraja esforços para garantir a rápida entrada em vigor da Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, à ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança e o Protocolo Opcional sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados, bem como convenções sobre diferentes questões consideradas na Cúpula. Todos estes parágrafos pertencem a uma categoria de tópicos que têm mais a ver com a implementação e o acompanhamento de decisões já tomadas do que com esforços para expandir a novos territórios o papel da criação de normas da ONU.

Uma omissão evidente na tentativa de cobrir uma nova e significativa área em desarmamento foi criticada pela Anistia Internacional: o fracasso dos líderes em aproveitar a oportunidade da Cúpula para desenvolver um instrumento internacional obrigatório contra o comércio ilícito de armas leves. Embora a Cúpula tenha apoiado a implementação do programa de ação de 2001 para esta questão, falhou em reconhecer o crescente apoio internacional a um Tratado de Comércio de Armas “para ajudar a refrear o fluxo de armas àqueles que as usam para cometer abusos contra os direitos humanos e contra o direito humanitário internacional”.

C. DESENVOLVIMENTO

Não seria injusto dizer que a seção sobre o desenvolvimento, as Metas do Milênio e as questões econômicas em geral são uma boa e articulada compilação e codificação do consenso recente e imperfeito negociado nos últimos anos pela ONU com o FMI, o Banco Mundial, a OMC, a OCDE, as nações avançadas e um enfraquecido e dividido G-77. Ele ganhou forma final na Cúpula do Milênio e na Conferência de Monterrey sobre o Financiamento para o Desenvolvimento. Sua base foi uma espécie de entendimento tácito: por um lado, a ONU deixaria nas mãos das instituições de Bretton Woods e da Organização Mundial do Comércio o núcleo duro das questões econômicas (comércio, finanças, macroeconomia e políticas de ajustamento, crises financeiras); por outro, essas instituições concordaram em participar formalmente de uma grande variedade de diálogos, conferências e iniciativas da ONU, tais como a Conferência de Monterrey – mas sem ceder muito da autonomia ou preeminência na fixação das doutrinas.

Entre os principais arquitetos desse *new deal* estavam dois antigos *chief executives* do FMI e do Banco Mundial, Michel Camdessus e Jim Wolfensohn, conhecidos por sua cultura, consciência social e personalidades humanísticas. Junto com seus parceiros da ONU, eles desencadearam uma evolução que lhes deve ser em boa parte creditada: cancelamento ou redução das dívidas, a Iniciativa para os Países Pobres Altamente Endividados (HIPC), uma atitude mais crítica em relação às falhas da globalização e das políticas de ajustamento macroeconômico, uma mudança na prioridade a favor da África e dos países mais pobres, e uma decisiva opção pelo combate à pobreza extrema. O corolário dessa mudança de prioridades foi o esforço em deter a chamada “fadiga dos doadores” e reverter o declínio da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD).

Embora esta evolução tivesse fornecido as condições mínimas para um consenso enfraquecido, nunca foi capaz de realmente enfrentar os desequilíbrios estruturais e as imperfeições da economia mundial, ou a falta de coerência entre os sistemas monetário e financeiro internacionais, de um lado, e o sistema de comércio internacional, de outro, como repetidamente apontado pela Unctad e por outras vozes independentes na ONU. Aceito relutantemente por muitos países em desenvolvimento – em agudo contraste com o tom oficial de autocongratulação – esse consenso foi e é visto pelos críticos como o ponto de partida de um processo, nunca como a linha de chegada. Desse ponto de vista, a Cúpula Mundial avançou pouco na teoria ou na prática em relação às decisões anteriores. Mesmo em termos do que é considerado o núcleo do consenso – prioridade à África, aos países menos desenvolvidos, aos países extremamente pobres, com ênfase na Ajuda Oficial ao Desenvolvimento – a única coisa que faria realmente uma grande diferença – uma mudança nos compromissos de financiamento dos Estados Unidos e de outros países avançados – escapou mais uma vez aos negociadores.

O professor Jeffrey Sachs que, na qualidade de conselheiro de Kofi Annan, tem sido a força impulsionadora por trás da macroeconomia das Metas do Milênio, estima que a assistência estrangeira para todos os propósitos teria que crescer até atingir 0,5% da renda dos países doadores (menos que a meta da ONU de 0,7%) durante o período de 2005 a 2015, aproximadamente US\$ 140 bilhões por ano, considerando o PNB atual. Isto equivale à exortação dos líderes da França e do Reino Unido em favor de dobrar a AOD, a partir do nível atual de 0,25% do PNB dos doadores. Alguns poucos grandes países seriam responsáveis por 90% do acréscimo. Do total do aumento de US\$ 75 bilhões em ajuda externa que seriam necessários (em dólares de 2003), os EUA teriam que contribuir com 51% (cerca de US\$ 38 bilhões); o Japão, com 23% (US\$ 18 bilhões); e a Alemanha, França, Itália e Reino Unido com 20% (US\$ 15 bilhões). Para atingir a meta, a contribuição americana teria que aumentar dos atuais 0,15% para 0,50%. Sachs (2005, p. 302-303) conclui: “Os EUA são os ausentes mais importantes no financiamento das Metas do Milênio, quase metade do que está faltando ao total da ajuda externa”.

Tendo presentes esses números, é fácil entender por que gerou tanto desapontamento a insistência genuína de John Bolton para eliminar todas as referências às Metas do Milênio. O apoio intelectual apaixonado de Jeffrey Sachs e a liderança efetiva do Ministro da Economia do Reino Unido, Gordon Brown, são dois dos fatores mais decisivos que ajudaram a obter a reversão recente no declínio da OAD e na fadiga dos doadores em continuar a cancelar as dívidas dos países mais pobres. Esperamos que isso venha a sinalizar um marco no desenvolvimento. Basta pensar na diferença de atitude em relação a 1992, quando as pessoas falavam do “crepúsculo da ajuda externa”. Em um artigo do *Financial Times*, de 28 de setembro de 1992, Michael Prowse argumentava que “a notícia de que a Suécia está para cortar de modo drástico seu orçamento de ajuda externa é, de alguma forma, quase tão simbólica quanto a queda do Muro de Berlim”. Após observar que os fluxos de ajuda haviam estagnado por uma década, apesar do crescimento substancial do produto real, ele temia que tudo isso fosse “parte de um amplo abandono do consenso do pós-guerra de acordo com o qual os países ricos tinham o dever de ajudar os pobres”.

Não há dúvidas de que devemos nos encorajar com essa reviravolta. Resta ver se ela provará ser irreversível e capaz de atingir a meta de 0,50%. Naquele mesmo ano de 1992, na Conferência das

Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, fui o coordenador do Grupo de Contato sobre Finanças, responsável pelo capítulo 33 da Agenda 21, intitulado *Recursos e Mecanismos de Financiamento*. Naquela ocasião, também havíamos comemorado que no parágrafo 15, os países desenvolvidos tivessem reafirmado seus compromissos em alcançar a meta da ONU de 0,7% do PNB para a OAD, concordado em aumentar seus programas de ajuda para atingir tal meta o mais breve possível, alguns aceitando que a atingiriam por volta do ano 2000. Certamente houve uma melhora agora que muitos países desenvolvidos estabeleceram cronogramas para alcançar 0,7% no ano de 2015 e pelo menos 0,5% em 2010, conforme informado no *Documento Final* da Cúpula Mundial. Esperemos que desta vez não haja retrocessos na implementação.

D. IMPLEMENTAÇÃO E ACOMPANHAMENTO

Como seria de esperar numa comemoração de sessenta anos, grande parte do *Documento Final* se dedicou a reiterar e reafirmar conquistas passadas. Houve progresso significativo na implementação de soluções para graves problemas, como alguns dos casos mencionados no artigo de Kofi Annan no *Wall Street Journal*, por exemplo, a criação de um sistema de aviso prévio sobre desastres naturais e a mobilização de novos recursos para a luta contra o HIV/AIDS, tuberculose e malária. Na mesma linha, a Anistia Internacional aplaudiu, como uma das principais conquistas da Cúpula, o discurso firme nas questões de gênero. Destaca particularmente a expansão das Metas do Milênio para incluir apelos ao fim da impunidade para a violência contra mulheres e meninas, para garantir o direito das mulheres de possuir e herdar propriedades e para assegurar igual acesso à saúde reprodutiva.

Como lado negativo no capítulo de implementação e acompanhamento, a Anistia Internacional classificou como injustificável que um documento de tamanha importância histórica pudesse excluir qualquer referência à necessidade de acabar com a impunidade por crimes contra o direito internacional e também uma exortação de apoio ao Tribunal Criminal Internacional (TCI). Segundo a Anistia Internacional, isso aconteceu porque um país se recusou a concordar com qualquer menção ao TCI, apesar do forte compromisso com o fim da impunidade e com o apoio ao Tribunal expresso por numerosos países durante as negociações.⁵

E. SECRETARIADO E REFORMA ADMINISTRATIVA

Kofi Annan expressou satisfação no artigo do *Wall Street Journal* pela aceitação da maioria de suas propostas para a reforma administrativa. Relacionou vários avanços: supervisão e auditoria mais independentes e rigorosas; supressão de atividades obsoletas; incentivos às demissões voluntárias dos funcionários e uma completa atualização das regras relacionadas ao uso dos recursos humanos e orçamentários. Reclamou, por outro lado, que os Estados Membros tivessem recusado conferir-lhe “uma autoridade executiva forte... [necessária] para realizar a variedade cada vez maior de operações de que a ONU é encarregada”. De fato, a Cúpula endossou quase todas as medidas importantes propostas pelo Secretário-Geral mas reafirmou, ao mesmo tempo, o papel de última instância da Assembleia Geral na tomada de decisões em relação ao secretariado e sua reforma administrativa. Isso

⁵ Nota do tradutor: este país foi os EUA.

aparece claramente no parágrafo 162 do *Documento Final* no qual os Estados Membros reafirmam o papel do Secretário-Geral como o principal executivo da Organização, mas o convidam a fazer propostas para consideração da Assembléia Geral sobre as condições e medidas necessárias para que ele possa desempenhar suas responsabilidades gerenciais. O mesmo padrão se repete nos parágrafos seguintes: aceitação em princípio das sugestões e propostas vindas do Secretário-Geral sem renunciar ao poder de decisão final.

A crítica segundo a qual os esforços para evitar uma repetição do escândalo do programa petróleo-por-alimento no Iraque serão dificultados pela relutância em oferecer carta branca ao Secretário-Geral parece equivocada por diversas razões. Primeiro, o escândalo do Iraque originou-se de causas diversas, e pode se dizer que os interesses políticos de alguns membros permanentes do Conselho de Segurança foram mais importantes do que as falhas administrativas da ONU. É uma simplificação reduzir tudo a uma questão de ausência de autoridade executiva. Além disso, pode ser argumentado que a reafirmação das prerrogativas da Assembléia Geral era o mínimo que deveria esperar-se como medida saudável para tentar alcançar um mínimo de equilíbrio em um momento no qual um Secretário-Geral enfraquecido pode se encontrar submetido a uma pressão insuportável das superpotências. É suficiente lembrar a conhecida operação liderada pelo antigo embaixador americano Richard Holbrooke para “resgatar” Kofi Annan, promovendo uma “revolução palaciana” no gabinete do Secretário-Geral, para se convencer de que essa possibilidade não é, infelizmente, uma fantasia.

3 O DISCURSO OFICIAL SOBRE A REFORMA DA ONU

Ao desenvolver uma análise não-exaustiva, mas que espero tenha sido razoavelmente completa das propostas, dos resultados e das reações, é tempo de dar um passo em direção a algumas conclusões. A discussão dos elementos mais relevantes do processo de reforma deixa uma impressão geral de diversidade na natureza e importância dos tópicos sob exame, bem como de diferenças na qualidade dos resultados alcançados. Considerando todos esses aspectos, a imagem do copo meio cheio e meio vazio não está longe da realidade. Esta é também minha opinião, embora eu tenda a concordar com o Secretário-Geral que o copo está mais cheio, ainda que minhas razões sejam um pouco diferentes das dele. Por que, então, houve tantos comentários generalizados sobre desapontamento e fracasso, como demonstrado na primeira parte deste trabalho?

Muito da explicação reside na própria admissão de Kofi Annan de que ele havia deliberadamente inflacionado as expectativas. Justificou-se com o fato de que, em negociações diplomáticas (e na vida em geral, pode-se adicionar), sempre se consegue menos do que se pede. Por outro lado, um estadista experiente como o Secretário-Geral deveria saber que os riscos de descrédito pessoal e institucional envolvidos na geração de expectativas excessivas podem ser muito maiores que os ganhos resultantes destas táticas. É necessário procurar uma explicação mais satisfatória do que realmente aconteceu. Admitindo que a meta estabelecida era muito elevada por razões táticas, o que esperava o Secretário-Geral conseguir ao utilizar-se deste expediente?

Ele deu a impressão, às vezes, de se comprazer com uma retórica exagerada como quando se referiu à Cúpula como uma “nova Conferência de São Francisco”. Isso não foi apenas inapropriado

como uma imagem realista, mas provavelmente também contraproducente. A Conferência de São Francisco (entre 25 de abril e 16 de junho de 1945) foi um desses episódios extremamente raros na história em que uma nova ordem internacional teve de ser reconstruída depois de uma completa destruição da ordem prevalecente, em uma guerra generalizada envolvendo todos os principais participantes do sistema internacional. Antes de 1945, isso tinha acontecido apenas duas vezes em dois séculos: em Paris após a Primeira Guerra Mundial com a criação da Liga das Nações; e em Viena, quando a derrota de Napoleão deixou o caminho livre para uma reinvenção do Concerto Europeu, um diretório das maiores nações que dirigiam o sistema de equilíbrio de poder. Nada semelhante nem remotamente ocorreu nas décadas recentes.

O fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e da Guerra Fria, os ataques de 11 de Setembro e a invasão do Iraque não destruíram a Carta da ONU, o Conselho de Segurança, as instituições de Bretton Woods ou a Organização Mundial do Comércio. Uma das coisas boas que pode ser dita em favor do sistema São Francisco-Bretton Woods – do qual a ONU é um componente essencial – é que ele tornou possível transformações profundas e de longo alcance na estrutura do poder mundial e no mapa mundi sem uma guerra global, sem aniquilação nuclear e com participação ativa das instituições da ONU, do Banco Mundial e do FMI no processo de assistir à Rússia, aos antigos países socialistas e a uma China em modernização a ajustarem-se às novas realidades.

Tal desempenho se compara muito favoravelmente com o destino de sistemas passados que não foram capazes de acomodar as forças determinadas a mudar o *status quo* e foram, em conseqüência, destruídos pelos conflitos desencadeados por essas forças. Claramente, não é esse o caso do presente sistema. Na ausência completa das condições prevalecentes em 1945 – uma guerra global, total destruição da ordem política e econômica que existia antes da guerra – falar sobre uma nova Conferência de São Francisco, sobre a recriação ou reinvenção de uma Organização que ainda está viva e funcionando relativamente bem, apenas contribuiria para aumentar o perigo de expectativas exageradas, sempre presente em reuniões que chamam atenção, como a recente Cúpula Mundial.

CONCLUSÕES

Uma descrição muito mais realista da que era esperado da Cúpula – e que em larga medida foi alcançado – está contida no parágrafo 2 do relatório do Secretário-Geral: promover as reformas de mais longo alcance da história da ONU de modo a equipá-la e dar-lhe os recursos para ajudar a avançar na agenda do século XXI, inspirada pela interconexão das ameaças, como disse o relatório – ou pela natureza indivisível da solidariedade, como eu preferiria dizer de forma mais positiva.

Os dois conceitos basicamente coincidem. Seu significado é simples: se os poderosos, vamos dizer os Estados Unidos, querem obter solidariedade e apoio de outros países contra perigos que os ameaçam – terrorismo internacional, proliferação de armas de destruição em massa – os americanos devem mostrar a mesma solidariedade às demais nações contra o que quer que as ameace – o genocídio em Ruanda, o perigo crescente da extinção física ocasionada pelo HIV/AIDS na África, ou a elevação permanente do nível do mar e inundação de áreas costeiras ou ilhas, devido ao aquecimento global. A indivisibilidade da solidariedade torna necessária uma agenda diversificada, uma agenda que não poderia ser reduzida aos problemas que afetam os ricos e poderosos.

Essa tem sido uma dificuldade desde o começo. Na verdade, alguém deve admitir, pelo bem da honestidade, que, no começo, o que motivou todo esse exercício foi o impacto da invasão do Iraque violando a Carta da ONU. No início da seção *“Uma visão da segurança coletiva”*, do relatório do Secretário-Geral, encontra-se no parágrafo 76 a seguinte recapitulação do processo: “Em novembro de 2003, alarmado pela falta de um acordo entre os Estados-Membros sobre o papel apropriado das Nações Unidas na garantia da segurança coletiva – ou mesmo sobre a natureza das ameaças mais prementes que enfrentamos – organizei o “Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças”.

Do que transpirou das discussões internas do Painel de Alto Nível, sabe-se que duas tendências diferentes predominaram entre os membros em relação à “natureza das ameaças mais prementes que enfrentamos”. A primeira, basicamente coincidente com a percepção dos países ocidentais, favoreceu um enfoque mais estreito: o conceito de “novas ameaças globais”, isto é, o genocídio, o terrorismo internacional e a proliferação de armas de destruição em massa. A segunda tendeu mais à ampliação da lista de ameaças a fim de englobar muito da problemática total que nos cerca: pobreza extrema, África, maior desigualdade, HIV/AIDS e outras doenças, drogas e crime organizado, desastres ambientais etc.

A solução óbvia era atingir um acordo que incorporasse partes das duas visões. É o que o Secretário-Geral afirma (parágrafo 77 do seu relatório): “Concordo por completo com a visão geral que o relatório [desta vez, o relatório do “Painel de Alto Nível” – “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada”, A/59/565] articula e os argumentos que ele apresenta em favor de um conceito mais amplo de segurança coletiva: um que enfrente as novas e velhas ameaças e que atenda às preocupações de segurança de todos os Estados”. E agrega: “Creio que esse conceito pode superar a brecha que separa as visões divergentes de segurança e fornecer-nos a orientação de que necessitamos para enfrentar os dilemas atuais”.

Essa dualidade de enfoques foi uma espécie de “pecado original” de todo o processo e tem muita relação com o resultado final. A fusão das visões nunca foi suficiente para preencher a lacuna. Todas as ameaças cobertas pelas duas abordagens são certamente reais – mas elas pertencem a diferentes ordens das coisas. Algumas, como a pobreza ou a doença, são estruturais e de longa duração. Outras, como o terrorismo ou a proliferação de armas nucleares, representam um perigo iminente que pode se materializar a qualquer momento. A diferença de natureza implica em uma grande diversidade de tipos de possíveis soluções – e essas soluções devem ser freqüentemente discutidas e decididas em organizações e foros independentes da ONU: a Organização Mundial do Comércio, para as negociações comerciais; o FMI e o Banco Mundial, para o cancelamento das dívidas e assim por diante. Além disso, é difícil encontrar, na prática, “o equivalente moral da guerra” em termos da capacidade para a mobilização de recursos e senso de urgência.

O resultado líquido foi que, exceto nos contextos declaratórios, os parágrafos sobre ajuda, comércio e financiamento não passaram de expressões vagas de boas intenções, enquanto os relativos ao uso da força contra ameaças latentes ou não-proliferação nuclear e de mísseis tinham caráter obrigatório. Apesar dos corajosos esforços do Secretário-Geral, foi impossível alterar muito a situação que ele descreveu no parágrafo 74, da seção *“Livre do Medo”*, com grande precisão: “Enquanto, na

esfera do desenvolvimento, sofremos de uma fraca implementação, do lado da segurança (...) temos falta até de um consenso básico e a implementação, onde ocorre, com frequência é contestada”.

A maioria das expressões de desapontamento com a insuficiência da Cúpula, particularmente na imprensa dos EUA e do Reino Unido, originaram-se na frustrada agenda sobre desarmamento, não-proliferação e falta de autorização para o uso da força. Mas o desapontamento se encontra também nos olhos do observador. Para aqueles que, nas palavras de Kofi Annan (parágrafo 8 do relatório), sentem “que o imenso desequilíbrio de poder no mundo é uma fonte de instabilidade”, o desequilíbrio e a instabilidade teriam se agravado caso a Cúpula tivesse concordado com a controversa interpretação de que o Conselho de Segurança possui o direito de empregar a força militar preventivamente.

Se examinarmos de perto as três novas ameaças globais – o genocídio, o terrorismo internacional e a proliferação de armas – pode-se perceber que todas têm a ver com segurança no sentido estrito. É particularmente em relação a episódios ligados, de uma forma ou de outra, com uma dessas ameaças, que a ONU e o Conselho de Segurança são freqüentemente acusados de fracasso, com ênfase nos casos de Ruanda e da Bósnia, em termos de genocídio e crimes de guerra, e do Kosovo e do Iraque, no que se refere à falta de autorização do Conselho para o uso da força. As percepções de fracasso, inadequação ou irrelevância da ONU e as exortações no sentido de que ela deva sofrer reforma radical geralmente têm origem naqueles poucos, mas dilaceradores fracassos.

Por que o sistema fracassou em testes tão graves? Foi devido às falhas, omissões e problemas nos dispositivos da Carta? Se a resposta é sim, a solução então seria aperfeiçoar a Carta por meio de emendas quando apropriado ou interpretação, quando possível. Mas será que isso é mesmo verdade ou devemos procurar pelas causas em outro lugar, em fatores políticos relacionados à dificuldade de usar os instrumentos e mecanismos existentes na Carta por causa das diferenças de opinião ligadas ao diagnóstico correto e ao tratamento para o problema enfrentado? Parece ser esse o caso em todos os episódios. Em Ruanda, por exemplo, uma requisição modesta de tropas, submetida pelo comando militar local da ONU, foi ignorada pelo Conselho por causa da oposição ativa de algumas grandes potências, não devido à suposta falta de base legal para justificar o pedido.

No tocante ao Iraque, é óbvio que houve diferenças tanto em relação ao diagnóstico – se existiam ou não armas de destruição em massa, violando resoluções anteriores – quanto ao remédio – se seria melhor continuar com as inspeções da ONU ou declarar o país em violação das resoluções do Conselho e invadi-lo. Esta análise é baseada – como não poderia deixar de ser – nos termos em que o problema iraquiano foi sempre discutido pelo Conselho de Segurança: a violação por Bagdá de resoluções anteriores, a única base legal admissível à luz do direito internacional. Se não houve boa fé e as reais razões para a invasão não tiveram nada a ver com os argumentos legais, torna-se então mais fácil demonstrar que o enfoque favorecido pelo “Painel de Alto Nível” – uma resolução do Conselho de Segurança interpretando o Artigo 51 da Carta de maneira ampla – não teria resolvido o problema.

Com efeito, se as principais causas dos repetidos fracassos do Conselho são políticas – diferenças em chegar a julgamentos factuais sobre desafios concretos, principalmente em razão de interesses contrastantes de natureza política ou econômica –, uma interpretação ampla do Artigo 51,

contribuindo virtualmente para legitimar os ataques preventivos, teria apenas piorado as coisas. A invasão do Iraque foi justificada por seus defensores como a primeira aplicação da estratégia do ataque preventivo diante da confirmação incontroversa da existência de uma ameaça latente. Como o primeiro teste da doutrina provou ser um erro de conseqüências trágicas, estava certo o observador inglês que intitulou um artigo: “Por que o Iraque foi a guerra preventiva para acabar com todas as guerras preventivas?”.

Estendi-me tão longe na discussão dos desacordos sobre as condições para o uso da força porque aqui atingimos o coração do problema. De todas as questões discutidas antes e durante a Cúpula, nenhuma outra teve o mesmo potencial para solapar a Carta da ONU e o conceito de segurança coletiva. Da mesma forma que concordo plenamente com o Secretário-Geral ter sido uma desgraça o fracasso para reforçar os regimes de desarmamento e de não-proliferação, creio que a decisão prudente e sábia sobre o uso da força honra a Cúpula.

Em sua equilibrada avaliação, Philip Stephens cita um diplomata que destacou que o resultado “não foi tão bom quanto deveria ter sido, mas melhor do que poderia ter sido”. Não estou de acordo com a primeira parte, porque, francamente, nunca achei que tivéssemos atualmente condições políticas favoráveis para mais. Nem podemos contar com a sabedoria e a visão de Franklin e Eleanor Roosevelt, bem como daquela imponente geração de estadistas e diplomatas americanos que não estiveram apenas “presentes na criação”,⁶ mas que desempenharam papel decisivo na criação da própria ONU. Apesar disso, apóio totalmente o final da análise: o resultado foi melhor do que poderia ter sido. Muita coisa poderia ter dado errado, não apenas em relação ao uso da força, mas em outros assuntos.

Desta maneira, conseguimos preservar a integridade da Carta da ONU e da segurança coletiva. Ao mesmo tempo, realizamos progresso real no tratamento das questões centrais de construção da paz e promoção dos direitos humanos. Kofi Annan merece muito do crédito por ter alcançado, sob as mais difíceis circunstâncias políticas e pessoais, a reforma mais abrangente que as Nações Unidas já tiveram, juntamente com o melhor *aggiornamento* possível no mundo extremamente desequilibrado e imperfeito dos nossos dias.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

SACHS, Jeffrey. *The end of poverty*. New York: Penguin Books, 2005. p. 302-303. Tradução brasileira *O fim da pobreza*. São Paulo: Cia. das Letras, 2005.

⁶ Nota do tradutor: Dean Acheson, *Present at the creation: my years in the State Department*. Copyrighted Material.

O objetivo deste artigo é apresentar um quadro do debate atual sobre o papel das condicionalidades, importante instrumento usado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em seus planos de ajuste. O trabalho está organizado da seguinte maneira: após uma rápida descrição dos tipos de condicionalidades, analisam-se as repercussões das transformações no papel do FMI sobre as condicionalidades. Apresenta-se então um painel das controvérsias envolvendo três aspectos das condicionalidades – eficácia, *moral-hazard* e *ownership* –, seguido do debate sobre as sugestões de mudanças neste instrumento. Por fim, esboçam-se algumas das novas características de atuação do FMI.

1 DEFINIÇÃO E INSTRUMENTOS

Condicionalidade é definida como a vinculação² explícita do desembolso de recursos do Fundo à implementação de políticas econômicas acordadas nos planos de ajuste (Gutián, 1992, p. 27; IMF, 2001a, p. 3). O direcionamento político e econômico implícito na vinculação pode se apresentar de cinco formas: Ações Prévias, Critérios de Desempenho, Metas Indicativas, Parâmetros Estruturais e Revisões de Programas (IMF, 2002c, p.12).

As **ações prévias** são medidas adotadas antes da apreciação do pedido de ajuda pelo Fundo, sinalizando disposição de implementar o programa ao colocar custos para a reversão das ações iniciadas. Apesar de uma ferramenta de seletividade que supostamente aumenta a probabilidade do programa ser implementado, não garante o compromisso efetivo da implementação depois que o país acessa os recursos (IMF, 2002a, p. 28). Além do que há a inerente dificuldade de julgar a pertinência das medidas prévias sem o desenho completo do acordo e da evolução do programa (IMF, 2002a, p. 32).

A **revisão de programa** é o momento de avaliação do acordo (IMF, 2002a, p.34), quando se examina uma grande quantidade de informações para determinar a necessidade de correção das políticas. IMF (2001a, p. 16; 2002a, p. 35) e Polack (1991, p. 56) levantam duas preocupações quanto a este instrumento: a necessidade da definição de seu escopo para evitar esconder problemas de

¹ Mestre pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. E-mail: fmbuenobr@yahoo.com.br.

² A vinculação entre financiamento e execução de ações justificar-se-ia, segundo Buira (2003), IMF (2002a) e Bird e Willet (2004), por proporcionar garantia a três conjuntos de interesses distintos. Ao grupo dos países membros do Fundo, assegurariam a salvaguarda dos recursos da instituição, pois se supõe que as políticas acordadas solucionariam problemas no setor externo dos tomadores, permitindo-os saldar os empréstimos. Aos países sob planos de ajuste, reduziriam incertezas por assegurar a continuidade do recebimento de recursos caso cumpram as condições estabelecidas nos acordos (IMF, 2002c, p. 4; Bird; Willet, 2004, p. 6). Por fim, ao supostamente solucionar problemas de balanço de pagamento, afetaria positivamente a confiança do mercado financeiro internacional em relação aos países sob plano de ajuste (Buira, 2003, p. 23).

implementação e a frequência de sua ocorrência, pois revisões muito próximas podem ser inutilizadas pela alta volatilidade de algumas variáveis macroeconômicas sob monitoramento.

Os **critérios de desempenho** são metas quantitativas ou qualitativas a serem alcançadas em uma data especificada (IMF, 2001a, p. 14). Referência para decidir sobre a efetiva execução do programa, traz em si o benefício da dúvida, pois sua inobservância não suspende de imediato o acordo, mas inicia um processo de avaliação (IMF, 2001a, p. 15) e de alongamento do prazo – *waiver* – para a consecução das metas. A limitação deste instrumento decorre: a) de sua cumulatividade, pois uma falha de apuração em uma data prejudica as subseqüentes (IMF, 2001a, p. 25); b) de medidas indevidas apoiadas na apuração de critérios em meio à volatilidade das variáveis econômicas.

Os **parâmetros estruturais** são condições necessárias, mas não suficientes, para se completar uma revisão. Objetivam o aumento da eficiência na alocação de recursos, por meio da diminuição das distorções geradas pelos governos no lado da oferta e da implementação de características institucionais de uma economia de mercado moderna (Goldstein, 2000, p. 5). A principal deficiência desse instrumento é seu difícil monitoramento, pois sua execução é lenta (Mussa; Savastano, 1999, p. 22) e seus resultados demoram a se mostrar.

As **metas indicativas** são o análogo quantitativo dos parâmetros estruturais, indicando o progresso em direção a um objetivo, muitas vezes especificado nos critérios de desempenho (IMF, 2002a, p. 18).

2 EVOLUÇÃO DO FMI E DAS CONDICIONALIDADES

Originalmente, o FMI atuaria como uma associação cooperada de crédito (Aglietta; Moatti, 2000) com o objetivo de resolver os problemas de balanço de pagamento sem recorrer a medidas destrutivas da ordem nacional e internacional (IMF, 2002d, p. 2), fortalecendo a integração da economia mundial em torno da centralidade do dólar e do projeto americano da Guerra Fria. Federico (2001b) defende que, as condicionalidades substituíram os colaterais de operações de empréstimo com o objetivo de disciplinar o comportamento dos países devedores. Em março de 1948, sob pressão dos EUA, o Fundo passou a anexar condições a seus empréstimos, buscando um mecanismo de racionamento de crédito (Bird; Willet, 2004, p. 5), até que em 1956 é formalizado o acesso por etapa (*phasing*) aos recursos do Fundo (Polack, 1991, p. 8).

A partir do final da década de 1960, as mudanças na economia internacional trouxeram um novo ambiente que influenciou a assunção de novas funções pelo FMI como agência de desenvolvimento e gerenciador de crises, as quais permitiram expandir o escopo de políticas monitoradas (Bordo; James, 2000, p. 19) e levaram a uma maior interferência nas políticas econômicas dos países sob planos de ajuste.

Um fator importante no desenvolvimento das condicionalidades foi a alteração do perfil da clientela do Fundo (Polack, 1991, p. 2), de países centrais, até a década de 1970, para os periféricos, a partir de 1980 (Dreher, 2002, p. 21). Tal mudança decorre da junção de dois processos. O primeiro é o desenvolvimento dos mercados internacionais de capitais, uma fonte de recursos que leva os países

centrais a deixar de recorrer ao Fundo. O segundo decorre do retrocesso econômico dos países africanos aliados à transição para a economia de mercado dos países que compunham o antigo bloco soviético, colocando o FMI como grande fonte de recursos externos para estes dois conjuntos de países.

Tal mudança de clientela abriu espaço para o Fundo desempenhar o papel de agência de financiamento para o desenvolvimento econômico, com a criação do *External Fund Facility* (EFF), modalidade de empréstimo que incorpora elementos de médio prazo, além de prestar maior atenção aos ajustes estruturais no lado da oferta, repercutindo no aumento numérico e de escopo das condicionalidades (Polack, 1991, p. 2; Aglietta, 2000, p. 12).

Na década de 1980, o Fundo passa a lidar com os países envolvidos na crise da dívida externa, diretamente condicionado pelos interesses dos grandes bancos e do governo americano. Neste contexto, as condicionalidades foram fortemente influenciadas pela avaliação de que a solução para o endividamento externo dependia do aumento futuro do produto em divisas, para saldar a renegociação das dívidas, levando à imposição de compromisso aos devedores com reformas estruturais e produtivas. Em 1986, a criação das modalidades de empréstimo *Structural Adjustment Facility* – SAF e *Enhanced Structural Adjustment Facility* – ESAF, introduzem os parâmetros estruturais (Dreher, 2002, p. 15), largamente usados nos países em desenvolvimento a partir da década seguinte.

As crises na Ásia, Rússia e América Latina da década de 1990, originadas em mercados de capitais com predominância de agentes privados, evidenciaram a atuação inadequada do FMI, pois seu aparato não lidava adequadamente com este novo tipo de crise³ (Aglietta, 2000, p. 13).

A natureza volátil dos fluxos de capitais leva o Fundo a valorizar os critérios de vulnerabilidade financeira (Aglietta; Moatti, 2000) e redirecionar políticas macroeconômicas e estruturais para restaurar a confiança privada, por meio de políticas monetárias de juros suficientemente altos para compensar investidores pela sua percepção de risco, aliadas a políticas fiscais contracionistas (Lopreato, 2004) e, principalmente, à interferência na definição da ordem jurídica e institucional dos países sob planos de ajuste, por meio de condicionalidades estruturais. Essas internalizam os parâmetros dos acordos de forma duradoura no tempo, mediante alterações em leis e instituições, objetivando eliminar a discricionariedade da política econômica e gerar tanto um grau pretensamente maior de certeza para as expectativas dos investidores internacionais, como um reforço da centralidade do dólar e da hegemonia política americana.

A análise das transformações históricas no papel do FMI aponta claramente que o surgimento e a aplicação das condicionalidades são determinados pelas mudanças na economia internacional. Se, na década de 1980, as condicionalidades estruturais conseguiram voltar às economias periféricas para a geração de divisas em vista da crise da dívida externa, na década de 1990, responderam aos anseios dos fluxos de capitais privados – liberalização comercial, preços, cambial, tributária, privatização, sistema financeiro, mercado de trabalho e benefícios sociais (Mussa; Savastano,

³ Diferentemente dos problemas anteriores ligados à deterioração gradual do setor externo, estes se originaram da percepção do mercado de problemas estruturais e de estoque e manifestaram-se em crises de conta capital. Neste tipo de crise, a transferência dos problemas de fluxo para os de estoque cria um ambiente em que é racional a fuga de capitais em resposta a mudanças de informação sobre os fundamentos econômicos (Gohs, 2002, p. 1-3).

1999, p. 22) – mostrando-se um importante instrumento para o reforço da subordinação e dependência dos países periféricos.

3 CONTROVÉRSIAS EM TORNO DAS CONDICIONALIDADES – EFICÁCIA, MORAL HAZARD E OWNERSHIP

A literatura aponta que a contribuição das condicionalidades para a eficácia dos programas de ajuste se dá de duas maneiras. A primeira é a melhoria das práticas estatísticas dos países, por meio da adesão a padrões internacionais, gerando informações confiáveis para o monitoramento, desenho e escolha das políticas econômicas (IMF, 2002c, p. 6), assim como para a avaliação da comunidade financeira internacional na decisão de composição de sua carteira de ativos. A segunda seria supostamente contornar o problema da existência de doadores altruísticos não comprometidos com punição dos donatários em casos de ações não implementadas, incentivando os próprios donatários a piorarem sua situação corrente na expectativa de serem ajudados futuramente pelos doadores – o chamado dilema do Samaritano (Mourmouras; Rangazas, 2004, p. 3; Federico, 2001a, p. 3).

Um primeiro conjunto de críticas à contribuição das condicionalidades para a eficácia dos programas vem de autores como Klein (2001). Ele argumenta que a imposição de condicionalidades em meio a uma crise externa pode, na verdade, diminuir a credibilidade do governo frente ao mercado privado, com o Fundo propondo programas irrealistas (IMF, 2002b, p. 2) e as autoridades dos países aceitando-as, mesmo sabendo de sua impossibilidade de implementação (IMF, 2002a, p. 18; Gilbert; Vines, 2001, p. 2), apenas para acessar os recursos financeiros.

Cordella e Dell’Ariccia (2002 e 2003) seguem na mesma direção, argumentando que, como o FMI não pode observar perfeitamente as ações dos países sob plano de ajuste, as condicionalidades tenderiam a vincular os recursos aos itens de mais fácil controle no orçamento público, gerando um *crowding-out* em ações supostamente necessárias para o sucesso do programa.

Outro conjunto de críticas vem de estudos estatísticos de autores como Galbis (2001), Dreher; Vaubel (2003) e Dreher (2004a), mostrando não haver provas empíricas de que as condicionalidades tenham reduzido ou reforçado os resultados macroeconômicos dos programas de ajuste. Outros autores abordam a questão analisando a taxa de insucesso dos programas do Fundo, relacionando-a à eficácia ou não das condicionalidades, como Buirá (2003, p. 11) e Ivanova et al. (2003, p. 3), chegando às mesmas conclusões dos estudos estatísticos das variáveis macroeconômicas.

Outra vertente de críticas enfatiza a relação entre eficácia e o número de condicionalidades. Para Erbas (2002, p. 3), os programas do FMI são desenhados e implementados em ambientes nos quais as probabilidades associadas aos resultados não são conhecidas com precisão. Assim, um conjunto de programas com poucas condicionalidades pode ser mais bem avaliado do que um programa com muitas. Já Bird (2001, p. 7) argumenta que mais condicionalidades aumentam tanto a probabilidade do país não as cumprir como o escopo para discordância entre o Fundo e o país. Para Buirá (2003), uma grande quantidade de condicionalidades leva a perda de transparência, aumento da incerteza de cumprimento dos acordos e diminuição do incentivo de comprometimento e assunção do programa pelas autoridades locais, sugerindo um *trade-off* entre o sucesso do programa e o número de critérios de desempenho.

Já o debate envolvendo a questão do *moral-hazard* assume que, como toda operação de empréstimo, as do FMI⁴ incorrem em assimetria de informação, situação que transfere o risco de *default* do país para o FMI sob a forma de não pagamento do empréstimo (Gilbert; Vines, 2001; Bird; Willet, 2004; Clark; Huang, 2001).

A ocorrência de *moral-hazard* envolvendo recursos do FMI pode assumir quatro formas: os incentivos para a implementação do programa podem ser reduzidos quando de posse dos recursos; o empréstimo pode ser interpretado como uma renda subsidiada contra choques adversos, induzindo os receptores a serem lentos na prevenção dos perigos (Dreher, 2004a, p. 9); o crescimento econômico pode ser diminuído voluntariamente para aumentar a probabilidade de aprovação do programa (Dreher, 2004a, p. 18; Ramcharam, 2003, p. 10); e os agentes privados podem ser induzidos a tomarem riscos excessivos diante da garantia de retirarem maus investimentos com recursos do FMI (Lastra, 2001, p. 18).

Não sendo possível obter informações sobre o comprometimento ou habilidade dos governos em implementar as reformas, a aceitação *ex-ante* de políticas na forma de condicionamento seria um sinal, segundo a literatura, de compromisso com as reformas acordadas (Drazen, 2002, p. 42-43). Constituiriam uma dupla proteção: ao credor, por limitar certas ações do país devedor que possam reduzir sua probabilidade de pagamento (Khan; Sharma, 2001, p. 6), e à sociedade dos países sob plano de ajuste por ser uma suposta proteção contra governos que se beneficiem do protelamento na resolução dos problemas que levaram o país à ajuda do FMI (Cordella; Dell'Araccia, 2002, p. 77).

A idéia de combate ao *moral-hazard* pelas condicionalidades é criticada em duas vertentes. A primeira aborda o desenho das medidas (Dreher; Vaubel, 2003, p. 19-20), pois enquanto as condicionalidades não forem desenhadas de forma a serem poucas, simples e transparentes, com o Fundo informando claramente o que acontecerá com os recursos caso não sejam cumpridas, dificilmente combaterão o *moral-hazard*. A segunda vertente defende a idéia de que a garantia de recursos do FMI induziria os agentes privados a um comportamento oportunista. Entretanto, Dreher (2004b) argumenta que o volume de recursos do FMI não induziria ao *moral-hazard*, pois possíveis perdas dos credores seriam sempre maiores que os recursos do Fundo (Dreher, 2004b, p. 3).

Ownership seria a adoção, por um país, das políticas impostas pelo FMI com se suas fossem (Carvalho, 2001, p. 67), ou ainda, o grau em que um país implementa reformas independentemente de qualquer incentivo provido pelo Fundo (Boughton, 2003, p. 8; Drazen, 2002, p. 37). Este conceito apóia-se no pressuposto de que os países são mais comprometidos com aquilo que é percebido como sendo próprio (Bird; Willet, 2004, p. 12).

O aumento da ênfase do Fundo no *ownership* gera um intenso debate, chegando a argumentações de autores como Calvo-Gonzales (2001, p.13-14) e Bird e Willet (2004, p. 17), para os

⁴ Para Khan e Sharma (2001, p. 8-9), os empréstimos do FMI envolvem dimensões diversas das encontradas no setor privado: desequilíbrio macroeconômico, adesão negociada do país, presença de *moral-hazard team*, no qual o *payoff* de um agente depende do esforço e interação das forças internas enquanto a negociação é feita apenas com as autoridades. Desse modo, países não possuem colaterais como os emprestadores privados, pois o *default* não leva à troca de propriedade do colateral como no mercado privado.

quais a noção de *ownership* não é um conceito operacional, porque sua verificação depende da implantação do programa (Bird; Willet, 2004, p. 15; Boughton, 2003, p. 3), ou ainda porque a assunção de responsabilidades pelo conjunto do país é igualada à de um pequeno subgrupo da sociedade (o governo), fato problemático em sociedades com múltiplos atores de interesses conflitantes (Mayer; Mourmouras, 2002, p. 23).

Um importante aspecto envolvendo a noção de *ownership* diz respeito à questão da soberania nacional. Autores como Buira (2003, p. 5), Bird e Willet (2004, p. 5) e Dreher (2002, p. 19) argumentam que é por meio das condicionalidades que os países com maior peso no Fundo impõem seus interesses ao direcionar o desenho das políticas econômicas, o que abala a soberania nacional. Conseqüentemente, a atitude de *ownership* internalizaria interesses divergentes e contraditórios aos do país sob plano de ajuste, lesando sua soberania e capacidade de autodeterminação.

Para IMF (2001a, p. 41; 2002c, p. p. 5), Leckow (2002, p. 7) e Boughton (2003, p. 8), se as condicionalidades forem desenhadas e acordadas em um processo mútuo e colaborativo, o *ownership* será reforçado, fazendo com que o país encare o programa como seu e não como uma imposição externa que ameaça a soberania nacional.

A premissa de que a elaboração e a aplicação das condicionalidades trariam um alinhamento de interesses entre o Fundo e o país sob plano de ajuste sofre várias contestações. Bird e Willet (2004) ressaltam a existência da possibilidade tanto de discordância em relação ao tempo e caminhos para alcançar os objetivos do plano de ajuste, como de não existir alinhamento aos objetivos do acordo. Outra linha de questionamento ao alinhamento de interesses provém de autores como Dreher (2004a, p. 20), Boughton (2003, p. 4) e Drazen (2002), os quais argumentam que se o acordo resulta de processo de barganha entre o governo e o Fundo, as condicionalidades não seriam necessárias, pois as mesmas políticas seriam implementadas sem o condicionamento do FMI. Além disso, nos casos de crise, a participação do conjunto da sociedade é proibitiva devido à necessidade de rapidez nas decisões (Boughton, 2003, p. 10).

Outra importante dimensão do debate que abarca a relação entre soberania e *ownership* decorre diretamente da expansão numérica das condicionalidades estruturais nos programas de ajuste (IMF, 2001a, p. 3; Khan; Sharma, 2001, p. 3). Se interpretadas como mecanismo para induzir reformas que as autoridades não fariam, ameaçando a soberania nacional diante da imposição de interesses externos, as condicionalidades diminuiriam o *ownership* (IMF, 2001a, p. 18; Drazen, 2002, p. 39). Primeiro, porque forjariam a visão de que o descumprimento de algumas, principalmente se não centrais para o programa, não irão interromper o acordo e o recebimento de novos recursos (IMF, 2001a, p. 19; Boughton, 2003, p. 11; IMF, 2002a, p. 22). Segundo, porque a falha na implementação de algumas condicionalidades pioraria a confiança no conjunto do programa e causaria reação negativa do mercado financeiro, dificultando o programa como um todo (Khan; Sharma, 2001, p. 21). Terceiro, porque existe uma ambigüidade (Goldstein, 2000, p. 8) na determinação da massa crítica de condicionalidades não cumpridas, levando a problemas para julgar como um fato positivo ou negativo um hipotético caso de não cumprimento de dez condicionalidades em um conjunto de cinquenta.

4 MUDANÇAS NAS CONDICIONALIDADES

O diagnóstico de falhas na implementação dos programas suscitou várias propostas de modernização (*streamlining*) para aumentar a efetividade das condicionalidades (IMF, 2001b, p. 6; Drazen, 2002, p. 37). Uma das sugestões de mudanças para as condicionalidades é a incorporação da pré-seleção dos países, com a liberação de empréstimos apenas àqueles que apresentassem um bom histórico em algum tipo de critério (Federico, 2001a, p. 33; Bird, 2001, p. 8). A defesa da pré-seleção deriva de dois argumentos: o do combate à certeza das autoridades locais de entrarem em renegociação ao não cumprirem um acordo (Khan; Sharma, 2001, p. 8-9), e o da criação de incentivo aos países a competirem entre si na apresentação de melhores históricos, contornando a presença de assimetria de informação por induzir à auto-seleção (Federico, 2001a, p. 33).

Um primeiro problema relevante na pré-seleção por critérios de bom desempenho, como democracia e *ownership*, seria a exclusão dos países com risco de conflito armado civil (Boyce, 2003, p. 16), os quais apresentariam grande necessidade de ajuda. Outro, levantado por Khan e Sharma (2001, p. 16) seria que, juridicamente, a estrutura cooperativa do FMI faz com que países membros, mesmo com baixa propensão a implementar programas, não possam ser excluídos dos recursos. Além do que, a exclusão poderia levá-los a sair do Fundo, conseqüentemente deixando de contribuir e se envolver com o FMI, quando a viabilidade desta instituição depende da inclusão e participação dos países (Gilbert; Vines, 2001, p. 5).

Uma proposta de alteração radical para as condicionalidades, principalmente as estruturais, é seu abandono, pois: i) não seriam necessárias diante de um rápido progresso alcançado pelo programa; ii) seus efeitos podem ser alcançados por condicionalidades em outras áreas; iii) benefícios futuros são lentos para se materializar e metas intermediárias são difíceis de estabelecer. Nesse sentido, as condicionalidades seriam de difícil manejo e muito conflitivas. Para Bird (2001, p. 11) e IMF (2002b, p. 7) o abandono é problemático diante do *moral-hazard* decorrente do pouco incentivo aos países adotarem políticas impopulares para estabilização.

Outra mudança sugerida para as condicionalidades seria passarem a ser coordenadas e monitoradas com o envolvimento de outras instituições, principalmente o Banco Mundial⁵ (IMF, 2002c, p. 7; Goldstein, 2000, p. 23; Gilbert; Vines, 2001, p. 3), permitindo que o Fundo se detenha aos aspectos macroeconômicos (IMF, 2002a, p. 40). Um empecilho para este tipo de alteração é que a adoção de condicionalidades de outras instituições, em especial do Banco Mundial, pode gerar a paralisação de programas por condicionalidades fora dos objetivos macroeconômicos do FMI (IMF, 2002a, p. 41). Além disso, a definição das condicionalidades é uma decisão unilateral do Conselho Executivo do Fundo, e este não pode delegar a outro o poder de definir as condicionalidades para o uso dos seus recursos. Ou seja, condicionalidades cruzadas são legalmente proibidas (Leckow, 2002, p. 5).

⁵ Até a década de 1970, o FMI e Banco Mundial eram competidores nos programas. Na década de 1980, a demarcação entre estas instituições perdeu nitidez, com presença de membros do *staff* de uma instituição nas missões da outra, com o FMI adotando as condicionalidades do Banco Mundial implicitamente (Dreher, 2002, p. 24).

As propostas de diminuição no número de condicionalidades visam melhorar o foco e diminuir a ingerência associada ao detalhamento das condicionalidades (IMF, 2001b, p. 6). Para Boughton (2003, p. 11), IMF (2001a) e Bird e Willet (2004, p. 2) o Fundo deveria limitar-se às áreas que têm mandato e vantagens comparativas envolvendo objetivos macroeconômicos (IMF, 2002b, p. 11).

IMF (2005a, p. 15) questiona os esforços de diminuição numérica alegando que este enfoque daria o mesmo peso a condicionalidades de diferentes importâncias, desconsiderando a tensão entre os princípios de parcimônia (restrição ao estritamente necessário) e criticidade (abordagem dos pontos centrais) quando ocorrem problemas complexos que precisam de uma aproximação em múltiplas frentes, ou ainda entre os princípios da parcimônia e transparência, substituindo-se cláusulas vagas e genéricas por um conjunto de outras que tragam uma melhor especificação das condições acordadas.

Uma importante discussão sobre possíveis mudanças nas condicionalidades deriva da adoção de indicadores de ações (*instruments-based*) e de desempenho (*outcomes-based*) (IMF, 2002a, p. 5). Os últimos dariam mais liberdade na escolha do ajuste diante da mudança de cenários, pois o desenho dos programas ficaria sob responsabilidade das autoridades, acordando apenas os resultados de certas variáveis com o Fundo (Khan; Sharma, 2001, p. 25; IMF, 2002a, p. 8). A literatura levanta alguns problemas na adoção desse tipo de indicador: como os dados estatísticos são constantemente revisados, o monitoramento e os desembolsos com foco em resultados ficam problematizados, além de trazer o perigo de tornar o FMI um emprestador pró-cíclico, quando choques exógenos impeditivos do alcance de certos resultados desejados não permitirem o acesso aos recursos quando mais necessários (IMF, 2002a, p. 10).

Passando aos indicadores de ação, a parcela (*tranche*) flexível ocorreria quando alguma ação estrutural é implementada (IMF, 2002a, p. 13), não sendo recomendável para variáveis macroeconômicas ou reformas estruturais requeridas para estabilização de curto prazo, mas sim para objetivos de médio prazo (sustentabilidade externa e crescimento). Esse indicador traz o empecilho de ligar os empréstimos ao cumprimento de reformas estruturais sem data prefixada para implantação (Khan; Sharma, 2001, p. 23), levando autores como IMF (2005a, p. 39) a argumentar que a *tranche* flexível pode trazer tanto o problema de subfinanciamento (implementar as reformas sem recursos quando justamente mais se precisaria deles) como o de sobrefinanciamento (acessar a ajuda depois de implementada a política, quando supostamente a ajuda não mais seria necessária).

Goldstein (2000, p. 74), IMF (2001a, p. 38) e Lastra (2001) sugerem que uma alternativa à adoção das condicionalidades seria a adesão dos países a padrões internacionais em certas áreas, semelhantes ao Acordo da Basileia, de forma a garantir boas práticas. IMF (2001a, p. 38) defende que uma vantagem desta medida é ter um grande grau de voluntariado (*ownership*). Já Lastra (2001) argumenta que o FMI pode desempenhar um papel regulador mais eficiente que o do Acordo da Basileia, pois é uma organização internacional formal, com grande adesão de membros e comunicação direta entre os *policy makers* de todo o mundo. O ponto fraco desta proposta é que os padrões podem não afetar os problemas do momento e, se forem vagos, podem levar a problemas de monitoramento.

CONCLUSÃO

Os países periféricos, destacadamente os latino-americanos, foram reintegrados ao circuito financeiro internacional na década de 1990, em meio a uma fase de governos eleitos alinhados com as diretrizes do Consenso de Washington. A incorporação dos ativos desses países na carteira de investimento dos grandes agentes da globalização – fundos de pensão, seguradoras, fundos de investimento – criou a necessidade, encampada pela atuação do Fundo, da criação de um ambiente favorável aos investidores internacionais, combinando altos rendimentos (políticas monetárias restritivas e privatização de ativos governamentais) e baixo risco (eliminação da discricionariedade da política econômica).

O FMI passa então, no plano prático, a abandonar a pretensa neutralidade na definição das políticas econômicas nacionais, passando a uma postura ativa e intervencionista pela imposição de mais e maiores condicionalidades que intentam modificar a estrutura institucional dos países, de modo a eliminar a discricionariedade da política econômica. No plano teórico, o Fundo desloca o foco da administração da Demanda Agregada para as reformas estruturais (Carvalho, 2000), na linha do Consenso de Washington, perseguindo a liberalização financeira e comercial, além de exigir políticas pró-mercado voltadas à redefinição do papel do setor público.

São dois os sentidos das importantes mudanças de foco teórico e prático do FMI na globalização financeira. O primeiro sentido é uma clara tentativa de enquadrar as economias nacionais a um comportamento de longo prazo de sua política econômica, de forma a proporcionar tanto um maior grau de previsão que não frustre as expectativas dos investidores de ativos financeiros, como a atender aos parâmetros de funcionamento de uma economia de mercado que o circuito financeiro internacional julga correto. O *modus operandi* deste enquadramento, que elimina as possibilidades de discricionariedade da política econômica pela alteração da ordem institucional dos países, se dá pelo uso de condicionalidades estruturais que perpetuam os parâmetros de política econômica dos planos de ajuste indefinidamente, transcendendo os ciclos políticos eleitorais. É neste processo de enquadramento institucional das políticas econômicas que o FMI estimula o *ownership* dos países como estratégia para diminuir as resistências à tutela da política econômica.

O segundo sentido das mudanças de foco teórico e prático do FMI na globalização financeira é a convergência dos Estados nacionais sob plano de ajuste para o modelo de financiamento anglo-saxão, baseado nas finanças diretas internacionalizadas, reforçando a centralidade do dólar e, conseqüentemente, a hegemonia política americana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGLIETTA, M. *The International Monetary Fund and the international financial architecture*. Paris: Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII), 2000. (Working Paper, n. 8).

_____; MOATTI, S. The IMF and the challenge of global governance. *La Lettre du Centre D'etudes Prospectives et d'Informations Internationales*, Paris, n. 194, Oct. 2000.

BIRD, G. Should the IMF abandon conditionality? In: IMF – external comments and contributions on IMF conditionality. Washington D.C.: IMF, Sept. 2001.

- BIRD, G.; WILLETT, T. IMF conditionality, implementation and the political economy of ownership. *Comparative Economic Studies*, Houndmills: Palgrave Macmillan, v. 46, n. 3, p. 423-445, 2004.
- BORDO, M.; JAMES, H. *The International Monetary Fund: its present role in historical perspective*. National Bureau of Economic Research (NBER), 2000. (Working Paper, n. 7724).
- BOUGHTON, J. *Ownership and conditionality in IMF-Supported Programs*. Washington DC: IMF, 2003. (Working Paper, n. 03/191).
- BOYCE, J. *Aid, conditionality, and war economies*. Massachusetts: Political Economy Research Institute of University of Massachusetts, 2003. (Working Paper, n. 70).
- BUIRA, A. *An analysis of IMF conditionality*. Geneva, Paper prepared for the XVI Technical Group Meeting of the Intergovernmental Group of 24, Feb. 2003.
- CALVO-GONZALEZ, O. *Comments*. In: IMF - External comments and contributions on IMF conditionality. Washington DC: IMF, Sept. 2001.
- CARVALHO, F. The changing role and strategies of the IMF and the perspectives for the emerging countries. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 20, n. 1, jan./mar. 2000.
- CLARK, P.; HUANG, H. *International financial contagion and the IMF: a theoretical framework*. Washington, DC: IMF, 2001. (Working Papers, 01/137).
- CORDELLA, T.; DELL'ARICCIA, G. Limits of conditionality in Poverty Reduction Programs. *IMF Staff Papers*, Washington, DC, v.49, Special Issue, p. 68-86, 2002.
- _____. *Budget Support versus Project Aid*. Washington, DC: IMF, 2003. (Working Paper, n. 03/88).
- DRAZEN, A. Conditionality and ownership in IMF lending: a political economy approach. *IMF Staff Papers*, Washington, DC, n. 49, Special Issue, 2002.
- DREHER, A. *The development and implementation of IMF and World Bank Conditionality*. Hamburg, Hamburg Institute of International Economics (HWWA), 2002. (Discussion Paper, n. 165).
- _____. *IMF and economic growth: the effects of programs, loans, and compliance with conditionality*. Economics Working Paper Archive at WUSTL, series International Finance n. 0404004, 2004a.
- _____. *Does the IMF cause moral hazard? A critical review of the evidence*. Economics Working Paper Archive at WUSTL in its series International Finance n. 0402003, 2004b.
- _____; VAUBEL, R. *The causes and consequences of IMF conditionality*. International Finance 0309004, Economics Working Paper Archive at WUSTL, 2003.
- ERBAS, S. N. *IMF conditionality and program ownership: a case for streamlined conditionality*. Washington, DC: IMF, 2003. (Working Paper n. 03/98).
- FEDERICO, G. *Samaritans, rotten kids and policy conditionality*. Economics Working Paper Archive at WUSTL, Development and Comp Systems 0409004, 2001a.
- _____. *IMF conditionality*. Oxford: Nuffield College, University of Oxford, Sept. 2001b. (Economic Paper, n. 19).
- GALBIS, V. Comments on the IMF Paper - Conditionality in Fund-Supported Programs-Overview. In: IMF - External Comments and Contributions on IMF Conditionality. Washington, DC, Sept. 2001.
- GILBERT, C.; VINES, D. IMF conditionality. In: INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). *External comments and contributions on IMF conditionality*. Washington, DC, Sept. 2001.
- GOLDSTEIN, M. *IMF structural conditionality: how much is too much?* Washington, DC: Institute for International Economics, 2000. (Working Paper, n. 01-04).
- GOHS, A. et. al. *IMF-Supported Programs in capital account crises*. Washington, DC: IMF, 2002. (Occasional Paper, n. 210).

- GUITIÁN, M. *The unique nature of the responsibilities of the International Monetary Fund*. Washington, DC: IMF, 1992. (Pamphlet Series, n. 46).
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). *Conditionality in Fund-Supported Programs-Policy Issues*. Washington, DC: IMF, 2001a.
- _____. *Streamlining structural conditionality: review of initial experience*. Washington, DC: IMF, 2001b.
- _____. *The modalities of conditionality—Further considerations*. Washington, DC: IMF, 2002a.
- _____. *Lessons from the real-time assessments of structural conditionality*. Washington, DC: Policy Development and Review Department IMF, 2002b.
- _____. *Guidance on the design and implementation of IMF conditionality: preliminary considerations*. Prepared by the Policy Development and Review Department. Washington, DC: IMF, 2002c.
- _____. *Guidelines on conditionality*. Washington, DC: IMF, 2002d.
- _____. *Review of the 2002 conditionality guidelines*. Washington, DC: Policy Development and Review Department, 2005a.
- IVANOVA, A. et. al. *What determines the implementation of IMF-supported programs?* Washington, DC: IMF, 2003. (IMF Working Paper, n. 03/08).
- KHAN, M.; SHARMA, S. *IMF conditionality and country ownership of programs*. Washington, DC: IMF, 2001. (IMF Working Paper, n. 01/142).
- KLEIN, P. A comment on reforming IMF's conditionality. In: IMF - External comments and contributions on IMF conditionality. Washington, DC, Sept. 2001.
- LECKOW, R. *Conditionality in the International Monetary Fund*. Paper for Seminar on Current Developments in Monetary and Financial Law. Washington, DC, May 7-17, 2002.
- LASTRA, R. The Bretton Woods institutions in the XXIst century. In: IMF - External comments and contributions on IMF conditionality. Washington, DC, Sept. 2001.
- LOPREATO, F. Novos tempos: política fiscal e condicionalidades pós-80. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, IE/UFRJ, v. 8, n. 1, 2004.
- MAYER, W.; MOURMOURAS, A. *Vested interests in a positive theory of IFI conditionality*. Washington, DC: IMF, 2002. (Working Paper, n. 02/73).
- MOURMOURAS, A.; RANGAZAS, P. *Conditional lending under altruism*. Washington, DC, 2004. (Working Paper, 04/100).
- MUSSA, M.; SAVASTANO, M. *The IMF approach to economic stabilization*. Washington, DC: IMF Research Department, 1999. (Working Paper, n. 99/104).
- POLACK, Jacques. The changing nature of IMF conditionality, *Essays in International Finance*, Princeton, NJ: Princeton University, n. 184, 1991.
- RAMCHARAM, R. *Reputation, debt, and policy conditionality*. Washington, DC: IMF, 2003. (Working Paper, n. 03/192).

OS LIMITES DA AUTOCRÍTICA:
O RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA ASSISTÊNCIA DO BANCO MUNDIAL EM ASSUNTOS
RELACIONADOS AO COMÉRCIO ENTRE 1987 E 2004

Mário Ferreira Presser ¹

Foi divulgado o relatório do Grupo Avaliador Independente (GAE), subordinado diretamente ao colegiado dos Diretores Executivos do Banco Mundial (doravante, chamado de Banco neste artigo), sobre as atividades de apoio do Banco ao comércio internacional entre 1987-2004.² A missão do GAE é identificar e disseminar as lições aprendidas pelo Banco na implementação de suas políticas e fazer recomendações baseadas nas conclusões da avaliação.

O diretor-geral do GAE é Vinod Thomas, diretor para o Brasil do Banco entre 2001-2005 e líder da equipe supervisionada por Lawrence Summers, então economista-chefe, para redigir o *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1991 - O Desafio do Desenvolvimento (RDM 1991)*, que pretendia fornecer um enfoque único e geral para o desenvolvimento econômico, justificando as práticas recomendadas pelo emergente Consenso de Washington.³ A autora principal do IEG (2006) foi Yvonne Tsikata, técnica com experiência em outras divisões do Banco. Logo, não se trata de uma avaliação que reflita uma visão externa, mais crítica, das atividades do Banco. Os insumos foram basicamente fornecidos pela equipe interna. Esse exercício de autocrítica documenta a mudança na visão do Banco dos processos de liberalização comercial nos países em desenvolvimento, que se processou em parte para responder às corrosivas críticas de Joseph E. Stiglitz, durante e após seu polêmico mandato como economista-chefe do Banco (1997-2000), em parte para retomar a iniciativa perdida para a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (Unctad) na preparação da agenda negociadora dos países em desenvolvimento nas reuniões Ministeriais da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Seattle (1999) e Doha (2001).⁴

O Banco foi importante fonte de financiamento de projetos e apoio técnico a atividades relacionadas ao comércio dos países em desenvolvimento entre 1987 e 2004, área em que emprestou US\$ 38 bilhões para 117 países (8,1% dos seus empréstimos totais nesse período). Complementarmente, desenvolveu extensa pesquisa sobre temas relacionados ao comércio internacional.

Segundo o IEG (2006), as atividades de apoio do Banco ao comércio internacional passaram por três fases entre 1987-2004. Na primeira, até meados da década de 1990, quando a OMC entrou em

¹ Professor do Instituto de Economia e Coordenador do Curso em Diplomacia Econômica do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), detém neste semestre a Cátedra de Estudos Brasileiros da Unicamp na Universidade de Buenos Aires (UBA).

² World Bank Independent Evaluation Group. *Assessing World Bank Support for Trade, 1987-2004. An IEG Evaluation*. Washington, DC: The World Bank, 2006. 246 p. Daqui por diante, denominado IEG (2006), neste artigo.

³ Critiquei o RDM 1991 no capítulo 3 da minha tese de doutoramento, ver Presser (1999).

⁴ As críticas podem ser encontradas em Stiglitz (2001).

operação, a promoção da liberalização comercial nos países em desenvolvimento foi a forte tônica das suas atividades ligadas ao comércio. Na segunda, que perdurou da inauguração da OMC até o lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais em Doha em 2001, houve uma menor atenção aos temas do comércio. Nessa fase, uma vez instalada a OMC, o apoio do Banco dirigiu-se às privatizações e ao investimento estrangeiro direto, supostamente para melhorar o “clima dos investimentos” nos países-clientes. Na terceira, que perdura até os dias de hoje, a preservação do sistema multilateral de comércio e a superação das barreiras regulatórias ao comércio internacional absorveram boa parte das preocupações do Banco.

O forte apoio do Banco à liberalização comercial dos países em desenvolvimento na primeira fase (1987-1994) concretizou-se por meio de 247 projetos que aportaram US\$ 40,1 bilhões (cifra que inclui seus empréstimos mais o co-financiamento dos governos tomadores), em boa parte concedidos na forma de *Structural Loans* (SALs) e *Sector Adjustment Loans* (SECALs), associados a fortes condicionalidades. Note-se que neste período, o FMI também passou a incluir condicionalidades ligadas à liberalização comercial nos seus empréstimos.

Procurava-se, na época, estimular e fortalecer o processo de formação de um “consenso” para os países em desenvolvimento, particularmente os da América Latina e Caribe, que visava operacionalizar os Estados Nacionais com as agências que ajustariam suas sociedades às demandas de um novo modelo de desenvolvimento econômico, orientado para fora (*outward-oriented*) e para o mercado (*market-friendly*). O “consenso” defendeu a retirada progressiva do Estado da vida econômica, em boa parte respondendo às pressões ofensivas por liberalização, privatização e desregulação dos mercados dos países em desenvolvimento exercidas pelos governos dos países desenvolvidos. Foi implementado em muitos países por meio das condicionalidades cruzadas das instituições criadas em Bretton Woods, exigidas dos países que necessitavam de financiamento externo – daí se tornar conhecido por Consenso de Washington.⁵ Essas considerações de economia política internacional não recebem destaque na avaliação.

Nessa fase, as reformas das políticas comerciais dos países em desenvolvimento apoiadas pelo Banco enfatizaram a liberalização das importações, com ênfase menor na promoção das exportações, na política cambial e em outras políticas internas. Note-se que as negociações multilaterais da Rodada Uruguai se encontravam em andamento e as condicionalidades do Banco se alinharam às demandas ofensivas dos países desenvolvidos, reduzindo na prática o poder de barganha dos países em desenvolvimento, outro fato da economia política internacional ausente da avaliação. De fato, a avaliação confirma que boa parte dessa liberalização comercial deu-se **antes** da entrada em funcionamento da OMC em 1995, tendo sido, portanto, **unilateral**, ao contrário da liberalização dos países desenvolvidos, que foi negociada multilateralmente dentro do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).⁶

O IEG (2006) aponta na sua introdução as raízes teóricas e empíricas das maiores condicionalidades relacionadas ao comércio nos seus empréstimos de ajustamento estrutural,

⁵ Uma visão mais crítica do papel do FMI e do Banco Mundial neste período pode ser encontrada em Peet (2003).

⁶ Ver a evolução das tarifas médias dos países em desenvolvimento em IEG (2006, p. xiii, graf. ES.1).

sugeridas no *Relatório do Desenvolvimento Mundial 1987*, preparado sob a supervisão de Anne O. Krueger, então economista-chefe do Banco:

Durante a primeira fase (começando na década de 1980 e se estendendo até meados da década de 1990), o Banco baseou seu envolvimento na importância percebida do comércio para o crescimento econômico e no papel da abertura para melhorar a eficiência econômica de um país. Importantes canais entre comércio e crescimento foram assumidos, entre os quais a melhor designação dos recursos por meio de mudanças nos preços relativos, maiores incentivos para inovações e adaptações, o barateamento dos bens de capital, e maiores fluxos de investimento direto estrangeiro associados com as novas oportunidades comerciais. Aumentando os incentivos e a rentabilidade das exportações, esperava-se que o apoio do Banco às reformas comerciais auxiliasse no aumento e diversificação das exportações, melhorando o que era chamado então de ambiente propício (*enabling environment*) e hoje se denomina de clima dos investimentos (*investment climate*) (IEG, 2006, p. 3).

As reformas das políticas comerciais recomendadas pelo Banco enfatizaram a “tarificação” (com a eliminação das barreiras quantitativas), tarifas baixas e relativamente uniformes (numa faixa entre 5% e 20%), por razões de eficiência e economia política, e taxas de câmbio realistas. O IEG (2006) avaliou que esse foco das condicionalidades se revelou “muito estreito” e “subestimou a complexidade e a seqüência das políticas complementares; o papel do ambiente externo (em grande parte, tomado como dado); a interação entre comércio, crescimento e resultados distributivos; e os contextos específicos de cada país (como as condições iniciais e as instituições) nos quais essas políticas interagiam”. Conseqüentemente, “o aconselhamento do Banco foi muito otimista sobre os efeitos benéficos da liberalização comercial para o crescimento no curto prazo” (IEG, 2006, p. xvi).

Os resultados foram obtidos a partir das observações de uma amostra de 45 países em desenvolvimento que liberalizaram suas políticas comerciais, 35 deles apoiados pelo Banco. O Brasil entra na mostra como um reformador independente do Banco, que promoveu uma reforma comercial gradual e de baixa intensidade, segundo os critérios da avaliação.⁷ Os resultados confirmam que as reformas comerciais foram muito significativas e extremamente rápidas, em particular comparadas ao notório gradualismo dos países desenvolvidos entre 1948-1979.⁸ **Quase a metade das reformas foi efetuada em até três anos.** As tarifas ponderadas dos reformadores caíram de 25%, em média, no momento inicial da reforma, cifra que o IEG (2006) reconhece estar subestimada, para apenas 7% cinco anos após. As barreiras não-tarifárias foram eliminadas de forma ainda mais espetacular.⁹

Adicione-se que essas reformas comerciais foram implementadas por alguns reformadores, em especial os clientes do Banco, acompanhadas de fortes valorizações da taxa de câmbio efetiva real,¹⁰ contrariando uma das condições prévias mais destacadas pelos teóricos das liberalizações: a necessidade de ser acompanhada por uma taxa de câmbio competitiva.

⁷ Esses critérios estão longe da unanimidade. A reforma da política comercial brasileira entre 1990-93 é vista como “radical” (pelo seu curto prazo e ações tomadas) em Veiga e Ventura-Dias (2004).

⁸ Em 1948, ocorreu a primeira rodada de negociações do GATT. A liberalização tarifária substancial dos países desenvolvidos foi consolidada em sucessivas negociações no GATT, mas o protecionismo não-tarifário persiste até os dias de hoje. O próprio IEG (2006) comenta que os EUA levaram cinquenta anos no pós-guerra para reduzir suas tarifas de uma média um pouco abaixo de 50% para a região de 7%.

⁹ Ver indicadores do protecionismo em IEG (2006, p. 37, tab. 4.2).

¹⁰ Ver indicadores econômicos em IEG (2006, p. 39, tab. 4.4).

Para os reformadores, o crescimento das importações foi substancial, em especial para os clientes do Banco.¹¹ Por outro lado, o crescimento das exportações foi muito modesto para o conjunto dos reformadores.¹² Os déficits em conta corrente dos reformadores apoiados pelo Banco, que já eram elevados no momento inicial das reformas (em torno de 4,4% do PIB), permaneceram assim (em torno de 4% do PIB). Os déficits dos reformadores independentes (um pouco mais de 2% do PIB antes das reformas) transformaram-se em superávits (pouco mais de 1% do PIB) na primeira década depois das reformas.

O IEG (2006) não salientou na sua avaliação que o crescimento das importações dos reformadores assistidos pelo Banco, ao não ser acompanhado de um *boom* exportador, deixou que estes países, com dívidas externas superiores a 90% do PIB, em média, continuassem fortemente endividados e vulneráveis às mudanças desfavoráveis no ambiente externo também depois das reformas.

O crescimento da renda *per capita* dos reformadores, que era inferior a 1% antes das reformas, passou a pouco mais de 2% depois das reformas (IEG, 2006, nota 11). Os reformadores independentes tiveram um melhor desempenho relativo. Note-se que este foi um período em que retornou um relativo equilíbrio macroeconômico ao conjunto dos países em desenvolvimento, com o fim de quase todos os regimes de alta inflação e da desordem macroeconômica, o que garantiria, por si só, maiores taxas de crescimento.

Em resumo, os reformadores aumentaram as importações rápida e significativamente, melhoraram moderadamente seu desempenho em termos de crescimento econômico, que era pífio antes das reformas, mas não conseguiram aumentar expressivamente, muito menos diversificar, as exportações. O objetivo principal e imediato das políticas de apoio do Banco aos reformadores era justamente elevar seu desempenho comercial. A hipótese implícita era que a expansão do comércio contribuiria para atingir o objetivo institucional maior do Banco de redução da pobreza, por meio do maior crescimento e da criação de empregos. A conclusão do IEG (2006) foi inequívoca ao analisar o desempenho econômico dos países que cumpriram satisfatoriamente as condicionalidades do Banco: *a liberalização comercial por si mesma não é capaz de gerar um melhor desempenho econômico.*

No tocante ao desempenho exportador da amostra, a receita do sucesso foi assim resumida pelo IEG (2006): com poucas exceções, foram países do Leste Asiático,¹³ onde as taxas de câmbio efetivas reais se desvalorizaram moderadamente e os déficits em conta corrente foram sendo reduzidos nos anos seguintes às reformas. Esses países foram, em regra, reformadores de “baixa intensidade” (China e Coreia do Sul foram classificados como reformadores de “alta intensidade”) e fizeram as reformas dos regimes de comércio exterior de forma “gradual” (exceto na Coreia do Sul, Filipinas e

¹¹ Ver crescimento das importações em IEG (2006, p. 141, tab. D5. 2b).

¹² Ver crescimento das exportações em IEG (2006, p. 142, tab. D5. 2c).

¹³ São apenas sete países do Leste Asiático na amostra: China, Indonésia, Coreia do Sul, Filipinas, Tailândia e Vietnã. China e Coreia do Sul, os grandes exportadores individuais deste grupo, não tomaram empréstimos relacionados ao comércio junto ao Banco.

Vietnã, onde teriam sido “rápidas”).¹⁴ Esses países registraram fortes ganhos de competitividade nas suas exportações de manufaturados entre 1982-85 e 2000-03, mas a diversificação dessas exportações foi mínima (ao nível de três dígitos da classificação SITC), ainda que tenha diminuído a concentração das exportações, medida pela participação das três rubricas maiores nas exportações totais.¹⁵ Exceto Filipinas, todos os demais registraram altos ganhos de valor adicionado nos manufaturados.

No conjunto da amostra, todos os reformadores registraram significativos ganhos de produtividade na produção manufatureira, mas poucos, em especial aqueles que alcançaram sucesso, conseguiram “conservar os frutos do seu próprio progresso técnico”, confirmando o alerta de Raul Prebisch, há quase sessenta anos atrás, sobre a importância de estudar as diferenças estruturais entre Centro e Periferia na absorção dos ganhos de produtividade.

O IEG (2006) destacou que o Banco deu pouca atenção às políticas seletivas para promover as exportações, justamente um dos ingredientes do sucesso dos países do Leste Asiático. O IEG (2006) reconheceu que o Banco simplificou e generalizou a experiência dos países do Leste Asiático para apoiar suas recomendações entre 1987-2001 (IEG, 2006, p. 91). Mas seriam as condições macroeconômicas inapropriadas (em especial, a valorização cambial), as respostas deficientes na capacidade de oferta e a subestimação dos fatores externos (acesso a mercados e evolução dos termos de troca) que explicariam em grande parte os fracassos.¹⁶

Além disto, o IEG (2006) notou que os aspectos relativos ao custo do ajustamento nas liberalizações e as ligações entre comércio e pobreza também receberam pouca atenção dos técnicos do Banco: “influenciados por uma leitura estreita das predições da teoria econômica: que removendo barreiras comerciais nos países em desenvolvimento aumentaria a demanda pelo seu abundante estoque de trabalhadores não-qualificados, bem como o emprego e os rendimentos desses trabalhadores” (IEG, 2006, p. 35).¹⁷

Feito este breve balanço sobre as evidências apresentadas sobre crescimento e comércio pelo IEG (2006), é forçoso reconhecer – a equipe de avaliação compreensivelmente admite com relutância que o debate continua em aberto – que os críticos da liberalização tinham levantado uma série de questões sobre as condições da obtenção da estabilidade macroeconômica, a trajetória da taxa de câmbio real, as políticas para promover as exportações, o desenho e a seqüência das reformas das políticas comerciais e o entorno internacional dessas políticas, que se revelaram muito mais pertinentes do que os técnicos do Banco admitiram durante a fase de implementação dessas reformas.¹⁸ O IEG (2006) apela para uma suposta convergência no debate: pesquisadores de ambos os lados do debate também concordam cada vez mais sobre a importância das especificidades nacionais e das instituições

¹⁴ Ver fatores que explicam as mudanças nas exportações em IEG (2006, p. 41, tab. 4.6). A classificação dos países segundo suas orientações nas reformas das políticas comerciais está no Apêndice D5.

¹⁵ As mudanças na concentração das exportações estão em IEG (2006, p. 41, tab. 4.5).

¹⁶ Encontram-se referências explícitas às crises financeiras da década de 1990 somente no estudo de caso da Indonésia, admitindo-se que o papel do Banco na crise foi controverso até nas recomendações sobre política comercial. Ver IEG (2006, Apêndice D7). Uma visão de economia política internacional, muito mais crítica do papel do Banco na Indonésia e na crise asiática de 1997-1998, encontra-se em: Wade (2002).

¹⁷ Os técnicos do Banco entrevistados coincidiram com a equipe avaliadora neste ponto. Ver Apêndice E6.

¹⁸ Ver sua resenha do estado do debate sobre comércio e crescimento no Apêndice B1.

em separar e analisar as várias políticas que afetam o comércio e o crescimento (IEG, 2006, p. 85). Banco não deve contar com o apoio dos seus críticos. Um dos mais respeitados, Dani Rodrik, classificou o programa de reformas institucionais do Banco de “absurdamente amplo e indiferenciado” e “demasiadamente insensível ao contexto e às necessidades locais” (Rodrik, 2002).

Com a entrada em funcionamento da OMC, em 1995, o Banco dispersou seus técnicos especializados em comércio pela instituição, refletindo a menor prioridade que o tema passava a gozar. Nessa segunda fase (1995-2000), os empréstimos relacionados ao comércio dirigiram-se, em sua maior parte, a apoiar a expansão da logística do comércio internacional para elevar a competitividade de seus clientes e facilitar sua integração às cadeias globais de produção.

O comércio internacional volta ao centro das atenções do Banco com o fracasso da Ministerial de Seattle em 1999 e o posterior anúncio da Rodada Doha em novembro de 2001. Lançada como uma “rodada do desenvolvimento” e vista pelos países em desenvolvimento como destinada a equilibrar os resultados da Rodada Uruguai, julgados pouco favoráveis, contemplou “revisionismos” na sua agenda (o reforço do tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento, por exemplo). Um renovado apoio do Banco aos temas do comércio internacional tornou-se novamente necessário, do ponto de vista dos países desenvolvidos, em especial como fonte de estudos e políticas comerciais alternativas aos prescritos pela Unctad.¹⁹ Daí, a nova ênfase do Banco em pesquisa, participação em fóruns de discussão e a promoção da OMC como uma instituição que promove os interesses dos países mais pobres.

Nesta terceira fase, a estratégia do Banco foi dupla: promover as vantagens de um sistema multilateral de comércio “reciprocamente aberto” e incentivar que os países em desenvolvimento incorporassem o comércio nas suas estratégias nacionais, em especial naquelas de redução da pobreza. Do ponto de vista da economia política internacional, ressalte-se o diagnóstico do IEG (2006) sobre as atividades do Banco relacionadas ao comércio no período 2001-2004:

Ainda que os objetivos das estratégias do Banco tenham sido relevantes, a instituição poderia ter definido mais claramente como as monitoraria e operacionalizaria. Parcialmente por causa das pressões dos doadores e outros interesses e pressões externos associados com o cronograma das negociações na OMC, o Banco colocou mais ênfase neste aspecto da estratégia (as vantagens de um sistema multilateral reciprocamente aberto, MFP) do que na operacionalização do comércio no âmbito dos países (IEG, 2006, p. 69-70).

A grande ironia é que a ênfase nas vantagens de um sistema multilateral de comércio “reciprocamente aberto” levou o Banco a denunciar enfaticamente o protecionismo residual dos países desenvolvidos no setor agrícola e a demandar sua abertura, reforçando os argumentos dos países em desenvolvimento e da Unctad neste particular. Procurou, talvez, pressionado por Organizações Não-Governamentais (ONGs) e países em desenvolvimento, compensar sua notória falta de atenção às questões de acesso aos mercados dos países desenvolvidos no período 1987-2001. O IEG (2006) não deixou de notar que estas denúncias contrastavam com os resultados de suas outras pesquisas, que

¹⁹ O trabalho fundamental que relançou a Unctad nas negociações comerciais da OMC como a grande promotora dos interesses dos países em desenvolvimento foi: Unctad. *A positive agenda for developing countries: issues for future trade negotiations*. Genebra: United Nations, 2000.

continuavam a defender que a liberalização **unilateral** seria altamente benéfica para os países em desenvolvimento e que os maiores ganhos na Rodada viriam da liberalização **Sul-Sul** (por sinal, dando-se em âmbito multilateral, beneficiaria em muito os países do Norte).

Vale dizer, a exigência de abertura comercial do mundo desenvolvido em agricultura, setor onde seu protecionismo residual é elevadíssimo, subscrita pelo Banco, dificultou a consecução de uma barganha mais favorável aos interesses ofensivos dos países desenvolvidos. As negociações multilaterais foram paralisadas e se iniciou uma corrida de vários membros rumo a acordos regionais, ameaçando a integridade do sistema multilateral, cuja manutenção era justamente um dos dois objetivos centrais do novo engajamento do Banco com temas relacionados ao comércio. Por outro lado, a Unctad, na sua reunião ministerial em São Paulo em 2004, aproveitou a ênfase nas vantagens da liberalização Sul-Sul para reavivar seu sistema de preferências globais entre países em desenvolvimento, que evita a liberalização multilateral. As questões em Acesso aos Mercados para os Produtos Não-Agrícolas (NAMA) e Serviços, nos quais os interesses ofensivos dos controladores e principais doadores do Banco são mais notórios, ficaram em segundo plano nas negociações internacionais. Além disso, essa dinâmica das negociações juntou os países em desenvolvimento em grupos negociadores que demandam concessões significativas dos desenvolvidos, um evento que não foi bem recebido em Cancun e Hong Kong pelos controladores do Banco, que têm um conceito bem diverso de “reciprocidade” (Presser, 2005).

Quanto a incorporar comércio nas estratégias nacionais de desenvolvimento, o IEG (2006) notou que significava coisas distintas para diferentes pessoas, dentro e fora do Banco. Sempre é bom lembrar que o tema da Unctad XI em São Paulo em 2004 foi justamente melhorar a coerência entre estratégias nacionais de desenvolvimento e os processos econômicos globais para facilitar o desenvolvimento, exatamente como propunha o Banco, mas com políticas substancialmente diferentes. Como sugerido acima, minimizar os custos do ajustamento nunca foi uma prioridade do Banco. Choques exógenos e fatores externos também nunca foram convenientemente incorporados, segundo o IEG (2006). O mesmo pode ser afirmado para os impactos das políticas comerciais na pobreza e na desigualdade da renda. O relatório afirma que o Banco agora admite examinar políticas estatais estratégicas para compensar as falhas dos mercados em informação e comunicação, como políticas complementares à liberalização, uma suposta evidência coletada pelo IEG (2006) de que o Banco passou a pregar políticas comerciais consensuais (IEG, 2006, p. 70).

Não à toa, o IEG (2006) nas suas recomendações finais clama por maior liderança intelectual e estratégica do recém-criado Departamento de Comércio do Banco para fornecer as diretrizes para que as equipes nacionais possam incorporar comércio nas estratégias nacionais de desenvolvimento.²⁰ O problema é que o abandono do enfoque macroeconômico da liberalização – por suas limitações, desvendadas nesta avaliação – gerou no próprio Banco uma proliferação de estudos dos efeitos microeconômicos das reformas comerciais sobre as empresas e as famílias, que serão dificilmente conciliáveis com a promoção de qualquer paradigma único. As agendas serão bem mais específicas

²⁰ O Departamento de Comércio do Banco foi criado em 2002, em resposta às novas necessidades geradas pela Rodada Doha.

para cada país. Como reconhece o IEG (2006), a evidência empírica acumulada é limitada, pouco conclusiva e não permite fortes generalizações.²¹

Na ausência de um forte paradigma intelectual desenvolvido no Banco para justificar uma ambiciosa rodada de liberalização por parte dos países em desenvolvimento, um leitor desavisado poderia pensar que as idéias heterodoxas da Unctad – gradualismo, não-reciprocidade, tratamento especial e diferenciado, ativismo seletivo, cooperação macroeconômica, fortalecimento do comércio Sul-Sul e maior flexibilidade na implementação das regras acordadas – finalmente estariam recebendo melhor acolhida nas negociações multilaterais em curso na OMC. Nada mais longe da verdade. Em setembro de 2005, Supachai Panitchpakdi, ex-diretor geral da OMC, tornou-se secretário-geral da Unctad. Desde então, tem se tornado cada dia mais evidente que se encontra em marcha uma tentativa de redução do escopo das atividades da Unctad pelos países desenvolvidos, sob a liderança do governo americano.²² Suprema ironia, no momento de sua maior fragilidade teórica e intelectual nas questões ligadas ao comércio internacional nos últimos vinte anos, o Banco Mundial pode obter sua maior vitória.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1991*. O Desafio do Desenvolvimento. Nova Iorque: Oxford University Press for the World Bank, 1991. (Edição em português distribuída pela Fundação Getúlio Vargas – FGV).

KHOR, Martin. Unctad mid-term review starts debate on its role, mandate. *TWN Info Service on WTO and Trade Issues*, May 09, 2006. Disponível em: <<http://www.twinside.org.sg/title2/twninfo408.htm>>.

PEET, Richard. *Unholy trinity*. The IMF, World Bank and WTO. New York, NY: Zed Books, 2003.

PRESSER, Mário F. A volta da “grande barganha”: as negociações na OMC às vésperas da Reunião Ministerial de Hong Kong. *Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, Campinas, Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais/IE/Unicamp, n. 5, jul./set. 2005. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/asp-scripts/boletim_ceri/boletim5.asp>.

PRESSER, Mário F. *Políticas macroeconômicas, restrição externa e reformas estruturais: um continente, duas visões*. Campinas, SP: Instituto de Economia/Unicamp, 1999.

RODRIG, Dani. Depois do neoliberalismo, o quê? Notas para o seminário promovido pelo BNDES, *Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo*, Rio de Janeiro, RJ, 12-13 de setembro de 2002.

STIGLITZ, Joseph E. *Globalization and its discontents*. New York, NY: W.W. Norton, 2001. Tradução em português *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Editora Futura, 2002.

VEIGA, Pedro da Motta; VENTURA-DIAS, Viviane. Brazil: the fine-tuning of trade liberalization. In: LENGYEL, Miguel F.; VENTURA-DIAS, Viviane (Ed.). *Trade policy and reforms in Latin America*. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2004.

WADE, Robert. US hegemony and the World Bank: the fight over people and ideas. *Review of International Political Economy*, v. 9, n. 2, p. 215-243, 2002.

²¹ IEG (2006, p. 12, tab. 2.1), Sumário das Questões sobre Desenho das Políticas.

²² O Grupo dos 77 e China, na reunião de avaliação do mandato da Unctad XI em maio de 2006, tiveram de expressar sua forte preocupação com a manutenção da orientação para o desenvolvimento e da integridade intelectual da Unctad, em especial quando desafia a sabedoria convencional. Ver, Khor (2006).

O COMÉRCIO, A POLÍTICA COMERCIAL E AS REGRAS INTERNACIONAIS:
COMO ENTENDER SEUS EFEITOS NA EQUIDADE SOCIAL E NA EQUIDADE DE GÊNERO? ¹

*Vivianne Ventura-Dias*²

O comércio, como a expressão mais aparente da integração econômica, tem suscitado sinceras preocupações dos movimentos sociais por seus efeitos diretos e indiretos na pobreza, na equidade social e na equidade de gênero. Da mesma forma, a Organização Mundial do Comércio (OMC), a guardiã dos princípios e regras que orientam a liberalização ampla dos mercados, tem inspirado movimentos globais de protesto. A visibilidade do comércio, em um contexto de fragmentação da produção, des-localização e re-localização constante de empregos pelas grandes empresas multinacionais, o transforma no principal responsável pelo crescimento das desigualdades tanto entre países, como ao interior dos mesmos. Pouco importa que as condicionantes impostas pela OMC às políticas econômicas dos países membros sejam muito menos exigentes e garantam um tempo de aplicação muito mais longo do que as que estão associadas aos empréstimos concedidos por agências financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI) ou o Banco Mundial. Ou que os efeitos da desvalorização cambial sobre os preços relativos de um país possam ser equivalentes ou superiores aos de uma modesta redução tarifária.³

Na realidade, as relações entre comércio, desigualdade e pobreza são ambíguas, não conclusivas. Em geral, as relações são indiretas, porque são intermediadas pelo desempenho dos mercados de bens e produtos, e dependem das instituições locais que, por um lado, informam as modificações de preços de bens e produtos aos agentes econômicos e sociais, e por outro, devem lhes permitir o acesso aos meios tecnológicos e financeiros para a tomada de decisões adequadas. Penso que, da mesma maneira que não existe uma relação simples entre comércio, crescimento de renda e geração de empregos, tampouco existe uma relação simples entre comércio, e os seus efeitos negativos em termos de aumento da desigualdade social e de gênero, e dos níveis de pobreza.

Cabe destacar que por mais antagônicas que possam ser as opiniões sobre os benefícios e os custos desse comércio, não existe uma só pessoa sensata que proponha o isolamento do país, e a ausência de intercâmbio com o exterior como alternativas para os efeitos deletérios da integração econômica. Ao contrário, com exceção de alguns profissionais que utilizam argumentos retóricos, com propósitos de proselitismo, existe hoje uma relativa convergência de opiniões entre analistas de comércio em que o comércio é condição necessária para o crescimento, porém não é uma condição

¹ Estas notas estão baseadas em um trabalho mais amplo, que foi preparado para a Rede Latino-americana de Comércio (LATN)- Brasil: "Os aspectos distributivos das negociações comerciais: o estado do debate no Brasil", disponível em: <<http://www.latn.org.ar>>, se apóiam também em documento preparado para o Sistema Econômico Latino-americano (SELA) *Las negociaciones de acceso a mercados de bienes y servicios en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*. Disponível em: <<http://www.sela.org>>.

² Pesquisadora da Rede Latino-americana de Política Comercial (LATN) – Brasil. Membro do Comitê Diretor da LATN.

³ Em 2005, o valor das transações comerciais mundiais de mercadorias (medido pelas exportações) ultrapassou pela primeira vez a marca de US\$ 10 trilhões, em valores correntes, elevando-se o comércio de bens e serviços a quase US\$ 12,5 trilhões. Apesar de expressivo, o valor total anual do comércio é uma fração do movimento diário estimado de recursos nos mercados financeiros, sendo quase equivalente ao movimento de um só dia no mercado de derivativos, por exemplo.

suficiente, e que políticas e instituições são fundamentais para transferir os impulsos positivos derivados do comércio ao resto da economia, ou para restringir os seus efeitos negativos.

Existem dois grandes obstáculos para um melhor entendimento dos efeitos do comércio sobre o bem-estar dos indivíduos, as desigualdades sociais, a igualdade de gênero e a pobreza. O primeiro reside na ausência de uma teoria capaz de interpretar as grandes mudanças na natureza do comércio que resultaram em um aumento das transações em insumos manufaturados (produtos intermediários), associadas à fragmentação da cadeia de valor na produção de bens de consumo final, como parte da reorganização internacional da produção. A segunda consiste na virtual impossibilidade de isolar os efeitos do comércio sobre o bem-estar dos agentes econômicos e sociais de efeitos que ocorrem simultaneamente, derivados de fatores internos (políticas macroeconômicas), ou sistêmicos (crises financeiras).

Assim mesmo, para a avaliação dos efeitos do comércio sobre a desigualdade social e de gênero, e sobre a pobreza, é importante separar dois aspectos interligados do comércio e da política comercial. O primeiro se refere à abertura comercial e aos efeitos da nova concorrência dos produtos importados na produção e no emprego no país. O segundo aspecto se refere à expansão comercial, ou ao crescimento das exportações com base em uma determinada especialização produtiva de cada país. Embora os dois aspectos estejam intimamente relacionados, os efeitos distributivos são distintos, porque os setores e agentes envolvidos não são os mesmos.

A teoria normativa de comércio justifica a adoção de uma política de abertura comercial pelos ganhos decorrentes de maior eficiência produtiva e do aumento de bem-estar para os consumidores, mas reconhece que esses ganhos não são equitativamente distribuídos entre os fatores produtivos: terra, trabalho e capital. Embora o incremento do comércio incida positivamente na economia como um todo, nem todos os setores e nem todos os fatores serão beneficiados da mesma maneira, dependendo, em cada país, da escassez relativa dos fatores e da intensidade com que são utilizados na produção de um dado bem. Problemas distributivos ocorrem porque as mudanças na estrutura produtiva de um país, provocadas pela exposição da produção interna à concorrência dos mercados internacionais, alteram a demanda pelos serviços dos fatores produtivos. A liberalização resulta em realocação de empregos em benefício das indústrias que experimentam aumento de demanda e em detrimento das que sofrem perdas de mercado, como resultado da concorrência externa. Uma maior abertura ao comércio deverá incidir nos preços dos fatores a partir das mudanças nos preços dos produtos que utilizam esses mesmos fatores mais (ou menos) intensamente em sua produção.

A teoria estática do comércio propõe que as desigualdades entre as rendas do fator escasso e as do fator abundante deveriam diminuir com a abertura ao comércio. Na ausência de políticas que alterem o sistema de incentivos, o comércio deveria sempre beneficiar os produtos em cuja produção o recurso em abundância no país é utilizado mais intensamente. Portanto, com o aumento das transações comerciais, a participação da renda do fator abundante nos ganhos do comércio deveria melhorar. O comércio deveria, então, contribuir para a diminuição da pobreza, e redução da desigualdade da renda entre capital e trabalho, ou entre trabalhadores mais e menos qualificados. Essas conclusões são, porém válidas sempre e quando forem respeitadas as hipóteses de base dos modelos, que são muito

restritivas no que se refere às estruturas dos mercados de bens e fatores, ao acesso à tecnologia de produção, ao pleno emprego dos fatores, antes e após a abertura ao comércio.⁴ Além disso, a economia política implícita nos modelos de comércio assume um Estado benévolo e neutro, e total passividade dos agentes econômicos. Na realidade, os agentes econômicos são perfeitamente capazes de avaliar os custos e benefícios das políticas comerciais, de definir suas preferências ante essas políticas, e de buscar os meios para influenciar os formuladores de políticas. O Estado, por outro lado, está longe de ser neutro quando introduz alterações no regime de proteção à produção local.

A teoria do comércio não é adequada para analisar as grandes mudanças estruturais pelas que tem passado o comércio ao longo das últimas décadas (Krugman, 1995). De fato, embora a evidência empírica seja muito fragmentada, as características atuais do comércio internacional, com o crescimento das transações em produtos intermediários, a forte similaridade nas estruturas produtivas dos países, sub-contratação internacional e formação de cadeias produtivas internacionais integradas que são coordenadas por grandes empresas multinacionais, e uma íntima relação entre comércio e investimento estrangeiro, colocaram em xeque muitas das hipóteses de base dos modelos de comércio de composição fatorial. (Ventura-Dias, 2003). A literatura tem enfatizado que, diferentemente da forma simples de especialização entre indústrias, a especialização no comércio atual se dá em atividades produtivas no interior de uma dada indústria. Embora essas atividades utilizem capital e trabalho (qualificado e não-qualificado) com distintas intensidades, as conseqüências para o emprego e a renda são distintas do que predizia a teoria tradicional. Por exemplo, Feenstra e Hanson (1996) indicaram que as atividades transferidas dos países industrializados para os países em desenvolvimento podem ser menos intensivas em trabalho qualificado do que as que permanecem naqueles países. Entretanto, são mais intensivas em trabalho qualificado do que a média das atividades industriais nos países em desenvolvimento. A transferência de atividades, mediante a sub-contratação entre empresas ou de transações entre empresas do mesmo conglomerado, (comércio intra-firma), aumenta a demanda por trabalho qualificado tanto no país industrializado como no país em desenvolvimento. Portanto, podem aumentar as desigualdades salariais entre os trabalhadores qualificados e os menos qualificados, tanto nos países que são abundantes em trabalho especializado como naqueles em que o mesmo é escasso.

Nas décadas de 1960 e 1970, quando os países da Ásia oriental iniciavam a expansão de suas exportações de manufaturados intensivos em trabalho pouco qualificado, se observou uma acentuada diminuição da brecha salarial entre trabalhadores qualificados e não-qualificados, conforme propunha a teoria do comércio. O mesmo não aconteceu nos países da América Latina, ao final da década de 1980 e início de 1990, quando se integraram ao comércio internacional de manufaturas. Nesse período, as exportações latino-americanas de manufaturados tiveram de enfrentar a concorrência dos produtos chineses e indianos, países com dotação similar de fatores que os latino-americanos, nos mercados internacionais. Wood (1997) sugeriu que o aumento da oferta de este grupo de bens no mercado mundial deprimiu os seus preços e, conseqüentemente, a renda dos fatores produtivos diretamente envolvidos. Pressionados pela concorrência internacional, os países latino-americanos teriam

⁴ Entre outros supostos, os modelos requerem que, no interior dos países, os fatores produtivos possam se mover rapidamente entre indústrias, sem custo, e com plena informação dos mercados, que exista relativa imobilidade dos fatores entre países e que os bens produzidos sejam homogêneos, entre outras condições. Além de assumir mobilidade instantânea dos fatores entre indústrias, também assume concorrência nos mercados de bens e de fatores, para que os preços dos produtos sejam iguais aos seus custos de produção, e os fatores sejam remunerados à sua produtividade marginal.

procurado desenvolver vantagem comparativa na produção de bens com maior conteúdo de trabalho de qualificação intermediária, resultando no aumento da demanda por esses trabalhadores e em uma maior dispersão dos salários latino-americanos.

Em um contexto de forte concorrência tecnológica internacional, o comércio pode ter efeitos distributivos mesmo quando não são observadas mudanças significativas entre os preços dos bens intensivos em trabalho especializado e os que são intensivos em trabalho não-especializado. Por exemplo, a importação de bens de capital, incorporando tecnologias intensivas em trabalho mais qualificado, altera a estrutura de demanda de trabalho favorecendo os trabalhadores mais qualificados, menos abundantes no país. Nos modelos tradicionais, a mudança no processo produtivo é decorrência de alterações nos preços dos fatores, enquanto que, no contexto de concorrência internacional, a adoção de processos mais intensivos em trabalho especializado e em capital pode ser determinada por fatores externos, sem que exista aumento de preço do fator abundante.

É importante destacar que, diferentemente do que propunha a teoria tradicional de comércio, os efeitos distributivos sobre o emprego e o salário, gerados pela natureza complexa do comércio atual, não se limitam ao processo de liberalização comercial, mas abrangem o comércio em si. Ou seja, as conseqüências em termos de desemprego e distribuição de renda podem ser permanentes. Reiterando, embora a teoria do comércio aceite que o processo de abertura pode resultar em perdas para setores produtivos e indivíduos, essas perdas são consideradas transitórias, em um período durante o qual o trabalho e o capital são específicos de indústrias, e conseqüentemente têm baixa mobilidade para migrar das indústrias em processo de contração para as que estão se expandindo. No médio e no longo prazo, porém, quando a mobilidade interindustrial dos fatores produtivos é plena, o comércio deixa de destruir empregos para começar a criá-los, e a brecha salarial entre trabalhadores qualificados e pouco qualificados deve se reduzir. Entretanto, o padrão atual da concorrência internacional, decorrente de as inovações nas comunicações e transportes e de transformações estruturais das economias que determinaram forte convergência nos padrões de produção e consumo entre países, alterou a dinâmica de ajuste entre comércio, emprego e salário. Essas novas transformações abrem várias questões sobre as conseqüências da expansão do comércio para o emprego, a desigualdade salarial, e a luta contra a pobreza.

Não resta dúvida que qualquer política comercial que se expressa em termos de maior ou menor proteção comercial, é deliberadamente redistributiva, porque a introdução, o aumento, a redução ou a eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias repercutem nos preços de produtos e fatores, ou seja, no sistema de incentivos da economia. O objetivo é intencionalmente de introduzir modificações nos preços de bens e fatores para induzir uma movimentação dos recursos locais para aumentar a eficiência no seu uso.

Existe, assim, consenso entre economistas de que o comércio origina “ganhadores e perdedores” e de que existem razões econômicas para que os “ganhadores” compensem setores e grupos sociais pelos seus prejuízos. Da mesma maneira, existe certo consenso sobre a importância de fatores institucionais e organizacionais para que se dê uma distribuição mais equitativa dos ganhos e perdas derivadas do comércio. Permanecem, porém, fortes desacordos com relação ao tipo de instituições e organizações que são necessárias, assim como ao tipo de instrumentos adequados para a

compensação das perdas. Além disso, embora a teoria normativa aceite o princípio compensatório, a literatura é cuidadosa em não propor compensações a indivíduos e a setores que impeçam os ajustes na alocação dos recursos entre indústrias, no médio e longo prazo.

O próprio princípio compensatório envolve questões éticas mais profundas. Uma sociedade na qual somente uma parte se beneficia da expansão comercial, sendo que a magnitude dos ganhos é de tal ordem que lhe permite comprar a anuência do setor que arca com os prejuízos, dificilmente poderá compor o que John Rawls chamou de “uma associação humana bem ordenada” (Rawls, 1971/1999).⁵ Nos modelos normativos de comércio, essa situação não ocorre porque a desigualdade na distribuição da renda entre os fatores é um fenômeno transitório, de curto prazo, e o Estado é concebido como um “ditador benevolente”, capaz de formular e executar a política comercial do ponto de vista técnico, sem favorecer grupos de interesses organizados.

Ravi Kambur (2001) resumiu as grandes divergências entre os economistas convencionais, por um lado, e os setores sociais preocupados com os efeitos distributivos do comércio em três grupos: grau de abstração, horizonte de tempo e estrutura de mercado e de poder. A teoria de equilíbrio implícita na avaliação do impacto distributivo da política comercial, a partir dos modelos de comércio, opera com categorias muito abstratas, um horizonte de médio a longo prazo, e estruturas de mercado (de bens e de fatores) concorrenciais, nos quais inexistem relações de poder e ações estratégicas. A teoria de comércio se refere à distribuição dos benefícios do comércio entre categorias abstratas consideradas como fatores produtivos, ou seja, entre as rendas do capital, da terra, e do trabalho. A literatura de comércio reconhece que a liberalização comercial provoca ganhos, mas também danos. Considera, porém que os danos são de curto prazo, enquanto que no longo prazo os ganhos terão mais visibilidade. As políticas devem mitigar os custos do processo de abertura, favorecendo o ajuste dos setores prejudicados à nova situação de preços, e à concorrência internacional, sem abandonar o objetivo básico da abertura a mais comércio. Assim mesmo, a economia convencional permite uma avaliação positiva das conseqüências distributivas das políticas comerciais porque assume a existência de mecanismos concorrenciais eficazes nos mercados de bens e de fatores.

As mudanças nas dimensões de agregação, horizonte de tempo e estruturas de mercados incidem nas conclusões sobre as relações entre comércio internacional, equidade social e pobreza. Para os setores mais vulneráveis, o curto prazo é crítico, porque seus ativos líquidos não lhes permitem fazer a transição para a fase expansiva da economia, que deveria ocorrer no médio prazo, segundo a visão otimista da teoria de comércio.⁶ Além do mais, seus conhecimentos e capacidades podem não ser demandados pelas indústrias em crescimento, porque a concorrência nos mercados de bens e fatores é imperfeita, seja porque os mercados estão segmentados por uma infra-estrutura deficiente, seja porque existe poder monopólico, seja porque existe monopsonio das empresas.

Para uma análise mais detalhada dos efeitos do comércio nas pessoas, a unidade de análise deve ser mais concreta, e uma maior atenção deve ser dada aos problemas de curto prazo.⁷ A alteração

⁵ O consenso social sobre a distribuição do produto social é um dos pilares de uma sociedade bem ordenada.

⁶ Parodiando Keynes, Kambur (2001, p. 10) diz que **no curto prazo** os pobres podem estar mortos.

⁷ Winters (1999) propõe a unidade familiar de produção e consumo para analisar os efeitos amplos do comércio na redução da pobreza.

nos preços de produtos e fatores incide nas condições de concorrência no mercado nacional e, portanto na renda de trabalhadores e consumidores. As novas condições de concorrência no mercado local e o regime de incentivos associado beneficiam algumas empresas e prejudicam outras e seus efeitos se refletem nas pessoas físicas, na sua dupla capacidade de trabalhador-produtor e de consumidor, determinando efeitos que podem ser contraditórios.⁸ Por exemplo, o ingresso no país de bens de consumo mais baratos beneficia o trabalhador, como consumidor, mas, ele ou ela pode perder o emprego, se a empresa na qual trabalha for menos competitiva que as entrantes estrangeiras. O emprego perdido na empresa que sofre a concorrência estrangeira pode ser compensado por empregos criados em empresas exportadoras, embora o perfeito cruzamento entre o emprego perdido e o emprego criado demande tempo para a criação de capacidades compatíveis. Problemas de informação, capacitação, mobilidade física, entre outros, impedem que no curto prazo, a expansão do setor exportador absorva a mão-de-obra dispensada pela contração do setor produtivo que compete com as importações liberadas.

No interior das unidades familiares, a política comercial também incide no aumento (ou diminuição) do trabalho reprodutivo, em uma capacidade que afeta principalmente, embora não exclusivamente, às mulheres, no âmbito da economia do cuidado, não monetizada.⁹ Pela via do emprego e pelas relações intra-familiares, a liberalização comercial incide também sobre os níveis de pobreza, embora a direção dos efeitos e a própria relação de causalidade sejam ambíguas.¹⁰

Existe uma extensa literatura sobre o tema de comércio e gênero que documentou o crescimento da demanda pelo trabalho feminino como consequência da expansão da produção global e do comércio.¹¹ Mais recentemente, alguns trabalhos se aventuraram a investigar os impactos das negociações comerciais nas relações de gênero (Salvador, 2003; Parada; Morales, 2005). A escassez de dados faz com que os estudos ainda sejam muito descritivos, baseados em informação estatística parcial e descontínua que não permite inferir com rigor, as tendências futuras dos problemas identificados (empregos precários, impactos da difusão tecnológica, tendências setoriais de emprego etc.). Na América Latina, a importância econômica das mulheres em atividades relacionadas com o comércio externo permanece ignorada. Apesar dos esforços de pesquisa na região, não se conhece a magnitude dos efeitos da liberalização do comércio, assim como da expansão das exportações nas mulheres e nas relações de gênero. Em grande parte, isso se deve à qualidade da informação estatística sobre o mercado de trabalho (estrutura de emprego, salários, nível educacional dos trabalhadores e das trabalhadoras) que nem sempre se encontra desagregada por sexo, e principalmente pela ausência de informação estatística sobre o processo de decisão interno à unidade familiar, e a ausência de estudos sistemáticos sobre a esfera do cuidado.

⁸ A política comercial também tem uma dimensão fiscal que pode atingir a unidade familiar, por recortes nos gastos sociais.

⁹ Embora o mercado possa fornecer bens e serviços para satisfazer a maior parte das necessidades humanas, a reprodução da força de trabalho ainda depende de bens e serviços que são produzidos no interior da unidade familiar, em geral (mas, não exclusivamente) por trabalho feminino não-remunerado, em atividades que não são computadas no conjunto de atividades econômicas Produto Interno Bruto (PIB). A economia do cuidado engloba atividades de atenção a outros, que incluem as que são prestadas no interior da unidade familiar, mas também trabalhos comunitários, cuidados aos mais velhos e doentes. Parte da economia do cuidado corresponde a atividades remuneradas, mas também nas atividades monetizadas (enfermagem, assistência social, entre outros), predomina o trabalho feminino. O conceito de economia do cuidado é ainda impreciso (ver, Elson, 1999).

¹⁰ Para referências bibliográficas mais detalhadas, ver Ventura-Dias (2005).

¹¹ Ver a excelente revisão da literatura feita por Thorin (2001).

Com efeito, os estudos sobre o impacto das políticas econômicas na equidade de gênero serão necessariamente incompletos se não incluem a dinâmica das relações intra e extra unidades familiares. O melhoramento do bem-estar das mulheres requer que elas adquiram uma maior autonomia econômica para poder transformar a situação de subordinação e baixa capacidade de eleger e decidir, dentro e fora de seu lar.¹² Devido às atividades que as mulheres exercem simultaneamente nas esferas produtiva e reprodutiva, as pesquisas devem procurar integrar as duas esferas, porque é na economia do cuidado que se retroalimentam as relações de gênero, enquanto relações de poder e de subordinação entre homens e mulheres. O trabalho analítico nos estudos de gênero se complica por ser necessariamente interdisciplinaria, uma vez que deve conjugar conhecimentos da área de comércio, economia do trabalho e economia da unidade familiar.

A relação entre o comércio e a pobreza é também complexa e difícil de ser capturada em um modelo simples, porque muitos efeitos são indiretos, por exemplo, pela via do mercado de trabalho, e dos padrões de consumo.¹³ McCulloch; Winters; Cirera (2001) definem três caminhos pelos quais a liberalização comercial pode ocasionar efeitos diretos na pobreza: (i) preços, sendo que o efeito direto nos índices de pobreza vai depender se as famílias pobres são consumidoras líquidas ou produtores líquidos do produto que teve o seu preço alterado e se a mudança de preços é transmitida ao produtor pobre (canais de distribuição); (ii) empresas, por meio dos impactos nos lucros e por decorrência, no emprego e nos salários; e (iii) impostos e gastos públicos.

O comércio pode influenciar a melhoria nos índices de pobreza, por meio do impacto sobre o crescimento econômico, muito embora as relações entre um e outro continuem a ser um tema controvertido na literatura. A literatura destaca, porém, que uma liberalização que favoreça a redução da pobreza deve estar acompanhada de políticas públicas de apoio à integração da população mais pobre às instituições de mercado, principalmente da população rural. Entre os mecanismos propostos estão: (i) canais para uma distribuição eficiente que assegure que os pobres recebam os benefícios dos novos incentivos e que lhes facultem acesso aos insumos importados; (ii) acesso aos ativos (capital físico, humano e social) para permitir respostas de oferta efetivas às novas oportunidades abertas pela demanda externa; e (iii) redes de segurança para proteger os agentes que podem ser levados à pobreza, ou cair na pobreza externa, como consequência da liberalização comercial.

A liberalização comercial pode alterar a natureza do risco e da incerteza que as famílias pobres enfrentam, ao remover a proteção à produção agrícola, por exemplo, e submeter unidades produtivas vulneráveis a choques externos. A capacidade de lidar com o risco e a incerteza da integração econômica vai depender da criação pelos governos de redes de proteção social.

Da mesma maneira, o campo das relações entre comércio e equidade de gênero é mediado pelas relações entre comércio e crescimento, comércio e mercado de trabalho, comércio e preços. São escassos os trabalhos que analisaram os impactos da liberalização do comércio nas assimetrias de gênero no Brasil. Castilho e Guedes (2002) se referem à concentração dos estudos nas questões da

¹² A expressão em inglês *empowerment* não tem uma boa tradução em português, e se utiliza uma tradução literal (empoderamento). Curiosamente, o termo se inspira em conceitos da pedagogia do oprimido desenvolvido por Paulo Freire (conscientização).

¹³ Para uma análise da pobreza e a agenda de negociações comerciais do Brasil, ver Pereira e Lopes (2005).

segmentação do emprego feminino, da fragilidade dos postos de trabalho assumidos pelas mulheres e da dupla jornada de trabalho, uma vez que o trabalho reprodutivo, não-monetizado, ainda é executado predominantemente por mulheres.

Os esforços das/dos pesquisadoras/res têm se voltado para a construção de uma metodologia de análise que possa incorporar os dois grandes componentes do trabalho feminino: (i) o trabalho reprodutivo composto pelas atividades de manutenção e reprodução da família ou da comunidade (economia do cuidado), podendo incluir atividades de subsistência; e (ii) trabalho produtivo, composto pelas atividades que produzem renda monetária, (ou não-monetária, quando realizado em um negócio familiar). Por razões oportunistas (falta de dados e de um *corpus* analítico estruturado), as análises se baseiam somente no emprego formal das mulheres, para a pesquisa dos efeitos do comércio na discriminação salarial, ou por tipo de ocupação. Segundo Castilho e Guedes (2002, p. 17), a maioria dos trabalhos que relacionaram gênero e abertura comercial se concentrou “nos efeitos sobre a inserção feminina no mercado de trabalho, em particular, na precariedade dos postos de trabalho ocupados por mulheres e o quanto esse contingente populacional tem servido como ‘variável de ajuste’ dentro da economia brasileira.” Outros trabalhos estão orientados para o impacto da expansão do comércio com base na flexibilidade no volume do emprego e no tempo de trabalho, que é garantido pela oferta de mão-de-obra feminina.

Uma agenda de pesquisa para estudos empíricos sobre os efeitos da liberalização (unilateral ou negociada mediante acordos de longo alcance) e da expansão comercial, sobre a pobreza, a equidade social e a equidade de gênero, deve partir do contexto latino-americano, e em especial, do contexto brasileiro, de elevada concentração de renda, ativos e oportunidades entre classes econômicas, raças e gênero.¹⁴ A natureza dos impactos do comércio nas empresas, unidades familiares e nos proprietários de recursos produtivos será determinada pelo acesso relativo dos agentes econômicos a bens, serviços e oportunidades de mercado, assim como pela existência e funcionamento de instituições para a coordenação das ações de agentes e mercados. Fatores sistêmicos junto com características individuais como grupo de renda, sexo e raça, definem a maneira pela qual o comércio e a política comercial impactam os agentes econômicos. Existe uma dimensão de gênero que corta transversalmente classes econômicas e sociais, e grupos étnicos, assim como existem dimensões de classe e raça que são transversais às relações de gênero.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. *Brazil, inequality and economic development*. V. 1, Policy Report. 2003. Disponível em: <[http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/d29684951174975c85256735007fef12/6bdf1e43f71565785256df2005afa04/\\$FILE/Brazil%20Inequality%20Report_Main_doc.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/d29684951174975c85256735007fef12/6bdf1e43f71565785256df2005afa04/$FILE/Brazil%20Inequality%20Report_Main_doc.pdf)>.

BANCO MUNDIAL. *World development report 2006 - equity and development*. Washington, D.C.: The World Bank/Oxford University Press. 2005. p. 197. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>.

CASTILHO, Marta; GUEDES, Moema. *Comercio y género: o caso brasileiro*. Red Internacional de Género y Comercio/Capítulo Latinoamericano. 2002. Disponível em: <<http://www.generoycomercio.org>>.

¹⁴ No Brasil, cor e gênero são dois atributos que explicam uma grande parte das desigualdades de renda, nessa ordem: cerca de 12% das desigualdades de renda são resultados das desigualdades raciais (Banco Mundial, 2003).

- ELSON, Diane. *Gender budget initiative – background papers*. Commonwealth Secretariat, 1999. Disponível em: <<http://www.undp.org/gender/CD-Gender-and-Budgets-2004/Budgets%20CD%20section%203/3.1%20gender%20neutral%20gender%20blind.pdf>>.
- FEENSTRA, Robert; GORDON, Hanson. Global production sharing and rising inequality: a survey of trade and wages. *NBER Working Paper*, 8372, Jul. 2001. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w8372>>.
- FEENSTRA, Robert; GORDON, Hanson. Globalization, outsourcing and wage inequality. *NBER Working Paper*, 5424. Jan. 1996. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w5424>>.
- KAMBUR, Ravi. *Economic policy, distribution and poverty: the nature of disagreements*. Jan. 2001. Disponível em: <<http://www.people.cornell.edu/pages/sk145/>>.
- KRUGMAN, Paul. Increasing returns, imperfect competition and the positive theory of international trade. In: GROSSMAN, Gene; ROGOFF, Kenneth (Org.). *Handbook of international economics*. Amsterdam: Elsevier. 1995. p.1243-1277. (Handbooks in economics, v. III).
- MCCULLOCH, Neil; WINTERS, L. Alan; CIRERA, Xavier. *Trade liberalization and poverty: a handbook*. Paris: Centre for Economic Policy Research (CEPR), 2001.
- PARADA, Soledad; MORALES, César. *Los efectos del TLC entre Ecuador y Estados Unidos en las mujeres rurales ecuatorianas*. Santiago de Chile: Cepal/Unidad de Desarrollo Agrícola, 2005. Disponível em: <<http://www.eclac.org>>.
- PEREIRA, Lia Valls; LOPES, Mauro de Resende. *O tema da pobreza na agenda de negociações comerciais do Brasil*. [s.l.: s.n.], 2005.
- RAWLS, John. *A theory of justice* (revised edition). Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971/1999.
- SALVADOR, Soledad. *Comercio de servicios y género: hipótesis e interrogantes para un marco de análisis*. [s.l.: s.n.], Mar. 2003. Mimeografado.
- THORIN, Maria. *The Gender dimension of globalisation: a review of the literature with a focus on Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: Cepal/División de Comercio Internacional e Integración, 2001. (Serie Comercio Internacional, n. 17). Disponível em: <<http://www.cepal.org/comercio>>.
- VENTURA-DIAS, Vivianne. *Impactos de los acuerdos de comercio en la equidad de género: el estado del debate en América Latina*. Red Latinoamericana de Política Comercial, 2005. Disponível em: <<http://www.latin.org.ar>>.
- VENTURA-DIAS, Vivianne. *What can we say about trade and growth when trade becomes a complex system?* Cepal (LC/L.1898-P). Santiago do Chile: Cepal, 2003. (Serie Comercio Internacional, n. 27). Disponível em: <<http://www.eclac.org/comercio>>.
- WINTERS, L. Alan. Trade and poverty: is there a connection? In: NORDSTRÖM, Håkan; WINTERS, L. Alan (Org.); BEN-DAVID, Dan (Ed.). *Trade, income disparity and poverty*. Geneva: WTO: 43-69, 1999. (Special Studies, n. 5).
- WOOD, Adrian. Openness and wage inequality in developing countries: The Latin American challenge to East Asian conventional wisdom. *The World Bank Economic Review*, v. 11, n. 1, p. 33-57, 1997. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/research/journals/wber/revjan97/pdf/article~3.pdf>>.

*Andrés Ferrari*¹

*André Moreira Cunha*²

Cuando aún está fresca la tinta usada en la firma del Tratado sobre el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) acordado entre la Argentina y Brasil en 1º de febrero de 2006, la aparición del conflicto del gas boliviano y la empresa brasileña Petrobras, nuevamente abre grandes interrogantes sobre la viabilidad de una integración hemisférica. Si el MAC, se podría afirmar, puso fin a la crisis más profunda que el Mercosur sufría desde que en 1985 los ex Presidentes Alfonsín y Sarney iniciaron los diálogos argentino-brasileños, la disposición del Presidente Morales sobre las reservas de gas, genera más incertidumbre y nuevos desafíos que el bloque debe resolver.

La naturaleza de ambos conflictos es diferente. Una trata de la relación difícil entre los dos miembros principales; la otra, plantea la insatisfacción de los socios menores en un proceso de integración regional que no les revela sus beneficios por participar en él. El impasse argentino-brasileño fue el resultado final de una serie de conflictos que afectan la relación bilateral desde enero de 1999, tras la devaluación de la moneda brasileña, el real. Es decir, las contrariedades llevaban siete años; y si no fueron mayores fue por la tremenda conmoción sociopolítica que vivió la Argentina desde el 19 y 20 de diciembre de 2001 cuando la gente literalmente echó al Presidente De la Rúa del máximo cargo al ritmo furioso de los golpes de cacerolas. Luego de un crítico 2002, la Argentina pasó a recuperar su economía en gran estilo de la prolongada debacle 1998-2001 y es en momentos en que crece a tasas bien superiores a las brasileñas que, nuevamente, un acuerdo a escala presidencial evita el deterioro fatal del Mercosur. Es en este marco, brevemente descrito, que la Argentina y Brasil sellan un nuevo acuerdo económico-comercial.

Pero las dudas sobre el futuro del bloque regional subsisten. A diferencia de las disputas pasadas entre los dos socios mayores del Mercosur, los conflictos actuales presentan nuevos rasgos que merecen ser destacados. Por un lado, la irrupción en los reclamos de los dos países de menor envergadura, Uruguay y Paraguay, que hasta el momento se habían expresado poco, quiebra la dinámica argentino-brasileña que le era característica al bloque. Dada la magnitud con que los “dos pequeños” han expresado su malestar, se abre un interrogante con respecto a cómo fluirán las relaciones internas a partir de ahora. De igual forma, el nexo entre la Argentina y Brasil puede modificarse por otro hecho significativo: la incorporación a lo largo de 2006 de Venezuela como Estado parte en el Mercosur, que se suma a los demás países suramericanos que se han acercado al bloque (Chile, Bolivia, Colombia) en distintas formas. Por envergadura económica, importancia como fuente energética y por su polémica relación con EE.UU., la incorporación de Venezuela implica un sacudón al Mercosur con un desenlace impredecible. Sobre esta dimensión de la actual dinámica de integración

¹ Doutorando em Economia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). E-mail: andres@ppge1.ppge.ufrgs.br

² Professor do Departamento de Economia da UFRGS e Pesquisador do CNPq. E-mail: amcunha@hotmail.com

en América del Sur, se presenta la cuestión boliviana. Y con una particularidad: si fundamentalmente sólo afecta a un miembro, éste es el poseedor de la economía principal. Por eso, en verdad, todos estos temas sólo ponen al descubierto que el Mercosur falla en su centro neurálgico que es la relación Argentina-Brasil que precisa esclarecerse para que el futuro del acuerdo regional obtenga un camino más previsible sin estar sujetos a continuos temblores que hagan temer su viabilidad, y que permita a los demás socios visualizar que también pueden beneficiarse con la integración.

1 EL DESPERTAR VIRULENTO DE LOS SOCIOS MENORES: ENOJOS URUGUAYOS Y PARAGUAYOS

Los paraguayos han sido los más calmos. No obstante, miembros de su gobierno han protestados contra los dos grandes. Por ejemplo, el senador Carlos Balmelli, ex vicepresidente y ex titular del Congreso se mostró a favor de que Paraguay y Uruguay intenten desprenderse del “corset” que les impone el Mercosur con sus “frecuentes trabas”, y busquen alternativas fuera del bloque,³ mientras que la Unión Industrial paraguaya afirmó que la inserción en el bloque fue más perjudicial que beneficiosa. La aspereza paraguaya se vincula con las declaraciones por parte de funcionarios del gobierno de Uruguay de que su país pretende firmar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con EE.UU. Los uruguayos sostienen que evitarían los aranceles estadounidenses a las carnes. Pero más que eso, los uruguayos proclaman que ellos deben diseñar una estrategia de país que les compense fuera del bloque los perjuicios que le ocasionan los países más grandes.

A esta polémica se suma el conflicto de Uruguay con la Argentina por causa de la intención de que se instalen dos grandes fábricas de celulosa en la orilla oriental del río Uruguay que separa ambos países. Los habitantes de Gualeguaychú, ciudad argentina, se han movilizado fuertemente contra la contaminación que dichas fábricas emitirían, cuando comiencen a funcionar a partir de mediados de 2006, por medio de corte de rutas y otras formas de protestas. En Uruguay el conflicto adquirió ribetes de “causa nacional” y el Presidente Tabaré Vázquez ha recibido el apoyo de todas las expresiones políticas. En Argentina, finalmente, se convirtió en un tema gubernamental y el Presidente Kirchner llevó el caso a la Corte Internacional de La Haya. En respuesta, Vázquez pretende realizar una pequeña gira por la región para explicar la posición uruguaya. ¿Qué se puede decir de este conflicto? Que los argumentos ambientalistas, según informes técnicos, son tanto válidos como inválidos como explicación de las reacciones en ambas orillas. Algunas evidencias apuntan a que la instalación de estas plantas contaminarían al Río Uruguay, generando mortandad de peces y liquidando el turismo en la región. Pero, por otro lado, aún siendo así, otros hechos debilitan la legitimidad de la Argentina en reaccionar ante cuestiones ambientales. Por ejemplo, un reciente estudio realizado por Freplata – organismo ambiental binacional rioplatense – evidencia la contaminación record del Río de la Plata.⁴

³ “Paraguay tiene que tener su propia política exterior, debe buscar mercados que le convienen y atender sus propios intereses. La integración es válida cuando beneficia a todos los miembros, pero hoy claramente solo a los socios mayores” dijo a la agencia ANSA. El diario ABC dijo que Paraguay “debe buscar zafarse de la explotación del Mercosur”. Y que, con Uruguay, ambos están “atrapados en el Mercosur, supeditados a los intereses proteccionistas de sus vecinos”. Clarín, “Paraguay también advierte”, Buenos Aires, 14/01/2006.

⁴ “El informe contenía tres conclusiones categóricas respecto a ese ‘recurso compartido’ entre Buenos Aires y Montevideo: a) que Uruguay había revertido la contaminación de origen cloacal que se había expresado en sus costas hace una década; b) que la costa de Buenos Aires había alcanzado en ese mismo tiempo y hasta la actualidad niveles de contaminación similares al Riachuelo y el Río de la Plata; c) que la casi totalidad de la contaminación del Río de la Plata como cuerpo de agua se explica por la actividad incontrolada de las industrias radicadas del lado argentino y por la ausencia de tratamiento de los residuos cloacales de las ciudades emplazadas desde Santa Fe hasta Magdalena” (Hugo Presman, *Las plantas de celulosa*, 05/02/2006. Disponible en: <<http://www.argenpress.info/nota.asp?num=027746>>.

La actitud uruguaya parece generarse en una sensación de saturación por lo que percibe ser receptor de continuos perjuicios por parte de Argentina y Brasil. Uruguay se vio arrastrada por la crisis argentina de fines de 2001 y ahora considera que la Argentina le niega instalar industrias que le darían un importante impulso económico ya que se sostiene que dichas inversiones equivaldrían a más del 10% del Producto Interno Bruto (PIB) uruguayo, así como una importante demandante de mano de obra. A ello se suma que Uruguay viene teniendo déficit comercial con la Argentina, a la vez que su participación en el comercio exterior argentino – que es de cerca del 1,5% – viene disminuyendo casi a la mitad de lo que era hace una década. Algo similar le sucede con Brasil, ya que desde el Plano Real en 1994 redujo su incidencia comercial con ese país a cerca del 0,8%, la mitad de lo que era. El Mercosur que llegó a constituir el 55% del destino de las exportaciones uruguayas, desde la crisis de la Argentina se redujo a la mitad.

Para Paraguay, donde el Mercosur viene siendo el destino de más de la mitad de sus exportaciones, pero que en varios años ha superado incluso el 60%, la situación es grave porque viene teniendo sistemáticos déficits tanto con la Argentina como con Brasil. Para Brasil, el comercio con Paraguay que era de menos del 2% del total, cada vez representa menos. Con respecto a la Argentina, Paraguay representó desde la última década algo más del 1,5% del comercio exterior argentino. El balance comercial paraguayo ha sido deficitario desde el inicio del bloque regional.⁵

De esta manera, se percibe que la inconformidad de los “dos más chicos” tiene sustento. Sin embargo, su efecto más inmediato fue redefinir las relaciones entre los “dos más grandes”. Hasta ahora, la Argentina y Brasil se relacionaban en un vínculo de “igual a igual”. Pero las reclamaciones uruguayas y paraguayas surgen en momentos en que la Argentina le venía realizando exigencias similares a Brasil. Queda en evidencia – y esto puede constituir un cambio importante en el futuro – la ubicación de los cuatros miembros en el Mercosur que el Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales de Argentina, Alfredo Chiaradía, definió, desde la óptica argentina, mediante una feliz definición: *“somos un caso único: somos grandes para los chicos y chicos para el grande”*. Si las palabras de Chiaradía representan verdaderamente cómo la Argentina se ve en el Mercosur, un importante cambio se estaría produciendo en el comportamiento argentino ya que, hasta ahora, las relaciones bilaterales eran conducidas por ambos países *como si Argentina y Brasil fuesen dos economías iguales*. La expresión del funcionario argentino, que explícitamente reconoce la obvedad del mayor poderío brasileño, surgió en el marco de las negociaciones que produjo el MAC, el reciente acuerdo comercial que, momentáneamente al menos, calmó un conflicto más argentino-brasileño.

2 APORTES E INSUFICIENCIAS DEL MAC

Argentina y Brasil han celebrado un nuevo acuerdo comercial, el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC), que fue muy festejado por el lado argentino y criticado por los industrialistas brasileños, aunque el Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva no dudó en expresar su beneplácito por resolver esta cuestión. En lo inmediato, de todas formas, el MAC permite aclarar el horizonte de las relaciones bilaterales. En una visión de plazo mayor, aunque puede colaborar, el MAC no parece ser

⁵ Salvo aclaración expresa, todos los datos económicos utilizados son del Centro de Economía Internacional. Disponible en: www.cei.gov.ar.

una herramienta suficiente como para resolver cuestiones más de fondo que aquejan al bloque regional.

El MAC surge de una propuesta argentina, por medio de su entonces Ministro de Economía Roberto Lavagna, con el objetivo de resolver las tremendas asimetrías de estructura económica que existen entre la Argentina y Brasil. El mecanismo consiste en la habilitación de cualquier país para aplicar automáticamente una salvaguarda en caso de que una subida de las importaciones desde el otro socio perjudique a su industria local, a partir del pedido de un conjunto de empresas que representen no menos del 35% de la producción del país. El objetivo es que sean los sectores privados en ambos países los que acuerden cómo se complementarán competitivamente. Pero si esto no sucede, el país que se siente perjudicado está facultado a aplicar un cupo con arancel cero y cobrarle el arancel externo común menos el 10% al resto. Existe también la posibilidad de que por una "situación de emergencia", se restrinja, primero provisoriamente y después definitivamente, las importaciones del vecino. Mientras estén en vigor las protecciones, el país beneficiado debe poner en marcha un Programa de Adaptación Competitiva (PAC) en el cual el Estado impulse la competitividad del sector por medio de promociones comerciales, apoyo financiero, programa de diseño y promoción científico-tecnológico, y los sectores privados deben comprometerse con inversiones y reorganización productiva. En todos los casos, se procura que estos planes se combinen entre sectores privados y públicos en conjunto con los del país vecino, aunque ante falta de acuerdo los establecería el país perjudicado.

Un resguardo de este tipo venía siendo reclamado por los industriales argentinos fuertemente desde hace tiempo, en especial desde la desvalorización del real en 1999, frente a lo que sentían como una invasión de importaciones brasileñas. Lavagna propuso reimplantarlas luego de haber decretado barreras unilateralmente. Brasil abandonó su negativa y finalmente las aceptó bajo las condiciones de que no se conviertan en un mecanismo institucional, sino de validez temporal (hasta cuatro años), y bajo la obligación de modernización por parte del sector beneficiado. Por otro lado, impuso la condición de que éstas se interrumpieran ante una situación de desvío de comercio, es decir ante el beneficio de las exportaciones de terceros países.

Beatriz Nofal, directora de la consultora argentina Ecoaxis, afirma que el acuerdo comercial Argentina-Brasil no soluciona el problema de fondo: la falta de armonización de los incentivos a la exportación y a la inversión y de las políticas macroeconómicas.⁶ También afirmó dijo que el MAC "es como intentar solucionar una enfermedad con un analgésico: se baja la fiebre, pero el problema no desaparece". Para ella, el problema no es la invasión de productos brasileños, sino que Brasil cada vez le compra menos al Mercosur; si esta tendencia no se modifica, el MAC no sirve porque habrá que sustituir mercados.⁷ Esta visión fue compartida por el Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales de Argentina, Alfredo Chiaradía, que aceptó que el MAC es sólo "una aspirina" para los problemas comerciales del Mercosur, por lo que sus integrantes darán prioridad a la búsqueda de una "cura" definitiva mediante la integración productiva y el perfeccionamiento del mercado común.⁸

⁶ La Nación, *Buscan terminar con siete años de conflictos en el Mercosur*. Buenos Aires, 19/01/2006.

⁷ La Nación, *Brasil defendió el acuerdo firmado con la Argentina*. Buenos Aires, 03/02/2006.

⁸ La Nación, *Chiaradía dijo que el MAC es "una aspirina"*. Buenos Aires, 09/02/2006.

En Brasil, los industriales recibieron en forma muy negativa al MAC y todo hace entender que la base de la llegada al acuerdo es la política exterior brasileña y la importancia geopolítica que Itamaraty le concede a la relación con la Argentina. Roberto Giannetti da Fonseca, director de Comercio Exterior de la Federación de Industrias del Estado de San Pablo, sostuvo que “lo aprobado desvirtúa el Mercosur. El libre comercio o la unión aduanera no tienen salvaguardias. Eso es una excentricidad”.⁹ Pero el gobierno brasileño dejó en claro que considera la relación con la Argentina y la continuidad del Mercosur como fundamental. Soportó la presión interna de los industriales, y frente a la acumulación de conflictos que afectaban al bloque – su Canciller Celso Amorim sostuvo frente a los enojos de Uruguay y Paraguay que “quizás no hayamos hecho suficiente” – rápidamente, aunque tras duras negociaciones, acordó con la Argentina. Hacia el futuro, no obstante, se sabe que el MAC es insuficiente, por lo que sin resolución de temas de fondo, nuevas contiendas de este estilo pueden, en algún momento, ser fatales para el bloque. Pero los temas de fondo vienen de la génesis misma del Mercosur.

3 UN POCO DE HISTORIA

Si mirando hacia el futuro la continuidad del Mercosur plantea serias dudas, por otro lado, una visión retrospectiva – pese a todo – no deja de arrojar un saldo tremendamente positivo. El Mercosur se mantiene vigente a diferencia de otras tentativas anteriores de acercamiento entre los países sudamericanos. Para esto, fue de gran importancia que Argentina y Brasil hayan podido dejar atrás décadas de fuertes recelos, rivalidades militares y escaso contacto comercial.¹⁰ Actualmente, ambos países se reconocen como socios importantes y necesarios. No obstante, está claro que si los problemas de fondo no se resuelven, dichas tendencias no parecen ser suficientes para mantener la vigencia del Mercosur, y los continuos problemas sólo desgastan las relaciones internas.

Los conflictos dentro del bloque tuvieron impacto “emocional”, para así decirlo, muy fuerte porque surgieron, y con fuerza creciente, luego de años en que tanto argentinos como brasileños se congratulaban de su “éxito”. Tras un período extenso en que parecía que su trayectoria sólo sería creciente, aparecieron años en que se sentía acontecería su derrumbe definitivo. La bisagra fue la desvalorización del real en enero de 1999. El traspaso de un estado de beatitud a uno bélico fue inmediato tras este hecho. Del lado argentino, aún hoy, salvo pocas excepciones, la explicación de los conflictos se basa en que Brasil devaluó su moneda unilateral e incosultamente descompensando el equilibrio entre ambos. Los brasileños sostienen que la Argentina se desindustrializó en los 1990 por opción propia y que ellos soportaron los déficits comerciales hasta ese momento y la Argentina no los acepta. Ninguno de éstos argumentos, en el fondo es válido en su plenitud, y la devaluación brasileña sólo desnudó problemas de fondo existentes en la propia constitución del Mercosur.

⁹ La Nación. *Fuerte crítica de los industriales brasileños*. Buenos Aires, 02/02/2006.

¹⁰ El ex Presidente argentino Raúl Alfonsín recientemente recordó las motivaciones originales del acercamiento con Brasil: “En ese marco se definió la integración como un proceso de naturaleza política, que debía conducir a la creación de un espacio común, regional, imprescindible en el mundo de la revolución científica y tecnológica, para unir y fortalecer las capacidades productivas y culturales. Esto es, para acceder a una economía legitimada por la aptitud de crear riqueza y trabajo. El compromiso con la integración regional de manera amplia era consecuencia de nuestra reflexión sobre las experiencias del pasado y las necesidades del futuro. Ese análisis llevaba a una conclusión primordial: resultaba cada día más difícil imaginar que la Argentina y Brasil se apartasen de una senda común”. Clarín. *El Mercosur nació para provecho de nuestros pueblos y de la región*. Buenos Aires, 30/11/2005.

Como sostienen Alimonda y Villalobos (2003), el proceso de integración entre Argentina y Brasil se inició con una inspiración cepalina:

En 1986 comenzaron a firmarse los protocolos sectoriales que vendrían a constituir el Programa de Integración y Complementación Económica (PICE). Se trabajó con una lógica gradualista, privilegiando los acuerdos sectoriales estratégicos (industria automotriz, bienes de capital, industria nuclear, industria aeronáutica, biotecnologías, informática), que irían abriendo posibilidades de cooperación tecnológica y de integración intra-industrial. De esa forma, el proceso de integración tenía un componente regulador central, que podía fácilmente confluir en un proyecto conjunto de desarrollo, al mismo tiempo que atacaba los dos problemas cruciales que la doctrina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) diagnosticaba para la industrialización latinoamericana: la incorporación de tecnología y la escala limitada de los mercados nacionales.

Pero este camino emprendido por los gobiernos Alfonsín-Sarney fue abandonado por sucesores Menem-Collor de Mello en 1989/90 - tras la firma del Acta de Buenos Aires - que privilegiaron la apertura económica y la liberalización de los mercados, visión que fue incorporada en marzo de 1991 al establecerse el Tratado de Asunción, que instituyó a la lógica del mercado como el instrumento básico dinamizador de la integración. Como sostiene Schvarzer (2001):

en lugar de avanzar sobre acuerdos sectoriales, el nuevo programa trata de reducir aranceles al interior del bloque de manera uniforme y lo más rápido posible (...) Lo urgente desplazaba a lo deseable, mientras el énfasis en la estrategia global tendía a reducir el rol del Estado en el proceso, acorde con la nueva visión de los gobernantes. Era más fácil reducir aranceles que coordinar políticas industriales.¹¹

Es decir, las fallas por el abandono de las pautas originales de integración y por haber optado privilegiar el vínculo comercial como mecanismo de integrarse es, claramente, compartida por ambos países.

Por otra parte, ambos países -aunque la Argentina siempre en grados más elevados - pasaron a privilegiar más el interés en sus políticas internas de aplicación del programa conocido como "El Consenso de Washington". Ello implicó la apertura comercial con el resto del mundo, permitir el ingreso del capital extranjero y dismantelar la estructura estatal tanto empresarial como regulatoria. La Argentina, además, llegó a niveles más profundos al implementar dos medidas extremas, el régimen de convertibilidad con el dólar y la creación de un sistema financiero bimonetario. Al recorte en la percepción de integración económica, ambos países tomaron distancia en otro objetivo trazado por Alfonsín-Sarney, presentarse en conjunto al resto del mundo. Menem procuró constituirse en aliado extra-Organización del Tratado del Atlántico Norte (Otan) de los Estados Unidos, y su gobierno

¹¹ "La prioridad de la agenda de negociación desde 1991 fue esencialmente de carácter comercial, ya que apuntó sobre todo a la reducción de las tarifas al comercio exterior y a la convergencia hacia el arancel externo común. En efecto en la cumbre de Ouro Preto de 1994 se decidió avanzar en la constitución de una Unión Aduanera imperfecta al acordarse un Arancel Externo Común (AEC) para alrededor del 85% del universo arancelario. Hacia fines de 1998 el proceso de convergencia hacia el Arancel Externo Común fue avanzando razonablemente, a pesar de algunas marchas y contramarchas. Pero esa estrategia, basada en los acuerdos tarifarios como eje de acción, comenzó a mostrar sus limitaciones antes de que se desencadenaran las crisis macroeconómicas, ya señaladas, en Brasil y Argentina. En primer lugar porque el avance relativamente rápido en materia de reducción de aranceles contrastó notablemente con los pocos avances alcanzados en materia de armonización y coordinación de políticas, tanto macroeconómicas como productivas". Bekerman, Marta, Hoy, más que nunca, el Mercosur como respuesta estratégica. Disponible en: http://www.diariocasual.com.ar/y_esto/planfenix/Mercosur.html.

abiertamente declaró su intención de que su política externa se base en “relaciones carnales” con dicho país.¹² Como sostienen Saravia y Almeida (1999):

durante os governos de Sarney e Alfonsín, os dois países mantiveram perfis mais próximos em torno de um padrão de política exterior mais autônoma (...) Na passagem para os anos 1990, a política externa argentina experimentou uma inflexão drástica, orientando-se no sentido de um alinhamento claro aos Estados Unidos.

Así, los autores observan correctamente que la Argentina “mantuvo los Estados Unidos como principal referencia de su comportamiento externo no campo de política internacional (deixando o Brasil mais como aliado comercial) e mostrou-se sensível a qualquer sinal de proeminência de seu parceiro na região”.

Efectivamente, estas cuestiones no generaron hasta 1999 conflictos de importancia por causa de que el comercio intrabloque creció fuertemente. Brasil se convirtió en el primer socio comercial de Argentina, Uruguay y Paraguay, mientras que Argentina pasó a ocupar el segundo lugar en las exportaciones brasileñas. “El intercambio de Argentina con los países del Mercosur era del 8% de sus exportaciones en 1986; diez años más tarde había saltado al 25%. En el mismo lapso, las exportaciones brasileñas al Mercosur pasaron del 5 al 14% de su comercio exterior” (Alimonda; Villalobos, 2003). Pero estos resultados, inapelables en cuanto a destacar el cambio de actitud de valorizar la región, escondían profundas fragilidades producto del camino independiente y aislado que Brasil y la Argentina estaban siguiendo. El régimen de convertibilidad implementado por Argentina en 1991 pasó a generarle fuertes déficits comerciales. Entre 1992 y 1999 el comercio argentino externo fue negativo en U\$S 21.522 millones de dólares. En el 2000 por la recuperación de las exportaciones hubo un saldo positivo de U\$S 1.061 millones, que se incrementó a U\$S 5.609 millones y U\$S 16.718 millones, respectivamente, los dos años siguientes. Estos saldos se explican por la crisis interna, ya que mientras las exportaciones se mantuvieron en torno los U\$S 26.000 millones, las importaciones cayeron drásticamente de U\$S 25.280 millones para a U\$S 8.991 millones en ese lapso. Ya sin el régimen de convertibilidad, en el 2003 y 2004 el crecimiento de las exportaciones (para U\$S 29.565 y U\$S 34.550 millones) fue superior al de las importaciones (U\$S 15.731 y U\$S 12.103 millones). Es decir, claramente el tipo de cambio fijo y sobrevaluado entre 1991-2001 le generaba a la Argentina una situación de desequilibrio comercial que no podría ser mantenida.

La cuestión de la convertibilidad radicaba en la dificultad en removerla. Hasta la crisis mexicana de 1995, la Argentina pudo compensar el déficit comercial y de cuenta corriente por el ingreso de capitales vinculados a las privatizaciones y al capital especulativo. Después del efecto tequila, pudo compensar parcialmente su déficit comercial con exportaciones a Brasil que acaba de implementar el Plan Real con su moneda más valorizada que el dólar estadounidense y en el marco del reciente acuerdo de Ouro Preto. Las exportaciones argentinas a Brasil entre 1995-2001 sumaron U\$S 47.134 millones y las importaciones desde ese país U\$S 40.738, es decir un saldo positivo para Argentina de U\$S 6.395 millones. En el mismo lapso, la Argentina importó de la Unión Europea (UE) por U\$S 48.184 millones, exportó por U\$S 32.285 millones y obtuvo un déficit de U\$S 15.899 millones;

¹² Cf. Alimonda y Villalobos (2003): “Esta tendencia, que echó por tierra el importante antecedente constituido por el acuerdo de consulta previa entre ambos países para acciones internacionales, establecido en 1986, introdujo una permanente ambigüedad en el interior del bloque, especialmente en relación a la perspectiva de formación de un Área de Libre Comercio de las Américas”.

resultado similar experimentó con EE.UU. ya que sus compras de ese país sumaron U\$S 34.607 millones y sólo vendió por U\$S 16.731 millones – por lo que el déficit fue de U\$S 17.876 millones. Se observa que el mercado brasileño, uno de los pocos con los que la Argentina obtenía superávit en ese período, compensaba parcialmente los déficits con el resto del mundo. La incidencia de Brasil para las exportaciones argentinas era mayor ya que adquiría porción más significativa de las ventas industriales del país. La Argentina estaba en una tendencia recesiva tan fuerte que la devaluación del real no produjo la temida “avalancha de productos brasileños”: entre 1999 y 2003 compró menos de Brasil que en 1996/97. Esto implica que: (i) por causa exclusiva de la política interna que decidió implementar, la Argentina estaba desindustrializándose y empobreciéndose; (ii) ante un contexto de convertibilidad, tipo de cambio extremadamente bajo y apertura comercial y financiera extrema, Brasil se convirtió en esencial destino exportador, lo que se conoció en la Argentina como la “Brasil dependencia”; y, (iii) en términos dinámicos, era previsible que la Argentina se encamina hacia una crisis de grandes proporciones, más allá de la devaluación brasileña.

La tendencia del comercio exterior brasileño ha sido bien distinta. Después del Plan Real Brasil sumó un fuerte déficit de más de U\$S 13.000 millones con EE.UU., pero desde 1999 lo revirtió a un superávit de U\$S 32.300 millones entre 2000/05. Algo similar sucedió con su saldo con la UE que pasó de un déficit acumulado 1995/98 de U\$S 17.000 millones a un superávit acumulado de U\$S 24.741 millones hasta el presente. Para Brasil, a principios de los 1990 el Mercosur sólo representaba poco más del 7% del destino de sus exportaciones. Su importancia subió a más del 17% en 1997/98, pero luego fue decayendo y en el 2005 sólo representó el 10%. Desde el Mercosur, Brasil subió sus importaciones de cerca del 10% en 1991 al 16,33% en 1998, pero desde entonces este origen viene cayendo al 12,61% en el 2001 y a menos del 10% en el 2005. Con respecto a la Argentina, el año pasado Brasil importó por U\$S 6.200 millones y le exportó por U\$S 9.900 millones. En consecuencia, la estrategia económica brasileña le otorgaba mayor flexibilidad para resolver y revertir los inconvenientes que el tipo de cambio apreciado genera si se mantiene esa política comercial a lo largo del tiempo.

El tipo de cambio apreciado brasileño no significó compromiso en el tiempo como la convertibilidad argentina. El gobierno brasileño aplicó sucesivas minidevaluaciones que fueron complementadas con la devaluación de enero de 1999. La reacción argentina por medio de su Presidente de entonces, Carlos Menem, fue proponer la “dolarización” del continente, moción inmediata y firmemente rechazada en Brasil, por razones lógicas – ya que tal medida sólo podría llevar a Brasil a sufrir los mismos problemas económicos que estaba padeciendo la Argentina. La llegada de Fernando De la Rúa a la presidencia argentina procuró “Relanzar al Mercosur” por medio de acuerdos macroeconómicos y de un “Mini-Maastricht”. Esta tentativa, aceptada al menos formalmente en Brasil, fracasó totalmente, y, por el contrario, la Argentina terminó convocando nuevamente como Ministro de Economía a Domingo Cavallo en 2001 – cuando se cumplía una década del Tratado de Asunción – quien, al decir de Alimonda y Villalobos (2003), pasó a usar a Brasil como “chivo expiatorio” de la crisis interna argentina. A partir de ahí, las relaciones bilaterales fueron tensas, frías y varias veces estuvieron a punto de quebrarse. Sólo la tremenda crisis social argentina cortó la distancia. La recuperación argentina de los últimos tres años la muestra acumulando un déficit comercial con Brasil, base del reciente conflicto y acuerdo por medio del MAC.

4 EL CASO "BOLIVIA"¹³

El flamante conflicto político ante la nacionalización del gas natural y del petróleo en Bolivia, con sus efectos potencialmente negativos sobre la situación de Petrobras en ese país y la disponibilidad de gas para Brasil, representan un elemento adicional en la lista de cuestionamientos sobre la relación y la estrategia brasileña para profundizar sus vínculos en el América del Sur. En lo inmediato, la disputa pareció darle argumentos a los sectores internos en Brasil que consideran que ésta no debe ser una prioridad brasileña, ya que, sostienen, la inestabilidad en las relaciones entre los diversos países latinoamericanos conduce al fracaso de todo esfuerzo de integración autóctono en la región, priorizando, en cambio, una línea que acepte que el liderazgo continental esté en manos de EE.UU. Demás está decir que las críticas al Gobierno Lula, por esta cuestión, fueron durísimas.

No es éste el lugar para analizar este tipo de estrategia. En cambio, desde una aceptación de la opción integracionista, el caso de Bolivia es una evidencia dramática de que los cauces de la integración regional deben encaminarse, mucho más, por cuestiones de integración económica concreta, que por meros acuerdos genéricos. Por un lado dado que, sin ser, en sí, una cuestión interna del bloque, Brasil, la principal economía, no parece haber sido tan afectada en ningún otro conflicto del pasado en su propia base económica. Por otro lado, porque Bolivia constituye, quizás, el ejemplo más extremo del daño interno que tuvieron las reformas estructurales que se promovieron en toda la región en las últimas dos décadas. Si el guiño "a la izquierda", "el éxtasis nacionalista", incomoda a algunos, en todo caso, no se lo puede desvincular de la dramática herencia que dejó el neoliberalismo en la región.¹⁴ Sin entrar en valoraciones, no puede dejar de observarse que la asunción de Evo Morales no es sino el desenlace, en el caso boliviano, de la tremenda inestabilidad política generada por los efectos de la reciente estrategia de modernización que no trajo beneficios sociales significativos y permanentes a los sectores más pobres de este país. Sus importantes recursos naturales, históricamente, no evitaron su fuerte dependencia de demanda y financiamiento externo.

Pionera en implementar reformas ortodoxas, luego de una crisis de deuda externa seguida por una hiperinflación, Bolivia experimentó, entre 1987-98, una reestructuración de sectores productivos y crecimiento en base a inversiones externas. No obstante, en forma similar a la Argentina, y quizás en forma bastante más violenta, una tremenda crisis económica generó un levantamiento popular que produjo la renuncia del Presidente Sánchez de Lozada en 2003. Desde una perspectiva más amplia, la economía boliviana no desarrolló nuevos sectores que los tradicionales de exportación basándose en recursos naturales, siendo el país de menor crecimiento del continente.¹⁵ Pero los

¹³ El análisis sobre Bolivia está basado en Cunha (2004).

¹⁴ Puede mencionarse, de paso, que en la actualidad, aún quienes defienden las reformas de liberalización económica, están efectuando un importante movimiento de evaluación y autocrítica. Más allá de los argumentos, no pueden estos trabajos dejar de colocar en evidencia algunas obviedades, entre las cuales se destacan: 1) que las reformas no produjeron desarrollo (al menos, no lo hicieron en el sentido señalado a fines de la década del 1980); y 2) que el desmantelamiento del Estado como institución fundamental para la organización de la vida económica fue "demaisado lejos". Ver, por ejemplo, World Bank (2005).

¹⁵ Entre 1950-73, el PIB per cápita boliviano, en dólares norteamericanos a precios constantes, creció 0,9% a.a., 1/3 del promedio latinoamericano. Entre 1973/98 creció sólo 0,17% a.a. frente 0,99% del continente. Es decir, empeoró fuertemente. Ver, Cunha (2004).

momentos de crecimiento y el *boom* del petróleo y el gas no mejoraron las condiciones de vida de la mayor parte de la población.

De esta forma, Bolivia es el extremo más pobre de los países que rondan al Mercosur; para tener noción: su ingreso per cápita, en términos de paridad del poder de compra, es 31% del brasileño. Así, fue gestándose la insatisfacción en una sociedad que dos tercios vive debajo de la línea de pobreza de que los beneficios de sus “riquezas naturales” no fueron para ellos. Es decir, sin entrar en evaluar específicamente la acción o el contenido político específico de Morales, el marco social en que su decisión extrema respecto a los recursos naturales bolivianos se implementa es, sin duda, dramático. La aparición de Bolivia en el escenario toca fibras profundas de las insuficiencias del camino recorrido por el Mercosur, y de las posibles limitaciones de los nuevos cauces que parecen diseñarse para una integración regional más sólida.

5 ¿NUEVOS AIRES?

El problema de fondo del Mercosur es el de los roles de cada país dentro del acuerdo. El Mercosur muestra más dinámica cuando la Argentina es quien lo impulsa, pero es Brasil, que constituye 2/3 partes del mismo en sus principales aspectos, quien debe liderar el proceso.¹⁶ Como en este conflicto sobre el TLC entre Uruguay y EE.UU., Brasil sólo muestra mayor activismo cuando la gran potencia del norte procura ingresar en los mercados de la región. Así fue cuando Chile pretendió firmar un acuerdo similar con ese país, y cuando EE.UU. más presionaba por el Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) – llegando incluso a ganar fuertes adeptos en la Argentina – hasta que el episodio terrorista del 11 de Septiembre de 2001 llevó a modificar sus prioridades. Por su parte, la Argentina, recién sale de su larga pesadilla de la convertibilidad – que destruyó gran parte de su parque industrial y dejó más de la mitad de la población en condiciones de pobreza – sin culpa ni cargo, y sin dejar en claro si ha abandonado sus sueños dorados de pasaje mágico al primer mundo. Es decir, resulta difícil afirmar si la actual revalorización de la compañía de sus vecinos es un compromiso estructural que perdurará o sólo una fase que, como en 1989, puede revertirse en su contrario. A todo esto, Brasil permaneció inmutable ante la aventura argentina de los 1990 que claramente era incompatible con la fortaleza del Mercosur.¹⁷ Por un lado, Brasil parece firme en elegir el camino regional; por otro lado, lo que está en duda si sus tiempos son los adecuados. Sobre esto, se encuentra la limitación de la propia estrategia de integración de base mercantil que ambos, Argentina y Brasil, concordaron en 1991.

No obstante, esta política de integración no fue aceptada internamente por todos los actores políticos. Voces alertando la necesidad de revertir la estrategia de predominio comercial se levantaron en ambos lados. Así, si a fines de 1999 Saravia y Almeida (1999) expresan que el triunfo electoral que acababa de obtener Fernando De la Rúa en Argentina, del mismo partido político que Raúl Alfonsín,

¹⁶ “Hoy: 2005, Hoy: Mercosur”, Rodolfo O. Martínez. Disponible en: <http://www.fce.unl.edu.ar/mae/newsletter/martinez-hoy.pdf>.

¹⁷ Que Brasil era consciente de las consecuencias de la convertibilidad queda claro por las palabras de Roberto Giannetti da Fonseca, director de Comercio Exterior de la Federación de Industrias del Estado de San Pablo: “si hace diez años que la Argentina no se moderniza no es culpa de Brasil. Si tuvieron crisis no es nuestra culpa. Y no fue Brasil el que inventó la paridad del peso con el dólar, fue Domingo Cavallo”. La Nación. *Fuerte crítica de los industriales brasileños*. Buenos Aires, 02/02/2006.

“nos remetem à vontade política de integração que marcou o início do processo” y “recuperando o predomínio de um projeto político de longo prazo, não apenas o dos aspectos econômicos, como foi a orientação de Menem” (Saravia; Almeida, 1999). Esto no sucedió, tanto porque en el fondo el Gobierno De la Rúa no modificó el camino menemista, como porque Brasil no procuró generar este cambio. Así, en el mismo sentido, casi simultáneamente Schvarzer (2001) destaca que el Mercosur es “un bloque económico con objetivos a precisar”. Resalta que para los países miembros los intereses nacionales siguen siendo más potentes que los generados por la integración.¹⁸ En su opinión, el Mercosur viene siendo tironeado por dos visiones de integración dispares. Una pretende una integración macroeconómica lo más rápida posible, y la otra postura plantea un recorrido de integración que avance en las actividades productivas y que tienda a generar los suficientes lazos de interconexión para lograr, en el futuro, la unidad macroeconómica. Ésta última predominó con Alfonsín-Sarney y la primera desde 1990. En un reciente artículo, Mónica Hirst afirma que las dos décadas de proceso de integración presentaron cuatro macrocuestiones de fondo: el desarrollo económico, la proyección internacional, la estabilidad democrática regional y la cooperación bilateral, siendo que los dos primeros fueron movilizados “por intereses nacionales que arrastran percepciones conflictivas y los dos últimos estimulan la construcción de un proyecto asociativo” (Hirst, 2005). Resalta que si la cuestión del desarrollo pareció haber sido abandonada por la Argentina en los 1990, “el actual gobierno argentino viene mostrando enorme empeño en revertir ese abandono, lo que obliga a rediscutir la estrategia económica del Mercosur”.¹⁹ Si este escollo resulta superado, la autora considera necesario que la cuestión de la proyección internacional se resuelva, en donde observa diferencias más de forma que de contenido “una vez que las posiciones internacionales de ambos países obedecen a premisas bastante semejantes”, aunque es claro que es Brasil quien está en mejores condiciones y presenta más ambiciones en este aspecto. Dado que en la defensa de la democracia y en la cooperación bilateral y acercamiento mutuo gubernamental y societalmente el proceso avanzó muchísimo y este impulso se presenta irreversible, Hirst (2005) concluye que el Mercosur presenta más sumas que restas.

Las evidencias apuntan, por lo tanto, a la necesidad de retornar al proyecto de integración de forma que fue concebido originariamente por Alfonsín y Sarney. Hirst (2005) rescata la similitud de aquella agenda y la reciente entre Kirchner y Lula. Pero dicha agenda embrionaria tuvo como impulso la decisión *política* de acercar ambos países. Esta actitud, emprendida inicialmente por Alfonsín fue rescatada por el ex Presidente recientemente al expresar que “en el mundo de la globalización no hay lugar para países aislados, ni para proyectos autárquicos. Por eso, más Mercosur es la única solución racional. Y más Mercosur significa recuperar el rumbo inicial (...) Un espacio de estas características no será ni puede ser el fruto del mercado. Surge de la decisión política, con objetivos políticos y se lo construirá desde la política”, a la vez que presentó una versión actualizada de dicha agenda.²⁰ Así

¹⁸ Cf. Schvarzer (2001): “Es decir que las políticas impositivas, financieras o de tipo de cambio de cada país siguen enfocadas en las realidades y problemas de sus mercados internos”.

¹⁹ Cf. Hirst (2005): “Para Brasil, menos drástico en la desactivación de su patrimonio industrial, las reivindicaciones argentinas generan reacciones contradictorias. Son percibidas positivamente porque fortalecen el ideario desarrollista del Mercosur; pero implican una flexibilización que hiere intereses internos que ya enfrentan las restricciones impuestas por la política de estabilidad y los desafíos de un sistema comercial internacional altamente competitivo”.

²⁰ 1) Crecer juntos; 2) producir juntos; 3) encarar juntos la globalización; 4) responder juntos a los desafíos científico-tecnológicos; 5) buscar juntos la mayor eficiencia y el incremento de la competitividad; 6) poner juntos los necesarios y racionales límites a la intromisión de los capitales golondrinas, al narcotráfico, al lavado del dinero, a la dictadura de los oligopolios; 7) enfrentar juntos la distorsión de los mercados, los subsidios a la agricultura, la desnaturalización de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el peligro que supone el Área de Libre Comercio de las Américas (Alca); 8) construir juntos un espacio propio en el mundo de los grandes espacios regionales. Ver, Alfonsín (2005).

como en 1985, en el presente es Kirchner el que ha revitalizado la región. Su acercamiento con Brasil es acompañado de manifestaciones de amistad con otras naciones suramericanas, y recientemente en Brasilia proclamó que “se terminó la idea de una América del Sur Cenicienta del mundo, no queremos ser más el patio trasero y queremos ser parte activa de la construcción de los nuevos tiempos que nos esperan”. Por otro lado, los estados históricos de la Argentina resultan ser más frágiles y suelen sufrir violentos vaivenes que hacen dudar el sostenimiento en el tiempo de una tendencia. De hecho, el presente argentino depende fuertemente de que el Gobierno Kirchner pueda continuar con razonables tasas de crecimiento manteniendo la traumática tasa de inflación bajo control. Un desafío nada fácil en el mediano plazo. Tropiezos en esa cuestión podrían debilitar a Kirchner y promover el retorno – como en la época menemista – de líneas políticas internas de la Argentina que sostienen la necesidad de formas más ortodoxas de combatir la inflación, y que afirman que no es tanto Brasil quien debería ser el principal socio del país, sino EE.UU., por lo que, además, impulsarían un TLC.

La economía brasileña, como todas las de la región, sufre las limitaciones de un desarrollo insuficiente, y de elevados índices de pobreza y marginación económicos, entre otros serios problemas sociales. Aún así, sigue siendo la economía más importante y de mayor perspectiva de crecimiento del bloque. Pero las dificultades económicas parecen estar acompañadas por una idiosincrasia que hace de los cambios procesos lentos y graduales, que podrían resumirse parafraseando el estampado en su bandera de “progreso dentro del orden”. Los tiempos continentales parecen ser mucho más dinámicos. Y el accionar de Kirchner parece haber acelerado la incorporación de un nuevo aliado con la entrada de Venezuela en diciembre como miembro pleno. Este nuevo “Estado parte”, con 25 millones de habitantes, con un nivel de PIB de cerca de U\$S 100.000 millones y que posee la mayor fuente de energía del continente americano, su inclusión debería ser una modificación que alterará el funcionamiento del bloque, aunque no es claro en qué dirección. El estilo del Presidente Hugo Chávez con su postura “antiimperialismo yanqui” –agravado por el reciente episodio diplomático – abre la posibilidad de que el Mercosur se convierta en una región conflictiva con EE.UU. La reciente cancelación total de la deuda argentina con el FMI, así como hizo Brasil, tampoco contribuyó a calmar las relaciones con Estados Unidos, aunque recientemente las tensiones disminuyeron. En suma, el ingreso de Venezuela abre nuevos interrogantes tanto en cómo puede afectar las futuras relaciones entre Argentina y Brasil, como en la relación del Mercosur con el resto del mundo, y particularmente con EE.UU. Para algunos, la presencia venezolana puede aportar un nexo firme por medio de la construcción de gasoducto de ocho mil kilómetros que fortalezca el eje Caracas-Brasilia-Buenos Aires y así sirva para integrar el resto del continente.²¹

Ahora este proyecto se encuentra en jaque por el desenlace del conflicto entre Brasil y Bolivia. El propio Presidente Lula admitió lo esencial de los recursos naturales para la economía boliviana. Severamente criticado por sectores internos que sostienen que debería defender, en primera instancia, los “intereses brasileños”, Lula se encuentra preso en que Morales no termina de definir el contenido de su acción. Lo paradójico es que, en este caso, Brasil, sin dudas, se comportó como líder regional, intentando cumplir el papel de “estabilizador hegemónico”, para utilizar la definición de

²¹ “A lo largo de 2006 se irán decantando las posiciones y se estabilizarán las alianzas posibles. Si se consigue poner en marcha la construcción del gasoducto de 8 mil kilómetros que uniría Venezuela con Argentina, y por lo tanto a todos los países sudamericanos, la integración habrá dado un salto gigantesco. Todo depende de que el eje Brasilia-Buenos Aires-Caracas tome el suficiente impulso como para atraer a su órbita a la Bolivia de Evo Morales, para lo que la brasileña Petrobras y el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva deberán hacer algunas concesiones”. La interminable crisis del Mercosur. Raúl Zibechi, 20/01/2006. Disponible en: <http://www.argenpress.info>.

Charles Kindleberger (1987). Es decir, queda claro, ya, las dudas en la integración para sectores internos brasileños, y el acto boliviano como caso de la insatisfacción de los países menores, como Uruguay y Paraguay. La pregunta, desde una óptica más amplia, entonces, no es cómo resolver algún conflicto específico, sino si hay convencimiento y políticas diseñadas para que se perciba más beneficioso para cada país el camino conjunto que el aislado.

En síntesis, el Mercosur vive un momento crucial – pero crucial en un doble sentido. Negativamente, porque por primera vez tres cuartas parte del bloque manifestaron su contrariedad con su situación interna. Si se considera también a los sectores brasileños que rechazaron el acuerdo económico-comercial recientemente firmado con la Argentina, la lista de disconformes aumenta. Si el MAC pudo resolver los roces a nivel gubernamental, está claro que la agenda pendiente es extensa. A estos problemas, surge la crisis energética ante la disputa con Bolivia. Positivamente, sin embargo, el presente del bloque es crucial porque parecería que “las piezas internas” se están ajustando. Detrás del reclamo de Uruguay y Paraguay, surgen las voces de dos miembros que habían estado demasiado silenciosos; y detrás de las quejas argentinas, parecería que el país comprende su lugar de país intermedio entre “los dos más chicos” y “el grande”. Este “el grande” es Brasil que, por su parte, daría la impresión de comprender la oportunidad de ejercer un liderazgo más activo, acorde a la importancia de su economía. Si la entrada de Venezuela y la nacionalización de Bolivia complican el panorama, quizás Brasil perciba que la resolución pase más en recuperar una trayectoria de crecimiento y comportarse tal cual su tamaño: en grande.

BIBLIOGRAFÍA

ALIMONDA, Héctor; VILLALOBOS, Ruy de. *La crisis argentina y el Mercosur*. Montevideo, 2003. (Documentos de Discusión Global, D3E). Disponible en: <http://www.globalizacion.org>.

CUNHA, André M. Economía boliviana: estructura interna e inserção internacional. In: ARAUJO, Heloisa Vilhena de (Org.). *Os países da comunidade andina*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004.

HIRST, Mónica. Veinte años de Mercosur: más sumas que restas. *Clarín*, Buenos Aires, 28 nov. 2005.

KINDLEBERGER, C. P. *The world in depression, 1929-1939*. Middlesex: Penguin, 1987. (Traducción en español – *La crisis económica – 1929-1939* – Barcelona: Critica).

SARAVIA, M. Gomes; ALMEIDA, F. R. de Freitas. A integração Brasil-Argentina no final dos anos 90. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Ano 42, n. 2, 1999.

SCHVARZER, Jorge. *El Mercosur: un bloque económico con objetivos a precisar*. Buenos Aires, 2001. Disponible en: http://168.96.200.17/ar/libros/sierra/sierra_archivos/sierra.htm.

WORLD BANK. *Economic growth in the 1990s: learning from a decade of reform*. Washington, DC: World Bank, 2005.

*José Luís Fiori*²

*De nada serve partir das coisas boas de sempre,
mas sim das coisas novas e ruins
(Bertold Brecht).*

Neste início do século XXI uma sucessão de vitórias eleitorais coloca a esquerda latino-americana frente ao desafio de governar democraticamente, como fizeram os europeus, sobretudo na segunda metade do século XX. Contudo, é inegável que a esquerda européia vive neste momento uma importante crise de identidade, após sucessivas derrotas eleitorais e o surgimento de divisões internas cada vez mais profundas.

Apesar disto, a experiência européia continua sendo uma referência decisiva para repensar o que seja uma “gestão socialista” de uma sociedade nacional e de um capitalismo periférico que vivem à sombra do poder americano. Entretanto, para desbloquear seus caminhos, a esquerda precisa recolocar no centro de sua agenda o problema histórico e teórico das relações entre os processos de globalização do poder e do capital, bem como as lutas políticas dos povos e o crescimento desigual da riqueza das nações.

1 O MAPA CONJUNTURAL DA ESQUERDA

Neste início do século XXI está acontecendo algo inédito na América Latina, um continente que se move de forma sempre sincrônica, apesar de sua enorme heterogeneidade interna. Basta olhar retrospectivamente este processo para perceber as notáveis convergências históricas havidas, por exemplo, durante suas “guerras de formação”, na primeira metade do século XIX; no momento de sua integração “primário-exportadora” à economia industrial européia, depois de 1870; ou, ainda, no momento de sua reação defensiva e “desenvolvimentista” frente à crise mundial da década de 1930.

Esta “convergência” cresceu de forma acentuada após a Segunda Guerra Mundial, devido às estratégias traçadas pela política externa americana no sentido de travar combate sistemático a todos os partidos e governos com qualquer tipo de inclinação à esquerda.

Ainda nos anos 1940, logo após o início da Guerra Fria, a maioria dos países do continente colocou simultaneamente na ilegalidade os seus Partidos Comunistas, ressaltando-se que, em alguns casos, a perseguição aos comunistas tenha chegado ao extremo que se presenciou no Chile, que os prendeu e confinou em campos de concentração, nas regiões mais frias e desérticas do país.

¹ Este artigo foi escrito originariamente para a revista alemã, *International Journal of Action Research*, 2006.

² Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Na década de 1950, esta mesma “convergência latino-americana” reapareceu na derrubada simultânea de vários governos eleitos democraticamente, como no caso da Guatemala, do Brasil, da Argentina e da Colômbia. Embora com a ressalva de que, no caso da Guatemala, houve uma intervenção americana direta e a repressão e o assassinato de mais de 200 mil pessoas, muito mais do que na Colômbia do ditador Perez Jimenez, na Nicarágua e em Cuba dos ditadores Anastázio Somoza e Fulgêncio Batista, apoiados igualmente pelos Estados Unidos.

Logo em seguida, nas décadas de 1960 e 1970, esta velha sintonia continental aumentou ainda mais depois da frustrada invasão de Cuba, em 1961, seguida de uma série de golpes militares que instalaram regimes ditatoriais em quase todo o continente. Apesar de que nem todas as ditaduras tenham tido o mesmo nível de violência que teve, por exemplo, a chilena, onde se estima que tenham morrido mais de 20 mil pessoas, e a da Argentina, onde foram assassinados ou “desapareceram” cerca de 35 mil pessoas.

Na década seguinte, de 1980, o processo simultâneo de redemocratização do continente ocorreu no mesmo momento em que a violência da chamada “Segunda Guerra Fria” (1982-1985), do presidente Ronald Reagan, atingiu como um tufão a América Central e o Caribe. Mesmo que não tenha atingido a todos com a mesma intensidade que El Salvador, onde foram mortos ou assassinados, em poucos anos, mais de 75.000 salvadorenhos.

Com o fim da Guerra Fria, na década de 1990, a “indução” americana e a convergência dos povos “latinos” deslocaram-se para o campo das políticas econômicas. Como parte da renegociação de suas dívidas externas, quase todos os governos da região adotaram um programa comum de políticas e reformas liberais que abriu, desregulou e privatizou suas economias nacionais, “clonificando” os governos neoliberais de Carlos Salinas, no México, Andrés Perez, na Venezuela, Carlos Menem, na Argentina, Fernando Henrique Cardoso, no Brasil e de Alberto Fujimori, no Peru, para falar dos governos mais representativos submetidos a este processo.

Com o passar do tempo, entretanto, o novo modelo econômico instalado pelas políticas liberais não cumpriu sua promessa de crescimento econômico sustentado e de diminuição das desigualdades sociais. Na virada do novo milênio, a frustração destas expectativas contribuiu, decisivamente, para a nova inflexão sincrônica do continente e que está em pleno curso: uma virada democrática e à esquerda, dos governos de quase todos os países da América do Sul, e talvez, em breve, do México.

A eleição para presidente do líder indígena e socialista Evo Morales, na Bolívia, no final de 2005, e da militante socialista Michele Bachelet, no Chile, no início de 2006, foram apenas dois pontos de uma trajetória vitoriosa que começou no Brasil em 2002 e que foi tomando, como uma onda, a Argentina, a Venezuela e o Uruguai, podendo chegar ao Peru, ao Equador e ao México ainda em 2006. Uma verdadeira revolução político-eleitoral, sem precedentes na história latino-americana, e que coloca a esquerda frente ao desafio de governar democraticamente, convivendo – em geral – com a má vontade dos “mercados” e a hostilidade permanente da grande imprensa. Um desafio que foi vivido pela esquerda européia no século XX, como já foi assinalado, mas só experimentado tangencialmente pela esquerda latino-americana.

O grande paradoxo é que estas vitórias e novos desafios latino-americanos surgem justamente no momento em que as esquerdas europeias vêm sofrendo sucessivos revezes eleitorais e divisões políticas internas.

As derrotas começaram na Itália e na França, em 2001 e 2002, e se repetiram na Alemanha e Portugal, em 2005 e 2006. Mas a divisão e perda de rumo ficaram evidentes no *Referendo sobre a Constituição Europeia*, rejeitado pelos franceses e holandeses em 2005, e no caso da revolta dos jovens da periferia das grandes cidades francesas, no final do mesmo ano. Para não falar da decisão da social-democracia alemã de participar de um governo de coalizão com seus adversários históricos da União Democrata Cristã e da União Social Cristã.

É verdade também que, neste mesmo período, os socialistas espanhóis venceram as eleições gerais de 2004. Mas esta vitória ocorreu com a ajuda indiscutível de uma tragédia “externa” que reverteu, até a véspera das eleições, as expectativas eleitorais favoráveis aos conservadores. Assim como também é verdade que os ingleses reelegeram o primeiro-ministro trabalhista, Tony Blair, em março de 2005. Contudo, seu governo e seu partido têm se mostrado cada vez mais frágeis e divididos sobre todos os temas da agenda política britânica e europeia.

Entretanto, mais a leste, um olhar para a Europa Central revela que os resultados eleitorais e as tendências da opinião pública têm se mostrado igualmente negativos para as forças de esquerda. Na Polônia, a aliança Social-Democrata, que teve 41% dos votos nas eleições de 2001, acaba de ser derrotada por uma coalizão de extrema-direita. Na República Tcheca houve três mudanças de primeiro-ministro desde a sua entrada na União Europeia (UE), entretanto seu governo está cada vez mais dividido e os social-democratas, que tiveram 2/3 dos eleitores, estão com apenas 11% dos votos prováveis. O mesmo vem acontecendo na Hungria e começa a se anunciar em outros países da região.

Neste contexto, os latino-americanos se vêm obrigados a discutir seus novos caminhos numa conjuntura histórica em que a esquerda europeia parece ter perdido o seu rumo, ao vivenciar uma profunda crise de identidade.

Ninguém duvida que o “mundo das idéias” de esquerda tem estado na defensiva não existindo neste momento, em lugar algum, novas “sínteses teóricas”, “utopias empacotadas”, ou projetos acabados, como gostariam de ter alguns intelectuais que compartilham com este pensamento. Talvez por isto, na América Latina, quem está agora abrindo ou tentando abrir novos caminhos são personagens que não pertencem às elites intelectualizadas e que tampouco estão familiarizados com os debates intelectuais clássicos da esquerda socialista ou marxista europeia. Aqueles que criticam hoje no continente as políticas neoliberais e o intervencionismo imperial dos Estados Unidos – pelo menos no plano da retórica – são figuras ligadas ao mundo concreto de governo e da política. São, além disto, os mesmos que defendem valores éticos, sociais e políticos de caráter popular, nacional e igualitário, ao mesmo tempo em que defendem também um projeto político e econômico sul-americanista.

Mas, assim mesmo, a experiência europeia do século XIX e XX permanece como referência decisiva para os que precisam repensar – no início do século XXI – o que seja ou deva ser um governo democrático e de esquerda, ou uma “gestão socialista” do capitalismo, uma vez excluída a

possibilidade de ruptura revolucionária de contratos e instituições? Mais ainda, no contexto de sociedades extremamente desiguais e de economias periféricas, num momento de auge da globalização financeira e de crescimento do poder americano?

2 O DEBATE E A EXPERIÊNCIA GOVERNAMENTAL DA ESQUERDA EUROPEIA

Sob um aspecto mais propositivo, o ponto de partida da esquerda europeia foi, sem dúvida alguma, o debate dos “democratas populares” do exército revolucionário de Oliver Cromwell, de 1648.

De um lado estavam as propostas políticas e jurídicas dos “niveladores”, de John Lilburne e Richard Overton, que estão na origem do “liberalismo revolucionário” e da “democracia radical” dos séculos XVIII e XIX e, do outro, o projeto econômico dos “cavadores”, de Gerrard Westanley, que está na origem de todos os “socialismos utópicos” da história moderna.

Os primeiros, reivindicando reformas que garantissem a igualdade jurídica e política de todos os indivíduos da nação inglesa. E o segundo, propondo um “comunismo agrário” que se transformou no primeiro programa revolucionário de um governo parlamentar e republicano.

Para Gerrard Westanley não era possível conceber a existência de liberdade e igualdade políticas sem que houvesse igualdade econômica, e não haveria igualdade econômica enquanto existisse a propriedade privada. Ele estava falando da propriedade privada da terra e dos seus frutos, e, por isto mesmo, defendia sua coletivização. Ao mesmo tempo Westanley propunha uma tese que ia muito além da questão da terra, e que se transformaria, de fato e a partir de então, na *aporia* fundamental da esquerda e de todo e qualquer socialismo em qualquer tempo ou lugar.

No século seguinte, os franceses Meslier, Mably, Morelly, Marechal e Babeuf repetiram, em distintas claves, os mesmo argumentos e propostas de Gerrard Winstanley: só poderia haver igualdade social com o fim da propriedade privada da terra. Rousseau, entretanto, abriu um novo caminho “programático” ao defender, em seu “Projeto de Constituição para a Córsega”, que o Estado assumisse a propriedade coletiva das terras. Uma sugestão que foi retomada por Marx, no seu programa mínimo de governo no fim do *Manifesto Comunista* de 1848, onde ele propõe a estatização progressiva da propriedade privada e se separa definitivamente dos “socialistas utópicos” que permaneceram fiéis ao “comunismo agrário” de Winstanley.

Os “utópicos” não se colocavam o problema da conquista do poder, porque eles sempre foram favoráveis às experiências econômicas comunitárias, cooperativas ou solidárias, e às experiências políticas locais de democracia direta ou participativa. Por razões distintas, o problema da gestão estatal e socialista do capitalismo tampouco se colocou para as revoluções comunistas do século XX, que coletivizaram a propriedade privada e construíram economias de planejamento central.

A crise recente dessas experiências eliminou-as do debate da esquerda, apesar de que ainda não tenha sido feita uma avaliação rigorosa dos seus resultados. De qualquer maneira, elas ainda não se propuseram nem enfrentaram o problema da “gestão socialista” do capitalismo.

Depois de Marx este tema só foi discutido, efetivamente, pelos partidos socialistas, social-democratas e comunistas europeus que participaram dos governos de “unidade nacional” e de “frentes populares” constituídos durante a Primeira Guerra Mundial e, também, na crise dos anos 1920-1930, antes que se formassem, após a Segunda Guerra Mundial, os primeiros governos de maioria socialista.

Para reconstruir a história deste debate sobre estratégias eleitorais e programas de governo dos partidos de esquerda europeus, o melhor seria separar as experiências de governo dos debates doutrinários.

Foi em 1917, em plena Primeira Guerra Mundial, que os social-democratas participaram pela primeira vez, na Dinamarca, de um governo de coalizão. Depois, durante todo o século XX, a experiência de governo dos partidos de esquerda pode ser aglutinada em três grandes períodos:

- i) de 1917 a 1938, entre as duas Grandes Guerras Mundiais e durante a “era da catástrofe”;
- ii) de 1964 a 1983, em plena Guerra Fria, durante a “era de ouro” do capitalismo;
- iii) e, finalmente, de 1992 a 2005, depois da queda do Muro de Berlim, durante o apogeu da utopia da globalização e das políticas neoliberais.

Além desses períodos, o debate doutrinário e estratégico dos partidos de esquerda europeus também pode ser organizado em três momentos fundamentais, a partir das três grandes “revisões” a que foi submetida a matriz marxista, já transformada então na ideologia oficial do partido social-democrata alemão, o mais forte e bem-sucedido da Europa até o início da Primeira Guerra Mundial.

O primeiro e mais conhecido dos “revisionismos” – liderado por Eduard Bernstein – propôs, em 1894, um primeiro “ajuste” das idéias de Marx às “novas formas” assumidas pelo capitalismo, no final do século XIX, e uma adequação aos objetivos programáticos dos social-democratas às exigências democráticas da competição eleitoral e da luta parlamentar. Segundo Bernstein, o progresso técnico e a internacionalização do capital haviam mudado a natureza da classe operária e do sistema capitalista, cujo desenvolvimento histórico concreto não estaria mais apontando na direção prevista por Marx, da “pauperização crescente” e da “crise final”. Como consequência, Bernstein propunha o abandono do socialismo como objetivo final e a opção por uma transformação permanente e sem fim a partir do próprio capitalismo. O essencial, neste primeiro momento, foi a opção pela via eleitoral, com todas as suas consequências estratégicas e programáticas, como ficou cada vez mais claro ao longo do século XX em geral e, em particular, nos novos “ciclos revisionistas” das décadas de 1950-1960 e de 1980-1990.

Entre as duas grandes Guerras Mundiais, e durante a crise econômica da década de 1930, os partidos social-democratas e socialistas europeus participaram de alguns governos de “união nacional”, na década de 1920, e de “frente popular”, na década de 1930. Sempre em situações de emergência nacional ou internacional e em que os partidos de esquerda tiveram de responder ao desafio imediato e abrir mão dos seus projetos reformistas.

Os grandes problemas colocados pelas guerras e pela crise, e que deveriam ser enfrentados pelos partidos de esquerda, estiveram sempre ligados ao colapso econômico, ao desemprego e à inflação. Contudo, os socialistas, os social-democratas e os comunistas não tinham uma posição formada sobre o assunto e nem sabiam, rigorosamente, o que fazer numa situação que não estava prevista em suas discussões teóricas e doutrinárias. Por isso, acabaram acompanhando, invariavelmente, as idéias, propostas e políticas defendidas pelos conservadores, inclusive suas experiências pioneiras de planejamento de guerra.

Com exceção dos social-democratas suecos, que responderam à crise econômica de 1930 com uma proposta original e ousada de incentivo ao crescimento econômico e pleno emprego, por meio de políticas anticíclicas desenvolvidas por Wicksell e os economistas da Escola de Estocolmo, e implementadas pelo seu ministro da Fazenda, Ernst Wigforss, mediante uma estratégia combinada e simultânea de “acordos sociais” entre empresários e sindicalistas, para o controle da evolução dos preços e dos salários.

Entretanto, este foi um caso raro de sucesso, no meio de um sem número de fracassos dos social-democratas no comando da política econômica da Alemanha, entre 1928 e 1930; da Grã Bretanha, entre 1929 e 1931; da Espanha, entre 1928 e 1930; e da França, entre 1936 e 1937.

As “políticas anticíclicas”, os “pactos sociais” e a experiência do planejamento de guerra foram aproveitadas pelo primeiro governo trabalhista inglês do imediato pós-guerra, entre 1945 e 1950, e pelos vários governos social-democratas dos pequenos países europeus, como Áustria, Bélgica e Holanda, além dos países nórdicos que permaneceram governados pelos social-democratas, depois da Segunda Guerra Mundial.

Além disso, essas idéias e experiências influenciaram decisivamente as duas grandes estratégias e propostas de governo que foram experimentadas pela esquerda após a guerra. A primeira e mais bem sucedida foi a do “Estado de bem-estar social”, adotado por todos os governos social-democratas e trabalhistas entre 1964 e 1983. Combinava políticas econômicas keynesianas pró-crescimento e pleno emprego com uma política fiscal de construção de redes estatais de infra-estrutura e proteção social.

A segunda proposta foi a de “capitalismo de Estado”, adotada pelo Partido Comunista Francês e que teve uma influência difusa sobre a esquerda em vários lugares do mundo. Partia do conceito de “capitalismo organizado” – formulado por Hilferding – e de sua hipótese de que a centralização do capital, que havia se acelerado a partir do final do século XIX, facilitava uma gestão planejada do capitalismo, desde que o Estado contasse com um “núcleo econômico estratégico” de propriedade estatal.

A opção majoritária dos social-democratas europeus pelo projeto do Estado de Bem-Estar Social, ocorreu na década de 1950, ao mesmo tempo em que ocorria uma segunda grande “rodada revisionista” que culminou na realização do Congresso da Social-Democracia Alemã, em Bad Godesberg, em 1959. Foi nesta segunda “revisão” que uma parte significativa da esquerda européia abandonou definitivamente as propostas clássicas – que às vezes ainda reapareciam no plano retórico –

da revolução socialista e da eliminação da propriedade privada e do Estado. O mais importante, entretanto, foi a mudança radical que se completou, naquele momento, dentro do pensamento socialista.

Como sugerido, o pensamento da esquerda moderna começa com uma tese e uma proposta muito claras, ainda que a equação pudesse ser utópica: “liberdade política = igualdade econômica = fim ou diminuição do peso da propriedade privada”. Sob esse aspecto, o que passou de essencial na década de 1950 foi a transformação desta proposta originária numa nova equação que pode ser resumida da seguinte forma: “liberdade política = igualdade social = crescimento econômico = sucesso capitalista”.

Foi neste momento que os socialistas e social-democratas deixaram de esperar ou apostar numa “crise final” do capitalismo e passaram a lutar pelo sucesso do próprio capitalismo, o maior sucesso possível, como forma de criar empregos e de financiar políticas distributivistas. É aí que uma parte significativa da esquerda europeia abandona o “objetivo final socialista”, mesmo no plano retórico, e assume uma posição definitivamente “pró-capital”.

Na primeira equação, formulada por Gerrard Winstanley, a liberdade socialista somente existiria quando houvesse igualdade econômica entre as pessoas e isto só ocorreria quando se eliminasse ou diminuísse o peso da propriedade privada. Mas a partir da mencionada revisão da década de 1950, só haveria aumento da liberdade e da igualdade se houvesse mais empregos e mais recursos fiscais e, portanto, mais crescimento econômico ou desenvolvimento acelerado do capitalismo. E, portanto, em termos estritamente lógicos, o sucesso do capitalismo passou a ser uma condição indispensável do êxito da própria esquerda.

O que se supunha, e legitimava esta grande mudança de posição, era a hipótese de que, a médio prazo pelo menos, as políticas “pró-capital” teriam conseqüências “pró-trabalho” e “pró-igualdade”. Essa talvez tenha sido a mudança teórica e doutrinária que maiores e mais radicais efeitos tenha provocado, em toda a história da esquerda, desde o debate entre “democratas populares” e os “comunistas utópicos” dos exércitos de Cromwell.

Neste novo contexto, as “estatizações” de grandes empresas – comuns na Inglaterra e na França do pós-guerra – perderam importância e só foram recomendadas, nos casos indispensáveis, em nome da “eficiência econômica” e não da criação de um núcleo estratégico estatal, como no caso do “capitalismo de Estado” dos comunistas franceses.

Três décadas depois, iniciava-se mais uma “rodada revisionista”, exatamente no momento em que os socialistas e social-democratas europeus abandonam o keynesianismo, e a própria defesa do Estado de Bem-Estar Social, e adotam as novas teses, reformas e políticas neoliberais inicialmente propostas pelos governos conservadores dos países anglo-saxões. Isto ocorre quase ao mesmo tempo em que a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e os países da Europa Central viviam a crise final do seu “socialismo real”, de origem revolucionária.

Esta nova “revisão” doutrinária foi menos surpreendente do que as duas anteriores. Afinal, agora tratava-se apenas de seguir a opção dos anos 1950 no sentido de acompanhar e estimular os “caminhos do capital”. Por isto mesmo Tony Blair não teria problemas em declarar, com legítimo orgulho, numa entrevista para o *Financial Times* de janeiro de 1997, que o Partido Trabalhista (*Labor Party*) “havia se transformado num partido *pró-business*”.

Essa nova mudança de rumos se deu de forma quase contínua, a partir de 1980, na Espanha de Felipe Gonzalez e na França de François Mitterand, e também na Itália de Bettino Craxi, e na Grécia de Andreas Papandreu. Na década de 1990, entretanto, os ventos sopravam numa só direção liberalizante e todos já repetiam, como um tópico absolutamente óbvio, o *mantra* da “necessidade das reformas” neoliberais para aumentar a competitividade internacional da Europa. Também neste tempo, uma boa parte da esquerda já não se sentia mais na obrigação de qualificar as reformas ou de discutir quem eram seus principais beneficiários e perdedores, como se elas fossem neutras ou completamente voltadas para o “bem comum”.

Foi neste contexto que nasceu a “terceira via”, uma sistematização inglesa das novas teses, propostas e programas justificados com argumentos muito semelhantes aos de Eduard Bernstein, no final do século XIX. Segundo os trabalhistas ingleses da terceira via, de novo estariam em curso mudanças globais que alteravam a estrutura de classes e a capacidade de ação dos Estados nacionais, exigindo, dessa forma, uma adaptação das idéias e programas de esquerda a este novo mundo globalizado e desproletarizado, como explica Anthony Giddens, no seu livro, *The Third Way*, uma pequena introdução ao novo revisionismo.

Nesta virada neoliberal ocorrida entre os anos de 1980 e 1990, o “caso” espanhol foi o que teve maior repercussão e influência sobre a esquerda latino-americana, transformando-se numa espécie de paradigma do “novo socialismo europeu”. González foi eleito com um programa de governo de tipo keynesiano, em conjunto com um plano negociado de estabilização e de crescimento econômico voltado para o pleno emprego e a equidade social. Mas, logo no início do seu governo, abandonou o programa keynesiano e trocou a “concertação social” – como forma de coordenação de preços e salários – pelo rigor fiscal e o desemprego, exatamente como preconizava o modelo neoliberal.

No final do século XX, entretanto, foi ficando cada vez mais claro que as novas políticas e reformas tinham diminuído a participação dos salários na renda nacional, restringido e condicionado os gastos sociais, diminuído a segurança do trabalhador, promovendo uma concentração/centralização de capital e renda em todos os países europeus. Ficou claro que se tratava de um conjunto de reformas e políticas “pró-capital” que não produziam os mesmos efeitos de médio prazo a favor do trabalho e pleno emprego, como no caso das políticas keynesianas do período 1964-1983.

Não é de estranhar, portanto, que a esquerda europeia venha sofrendo sucessivas derrotas eleitorais e reveses políticos ainda mais graves depois de 2001. Apesar de sua enorme diversidade é possível identificar uma certa recorrência em todos estes casos europeus: são partidos e governos socialistas, social-democratas, comunistas ou “verdes”, que isoladamente ou coligados, adotaram a

agenda e as políticas neoliberais, nas décadas de 1980-1990, e, agora, vêm sendo derrotados pelo seu próprio eleitorado histórico.

O mais perturbador, entretanto, é que a esquerda vem sendo derrotada por partidos conservadores de diferentes matizes, mas que defendem as mesmas políticas neoliberais, às vezes de forma ainda mais radical, como no caso recente da democracia cristã alemã, o que reforça a convergência ideológica e perda de identidade, como se a velha esquerda europeia tivesse chegado a um “beco sem saída” neste início do século XXI.

Contudo, quando se olha a sua história numa perspectiva de longo prazo, percebe-se que a esquerda não está vivendo apenas uma crise conjuntural e circunstancial. Ela está vivendo o limite lógico de um projeto que foi nascendo de sucessivas decisões estratégicas e que esgotou completamente sua capacidade de construção de um novo e consistente projeto alternativo.

De “revisão” em “revisão”, os partidos de esquerda europeus abriram mão, em primeiro lugar, da idéia de revolução socialista e, depois, do próprio socialismo como objetivo ou “estado-final” a ser alcançado a longo prazo. Posteriormente, deixaram de lado o projeto de socialização da propriedade privada e, no final do século XX, abriram mão, inclusive, das políticas de crescimento, pleno emprego e proteção social universal que foram suas principais contribuições ao século XX.

3 CAMINHOS E PARADOXOS

Não é impossível identificar algumas tendências e paradoxos na história da esquerda europeia, que devem estar no ponto de partida de qualquer discussão sobre o futuro do socialismo no século XXI e que são também uma lição para a esquerda latino-americana que começa a governar quase um século depois dos europeus:

i) a unidade e a identidade da esquerda europeia foram desmontadas no século XX pelas sucessivas revisões doutrinárias e estratégicas de sua matriz originária, de inspiração marxista. Depois da “desconstrução” do materialismo histórico não surgiu nenhuma outra teoria com a mesma capacidade lógica de definir atores, interesses e estratégias a partir de um diagnóstico conjuntural das tendências críticas do capitalismo. Menos ainda no caso da combinação contemporânea da teoria da “globalização econômica”, da “sociedade em redes” e da “governança progressiva”, uma verdadeira geléia, matéria amorfa do ponto de vista teórico e inconclusa do ponto de vista político.

ii) com a progressiva erosão da unidade teórica e lógica do materialismo histórico, aumentou ainda mais a divisão interna da esquerda. Suas discussões doutrinárias sobre a sua própria identidade, e o seu juízo sobre a “correção” de suas posições e políticas conjunturais, transformaram-se num verdadeiro “jogo de cabra-cega”. Uma polêmica permanente e inconclusa, além de um consenso impossível devido à ausência de qualquer tipo de balizamento ou ponto de referência unânime, sob o aspecto ético ou teórico. A definição das “posições oficiais” dos partidos ou organizações de esquerda tornou-se cada vez mais fechada e autoritária, sendo ainda mais contestada pelos militantes e pela intelectualidade até 1991 e, depois disto, transformando-se definitivamente numa “torre de Babel”.

iii) ao longo do século XX, as sucessivas revisões doutrinárias foram criando um verdadeiro “Frankstein” teórico, transformando-se num remendo de decisões e convicções pragmáticas, cada vez mais contraditórias, que acabaram por tornar-se uma camisa-de-força que aprisiona e paralisa a esquerda do século XXI.

A primeira revisão, do final do século XIX, foi uma opção estratégica de longo prazo, pela “via eleitoral”, com todas as suas conseqüências, do ponto de vista da organização partidária, da competição política e das alianças parlamentares e de governo. Mas, ao mesmo tempo e, sobretudo, significou o abandono do projeto de ruptura revolucionária dos contratos e instituições responsáveis pelo funcionamento desigual do capitalismo e, portanto, a desistência de tocar na propriedade privada.

A segunda revisão, da década de 1950, do ponto de vista de suas conseqüências imediatas, foi uma mera mudança programática. Porém, a longo prazo, representou o abandono definitivo da idéia, do projeto e do objetivo de uma sociedade socialista capaz de substituir e ultrapassar os parâmetros do capitalismo.

De tal maneira, que a terceira revisão neoliberal dos anos 1990, acabou por tornar-se uma conseqüência inevitável das decisões anteriores, em particular a decisão de promover ativamente o desenvolvimento capitalista e de ajustar-se permanentemente às “inovações do capital”.

iv) talvez, por isto mesmo, nunca tenha existido originalidade total nas três grandes experiências de governo da esquerda européia. E ficou cada vez mais difícil definir o que fosse um programa de governo ou uma política econômica de conteúdo originalmente de esquerda. Na verdade, existiu, isto sim, um “diálogo” permanente e uma mútua influência, durante todo o século XX, entre as idéias, projetos e governos conservadores e de esquerda, como no caso da relação entre as idéias social-democratas da Escola Econômica de Estocolmo e as idéias liberais do Lord Keynes. E, ainda, uma relação entre a idéia e a estratégia de planejamento soviético com as experiências concretas de “planejamento de guerra” das economias ocidentais.

Num primeiro momento, no período do “entre-guerras”, a esquerda participou de governos de emergência ou de unidade nacional e praticamente acompanhou ou replicou as políticas dos conservadores. Mas, depois da Segunda Guerra Mundial esta relação foi mais complexa e criativa porque a disputa se deu dentro de um campo comum e de um pensamento hegemônico mais à esquerda, no momento em que também os conservadores defendiam políticas keynesianas de pleno emprego e de proteção social universal. Em alguns casos, como na Alemanha, apoiava-se também a idéia da “pactuação social” entre o capital e o trabalho.

Depois de 1991, e durante todo período áureo da hegemonia neoliberal, os governos de esquerda voltaram a repetir ou apenas replicar, sem nenhuma inventividade, as políticas e reformas preconizadas pelos conservadores.

v) esta relação fica ainda mais visível nos campos da política econômica e das relações internacionais. No campo macroeconômico, os governos de esquerda foram quase sempre conservadores e ortodoxos, como no caso clássico de Rudolf Hilferding ao assumir o Ministério da Fazenda da Alemanha, em 1928. O mesmo no caso do Partido Trabalhista inglês que optou, em 1929,

pela “visão do Tesouro”, contra a opinião liberal de John M. Keynes e David George. Exatamente a mesma opção feita pelo governo social-democrata de Leon Blum, na França, em 1936.

Mesmo depois da Segunda Guerra Mundial, os social-democratas e os socialistas mantiveram-se ortodoxos e somente se “converteram” às políticas keynesianas na década de 1960.

Assim mesmo, nas crises monetárias de 1966 e 1972, os governos de Harold Wilson e Helmut Schmid voltaram rapidamente ao trilho conservador da ortodoxia monetarista. A experiência sueca da década de 1930 foi uma exceção dentro desta história. Uma verdadeira inovação social-democrata feita na contramão da ortodoxia do seu tempo.

vi) o mesmo pode-se afirmar em relação à política externa dos governos de esquerda europeus do século XX, que nunca foi homogênea nem tampouco inovadora. Como se sabe, sua primeira grande divisão interna começou com a votação dos orçamentos de guerra, em 1914. Na década de 1930, as coalizões de governo com participação socialista ou social-democrata também se dividiram frente à Guerra Civil Espanhola e aos primeiros passos da escalada nazista. E voltaram a se dividir durante a Guerra Fria e também, mais recentemente, na discussão das relações da União Européia com os Estados Unidos e com a Rússia, após o fim da União Soviética. Em todo o século XX, uma das raras iniciativas realmente originais e autônomas da esquerda no campo da política internacional, exceto sua solidariedade genérica com o “Terceiro Mundo”, foi em 1969 com a Ostpolitik do governo social-democrata de Willy Brandt e que viabilizou os acordos de desarmamento, das décadas de 1970 e 1980, iniciando o grande movimento “ao leste” da Alemanha que perdura até os dias atuais.

vii) esta falta de iniciativa ou originalidade – na imensa maioria dos casos – em relação às políticas adotadas pelos conservadores explica o fato de que a esquerda tenha se dividido de forma mais profunda e radical exatamente durante a vigência desses governos. Foi a partir deste ponto que se cristalizou, de forma definitiva e irreversível, a divisão “funcional”, dentro da esquerda, mais precisamente entre: a “crítica intelectual”, a “mobilização social” e a “gestão de governo”.

Esta divisão chegou no limite da ruptura definitiva após a “virada revisionista” dos anos 1950 e durante os governos social-democratas que começam na década de 1960. Este foi o período das grandes revoltas sociais e sindicais que questionaram a estratégia e a organização da “velha esquerda”, criando as bases dos novos movimentos sociais com sua proposta de volta às raízes anárquicas e comunitárias do “socialismo utópico”, além da recusa da política partidária e da participação em governos.

Entretanto, apesar de todas as críticas, divisões e da pouca originalidade experimental da maioria dos governos socialistas e social-democratas da segunda metade do século XX, eles deram uma contribuição absolutamente decisiva ao avanço democrático e igualitário das sociedades européias. Este talvez tenha sido o grande paradoxo de toda esta história da esquerda européia: se suas políticas e iniciativas parciais tiveram sempre uma forte componente conservadora, o conjunto da obra foi criativo e contribuiu decisivamente para o aumento da igualdade econômica e o aprofundamento da democracia na Europa.

viii) por isto mesmo é que após a década de 1960 a esquerda européia transformou-se num fenômeno cada vez mais multifacetado e simultaneamente global. Sua identidade e sua força já não se encontravam mais em nenhuma de suas facções, agrupamentos ou governos nacionais, só existindo do

ponto de vista do conjunto do movimento e de sua inserção mundial. Os governos socialistas e social-democratas eram cada vez mais criticados nacionalmente, mas ainda eram considerados pelos “estrangeiros” como partes constitutivas e importantes - em alguns casos - da esquerda europeia e mundial. Nesse sentido, radicalizando o argumento, pode-se afirmar que estes partidos e governos social-democratas só conseguiam manter sua identidade de esquerda sob a ótica do movimento global. Isto é, enquanto existiram partidos comunistas que não haviam governado e que permaneciam como portadores do “catastrofismo utópico” do socialismo e do marxismo originário. E ainda, pode-se afirmar, enquanto existiram no “Terceiro Mundo” movimentos de libertação nacional vitoriosos em muitas das ex-colônias europeias. E, por fim, o que é mais paradoxal ainda: enquanto existiu a União Soviética, que durante todo este tempo cumpriu o papel de “caso limite”. O único no contexto europeu que levou até às últimas conseqüências as propostas originárias de Gerrard Winstanley e Karl Marx no sentido da abolição da propriedade privada e de estatização da economia, incluindo a cláusula marxista da ditadura do proletariado. De tal maneira que, apesar das críticas generalizadas, continuou sendo, no imaginário coletivo europeu e mundial, baliza e referência para as demais experiências e governos de esquerda.

ix) portanto, parece possível fazer uma leitura complementar das crises atuais dos socialistas, social-democratas, comunistas e partidos verdes europeus. Do ponto de vista estritamente programático e desde a década de 1960, não estiveram em uma situação muito diferente. A mudança mais perceptível é que agora não contam mais com a “parceria oculta” do “socialismo real”, dos históricos partidos comunistas e tampouco dos movimentos de libertação nacional dos países do Terceiro Mundo, que sempre contribuíram para a preservação de sua identidade coletiva de esquerda. Neste sentido, sua falta de identidade atual é também, em grande medida, um subproduto da desmontagem, após 1991, de uma arquitetura “político-ideológica global” extremamente complexa e que foi responsável pela preservação da vitalidade da esquerda internacional entre os anos de 1968 e 1991. Entretanto, não é impossível que esta arquitetura possa ser refeita, lentamente, começando pelas novas experiências de governo em curso na América Latina.

4 O DEBATE E A EXPERIÊNCIA DA ESQUERDA LATINO-AMERICANA

O Plano Ayala, proposto em 1911 pelo líder camponês da Revolução Mexicana, Emiliano Zapata, pode ser considerado o equivalente latino-americano do “comunismo agrário” de Gerrard Winstanley, o líder “democrata popular” da Revolução Inglesa de 1648.

O Plano de Zapata propunha a coletivização da propriedade da terra e sua devolução à comunidade dos índios e camponeses mexicanos. Zapata foi derrotado e morto, mas seu programa agrário foi retomado alguns anos depois pelo presidente Lázaro Cárdenas, um militar que governou o México na década de 1930 e criou o Partido Revolucionário Institucional (PRI).

O governo de Cárdenas foi nacionalista, fez a reforma agrária e estatizou as empresas estrangeiras produtoras de petróleo, criando também os primeiros bancos estatais de desenvolvimento industrial e de comércio exterior da América Latina. Além disto, investiu em infra-estrutura, implementou políticas de industrialização e proteção do mercado interno mexicano, sendo responsável

ainda pela criação da legislação trabalhista e pelo estabelecimento de medidas de proteção social. E, por fim, manteve uma política externa independente e antiimperialista.

Em grandes linhas e com pequenas variações, este programa transformou-se no denominador comum de vários governos latino-americanos “nacional-populares” ou “nacional-desenvolvimentistas”, como no caso da Argentina de Perón, de Vargas no Brasil, de Velasco Ibarra no Equador e de Paz Estenssoro na Bolívia. Nenhum deles foi socialista, comunista ou social-democrata. Porém, suas propostas, políticas e posições internacionais tornaram-se o programa básico de governo apoiado por quase toda a esquerda reformista latino-americana, pelo menos até 1980.

Foi este mesmo programa que inspirou a revolução camponesa boliviana de 1952, o governo democrático de esquerda de Jacobo Arbenz, na Guatemala, entre 1951 e 1954, a primeira fase da revolução cubana, entre 1959 e 1962, o governo militar e reformista do general Velasco Alvarado, no Peru, entre 1968 e 1975, e o próprio governo de Salvador Allende, no Chile, entre 1970 e 1973.

No caso de Cuba, entretanto, a invasão de 1961 e as pressões americanas apressaram uma opção socialista mais radical pela coletivização da terra, a estatização e o planejamento central da economia. Modelo que orientou também as primeiras iniciativas da revolução sandinista na Nicarágua, ocorrida em 1979.

Apesar de sua fragilidade na maioria dos países acima mencionados, os partidos comunistas foram, entre 1920 e 1960, a principal organização e referência doutrinária da esquerda latino-americana. Eram uma espécie de “primos pobres” dos partidos comunistas europeus e asiáticos e nunca tiveram uma estratégia autônoma da Internacional Comunista. Sua criação teórica foi pouco inovadora e, em geral, mantiveram-se dentro dos estreitos limites da teoria leninista e militante do imperialismo, e da teoria da “revolução democrático-burguesa” de Kautski. Foi exatamente esta visão “etapista” do desenvolvimento capitalista e da revolução socialista que permitiu e legitimou a estratégia democrática e a adesão precoce dos comunistas à lógica do projeto desenvolvimentista, que os europeus aceitaram e adotaram a partir de 1950.

Em outras palavras, na América Latina a equação foi exatamente a mesma que se deu na Europa: transição ao socialismo e igualdade = crescimento econômico e desenvolvimento capitalista. Com a diferença que a esquerda latino-americana considerava o pleno desenvolvimento das forças produtivas capitalistas como caminho de transição para o socialismo. Este sim, o objetivo final.

Esta visão estratégica dos comunistas permitiu também um diálogo fecundo com as idéias convergentes da “economia política” da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), organismo das Nações Unidas criado em 1949 em Santiago do Chile. A Cepal propunha para a América Latina, desde o início da década de 1950, um projeto nacional de industrialização e desenvolvimento, liderado pelo Estado, mas com apoio do capital privado estrangeiro. E defendia, simultaneamente, a necessidade do planejamento estratégico de longo prazo, dos investimentos em infra-estrutura e das políticas de apoio à industrialização. Uma versão mais elaborada tecnicamente em relação ao “modelo mexicano”, apesar de não ter o seu mesmo teor antiimperialista.

Esta relação intelectual e política dos comunistas com o “nacional-desenvolvimentismo” existiu em quase todos os países da região, mas é no Brasil e no Chile que ela assumiu um caráter mais original, fecundo e duradouro.

No Brasil esta relação ficou marcada desde o início por dois acontecimentos fundamentais, ambos ocorridos na década de 1930. O primeiro foi o desaparecimento precoce da Aliança Nacional Libertadora (ANL) – uma espécie de embrião das Frentes Populares espanhola, francesa e chilena – que foi dissolvida depois do fracasso de uma rebelião militar comunista em 1935. E o segundo foi o golpe de Estado de 1937, que deu origem ao regime ditatorial do Estado Novo e transferiu para os conservadores brasileiros a liderança do projeto de industrialização desenvolvimentista, e das primeiras políticas sociais e trabalhistas de corte urbano.

Talvez por isto mesmo, o Partido Comunista Brasileiro (PCB) só tenha abandonado sua estratégia revolucionária da “Frente Democrática de Libertação Nacional” na década de 1950, quando então aderiu ao reformismo democrático e à estratégia da “revolução democrático-burguesa”, que já havia sido adotada por quase todos os partidos comunistas do continente. Foi neste momento que os comunistas brasileiros começaram sua aproximação “programática” do “desenvolvimentismo conservador” de Getúlio Vargas.

Mais à frente, no início da década de 1960, esta vertente de esquerda defensora do desenvolvimentismo propôs um programa de reformas que acelerasse a democratização da terra, da riqueza, do sistema educacional e do sistema político. Este programa foi sintetizado parcialmente no Plano Econômico Trienal, formulado pelo economista Celso Furtado em 1963, e abortado pelo golpe militar de 1964.

Entretanto, antes de 1964 e do surgimento da “esquerda armada”, a aliança e o programa “nacional-desenvolvimentista” apoiados pelo PCB foram objeto de uma crítica teórica sistemática por parte de um grupo de intelectuais marxistas da Universidade de São Paulo. Contudo, esta crítica não produziu imediatamente qualquer tipo de programa alternativo ao desenvolvimentismo. E, para complicar ainda mais o quadro, o regime militar instalado em 1964, apesar do seu radicalismo anticomunista e de sua primeira opção liberal, acabou adotando na década de 1970 uma estratégia nacional-desenvolvimentista, o que aumentou ainda mais o embaraço da esquerda defensora do desenvolvimentismo. Possivelmente por essas razões, quando a esquerda brasileira volta à cena política democrática na década de 1980, a maior parte de sua militância jovem tinha um forte viés antiestatal, antinacionalista e antidesenvolvimentista. Apenas um grupo minoritário de intelectuais propôs naquele momento uma nova versão do desenvolvimentismo, numa espécie de combinação do “capitalismo organizado de Estado”, inspirado na esquerda francesa, com o projeto de “Estado de Bem-Estar Social” defendido pela social-democracia européia. Mas a grande maioria dos novos militantes, movimentos e partidos de esquerda tomaram outro rumo. Uma parte importante foi para os movimentos sociais e as “comunidades de base”, que retomaram a trilha do socialismo utópico e com uma crítica radical à esquerda tradicional e à sua opção estatista.

Outra parte da esquerda brasileira tomou o caminho da social-democracia, mantendo-se no campo da luta política tradicional pelo poder do Estado e propondo o abandono das políticas

desenvolvimentistas e a implementação imediata das reformas e políticas neoliberais. Este projeto materializou-se na criação do Partido Social-Democrata Brasileiro (PSDB), criado no final dos anos 1980, e liderado por alguns intelectuais marxistas que haviam participado, na década de 1960, do movimento de crítica ao nacional-desenvolvimentismo. Suas idéias influenciaram também uma boa parte da intelectualidade mais jovem do Partido dos Trabalhadores (PT), que também nasceu na década de 1980, liderado por um grupo de sindicalistas de São Paulo.

No Chile esta relação entre a esquerda e o desenvolvimentismo foi diferente e ocupou um lugar único na história latino-americana. Na década de 1930, os socialistas e comunistas chilenos formaram uma Frente Popular com o Partido Radical, que ganhou as eleições presidenciais de 1938, tendo sido reeleita três vezes antes de ser desfeita em 1947 pela pressão americana, exatamente no início da Guerra Fria. Os governos da Frente Popular chilena seguiram basicamente o mesmo programa mexicano, sobretudo no planejamento e financiamento das políticas de industrialização, proteção do mercado interno e de construção de infra-estrutura, além da implantação da legislação trabalhista e dos programas de universalização da educação e da saúde pública.

Em 1970 esta coalizão política renasceu no Chile com o nome de Unidade Popular, sob a hegemonia dos socialistas e comunistas, e com uma nova proposta de “transição democrática para o socialismo”. Na prática, entretanto, o programa de governo de Salvador Allende radicalizou o “modelo mexicano” na direção do “capitalismo de Estado”, concebido pelos comunistas franceses.

Allende acelerou a reforma agrária e a nacionalização das empresas estrangeiras produtoras de cobre, mas, ao mesmo tempo, propôs-se criar um “núcleo industrial estratégico”, de propriedade estatal, que deveria ter sido o embrião de uma futura economia socialista. Este foi, aliás, o pomo de discórdia que dividiu a esquerda durante todo o governo da Unidade Popular, chegando até o ponto da ruptura definitiva entre os que queriam limitar as estatizações industriais aos setores estratégicos da economia e os que queriam estendê-las a outras áreas. Deste embate originou-se uma proposta de novo “modo de produção” sob controle estatal.

A “transição democrática para o socialismo” de Salvador Allende foi interrompida pela intervenção americana e pelo golpe militar liderado pelo general Augusto Pinochet. A partir daí o debate da esquerda chilena sobre o “capitalismo organizado de Estado” como forma de transição para o socialismo ficou inconcluso.

Em 1989, porém, o Partido Socialista do Chile voltou ao governo, agora aliado aos democrata-cristãos. Neste momento, contudo, já havia mudado sua posição e incorporado as novas teses e políticas neoliberais dominantes entre os socialistas e social-democratas europeus. Seu objetivo já não era mais “transitar” para o socialismo, mas administrar com eficiência o capitalismo e um conjunto de políticas sociais “focalizadas”, segundo os cânones do modelo neoliberal.

Em maio de 1995, o *Financial Times* saudou esta conversão das elites intelectuais, políticas e econômicas latino-americanas – em particular as de esquerda – ao novo consenso que se difundia pelo mundo, desde a década anterior. A verdade, entretanto, é que o Chile do General Pinochet, havia sido – depois de 1973 – o primeiro laboratório mundial de experimentação do novo modelo econômico, que

Paul Samuelson chamou de “fascismo de mercado”. Mas não há dúvida que foi na segunda metade dos anos 1980, e durante a década de 1990, que se generalizaram no continente as novas políticas preconizadas pelo “Consenso de Washington”, e induzidas pela renegociação das dívidas externas dos principais países da região. Um programa ortodoxo de estabilização monetária, acompanhado por um pacote de reformas *estruturais* ou institucionais voltadas para a abertura, desregulação e privatização das economias nacionais da região.

No caso do México a mudança neoliberal ocorreu na década de 1980, liderada pelo PRI, o partido criado por Lázaro Cardenas, o “pai” do nacional-desenvolvimentismo na versão latino-americana. No caso da Argentina a mudança se deu no início dos anos 1990, liderada pelos peronistas de Carlos Menem. No caso do Chile foram os próprios socialistas que, aliados aos democrata-cristãos, assumiram o governo em 1988, mantendo em suas grandes linhas a política de corte liberal que vinha sendo aplicada desde o período militar. Por fim, no caso brasileiro, a desmontagem do desenvolvimentismo foi liderada por uma coalizão de centro-direita, liderada pelos social-democratas do PSDB.

Em todos estes casos, as novas políticas foram justificadas com os mesmos argumentos utilizados pela social-democracia europeia: a globalização era um fato novo, promissor e irrecusável, que impunha uma política de abertura e interdependência irrestrita como único caminho de defesa dos interesses nacionais, num mundo onde já não existiam mais as fronteiras nacionais e, portanto, onde não se justificavam ideologias ou políticas nacionalistas.

A notória diferença nestes casos é que, na Europa, a esquerda neoliberal governou sociedades ricas e homogêneas – apesar do desemprego – e que já possuíam excelentes redes de proteção social quando do início do processo de desregulação e/ou privatização de suas economias e de parte de seus sistemas de proteção social. Ao contrário da América Latina, onde as mesmas políticas foram aplicadas em sociedades extremamente heterogêneas e desiguais, com gigantescos bolsões de miséria e com redes de proteção social muito limitadas.

De qualquer maneira, no fim da década de 1990, pode-se afirmar que a esquerda latino-americana também havia feito uma volta de 180º graus com relação ao seu projeto originário que propunha a reforma agrária e políticas estatais de infra-estrutura e industrialização, substituídas pelas políticas de desregulação, privatização e abertura dos mercados. No campo teórico, também na América Latina, uma boa parte da esquerda substituiu o conceito de “sociedade de classes” pelo de “sociedade em redes”, e trocou a crítica ao imperialismo pela defesa do “desenvolvimento associado”.

Depois de uma década de experimentação neoliberal o balanço global é negativo, e em alguns casos, como na Argentina, os efeitos foram catastróficos. Em quase todos os países os resultados foram os mesmos, apontando na direção do baixo crescimento econômico e do aprofundamento das desigualdades sociais. A frustração das expectativas criadas nos anos 1990 pela utopia da globalização e pelas novas políticas neoliberais contribuiu para a multiplicação e o fortalecimento dos movimentos sociais antiestatizantes, que se recusam cada vez mais à tarefa de governar. Ao mesmo tempo em que também contribuiu para as vitórias eleitorais de líderes que se propõem a governar e inovar a

esquerda latino-americana. Apesar disto, é cedo ainda para ver com nitidez o que será este novo caminho “pós-neoliberal”.

5 OS PROJETOS E A FRONTEIRA TEÓRICA

Na América Latina a teoria da “revolução democrático-burguesa” perdeu credibilidade histórica a partir da década de 1960, e as “teorias da dependência” nunca “decantaram” uma estratégia política e democrática consensual. Em alguns casos, inclusive, atuaram como “guarda-chuva” teórico da luta armada. Por isso, quando da crise de 1991 e da presença da hegemonia neoliberal, a esquerda latino-americana estava desguarnecida, sendo presa fácil das novas idéias.

Hoje, pode-se afirmar que existe um denominador comum entre as posições da “esquerda neoliberal” e da chamada “esquerda pós-moderna”: o conformismo com os desígnios da globalização. Os argumentos são diferentes, mas os dois interpretam a “mundialização” capitalista de maneira análoga. Isto é, como um produto necessário e incontornável da expansão dos mercados, ou do “capital em geral”, se recusando a entender ou a incorporar no seu cálculo político o papel do poder das grandes potências – sobretudo da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos – na abertura das fronteiras econômicas e na aceleração da globalização financeira no final dos séculos XIX e XX.

Uma leitura dos fatos que poderia ser apenas um ponto de vista teórico, se não escondesse um passe de mágica muito mais complicado. Ao eliminar o papel do poder político no processo de globalização econômica, esta visão líbero-marxista da história despolitiza as mudanças recentes do capitalismo, transformando muitas das questões que existem a partir de decisões ou imposições políticas das grandes potências, num imperativo inapelável dos mercados. Como conseqüência, todos os atos de submissão política dos governos periféricos passam a ser considerados uma manifestação de realismo e sensatez com relação aos desígnios dos mercados ou do capital.

Assim, todos os atos de resistência dos povos menos favorecidos transformam-se, automaticamente, em sinais de irresponsabilidade e “populismo econômico”. Esta foi e continua sendo a posição da “esquerda neoliberal”, hegemônica na década de 1990, e que ainda ocupa uma posição importante nos debates acadêmicos e políticos da América Latina, apesar dos resultados medíocres e, até mesmo em muitos casos, catastróficos, das políticas liberais na América Latina.

Entretanto, esta mesma posição reaparece – com outra roupagem e novos argumentos – dentro dos movimentos sociais e das “organizações não-governamentais” que se multiplicaram a partir da década de 1980. E circula entre vários intelectuais que criticam a “globalização neoliberal” e propõem uma “democracia cosmopolita” – como é o caso, por exemplo, do sociólogo americano Immanuel Wallerstein e do filósofo italiano Antonio Negri – mas de fato também consideram que a globalização eliminou as fronteiras econômicas e o poder dos Estados nacionais. Neste sentido, repetem quase as mesmas teses e argumentos utilizados em 1908 por Rosa de Luxemburgo, a propósito da irrelevância das lutas políticas nacionais para os movimentos de esquerda.

Rosa de Luxemburgo falava de um “Estado supranacional” na era imperialista e Antonio Negri fala de um “império pós-nacional” na era da globalização. Negri ainda vai mais longe e

considera que “a construção do Império é um passo a frente para se desembaraçar de toda nostalgia com relação às velhas estruturas de poder que o precederam, e para recusar toda estratégia política que implique no retorno aos velhos dispositivos de poder, como seria o caso dos que se propõem ressuscitar o Estado-Nação para se proteger contra o capital mundial” (Hardt; Negri, 2000, p. 73).

O argumento de Wallerstein é diferente. Ele supõe que esteja em curso uma crise terminal do “sistema mundial moderno” e uma “transição” para um novo mundo ou “universo” pós-moderno, cujo início ele prevê para 2050. Como conseqüência, para quem quiser “influir de maneira efetiva nesta transição geral do sistema mundial, para que ela avance em certa direção e não em outra, o Estado não é o principal veículo de ação. Na verdade, ele é um grande obstáculo. Por isso, o objetivo não deve ser mais a tomada do poder estatal, mas assegurar a criação de um novo sistema histórico, agindo ao mesmo tempo no nível local e global” (Wallerstein, 1995, p. 6-7). Em síntese, os argumentos variam, mas a conclusão é uma só: todos consideram inútil a luta política da esquerda pelo controle do poder dos Estados nacionais.

Do ponto de vista estritamente político e programático, esta proposta antiestatal e de recusa do governo se enfrenta com a mesma dificuldade de todos os “internacionalismos” anteriores. Ela reúne um número muito grande e heterogêneo de reivindicações que só podem avançar quando são confrontadas com algum poder capaz de resistir a elas ou de atendê-las. E este poder continua organizado de forma territorial e nacional. Os Estados ainda não desapareceram, pelo contrário, continuam se multiplicando.

Como sustentar a tese de que globalização está acabando com os Estados nacionais se, na contramão desta tese, observa-se que ela tem sido uma grande multiplicadora dos próprios Estados. No início do século XX, por exemplo, os Estados nacionais não passavam de trinta ou quarenta e hoje são cerca de 190, gerados na forma de três grandes ondas. A primeira, logo depois da Primeira Guerra Mundial, quando se dissolvem os impérios austro-húngaro e otomano. A segunda, depois da Segunda Guerra Mundial, quando se dissolvem os impérios europeus na Ásia e na África e, finalmente, a terceira, quando se desintegra o espaço territorial do velho império russo, logo após o fim da União Soviética.

Neste sentido, se os Estados nacionais originários nasceram na Europa do século XVI, e não eram mais do que sete ou oito, foi no século XX que eles se transformaram num fenômeno universal ou global. Fica difícil, portanto, a partir desta constatação, anunciar a “morte dos Estados” e, sobretudo, no exato momento em que eles se multiplicam e intensificam a sua competição, particularmente se tivermos em conta que a maioria dos quase duzentos Estados nacionais existentes nasceram durante o período áureo da globalização, ou seja, na segunda metade do século XX (Fiori, 1997, p. 133).

Talvez por isto mesmo, apesar da retórica globalista, a luta pela democratização das sociedades capitalistas e pela conquista da cidadania continue se dando no espaço de poder dos Estados nacionais. Ou seja, existem “causas” e reivindicações que são internacionalistas, mas as lutas e conquistas fundamentais ainda são travadas território por território, Estado por Estado, onde os pobres e “excluídos” da terra são “estocados” e onde se geram e acumulam os recursos capazes de alterar a distribuição desigual da riqueza e do poder entre os grupos sociais. Além disto, não há

indícios de que a globalização econômica e as novas tecnologias de comunicação consigam por si só viabilizar algum tipo de “democracia cosmopolita”. Esta me parece uma hipótese muito longínqua e improvável, uma verdadeira utopia ou crença metafísica.

Por fim, a globalização não alterou certas condições e contradições básicas do capitalismo e, por isso mesmo, no plano retórico pode-se até falar de uma “globalização solidária”, porque é uma forma de protestar. Contudo, é impossível pensar numa globalização capitalista que seja “fraterna” porque, afinal, a “globalização” é apenas um novo nome de uma tendência secular do desenvolvimento desigual do capitalismo, da mesma forma que a polarização da riqueza entre as nações e as classes sociais.

Ainda sob o ponto de vista do argumento e da proposta econômica da “esquerda globalista”, deve-se reconhecer que existem muitos Estados e economias nacionais que não têm soberania real e que enfrentam enormes dificuldades de levar à frente o seu desenvolvimento econômico. Mas, ao mesmo tempo, existem outros países que, devido às suas dimensões, não têm outro caminho senão lutar pelo seu próprio desenvolvimento. E, nestes casos, a pergunta que fica é sobre o que pode propor este novo socialismo utópico e esta esquerda globalista, no caso destas economias e Estados nacionais que não tendem e nem podem desaparecer?

E a simples multiplicação de experiências econômicas locais de tipo solidário ou do “terceiro setor” não acabaria se transformando num projeto permanente de criação de “ilhas de felicidade solidária”, numa espécie de “micro-tribos” ou seitas urbanas e rurais à espera do fim do capitalismo?

Às vezes parece que algumas idéias e polêmicas ficam congeladas e esquecidas por longos períodos, reaparecendo de tempos em tempos de maneira quase idêntica, deixando claro que o problema persiste e não foi resolvido teoricamente. Como no caso desta discussão sobre os processos históricos de globalização do poder e do capital e de suas relações com as lutas políticas nacionais dos povos.

A Internacional Socialista em 1896, e a social-democracia russa em 1903, por exemplo, foram pioneiros na inclusão em seus programas do direito universal à autodeterminação das nações. Mas, ao mesmo tempo, Rosa de Luxemburgo, Karl Rádek, Joseph Strasser e vários outros membros da chamada “oposição de esquerda”, minoritária dentro da Internacional, negaram-se a reconhecer este direito ou mesmo a participar da luta pela autonomia das nações que, segundo eles, se encontrava na contramão do movimento geral do capitalismo e do internacionalismo proletário. Eles também achavam – no início do século XX – que o “tempo” dos movimentos nacionais havia terminado e que os povos oprimidos não tinham mais soluções econômicas e políticas nacionais.

Portanto, este é um conflito que tem raízes teóricas antigas, sendo que no caso dos marxistas talvez remonte ao próprio Marx e sua teoria da acumulação do capital e da globalização do “modo de produção burguês”, onde não aparece o poder político e os Estados nacionais que viriam a ser o tema central da teoria “marxista” do imperialismo. Mas, assim mesmo, a ambigüidade se mantém na teoria do “capital financeiro” e da “economia mundial” de Rudolf Hilferding e Nicolai Bukarin. Ambos falam de uma tendência do desenvolvimento capitalista que aponta na direção do “império global” do

capital financeiro, ao mesmo tempo em que reconhecem o papel decisivo do poder político e dos Estados Nacionais para o sucesso “global” dos seus capitais financeiros (Fiori, 1997, p.141-142).

Depois deste, surgiu o debate do marxismo “austríaco” sobre a importância da “questão nacional” e, mais à frente, a defesa soviética dos movimentos de “libertação nacional” na Ásia e na África. Contudo, a questão teórica e histórica fundamental permaneceu sem uma resposta definitiva.

Assim, não é de se estranhar que o tema das relações entre a luta política da esquerda em relação aos Estados Nacionais, aos impérios e à globalização do capitalismo tenha reaparecido com tamanha intensidade depois da grande derrocada de 1991, anteriormente mencionada. Mais do que isto, do nosso ponto de vista, esta é a verdadeira fronteira teórica que divide hoje a esquerda internacional. Dessa forma, impõe-se uma retomada histórica e teórica do problema como condição para o desbloqueio dos caminhos futuros.

Charles Tilly, sociólogo americano que fez longa pesquisa sobre a formação dos Estados europeus, fornece uma pista histórica importante para repensar a origem e a ambigüidade permanente destas relações entre o capitalismo e o sistema interestatal. No final de sua pesquisa, Tilly conclui que “no momento em que os impérios estavam se desfazendo dentro da Europa, os principais Estados europeus criavam impérios fora da Europa: nas Américas, na África, na Ásia e no Pacífico. A construção destes novos impérios externos teria propiciado alguns dos meios e parte do ímpeto de moldar, dentro do continente, Estados Nacionais relativamente poderosos, centralizados e homogêneos, enquanto as potências européias passavam a lutar entre si nessas zonas imperiais” (Tilly, 1996, p. 244).

Este fato histórico permite falar da existência de um verdadeiro paradoxo na origem do sistema estatal: “ao nascerem, seus primeiros Estados se expandiram imediatamente para fora de seus próprios territórios transformando-se em seres híbridos, uma espécie de ‘minotauros’, meio Estado, meio império. Enquanto lutavam para impor seu poder e sua soberania interna, já estavam se expandindo para fora dos seus territórios e construindo seus domínios coloniais”. E, nesse sentido, pode-se afirmar que o “império foi uma dimensão essencial destes primeiros Estados Nacionais europeus” que se transformaram no “núcleo central” competitivo do sistema estatal europeu, o núcleo dos “Estados-impérios ou das grandes potências” (Fiori, 2004, p. 38).

Ao pesquisar este mesmo processo de formação, Max Weber identificou um tipo de relacionamento indissolúvel entre esta competição política dos Estados e o processo simultâneo de acumulação do capital: “os Estados Nacionais concorrentes viviam numa situação de luta perpétua pelo poder, na paz ou na guerra, mas essa luta competitiva criou as mais amplas oportunidades para o moderno capitalismo ocidental... [neste sentido] foi o Estado Nacional bem delimitado que proporcionou ao capitalismo sua oportunidade de desenvolvimento...” (Weber, 1961, p. 249).

Os ganhadores desta competição foram sempre os que conseguiram chegar mais longe e garantir o controle de “territórios políticos e econômicos” supranacionais mais amplos do que o de seus concorrentes, seja na forma de colônias, domínios ou de periferias independentes. E, neste sentido, pode-se entender melhor por que a “expansão e a universalização do sistema capitalista não

foi uma obra apenas, foi e será sempre o resultado da competição entre ‘Estados/economias nacionais’ que conseguem impor a sua moeda, a sua ‘dívida pública’, o seu ‘sistema de crédito’ e o seu sistema de ‘tributação’, como lastro monetário do seu capital financeiro dentro destes territórios econômicos supranacionais em expansão contínua” (Fiori, 2004, p. 46).

Em resumo, o sistema político e econômico mundial não é o produto de uma somatória simples e progressiva de territórios, mercados, países e regiões. Do ponto de vista histórico, o sistema mundial foi uma criação do poder expansivo e conquistador de alguns Estados e economias nacionais européias, que se constituíram e se transformaram, durante o século XVII, no pequeno grupo das grandes potências.

Até o século XIX o sistema político mundial se restringia quase que exclusivamente aos Estados europeus, aos quais se agregaram, durante o século XIX, os novos Estados independentes americanos. Mas é somente na primeira metade do século XX que o sistema incorporou ao seu núcleo central duas potências “expansivas” e extra-européias, os Estados Unidos e o Japão, um pouco antes que se generalizasse, na segunda metade do século XX, o Estado Nacional como a forma dominante de organização do poder político territorial através do mundo.

Além disso, o sistema mundial não existiria na sua forma atual caso não tivesse ocorrido na Europa o casamento entre os Estados e as economias nacionais. E a partir deste momento, o que se chama muitas vezes de globalização, é o processo e o resultado de uma competição secular entre estes Estados e economias nacionais.

A hierarquia, a competição e a guerra, dentro do núcleo central do Sistema Mundial, marcaram o ritmo e a tendência do conjunto na direção de um império ou Estado universal e de uma economia global. Este movimento, contudo, não tem nada a ver com o avanço de uma espécie de “razão hegeliana” de natureza global e convergente. Pelo contrário, é um movimento que avança sempre liderado por algum Estado e economia nacional em particular. E por isto mesmo nunca se completa, porque acaba encontrando a resistência das demais “vocações imperiais” do sistema. Os ganhadores transitórios desta competição foram sempre os que conseguiram chegar mais longe e garantir de forma mais permanente o controle de “territórios políticos e econômicos” supranacionais, mantidos na forma de colônias, domínios ou de periferias independentes, mas pouco soberanas. Apenas duas das grandes potências lograram impor o seu poder e expandir as fronteiras de suas economias nacionais até quase o limite da constituição de um império mundial: a Inglaterra e os Estados Unidos. Esse processo representou um passo gigantesco depois da generalização do padrão-ouro e da desregulação financeira promovida pela Inglaterra na década de 1870. E deu outro passo maior ainda depois da generalização do padrão “dólar-flexível” e da desregulação financeira promovida pelos Estados Unidos a partir da década de 1970 (Fiori, 2005).

Em 1944, Karl Polanyi formulou uma tese original e provocadora a respeito desta contradição do sistema mundial e do seu impacto dentro das sociedades nacionais. Polanyi identifica um “duplo movimento” na história do capitalismo, provocado pela ação de dois princípios universais do sistema. Um seria o “princípio do liberalismo” econômico que move a globalização ou universalização permanente dos mercados auto-regulados. E, o outro, seria o princípio da “autoproteção social” que

aparece como uma reação defensiva e nacional das “substâncias sociais ameaçadas pelos mercados” (Polanyi [1944], 1980, p. 164).

Muitos interpretam o “duplo movimento” apontado por Polanyi como se fosse uma seqüência no tempo ou como se tratasse de um movimento pendular ao longo da história. Entretanto, acreditamos tratar-se de uma relação dialética entre o nacional e o internacional, o econômico e o político, entre o curto prazo das lutas sociais e o longo prazo das grandes transformações mundiais (Fiori, 1999, p. 63).

As resistências que acabam paralisando e corrigindo a expansão entrópica dos mercados auto-regulados nascem de dentro da própria expansão mercantil, manifestam-se nos interstícios do mundo liberal e se fortalecem com a destruição que os mercados desregulados produzem a longo prazo, no mundo do trabalho, na estrutura da terra, nas finanças e na própria capacidade produtiva das nações.

Segundo Polanyi, seria este o processo que ocorreu na Europa entre os séculos XIX e XX, quando nasce e se expande um movimento simultâneo de defesa nacional e social contra o “moinho satânico” dos mercados desregulados. O movimento que está na origem macro-histórica dos grandes progressos democráticos, sociais e políticos do pós Segunda Guerra Mundial.

Polanyi não previu o retorno, no final do século XX, do “princípio do liberalismo” e da crença cega nos mercados auto-regulados. Sob meu ponto vista, entretanto, não é impossível que a América Latina esteja vivendo o início de uma nova etapa de convergência entre as lutas nacionais e sociais dos povos menos favorecidos. A euforia liberal arrefeceu depois de 2000 e a guerra e o “poder das armas” voltaram ao epicentro do Sistema Mundial, ao mesmo tempo em que se multiplicam as novas formas de protecionismo das grandes potências econômicas.

Mas à sombra imediata do poder global dos Estados Unidos pode estar se abrindo um novo espaço e uma grande oportunidade para uma convergência “virtuosa” entre a ação “autoprotetora”, nacional ou regional, dos novos governos de esquerda latino-americanos, e a ação reivindicativa e mobilizadora dos movimentos sociais e partidos de esquerda que lutam na região contra a desigualdade e a polarização da riqueza e da propriedade privada. Pelo menos, esta é a esperança que circula nas “veias abertas” deste continente neste início do século XXI.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, P.; CAMILER, P. *Mapping the West European left*. London: Verso, 1994.

BUKHARIN, N. [1917]. *A economia mundial e o imperialismo*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

CASTANHEDA, J. G. *Utopia desarmada*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). *Poder e dinheiro*. Uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 87-147.

_____. Estados, moedas e desenvolvimento. In: FIORI, J. L. (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 49-85.

- FIORI, J. L. Formação, expansão e limites do poder global. In: FIORI, J. L (Org.). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 11-64.
- _____. Sobre o poder global. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 73, p. 61-72, nov. 2005.
- GIDDENS, A. *A terceira via*. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- HARDT, M.; NEGRI, A. *Empire*. Cambridge: Harvard University Press, 2000.
- HILFERDING, R. [1910]. *O capital financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- HOBBSBAWM, E. *The age of extremes*. London: Michael Jopseph, 1994.
- MILIBAND, D. *Reinventing left*. Polity Press, London, 1994.
- POLANYI, K. [1944]. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- SADER, E. (Org.). *O mundo depois da queda*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- SASSOON, D. *One hundred years of socialism*. London: Fontana Press, 1996.
- TILLY, C. *Coerção, capital e Estados europeus*. São Paulo: Edusp, 1996.
- WALLERSTEIN, I. *After liberalism*. New York: The New Press, 1995.
- WEBER, M. *General economic history*. New York/London: Collier, 1961.

*Cláudia Trevisan*¹

No primeiro semestre de 2004, eu assisti a um discurso do presidente do banco central da China, Zhou Xiaochuan, no qual ele expôs a uma platéia de analistas e investidores internacionais a estratégia do Partido Comunista para sanear os combalidos bancos chineses: atrair sócios estrangeiros estratégicos, lançar ações no mercado global e, com isso, forçar as instituições a seguir as regras internacionais de contabilidade e transparência exigidas das empresas abertas. De maneira explícita, Zhou pediu apoio dos investidores para acabar com a notória influência política no sistema financeiro de seu país.

Da platéia, um cético jornalista estrangeiro perguntou se haveria investidores dispostos a colocar bilhões de dólares em bancos que continuariam a ser controlados pelo Estado, já que não há planos de privatizá-los, que têm reputação de ineficientes e ainda carregam um volume indefinido de créditos irrecuperáveis. O argumento fazia todo o sentido e o apelo do presidente do banco central parecia fadado ao fracasso.

Dois anos depois, o ceticismo do jornalista foi desmentido pelos fatos. Os investidores internacionais ignoraram os incontáveis problemas dos bancos chineses e passaram a disputar participações minoritárias em seu capital. Só em investimento direto, as cinco maiores instituições do país receberam US\$ 27 bilhões nos últimos dois anos, de pesos pesados como HSBC, Goldman Sachs, Bank of America, Royal Bank of Scotland e American Express. Todos querem estar bem posicionados para a corrida do ouro que começará quando a China abrir seu sistema financeiro ao capital estrangeiro, em dezembro de 2006. Do lado chinês, o governo corre contra o tempo para preparar as instituições locais, todas estatais, à concorrência dos novos atores que chegarão ao país.

Além da venda direta de participações, os quatro maiores bancos estatais chineses começaram a colocar em prática no ano passado a estratégia de lançar ações no mercado apresentada em 2004 por Zhou Xiaochuan. Em outubro, o terceiro maior banco da China, o China Construction Bank, abriu seu capital na Bolsa de Hong Kong e conseguiu captar US\$ 9,23 bilhões, o maior valor em operações do gênero no mundo todo em quatro anos. O Bank of China, segundo no *ranking*, superou o valor em junho de 2006 e captou US\$ 9,7 bilhões. Para o segundo semestre, está previsto o lançamento de ações do maior banco chinês, o Industrial and Commercial Bank of China (ICBC), que planeja captar entre US\$ 10 bilhões e US\$ 12 bilhões. O último dos quatro grandes bancos é o Agriculture Bank of China, que ainda não tem data para abrir seu capital.

O sucesso das instituições chinesas junto ao mercado não é suficiente para ofuscar seus problemas. O maior deles talvez seja a influência política na concessão de empréstimos e a

¹ Jornalista, ex-correspondente da *Folha de S. Paulo* em Pequim e autora do livro *China - o renascimento do império*. São Paulo: Editora Planeta.

incapacidade dos gestores dos bancos de avaliar os riscos dessas operações. O resultado mais imediato dessas falhas é o aumento da já imensa quantidade de créditos irrecuperáveis que pintam de vermelho os balanços dos bancos chineses. Nas décadas de forte presença do Estado na economia e mesmo depois da abertura iniciada em 1978, os bancos estatais concederam bilhões em empréstimos para outras empresas estatais, tão ou mais ineficientes que eles.

Não há números transparentes sobre o volume de créditos podres do sistema bancário chinês, mas analistas independentes estimam que ele pode estar entre 30% e 40% do Produto Interno Bruto (PIB), ou US\$ 660 bilhões a US\$ 880 bilhões. O economista-chefe do UBS na Ásia, Jonathan Anderson, estima que os empréstimos irrecuperáveis (*non-performing loans*) somam US\$ 850 bilhões, dos quais cerca de metade foi transferido dos balanços dos bancos para outras estatais criadas com o objetivo de administrá-los e tentar recuperá-los. Na sua avaliação, o governo chinês já gastou US\$ 100 bilhões para capitalizar os maiores bancos estatais desde 2003. Estudo da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCED) aponta para dispêndio de US\$ 280 bilhões no período de 1998 a 2005. A entidade acredita que serão necessários mais US\$ 200 bilhões, o que elevaria o custo do saneamento do sistema bancário chinês a US\$ 480 bilhões, valor equivalente a um quinto do PIB. No Brasil, o socorro aos bancos nos anos 1990 por meio do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer - Medida Provisória 1.179, de 3 de novembro de 1995, e Resolução do CMN n. 2.208, da mesma data) somou R\$ 20 bilhões, segundo o Banco Central, algo próximo a 2,7% do PIB na época.

Oficialmente, o governo chinês reconhece gastos de US\$ 60 bilhões com três dos quatro grandes bancos desde 2003. O China Construction Bank e o Bank of China, os dois primeiros a lançarem ações em Hong Kong, receberam cada um US\$ 22,5 bilhões em dezembro de 2003. O ICBC, que abrirá capital no segundo semestre, foi capitalizado em US\$ 15 bilhões.

Além da injeção de recursos, as grandes instituições estatais foram beneficiadas com a transferência de parcela considerável de seus créditos podres para quatro estatais encarregadas de tentar recuperar os financiamentos. Criadas em 1999, as Asset Management Corporations (AMCs) receberam naquela época US\$ 172 bilhões em *non-performing loans* (NPLs). No ano passado, ganharam mais US\$ 84 bilhões do ICBC e US\$ 34 bilhões do Bank of China. Até o fim de 2005, apenas uma AMC, a China Cinda Asset Management Corporation, havia atingido a meta de 18,5% fixada pelo governo para recuperação dos créditos. As outras três têm prazo até o fim de 2006 para cumprir o objetivo. Pelos padrões internacionais, o resgate de menos de 20% dos NPLs é no mínimo decepcionante.

Os dados do Banco do Povo da China, nome do banco central, indicam que o total de NPLs dos maiores bancos comerciais do país caiu de 17,2% em 2003 para 8,9% no fim de 2005. Entre os quatro maiores, o Bank of China tinha um índice de 5,4%, o China Construction Bank de 3,8% e o Industrial and Commercial Bank of China de 4,43%. A situação do Agriculture Bank of China, que ainda não começou a ser reestruturado, dá uma idéia de qual era a situação dos bancos chineses: no fim de dezembro, seu balanço registrava uma proporção de créditos podres de 26,17%, o equivalente a US\$ 93 bilhões.

Além de a maioria dos analistas considerar esses percentuais de NPLs irrealistas, o ritmo de concessão de novos empréstimos levanta o temor de que a quantidade de créditos irrecuperáveis também está em alta. Nos primeiros cinco meses deste ano, as instituições financeiras já atingiram 72% da meta de 2,5 trilhões de yuans (US\$ 312,5 bilhões) em novos empréstimos fixada pelo banco central para todo o ano. O crescimento acelerado levou a autoridade monetária a elevar em 0,5 ponto percentual, para 8%, o depósito compulsório dos bancos, medida que deve retirar cerca de US\$ 18,8 bilhões da economia. A decisão foi anunciada no dia 15 de junho de 2006 e entraria em vigor dia 5 de julho.

Com enorme liquidez e a pressão de líderes locais do Partido Comunista, os bancos não estavam respondendo à orientação do governo central de restringir novos empréstimos. O crédito bancário estimula o volume de investimentos, que equivalem a cerca de 50% do PIB e são um dos principais motores de expansão do PIB chinês. O governo teme que investimentos em excesso levem ao superaquecimento da economia e coloque no caminho do país o risco de um *hard landing*.

Em 2005, o total de depósitos em moeda local e estrangeira no sistema financeiro chinês cresceu 18,2% e atingiu 30 trilhões de yuans (US\$ 3,72 trilhões), o equivalente a 165% do PIB. O estoque de financiamentos concedidos pelo sistema financeiro somou no ano passado 20,7 trilhões de yuans (US\$ 2,57 trilhões), quase 114% do PIB, com alta de 12,8% em relação a 2004. Os investimentos em ativos fixos cresceram em ritmo mais acelerado, 25,7%, e chegaram ao fim do ano em 8,9 trilhões de yuans (US\$ 1,1 trilhão), o que representa 49% do PIB. Mesmo com a abertura econômica e o desenvolvimento do setor privado, cerca de dois terços dos financiamentos bancários continuam a ser canalizados para empresas estatais, a maior parte das quais se mantêm ineficiente. Como muitas delas não registram lucros, é pouco provável que consigam pagar os empréstimos, o que pode realimentar a bola de neve de NPLs.

A situação é agravada pela inabilidade dos escalões médios dos bancos em avaliar riscos, depois de anos de economia dirigida pelo Estado. Em seminário realizado em Pequim no mês de junho de 2006, Liu Mingkang, diretor da Comissão Reguladora dos Bancos, considerou insatisfatório o trabalho das instituições em transformar a mentalidade de seus gerentes. “Em um grande número de transações, o risco operacional é enorme”, declarou. Zhou Xiaochuan, presidente do banco central, fez coro com seu colega: “Se nós não colocarmos mais ênfase no controle de riscos, é provável que tenhamos problemas e quando esses problemas ocorrerem, o ritmo da reforma e de experimentação poderão sofrer uma grande redução”, declarou no mesmo evento. A dificuldade já havia sido reconhecida pelo presidente do China Construction Bank, Guo Shuqing, que declarou no ano passado que 90% dos gerentes da instituição que dirige não possuem qualificação para realizar boas avaliações de risco dos créditos que concedem. A franqueza de Guo não foi suficiente para esfriar os ânimos dos investidores estrangeiros, que poucos dias depois canalizaram US\$ 9,23 bilhões para a compra de ações do China Construction Bank.

As autoridades chinesas consideram a entrada de sócios estrangeiros crucial para modificar a cultura das instituições locais. Mais do que capital, o que o Partido Comunista espera é que os novos sócios transfiram tecnologia bancária e revolucionem a mentalidade dos milhares de funcionários dos bancos chineses.

O britânico HSBC fez a maior aposta no antigo Império do Meio até agora. Desde 2001, destinou US\$ 5 bilhões à compra de participações minoritárias no sistema financeiro, mais que o dobro do que investiu no Brasil desde 1997. O HSBC possui 19,9% do Bank of Communications, o quinto maior da China, e mesmo percentual da seguradora Ping An, a segunda maior do país. Os 19,9% são o máximo de participação autorizado para estrangeiros pela legislação atual.

O ex-chairman do HSBC, John Bond, disse a um grupo de jornalistas brasileiros em março de 2006 que a instituição está pronta para ampliar sua presença para 100%, assim que o governo chinês autorizar. “Os bancos sempre refletem a economia que eles servem. O sistema bancário na China herdou muitos problemas, mas, do outro lado, há um novo mercado de crédito imobiliário, crédito para compra de veículos ou empréstimos para companhias privadas. Um novo sistema bancário está sendo construído”, declarou Bond na mesma entrevista.

A possibilidade de grandes lucros no país é a principal motivação dos estrangeiros. É irresistível o apelo da economia que mais cresce no planeta e ainda é o endereço de nada menos de um quinto da população mundial. Em janeiro de 2006, o banco de investimento Goldman Sachs liderou um consórcio que destinou US\$ 3,78 bilhões à compra de participação minoritária no Industrial and Commercial Bank of China. No mês seguinte, o grupo de investimentos Temasek, de Cingapura, comprou 5% do Bank of China e anunciou investimentos de US\$ 2,5 bilhões no China Construction Bank. O ano de 2005 viu três grandes negócios no sistema financeiro chinês: 1) o Bank of America anunciou em junho investimento de US\$ 3 bilhões na compra de 9% China Construction Bank; 2) o Temasek adquiriu em julho 5,1% do capital do China Construction Bank; 3) consórcio liderado pelo Royal Bank of Scotland anunciou, em agosto, a compra de 10% das ações do Bank of China, por US\$ 3,1 bilhões.

Além dos problemas contábeis, os bancos chineses foram alvo nos últimos dois anos de várias investigações por corrupção, algumas das quais levaram ao afastamento dos principais dirigentes das instituições sob acusação de desvio de milhões de dólares. Zhang Enzhao, o ex-chairman do China Construction Bank, perdeu o cargo e passou a ser investigado pela suspeita de ter embolsado US\$ 1 milhão para favorecer uma empresa americana na licitação para escolha do sistema de informatização do banco. Zhang havia assumido o cargo em 2002, em substituição a Wang Xuebing, também afastado e preso por suspeita de corrupção.

Em 2004, Xiao Hongbo, vice-gerente do China Construction Bank na Província de Sichuan, foi executado sob a acusação de ter desviado US\$ 484 mil para sustentar oito amantes. No mesmo ano, cinco executivos do Bank of China foram presos sob a acusação de concederem empréstimos irregulares, em troca do pagamento de propina. Funcionários do ICBC foram detidos na mesma época por supostamente concederem financiamentos irregulares de US\$ 89,8 milhões ao empresário Feng Mingchang, na Província do Cantão. Alguns meses antes, o governo chinês havia conseguido uma vitória importante no combate à corrupção com a extradição Yu Zhendong, ex-diretor de uma agência do Bank of China no Cantão que havia fugido para os EUA depois de desviar US\$ 483 milhões com outros dois colegas.

Com todos esses problemas, o economista Michael Pettis, professor da Universidade de Pequim, afirma que serão necessários alguns anos para avaliar se os estrangeiros estão fazendo “um negócio da China” na China. Bons ou maus, não há dúvida de as aquisições são arriscadas. “Inconsistências no procedimento de retorno dos empréstimos são muito comuns no mercado”, alertou Liu Mingkang, diretor da Comissão Reguladora dos Bancos, em junho de 2006. E acrescentou: “Se o risco de *default* se tornar realidade, as perdas serão imensas”.