

Economia Política Internacional

Análise estratégica

ISSN 1808-298X

n. 5 - abril a junho/2005

Publicação trimestral

Traité
Établissant
une Constitution
pour l'Europe

REPUBLIQUE FRANÇAISE

RÉFÉRENDUM
NON



UNICAMP
INSTITUTO DE ECONOMIA

**Centro de Estudos de Relações
Econômicas Internacionais - CERI**
Campinas - São Paulo

Diretor do Instituto de Economia da UNICAMP

Prof. Dr. Marcio Percival Alves Pinto

Diretor Executivo do CERI

Prof. Dr. José Carlos de Souza Braga

Professores

Ana Lúcia Gonçalves da Silva

Antonio Carlos Macedo e Silva

Fernando Nogueira da Costa

José Maria Ferreira Jardim da Silveira

José Pedro Macarini

José Rubens Dória Porto

Luciano Galvão Coutinho

Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo

Márcio Wohlers de Almeida

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

Helena Lopes da Silva Brigante



Projeto gráfico-visual/Normalização/Editoração eletrônica

Célia Maria Passarelli (Secretaria de Publicações)



Unicamp – Instituto de Economia
Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais – [CERI](#)
Cidade Universitária Zeferino Vaz

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

Economia Política Internacional

Análise estratégica

n. 5 – abril a junho de 2005
ISSN 1808-298X

Publicação Trimestral do

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



SUMÁRIO

EDITORIAL

Dissensos e trajetórias <i>José Carlos de Souza Braga</i>	1
Reformas econômicas na China <i>Carlos Alonso Barbosa de Oliveira</i>	3
Por que a Europa liberal não é viável <i>Bruno Théret</i>	9
A exuberante liquidez global <i>Marcos Antonio Macedo Cintra</i>	17
TRIPS na Organização Mundial da Propriedade Intelectual – OMPI <i>Roberto Castelo Branco Coelho de Souza</i>	27
O novo Acordo da Basileia no Brasil e na Índia: uma análise comparada <i>Ricardo Gottschalk</i> <i>Maria Cecília Sodré</i>	32
Avaliação do primeiro mandato de George W. Bush e perspectivas para o segundo <i>Carlos da Fonseca</i>	42
Propriedade intelectual e biodiversidade: Avanços nas negociações dentro do Parágrafo 19 da Declaração de Doha <i>Paula Hebling Dutra</i> <i>Mário Ferreira Presser</i>	52
Alguns aspectos da ciência e tecnologia na China <i>Renildo Souza</i>	58
México: la inexistencia de factores endógenos y exógenos para el crecimiento <i>Arturo Huerta G.</i>	68
ESTUDOS ESPECIAIS A diplomacia do dólar e o Projeto de Difusão de Democracias (1913-1920) <i>Pedro Paulo Zahluth Bastos</i>	72

EDITORIAL

DISSENSOS E TRAJETÓRIAS

*José Carlos de Souza Braga*¹

Há três amplos conjuntos de temas tratados nesta edição. No primeiro, China, Europa, Estados Unidos e México são analisados para esclarecer aspectos relevantes das disputas econômicas, sociais e políticas em curso no mundo contemporâneo. No segundo, a chamada arquitetura financeira mundial volta à baila a propósito das discussões em torno da implementação do Acordo da Basileia II, que procura regular e supervisionar os riscos bancários (de crédito, de mercado e operacional). Discutem-se avanços e problemas dessa proposta bem como as condições vigentes nas finanças internacionais e quais as perspectivas para o financiamento do desenvolvimento de países periféricos. No terceiro, as rodadas de negociações sobre propriedade intelectual e biodiversidade são analisadas.

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira examina as raízes históricas das transformações – políticas, econômicas, sociais e culturais – que vêm colocando os chineses na senda do desenvolvimento com soberania nacional e desqualifica as análises simplistas que pretendem atribuir os resultados alcançados à mera mercantilização da sociedade.

¹ Diretor Executivo do CERI.

Renildo Souza verifica as conexões entre a questão científico-tecnológica, na China, e a integração à economia mundial, ao comércio exterior, com os investimentos diretos externos. Como esses traços afetam o padrão do desenvolvimento?

Sob a iniciativa francesa e holandesa – que disseram “NÃO” à proposta de Tratado Constitucional Europeu – a Europa parece que começa a buscar outro perfil para organizar sua união. Bruno Théret discute as razões que inviabilizam o perfil liberal que até recentemente predominou na União Européia.

Carlos da Fonseca nos mostra a trajetória de George W. Bush no comando americano, desde o primeiro mandato até o presente segundo mandato, em uma gestão marcada pelo conservadorismo e pelo belicismo. De um “know nothing” – um “iletrado”, segundo a imprensa americana – Bush transformou-se, com a ajuda do episódio ocorrido em “11 de setembro de 2001”, num convertido religioso que teria recebido de Deus a missão de liderar um “país com uma missão” um de cujos aspectos seria a imposição pelas armas da “democracia” a todo o mundo. John Le Carré, o romancista, não parece ter exagerado quando escreveu recentemente: “A América entrou num de seus períodos de loucura histórica, mas esse é o pior de que eu posso me lembrar” (ver, *Carta Capital*, Ano XI, n. 349, 6 jul. 2005. p. 72).

Arturo Huerta, sustenta a hipótese de que o México possui atualmente uma dinâmica econômica em que predomina uma tendência recessiva, que se retro-alimenta, sem que existam forças quer endógenas quer exógenas que possam revertê-la.

Marcos Antonio Macedo Cintra lança a hipótese de que a situação econômica dos países em desenvolvimento, com superávits em conta corrente no balanço de pagamentos, parece afastar a possibilidade de crises financeiras e cambiais nos moldes daquelas que se propagaram no final dos anos 1990. Entretanto, sua análise leva à necessidade de aprofundamento em torno dos temas do Acordo da Basiléia II uma vez que é necessária a retomada de propostas abrangentes sobre a arquitetura financeira internacional a ser redefinida em prol do desenvolvimento. Nesse campo de discussão está também o artigo de Ricardo Gottschalk e Maria Cecília Sodré: quais os impactos das novas regras do Acordo de Basiléia II no financiamento dos países em desenvolvimento?

As negociações entre países com forças tão díspares são os temas da área de Diplomacia Econômica neste número. Roberto Castelo Branco trata da sensível ação comercial na propriedade intelectual e da posição que foi assumida por muito tempo pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual quando teve o comando de Arpad Bogsch, que temia o uso político inadequado da instituição. Paula Hebling e Mário Presser tratam da importante temática da biodiversidade igualmente relacionada com as negociações acerca de propriedade intelectual.

A partir deste boletim de *Economia Política Internacional: análise estratégica*, n. 5, decidiu-se criar uma nova seção, intitulada “Estudos Especiais”. É dedicada à divulgação de trabalhos mais extensos sobre temas considerados relevantes em economia política internacional. Essa seção está sendo inaugurada por uma discussão acerca das origens da diplomacia do dólar, realizada por Pedro Paulo Zahluth Bastos.

REFORMAS ECONÔMICAS NA CHINA

*Carlos Alonso Barbosa de Oliveira*¹

O extraordinário dinamismo da economia chinesa no último quarto de século e sua crescente importância na ordem mundial atraem a atenção do resto do mundo. As altas taxas de crescimento, os avanços tecnológicos, a capacidade de atrair investimentos estrangeiros etc. foram alcançados por meio de políticas nacionais executadas com alto grau de autonomia, num processo que se deslançou após as reformas de 1978.

Os meios de comunicação no Brasil, em geral tendem a diluir as especificidades das reformas chinesas caracterizando-as simplesmente como pró-mercado. Seria como se o processo de transformações da China constituísse simplesmente um caso de um movimento mais amplo de reformas liberais como aquelas do antigo bloco socialista da Europa ou as da América Latina. Entretanto bastaria atentar para os resultados das reformas para concluir que a China seguiu diferentes caminhos. A abrupta conversão dos países socialistas implicou violentas quebras em níveis de atividade e altos custos sociais. E na América Latina, as reformas dos anos 90, ao contrário do que prometiam, mostraram-se incapazes de garantir os padrões de crescimento necessários e adequados às áreas atrasadas, agravando as já penosas condições de vida da população.

Muitos comentaristas não se detêm na explicação das forças que levaram a China a realizar as reformas. Aparentemente seria como se a partir de 1978 o país abandonasse um passado de pura irracionalidade e implementasse reformas pró-mercado e passasse então a participar ativamente do processo de globalização. Em outras interpretações, a China constituiria mais um caso de “desenvolvimento a convite” tal como o Japão no pós-guerra e posteriormente a Coreia e Taiwan. Nesse caso, enfatiza-se unilateralmente a importância dos impulsos favoráveis recebidos da ordem mundial na explicação do sucesso do desenvolvimento.

Não há dúvida que as concessões dos Estados Unidos foram fundamentais para o sucesso do Japão, Coreia ou Taiwan. Entretanto, faltaria explicar por que os países eleitos foram esses e não outros. Na verdade a política seguida pelos americanos na área desde os anos 40 somente pode ser entendida como uma resposta à Revolução chinesa de 1949. A vitória da revolução e a popularidade dos movimentos comunistas na Ásia explicam por que os Estados Unidos inicialmente reorientam sua política no Japão ocupado e fornecem financiamentos, patrocinam a reforma agrária e abrem seus mercados para produtos japoneses. E a tendência é clara também quanto à Coreia após a guerra, onde também se realiza reforma agrária e se concede acesso aos mercados americanos. E até mesmo Chiang Kai Chek, que quando governava a China continental sempre se manteve radicalmente contrário à reforma agrária, no poder em Taiwan, foi impulsionado pelos americanos a distribuir terras na ilha, além de obter grandes volumes de créditos.

¹ Professor do Instituto de Economia da Unicamp e Pesquisador do CESIT.

E os impactos da Revolução de 1949 são também fundamentais para explicar trajetória futura da China. A revolução varre do solo chinês as forças responsáveis pelo atraso, paralisia e pelas tendências desagregadores do país. São eliminados os restos das antigas burocracias civis e militares que sobreviveram à queda do império, os proprietários de terras parasitários que vivam de rendas e as camadas burguesas ligadas ao comércio exterior, criadas com a ocupação de regiões do país por potências estrangeiras.

A revolução dá nascimento a uma sociedade igualitária na qual predominavam os camponeses e dirigida por um governo com alto grau de popularidade e legitimidade. Entretanto, se os impulsos revolucionários não se mantivessem após a tomada do poder, o país talvez tendesse a se prostrar na paralisia e no imobilismo. A organização econômica baseada em modelo de comando centralizado era inadequada a países com baixo grau de desenvolvimento das forças produtivas como a China e, posteriormente, na própria União Soviética tendeu a cristalizar-se e revelou incapacidade de se auto-reformar.

Por outro lado, foram criadas novas burocracias civis, militares e no próprio Partido Comunista Chinês, burocracias que, apesar da ideologia comunista recentemente esposada, eram conformadas por elementos cultos da sociedade, tradicionalmente educados no respeito aos valores do confucionismo. Assim, um modelo econômico dependente de decisões do governo central, novas burocracias sob o peso da cultura tradicional, e a imensa massa de camponeses satisfeitos com as conquistas recentes. Com essas características sociais a China poderia tender novamente à imobilidade e à paralisia, que marcaram seu passado, e as burocracias dirigentes poderiam orientar-se para a busca de privilégios, bloqueando transformações.

É considerando esse quadro e o isolamento internacional da China após 1959 que podemos compreender as tentativas de reorientação econômica e social tais como a coletivização no campo e as políticas do “grande salto à frente”. E também os violentos processos de lutas internas como a revolução cultural, que para muitos aparece como manifestações de pura irracionalidade. Mas se atentarmos não somente para os alvos perseguidos nesse movimento, ou seja, a luta contra as quatro velharias: a cultura, o pensamento, os hábitos e os costumes; mas também para o fosso existente tradicionalmente na China entre as camadas cultas e o povo em geral, poderemos compreender a lógica que governava esses movimentos. O conhecimento do passado da China imperial, sua sociedade petrificada no dizer de Weber, seu governo exercido por mandarins confucianos, que rejeitavam e bloqueavam mudanças, pois estas ameaçavam a harmonia do mundo; e a percepção de que os valores tradicionais ainda impregnavam os comportamentos dos agentes sociais, com esse quadro, a dinâmica das lutas internas recobra seu sentido. Assim, mesmo historiador conservador, como Fairbank, levando em conta a especificidade cultural da China, avalia com precisão as razões da revolução cultural “para Mao, essas características e esses valores profundamente ancorados eram os elementos que mantinham a China atrasada, o que se aproxima sensivelmente do ponto de vista que nos exprimimos nesse livro. (Não é necessário defender os métodos de Mao para apreciar seus objetivos)”.

É claro que o rápido desenvolvimento econômico atual da China dependeu também da política de aproximação praticada pelos Estados Unidos que visavam o isolamento da antiga União Soviética. Entretanto, o sucesso chinês em aproveitar as oportunidades abertas com a superação de seu

isolamento dependeu também de sua capacidade de promover reformas internas. Reformas que somente puderam ser executadas após anos de lutas internas e de tentativas frustradas de reorientação da economia do país. E mesmo do ponto de vista econômico o passado pré-reformas na China deixou o legado representado pela montagem a indústria pesada no país, condição para a rápida expansão da produção de bens de consumo pós-reformas.

Em boa medida, quando são confrontadas com as experiências dos antigos países socialistas e da América Latina, as reformas chinesas são específicas por seus limites, por não terem avançado com o mesmo ímpeto na eliminação dos controles estatais sobre a economia. A seguir enumeram-se alguns pontos sobre o que não foi feito na China.

1- **Questão da propriedade.** A China não realizou qualquer programa de privatizações. A terra continua a ser de propriedade do Estado e é cultivada por meio de concessões dos poderes públicos aos agricultores. A relativa perda de participação das empresas estatais sob controle do governo central deve-se ao rápido crescimento de empresas controladas por unidades sub-nacionais de governo, as chamadas Towns and Villages Enterprises (TVEs). O investimento direto estrangeiro em é realizado por meio de associações com empresas chinesas (estatais ou TVEs) as quais, em geral, assumem o controle das novas unidades.

2- **Abertura comercial.** A crescente importância da China no comércio mundial foi alcançada sem que houvesse liberação geral de importações, e o mercado interno nacional continua protegido, não somente pelo câmbio desvalorizado, como também por um conjunto de restrições. E o alto volume de importações do país é explicado pelas aquisições das zonas de processamento de exportação-que importam livremente - ou por importações complementares e não concorrentes com a produção nacional.

3- **Abertura financeira.** A China estabelece controles de capitais e opera com baixo nível de endividamento externo, tendo privilegiado o investimento direto estrangeiro. O acúmulo de reservas de divisas alavanca política monetária favorável à expansão do crédito interno, que é operado com baixas taxas de juros por bancos estatais especializados, garantindo assim altas taxas de investimentos internos.

Vejamos então, ainda que esquematicamente os traços gerais das reformas pós 1978. Diferentemente do regime da União Soviética que se revelou incapaz de se auto-reformar, o Partido Comunista Chinês demonstrou grande flexibilidade ao executar as mudanças necessárias para acelerar o desenvolvimento do país. Tratava-se de superar a organização econômica fundada em comando central, que à luz da própria experiência soviética, revelava suas fragilidades, mais ainda tratando-se de país com baixo grau de desenvolvimento das forças produtivas como a China. O objetivo por tanto seria abrir espaços para a regulação pelo mercado e aumentar a autonomia das unidades econômicas sem, entretanto, abrir mão da propriedade estatal e de mecanismos de planejamento controlados pelos poderes públicos.

As reformas começam pela agricultura. A organização coletiva da produção no campo não vinha apresentando os resultados esperados, e o governo chinês trata então de recriar a produção

parcelar camponesa, tocada pelo trabalho familiar. As comunas se encarregaram de redistribuir as terras entre as famílias que, tal como após a revolução de 1949, tornaram-se responsáveis pela produção agrícola. Mas a grande novidade introduzida pelas reformas foi a liberdade concedida ao camponês de vender livremente no mercado o produto que restava após separar o necessário à sua subsistência e a parcela devida ao Estado. Essa reforma no campo lembra a NEP-Nova Política Econômica, realizada por Lenin na União Soviética após a guerra civil em 1923, política que é abandonada por Stalin ao promover a coletivização do campo.

A concessão de estímulos materiais aos camponeses, representada pela liberdade de vender livremente no mercado o excedente de sua produção, evidentemente tem um papel central na explicação do alto crescimento da produção e produtividade agrícola após as reformas. Certos autores chamam a atenção para o fato de que, para esse sucesso foram também fundamentais tanto as grandes obras hidráulicas, construídas anteriormente, que aumentaram a área irrigada do país; assim como implantação no país, antes das reformas, de grandes empresas industriais estatais produtoras de insumos modernos para a agricultura, as quais se mostraram capazes de atender à crescente demanda das unidades familiares camponesas.

Nesse quadro compreende-se como a agricultura chinesa foi capaz de aumentar rapidamente a oferta de matérias primas e alimentos com níveis crescentes de produtividade, elevando assim a renda das famílias camponesas, que foi favorecida também pela relação de preços favoráveis à agricultura. Nesse processo, expandiu-se o mercado de bens de consumo no campo e milhões de famílias camponesas são retiradas da linha de pobreza.

No campo da indústria, a redução do número de empresas estatais e sua perda de importância relativa na produção não indicam que essas empresas perderam seu papel estratégico na industrialização chinesa. Com as reformas, as empresas estatais passaram a ter maior autonomia em suas decisões, e foram orientadas no sentido de apropriar seus custos e buscar eficiência e lucratividade. Se antes das reformas os orçamentos das empresas confundiam-se com o orçamento fiscal, agora estas devem realizar contabilidade própria e registrar seus resultados. Nesse processo, os lucros das empresas assumem papel cada vez mais importante nos novos investimentos, embora as estatais sejam os principais agentes tomadores de crédito dos bancos oficiais. E nas recentemente fundadas bolsas de valores, as ações negociadas são principalmente de empresas estatais.

A redução do número de empresas estatais resulta de dois processos. Por um lado, a política de “reter as grandes e deixar as pequenas” leva o governo a abrir mão de pequenas empresas que são assumidas ou por unidades sub nacionais da administração pública, ou por cooperativas de trabalhadores ou mesmo por proprietários individuais. Por outro lado, o governo chinês vem estimulando a conglomeração empresas estatais com o objetivo de formar grandes grupos econômicos, capazes de alcançar autonomia financeira e tecnológica. Trata-se assim de criar empresas holding com capacidade de realizar investimentos fora das fronteiras chinesas, o que começa a ser praticado, e com dimensões que garantam a capacidade de concorrer com as grandes multinacionais no mercado mundial. Como apontava, em fins dos anos 90, um membro do Conselho Estatal de Economia:

“Os Estados Unidos dependem da General Motors, da Boeing, da Du Pont e de uma série de outras empresas multinacionais. O Japão depende de seis grandes grupos empresariais e a Coréia de dez grandes empresas holding. Dessa maneira, agora e no próximo século a posição de nosso país na ordem política internacional será em grande parte determinada pela posição das grandes empresas e grupos de nosso país.”

Os investimentos diretos estrangeiros, de início limitados às áreas de processamento de exportações, agora são também autorizados em outras áreas. Como já fizemos referência, são realizados em associações com empresas chinesas, mas sua baixa participação na FBCF no país indica que a política de atração de IDE responde menos a dificuldades de financiamento de mais ao objetivo de incorporação e apropriação de novas tecnologias.

A generalização pelo país e o rápido crescimento das TVEs constituíram outro fenômeno provocado pelas reformas. Aos tempos da agricultura coletivizada, associações de agricultores formavam empresas industriais. Com a volta à agricultura parcelar, o governo chinês estimulou as administrações de vilas, cidades e distritos a assumir as empresas de propriedade coletiva e mesmo a criar novas empresas. Mas a inovação essencial é dada pela progressiva liberdade de vender a produção em mercados livres, num movimento que leva as TVEs a concorrerem entre si e com as empresas estatais.

As TVEs podem também associar-se a empresas estrangeiras, mas operam em estreitas relações de compra e venda com as estatais industriais e de comércio exterior, e têm acesso ao crédito dos bancos oficiais. Na verdade as TVEs são ainda importante instrumento de descentralização da produção industrial, contendo a tendência ao explosivo crescimento das cidades costeiras. Trata-se portanto de política de apoio à industrialização do campo cujo sucesso pode ser constatado pelo fato de que a porcentagem do emprego agrícola é rapidamente decrescente em relação ao emprego total, embora o decréscimo da população rural na população total seja bem mais lento. Ou seja, a expansão das TVEs tem permitido que membros das famílias camponesas encontrem emprego na indústria sem abandonar o domicílio rural. E os bons resultados econômicos das TVEs servem ainda de importante ponto de apoio para as finanças das unidades sub-nacionais de governo.

Finalmente a estratégia reformista levou à criação das Zonas Econômicas Especiais (ZEE) em várias regiões costeiras. Constituem áreas especializadas em processamento de exportações e para sua implantação foram liberados o investimento estrangeiro, as importações de insumos e partes e as operações cambiais e de comércio exterior. E os objetivos de incrementar as exportações e de incorporar novas tecnologias pelas ZEEs foram alcançados pela atração de investimentos estrangeiros, inicialmente originários de Hong Kong e posteriormente de Taiwan e de muitos países desenvolvidos.

Em conclusão, procuramos demonstrar aqui em que medida o sucesso da China aparece como resultado tanto de “fatores externos”, ou seja a mudança da política americana em relação ao país, como de “fatores internos”, ou seja sua capacidade de conceber e executar reformas. Adverte-se, entretanto, que esse breve sumário é incapaz de apreender a complexidade da realidade chinesa. A maior autonomia das unidades sub-nacionais de governo, estimulada pelo poder central, tem dado lugar a uma multiplicidade de inovações nos campos econômico e social, transformado o país num imenso laboratório. E evidentemente o sucesso econômico da China não esconde seus graves

problemas de ordem demográfica, ambiental etc. Para finalizar valeria aqui lembrar a advertência de Celso Furtado, quando afirmava que seria impossível generalizar o padrão de consumo dos países avançados pelo resto do mundo, pois esse processo esbarraria nos limites impostos pela disponibilidade de recursos naturais.

Bibliografia sumária

FAIRBANK, John K. *La Grande Révolution Chinoise*. Trad. Francesa. Paris, 1989.

HSÛ, J. C. Y. *China without Mao*. New York, 1990.

MEDEIROS, Carlos A. Economia e política de desenvolvimento recente na China. *Revista de Economia Política*, v. 19, n. 3, 1999.

NAUGHTON, B. *China's emergence and prospects as a trading nation*. 1996. (Brookings papers on economic activity, n. 2).

OECD. *China in the 21st century*. Long Term Global Implications. OECD, 1996.

SINGH, A. *The plan, the market and evolutionary economic reform in China*. UNCTAD, 1993. (Discussion Papers, n. 76).

STORY, J. *China a corrida para o mercado*. São Paulo, 2004.

TSURU, S. *Japan's capitalism*. Cambridge, 1994.

Na qualidade de europeu convicto, partidário de uma Europa política federal, eu votei NÃO no referendo sobre o Tratado Constitucional Europeu por duas razões essenciais: a primeira é que esse tratado seria a consagração, se fosse aprovado, da perda de sentido da construção europeia com relação a seus objetivos políticos iniciais; a segunda, a mais crucial a meu ver, está ligada à incoerência institucional e, portanto, ao fracasso programado do modelo político subjacente ao projeto do tratado.

A PERDA DE SENTIDO DA UNIÃO EUROPEIA

A construção europeia tinha de início dois objetivos – lembrados, aliás, no tratado – que fundamentavam o seu caráter federal latente e o interesse dos povos europeus: instaurar uma paz durável entre os Estados membros e assegurar autonomia ao conjunto assim constituído face às superpotências dominantes, concedendo à União Europeia a capacidade de conduzir políticas tanto econômicas quanto sociais, culturais e internacionais que lhe fossem próprias.

Foi com essa finalidade que os Estados fundadores criaram instituições comuns destinadas a constituir a base organizacional de um governo europeu capaz de tomar e aplicar decisões em conformidade com esses objetivos. Mas a construção europeia também tinha como intuito compartilhar esses objetivos com um número crescente de países, propósito de expansão esse cuja extensão atual ao Leste Europeu colocou em evidência o caráter a priori contraditório com relação ao desenvolvimento de um governo europeu operacional. Essa contradição está no centro do atual Tratado Constitucional a ser submetido ao referendo, o qual pretende resolvê-la. Como as últimas adesões à União Europeia fizeram com que crescesse a sua heterogeneidade econômica e política bem como desestabilizaram as regras de distribuição dos poderes entre os Estados membros, tanto no seio da Comissão Europeia quanto no nível do Conselho Europeu, esse tratado visa efetivamente a restaurar a governabilidade da União Europeia.

Tornar a União Europeia governável para quê ?

Recusar o Tratado Constitucional em sua forma atual seria, então, uma demonstração de irresponsabilidade, pois seria o mesmo que recusar toda e qualquer solução para esse problema de governabilidade. Para numerosos adeptos incondicionais da Europa, que eles o sejam por paixão ou por interesse, isso seria impedir qualquer desenvolvimento futuro da União Europeia; além disso, o caos não poderia deixar de se instalar em caso de Não majoritário. Desse modo, os federalistas não

¹ Tradução do francês de Adriana Zavaglia. E-mail: <zavaglia@usp.br>.

² Diretor de Pesquisas do CNRS – IRIS – Paris Dauphine.

poderiam fazer outra coisa senão votar Sim, salvo se mudassem de lado fazendo o jogo do soberanismo.

Mas seria razoável votar por medo de um evento catastrófico quando esse evento fundamenta-se num raciocínio que esquece o essencial do problema levantado pelo tratado, a saber, que a reorientação neoliberal das instituições europeias não é reconsiderada, sendo até mesmo algumas de suas características – a ocasião faz o ladrão – “constitucionalizadas”? Seria possível agir como se o Tratado Constitucional respeitasse as finalidades fundamentais do projeto europeu e não abalasse os fundamentos políticos sobre os quais se firmou até então a adesão implícita dos povos europeus à sua causa? Certamente que não. Pois nesse momento coloca-se uma questão fundamental: trata-se de tornar a Europa governável qualquer que seja a sua orientação política? Para a aristocracia política que comanda o processo, é evidente que a resposta é Sim. Mas para qualquer cidadão que vê na construção europeia a busca de um bem público distribuído igualmente que seja superior àquele que o seu Estado nacional pode lhe fornecer, é evidente que a resposta é Não. A Europa, para ser legítima, deve ser útil não somente para os governantes, mas também para os governados. Ora, estes, considerando as orientações políticas que predominam na União Europeia há 20 anos, têm ótimas razões de se perguntar: “Governar para quê? Para qual projeto de sociedade europeia?”

A concorrência contra a governabilidade da União Europeia

Ora, bem além de suas considerações gerais e entusiasmantes, porém puramente discursivas, fica claro que, segundo o tratado, governar a Europa é essencialmente empenhar-se em torná-la competitiva frente ao resto do mundo, o que implicaria que cada um – empresa, Estado, indivíduo – fosse, ele próprio, competitivo no interior da União Europeia. A concorrência econômica é, desse modo, instituída ao mesmo tempo como meio e fim: ela é o meio de se construir a própria União Europeia, mas ela também é doravante o que justifica essa construção num contexto assumido de globalização. Segundo o tratado, a concorrência tornou-se esse bem comum superior que a Europa deve permitir atingir³.

É certo que, como meio, a mobilização da concorrência econômica inscreve-se na continuidade da construção europeia. Ela sempre foi, na qualidade de fonte de um processo de desregulamentação (no nível dos Estados membros) – re-regulamentação (no nível da União Europeia), um meio para contornar os obstáculos políticos para a perda de competências dos Estados membros em proveito da União Europeia. A concorrência é, assim, um motor essencial para a construção dos poderes públicos europeus. Em contrapartida, sua promoção, na esfera da globalização, ao nível de fim em si mesma da União Europeia traduz uma vontade de condicionar a finalidade política intrínseca do projeto europeu a um objetivo econômico extrínseco. A concorrência mostra-se, então, como o cavalo de Tróia, permitindo a infiltração, visando à sua destruição, no bastião do modelo sócio-cultural europeu lentamente erigido na diversidade de seus componentes.

³ Desse modo, encontra-se doravante no que fundamenta a União Europeia no plano político a oferta de um “mercado interior em que a concorrência é livre e não falsificada” (art. I-3), ao passo que no tratado atual “o regime de concorrência livre e não falsificada” é apenas um dos diferentes instrumentos definidos no artigo 3 que permite atingir os objetivos definidos no artigo 2.

Entretanto, essa promoção da concorrência econômica como valor superior pode interpretar-se de duas maneiras: ou ela traduz efetivamente uma mudança de paradigma político da União Européia, esta tendendo doravante a ser reduzida a uma simples instituição internacional regional encarregada de regularizar uma zona de livre-comércio, ou ela indica que a estratégia tradicional de contornar, pela economia, os obstáculos ao avanço da construção política da União Européia não têm um fim preciso. Mas, nos dois casos, a concorrência econômica tornou-se um fim em si mesmo. No entanto, a Europa está doravante dotada de instituições políticas de regulamentação econômica (principalmente o euro e o Banco Central Europeu, a “estratégia européia para o emprego” e outros procedimentos ditos “métodos abertos de coordenação”) que poderiam desde já ser mobilizadas em proveito de um desenvolvimento político e social da sociedade européia. O fato de essas instituições ainda serem colocadas ao serviço exclusivo da concorrência econômica entre Estados membros indica, portanto, que o poder da Comissão Européia busca doravante fundamentar-se essencialmente nessa concorrência.

A CONCORRÊNCIA CONTRA A IDÉIA EUROPÉIA

O objetivo de paz entre os Estados membros, que implica a criação de um sentimento compartilhado de pertencimento a uma sociedade comum e, portanto, uma solidariedade multinacional, foi deixado de lado (ou visto como adquirido) e deu lugar a um propósito de auto-desenvolvimento das próprias organizações constitutivas dos poderes públicos europeus. Ora, essa extensão dos poderes da União Européia ao preço da exacerbação da concorrência econômica entre os Estados membros não somente é fonte de conflitos potencialmente severos entre eles, mas sobretudo se faz em detrimento do desenvolvimento das instituições políticas e sociais necessárias para garantir a resolução desses conflitos no quadro da União Européia, condição essa necessária para a manutenção da paz a longo prazo.

Quanto ao objetivo de autonomia política da União Européia no jogo interestatal mundial, ele foi do mesmo modo anulado por essa promoção da concorrência entre os Estados membros, a qual conduz efetivamente cada um deles a privilegiar seus interesses estreitos e de curto prazo na luta concorrencial e, portanto, a colocar a globalização contra a europeização. Desse modo, não é de se espantar que a competitividade como um fim em si mesmo e a política que a acompanha de livre abertura (se não for para os imigrantes) das fronteiras da União Européia façam com que as populações européias tendam doravante a confundir a europeização com a globalização. Perde-se assim de vista, tanto no topo como na base, o objetivo de construção de uma sociedade multinacional nova que permita aos povos europeus recuperar uma parte de seu poder e de sua soberania perdidos (ou pelo menos arrefecidos) por causa das guerras fratricidas, da descolonização e da hegemonia americana.

Não seria possível se resignar e estabelecer definitivamente evolução em um texto que deve ter nível constitucional para cada Estado membro; seria extremamente perigoso para o futuro da idéia européia. O tratado vale efetivamente por um longo período (ilimitado, segundo o próprio texto) e será extremamente difícil modificá-lo. O risco de alguns povos, vítimas de uma concorrência econômica promovida à função de valor supremo, serem levados ao extremo de ter de romper com a União

Européia, seria muito grande. Em razão desse risco maior, não se pode continuar a construir a Europa unicamente pelo mercado e pelo ajustamento das instituições políticas e sociais nos Estados membros às suas leis. Não se pode mais agir como se a homogeneização de regras e normas de comportamentos econômicos e o desenvolvimento de uma linguagem mínima de comunicação fossem suficientes para se criar uma identidade européia.

Na verdade, se o poder da União Européia na qualidade de corpo político foi reforçado há vinte anos, a sua legitimidade e a confiança popular que se pode nela depositar não avançaram no mesmo ritmo em razão do mau uso das instituições criadas. Desse modo, considerando o poder político doravante adquirido pelos poderes públicos europeus – poderes jurídico (CJCE), monetário (BCE) e discursivo (recomendações endereçadas aos Estados, criação de linguagens comuns pelos métodos abertos de coordenação, harmonização estatística graças à Eurostat), coloca-se então com uma acuidade crescente e incontornável a questão de sua legitimidade, de sua justificativa em termos de bem comum, i.e., de qualidade de vida das populações agrupadas.

A evolução dos objetivos da União Européia relatada acima e o fato de o tratado constitucional em seu estado atual não constatar de fato essa exigência de legitimidade ética do nível europeu de governo justificam perfeitamente, de um ponto de vista federalista, a recusa de aprová-lo. Construir uma federação multinacional, uma União de Estados ou povos, não é um fim em si mesmo, a não ser que o seja para aqueles que podem ter com isso um ganho de poder individual. A forma e o conteúdo de uma União política, que além disso é multinacional, são indissociáveis. Isso implica que uma abordagem reduzida à questão da governabilidade não pode ser unânime.

Desse modo, foi preciso recusar o tratado atual para que ele seja recolocado na mesa de negociações, para que se tenha tempo de se refletir mais, a partir de debates públicos, sobre o conteúdo daquilo que deve fundamentar uma federação européia de Estados estável e perene. Se os fatos impossibilitarem um acordo é melhor que seja adotada uma plataforma comum mínima e que sejam desenvolvidos avanços por cooperações fortificadas, o que poderá, em caso de sucesso, conduzir à adesão de um número crescente de países.

A EUROPA POLÍTICA SERÁ SOCIAL E SOLIDÁRIA OU NÃO SERÁ

A favor do NÃO votado pelos franceses existem argumentos ainda mais poderosos que o precedente, fundamentado unicamente numa análise racional das condições sob as quais o projeto europeu é viável, tal como se pode inferi-las das experiências históricas de construção de federações. Como se pode mostrar que essas condições não se verificam no tratado, votar Não parece ser então paradoxalmente um voto a favor de uma Europa viável e perene. Vejamos por quê.

Pensar a Europa como uma federação

A construção européia, mesmo se os homens políticos evitam cuidadosamente – sobretudo na França – utilizar essa expressão, é uma federação em gestação. Uma federação é um sistema político no qual duas (às vezes três) ordens de governo de escalas territoriais diferentes coabitam e compartilham

as competências políticas sem que uma tenha superioridade absoluta sobre a outra. Dessa definição resulta que, mesmo que ela ainda não tenha um governo federal firme e democraticamente estabelecido, a União Européia é uma construção política de tipo federal. Ora, numa federação, uma vez que a delegação da soberania do povo é distribuída a várias ordens de governo, dentre as quais nenhuma possui todas as competências, a soberania é, em última análise, da alçada da autoridade superior determinada no texto constitucional. É esse texto que fundamenta a federação e ao qual deve-se remeter para arbitrar os conflitos de soberania que certamente surgirão entre os poderes do Estado federal e aqueles das entidades federadas.

Considerar a Europa como uma federação em gestação permite tomar consciência do caráter crucial das próprias palavras do pacto federal, ou seja, do que está consignado no texto constitucional. Pode-se modificar este último somente por um acordo unânime. A redação de uma constituição é, numa federação, uma operação ainda mais fundamental que num Estado de direito unitário, já que ela não se refere a uma só comunidade nacional preexistente, mas compromete, a longo prazo, o futuro de um corpo político que está se construindo. E tomar consciência dessa importância extrema conduz a relativizar o alcance da visão e a qualidade do trabalho consignado no presente tratado, apesar de seu volume. Marcado por um forte economicismo, o Tratado Constitucional revela uma grande ignorância das condições de viabilidade das federações. Ele se mostra de fato exclusivamente inspirado no “modelo” americano de federalismo, ainda que esse modelo não seja senão um dentre outros, o qual se pode, além disso, considerar profundamente inadequado ao contexto multinacional europeu. Quando se fala em federação não se está necessariamente falando em Estados Unidos da América. Cada federação, e já existem muitas delas, inclusive na Europa, é particular, sendo a diversidade parte constitutiva do princípio federal.

Entretanto, pode-se distinguir dois grandes tipos de construções federais: as federações intra e intergovernamentais. As primeiras são aquelas em que as entidades federadas (Estados, Länder, cantões, províncias) participam do governo federal por intermédio de um parlamento especial no qual se encontram seus representantes (o Senado, no caso americano; o Bundesrat alemão; a Câmara Suíça dos Estados). Nas segundas, uma tal representação dos interesses territoriais no seio do Estado federal não existe e, por isso, subsiste um sistema de relações intergovernamentais entre entidades federadas e Estado federal, como o Conselho de Primeiros-Ministros no Canadá. Com o seu Conselho Europeu (Conselho que reúne o conjunto dos chefes de Estado e de governo) e seu Conselho de Ministros, a União Européia enquadra-se evidentemente nesse segundo tipo.

Não há federação sem solidariedade

Nas federações intergovernamentais, os programas de “nivelamento” – ou seja, coleta e redistribuição entre os Estados que são por vezes constitucionalizadas – são apólices de seguro quase obrigatórias contra os riscos de desagregação da federação, os quais são muito elevados. Eles interpretam principalmente um papel eminente a esse propósito no Canadá, onde a construção de uma identidade federal fundamentada na idéia de nação sempre foi impedida pela reivindicação da província do Quebec de ser reconhecida como “sociedade distinta”. Tais programas sancionam o reconhecimento dos direitos sociais associados à cidadania federal. Eles fundamentam a legitimidade

do Estado Federal, o laço de pertencimento à federação. Por falta de uma identificação territorial subjetiva com relação à escala da federação, o sentimento comum de pertencimento ao conjunto federativo apenas pode ser fundamentado numa equalização, pela política, das condições de seguridade econômica e de proteção social em qualquer ponto da federação e conforme com o que é reconhecido de comum acordo como razoável no nível das diversas entidades federadas.

Nas federações intragovernamentais, ainda que a concorrência entre política federal e política de federados pela soberania seja menos forte, a questão da homogeneização econômica e social do corpo político federal não é menor. Mas ela pode ser procurada, como é o caso nos Estados Unidos, através da mobilidade do trabalho e dos capitais e a imposição de uma concorrência econômica entre Estados federados. Supõe-se, então, que a equalização das rendas e das condições de vida de uma entidade federada a outra será obtida pelos movimentos de mão-de-obra e pelas deslocalizações das empresas, se nenhuma entidade federada for a partir de então mais favorecida que qualquer outra no seio da federação. Como esse mecanismo não funciona na realidade (inclusive nos Estados Unidos, onde a mobilidade dos fatores de produção é, entretanto, uma das mais elevadas do mundo), ele caminha ao lado de transferências federais intergovernamentais sucessivas que visam, a partir do momento que eles ameacem a ordem pública, a compensar déficits locais muito significativos. O Estado federal crê ser então legítimo “invadir” os domínios de competência das entidades federadas e a federação tende a se transformar progressivamente num Estado unitário descentralizado. Desse modo, a regulamentação pela concorrência econômica das desigualdades territoriais e sociais num sistema federal leva à sua centralização e, portanto, a uma perda progressiva de soberania das entidades federadas. É por isso, aliás, que existem tantos programas de “nivelamento” em algumas federações intra-estatais (Alemanha); eles são então destinados a proteger a federação contra esse risco de invasão do Estado federal nos domínios de competência constitucionalmente reservados para as entidades federadas.

A fortiori, resulta disso tudo que uma regulamentação do laço territorial pelo mercado não é de forma alguma viável nas federações interestatais, sobretudo se elas são plurilingüísticas e/ou multinacionais, como é o caso da União Européia (mas também do Canadá, da Bélgica ou da Espanha das autonomias). Efetivamente, o plurilingüismo reduz primeiramente a mobilidade da mão-de-obra e inibe totalmente seu jogo potencialmente equalizador das remunerações. O aumento das desigualdades sociais e territoriais que resultam da liberdade de movimento dos capitais conjugado à recusa política de fundar o pacto federal sobre uma solidariedade redistributiva reforça, por um lado, as ancoragens regionais e/ou étnicas do pertencimento social e, de outro, o ressentimento de uma parte das entidades federadas relativamente à federação, que lhes parece então mais custosa que benéfica. Nessas condições, para alguns dos povos aliados, uma sociedade no nível da federação não faz sentido quando, simultaneamente, em nome do respeito às regras do mercado livre interno, as prerrogativas do governo federal se desenvolvem em detrimento daquelas de seu próprio governo. A federação não lhes parece, portanto, nem eficaz, nem legítima, e o soberanismo apenas pode então se desenvolver com as tendências à secessão que o acompanham.

Das experiências históricas das federações existentes (ou extintas), resulta, portanto, que, para que uma união de Estados seja viável e perene, uma certa coerência deve existir entre o seu regime político e seu regime de solidariedade econômica entre os Estados. Ora, desse ponto de vista, o tratado

atual é totalmente incoerente no plano institucional, já que ele busca constitucionalizar uma federação intergovernamental multinacional sem instituir, simultaneamente, um nivelamento fiscal entre esses Estados membros. Essa incoerência estava presente desde o início na comunidade europeia e ela tornou-se crítica ao longo de suas extensões sucessivas a novos Estados membros cada vez mais diferentes dos Estados fundadores. O tratado ignora essa incoerência em vez de considerá-la como um problema a ser resolvido e de propor para isso soluções institucionais. Assim, por um lado, ele avaliza uma concorrência econômica entre territórios cujos efeitos são somente compensados por intervenções financeiras pontuais em nível local (fundos estruturais), sendo todo e qualquer nivelamento das fontes fiscais entre os Estados membros recusada. Por outro lado, ele avaliza um sistema político intergovernamental, dando-lhe suporte e tornando-o governável a curto prazo, cuja perenidade, a longo prazo, como mencionou-se há pouco, necessita de um procedimento nivelador. A viabilidade de um tal arranjo parece estar, portanto, desde o princípio, inevitavelmente comprometida.

A essa primeira incoerência institucional acrescenta-se uma outra, que se deve ao fato de a inspiração americana do regime fiscal e financeiro da União Europeia não ter sido propriamente levada a termo. De fato, o modelo americano mantém sua coerência principalmente pelo fato de que lá as instituições federais são responsáveis pelo emprego, o que se traduz por uma missão explicitamente dada à Reserva Federal (o Banco Central dos Estados Unidos) de conduzir políticas monetárias segundo esse objetivo. Ora, no tratado de Maastricht, “esqueceram” de dar uma missão como essa ao Banco Central Europeu e, apesar dos problemas que apareceram depois em matéria de desemprego e de déficit orçamentário de alguns Estados membros, assim como de taxas de câmbio euro/dólar, o tratado não retoma esse esquecimento.

Desse modo, as experiências históricas de federação que perseveraram conduzem a pensar que o tratado, em seu estado atual, mesmo melhorando a governabilidade a curto prazo da União Europeia, faz crescer, a longo ou até mesmo a curto prazo, a probabilidade de decomposição. Efetivamente, ele estabelece como permanentes (como que gravadas em mármore) todas as condições para uma exacerbação dos conflitos entre a União Europeia e alguns de seus Estados membros cujo resultado natural será a secessão. Assim, na medida que o caráter multinacional e multilingüístico da Europa mostra-se intransponível e que, portanto, parece ser impossível voltar-se para uma Europa de estilo americano (os Estados Unidos se constituíram em federação sem um Estado histórico anteriormente existente), o conteúdo do tratado também apresenta-se totalmente inadequado à situação.

CONCLUSÃO: PELA CONSTRUÇÃO DA FEDERAÇÃO EUROPEIA

Em suma, a partir do momento em que não se acredita mais que se possa fazer tabula rasa da história e da memória dos povos, a racional rejeição do Tratado Constitucional em seu estado atual contribui para que a União Europeia não exacerbe as tensões soberanistas entre os diversos países que a compõem e seja durável. Em outras palavras, foi preciso rejeitar o tratado porque, se ele fosse adotado e entrasse em vigor, ele conduziria num dado momento à destruição da Europa, à sua desagregação, causada pelo aumento dos nacionalismos soberanistas que fatalmente será provocado pela falta de igualdade social no nível da União Europeia e pelo déficit de solidariedade entre os povos agrupados, o que se revela em sua redação atual. Votar Não foi, portanto, votar por uma Europa viável, por uma volta a um projeto constitucional que, contrariamente ao presente texto inspirado

numa doutrina econômica normativa, leva em consideração os ensinamentos das experiências históricas concretas de federação.

À luz dessas experiências, pode-se desde já, por dedução do que precede, considerar duas vias de reforma concebíveis a priori:

Na primeira, uma vez aprovada a restrição orçamentária atualmente imposta, a União Européia evoluiria para um sistema intragovernamental pela transformação do Conselho Europeu em um Senado dos Estados Membros. Nesse caso, a Europa, por seu caráter multinacional e sua estrutura fiscal de início, evoluiria mais para um modelo de tipo suíço que americano, em que o federalismo intra-estatal se combina com uma ausência de nivelamento de desigualdades, porém com uma forte descentralização fiscal e desconcentração administrativa. Apesar de tudo, além do fato de um tal caminho implicar uma forte ruptura com o regime institucional construído até então, assegurar a sua viabilidade implicaria que fossem levados em conta o conjunto dos traços sociais da confederação helvética que condicionaram a sua estabilidade a longo prazo: uma riqueza média muito elevada, uma cidadania pronta para o combate, um anonimato das elites políticas, uma neutralidade internacional, um forte protecionismo, etc. Ora, nenhum desses traços encontra-se, evidentemente, no patrimônio genético da União Européia, o que conduz a considerar de preferência a opção seguinte.

Na segunda, a forma intergovernamental do regime político da União Européia seria encorajada, mas ela deveria, nesse caso, caminhar lado a lado com a instalação – até mesmo com a constitucionalização – de programas de transferências de recursos fiscais previamente federalizados com propósito de promover nivelamentos. Uma cidadania européia teria então sentido na capacidade compartilhada entre todos os Estados membros de fornecer níveis de serviços públicos e sociais sensivelmente iguais, segundo normas de equalização negociadas de maneira intergovernamental. Essa via de reforma, de tipo canadense, implica a criação de um poder de coleta fiscal apropriado para a União Européia que seja suficiente para lhe permitir operar uma programação niveladora, o que teria além disso o mérito de interessar diretamente os cidadãos pelo funcionamento da União Européia e por seu controle democrático.

GLOSSÁRIO

CNRS – Centre National de la Recherche Scientifique (Centro Nacional [francês] da Pesquisa Científica).

IRIS-CREDEP – Institut de Relations Internationales et Stratégiques (Instituto de Pesquisas Interdisciplinares Sócio-econômicas) - Centre de Recherche sur le Développement Politique (Centro de Pesquisa sobre o Desenvolvimento Político).

Soberanismo: de origem canadense (mais especificamente da província do Quebec, com relação ao seu combate pela independência), esse termo foi utilizado na França na ocasião das eleições européias de 1999 e remete hoje a um agrupamento político que se situa acima da direita ou da esquerda, tendo por objetivo a reconquista da soberania francesa.

CJCE – Cour de Justice des Communautés Européennes (Tribunal de Justiça das Comunidades Européias).

BCE – Banque Centrale Européenne (Banco Central Europeu).

Eurostat – Office Statistique des Communautés Européennes (Serviço de Estatística das Comunidades Européias).

O mercado financeiro internacional tem surpreendido por sua amplitude e persistente liquidez, apesar da volatilidade nos fluxos de capitais e nos preços dos diferentes ativos. Pesquisa do McKinsey Global Institute estimou que o estoque total de ativos financeiros – depósitos bancários, títulos de dívida pública e privada e ações – cresceu de US\$ 12 trilhões em 1980, o equivalente a 109% do PIB (Produto Interno Bruto) mundial para US\$ 118 trilhões em 2003, mais de três vezes o PIB mundial (ver Tabela 1).³ Os dados revelam, portanto, um dinamismo dos mercados financeiros muito acima da taxa de crescimento do setor produtivo.

A estimativa do McKinsey Global Institute não considera os derivativos financeiros. Os valores nominais dos derivativos de balcão atingiram US\$ 197 trilhões em dezembro de 2003 (cujo valor bruto de mercado alcançava US\$ 7 trilhões), os valores nominais dos derivativos negociados em bolsas somaram US\$ 36 trilhões, de acordo com o BIS (Bank for International Settlements).

A expansão dessa extraordinária massa de riqueza financeira está associada com a segunda onda de internacionalização financeira do segundo pós-guerra, a partir do início dos anos 1980, que configurou a globalização financeira sob a liderança do dólar e do sistema financeiro americano⁴. Como eixo do sistema financeiro global, o mercado financeiro americano respondia por 37% do estoque total de ativos em 2003, seguido pela Europa com 31%, pela participação declinante do Japão com 15% e pelo movimento ascendente da China com 4% (ver Tabela 2). Os depósitos bancários perderam participação relativa no estoque de ativos financeiros, caíram de 45% do total em 1980 para 30% em 2003 (ver Tabela 1). Por sua vez, os ativos negociáveis (títulos de dívida e ações) expandiram a participação de 55% do total para 72% no mesmo período. Isso resultou na queda dos empréstimos bancários não-negociáveis e no crescimento das finanças diretas, sob a égide dos mercados de capitais.

Grande parte desse estoque de riqueza financeira tem sido gerida por fundos de investimento, fundos de pensão, *hedge funds*, bancos globais, tesouro das grandes corporações e bancos centrais – que procuram preservar e ampliar seus valores.⁵ Apenas os fundos de pensão dos países da OECD (Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento) administravam um estoque de ativos estimado em US\$ 7,4 trilhões, representando 27% do PIB desses países e 39,1% do valor da capitalização das ações nos mercados de capitais desses mesmos países (OECD. *Financial Market Trends*, n. 88, Mar. 2005, p. 193. Disponível em: <<http://www.oecd.org>>). Os mecanismos de gestão dessa riqueza – na forma de investimento de portfólio – condicionaram o funcionamento do mercado

¹ Uma versão modificada desse artigo foi publicada na revista *Princípios*, São Paulo, n. 79, p. 23-29, jun./jul. 2005.

² Professor do Instituto de Economia da Unicamp.

³ O Fundo Monetário Internacional, que contabiliza os ativos bancários e não os depósitos, estimou o estoque total de ativos financeiros em US\$ 130,3 trilhões em 2003 (IMF. *Global Financial Stability Report*, Apr. 2005, p. 163. Disponível em: <<http://www.imf.org>>).

⁴ Braga, José Carlos de Souza e Cintra, Marcos Antonio Macedo. Finanças dolarizadas e capital financeiro: exasperação sob comando americano. In: Fiori, José Luis (Org.). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 253-307.

⁵ Sauviat, C. Les fonds de pension et les fonds mutuels: acteurs majeurs de la finance mondialisée et du nouveau pouvoir actionnarial. In: Chesnais, François (Org.). *La finance mondialisée: racines sociales et politiques, configuration, conséquences*. Paris: Éditions La Découverte, 2004. p. 99-124.

monetário e financeiro internacional, que ficou sujeito a movimentos erráticos decorrentes das expectativas dos gestores e da realização de operações de arbitragem, algumas vezes, altamente alavancadas, em busca de ganhos de capital de curtíssimo prazo.

TABELA 1 – Composição e crescimento do estoque financeiro global

	1980	1993	1996	1999	2003	2004 (a)
Depósitos Bancários	45	31	29	26	30	30
Títulos Públicos	18	20	19	15	17	18
Títulos Privados	14	22	23	21	26	26
Ações	23	27	29	38	27	28
Total (em percentagem)	100	100	100	100	100	100
Total (US\$ trilhões)	12	53	69	96	118	119
PIB nominal (US\$ trilhões)	10,1	24,4	29,9	30,5	36,1	-
Ativos Financeiros/PIB	109	216	230	315	326	-

Nota: (a) Estimativa.

FONTE: McKinsey Global Institute. *Taking stock of the world's capital markets: 118 trillion and counting*. Disponível em: <<http://www.mckinsey.com>>.

TABELA 2 – Distribuição geográfica e crescimento do estoque financeiro global

	1993	1996	1999	2003
Estados Unidos	36	37	40	37
Europa (a)	27	29	28	31
Japão	23	19	18	15
China (b)	3	3	3	4
Outros	11	12	11	12
Total (em percentagem)	100	100	100	100
Total (US\$ trilhões)	53	69	96	118

Notas:

(a) Inclui Reino Unido, área do euro (Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal), Suíça, Suécia, Dinamarca, Noruega e Europa Central.

(b) Inclui Hong Kong e Macau.

FONTE: McKinsey Global Institute, *Taking stock of the world's capital markets: 118 trillion and counting*. Disponível em: <<http://www.mckinsey.com>>.

Todos os agentes econômicos relevantes (investidores institucionais, bancos e corporações) passam a utilizar os derivativos financeiros e outros instrumentos de transferência de risco, procurando dispersar ou assumir riscos de preços (oscilações nas taxas de juros, câmbio, inflação, índices de bolsas etc.). Vale dizer, procuram realizar proteção contra riscos ou tomar posição para realizar ganhos de capital. Procuram ainda adotar técnicas de gestão de recursos, como a alavancagem, utilizando derivativos e empréstimos, para aumentar a rentabilidade esperada dos investimentos. As agências de classificação de risco passam a participar ativamente desse circuito. Sua função é montar parâmetros para a classificação de riscos dos diferentes agentes emissores de *securities* e de alguns tipos de derivativos. A remuneração oferecida para cada instrumento lançado nesses mercados é estabelecida a partir dessa classificação.⁶ Outro mecanismo de mercado, destinado a facilitar o acesso às informações, foi desenvolvido pelo banco J.P.Morgan/Chase, que passou a divulgar, em tempo real, um índice dos

⁶ Cintra, Marcos Antonio Macedo. A dinâmica do novo regime monetário-financeiro americano: uma hipótese de interpretação. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo: Instituto de Estudos Avançados/USP, n. 39, p. 103-141, 2000.

riscos-país das economias emergentes.⁷ Embora não tenha o aspecto quase-institucional dos *ratings* concedidos pelas agências de classificação de risco de crédito, o índice de risco país Emerging Markets Bond Index (EMBI+) é um espelho mais fiel das expectativas dos participantes dos mercados financeiros e um indicador mais preciso do custo provável de uma nova emissão.

Em uma perspectiva mais restrita, a renitente liquidez contemporânea está relacionada com a manutenção de baixas taxas de juros nas principais áreas monetárias – dólar, euro e iene – a fim de facilitar a digestão do processo de desvalorização dos ativos financeiros ocorrido após março de 2000, a partir da crise das ações de tecnologia negociadas na Nasdaq. Os investidores passaram, então, a adotar agressivas estratégias de investimento, chamadas de *carry trades*. Eles passaram a tomar recursos emprestados no curto prazo com taxas de juros baixas (dólar, franco suíço e iene) e investirem em ativos de maior risco e rendimento (ações e bônus dos países industrializados e dos países emergentes, moedas, *commodities*, petróleo etc.). Houve também uma expansão investimentos imobiliários, sobretudo nos Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia, Espanha, Reino Unido, Irlanda, França, Itália, etc.

Isso resultou em um elevado volume de capitais fluuando sobre o planeta, sobretudo em direção aos países com maiores taxas de juros (Reino Unido, Austrália, Canadá, Nova Zelândia, mercados emergentes etc.). O movimento no mercado internacional de moedas atingiu US\$ 1,9 trilhão por dia, desencadeando uma relativa tendência à desvalorização das moedas que fornecem os recursos e à valorização das moedas em que recebem os investimentos (inclusive a moeda brasileira). Em suma, a manutenção de baixas taxas de juros amplificou os movimentos especulativos nos mercados domésticos e nos mercados internacionais e exacerbou os desequilíbrios financeiros globais (elevado déficit americano e superávit do resto do mundo).

CENTRO E PERIFERIA: UM PARADOXAL CONTRA-FLUXO

A partir de 1999, o conjunto dos países em desenvolvimento passou a apresentar superávits em conta corrente, sob a liderança dos países asiáticos e exportadores de petróleo. De acordo com o Fundo Monetário Internacional, o superávit em conta corrente desses países somou US\$ 336,3 bilhões em 2004 e poderá atingir US\$ 395,4 bilhões em 2005 (ver Tabela 3). Apenas os países em transição (Europa Central e Oriental) ainda apresentam déficits em conta corrente, cujo financiamento tem sido apoiado pelo processo de integração na área do euro. A experiência dos países asiáticos parece indicar que a obtenção de saldos comerciais expressivos e a acumulação de reservas têm propiciado o avanço tecnológico das economias, bem como permitido a adoção de políticas monetárias mais lassas que favorecem a expansão do crédito doméstico, da produção e do emprego. A acumulação de reservas – mediante saldos comerciais elevados e não pela contratação de novas dívidas – atende a demanda por liquidez em moeda forte e assegura a estabilidade da taxa de câmbio.⁸

⁷ A composição desse índice é definida através da participação proporcional de cada país e pode variar no tempo. Ele é calculado por uma média dos prêmios de risco sobre os papéis do Tesouro americano implícitos nos preços dos títulos das dívidas soberanas negociados nos mercados secundários internacionais. É em relação à sua composição que os analistas de mercados emergentes elaboram suas recomendações, atribuindo um peso maior ou menor do que o índice para tal e qual país. Por ser calculado com base em parâmetros de mercado, o índice do J.P.Morgan/Chase é extremamente volátil. Em diversas ocasiões, seu descolamento dos ratings atribuídos pelas agências é significativo; representando expectativas mais otimistas ou mais pessimistas.

⁸ Belluzzo, Luiz Gonzaga de M. e Carneiro, Ricardo. O paradoxo da credibilidade. *Política Econômica em Foco*, Campinas, Instituto de Economia/Unicamp, n. 2, set./dez., 2003. Introdução. p. 1-10. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br>>.

TABELA 3 – Fluxo líquido de capitais privados e resultado em conta corrente dos países emergentes

	US\$ bilhões								
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (a)
F. Líquido Capital Privado	198,4	84,8	89,1	60,8	60,9	75,8	149,5	196,6	175,1
Inv. Estrangeiro Direto	147,2	159,8	173,3	174,3	184,7	144,4	151,9	186,4	217,4
Portfólio	60,4	42,5	69,1	20,5	-86,9	-90,0	-9,9	28,8	2,3
Outros (b)	-9,2	-117,6	-153,3	-134,0	-36,9	21,4	7,5	-18,6	-44,6
Conta Corrente (Emergente)	-83,5	-51,9	38,9	126,6	89,4	142,5	233,8	336,3	395,4
Ásia	7,7	49,3	48,7	46,3	40,8	72,2	85,8	103,3	97,1
América Latina	-66,7	-90,5	-56,7	-47,8	-53,9	-16,4	6,6	15,9	3,8
Oriente Médio	9,5	-25,5	11,9	69,5	39,1	29,4	59,3	112,5	160,8
África	-6,2	-19,4	-15,3	6,5	-1,3	-8,0	-1,7	1,1	6,5
<i>Memorandum</i>									
Exportadores de Petróleo	16,0	-32,3	11,3	88,6	45,0	33,4	67,6	122,5	178,8
Rússia	-2,6	-2,1	22,2	44,6	33,4	30,9	35,4	59,6	85,9
Países em Transição (c)	-21,1	-19,3	-26,6	-32,7	-16,6	-24,5	-37,0	-50,6	-56,0

Notas:

(a) Projeção;

(b) Inclui empréstimos bancários, emissão de bônus, *commercial papers, notes* etc.;

(c) Europa Central e Oriental (exclui a Rússia).

FONTE: IMF, *World Economic Outlook*, April 2005, Table 1.2 e Table 28 of the Statistical Appendix. Disponível em: <<http://www.imf.org>>.

O estoque de reservas internacionais alcançou US\$ 3,8 trilhões em fevereiro de 2005 (ver Tabela 4). Os países desenvolvidos, exceto o Japão, reduziram seus volumes relativos de reservas internacionais de 61% em 1990 para 34,3 em 2005. Em fevereiro de 2005, o Japão detinha US\$ 820,5 bilhões, representando 21,5% das reservas globais e 62,8% das reservas internacionais dos países industrializados. Por sua vez, os países em desenvolvimento passaram a deter um volume crescente de reservas em moeda forte, cujo estoque saltou de 39% do total em 1990 para 65,7% em fevereiro de 2005. Os países asiáticos em desenvolvimento acumularam US\$ 1,6 trilhão de reservas, sendo US\$ 642,6 bilhões da China, US\$ 123,9 bilhões de Hong Kong, US\$ 246,6 bilhões de Tawain, US\$ 201,3 bilhões da Coreia e US\$ 130,1 bilhões da Índia. Assim, o Japão e os países asiáticos concentraram 64,1% das reservas internacionais (US\$ 2,4 trilhões). O Japão procura conter os efeitos do permanente superávit comercial sobre a tendência à valorização do iene e à deflação dos preços domésticos. Já os países asiáticos, mediante uma estratégia agressiva de obtenção de superávit em conta corrente, que permite a acumulação de reservas, buscam diminuir a vulnerabilidade externa de suas economias e evitar novas crises financeiras e cambiais, como a ocorrida em 1997⁹. Os países latino-americanos também ampliaram seus estoques de reservas, US\$ 198,5 bilhões, sob a liderança do México (US\$ 62,6 bilhões) e do Brasil (US\$ 58,8 bilhões).

Essa brutal acumulação de reservas internacionais pode expor esses bancos centrais a possíveis perdas associadas às variações das taxas de juros e de câmbio. Praticamente, 70% das reservas internacionais estavam em dólar, em dezembro de 2003 (ver Tabela 4). Ademais, a acumulação de reservas implica a necessidade de esterilizar, pelo menos uma parte, os recursos externos a fim de conter a expansão doméstica em consumo e os movimentos especulativos em ativos imobiliários (Coreia, Tailândia, China e países da Europa Central).

⁹ Destaca-se que a acumulação de reservas pelos países asiáticos ocorre mediante a apresentação de superávits comerciais elevados mas também mediante a atração de investimento estrangeiro direto e de portfólio.

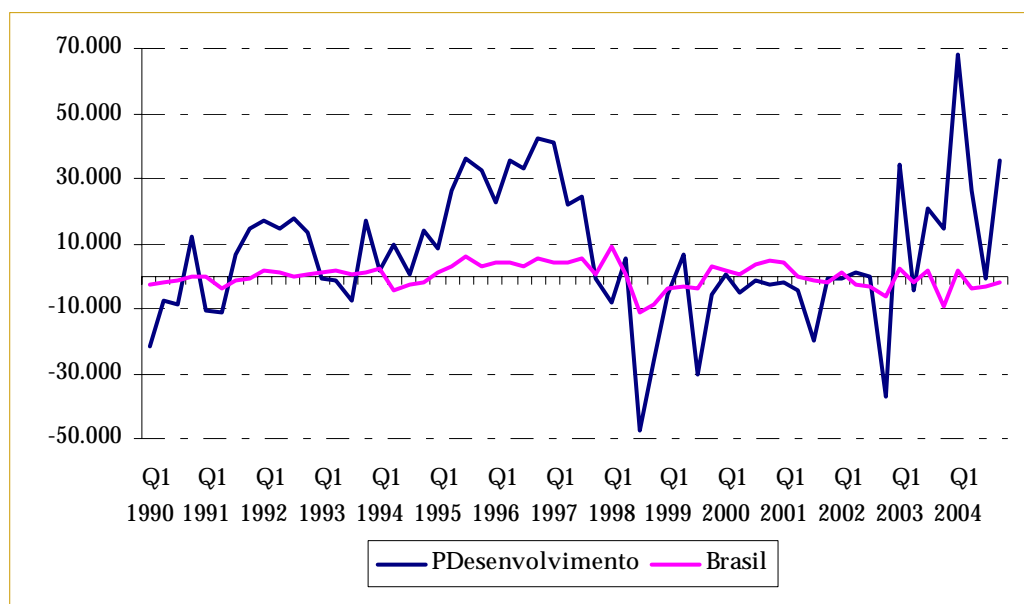
TABELA 4 – Estoque de reservas em moedas estrangeiras dos bancos centrais (final de período)

	1990		1996		1998		2000		2003		2005 Fev.	
	US\$ bilhões	%	US\$ bilhões	%	US\$ bilhões	%	US\$ bilhões	%	US\$ bilhões	%	US\$ bilhões	%
Total	790,0	100,0	1.517,8	100,0	1.636,1	100,0	1.908,7	100,0	3.010,0	100,0	3.812,2	100,0
P.Industrial.	481,7	61,0	707,0	46,6	690,4	42,2	774,8	40,6	1.103,6	36,7	1.306,4	34,3
P. Desenvol.	308,3	39,0	810,8	53,4	945,7	57,8	1.133,9	59,4	1.906,4	63,3	2.505,8	65,7
Dólar	432,0	54,7	1.041,5	68,6	1.144,6	70,0	1.450,5	76,0	2.082,2	69,2	-	-
Outras	357,0	45,3	476,3	31,4	491,5	30,0	458,2	24,0	928,7	30,8	-	-

FONTE: Bank for International Settlements, *Annual Report*, vários números.

No que se refere ao acesso ao sistema bancário internacional, a despeito da volatilidade dos fluxos, entre 1998 e 2004, os países em desenvolvimento acumularam um fluxo líquido negativo (saídas líquidas de recursos dos países) de US\$ 403,5 bilhões (ver Tabela 5). Apenas durante o ano de 2002, houve um fluxo positivo da ordem de US\$ 8,9 bilhões, associado com saques nos depósitos internacionais e não ao volume de novos empréstimos. Em momentos de restrição de crédito, os agentes econômicos (bancos, corporações e bancos centrais) dos países em desenvolvimento são obrigados a sacar seus depósitos nos bancos internacionais para honrar seus compromissos em divisas. Durante o ano de 2004, observou-se um fluxo líquido negativo de US\$ 69,2 bilhões, em decorrência de um elevado volume de depósitos efetuados pelos agentes econômicos no exterior muito acima das operações de empréstimos, que somaram US\$ 128,7 bilhões, o melhor fluxo de crédito bancário desde 1996 (US\$ 133,6 bilhões), portanto antes da crise dos países asiáticos (ver Gráfico 1). No terceiro trimestre de 2004, houve uma retração de US\$ 854 milhões, mediante a não renovação das linhas de crédito, logo revertida.

GRÁFICO 1. Fluxo de empréstimos bancários para os países em desenvolvimento – US\$ bilhões



FONTE: BIS *Quarterly Review*, Jun. 2005. Disponível em: <<http://www.bis.org>>.

No agregado, a posição líquida do estoque de empréstimos dos bancos internacionais direcionados aos países em desenvolvimento menos os depósitos dos agentes econômicos desses

países nos mesmos bancos resulta negativa em US\$ 276,8 bilhões em dezembro de 2004, sob a liderança dos países asiáticos, com um salto líquido de US\$ 72,2 bilhões (ver Tabela 5). Isso significa que os países em desenvolvimento tornaram-se emprestadores líquidos de capital para o sistema bancário internacional.

Em grande parte esses fluxos de saída começaram com a fuga abrupta dos bancos das economias em desenvolvimento em 1997-1998, concentrada inicialmente nos países asiáticos e desencadeando grande volatilidade nos preços dos ativos e desvalorização das moedas. Após a fuga dos credores, as empresas e os governos dos países em desenvolvimento procuraram saldar as dívidas e aumentar os depósitos externos (reservas dos bancos centrais e de outros agentes privados) a fim de amortecer os efeitos deletérios da desvalorização das moedas e garantir capacidade de importação de insumos, máquinas etc. Em suma, o superávit em transações correntes, a acumulação de reservas e a desalavancagem das corporações tornou os empréstimos bancários menos necessários, uma vez que “bancos e banqueiros são cegos por natureza”, como afirmava Keynes.¹⁰

TABELA 5. Ativo e passivo dos bancos internacionais com os países em desenvolvimento

	US\$ bilhões									Estoque 2004 Dez
	Fluxo									
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
P. em Desenvolvim.										
Ativo (a)	133,6	87,2	-76,3	-35,2	-8,7	-27,0	-37,0	64,9	128,7	1.180,2
Passivo (b)	81,3	61,1	-16,8	49,1	136,1	20,3	-45,9	72,1	197,9	1.457,0
Fluxo Líquido (c)	52,4	26,1	-59,5	-84,3	-144,9	-47,3	8,9	-7,3	-69,2	-276,8
Ásia										
Ativo (a)	87,9	8,9	-94,6	-45,4	-28,5	-6,9	-16,5	38,9	68,5	403,6
Passivo (b)	30,5	24,4	3,7	11,6	63,4	4,3	-22,4	27,6	81,6	475,7
Fluxo Líquido (c)	57,4	-15,5	-98,3	-57,0	-92,0	-11,1	5,9	11,4	-13,1	-72,2
China										
Ativo (a)	16,2	13,5	-9,9	-15,6	-5,4	-3,5	-12,4	13,5	23,3	86,7
Passivo (b)	10,3	0,2	5,3	-3,8	35,7	-6,5	-3,6	-6,4	25,2	116,4
Fluxo Líquido (c)	5,9	13,2	-15,3	-11,8	-41,0	2,9	-8,8	19,9	-1,9	-29,8
América Latina										
Ativo (a)	28,7	31,2	-7,9	-11,5	14,0	-3,5	-26,3	-15,8	-14,9	256,7
Passivo (b)	27,5	19,5	-15,1	16,2	9,4	-1,9	-26,9	25,0	13,0	289,1
Fluxo Líquido (c)	1,2	11,7	7,2	-27,8	4,6	-1,6	0,6	-40,8	-27,9	-32,4
Brasil										
Ativo (a)	16,7	13,9	-10,2	-7,6	9,5	0,9	-11,2	-7,2	-7,4	77,3
Passivo (b)	11,0	-11,1	-8,4	2,9	-4,6	0,4	-8,0	14,4	-4,8	53,2
Fluxo Líquido (c)	5,7	25,0	-1,7	-10,5	14,1	0,5	-3,2	-21,6	-2,6	24,1

Notas:

(a) A ativo dos bancos internacionais é composto fundamentalmente por empréstimos. Um aumento no ativo representa uma entrada de capital no país emergente;

(b) O passivo dos bancos internacionais é composto principalmente por depósitos. Um aumento no passivo representa uma saída de capital do país emergente;

(c) Ativo menos o passivo.

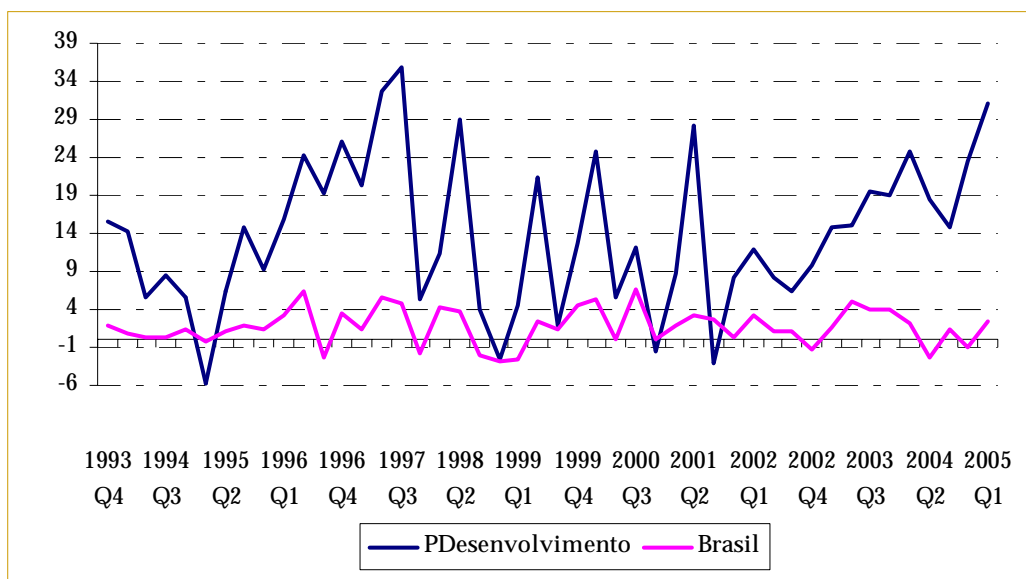
FONTE: BIS *Quarterly Review*, Jun. 2005. Disponível em: <<http://www.bis.org>>.

¹⁰ Keynes, John Maynard (1931). The consequences to the banks of the collapse of money values. In: Keynes, J. M. (1963) *Essays in persuasion*. New York: W. W. Norton & Company. [Tradução brasileira: As conseqüências, para os bancos, das mudanças nos valores em dinheiro. In: KEYNES/Kalecki – inflação e deflação. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Os Pensadores). p. 43-48].

Os países latino-americanos após onze trimestres consecutivos de saída de capitais, tornaram-se também credores líquidos do sistema financeiro internacional em US\$ 32,4 bilhões em dezembro de 2004 (ver Tabela 5). O Brasil acumulava um estoque de empréstimos de US\$ 77,3 bilhões e depósitos no valor de US\$ 53,2 bilhões, perfazendo um saldo líquido devedor de US\$ 24,1 bilhões. Dessa forma, o Brasil – acompanhado pela Turquia e Hungria –, continua dependente do acesso aos fluxos internacionais de capitais.

A liquidez prevalente nos mercados internacionais de dívida (bônus, notas, *commercial papers* etc.), associada com o superávit em conta corrente e às reservas dos países em desenvolvimento, tem permitido a emissão renitente de títulos de dívida, desde o quarto trimestre de 2001, sob a liderança dos países da Ásia (ver Gráfico 2). Nesse longo período, o estoque de dívida internacional dos países em desenvolvimento saltou de US\$ 487,6 bilhões, o equivalente a 6,5% do total, para US\$ 758,6 bilhões em março de 2005, o correspondente a 5,4% do total.

GRÁFICO 2. Emissões líquidas de títulos pelos países em desenvolvimento – US\$ bilhões



FONTE: BIS *Quarterly Review*, Jun. 2005. Disponível em: <<http://www.bis.org>>.

Todavia, deve-se considerar que nesse ciclo de ampla liquidez, o acesso aos financiamentos externos pelos países em desenvolvimento – empréstimos bancários e títulos de dívida – foi acompanhado por movimentos de capitais de curto prazo, envolvendo operações de arbitragens com taxas de juros e de câmbio. Esses capitais são extremamente voláteis e podem refluir – “vão para a qualidade” – diante de quaisquer sinais de aumento da incerteza global. Por isso, Keynes insistia na necessidade de se adotar controles sobre os fluxos de capitais a fim de proteger os balanços de pagamentos de fugas abruptas de recursos especulativos. Ele considerava que algumas classes de capitais podem instabilizar a economia internacional e as economias domésticas sem oferecer nenhum benefício em troca.¹¹

¹¹ Carvalho, Fernando Cardim de. Bretton Woods aos 60 anos. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 70, p. 51-63, nov. 2004.

FUGA DO RISCO E NOVA ARQUITETURA FINANCEIRA INTERNACIONAL

Em suma, os mercados financeiros internacionais privados – bancário e de dívida – deixaram de ter um papel ativo no financiamento do desenvolvimento dos países periféricos. Isso não significa que não tenham importância relativa na liquidez das suas transações externas. O fato relevante é que, no conjunto, em uma aproximação simples, o estoque de reservas internacionais, estimado em US\$ 2,5 trilhões em fevereiro de 2005, acrescido do saldo de US\$ 276,8 bilhões em depósitos nos bancos globais (que pode conter uma parcela das reservas internacionais) em dezembro de 2004 resulta em um volume de recursos dos países em desenvolvimento muito superior ao estoque de dívida, estimado em US\$ 758,6 bilhões em março de 2005.

De um lado, esses dados revelam a perversidade da arquitetura financeira internacional, inadequada ao financiamento do desenvolvimento econômico, pois os fluxos de capitais ficam sujeitos aos surtos de euforia e pessimismo dos investidores de portfólio e dos bancos globais, o que obriga os países em desenvolvimento a acumular reservas em moeda forte e, por conseguinte, a financiar o déficit em conta corrente dos Estados Unidos e, paradoxalmente, a fomentar a liquidez do sistema bancário internacional.¹² De outro lado, as estratégias adotadas pelos países em desenvolvimento reduzem a vulnerabilidade aos fluxos internacionais de capitais, diminuindo a probabilidade de turbulências como as ocorridas durante a segunda metade da década de 1990. Reforça esse movimento a perspectiva de que a dívida externa em circulação dos países em desenvolvimento pode-se tornar menor do que suas receitas de exportações (preços altos das *commodities* metálicas e agrícolas, bem como do petróleo). Isso representa mais um indicador de que os países em desenvolvimento foram se tornando credores líquidos do sistema financeiro internacional.

Persistem outros riscos no horizonte, tais como as pressões pela valorização da moeda chinesa, a fim de reduzir o superávit comercial com os EUA e a União Européia, a manutenção do preço do petróleo em patamar elevado por longo período etc. Além disso, há tensões no centro do sistema financeiro global, tais como as pressões pela (des)valorização do dólar e do euro, sobretudo após a rejeição do processo de reformulação do Tratado Europeu pelos eleitores franceses e holandeses e o acirramento da concorrência internacional, fragilizando o balanço de grandes corporações (General Motors e Ford). Todavia, a dinâmica contemporânea dos países em desenvolvimento parece afastar a possibilidade de uma crise financeira e cambial, nos moldes daquela que se propagou no final dos anos 1990.

As contradições e as assimetrias da ordem monetária e financeira mundial, com os países em desenvolvimento contribuindo para o financiamento dos países industrializados, no entanto, recolocam a importância de se retomar o debate em torno de uma reforma dessa arquitetura financeira internacional. Infelizmente, esse debate permanece circunscrito ao aperfeiçoamento dos sistemas de supervisão e regulação bancária, tendo como suporte as regras estabelecidas no *International*

¹² McCauley (2003) mostra que as captações em moeda estrangeira dos países asiáticos pagam juros 3%–4% acima daqueles recebidos pelos estoques de reservas (aplicados em bônus dos Tesouros ou das corporações dos países desenvolvidos), dada a assimetria de risco.

Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, desenvolvido pelo *International Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices* (Comitê de Basileia), em 1988.

Esse acordo previa a harmonização internacional das regulamentações relativas à adequação de capital dos bancos internacionais, a fim de manter a estabilidade do sistema financeiro internacional e reduzir uma fonte de desigualdade competitiva entre os bancos internacionais. O Acordo recomendava que os bancos observassem diretrizes uniformes de adequação de capital que viessem ao encontro dos critérios prudenciais considerados apropriados ao ambiente mais liberalizado, e que levassem em conta os riscos associados ao crescente envolvimento nas atividades *off-balance-sheet*. Para esse propósito foi fixada uma meta global mínima de 8% para a relação entre o capital e a soma dos ativos e das transações não-registradas no balanço, ponderados pelos respectivos riscos.

Não apenas os países industrializados adotaram-no de forma muito mais generalizada do que o previsto, mas também o fizeram praticamente todos os outros países considerados desenvolvidos e um grande número de países em desenvolvimento (no caso da Europa Ocidental, os coeficientes de capital passaram a ser exigidos inclusive de instituições voltadas para outros segmentos do mercado financeiro). No final da década de 1990, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial tornaram a adesão ao acordo um dos elementos centrais na avaliação da solidez financeira dos países membros nos programas de Padrões de Disseminação de Dados e Códigos de Boas Condutas.¹³

Em junho de 1999, o Comitê da Basileia apresentou uma proposta de reformulação das regras de ponderação de risco do Acordo de 1988, *A new capital adequacy framework*, que pretende refletir de forma mais precisa o modo como os bancos avaliam seus riscos e alocam internamente o capital. Ficava cada vez mais evidente, que o Acordo de Basileia I (1988) definia estratégias regulatórias voltadas exclusivamente para o risco de crédito bancário, deixando lacunas relevantes, como a ausência de regras prudenciais para a atuação crescente dos bancos nos mercados de títulos. Na verdade, estimulou que os bancos modificassem seus conjuntos de produtos e serviços, favorecendo a participação nos mercados de títulos, sobre a qual não incidia quaisquer obrigações de natureza regulatória. Em resumo, ao punir, com medidas regulatórias, as atividades de crédito bancário, deixando livre as operações nos mercados de títulos, o Acordo de 1988 desencadeou reações dos bancos no sentido de minimizarem seus custos operacionais, privilegiando a participação nos processos de securitização. Nesse movimento, os bancos internacionais foram se constituindo cada vez mais em bancos universais ou “supermercados de serviços financeiros”, desenvolvendo um amplo conjunto de atividades complexas e diversificadas.¹⁴ Vale dizer, o próprio funcionamento do sistema induziu a concentração e a universalização das instituições bancárias.¹⁵

¹³ Carvalho, Fernando J. Cardim de. Inovação financeira e regulação prudencial: da regulação de liquidez aos Acordos de Basileia. In: Sobreira, Rogério (Org.). *Regulação financeira*. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2005.

¹⁴ A expressão *financial supermarkets* (“supermercados de serviços financeiros”) foi utilizada pelo BIS, para caracterizar o conjunto de serviços financeiros – empréstimos, depósitos, bônus, cartões de créditos e seguros – que passaram a ser oferecidos pelos bancos.

¹⁵ Farhi, Maryse. *Novos instrumentos e práticas na finança internacional*. Campinas: Instituto de Economia/São Paulo: Fapesp, 2002. (Relatório de Pesquisa de Pós-doutoramento).

A nova proposta está apoiada em três pilares: requerimento de capital mínimo, supervisão da adequação de capital e fortalecimento da disciplina de mercado.¹⁶ Dessa forma, o Comitê da Basileia considera que a segurança e a higidez do sistema financeiro internacional somente podem ser obtidas com a combinação de supervisão, disciplina de mercado e efetiva administração interna dos bancos. De acordo com essa visão, a racionalidade do novo acordo apóia-se na necessidade de construir um arcabouço de regras mais amplo e flexível, que se ajustaria aos novos produtos financeiros, e com mais sensibilidade aos riscos. Portanto, mais adequado às transformações dos mercados financeiros e das práticas de supervisão e gestão. Há diversos estudos preliminares que indicam que o novo acordo pode restringir os fluxos de capitais para os países em desenvolvimento,¹⁷ uma vez que reforçaria a natureza pro-cíclica do sistema bancário, bem como aprofundaria a seletividade dos tomadores de créditos, excluindo os devedores de maiores riscos.

¹⁶ Ver, Freitas, M. Cristina Penido e Prates, Daniela Magalhães. Sistema financeiro e desenvolvimento: as restrições das do comitê da Basileia sobre os países periféricos. In: Ferraz, Joao Carlos; Crocco, Marcos e Elias, Luis Antonio (Org.). *Liberalização econômica e desenvolvimento: modelos, políticas e restrições*. São Paulo: Editora Futura, 2003. p. 234-261; Mendonça, Ana Rosa Ribeiro de. *Os Acordos da Basileia: uma avaliação do novo formato da regulação bancária*. Tese (Doutoramento). Instituto de Economia/Unicamp, Campinas, 2002.

¹⁷ Ver, Griffith-Jones, S.; Segoviano, Miguel Ángel e Spratt, S. Basilea II: los países en desarrollo y la diversificación de la cartera. *Revista de la Cepal*, Santiago, n. 83, ago. 2004; Griffith-Jones, S. e Spratt, S. *Will the proposed new Basel Capital Accord have a net negative effect on developing countries*. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex; Goodhart, C. e Segoviano, M. Basel and procyclicality: a comparison of the standardised and IRB approaches to an improved credit risk method. London, LSE, Financial Markets Group Research Center, 2005. Disponível em: <<http://www.fmg.lse.ac.uk/index.php>>.

No início dos anos 90 houve uma polêmica muito grande em Genebra sobre a instituição responsável para conduzir as discussões e negociações de um tratado internacional relacionado com direitos da propriedade intelectual e comércio multilateral. Este tratado, aprovado em 1994 para vigorar a partir de janeiro de 2000 para os países em desenvolvimento, tornou-se conhecido como *TRIPS Agreement* (Acordo sobre os direitos da propriedade intelectual relacionados com o comércio). Na ocasião o Diretor Geral da OMPI, o saudoso Arpad Bogsch, opôs-se de forma resoluta à tentativa de alguns países de conduzir este processo no âmbito da OMPI. O Dr. Bogsch não queria politizar a OMPI que dirigiu por 24 anos com mãos de ferro desde sua criação em 1974.

Tive o prazer e a honra de ser convidado pelo Dr. Bogsch para o cargo de Diretor de Administração em agosto de 1996. Impressionou-me, por ocasião do nosso primeiro encontro, a lucidez e a energia daquele senhor de 77 anos. As palavras fluíam com naturalidade e a pontuação era feita com um olhar firme e severo. A OMPI foi a maior criação do Dr. Bogsch. Ao assumir a direção do antigo BIRPI (*Bureaux Internationaux Reunis pour la Protection de la Propriété Intellectuelle* - instituição depositária das Convenções de Paris e Berna) nos anos 60, vislumbrou que o avanço da ciência e da cultura, refletidos na corrida entre o Ocidente e a Cortina de Ferro e nos movimentos de protesto da música, das artes e da literatura, iriam adquirir uma importância sem precedentes num mundo que sonhava ser livre. Com muita habilidade, organizou e alinhavou os acordos da Conferência de Estocolmo que criou a OMPI como uma agência especializada no sistema das Nações Unidas. Quando a OMPI começou a funcionar contava com apenas 70 funcionários. Quando fui eleito Vice-Diretor Geral em julho de 1998 já éramos mais de 1000 e a organização gozava de uma situação financeira invejável. Graças ao Tratado de Cooperação de Patentes (*PCT*), a organização dispunha de um fundo de reservas de cerca de 350 milhões de francos suíços que continuava a crescer com superávits anuais generosos. Mais de 90% do orçamento da organização era coberto com recursos de serviços que prestava. A OMPI poderia até mesmo dispensar a contribuição de seus países membros, coisa que estes jamais concordaram e que chegou a ser aventada pelo Dr. Bogsch. Foi esta condição financeira altamente favorável que induziu certas delegações a tentar que a OMPI fosse a sede das negociações do Acordo de TRIPS. Estes países já antecipavam que a implementação, a nível nacional, das obrigações decorrentes deste acordo exigiriam um grande esforço de assistência técnica aos países em desenvolvimento.

Muitos acharam um grande erro político a recusa do Dr. Bogsch em assumir a condução do processo negociador. Previram até mesmo que a organização perderia sua importância e relevância. Todavia a estratégia do Dr. Bogsch retardou os efeitos que ele não desejava. Em primeiro lugar ele não conseguiu conter o movimento da grande maioria dos países membros que decidiram que a assistência

¹ É Consultor e foi Vice-Diretor Geral da OMPI – Genebra.

técnica para a implementação do Acordo de TRIPS ficaria a cargo do Programa de Cooperação para o Desenvolvimento da OMPI. Para tanto, foi assinado em janeiro de 1996 o Acordo de Cooperação OMPI-OMC com esta finalidade específica. Em segundo lugar ocorreu na OMC, mais cedo que muitos esperavam, a politização que o Dr. Bogsch tentou impedir para a sua criatura. Isto foi OMC foi inevitável e questões como as patentes dos medicamentos para a epidemia do HIV na África levaram a OMC a ter uma exposição negativa e excessiva na mídia internacional, tornando-se alvo da ação de organizações não governamentais e de movimentos anti-globalização.

Como consequência deste processo na OMC, houve uma mudança de estratégia dos países ricos e das entidades que representam os proprietários de direitos de propriedade intelectual. Estes vislumbraram a oportunidade, através de modificações nos tratados administrados pela OMPI, de obter concessões que acrescentariam vantagens comerciais ao modificar questões que na superfície seriam apenas formalidades administrativas ou questões de natureza técnica. Esta estratégia foi chamada de *TRIPS Plus* pelos países em desenvolvimento, exatamente pelas características de buscar incorporar vantagens que não tinham sido contempladas no acordo original.

Embora não tenha levado muito tempo para os países em desenvolvimento perceberem a mudança, era muito difícil buscar uma alternativa equitativa. Já que se tratavam de formalidades administrativas e questões técnicas, era muito difícil perceber o objeto da negociação. Como muitas destas questões eram genuínas e estavam dentro daquilo que o Dr. Bogsch imaginara, ficava mais difícil ainda separar o joio do trigo. Ademais, para uma grande quantidade de países pobres estas questões pareciam indiferentes. Isto colocava os países com economias emergentes em uma “saída muito justa” e em uma posição reativa, com os países ricos tomando a iniciativa de um grande número de propostas nas mais diversas áreas.

Foi neste cenário que Brasil e Argentina apresentaram na Assembléia Geral da OMPI de setembro de 2004 o documento WO/GA/31/1 com o título de “Proposta da Argentina e Brasil para o estabelecimento de uma agenda de desenvolvimento para a OMPI”. Este documento foi o centro dos debates da Assembléia Geral. A primeira novidade foi Brasil e Argentina unidos em proposta de grande repercussão política na OMPI. Pode-se mesmo creditar essa união aos ventos soprados pelos presidentes Lula e Kirchner já que no passado os nossos irmãos platinos haviam sempre assumido posições alinhadas com a relação preferencial que tinham com determinados países ricos. A outra novidade foi a escolha do tema desenvolvimento para balizar a agenda da OMPI. Ao mesmo tempo que representava a vontade dos dois países em equilibrar com uma agenda de desenvolvimento a estratégia *TRIPS Plus*, o documento gerou muita excitação porque certas leituras poderiam ensejar conclusões que propriedade intelectual e desenvolvimento eram questões antagônicas, ou pior ainda, que o Brasil era contra a propriedade intelectual. Tudo isso fazia parte do jogo diplomático dos países ricos que tentaram evitar que a proposta ganhasse apoio e fosse aprovada. Queriam cunhá-la com uma face má.

O documento era muito amplo para permitir a acomodação de apoios de países com diferentes interesses pelos sistemas de propriedade intelectual. Era fundamental não só obter apoios de outras economias emergentes tais como China, Índia, África do Sul e Egito, como também de um número grande de países que pudesse respaldar a legitimidade do pleito. Neste sentido o documento deixava a

elaboração da agenda de desenvolvimento para uma etapa posterior e buscava apenas a sua aprovação da decisão de criá-la. O documento continha os seguintes pontos:

- a) O desenvolvimento é o mais importante desafio da comunidade internacional. Sua importância tem sido largamente reconhecida nos mais diversos eventos internacionais do mais alto nível. As Nações Unidas aprovaram os *MDGs – Millennium Development Goals* que se comprometiam em resolver os problemas que afligem os países em desenvolvimento. Mais ainda, o Programa de Ação para os 49 Países Menos Avançados (PMAs), o Consenso de Monterrey, a Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável e o Consenso de São Paulo, aprovado pela XI Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, dentre outros, colocam a questão do desenvolvimento no âmago das preocupações e ações. A mesma preocupação com o desenvolvimento também foi reconhecida pela Agenda de Doha para o Desenvolvimento aprovada na 4ª Conferência Ministerial da OMC.
- b) O a proteção da propriedade intelectual precisa levar em conta o desenvolvimento. Embora seja reconhecido que a inovação tecnológica, a ciência e a atividade criadora conduzam ao bem estar e progresso, as promessas e esperanças do século passado, e deste início de século, não se materializaram. Pelo contrario, continua a aumentar a distancia que separa ricos e pobres. O documento sugere que a propriedade intelectual não pode ser vista como uma receita ou sistema único para todos os países. Deve ser considerada caso a caso levando em conta os diferentes níveis de desenvolvimento dos países.
- c) É necessário integrar o desenvolvimento nas atividades da OMPI que, sendo parte do Sistema das Nações Unidas, deve ser também guiada pelos objetivos deste. Portanto, embora a OMPI já tenha o mandato geral de alinhar-se com as resoluções da ONU, o documento sugere modificar a Convenção da OMPI para incluir o desenvolvimento como um compromisso essencial da organização.
- d) A necessidade de salvaguardar as flexibilidades relacionadas com o interesse público e incluir a questão do desenvolvimento nas atividades normativas da OMPI. Enquanto os trabalhos normativos de diversos comitês técnicos prosseguem ditados por iniciativas dos países ricos, um número grande de países em desenvolvimento são levados a concordar com padrões de proteção dos direitos da propriedade intelectual que excedem suas obrigações do Acordo de TRIPS. Ao mesmo tempo, estes países ainda estão fazendo face aos elevados custos de implementar suas obrigações relativas a TRIPS. Mais ainda, os termos dos tratados internacionais devem levar em consideração os interesses públicos. É importante observar algumas limitações e exceções de leis domesticas dos países membros. O documento convoca a OMPI a ter um papel de liderança em projetos colaborativos tais o Projeto do Genoma Humano e o Software Livre.
- e) Com relação a propriedade intelectual e transferência de tecnologia, o documento afirma que a proteção dos direitos da propriedade intelectual deve estar em sintonia com os artigos 7 e 8 do Acordo de TRIPS. Apesar de muitos países em desenvolvimento haver implementado sistemas de propriedade intelectual, não existem condições nem recursos

disponíveis para ajudá-los com infra-estrutura e capacidade institucional para absorver novas tecnologias. Mesmo países com condições de fazê-lo não foram beneficiados com licenciamentos de tecnologia através de investimentos externos diretos (*FDI*). Sugere-se a criação de um Comitê na OMPI para sugerir medidas no âmbito dos sistemas de propriedade intelectual para assegurar a efetiva transferência de tecnologia. Os trabalhos deste Comitê poderiam conduzir a um Tratado Internacional para Acesso ao Conhecimento e Tecnologia.

f) A aplicação dos direitos da propriedade intelectual (*enforcement*) deve ser considerada num amplo contexto de interesses sociais e preocupações com o desenvolvimento. Os países devem implementar suas obrigações relativas a este aspecto de acordo com as flexibilidades estabelecidas no Acordo de TRIPS. Quando do estabelecimento do Comitê Consultativo em 2002 claramente foi rejeitada uma abordagem *TRIPS Plus* para seus trabalhos já que os países membros excluíram qualquer atividade normativa de seus trabalhos. Atenção particular foi chamada para que a aplicação dos direitos da propriedade intelectual seja de acordo com princípios que não conduzam a práticas abusivas que possam restringir a legitimidade livre concorrência.

g) A OMPI é o maior provedor multilateral de assistência técnica em propriedade intelectual. Os objetivos dessa assistência técnica devem ser consoantes com os objetivos da ONU e implementados de modo neutro, imparcial e a pedido dos países. É importante assegurar que em todos os países, os custos para implementar sistemas de propriedade intelectual não sejam superiores aos benefícios que poderão advir.

h) A OMPI deve ser uma organização aberta para também considerar as preocupações da sociedade civil. Dada a ampla implicação das políticas de propriedade intelectual, é necessário envolver os representantes da sociedade civil nas discussões das atividades normativas. Na OMPI os proprietários de direitos de propriedade intelectual tem sido representados por suas entidades representativas que participam dos trabalhos normativos. Organizações não-governamentais relacionadas com a proteção do interesse público deveriam também participar destes trabalhos.

Embora a leitura destes princípios de boas intenções relacionados com questões de desenvolvimento pudesse sugerir um certo otimismo com a aprovação deste documento, o trabalho da delegação brasileira foi maior que o esperado. O Presidente do INPI, o diplomata Roberto Jaguaribe e a Missão do Brasil em Genebra demonstraram muita habilidade pois os países ricos formaram um bloco contra a proposta e exerceram pressões bilaterais para que outros países rejeitassem a proposta. No próprio GRULAC (Grupo de Países da América Latina e Caribe) não houve consenso. Todavia o debate foi muito rico e gradativamente a proposta passou a obter apoios importantes a tal ponto que não era mais possível rejeitá-la. Habitados a decidir por consenso na OMPI e evitar votações, os países sabem reconhecer quando uma proposta tem apoios suficientes para ser levada em consideração. O Presidente da Assembléia Geral da OMPI encontrou a solução que permitiu a conciliação de posições ao propor uma reunião específica para abordar esta questão no primeiro trimestre deste ano.

CONCLUSÃO

Desde a Assembléia Geral tem havido inúmeras consultas e discussões com relação a esta proposta. Só será possível conhecer seus resultados após a reunião de 2005. Todavia, parece que as entidades que representam os proprietários de direitos de propriedade intelectual não consideram possível continuar ignorando esta realidade. Acham melhor ter que se confrontar com a situação o mais rápido possível já que isto se tornou inevitável. Apesar deste tom parecer conciliador, nem de longe isto pode significar concordância com a proposta. A proposta brasileira teve o mérito de expor a estratégia *TRIPS Plus* ao levantar inúmeras questões que estavam relegando as legítimas preocupações com o desenvolvimento. Entretanto, para desatar este nó precisa-se saber, de antemão, qual o objeto da negociação. Só aí terá início o processo que poderá conduzir ao desejado consenso. A proposta brasileira deixou esta questão aberta e o Dr. Bogsch descansou dias antes da Assembléia Geral que comprovou seu temor que TRIPS iria politizar sua organização.

O NOVO ACORDO DA BASILÉIA NO BRASIL E NA ÍNDIA: UMA ANÁLISE COMPARADA

*Ricardo Gottschalk*¹

*Maria Cecília Sodré*²

INTRODUÇÃO

As novas regras da Basiléia – mundialmente conhecidas como Basiléia II – foram aprovadas em junho de 2004. Um aspecto novo e crucial dessas novas regras é o de incentivar os bancos internacionalmente ativos a adotar modelos internos para mensuração de diferentes tipos de risco de crédito, para fins de alocação de capital. Tais regras trazem mudanças significativas em relação à regulamentação vigente, conhecida como Basiléia I – que se constitui num arcabouço regulatório para adequação mínima de capital proposto pelo Comitê da Basiléia para Regulação e Supervisão Bancária em 1988.³

O presente artigo pretende examinar criticamente os possíveis efeitos dessas novas mudanças no Brasil e na Índia. Especificamente, o artigo discutirá os possíveis impactos das novas regras sobre o formato do sistema bancário nesses dois países, e as implicações para o financiamento ao desenvolvimento – em particular, para o crédito às pequenas e médias empresas (PMEs).

O artigo é resultado de um estudo comparado entre o Brasil e a Índia sobre a forma como a Basiléia II será implementada nesses países com ênfase na aplicação das novas regras nos respectivos sistemas bancários. Os resultados a serem apresentados são ainda preliminares e estão baseados em entrevistas sobre o tema conduzidas nos dois países⁴. Três preocupações principais motivam o estudo no qual este artigo está baseado:

- I. O fato de que com a Basiléia II os modelos sensíveis ao risco não serão adotados universalmente, mas apenas pelos bancos maiores, o que poderá levar a uma concentração bancária;
- II. O uso desses modelos poderá levar à concentração da carteira de empréstimos dos bancos em torno das grandes corporações;
- III. Os modelos sensíveis ao risco poderão aumentar a pro-ciclicidade do crédito.

¹ Fellow do Institute of Development Studies (IDS), Universidade de Sussex, Inglaterra.

² Doutoranda do Instituto de Economia da Unicamp e professora e pesquisadora do UniFMU. Os autores agradecem o apoio financeiro do *Department for International Development* (DFID, Inglaterra) para a realização da pesquisa na qual este artigo está baseado e a Sunanda Sen, por fornecer as informações sobre a implementação da Basiléia II na Índia.

³ De acordo com as regras atuais, os bancos têm de atingir um nível mínimo de requerimento de capital de 8% em relação aos seus ativos, para cobrir os riscos tais como de crédito, de mercado e de concentração. As instituições bancárias têm que alocar capital para diferentes tipos de ativos, utilizando, para tanto, ponderações de risco (que variam de 0% a 100%) para cada um dos ativos (títulos do governo, empréstimos ao setor privado, etc.). Mais detalhes sobre os elementos do Acordo de 1988 e sua revisão proposta em 2004 podem ser encontrados em Mendonça (2004).

⁴ As entrevistas foram realizadas com supervisores e fiscalizadores de normas e regras bancárias; presidentes, diretores e técnicos de bancos públicos federais, bancos de desenvolvimento, agências de fomento, bancos privados; consultores econômicos; diretores e técnicos das associações de bancos; e acadêmicos. No caso do Brasil, cobriu todo o País - do Belém do Pará ao Rio Grande do Sul; no caso da Índia, as entrevistas foram realizadas em New Delhi e Bombay.

Como será discutido mais adiante, o estudo identifica uma falta de debate sobre essas possíveis implicações, sobretudo no Brasil. Essa é uma omissão importante, pois as novas regras não são neutras, nem fixas. Podem afetar negativamente a capacidade dos sistemas financeiros em apoiar o financiamento ao desenvolvimento, e, portanto, devem ser adaptadas às circunstâncias e necessidades de cada país. Mas para isso é importante que haja um debate que alerte para os problemas que as novas regras poderão criar e que apresente sugestões sobre como minimizar os efeitos negativos das novas medidas.

O artigo está organizado em três seções. A primeira seção discute as principais inovações da Basileia II em relação ao Acordo de 1988; a segunda aborda como as autoridades regulatórias no Brasil e na Índia estão propondo adotar as regras do Novo Acordo nesses países. A terceira seção apresenta o modo como os bancos vêm se preparando para as mudanças anunciadas, seguida por sugestões de medidas discutidas nos meios acadêmicos e de *policy* internacionais que poderiam ser adotadas para atenuar os possíveis efeitos negativos da Basileia sobre o financiamento ao desenvolvimento no Brasil e na Índia.

1 BASILÉIA II: PRINCIPAIS MUDANÇAS

Como dito no início deste artigo, a principal mudança da Basileia II em relação à Basileia I é o fato de que os bancos internacionalmente ativos poderão adotar os seus próprios modelos para aferir diferentes tipos de risco. Como resultado disso, tais instituições bancárias não precisarão mais seguir o sistema de ponderações de risco estabelecido pelo Comitê da Basileia, para a determinação do capital. As novas regras para a determinação do capital dos bancos constituem o que é chamado o Pilar 1 do Novo Acordo, que trata dos requerimentos mínimos de capital. Além deste, a Basileia II também tem o Pilar 2, sobre supervisão bancária e o Pilar 3, sobre transparência e disciplina de mercado.

Ao possibilitar que os próprios bancos determinem a ponderação de riscos para a determinação do capital, o uso de modelos internos dará maior flexibilidade aos bancos. Mas nem todos os bancos poderão adotar os seus próprios modelos para a determinação do capital. Para tanto foram propostas três abordagens, a saber: (i) padronizada; (ii) básica e (iii) avançada de modelos internos de avaliação de risco de crédito. Na abordagem padronizada, designa-se um nível específico de risco para cada ativo. Conforme sugerido pelo Comitê da Basileia, ficará a cargo das agências de *rating* determinar os níveis de risco. Nas demais abordagens, são os bancos que mensuram e determinam os riscos para diferentes ativos, através do uso dos modelos internos, conforme dito acima.⁵ Caberá às autoridades regulatórias de cada país decidir que tipo de abordagem cada banco poderá utilizar para a determinação de capital.

⁵ A diferença entre as abordagens básica e avançada dos modelos internos é que no primeiro caso os bancos determinam o risco de *default*, mas os parâmetros para as perdas dado o *default* são fornecidos pelas autoridades regulatórias; no segundo caso, os bancos determinam ambos o risco de *default* e as perdas uma vez configurado o *default*.

A Basileia II também se diferencia da Basileia I por requerer capital para o risco operacional, além daquele que tem de ser alocado para os riscos de crédito e de mercado.⁶ Como veremos mais adiante, a necessidade de alocação de capital para o risco operacional poderá penalizar os bancos que adotarem a abordagem padronizada, dada a falta de flexibilidade desta abordagem para compensar o aumento de requerimento de capital para o risco operacional.

2 A IMPLEMENTAÇÃO DAS NOVAS REGRAS NO BRASIL

No Brasil, a forma como as novas regras da Basileia deverão ser implementadas foi anunciada pelo Banco Central do Brasil em dezembro de 2004.⁷ De acordo com o Banco Central, as novas regras deverão ser adotadas de forma gradual, em cinco etapas, entre 2005 e 2011 (ver Quadro 1). Nesse período, os bancos maiores e com exposição internacional poderão adotar os modelos internos de avaliação do risco de crédito, para a determinação do capital mínimo. Já os demais bancos terão de adotar a abordagem padronizada. Ao contrário do que foi sugerido pelo Comitê da Basileia, esta última abordagem não irá utilizar as agências externas de *rating* - consistirá apenas num *upgrading* da abordagem vigente, com a inclusão de instrumentos de mitigação de risco. Assim, neste caso será o Banco Central que determinará os níveis de risco dos diversos ativos para o cálculo de capital. Finalmente, os bancos também terão de alocar capital para o risco operacional, um aspecto que está sendo amplamente discutido no Brasil devido ao grau de complexidade que a determinação de capital para esse tipo de risco envolve.

QUADRO 1. Basileia II no Brasil – Cronograma anunciado para implementação das regras

Período	Medidas/Ação
Até o final de 2005	Adoção da abordagem padronizada simplificada para risco de crédito; novos requerimentos de capital para aqueles riscos de mercado ainda não cobertos pelas regras vigentes; estudos de impacto em relação ao risco operacional.
Até o final de 2007	Critério de elegibilidade para a adoção do modelo interno para risco de crédito e modelos internos para avaliação de risco de mercado; requerimento de capital para risco operacional (c/ uso do método indicador básico).
2008-2009	Validação dos modelos para risco de mercado; cronograma e validação do uso dos modelos internos; critérios para a adoção de modelos internos para risco operacional.
2009-2010	Validação dos modelos internos avançados para risco de crédito, e cronograma para uso de modelos internos para risco operacional.
2010-2011	Validação de modelos internos para risco operacional.

FONTE: Comunicado Banco Central do Brasil n. 12.746, 8 dez. 2004.

O Banco Central sugere que os bancos no início adotem o modelo indicador básico para este fim, o qual consiste em alocar capital em proporção fixa em relação à receita bruta do banco, a ser determinada pelo BCB. Ao final de 2011, os bancos maiores poderão adotar os modelos internos para o

⁶ Ao todo, três abordagens foram propostas pelo Comitê da Basileia para o cálculo do risco operacional: o método indicador básico, a abordagem padronizada e a abordagem de mensuração avançada. No método básico, o cálculo do capital a ser mantido é resultado da multiplicação da receita bruta anual do banco – média dos últimos três anos - por um coeficiente fixo (igual a 0,15). Na abordagem padronizada, considera-se a exposição ao risco em cada linha de negócio do banco e na avançada os bancos podem adotar modelos internos de mensuração de risco desde que aprovados pelas autoridades supervisoras.

⁷ Comunicado do Banco Central n. 12.746, de 8 de dezembro de 2004.

risco operacional. A abordagem gradualista mostra-se acertada, assim como a proposta de dispensar o uso das agências de *rating* para a abordagem padronizada.

Ainda assim, as novas diretrizes poderão ter implicações indesejadas sobre o sistema bancário e sobre o crédito, especialmente no que se refere aos empréstimos às pequenas e médias empresas (PMEs). Neste artigo, discutimos brevemente as seguintes implicações, já mencionadas anteriormente: (i) a desigualdade com o risco de concentração bancária; (ii) a concentração da carteira de empréstimos dos bancos; (iii) a intensificação da pro-ciclicidade do crédito bancário. Embora estejam sendo amplamente discutidas nos meios acadêmicos e de *policy* internacionais, vemos com preocupação o fato de estas questões não estarem recebendo suficiente atenção no Brasil.

A questão da desigualdade já havia sido levantada pelo Comitê da Basileia por ocasião da criação da Basileia I e serviu até mesmo como justificativa para implementá-la. À época, o objetivo era garantir um grau mínimo de homogeneidade de regras para a alocação do capital dos bancos com maior exposição no mercado internacional, de forma que instituições bancárias de certas jurisdições não se encontrassem em vantagem competitiva em relação a de outras jurisdições. Mas ao propor um *menu* de opções para o cálculo de capital para o risco de crédito - e assim sugerir que alguns poucos bancos adotem os modelos internos de avaliação de risco e que os demais sigam a abordagem padronizada - a Basileia II poderá criar a desigualdade não entre países, como já apontado pelo Comitê da Basileia, mas dentro de um mesmo país.

No caso do Brasil, a desigualdade poderá surgir à medida que alguns poucos bancos passem a adotar os modelos internos, o que provavelmente levará a menores necessidades de capital, ao lado de vários outros que teriam de seguir a abordagem padronizada, o que resultaria em necessidades de capital relativamente mais elevadas. Isso ocorreria porque, enquanto na abordagem padronizada um nível pré-determinado de risco é designado para cada tipo de ativo, o uso dos modelos internos permite que os próprios bancos determinem os níveis de risco (e, portanto, as necessidades de capital) para os diferentes tipos de ativos.

Um estudo recente com base em simulações mostra que para a maioria dos bancos brasileiros, o uso dos modelos internos reduziria a exigência de capital entre 0% e 40% (Carneiro; Vivan e Krause, 2004). Este tipo de desigualdade poderá colocar os bancos com menores necessidades de capital em posição competitiva vantajosa em relação àqueles com maiores necessidades. As reformas recentes no sistema bancário nacional já resultaram numa concentração bancária no Brasil, e isso poderia reforçar o grau atual de concentração.

O segundo problema - de uma possível concentração de carteira - poderá ocorrer dentro da carteira de crédito dos bancos que adotarem os modelos internos para a avaliação do risco. Isso porque tais modelos, sensíveis a diferentes graus de risco, poderão fazer com que os bancos necessitem de mais capital para as operações de crédito de risco mais elevado e vice-versa. Isso poderá levar à concentração do crédito entre as empresas maiores, e no encarecimento e/ou racionamento de crédito para os tomadores considerados como de maior risco - em geral, pequenas e médias empresas. A concentração de carteira não é apenas um problema que prejudica os pequenos tomadores. Esta poderá tornar também os bancos mais vulneráveis a choques, o que vai contra o objetivo primordial

das medidas regulatórias, que é o de reduzir riscos e vulnerabilidades a que as instituições bancárias estão usualmente expostas.

O terceiro problema, da pro-ciclicidade do crédito, também estaria relacionado ao uso de modelos mais sensíveis ao risco. Tais modelos tenderão a detectar um aumento de risco de *default* durante os períodos recessivos. Em consequência, os ativos da carteira dos bancos poderão ser rebaixados - o fenômeno da migração de ativos - o que levaria ao aumento de requerimento de capital. Estudo recente (Goodhart e Segoviano, 2005) mostra que o uso de modelos internos implica uma variação maior nos requerimentos de capital ao longo do ciclo econômico, em relação às regras da Basileia I para a mensuração de risco. Como é difícil levantar capital em períodos recessivos, o resultado seria a redução do crédito, o que o tornaria ainda mais pró-cíclico do que já o é, reforçando o processo recessivo. Haveria, portanto, um aumento do risco macroeconômico. A razão pela qual os modelos internos tendem a ser tão 'time-variant' é que mesmo sendo *forward-looking*, o horizonte de tempo é de apenas um ano (Borio et al., 2003).

Há, também, o problema levantado por Persaud (2000), Danielsson (2002) e outros, de que se a Basileia II incentivar os bancos a adotarem modelos similares, o efeito seria exacerbar ainda mais a pro-ciclicidade do crédito. Afinal, todos os bancos iriam reagir de maneira parecida aos mesmos eventos.

A esse respeito, vale mencionar que o Centro para o Estudo de Inovações Financeiras (CSFI), baseado em Londres, fez uma pesquisa em 54 países que revela que os homens de negócio diferenciam entre 'risco de banco' (que é o foco da Basileia II) e a segurança das instituições financeiras que podem ser ameaçadas pelo risco sistêmico. Este último poderia aumentar com o uso generalizado de modelos similares de avaliação de risco pelos bancos.⁸

Existe atualmente no Brasil uma discussão já bastante avançada sobre quais são os obstáculos e desafios técnicos para a implementação da Basileia II. A própria abordagem gradualista proposta pelo Banco Central do Brasil reflete o reconhecimento de que tanto os bancos quanto o poder regulatório necessitam ainda de tempo para fortalecer sua capacitação técnica e de pessoal para implementar e supervisionar as novas regras com sucesso. O que falta ainda, no entanto, é ampliar o debate para incluir nas discussões as implicações acima apontadas. Os riscos de concentração bancária e de carteiras, e da acentuação da pro-ciclicidade do crédito podem afetar não só a forma como a economia nacional é financiada - com um viés contra o pequeno e a favor do grande tomador, mas também a própria solidez do sistema bancário, objetivo primordial do aperfeiçoamento regulatório.

2.1 A IMPLEMENTAÇÃO DA BASILÉIA II NA ÍNDIA

Na Índia, o *Reserve Bank of India* optou por adotar um processo mais cauteloso do que o Brasil ao decidir que todos os bancos seguirão a abordagem padronizada e que o foco deverá estar não no Pilar I, como é o caso do Brasil, mas nos Pilares 2 e 3, que tratam da supervisão bancária e da disciplina de mercado. Deve-se reconhecer que essa decisão reflete o fato de que os bancos na Índia mostram-se menos preparados do que os bancos brasileiros para adotar os modelos internos (ver discussão mais

⁸ Ver Editorial do jornal *Financial Times*, 22 fev. 2005.

adiante), e de que nos últimos anos a Índia não avançou tanto quanto o Brasil nas áreas de supervisão bancária e de disciplina de mercado. Mas também reflete uma postura tradicionalmente mais cautelosa da Índia em relação a essa e outras áreas de regulação financeira, como foi – e ainda é – o caso da abertura financeira externa.

Ao contrário do Brasil, as autoridades da Índia propõem que a abordagem padronizada utilize as agências de *rating* para a determinação do risco de crédito e que os bancos apresentassem até o final do ano de 2004 um *road map* para a adoção das novas regras, sobretudo no que se refere à implementação de sistemas de gestão de risco (Pilar 2) e transparência de informações (Pilar 3). No caso dos bancos internacionalmente ativos, estes também poderão propor um *road map* para chegar-se aos modelos internos.

Em vista do que foi proposto pela Índia, pode-se dizer que este país não enfrentará no futuro próximo uma possível rodada de concentração bancária em virtude das novas regras. Mas por optar pelo uso das agências de *rating* para a determinação dos níveis de risco, o sistema bancário na Índia poderá sofrer o problema de intensificação da pro-ciclicidade do crédito, da mesma forma como poderá ocorrer no Brasil, caso este último adote os modelos internos. Isso porque as agências de *rating* poderão rebaixar os *credit ratings* dos tomadores de crédito em períodos recessivos. Diferentemente do Brasil, a possível acentuação da pro-ciclicidade do crédito é uma preocupação que vem sendo levantada e discutida naquele país. Os possíveis efeitos da utilização das agências de *rating* sobre a concentração das carteiras dos bancos parecem mais incertos, dado o reduzido grau de penetração dessas agências na Índia, e, portanto, a dificuldade dessas agências em mensurar o risco das médias e pequenas empresas.⁹

É interessante notar que a Basileia I, implementada no Brasil e na Índia nos anos 90, teve dois dos possíveis efeitos apontados acima: (i) contribuiu para um processo de concentração bancária, no caso do Brasil, e (ii) alterou a composição da carteira de ativos dos bancos em favor dos títulos do governo e em detrimento dos empréstimos bancários para o setor privado, tanto no Brasil quanto na Índia.

Simulações realizadas por Barrel e Gottschalk (2005) com base num modelo macroeconômico para o Brasil, sugerem que, de fato, um aumento no requerimento de capital dos bancos leva a uma mudança bastante significativa na carteira de ativos dos bancos, com redução nos ativos de crédito para o setor privado e aumento na aquisição de títulos do governo federal. A diferença entre a Basileia I e II no tocante à concentração de carteiras é que, no caso da última, a possibilidade de concentração poderá ocorrer não apenas na carteira de ativos, mas também dentro da carteira de empréstimos dos bancos.

3 A POSIÇÃO DOS BANCOS NO BRASIL FRENTE AO NOVO ACORDO

No Brasil, os grandes bancos privados estão se preparando para adotar os modelos internos para o risco de crédito e para medir o risco operacional. Na avaliação destas instituições, os modelos

⁹ Isso poderia até mesmo beneficiar tais empresas, pois segundo as novas regras o requerimento de capital para os empréstimos às empresas não-classificadas é menor do que para as empresas consideradas de elevado risco.

estarão prontos para serem utilizados ao final de 2006. Para esses bancos, o maior desafio é o de montar a base de dados para medir o risco operacional uma vez que há dificuldades visíveis na identificação e quantificação desse tipo de risco (alguns riscos são facilmente identificáveis, outros não).

Os bancos médios também gostariam (e consideram factível) adotar os modelos internos, mas sabem que para isso irão necessitar de permissão das autoridades regulatórias. Por sua vez os bancos menores parecem não estar se preparando de forma significativa para a Basileia II, o que é coerente com a perspectiva de que irão adotar a abordagem padronizada.

Da mesma forma que os bancos privados, os grandes bancos públicos vêm se preparando para a adoção dos modelos internos. De modo geral, esses bancos acreditam que os novos instrumentos de risco, juntamente com novos controles de gestão e aumento da transparência, poderão contribuir para reduzir riscos e aumentar a eficiência bancária.

Porém, os bancos públicos médios e os de desenvolvimento têm uma posição mais reservada. Reconhecem certos benefícios, como o fortalecimento da cultura de gestão de risco, mas expressam algumas incertezas. Receiam investir no desenvolvimento de modelos internos, pois estes depois poderão não ser validados pelo Banco Central; também mostram preocupação quanto ao fato de que o uso do modelo padrão poderá colocá-los em posição de desvantagem em relação aos bancos maiores.

Há também a preocupação com os altos custos envolvidos, especialmente para os bancos menores; e com o impacto do requerimento de capital para o risco operacional sobre o custo e nível do crédito. Os bancos públicos de menor porte sabem que não irão adotar os modelos mais avançados para a mensuração do risco operacional mais adiante, o que poderia reduzir as necessidades de capital e reduzir os custos.¹⁰ Ademais, há o risco de que as novas regras poderão ter um impacto negativo no crédito aos tomadores vistos como de risco mais elevado, que normalmente são os que atuam nos pequenos negócios,¹¹ e do surgimento de um conflito potencial entre o controle de supervisão sobre práticas de gestão com vistas à maximização do lucro e a missão social de certos programas de empréstimo. Um outro aspecto observado por representantes dos bancos públicos brasileiros é o de que alguns deles afirmam possuir uma carteira relativamente homogênea de clientes, mas temem que à medida que tentem expandir a base de clientes com a inclusão de tomadores com perfil diferente e de maior risco, os sistemas de controle de risco poderão inibir o processo. Nesse sentido o Pilar 2 poderia - por meio da supervisão mais estrita - inibir a expansão do crédito.

Os bancos de desenvolvimento avaliam que merecem um tratamento diferenciado, dadas as suas características específicas quanto à estrutura dos passivos e o seu papel de financiador do

¹⁰ Com relação a esse aspecto, o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID, 2005) observa que os bancos maiores ao adotarem o modelo interno para o risco de crédito poderão compensar o aumento de aporte de capital para o risco operacional, ao contrário dos bancos menores.

¹¹ No caso desses bancos, o impacto ocorreria não como resultado do uso dos modelos internos para requerimento de capital, pois tais instituições bancárias adotariam a abordagem padronizada, mas da adoção de práticas de gestão de risco para a tomada de decisão de empréstimos bancários.

desenvolvimento. Solicitam regras mais flexíveis, como requerimento de capital de 8%.¹² O BNDES, em particular, acredita que não deve estar sujeito à Basileia, dados a estrutura do seu passivo e o fato de que boa parte de suas operações envolve repasse de recursos a outras instituições, que são as que assumem o risco.

A visão desses bancos, portanto, é a de que falta um debate sobre a necessidade de tratamento diferenciado e sobre o impacto das novas regras sobre o crédito. Este debate atualmente está restrito a certos fóruns – como a Federação Brasileira dos Bancos (Febraban) e a Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE) – e parece, pelo menos por enquanto, não se expandir para outros segmentos da sociedade brasileira.

3.1 OS BANCOS NA ÍNDIA E A IMPLEMENTAÇÃO DA BASILÉIA II

Os representantes do Banco Central da Índia (BCI) avaliam positivamente a Basileia II no que se refere à ênfase dada pelas novas regras à cobertura de diversos riscos, especialmente o operacional e os associados às inovações financeiras. Entretanto, acreditam que a adoção dos modelos internos pelos bancos vai ser bastante difícil (dadas às necessidades de *upgrading* e do aparato de gestão de risco), e expressam dúvidas se até mesmo a abordagem padronizada é factível. Um problema visto como crucial é a falta de informação confiável em nível micro que permita um cálculo de risco objetivo.

A maioria dos bancos na Índia adotará o modelo padronizado. Existe um hiato de dados para validar e rodar os modelos internos. No caso do risco operacional, os bancos na sua maioria vão adotar o método indicador básico, que é o mais simples dos três métodos propostos. Apesar dos desafios, o aporte de capital para o risco operacional é avaliado como necessário dado o número elevado de fraudes bancárias entre os bancos cooperativos. Ao mesmo tempo, a noção de risco operacional é questionada devido à sua ambigüidade e abrangência. A questão da capacitação técnica também é levantada - considerada inexistente na maioria dos bancos.¹³ Diante desses problemas, a posição do Banco Central da Índia é a de não pressionar os bancos, à parte do requerimento do *road map*.

Quanto ao uso de agências de risco, os bancos acreditam no risco de seleção adversa – em razão das dúvidas existentes quanto à capacidade dessas agências em avaliar o risco - e analisam que o crédito pode tornar-se mais pro-cíclico. De fato, o risco de uma intensificação da pro-ciclicidade vem sendo bastante debatido na Índia. Naquele país, o sentimento de que a Basileia II poderá tornar o crédito mais pro-cíclico é expressado de forma mais contundente, assim como o de que tais regras limitarão a expansão do crédito às PMEs por serem vistas como tomadores de maior risco.

A fusão de bancos também é vista com preocupação, dados os possíveis efeitos negativos sobre o crédito às PMEs, entre outras razões devido à perda de informações de mercados específicos que ocorreria com o desaparecimento dos bancos menores.

¹² No Brasil, o requerimento mínimo de capital é de 11% de acordo com a Circular do Banco Central n. 2.784 de novembro de 1997.

¹³ O maior banco da Índia mostra-se confiante, inclusive na sua capacidade para adotar os modelos internos.

A Índia também tem o problema dos bancos cooperativos rurais que são supervisionados não pelo BCI, mas pelo NABARD, que é o maior banco agrícola do país. Isso faz com que esses bancos não se preocupem com as normas da Basileia, e gera um conflito entre os diversos órgãos reguladores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O governo brasileiro vem tomando uma série de iniciativas para aumentar a bancarização e expandir o crédito ao micro-negócio no Brasil. Essas iniciativas são bem vindas em vista do nível reduzido do crédito no Brasil e dada a necessidade de compensar os possíveis efeitos negativos que o novo acordo de capital poderá ter na expansão do crédito. Mas ao nosso ver também é importante que o novo arcabouço regulatório para o sistema bancário não tenha um viés contra o crédito, sobretudo aos segmentos mais necessitados.

Nesse sentido, propomos algumas medidas para mitigar os possíveis efeitos negativos apontados neste artigo: a desigualdade entre bancos na alocação de capital, a concentração de carteira, e o aumento da pro-ciclicidade do crédito bancário.

- O uso de um fator de equalização que poderia ser adotado sobre os bancos que optassem por utilizar os modelos internos de forma que possíveis disparidades no nível de capital desses bancos em relação aos demais fossem reduzidas. Tal medida viria para combater o problema da desigualdade entre os bancos que poderá surgir à medida que algumas poucas instituições bancárias utilizem os modelos internos para a mensuração do risco de crédito, e as demais se limitem ao uso da abordagem padronizada. Além de atenuar o problema da desigualdade, a adoção de um fator de equalização poderia ter o efeito benéfico adicional de desestimular os bancos a mudar suas carteiras em detrimento dos tomadores menores como forma de liberar capital.
- A adoção de um método para suavizar a curva de risco, da mesma forma como foi feito no passado pelo próprio Comitê da Basileia. O objetivo seria o de reduzir os riscos de uma possível concentração das carteiras de crédito. Além disso, essa medida contribuiria para atenuar a pro-ciclicidade do capital.
- O incentivo do uso de diferentes modelos pelos diversos bancos (Persaud, 2000) e de modelos que olhem 'através do ciclo' (Borio, 2003). Essas medidas serviriam para reduzir a pro-ciclicidade do crédito e do risco sistêmico. Uma medida adicional seria a de premiar as carteiras diversificadas. Isso porque, além de exercer a sua função tradicional – a de contribuir para a redução do risco para um dado nível de retorno, uma carteira diversificada poderia contribuir para reduzir a pro-ciclicidade do crédito (BID, 2005; Griffith-Jones, Spratt e Segoviano, 2004). Esse seria o caso porque um evento negativo tenderia a afetar apenas a parte da carteira do banco composta por ativos com características similares, e não a carteira inteira.

Além dos problemas mencionados neste artigo, há uma série de outros que poderão representar um grande desafio para as autoridades regulatórias. Por exemplo, terão tais autoridades capacidade para validar os modelos e monitorá-los adequadamente dentro do prazo proposto para a adoção das novas regras? No caso do Brasil este prazo é suficientemente longo? Não seria mais apropriada uma extensão desse prazo para que as autoridades tivessem mais tempo para validar e monitorar de forma adequada os sistemas de avaliação de risco adotados pelos bancos, sobretudo

aqueles que optarão pelos modelos mais avançados? Não seria também mais indicado eliminar a opção dos modelos internos para o risco operacional, dadas as complexidades envolvidas nesse tipo de risco e as dificuldades que os reguladores enfrentariam em monitorar a sua utilização? Em caso de implementação de tais modelos, não seria aconselhável que um fator de equalização fosse usado – semelhante ao proposto acima – para evitar que alguns bancos acabem tendo menores necessidades de capital para o risco operacional do que outros, independentemente do risco operacional real? Finalmente, seria importante que as autoridades regulatórias tivessem em conta que a supervisão das práticas de gerenciamento de risco devem ser efetivas, mas não excessivamente intrusivas a ponto de inibir as atividades de empréstimos e os programas com função social.

Referências bibliográficas

BARREL, R.; GOTTSCHALK, S. *The impacts of capital adequacy requirements on emerging markets: the cases of Brazil and Mexico*. London: National Institute of Economic and Social Research (NIESR), Jun. 2005. Unpublished.

BID. *Unlocking credit: the quest for deep and stable banking lending*. Economic and Social Progress in Latin America and The Caribbean, 2005 Report. Washington, DC: Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, 2005. 281p.

BORIO, C.; FURFINE, C.; LOWE, P. *Procyclicality of the financial system and financial stability: issues and policy options*. 2003. (BIS Papers, n. 1).

CARNEIRO, F.; VIVAN, G., KRAUSE, K. Novo Acordo da Basileia: estudo de caso para o contexto brasileiro. *Resenha BM&F*, São Paulo, n. 63, 2004.

DANIELSSON, J.; EMBRECHTS, P.; GOODHART, C.; KEATING, C.; MUENNICH, F.; RENAULT, O.; SHIN, H.S. *An academic response to Basle II*. London: LSE Financial Markets Group, 2001. (Special Paper, n. 130).

GOODHART, C.; SEGOVIANO, M. *Basel and procyclicality: a comparison of the standardised and IRB approaches to an improved credit risk method*. London: LSE, 2005. Unpublished.

GRIFFITH-JONES, S.; SPRATT, S.; SEGOVIANO, M. *CAD and developing countries: the potential impact of diversification effects on international lending patterns and pro-cyclicality*. Institute of Development Studies, 2004. Unpublished.

MENDONÇA, A. R. R. de. O Acordo da Basileia de 2004: uma revisão em direção às práticas de mercado. *Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, Campinas, Instituto de Economia, Unicamp, n. 2, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/cei/boletim2.htm>>.

PERSAUD, A. The disturbing interaction between the madness of crowds and the risk management of banks. Paper presented at the Commonwealth Secretariat Conference on 'Developing Countries and Global Financial Architecture, London, Jun. 22-23, 2000.

AVALIAÇÃO DO PRIMEIRO MANDATO DE GEORGE W. BUSH E PERSPECTIVAS PARA O SEGUNDO

*Carlos da Fonseca*¹

POLÍTICA EXTERNA DO PRIMEIRO MANDATO BUSH: ASPECTOS DOUTRINÁRIOS

Durante a campanha presidencial de 2000, o então candidato George W. Bush era criticado por ser um “iletrado” em assuntos internacionais.² Em mais de uma ocasião, foi objeto de escárnio por gaguejar ou derrapar em comentários sobre temas da agenda internacional. Em notória entrevista a Andy Hiller, repórter de televisão em Boston,³ foi incapaz de citar pelo nome os líderes de Taiwan, Chechênia, Índia e Paquistão – este último, Pervez Musharraf, recém-empossado após golpe em outubro daquele ano. Em debates e declarações, o candidato republicano era vago nas propostas e fértil nas imprecisões geográficas. Confundiu Eslováquia e Eslovênia, batizou gregos de “Grecians” e Kosovares de “Kosovians”.⁴

Coerentemente, pregava, entre gafes e tropeços, “humildade” no trato das relações externas americanas, “prudência” no uso da força e, sobretudo, parcimônia nos exercícios de *nation building*.⁵ Limitado em sua experiência internacional às adjacências do Texas, prometia prioridade hemisférica e, no hemisfério, ao vizinho México, de cujos Presidente e Chanceler sabia os nomes.⁶

Conhecimento de mundo nunca foi credencial decisiva na indicação à presidência americana. Em plena Guerra Fria, Jimmy Carter e Ronald Reagan destacaram-se, antes das eleições, por currículos tucanos nesse quesito.⁷ Uma vez eleitos, ambos surpreenderam pela desenvoltura e ambição de sua conduta internacional. George H. W. Bush, notório conhecedor dos problemas do mundo, vencedor da Guerra do Kuáite, foi derrotado, em 1992, por um democrata, ex-governador do provinciano estado de Arkansas, que pregava a primazia das questões econômicas domésticas.⁸ Anos mais tarde, o mesmo Clinton torna-se-ia ator desenvolto na cena internacional, popular e respeitado em sua defesa do multilateralismo e das “terceiras vias”.

¹ Mestrando em Políticas Públicas pela Kennedy School of Government, Harvard University. Trabalhou na Embaixada do Brasil em Washington entre 2001 e 2005. As interpretações e opiniões contidas no artigo são de responsabilidade do autor.

² A expressão usada, em inglês, teria sido “*know nothing*” (The world according to Bush, revista *Time*, 06 dez. 1999).

³ A entrevista foi realizada no dia 3 novembro de 1999, por Andy Hiller, repórter político da WHDH-TV, canal afiliado à NBC em Boston. Não obstante o caráter anedótico do fato, a entrevista suscitou imediata crítica democrata. Al Gore, através de seu porta-voz, recordou, de forma depreciativa, os resultados medíocres de Bush na Universidade de Yale. Bush reagiu através de sua assessora Karen Hughes, dizendo que seu objetivo era a presidência, e não vencer testes de conhecimentos gerais.

⁴ Cf. The world according to Bush. *Time*, 06 dez. 1999.

⁵ Primeiro debate com Al Gore, 3 de outubro de 2000.

⁶ Entrevista a Andy Hiller, WHDH-TV, 3 novembro de 1999.

⁷ Carter lustrou seu “pedigree” internacional com participação na Trilateral Commission, fundada por David Rockefeller. Reagan não se deu a esse trabalho

⁸ A frase que definiu o sentido da campanha, e e justificou seu resultado, foi a célebre “*It’s the economy, stupid!*”, empregada pela campanha de Clinton em 1992, e atribuída ao estrategista democrata James Carville.

Em que pesem as expectativas em contrário, a trajetória de Bush filho não foi exceção à regra. Afinal eleito, ganhou, com o conselho de seus “vulcanos”,⁹ confiança e estatura ao longo dos primeiros meses na Casa Branca. O 11 de setembro precipitou sua metamorfose, promovendo a “reinvenção” do Chefe de Estado em Comandante-em-Chefe. Para todos os efeitos, Bush tornou-se, no plano internacional, um dos mais ativos presidentes americanos dos últimos anos.

Essa metamorfose não se refletiu apenas em programas e discursos. Atingiu também a persona presidencial, que cresceu em confiança e carisma. O novo Bush soube, assim, convencer o eleitor a apoiá-lo em idéias e projetos freqüentemente polêmicos, confundindo adversários com a audácia de suas iniciativas e o tamanho de sua determinação. Fez uso abundante da força, retórica e militar. Aderiu ao “*nation building*”, no caso do Iraque e do Afeganistão. Calou a oposição democrata, ao promover verdadeiro “seqüestro patriótico” de sua vontade política,¹⁰ no uso habilidoso da temática da segurança, especialmente após o 11/09. Garantiu, assim, vitória nas eleições legislativas de 2002, às vésperas da invasão do Iraque, e sucesso na reeleição de 2004.

Nesse processo, promoveu virtual revolução na política externa americana¹¹ – uma revolução menos de objetivos do que nos instrumentos e princípios a governar a atuação dos EUA no mundo.

Assim, nos últimos quatro anos, o governo americano confiou, mais do que nunca, no exercício unilateral de poder em lugar da aplicação de normas e regimes internacionais. Fez uso de política proativa de ataques preventivos (“*preemptive strikes*”), em lugar das estratégias reativas de dissuasão e contenção. Optou (ao menos inicialmente) pela retórica do “*regime change*”, em lugar de negociações com líderes desafetos. Preteriu alianças tradicionais e permanentes em benefício de coalizões ad hoc (“*Coalition of the Willing*”). Recuou da tradicional política de apoio à integração europeia, em favor de uma exploração política das divisões internas da EU.¹²

A índole “revolucionária” do presidente americano tem raízes fincadas em sua pessoa humana e em sua persona política: Bush é, a um só tempo, o convertido, homem que acredita ter recebido de Deus a missão de liderar um “país com uma missão”; o filho de um ex-presidente, a quem ambicionava superar tanto em termos de número de mandatos como da marca deixada na história americana;¹³ o líder de um Partido Republicano que vive momento de ascensão e hegemonia política, fortalecido pela reafirmação de um conservadorismo renitente e ideológico.¹⁴

A natureza da “revolução” proposta fundamenta-se em premissas simples, mas de difícil implementação: por um lado, a maximização da “liberdade de ação” dos EUA, única superpotência

⁹ A expressão (“*Vulcans*”) foi cunhada por James Mann, autor de livro sobre a assessoria direta de Bush durante a campanha de 2000. Os “vulcanos” eram Dick Cheney, Condoleezza Rice, Colin Powell, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz e James Kelly. In: Mann, James. *The rise of the vulcans*. Penguin Books, 2004.

¹⁰ A expressão foi empregada por vários analistas políticos. Ver, notadamente, artigos de Paul Krugman, Bob Herbert e Maureen Dodd, no *New York Times*, 2001/2002.

¹¹ Lindsay, James e Daalder, Ivo. *America unbound*. Washington: Brookings Institution, 2003.

¹² Recorde-se, a esse respeito, o tom depreciativo do Secretário de Defesa, Donald Rumsfeld, em relação à “velha Europa”, e à aliança preferencial com o Reino Unido.

¹³ A política de Bush para o Iraque foi determinada, em grande parte, pelo que julgava haverem sido erros do pai.

¹⁴ No plano da política externa, essa tendência definiu-se, nos anos noventa, na reação contra o que se julgou ser a “negligência” do governo Clinton.

mundial, tendo em vista a defesa dos interesses nacionais e a garantia da segurança da população (ataques preventivos, unilateralismo, alianças ad hoc, etc.); por outro, o emprego dessa liberdade em exercício “revolucionário” de transformação do mundo (a rationale da guerra do Iraque invocou, à falta de armas de destruição em massa, a promoção da democracia no “grande Oriente Médio”).

Elementos da “revolução” de Bush já se anunciavam antes dos atentados de 11 de setembro. Artigo-programa do candidato, assinado por Condoleezza Rice,¹⁵ salientava a necessidade de retorno a uma defesa sistemática dos “interesses nacionais americanos”, ao tempo em que questionava méritos e vantagens do multilateralismo *per se*, praticado, segundo Rice, pela administração Clinton. A defesa intransigente e unilateral dos interesses americanos pregada no artigo foi exercitada, em pelo menos duas ocasiões, já nos primeiros meses de governo: antes do 11 de setembro, Bush já havia denunciado o ABM e abandonado o Tratado de Quioto. Os atentados exacerbaram a tendência.

Nos meses e anos subseqüentes, outros textos (discursos e artigos) pontuaram as diferentes etapas de implementação do que se passou a chamar de “doutrina Bush”.

Assim, no discurso ao Congresso Nacional, em 20 de setembro de 2001, Bush estabeleceu os primeiros marcos da doutrina, ao apresentar exigências “não-negociáveis” ao Afeganistão (“*these demands are not open to negotiation or discussion*”) e anunciar ao mundo que “*Either you are with us or with the terrorists*”;

No “Estado da União” de 2002 (janeiro), cunhou a hoje famosa expressão “eixo do mal”, inspirada pelo “Império do mal” dos anos Reagan, ao referir-se a Irã, Coréia do Norte e Iraque;

Em setembro daquele ano, em sua Estratégia de Segurança Nacional, consolidou e armou a doutrina, acrescentando-lhe uma rationale e os conceitos de “ataques preventivos” e “supremacia absoluta” dos EUA no campo militar;

Naquele mesmo mês, perante a Assembléia Geral das Nações Unidas, ameaçou a organização de “irrelevância”, caso o Conselho de Segurança não se decidisse a apoiá-lo em sua guerra por declarar-se contra o Iraque;

Em seguidas declarações e artigos, somou-se, nos meses subseqüentes, ao esforço de construção de um “caso contra o Iraque”, processo que culminaria, em janeiro de 2003, com artigo de Condoleezza Rice no *NY Times* (“*Iraq is proving that it is a nation with something to hide. It should know that time is running out*”), e, em fevereiro, com a tentativa de Colin Powell de “provar” a má-fé de Saddam Hussein perante o CSNU;

Em 17 de março daquele ano, no seu discurso-ultimato, decretou o fim do regime baathista (“*Saddam Hussein and his sons must leave Iraq within 48 hours*”), o fracasso (a irrelevância) das Nações Unidas (“*The United Nations Security Council has not lived up to its responsibilities*”) e o surgimento de uma “*coalition of the willing*”, construída para executar o que o CSNU não se dispusera a fazer. Aludiu também, por primeira vez, ao processo de reconstrução do Iraque;

¹⁵ Cf. Rice, Condoleezza. Promoting the national interest. *Foreign Affairs*, v. 79, n. 1, Feb. 2000.

Em 1º de maio, precipitou-se, declarando cumprida a missão. A partir de então, premido pelas necessidades do “*nation building*”, e acuado pelas críticas crescentes ao (não) planejamento da guerra, passou à defensiva;

Em 31 de maio, na Polônia, reconheceu a rivalidade transatlântica (que ele mesmo alimentara) e apelou por sua superação, em nome de “obrigações comuns” (“*new theories of rivalry should not be permitted to undermine the great principles and obligations that we share*”);

Em setembro, redescobriu a relevância das Nações Unidas, em seu discurso anual perante o AGNU (“*the United Nations can contribute greatly to the cause of Iraq self-government. America is working on a new Security Council resolution, which will expand the U.N. 's role in Iraq*”);

Em novembro, esbarrando na insistente ausência de armas de destruição de massa, Bush calibrou a rationale da invasão do Iraque, enfatizando-lhe aspectos idealistas (ideológicos) e neoconservadores. Por ocasião do vigésimo aniversário do National Endowment for Democracy, declarou “*The establishment of a free Iraq at the heart of the Middle East will be a watershed event in the global democratic revolution*”. Dias depois, em Londres, reiterava: “*by advancing freedom in the greater Middle East, we help end a cycle of dictatorship and radicalism that brings danger to our own people.*”

Em dezembro, por fim, achou justificativa para a invasão na decisão líbia de acabar com seus programas de ADM (“*Our understanding with Libya came about through quiet diplomacy. It is a result, however, of policies and principles declared to all.*”)

Grosso modo, o processo de formulação e implementação dos princípios bushianos de política externa, pontuado acima, respeitou evolução em dois tempos: no primeiro (2001 a maio de 2003), o presidente testou os limites de sua política (de sua liberdade de ação); no segundo (maio de 2003 a 2004), adaptou-se aos limites encontrados em obstáculos como a insurgência iraquiana, o isolamento internacional, os déficits fiscais e os imperativos reeleitorais.

Em muitos sentidos, George W. Bush pode ser considerado (e ele assim se considera) legítimo herdeiro de Ronald Reagan, que também usou a liberdade de ação americana para promover uma “revolução” na ordem internacional. Como Reagan, Bush ideologizou a política externa de seu país; como Reagan, foi responsável por momento de completa hegemonia política republicana, no Executivo, Judiciário e em ambas casas do Legislativo; como Reagan, foi aos limites da retórica liberal em matéria econômica, embora promovia, na prática, o “*big government*”, aumentando os gastos militares e multiplicando déficits fiscais.

À diferença de Reagan, no entanto, Bush enfrenta enorme resistência da comunidade internacional ao enunciado e à execução de sua agenda externa. Em sua luta contra o comunismo, o ex-presidente americano somava, entre parceiros naturais, a maior parte das grandes democracias, especialmente as européias, que viviam à sombra da URSS. Como aliados periféricos, contava ainda com muitos dos regimes autoritários na África, América Latina e Ásia. Em sua desenfreada “guerra ao terrorismo”, Bush tem experimentado um crescente isolamento. O grande desafio de política externa de seu segundo mandato será, certamente, sair desse isolamento sem abrir mão de princípios e

iniciativas – entre elas a intervenção armada no Iraque – que, segundo avaliação recente do próprio presidente (entrevista ao *Washington Post*, 15 de janeiro), valeram-lhe a reeleição.

POLÍTICA EXTERNA DO PRIMEIRO MANDATO BUSH: AGENDA BILATERAL

A temática da segurança dominou a agenda política americana durante o primeiro mandato de George W. Bush, ofuscando os demais temas e contaminando a atuação externa e interna do governo. No plano internacional, a ação americana pautou-se pela “guerra ao terrorismo”. No plano doméstico, as mais importantes iniciativas realizadas relacionavam-se com a defesa contra ataques terroristas (Patriot Act, criação do Departamento de Segurança Doméstica, etc.).

O restante da agenda republicana desenvolveu-se em paralelo (e sempre subordinada) a essas prioridades. No plano internacional, e na medida em que ditavam necessidades ou interesses americanos, instrumentos, doutrinas e convicções foram, no entanto, adaptados aos usos de uma política de molde mais realista. Alinho, a seguir, alguns breves comentários sobre a agenda de relacionamentos bilaterais dos EUA.

EUA-CHINA: A ascensão de Bush, no início de 2001, trouxe de volta a desconfiança que, por muitos anos, caracterizou o relacionamento entre Washington e Pequim. A expressão “*strategic competitor*”, herdada da campanha eleitoral (em oposição à “parceria estratégica” de Clinton), manteve-se em uso na Casa Branca, que reafirmou o engajamento com Taiwan e o fim do período de ambigüidade que marcara o relacionamento bilateral desde os anos 1970. A crise do “avião espião” (abril de 2001) acirrou ânimos de ambos os lados, embora tenha sido administrada com cautela de parte a parte. O 11 de setembro, no entanto, atuou de forma positiva nas relações entre os dois países. Gestos concretos de Pequim, como a participação na “conversão” do líder paquistanês Pervez Musharraf à causa americana contribuíram para essa reaproximação. Com a volta da questão nuclear norte-coreana, Pequim assumiu nova importância aos olhos de Washington, sendo hoje elemento-chave na equação americana de contenção de Kim Jung-il.

EUA-CORÉIA DO NORTE: a crise desencadeada em torno do programa atômico de Pyongyang foi motivo de conflito entre diferentes vozes no governo americano. De um lado, falcões do Departamento de Estado (John Bolton), Conselho de Segurança Nacional (Bob Joseph) e Departamento de Defesa (Paul Wolfowitz), que aplicavam ao caso os mesmos instrumentos e lógica que levaram à inclusão daquele país no “eixo do mal” e, dois anos depois, à derrubada de Saddam Hussein. Do outro, moderados como James Kelly e Colin Powell, que fizeram prevalecer a idéia de uma solução plurilateral, em muito dependente da atuação de países como China, Coréia do Sul e Japão. Prevaleceu, durante os primeiros quatro anos do governo Bush, a posição dos moderados. Uma comissão integrada por EUA, China, Rússia, Japão e as duas Coréias foi estabelecida como eixo de negociação de um acordo. As tratativas não avançaram, no entanto. EUA e Coréia do Norte mantêm-se intransigentes em suas respectivas posições, o primeiro negando diálogo direto com Pyongyang, a segunda insistindo nesse formato e acelerando seu programa nuclear.

EUA-ÍNDIA E PAQUISTÃO: Nos últimos quatro anos, a aliança com Islamabad foi, no melhor dos casos, conjuntural; com Delhi, definitivamente “estratégica”. George W. Bush herdara, em 2000, a

política clintoniana de “descoberta da Índia”, que se empenhou em ampliar e aprofundar. O Paquistão, por outro lado, era visto como um país no limiar da falência, um estado nuclearizado virtualmente a merecer o adjetivo “rogue”. O 11 de setembro mudou completamente essa percepção. Identificados os agressores, os EUA voltaram-se imediatamente para o Paquistão. A aproximação interessada pôs à luz algumas das maiores contradições da política dos EUA para o sudeste asiático, ao tempo em que contribuiu para um virtual conflito atômico entre os dois maiores países da região. Os interesses americanos no Paquistão permanecem os mesmos desde o 11 de setembro, encabeçados pela guerra ao terrorismo. O Paquistão representa, no curto prazo, instrumento indispensável para a consecução do objetivo maior da agenda externa americana. No longo prazo, representa um problema. O relacionamento com a Índia é, claramente, de outra natureza. Nesse país, o governo americano vê uma potência econômica em expansão, um contrapeso político e militar à China, uma manifestação oriental do modelo de democracia americano-britânica, e, não menos importante, o berço, ou a referência, de contingentes crescentemente importantes de eleitores indo-americanos.

EUA-IRÃ: a lógica confrontacionista, de início aplicada contra mais este membro do “eixo do mal”, cedeu lugar, diante das dificuldades de estabilizar o Iraque, a postura cautelosa e receptiva (embora com alguma frustração) à contribuição européia. O empenho da UE em dar solução à crise desencadeada pela revelação de dimensões ocultas do programa nuclear naquele país, tem permitido, até o momento, o uso da via diplomática. Recentemente, porém, declarações e denúncias dão conta de que, a fracassar essa opção, os EUA não descartariam o uso da força contra Teerã, ainda que de forma pontual e cirúrgica, na esperança de inviabilizar-lhe o programa nuclear ou minar a supostamente abalada liderança política e religiosa dos clérigos fundamentalistas. A recente eleição do ultra-conservador Mahmoud Ahmadinejad à presidência do país poderá dificultar ainda mais uma solução negociada.

EUA-EUROPA: As relações com o continente foram marcadas por um gradual “descolamento atlântico”. Para alguns, o afastamento foi confirmação de uma insuperável incompatibilidade.¹⁶ Para outros, a crise foi conseqüência de conflito pontual de interesses. Conservadores nela viram confirmada a justeza da política de segurança americana (o não condicionar a liberdade de ação dos EUA ao endosso da “velha Europa”). Moderados e liberais reconheceram nessa disposição unilateral o ponto central do problema. O distanciamento entre EUA e Europa não é fato novo. Já na última década, quando o governo Clinton forjava os primeiros elementos da “pax americana”, a divergência de interesses era visível, embora se diluísse no apego retórico do presidente americano às aspirações idealistas e às “terceiras vias”. Esse “*transatlantic rift*”, condição pré-existente a Bush, dissipou-se na seqüência do 11 de setembro,¹⁷ vindo a agravar-se um ano depois, já no contexto da crise iraquiana, especialmente em função da postura de Alemanha e França. Explorando as divisões naturais entre sócios do projeto europeu, Bush forjou alianças com Inglaterra, Itália, Espanha e Portugal, além de países da antiga Cortina de Ferro, como Polônia e Romênia. Muitos desses países participaram do esforço de reconstrução do Iraque.

¹⁶ Kagan, Robert. *Of paradise and power. America and Europe in the new world order*. New York: Alfred Knopf, 2003.

¹⁷ No dia 12 de setembro, a primeira página do jornal *Le Monde*, em geral cético em relação aos EUA, estampava a frase “*Nous sommes tous américains*”, título de editorial de Jean-Marie Colombani. Um ano depois, no entanto, editorial do mesmo Colombani indagava se o mundo (ou a França) não havia se tornado antiamericana em razão da política externa de Bush.

EUA-RÚSSIA: o pragmático relacionamento Bush-Putin foi determinado tanto pela retórica como pelos reais objetivos da “guerra ao terrorismo”. Em nome de ambos, Washington tolerou as ações russas na Chechênia e os abusos à democracia, inclusive no processo de reeleição de Vladimir Putin. Essa flexibilidade é reveladora da vulnerabilidade e limitações (não reconhecidas) da política externa americana. A Rússia foi, nos últimos quatro anos, peça-chave no intrincado quebra cabeça dos interesses dos EUA no mundo. De seus grandes aliados, é o único país com interesse e participação diretos nos três principais tabuleiros em crise da diplomacia americana: Iraque, Irã e Coréia do Norte.

EUA-ÁFRICA: A presença, entre os principais assessores de política externa de Bush, de dois afro-americanos¹⁸ não foi suficiente para imprimir sentido de prioridade ao relacionamento com o continente africano, que permaneceu pautado, além do tema da segurança, por questões como o combate à AIDS e, de modo menos determinante, pela segurança energética. A questão do desenvolvimento e do combate à pobreza foi enquadrada dentro dos moldes conservadores de uma política de “méritos e resultados”, cujas expressões máxima foram a visita à África do Secretário do tesouro O’Neill¹⁹ e o programa Millenium Challenge Account, que prevê cooperação condicionada à realização de reformas políticas e econômicas de cunho liberal.²⁰

EUA-AMÉRICA LATINA: apesar das promessas de um “século das Américas”, a política hemisférica de Bush distinguiu-se pela falta de originalidade e relevância. Na pauta regional, do lado americano, os mesmos velhos temas (narcotráfico e comércio), acrescidos da ênfase no combate ao terrorismo e da timidez no tratamento da questão migratória – para desconsolo de Vicente Fox e Carlos Castañeda, que muito investiram na relação com o vizinho do Norte. A reação negativa à atitude americana no episódio da quase-derrubada de Hugo Chávez (o reconhecimento intempestivo do novo governo) levou o governo Bush a, posteriormente, evitar envolvimento direto no equacionamento de grandes crises regionais (caso da Bolívia e do Equador, por exemplo).

DESAFIOS DO SEGUNDO MANDATO BUSH

O presidente americano, George W. Bush, saiu fortalecido e prestigiado da eleição de 2 de novembro de 2004. O resultado do pleito deu-lhe mandato renovado e indiscutível, situação que contrasta sobremaneira com a fragilidade da eleição de 2000.²¹

A amplitude da vitória deu ao presidente capital político mais que suficiente para permitir a continuidade (ou mesmo a intensificação) de seu projeto conservador. Segundo declarações feitas dias antes da posse, em janeiro de 2005, Bush pretende fazer uso pleno desse capital, na realização de projetos nos planos doméstico e internacional.

¹⁸ Condoleezza Rice, Conselheira de Segurança Nacional no primeiro mandato de Bush, atualmente Secretária de Estado, e Colin Powell, que ocupou essa posição no primeiro mandato.

¹⁹ A viagem, realizada em companhia do cantor de rock Bono Vox, do U2, ficou conhecida na mídia como “*The Odd Couple Tour*”

²⁰ Mais informações sobre o *Millenium Challenge Account*. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/infocus/developingnations/millennium.html>>.

²¹ Bush derrotou John Kerry por margem superior a 3,5 milhões de votos. Paralelamente, o Partido republicano ampliou sua vantagem no Congresso e ampliou o número de governadores estaduais. Em 2000, havia derrotado Al Gore no Colégio Eleitoral, mas perdido no voto popular por diferença de meio milhão de votos.

Em linhas gerais, confirmou-se, logo após o pleito, a impressão de que o presidente pretende, em seu segundo mandato, assumir, de forma mais personalista, o controle dos principais aspectos da política americana. Assim, não tardou em promover assessores diretos da Casa Branca para a chefia de órgãos da importância dos Departamentos de Estado e Justiça,²² ao tempo em que expurgou das principais instâncias governamentais dissidentes e críticos.²³

A vontade, ou necessidade, de reconstruir alianças abaladas no primeiro mandato republicano, no entanto, parece evidente, e poderá moderar excessos unilateralistas. Iniciativas realizadas nas primeiras semanas do segundo mandato, tais como a participação no esforço de ajuda às vítimas do Tsunami e a primeira viagem de Bush à Europa, são exemplos da preocupação com o isolamento internacional.

Não obstante esses esforços, é lícito supor que a agenda internacional do segundo mandato republicano não mude em essência. Segurança e combate ao terrorismo possivelmente continuarão a determinar a atuação externa dos EUA. A seguir, alguns apontamentos sobre os principais aspectos desses futuros desafios.

PERSONALIZAÇÃO E DISCIPLINA: a nomeação de assessores diretos do presidente para importantes cargos ministeriais permite supor, em governo que já se distinguiu pela “ordem unida”, preocupação crescente com a disciplina e tendência a uma maior personalização do segundo mandato, centrado na figura do presidente. Em especial, chama a atenção a escolha, para chefiar o Departamento de Justiça, do polêmico Alberto Gonzalez, ex-assessor jurídico da Casa Branca, implicado no episódio de tortura de prisioneiros em Abu Ghraib (teria produzido parecer justificando práticas mais “rigorosas” de interrogatório). Não menos significativa foi a escolha de Condoleezza Rice, ex-Assessora de Segurança Nacional, para a vaga de Secretária de Estado. Rice está entre as mais próximas e fiéis colaboradoras de Bush. Em janeiro, substituiu o prestigiado, e indisciplinado, Colin Powell, que, em mais de uma ocasião, externou discrepâncias em relação a política externa republicana.

Não obstante essa tendência, a substituição de neoconservadores por moderados nos segundo e terceiro escalões do DoS²⁴ pode ser sinal de disposição mais construtiva (cooperativa) no cenário internacional. É o caso, especialmente, de John Bolton, candidato à vaga de Subsecretário de Estado, preterido em benefício de Bob Zoellick (tido como um “*coalition builder*”).

A sombra dos neoconservadores permanecerá, no entanto, e, com ela, a perspectiva de eventual endurecimento diplomático ou, a exemplo do que ocorreu no primeiro mandato, de conflitos internos.²⁵ John Bolton, por exemplo, foi indicado para a vaga de embaixador junto à ONU, e Paul Wolfowitz foi designado para a presidência do Banco Mundial. Não há rumores, por outro lado, sobre

²² Foram respectivamente nomeados para chefiar esses Departamentos Condoleezza Rice, ex-Conselheira de Segurança Nacional, e Alberto Gonzalez, ex-Assessor Jurídico da Casa Branca.

²³ Colin Powell, cuja relutância em relação à política externa republicana era notória, afastou-se do Departamento de Estado, acompanhado de seu Vice, James Kelly.

²⁴ Department of State.

²⁵ O mais tradicional deles sendo entre os Departamentos de Estado e de Defesa.

uma saída do falcão Rumsfeld – nem qualquer dúvida de que Dick Cheney continuará exercendo forte influência sobre os rumos do país.

AJUSTES RETÓRICOS: percebe-se, em falas do presidente após a reeleição, preocupação crescente com uma suavização da retórica belicista que marcou a sua primeira gestão. O discurso de posse²⁶ e o discurso sobre o “Estado da União”²⁷ são, a esse respeito, particularmente interessantes. Em ambos, Bush acentuou a tônica ideológica, destacando o “imperativo democrático”, absoluto e universal, e a “missão” americana de promover a “liberdade” em todo mundo (não por acaso, o discurso de posse entrou para a história política americana como o “*Freedom Speech*”). Essa nova ênfase levou Bush, por respeito a uma coerência nem sempre observada, a cobrar democracia de parceiros históricos como Egito e Arábia Saudita. Em sua recente visita à Europa, estendeu essa cobrança a Vladimir Putin, tendo o cuidado de resguardar, no entanto, a importância estratégica da parceria com a Rússia.

REAPROXIMAÇÃO COM ALIADOS HISTÓRICOS: em parte, o ajuste retórico de Bush tem como objetivo permitir uma reaproximação com parceiros históricos, especialmente na Europa. É conhecido o impacto que, sobre as relações transatlânticas, teve a guerra do Iraque. O esfriamento das relações com França e Alemanha (e, em menor medida, com Bélgica, Holanda, Suécia, Dinamarca, Noruega e Luxemburgo, além da própria Comissão Européia) contribuiu para o isolamento internacional do governo republicano, durante boa parte dos últimos quatro anos. Ao iniciar-se seu segundo mandato, o presidente americano dá sinais inequívocos de buscar romper esse isolamento. Não por acaso, a primeira viagem internacional após a reeleição deu-se justamente na Europa, onde Bush avistou-se com alguns de seus críticos mais contundentes (Chirac e Schroeder, por exemplo). Em jogo estão não somente o restabelecimento de laços históricos, mas também o tratamento de itens prementes da agenda internacional, como a nuclearização de Irã e Coreia do Norte, ou a crise israelo-palestina, para cujo encaminhamento diplomático os EUA dependem, em certa medida, da atuação européia.

O DOS E A “DIPLOMACIA DE TRANSFORMAÇÃO”: mais do que a uma simples reaproximação com a Europa, no entanto, o ajuste retórico corresponde à disposição da nova Secretária de Estado de promover uma redefinição da estratégia de inserção americana no mundo – exercício que se baseia no entendimento de que a estratégia anterior, correta em essência, vinha tendo mal executada sua dimensão diplomática. Desde que assumiu o DoS, Condoleezza Rice tem-se empenhado nesse projeto, que se define na expressão “*transformational diplomacy*”. O cerne dessa nova política constrói-se no entendimento de que os EUA devem promover uma transformação do mundo, e não apenas adaptar-se a suas circunstâncias através de políticas de contenção e dissuasão.

A premissa não é nova, e serviu à segunda *rationale* a justificar a operação militar no Iraque (a “*rationale moral*” da democratização do Oriente Médio). A novidade está no entendimento de que a assertividade que marcou a dimensão militar da política externa americana faltou à dimensão diplomática. É diagnóstico corrente entre republicanos de que, em que pese sua estatura, faltou empenho e eficácia à gestão Colin Powell no DoS, incapaz de fazer o mundo entender a “missão” dos

²⁶ 20 de janeiro.

²⁷ 2 de fevereiro.

EUA. Nesse particular, critica-se muito seu trabalho no que tange à “diplomacia pública”, tarefa de que, nos último quatro anos, se ocuparam 3 diferentes subsecretários de estado.²⁸

Em contraste com Powell, Rice tem sido mais assertiva em pronunciamentos e declarações, ao tempo em que demonstra mais disposição para viagens e visitas internacionais.²⁹ Dá, por outro lado, enorme importância à diplomacia pública, área para a qual convidou, como coordenadora, ninguém menos que Karen Hughes, principal assessora da campanha Bush 2000 – o fato em si comprova a importância atribuída pelo próprio presidente ao exercício.

FUTURO DO IRAQUE: as eleições iraquianas foram interpretadas pelo governo Bush como importante vitória política, ao legitimar, na leitura oficial, a decisão de ocupar o país. Na prática, o pleito oferece a possibilidade de um paulatino desengajamento militar, na medida em que permita uma normalização da crise desencadeada pela invasão de 2003, ou precipite, por exigência do novo governo, a substituição de forças dos EUA por tropas iraquianas. Cerca de 1.700 soldados americanos já morreram em razão da guerra, que consumiu centenas de bilhões de dólares. Esses números, que seriamente ameaçaram a reeleição do presidente, surgem hoje como um dos maiores obstáculos à manutenção da hegemonia republicana no Congresso, que poderá terminar em novembro de 2006 (eleições legislativas). Tendo em perspectiva tal ameaça, é provável que, a médio prazo, Bush tire proveito de uma eventual evolução positiva da situação iraquiana para reduzir o envolvimento de seu país.

²⁸ O mais conhecido dos quais foi a celebrada publicitária Charlotte Beers, outrora presidente da multinacional da propaganda Ogilvy & Mather.

²⁹ Entre janeiro e abril de 2005, esteve 2 vezes na Europa, 1 no Oriente Médio, 1 no Extremo Oriente e 1 na América Latina.

PROPRIEDADE INTELECTUAL E BIODIVERSIDADE:
AVANÇOS NAS NEGOCIAÇÕES DENTRO DO PARÁGRAFO 19 DA DECLARAÇÃO DE DOHA

*Paula Hebling Dutra*¹

*Mário Ferreira Presser*²

O acordo TRIPS é o acordo que regula os direitos de propriedade intelectual dentro da Organização Mundial do Comércio (OMC).³ Seu objetivo é garantir níveis adequados de proteção aos direitos de propriedade intelectual em todos os países membros, ou seja, é uma tentativa de diminuir as diferenças de tratamento dos direitos de propriedade intelectual no mundo e trazê-los para um conjunto comum de regras.

A proteção aos direitos de propriedade intelectual foi introduzida nas negociações da Rodada Uruguai por pressão dos Estados Unidos, por sua vez fortemente influenciados pela sua poderosa indústria farmacêutica. Os países em desenvolvimento mostravam forte receio em adotar níveis elevados de proteção à propriedade intelectual, mas como os acordos da Rodada Uruguai foram fechados num “pacote”, ou seja, ou se assinam todos ou nenhum, o TRIPS foi por eles aceito como parte das regras da OMC.

Um dos artigos mais polêmicos do TRIPS trata do patenteamento de organismos vivos. O Artigo 27.3(b) autoriza os países membros a excluírem, em suas legislações nacionais, a concessão de patentes a plantas, animais e processos essencialmente biológicos para produção de plantas e animais, mas obriga os países membros a protegerem por patentes microorganismos, processos não biológicos e microbiológicos. Também determina que variedades de plantas devam ser protegidas por patentes ou por um sistema *sui generis* eficiente ou ainda uma combinação de ambos. O próprio Artigo determinava sua revisão quatro anos após a entrada em vigor do TRIPS, processo que de fato se iniciou em 1999, mas não concluído até o momento.

Muitos temas foram levantados nesses mais de cinco anos de processo de revisão, mas aqui se enfoca num dos principais, a relação entre o TRIPS e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Este tema, apesar de muitas vezes ultrapassar o alcance do Artigo 27.3(b), foi discutido largamente no processo de revisão do artigo. Em 2001, a Declaração Ministerial de Doha (DMD) criou um mandato específico para examinar a discussão da relação entre o TRIPS e a CDB. O Parágrafo 19 da DMD instrui o Conselho do TRIPS na OMC a levar em consideração a relação entre esses dois acordos durante seu programa de trabalho, tomando em conta os Artigos 7 e 8 do TRIPS (objetivos e princípios, respectivamente) e a dimensão de desenvolvimento.

¹ Graduanda em Ciências Econômicas (IE/Unicamp).

² Professor Doutor do Instituto de Economia da Unicamp.

³ *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS) é o Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio. Uma exposição de suas disciplinas básicas está disponível em: <http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm7_e.htm>.

Assinada em 1992 por 156 países incluindo o Brasil durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO 92), a CDB determina que os países tenham direito soberano sobre seus recursos genéticos e que esses recursos devem ser utilizados segundo determinados princípios como a repartição de benefícios provenientes da sua exploração, incluindo uma compensação ao conhecimento tradicional.

O TRIPS e a CDB são muito diferentes quanto a seus objetivos e provisões, existindo dúvidas quanto à compatibilidade entre os dois acordos. Todos os países concordam que não existe necessariamente uma incompatibilidade e que os dois acordos devem ser implementados de maneira que se auxiliem mutuamente. Suas diferenças residem em como fazer isso. Para os países desenvolvidos (PDs), pelo fato dos objetivos dos acordos serem totalmente diferentes e suas provisões bastante flexíveis, não há necessidade de qualquer alteração em ambos os acordos. Para os países em desenvolvimento (PEDs), seria necessário alterar o TRIPS, para torná-lo um instrumento que facilite o cumprimento dos princípios da CDB e assim fortalecer os princípios do próprio TRIPS.

Há uma polarização Norte-Sul nas posições negociadoras dos países nessa questão. O embate entre PDs e PEDs que vem marcando fortemente toda a Rodada Doha é claramente visto aqui e explicado pelo fato das grandes empresas farmacêuticas e de biotecnologia estarem localizadas nos PDs, que portanto resistem a qualquer mudança no TRIPS. Do outro lado, grande parte da biodiversidade mundial está localizada nos países em desenvolvimento, que querem garantir seus benefícios por serem os detentores desses recursos.

Para os PEDs, inclusive o Brasil, a atual redação do TRIPS não leva em consideração os princípios da CDB. O resultado dessa lacuna no TRIPS permite o que eles chamam de biopirataria, isto é, a apropriação indevida de recursos genéticos e/ou do conhecimento tradicional associados a esses recursos. O que querem evitar é que seja concedida patente, em outro país, a produtos desenvolvidos com os seus recursos genéticos e/ou conhecimento tradicional, sem que seja de seu conhecimento e sem a garantia de que haja a distribuição justa e equitativa dos benefícios.

Diversos países em desenvolvimento dizem que enfrentam essa situação. A Índia, em documento submetido à OMC,⁴ descreve seu processo de revogação de patentes concedidas a produtos que utilizam recursos genéticos indianos. Embora tenha conseguido revogar as patentes, o processo de revogação é muito custoso e os PEDs, em geral, não têm recursos suficientes para seguir todas as patentes concedidas a produtos com seus recursos genéticos. Outros exemplos de material genético que foram patenteados por outros países que não os seus detentores são citados por ONGs.⁵

A proposta dos PEDs é reformar o TRIPS para compatibilizá-lo com a CDB e, portanto, diminuir os casos de patentes indevidas para invenções baseadas em recursos genéticos e/ou conhecimento tradicional, incluindo as chamadas “exigências de declaração”.

⁴ WTO. Committee on Trade and Environment. Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights. *Protection of biodiversity and traditional knowledge – The Indian experience*. Jul. 27, 2000. (IP/C/W/198/Corr.1).

⁵ No caso brasileiro, a ONG Amazonlink apresenta vários exemplos. Ver: <www.amazonlink.org/biopirataria>.

O Brasil, apoiado por diversos outros PEDs, submeteu ao Conselho do TRIPS, em março de 2004, um resumo das questões levantadas pelos países durante as discussões, agrupando-as em três “exigências de declaração” e sugerindo que elas fossem tomadas como base para o debate futuro.⁶ O documento foi bem recebido e a discussão, desde então, tem se realizado em cima dessas três exigências. As exigências seriam de (i) declaração da fonte e do país de origem do recurso genético e/ou do conhecimento tradicional usado em uma invenção; (ii) declaração de evidência de consentimento prévio informado; (iii) declaração de evidência de repartição justa e equitativa dos benefícios oriundos da utilização do recurso genético e/ou conhecimento tradicional.

A primeira exigência – declaração da fonte e do país de origem do recurso genético e/ou do conhecimento tradicional usado em uma invenção – consiste em se incluir no processo de pedido de patente alguma forma de certificado que ateste a origem do recurso genético e/ou do conhecimento tradicional usado em uma invenção, quando necessário. Essa exigência estaria baseada no princípio da soberania dos países sobre seus recursos genéticos no artigo 15 da CDB.

A declaração de origem seria uma maneira de auxiliar no processo de exame de patentes e de ajudar a prevenir casos de patentes indevidas, fazendo com que os escritórios de patentes tenham melhor acesso ao conhecimento prévio relevante para o exame das patentes. A declaração iria guiar os examinadores de processos de patente e garantir que todo o conhecimento prévio relevante seja levado em consideração.⁷

Os detalhes de como seria implementada na prática essa exigência ainda seriam discutidos e negociados, mas os países insistem que a declaração de origem a ser incluída no TRIPS deve ser obrigatória.

A segunda exigência – declaração de evidência de consentimento prévio informado – também se baseia no artigo 15 da CDB, que afirma que o uso dos recursos genético deve estar sujeito ao consentimento prévio da parte provedora desse recurso. O princípio do consentimento prévio informado (PIC, em inglês) está presente em diversos outros acordos multilaterais ambientais. No caso da relação entre o TRIPS e a CDB, o objetivo é garantir que os recursos genéticos e/ou o conhecimento tradicional utilizados em uma invenção para a qual se está requerendo a patente foram obtidos de maneira legal e legítima. Novamente, aqui os detalhes de implementação da exigência devem ainda ser discutidos e negociados.

Finalmente, a terceira exigência – declaração de evidência de repartição justa e equitativa dos benefícios – também surge do artigo 15 da CDB que estabelece que o regime de acesso aos recursos genéticos deve ser baseado na distribuição justa e equitativa dos benefícios advindos do seu uso. Também é importante mencionar o artigo 8(j) que diz que “as partes contratantes devem respeitar e preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas (...) e encorajar a repartição justa e equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas.”

⁶ IP/C/W/420. Disponível em: <www.wto.org>.

⁷ IP/C/W/429/Rev.1. Disponível em: <www.wto.org>.

Essa última exigência seria alguma espécie de documento atestando que os benefícios da invenção serão repartidos de maneira justa e equitativa com os detentores dos recursos genéticos e/ou do conhecimento tradicional associado.

As três exigências são combatidas pelos PDs, que levantam dúvidas quanto a sua eficácia para coibir a biopirataria e apontam problemas quanto à operacionalidade das exigências dentro do sistema de patentes, alegando que são exageradamente trabalhosas, custosas e que se distanciam demais dos critérios tradicionais para a expedição de patentes. Para os Estados Unidos, biopirataria é a apropriação e/ou o uso indevido de recursos genéticos e do conhecimento tradicional associado, sendo que a concessão de patentes em si não pode ser chamada de biopirataria. Maneiras de se evitar a biopirataria devem ser perseguidas domesticamente, através de melhores legislações nacionais em acesso aos recursos genéticos e conhecimento tradicional associado. Em geral, a solução indicada pelos PDs para evitar a biopirataria é a elaboração de contratos contendo essas garantias. No entanto, essa solução permite um grande grau de discricionariedade, podendo favorecer os países com mais recursos e experiência com contratos.

Os PEDs respondem a essas críticas dizendo que, na maioria dos casos de patentes concedidas indevidamente, o grande problema foi a falta de acesso ao conhecimento prévio relevante pelos examinadores de patentes e que esse acesso pode ser substancialmente melhorado com as informações adicionais a serem fornecidas com a inclusão das exigências. Quanto à operacionalidade, alegam que as informações já seriam conhecidas pelos requerentes da patente, assim não seria nem trabalhoso, nem custoso, incluir essas informações nos processos de pedidos de patentes. Além disso, observam que existem outras exigências de declarações no atual sistema de patentes, assim as novas exigências não estariam tão distantes do sistema de patentes como alegam os PDs.

Embora as críticas, uma das exigências parece estar sendo mais bem aceita pelos PDs, a exigência de declaração de origem. A Suíça e a União Européia já consideram discutir a proposta, e essa parece ser uma questão cotada para constar da pauta da Reunião Ministerial da OMC em Hong Kong, no final de 2005.

Apesar dos visíveis avanços nas negociações quanto à exigência de declaração de origem, as outras duas exigências, de consentimento prévio informado e de repartição justa e equitativa de benefícios, enfrentam resistências. Seus maiores obstáculos são as legislações nacionais dos países detentores dos recursos genéticos e do conhecimento tradicional. Isso porque para que haja a evidência de consentimento prévio informado e de repartição dos benefícios, essas questões devem estar previstas numa legislação nacional de acesso aos recursos genéticos. Este é um importante entrave, pois, mesmo que a CDB já exija, muitos países signatários, com forte interesse na questão e liderança internacional em biodiversidade, como o Brasil, ainda não conseguiram aprovar uma boa legislação de acesso a recursos genéticos e conhecimento tradicional associado.

Atualmente temos em vigor uma Medida Provisória (n. 2.052 de 29 de julho de 2000) editada às pressas para legalização de um contrato de bioprospecção. Em setembro de 2003 o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético expandido (ou seja, contando com membros da sociedade civil

interessada), aprovou o texto para uma nova lei de acesso aos recursos genéticos e o encaminhou para a Casa Civil da Presidência da República, de onde ainda não saiu.

Outro obstáculo aos avanços das negociações no Conselho do TRIPS é a insistência por parte de alguns PDs de que a questão deveria ser tratada em outros fóruns mais adequados, principalmente a Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI). A OMPI é uma agência especializada das Nações Unidas, responsável por administrar 23 tratados internacionais sobre os diversos aspectos dos direitos de propriedade intelectual. Em 2000, foi criado dentro da OMPI o Comitê Intergovernamental em Propriedade Intelectual e Recursos Genéticos, Conhecimento Tradicional e Folclore, contando com a participação de ONGs e outras agências intergovernamentais, além dos países-membros.

Em 2003, a Suíça apresentou uma proposta ao Grupo de Trabalho para a Reforma do Tratado de Cooperação em Patentes para a inclusão da exigência de declaração de origem.⁸ Em outros dois documentos, em maio de 2004 e outubro de 2004, a Suíça explica com mais detalhes a sua proposta.⁹ Defende a introdução da necessidade de declaração de origem do recurso genético e do conhecimento tradicional no Acordo de Cooperação em Patentes (PCT, em inglês) e, por consequência, no Acordo de Lei de Patentes (PLT, em inglês), ambos acordos administrados pela OMPI.

A declaração de origem cumpriria quatro objetivos (“*the four T’s*”): transparência, rastreabilidade, conhecimento técnico prévio e confiança mútua.¹⁰ Ou seja, a inclusão da declaração de origem aumentaria a transparência do sistema de patentes, permitira aos países provedores um maior controle sobre o uso de seus recursos genéticos e conhecimento tradicional, ajudaria os examinadores de patentes a estabelecer o conhecimento prévio relevante, bem como a julgar a existência de uma novidade ou de um passo inventivo e, finalmente, aumentaria a confiança entre os atores envolvidos no processo de acesso e repartição de benefícios, com reflexos positivos nas tensões Norte-Sul.

A proposta Suíça, mesmo sendo um avanço importante, pois é uma proposta concreta de um país desenvolvido defendendo a declaração de origem, ainda está um pouco distante do que querem os PEDs. Dois aspectos da proposta Suíça devem ser ressaltados a esse respeito. Primeiro, a proposta consiste em reformar o PCT, não o TRIPS, dizendo que o TRIPS é suficientemente flexível para acomodar a inclusão da declaração de origem no PCT, não precisando ser modificado. Uma justificativa é que reformar o PCT é uma saída mais fácil e rápida, uma vez que para isso necessita-se de uma maioria de 75% das partes contratantes, o que é bem mais simples de se atingir do que o consenso (nenhum país se opõe) entre os países-membros da OMC necessário para se modificar o TRIPS.

A inclusão de tal exigência no PCT seria importante, mas não teria o alcance que teria a inclusão da mesma exigência no TRIPS, uma vez que as regras do último estão sujeitas ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Assim, devido ao poder de *enforcement* da OMC, os PEDs apóiam a inclusão da declaração de origem no TRIPS, e não no PCT.

⁸ PCT/R/WG/4/13 e PCT/R/WG/5/11/Rev. Disponível em <www.wipo.org>.

⁹ PCT/R/WG/6/11 e PCT/R/WG/7 Paper n. 7. Disponível em <www.wipo.org>.

¹⁰ Tradução de: The four T’s: Transparency, Traceability, Technical prior art and mutual Trust.

Outro ponto importante a ser considerado é que a proposta prevê que a declaração de origem entraria no PCT como uma informação opcional, ou seja, países signatários do PCT podem escolher se na sua legislação nacional vão ou não exigir a declaração de origem. Os PEDs mostram-se abertos para negociações sobre como funcionaria a exigência, mas enfatizam que deve ter caráter obrigatório, ou seja, todos os países signatários devem ser obrigados a incluir em suas legislações nacionais sobre patentes a necessidade de declaração de origem. A Suíça defende que a exigência alcançaria os objetivos desejados mesmo sendo opcional, uma vez que ela própria e a União Européia planejam incluir a declaração como exigência para a obtenção de patentes, isso já seria suficiente para tornar a medida efetiva na prática.

Em resumo, a discussão da relação entre propriedade intelectual e biodiversidade avançou e temos na mesa de negociações propostas concretas. Nessa discussão, a proposta de declaração de origem parece ser a mais factível de ser implementada. Pontos importantes, como em que acordo seria incluída e qual seria seu caráter, ainda permanecem controversos e sem consenso. Mesmo com os países europeus interessados em prosseguir nas discussões, a oposição clara dos Estados Unidos é ainda o maior obstáculo para a possível inclusão do tema na Reunião Ministerial de Hong Kong no final de 2005.

Na retórica da liderança chinesa, a questão da ciência e tecnologia enquadra-se na busca da chamada modernização socialista. Assim, para Deng Xiaoping, líder das reformas na China, essa modernização consistiria no primado das forças produtivas, nos marcos da fase elementar do socialismo, preservando o poder político, exigindo-se avanço tecnológico, dinamismo de mercado e integração à economia mundial (“política de portas abertas”).

O ex-presidente Jiang Xemin propôs a chamada teoria da tríplice representatividade, como representação do processo em curso na China hoje, reunindo máxima produtividade, elevação cultural e defesa dos interesses da maioria do povo.

O atual primeiro-ministro Wen Jiabao define o que, no momento, as autoridades chinesas chamam de ‘conceito científico de desenvolvimento’: “desenvolvimento centrado no povo, desenvolvimento abrangente, coordenado e sustentável, para a promoção do progresso global da economia, sociedade e pessoas”, com a meta e o horizonte, diz ele, de “modernização da China em 2050”.

Na evolução econômica geral da China, é preciso verificar a questão da ciência e tecnologia, em associação com a integração à economia mundial, ao comércio exterior, às características do investimento externo direto (IED), aos esforços de pesquisa e às estratégias de desenvolvimento dos chineses.

1 COMÉRCIO EXTERIOR E TECNOLOGIA

A mudança produtiva na China corresponde em larga medida aos requerimentos diretos do comércio exterior. Ao lado disso, avança um espaço de compartilhamento produtivo entre as nações asiáticas, colocando as exportações chinesas com desempenho excepcional no quadro da segmentação das cadeias produtivas internacionalmente.

Tem ocorrido um processo de especialização em montagem na indústria chinesa, como se fosse uma reprodução do conhecido fenômeno das *maquiladoras* na especificidade da versão chinesa. Efetiva-se uma rápida diversificação das exportações, dos têxteis aos eletroeletrônicos.

A exportação de manufaturados cresceu 20% ao ano desde 1980, lembrando que esses bens representavam 40% das vendas externas em 1980 e alcançaram cerca de 90% em 2001. Trata-se de um desempenho notável, considerando, inclusive, que o comércio exterior chinês vem crescendo quase 15% em média ao ano, passando de 1% para cerca de 3,5% do comércio mundial.

¹ Economista, professor da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e doutorando em Administração na Universidade Federal da Bahia.

O que dizem as exportações de alta tecnologia? Cong Cao observa que 90% das exportações são decorrentes de reelaboração e montagem de insumos importados (ver figura 1). São exportações sustentadas por tecnologias estrangeiras.² É grande a participação de firmas estrangeiras nessas vendas externas. Emprega-se largamente mão de obra barata.

TABELA 1. Composição do comércio de alta tecnologia da China em 2003

	Importações	Exportações
Componentes eletrônicos	61	19
Equipamentos de computação	21	47
Equipamentos de telecomunicações	7	12
Outros bens de tecnologia de informação e comunicação	6	2
Equipamentos de áudio e vídeo	5	20

FONTE: Katsumo, Masahiro. *Status and overview of official ICT indicators for China*. Statistical analysis of science, technology and industry. OCDE, Mar. 22, 2005. p. 20. (STI Working Paper, n. 2005/4).

Contudo, há que se observar, que em geral, na década de 80, há prevalência de têxteis nas exportações, enquanto predominam os produtos elétricos e eletrônicos nos anos 90. Essa própria diversificação produtiva acentuada invalida a explicação da teoria das vantagens comparativas, baseada na especialização em setores intensivos em mão de obra barata. Neste ano de 2005, tem chamado a atenção a carência de mão de obra qualificada reclamada pela moderna indústria de Guangdong.

Alternativamente, admite-se o assim chamado modelo dos “gansos voadores”. Haveria uma seqüência de processos de industrialização em que países inovadores têm seus ramos maduros transferidos para países retardadários, incorporando o modelo de Vernon, conforme a associação entre comércio exterior e investimento externo.³ Ressalva-se que, a despeito da vigência dessa trajetória industrial geral, há, sobre os países asiáticos, o impacto da globalização e do desenvolvimento tecnológico, condicionando e diferenciando as estruturas produtivas nessas nações.

É obviamente insuficiente essa explicação, em geral.⁴ O modelo do ciclo do produto não incorpora a produção e exportação de bens “sempre antigos”, completamente padronizados e que motivam os fluxos de IED. Há possibilidade, desde o começo, de relevância de economias de escala, diferenciais de custo, custo de mão de obra, tamanho do mercado e das políticas comercial e industrial. O IED pode ser voltado para as exportações, como mostra o caso chinês, em vez de mera substituição de importações.

Há diagnósticos de que o comércio exterior chinês estaria experimentando uma espécie de dualismo: exportações das indústrias de “montagem” *versus* exportações das indústrias ordinárias.

² Cao, Cong. L'industrie chinoise face au défi technologique. Les investisseurs étrangers sont les premiers pourvoyeurs de technologies. *Perspectives Chinoises*, n. 83, mai - juin 2004.

³ Cf. Lemoine, François e Ünal-Kesenci, Deniz. Assembly trade and technology transfer: the case of China. *World Development*, v. 32, n. 5, p. 830, 2004.

⁴ Gonçalves, Reinaldo. A empresa transnacional. In: Kupfer, David e Hasenclever, Lia (Org.). *Economia Industrial*. Fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002. p. 398-399.

Esse dualismo corresponderia a padrões geográficos e setoriais diferentes, tendo as firmas de “montagem” como motor do comércio exterior e da modernização tecnológica em contraste com a defasagem tecnológica das firmas domésticas (de origem nativa).

Nesse âmbito, a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) poderia gerar um impacto que resultasse na unificação do comércio exterior. Essa possibilidade dependeria das maiores facilidades agora existentes de acesso das firmas domésticas à tecnologia estrangeira. Porém, o ingresso na OMC pode também significar uma ameaça de especialização nos setores intensivos em mão de obra barata. Neste primeiro semestre de 2005, a queda das cotas na limitação do comércio dos têxteis levou a um gigantesco impulso mundial das exportações chinesas desses produtos. Além disso, a UNCTAD chama a atenção, nas novas condições da adesão à OMC, para o aumento da concorrência das importações dentro do mercado doméstico chinês.

A Ásia tem sido o maior fornecedor de insumos para as firmas de “montagem” em um movimento em que a China tornou-se uma “plataforma de exportação” das indústrias asiáticas para o mundo. As firmas americanas e européias concentram-se nas exportações ordinárias dirigidas ao mercado interno da China.

2 INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO E TECNOLOGIA

As firmas estrangeiras concentram-se na região costeira. A costa Leste recebe quase 100% do IED especificamente de firmas voltadas para exportação. Ampliou-se o número zonas econômicas e tecnológicas, a partir das quatro zonas especiais criadas em 1979.

A política de incentivos fiscais tem tido um papel decisivo na atração de empresas de “montagem”, voltadas para as exportações. Os insumos importados, necessários às “maquiladoras”, são objeto de isenções e reduções de impostos eficazes, apesar da queda das tarifas alfandegárias, em média, de 41%, em 1992, para 16,8% em 1998-2001, incidindo indistintamente sobre todas as importações.

Cresce a taxas aceleradas a participação das empresas de capital externo na economia chinesa. Suas exportações saltaram de 20% em 1992 para 50% no total das vendas externas da China em 2001. Suas importações avançaram de 32%, em 1992, para 52%, em 2001. Representam mais de 70% do conjunto dos setores de “montagem”.

As firmas de propriedade integral estrangeira nas “montagens” para, especificamente, exportação passaram de 40%, em 1995, para 55%, em 2001. A verticalização internacional da produção mostra, do ponto de vista da China, déficit na balança comercial nos componentes e superávit nas trocas de produtos eletroeletrônicos, às vezes, por exemplo. Assim, em 2003, o setor de tecnologia de informação teve um faturamento de US\$ 226,5 bilhões, enquanto o Japão registrou vendas de US\$ 190 bilhões.⁵

⁵ Conforme dados apresentados por Chen Wei, representante do Ministério da Indústria da Informação (IT BECOMES pilar industry of Chinese economy. Xinhua, Jun 19, 2003).

As firmas asiáticas, com suas filiais na China, concentram, entre si, grande parcela das trocas. As cadeias produtivas mais completas e integradas no interior da própria China resultam em superávit comercial em setores como têxteis e sapatos, por exemplo.

O investimento externo tem contribuído para a produtividade e para o crescimento econômico na China. Entretanto, os avanços da capacitação tecnológica e da competitividade, a partir do IED, não transbordam razoavelmente para as firmas integralmente chinesas.⁶

3 BAIXA CAPACIDADE INOVATIVA NACIONAL

As empresas integralmente chinesas padecem de baixa capacidade inovativa, considerando os termos dos desafios tecnológicos no mundo hoje. É nessas condições que 57% das exportações totais da China em 2004 foram de corporações estrangeiras. As exportações crescentes de produtos de alta tecnologia não significam avanço inovativo chinês. Isso mostra a complexidade e limitações da transferência de tecnologia. Há uma restrição forte à difusão e assimilação de tecnologia para firmas de propriedade integral chinesa. As tecnologias das empresas exportadoras não vazam para o resto da economia chinesa.

Deixemos Li Deshui, diretor do Departamento Nacional de Estatísticas da China explicar essa realidade. Deshui põe em relevo a constatação de que as patentes estrangeiras são de 95% no setor farmacêutico, 80% na produção de chip, 70% nas máquinas de controle digital e equipamento têxtil e 90% em automóveis.⁷

O domínio tecnológico estrangeiro está associado ao controle de recursos centrais de tecnologia, direitos de propriedade intelectual e redes de marketing, vendas e serviços por ramos e globais.

A maioria das empresas chinesas tem poucos recursos para destinar a P&D. Grandes e pequenas empresas destinam somente de 0,5% a 0,8% de seu faturamento para P&D. Essa destinação não chega a 2%, mesmo nas empresas dos parques tecnológicos.

TABELA 2. Porcentagem de gastos em P&D na receita de vendas em setores intensivos em tecnologia

Equipamentos eletrônicos e de comunicação	1,6
Equipamentos médicos	1,5
Equipamentos de transporte	1,1
Maquinaria elétrica	1,0

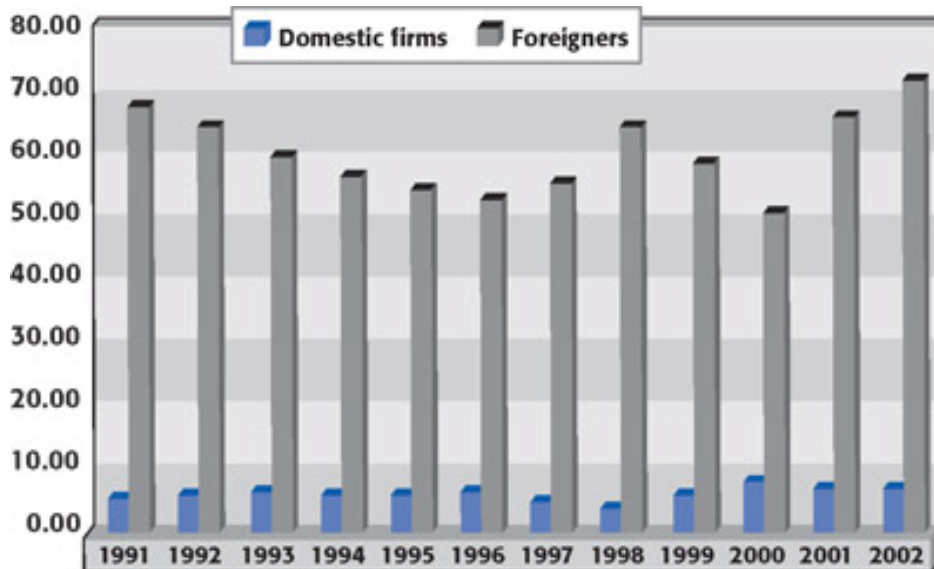
FONTE: OECD Science, Technology and Industry Outlook 2004. Country Response to Policy Questionnaire. China. p. 3.

As empresas, em geral, limitam-se à importação de equipamentos e tecnologias. É baixa a demanda das empresas em relação às tecnologias dos institutos de pesquisa chineses. Há falta de pessoal qualificado. Nos anos 90, apenas 17,4% das patentes de invenção foram requeridas por firmas chinesas, mas só 2% conseguiram ser concedidas.

⁶ Cf. Lemoine, Françoise e Ünal-Kesenci, Deniz. Assembly trade and technology transfer: the case of China. *World Development*, v. 32, n. 5, p 840-842, 2004.

⁷ Foreign funded firms bigger winner of China's trade surplus. People's Daily Online.

FIGURA 1. Patentes de invenção registradas na China por empresas nacionais chinesas e empresas estrangeiras (em %)



FORNTE: Bureau National des Statistiques et Ministère de la Science et de la Technologie (éd.). *China Statistical Yearbook on Science and Technology 2003*, op. cit., p. 434, apud Cao, Cong. L'industrie chinoise face au défi technologique. Les investisseurs étrangers sont les premiers pourvoyeurs de technologies. *Perspectives Chinoises*, n. 83, mai-juin 2004.

Há que se observar, contudo, como Yam et al. chamam a atenção, que na China ainda não se dispõe de suficientes estudos empíricos sobre inovação.⁸ Nesse sentido, contribuindo para enfrentar essa insuficiência, eles apresentam uma investigação sobre 213 empresas em Pequim, com evidências empíricas da correlação positiva entre o atual nível das *TICs* (Capacitações de Inovação Tecnológica: tecnologia, produto, processo, conhecimento, experiência e organização) e os indicadores de competitividade dessa firmas.

4 CIÊNCIA E TECNOLOGIA

A grande economia chinesa, seu dinamismo exuberante, contrasta com sua modesta pesquisa e desenvolvimento.⁹ As despesas de P&D em relação ao PIB, em 1999, mostram um índice de 0,8% na China, 2,05% em Taiwan e 2,5% na Coreia do Sul.

Apesar das dificuldades da ciência e tecnologia na China, verifica-se uma aceleração dos gastos com P&D, como se confirma na tabela abaixo. Essas despesas aumentaram, por exemplo, em mais de 20% no ano de 2002 em relação ao ano de 2001 nos diversos setores. Em 2003 e 2004, no 10º Plano Quinquenal, os institutos de P&D e universidades registraram crescimento anual de 16,6% e 30,4% em suas despesas.

⁸ Yam, Richard C. M. et al. An audit of technological innovation capabilities in chinese firms : some empirical findings in Beijing, China. *Research Policy*, nº 33, 2004, p. 1123-1140.

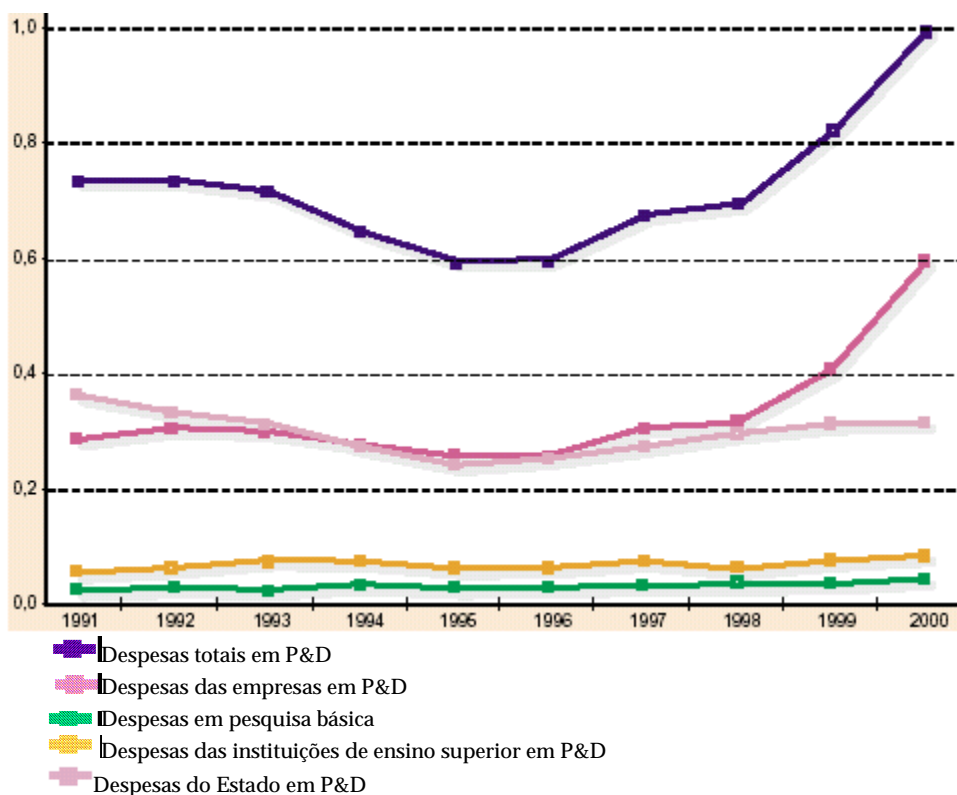
⁹ La Chine. Observatoire des Sciences et des Techniques et Ministère des Affaires Étrangères de La France. Oct. 2002.

TABELA 3. Crescimento das despesas em P&D por setor (%)

	Média anual para o quinquênio do 9º Plano	2001	2002
Total nacional	10,7	16,4	23,5
Institutos de P&D	12,0	11,7	21,8
Universidades	12,7	33,4	27,5
Pequenas e médias empresas industriais	20,1	25,1	26,7

FONTE: OECD Science, Technology and Industry Outlook 2004. Country Response to Policy Questionnaire. China. p. 2.

FIGURA 2. Evolução das despesas em P&D na China em relação ao PIB (1991-2000) (em %)



FONTE: La Chine. Observatoire des Sciences et des Techniques et Ministère des Affaires Étrangères de La France. Oct. 2002, p. 7.

TABELA 4. Porcentagem de P&D por setor

	1999	2000	2001	2002
Total nacional	100,0	100,0	100,0	100,0
Institutos de P&D	33,4	28,8	27,7	27,3
Universidades	8,1	8,6	9,8	10,1
Indústrias	55,4	60,0	60,4	61,2
Outros	3,1	2,6	2,1	1,4

FONTE: OECD Science, Technology and Industry Outlook 2004. Country Response to Policy Questionnaire. China. p. 2.

No conjunto de despesas em P&D, constata-se a ampliação da participação dos recursos destinados para pesquisa básica, passando de 4,5% para 5,7% entre 1999 e 2002, ao lado da esmagadora participação das despesas no desenvolvimento de experimentos.

TABELA 5. Despesas em P&D por tipo de atividade (%)

	1999	2000	2001	2002
Total nacional	100,0	100,0	100,0	100,0
Pesquisa básica	4,5	5,2	5,3	5,7
Pesquisa aplicada	21,2	17,0	17,7	19,2
Experimentos	74,3	77,8	76,9	75,1

FONTE: OECD Science, Technology and Industry Outlook 2004. Country Response to Policy Questionnaire. China. p. 3.

Na trajetória de implementação das estruturas de pesquisa na China, insinua-se uma dupla face: de um lado, há laboratórios de excelência, na região costeira, com algum vínculo com o comércio exterior, enquanto, de outro, há centros de pesquisa, no Nordeste e no Centro, vinculados ao modelo anterior de ciência e tecnologia.

O governo está desenvolvendo um processo de reforma nas instituições de ciência e tecnologia. Em 2002, já completaram sua reforma 77 dos 178 principais institutos, tendo, por exemplo, 25 convertidos em empresas de C&T e 16 agregados a universidades.

No passado, antes das reformas, a política científica era influenciada pelo modelo soviético. A Academia de Ciências da China centralizava as atividades, em detrimento das universidades. Além disso, a atividade científica enfrentou percalços decorrentes do Grande Salto à Frente e da Revolução Cultural.

A partir de 1980, começa uma reviravolta, estabelecendo-se uma nova política científica, sob a influência do modelo ocidental. É criada a Comissão Estatal de Ciência e Técnicas, sem subordinação aos ministérios e à Academia de Ciências. Buscam-se políticas científicas transversais em relação aos âmbitos dos diversos ministérios. Surgem centros de pesquisas e laboratórios ligados às universidades. É criada a Fundação Nacional das Ciências da Natureza, conforme similar dos Estados Unidos (NSF), em 1986.

A reorientação externa da atividade de P&D significou relações prioritárias dos chineses com Estados Unidos, Japão e Coréia do Sul. Busca-se cooperação internacional. A política tecnológica tem como um dos focos a atração de IED e as zonas econômicas especiais.

Instaura-se uma lógica competitiva na política científica, com as universidades e laboratórios concorrendo por financiamento. Os laboratórios nacionais chaves (LNC) são beneficiados com contratos industriais nacionais e internacionais, bolsas de estudo, participação em concorrência por projetos subvencionados. É crescente a retirada dos gastos públicos dos laboratórios precários e menos produtivos. Concretiza-se a subvenção para projetos selecionados após a disputa entre as alternativas propostas.

A política governamental tem sido objeto de debate, como ocorreu nas Conferências Tecnológicas de 1997 e 1999 e na Conferência Nacional de Economia, em dezembro de 2004. O governo, entre outras medidas, esforça-se na seleção de empresas para o desenvolvimento tecnológico, apela às empresas pela destinação de 5% do faturamento das vendas para P&D, propõe a contabilização de despesas de P&D como custos das empresas, define prioridade para patentes e normas tecnológicas, decide em favor da compra de *softwares* nacionais e do uso do Linux.

A formação de quadros em C&T é uma questão crucial. O estudo do Observatório de Ciências e Tecnologia, na França, alerta para a situação chinesa, de dificuldades relativas, considerando o seu número de engenheiros e pesquisadores e a chamada “fuga de cérebros”. Assim, dos 44 mil estudantes chineses no exterior, com bolsa do governo, 35 mil retornaram, mantendo-se o restante nos Estados Unidos, Japão etc. Muitos dos que retornam à China passam a trabalhar para as filiais de empresas estrangeiras dentro do país. Cerca de 60% dos doutorados foram obtidos em universidades nos Estados Unidos.

TABELA 6. Participação nas publicações científicas mundiais (em %).
Comparação da China com Índia, Rússia, Brasil e França.

Disciplinas	China				Índia	Rússia	Brasil	França
	1989	1993	1997	2000	2000	2000	2000	2000
Biologia fundamental	0,34	0,40	0,56	0,90	1,02	1,33	0,87	5,5
Pesquisa médica	0,69	0,65	0,79	0,97	0,97	0,31	0,68	4,7
Biologia aplicada-ecologia	0,34	0,55	0,97	1,40	1,80	1,90	1,48	4,3
Química	1,04	2,04	3,85	6,34	3,67	4,87	1,00	5,4
Física	2,31	3,13	4,42	5,31	2,65	7,37	1,57	5,6
Ciência do universo	0,96	0,99	1,41	2,08	1,54	2,65	0,89	5,8
Ciência para a Engenharia	1,69	2,19	2,98	4,11	2,29	2,70	0,77	4,4
Matemática	2,22	3,03	4,46	6,30	1,87	4,22	1,03	7,9
Total	1,03	1,36	2,02	2,88	1,86	2,69	0,94	5,2
Número de publicações	4.538	6.779	10.791	16.098	10.415	15.056	5.251	28.812

	1989	1993	1997	2000
Número de publicações científicas mundiais	440.479	497.876	535.495	559.454

FONTE: La Chine. Observatoire des Sciences et des Techniques et Ministère des Affaires Étrangères de La France. Oct. 2002, p. 11.

A China em sua resposta ao questionário de ciência e tecnologia da OCDE transmite uma visão otimista, destacando, por exemplo, que 308 institutos nos últimos quatro anos avançaram na atividade industrial; as receitas dos institutos em 2002 com transferência de tecnologia, serviços, contratos e consultoria foram 1,5 vezes maiores do que as receitas de 1999; no 10º plano quinquenal há um inédito programa com as prioridades de cooperação internacional; apoio governamental as atividades privadas de P&D.¹⁰

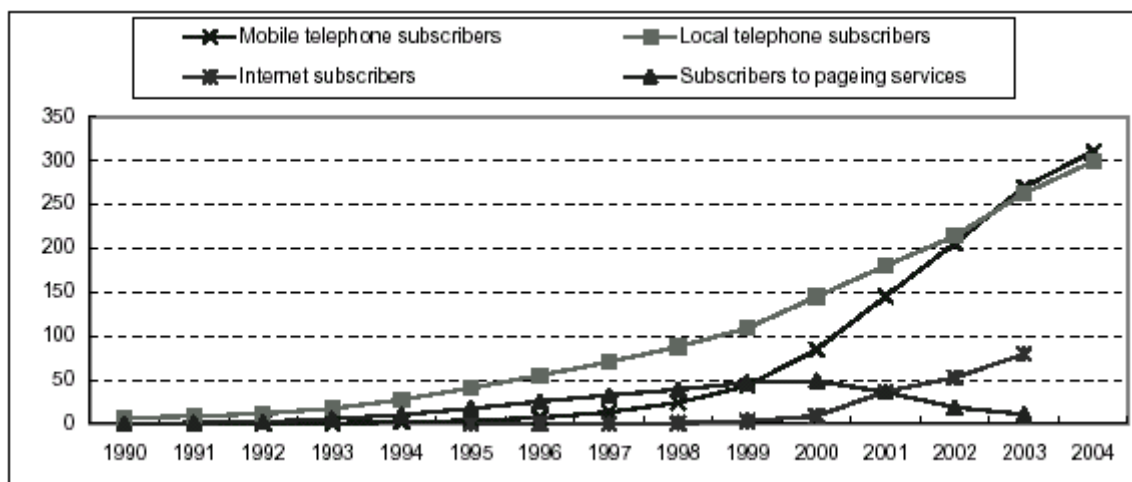
Desde 1988, o Estado chinês tem criado zonas de desenvolvimento de alta tecnologia. Em comparação com as Zonas Econômicas Especiais, esses tecnopolos são mais distribuídos geograficamente, mas as políticas de incentivos são mais limitadas (por exemplo: sem ajuda direta para

¹⁰ OECD Science, Technology and Industry Outlook 2004. Country Response to Policy Questionnaire. China.

construção de infra-estrutura e escasso volume de crédito bancário, a despeito das taxas de juros baixas), embora contemplem tanto empresas estrangeiras como nacionais.¹¹ O Ministério de Ciência e Tecnologia conduz a implementação dos chamados 12 mega-projetos, reunindo os principais programas de P&D, no curso do atual 10º Plano Quinquenal.

Um exemplo desse quadro em transformação na China é a constatação na rapidez do crescimento na utilização de telefones e internet, como mostra a Figura 3.

FIGURA 3. Usuários de aparelhos de comunicação (milhões)



FONTE: China Statistical Yearbook 1996-2004 apud katsumo, Masahiro. *Status and overview of official ICT indicators for China*. (STI working paper 2005/4). Statistical analysis of science, technology and industry. OCDE, Mar. 22, 2005. p. 21.

CONCLUSÕES

De perto, perscrutando suas relações internas, o crescimento econômico exuberante da China suscita, considerando apenas o âmbito tecnológico, algumas questões. Como vimos, o IED, o comércio exterior e o compartilhamento produtivo asiático não foram acompanhados por um sistema inovativo nacional chinês. As características e as tendências em curso no sistema de pesquisa e inovação chinês permitirão que a nação supere os desafios postos ao seu desenvolvimento, no quadro da nova configuração global? Será possível superar a dependência tecnológica externa? Como, nos marcos da reorientação externa de P&D, a China pode se beneficiar, sem se limitar estrategicamente?

É óbvio que não é nosso propósito no espaço deste texto buscar abordar as possíveis respostas as questões ora suscitadas. Aliás, não cabe uma abordagem tecnológica restrita diante desses problemas. Uma das possibilidades de resposta é que economia chinesa – considerando seu porte, seu dinamismo, sua importância na Ásia, sua integração mundial, e sua peculiar política estatal geral – supera, em algum prazo, seu atual status tecnológico. Há temores até mesmo que, no futuro, a atração

¹¹ Wang, Shuguang, Yulin, Wu e Li, Yujiang. Development of technopoles in China. *Asia Pacific Viewpoint*, v. 39, n. 3, p. 285-287, Dec. 1998.

econômica geral da China resulte em certo esvaziamento industrial de algumas nações asiáticas vizinhas.

A heterogeneidade de estruturas e ritmos de crescimento no próprio imenso território da China poderia permitir a diversidade de estratégias econômicas. Seria possível a coexistência de esforços de modernização agrícola, indústria clássica, sistema nacional de inovação, comércio exterior etc. O próprio tamanho da China evitaria uma especialização estreita, abrindo espaço para diversos níveis tecnológicos.

A fase do desenvolvimento econômico exige a importação de tecnologia. Entretanto, a lógica do emparelhamento, restringindo-se aos processos de imitação e concorrência via preços, não é promissora, sem o esforço de inovação. Cabe deixar claro, porém, que é simplista, além de puramente ideológico, o ponto de vista, como se apresenta em Lemoine e Kesenci,¹² de que essa transformação na capacidade inovativa deva implicar em medidas que, a título de desenvolver firmas chinesas privadas competitivas, conduzam à privatização de empresas estatais (desestatização acompanhada, como se propõe ainda, de reforma financeira para prover crédito para o novo setor privado interno). Isso resultaria em maiores e decisivas dificuldades, além das já criadas, ao papel do Estado no processo de desenvolvimento em curso na China.¹³

Há indiscutível migração de capital produtivo para a China. A externalização produtiva das corporações ocidentais para a Ásia já começa a chegar às dimensões de concepção, engenharia, *design* etc. No entanto, olhando o caso chinês, é razoável supor que “as grandes multinacionais americanas, japonesas e européias, evidentemente, não vão colocar na China seus programas mais estratégicos”.¹⁴

O ingresso na OMC parece favorecer a consolidação do esforço exportador chinês, mas pode acentuar o assim chamado dualismo tecnológico, impor vedações à política industrial, interferir na natureza e ritmo da abertura econômica, além de impulsionar a liberalização dos serviços financeiros.

No quadro mais amplo de ciência e tecnologia, constata-se, ao que parece, a consciência das dificuldades por parte dos chineses. Os esforços manifestam-se em diversos planos, sob várias iniciativas, como, por exemplo, desde a criação até 1998 de 52 zonas de desenvolvimento de alta tecnologia às publicações científicas em crescimento (ver Tabela 6, acima).

¹² Lemoine, Françoise e Ünal-Kesenci, Deniz. Assembly trade and technology transfer: the case of China. *World Development*, v. 32, n. 5, p. 845, 2004.

¹³ Ademais, essa privatização de empresas estatais, ampliando um processo que já tem ocorrido em certa escala, teria uma forte repercussão na piora das desigualdades sociais já em crescimento na China, recrudescendo o desmonte dos programas sociais no interior das empresas identificados com as sobrevivências do chamado *'iron rice bowl'*.

¹⁴ La Chine. Observatoire des Sciences et des Techniques et Ministère des Affaires Étrangères de la France. Oct. 2002, p. 10.

MÉXICO:
LA INEXISTENCIA DE FACTORES ENDÓGENOS Y EXÓGENOS PARA EL CRECIMIENTO

*Arturo Huerta G.*¹

La liberalización económica ha permitido aumentar el comercio exterior y los flujos de capital hacia el país. Sin embargo, ello ha llevado a que la economía esté subordinada al comportamiento de dichas variables, ya que las políticas de estabilización monetaria y fiscal (disciplina fiscal) que acompañan dicho proceso, restringen el crecimiento del mercado interno, haciendo que el crecimiento de la economía dependa del comportamiento de exportaciones, como de la entrada de capitales, por lo que al dejar de operar éstos factores, se frena la actividad económica del país.

La política de estabilización a la que nos condena la liberalización financiera, atenta no solo sobre el crecimiento del mercado interno, sino también sobre la competitividad de la producción nacional, dada la disminución de la inversión pública, como por la alta tasa de interés y el tipo de cambio apreciado (dólar barato) predominante, lo que desestimula el crecimiento de la inversión productiva, quedando la economía dependiente del comportamiento de los flujos de capital, y el problema es que éstos se han canalizado a la adquisición de activos y empresas existentes, y no a incrementar la planta productiva y los niveles de productividad y el valor agregado de la producción nacional. Los flujos de capital asociados a las exportaciones manufactureras no han desarrollado la capacidad productiva internamente, ni impulsado la capacidad productiva de las empresas nacionales, debido a que la apertura comercial permite que se abastezcan de insumos y maquinaria importada, por lo que el crecimiento de exportaciones no ha generado fuertes encadenamientos productivos internos, sino por el contrario, éstos se han debilitado. De ahí que el crecimiento de exportaciones manufactureras muestra un fuerte dinamismo de importaciones, por lo que la dinámica exportadora no va acompañado de igual comportamiento del sector manufacturero nacional.

La economía nacional no puede priorizar una estrategia de crecimiento hacia el mercado externo, ya que no se cuenta con la competitividad requerida para mantener una presencia creciente en el comercio mundial y sobre todo de productos de alto valor agregado nacional, para generar efectos positivos sobre la producción, empleo y el sector externo.

Las exportaciones y los flujos de capital no pueden constituirse en factores de crecimiento permanente. Ellos pueden profundizar o atenuar la tendencia al estancamiento que presenta la economía nacional, pero no la revierten. El alza internacional del precio del petróleo, así como las remesas recibidas por parte de los mexicanos que trabajan en EUA, y los flujos de capital, no revierten la tendencia al estancamiento, solo la aminoran, ya que tales recursos no se canalizan a incrementar la capacidad productiva y competitiva de la economía, sino que permiten financiar el déficit de cuenta corriente y mantener las reservas internacionales en un alto nivel. Ello, conjuntamente con la política

¹ Professor da Universidade Autônoma do México.

monetaria y fiscal restrictiva, contribuyen a mantener apreciado el tipo de cambio, lo que hace que prosiga la baja competitividad de la producción nacional, los bajos ingresos de las empresas, y las presiones sobre el sector externo, lo que nos hace depender más de los flujos de capital.

El bajo crecimiento de la demanda interna (derivado de la política monetaria y fiscal restrictiva), conjuntamente con la apertura comercial y la falta de competitividad, impiden condiciones de rentabilidad en la esfera productiva para propiciar la inversión privada nacional, como para atraer inversión extranjera directa (IED). Los inversionistas extranjeros prefieren abastecer nuestro mercado a través de sus exportaciones y no invirtiendo internamente en el país. Al dejar la economía de ofrecer condiciones de atracción de capitales, en los ritmos requeridos para encarar el déficit externo, se presentarán problemas para financiar dicho déficit, lo que presionará sobre el tipo de cambio y la tasa de interés y frenará más la actividad económica.

Asimismo, las políticas monetaria y fiscal restrictivas, dirigidas a reducir la inflación, hacen que el costo de la deuda crezca en mayor proporción que el ingreso de los deudores, lo que hace que se reduzca el consumo y la inversión para cubrir el pago de la deuda, y que se restrinja la disponibilidad crediticia hacia el sector privado ubicado en la esfera productiva, lo cual frena el crecimiento de la inversión y de la actividad económica.

El proceso de globalización en el cual se encuentra la economía nacional, nos impide tener una política económica anti-cíclica. La política fiscal se ha subordinado a los objetivos de estabilidad trazados por el banco central, por lo que ha priorizado la disciplina fiscal para tal efecto, relegando así los de crecimiento económico, de pleno empleo y de distribución del ingreso. De tal forma no hay actuación de inversor o empleador de última instancia por parte del gobierno para evitar el estancamiento y el desempleo creciente. Asimismo, la política restrictiva del banco central impacta negativamente a las finanzas públicas, dado que el aumento de la tasa de interés incrementa la carga del servicio de la deuda pública interna, lo que impide que el gasto e inversión pública actúen como motor del crecimiento, no obstante los mayores ingresos que está percibiendo por el alza del precio internacional del petróleo.

De tal forma, tal política fiscal restrictiva, junto con la política monetaria de aumento de los “cortos”, acentúan los efectos recesivos derivados de la disminución de la inversión privada, así como de la falta de competitividad de la producción nacional, y de la menor entrada de capitales (que son de hecho en gran medida cambio patrimonial).

El problema del país no es la inflación, sino la falta de crecimiento económico y de generación de empleos bien remunerados, por lo que es inadmisibles proseguir con políticas monetarias y fiscales restrictivas anti-inflacionarias, dado que ellas atentan sobre las condiciones de acumulación en la esfera productiva y sobre el empleo.

Mientras se sigan privilegiando los objetivos de estabilidad monetaria-cambiaria y de disciplina fiscal, no se vislumbran perspectivas de crecimiento, ya que ello disminuye los niveles de competitividad (dada la menor inversión productiva y la apreciación cambiaria) y el mercado interno, lo que se traduce en menores ventas, menor crecimiento de la producción, mayor capacidad ociosa y

menor ingreso de las empresas. El sector privado al no ver perspectivas de crecimiento y rentabilidad, no invierte. No encara el proceso de competencia frente a importaciones a través de la inversión, ya que sería a costa de sacrificar niveles de rentabilidad (obtener bajos niveles), por lo que opta por invertir en el sector comercio y servicios y en la esfera financiera por ofrecer ello mejores opciones de rentabilidad, lo cual impide configurar condiciones productivas para el crecimiento. Se recrea así el menor crecimiento de la demanda, la menor productividad y competitividad y la fase depresiva de la economía, lo que nos lleva a depender más de los factores exógenos (precio del petróleo, exportaciones y flujos de capital).

El estancamiento tiende a hacerse permanente, ya que no existen condiciones endógenas para salir de tal situación y los factores externos, como lo dijimos antes, o profundizan los problemas que tenemos, o los atemperan. Hay quienes indican que se requiere de las reformas estructurales (energética, eléctrica, laboral y fiscal) para poder retomar el crecimiento económico. Se nos dice que ello permitiría aumentar la inversión, incrementar la productividad, lo que reduciría los costos para mejorar la competitividad, dinamizar exportaciones y hacer frente a importaciones. Sin embargo, la apertura de la industria eléctrica y petrolera al sector privado solo implica un cambio patrimonial. El gobierno dejaría de invertir (para liberar recursos al pago de la deuda) para que el sector privado invierta en dichos sectores, sin traducirse ello en un aumento de la capacidad productiva, ni incremento de la productividad y de la competitividad. Si a través del sector privado se alcanzase la modernización y el incremento de la productividad y competitividad, otro sería el comportamiento de la industria manufacturera nacional, dado que ésta está controlada por dicho sector. No tendríamos el rompimiento de cadenas productivas, ni la pérdida de competitividad y la descapitalización que dicho sector enfrenta. El proceso de competencia predominante no ha originado una respuesta de los empresarios nacionales a invertir y modernizar la planta productiva, ellos solo van en la búsqueda de la ganancia fácil y expedita, con el menor esfuerzo.

¿CUÁL ES LA PERSPECTIVA DE QUE LOS FACTORES EXTERNOS REVIERTAN EL ESTANCAMIENTO?

Entre los factores externos, se requiere una dinámica sostenida de Estados Unidos y que ello impulse a la dinámica nacional. El problema es que ante la falta de competitividad, difícil es que nuestras exportaciones obtengan un alto dinamismo hacia dicho país y que jalen al resto del sector productivo, y ante el alto coeficiente importado de las exportaciones manufactureras y la falta de inversión productiva nacional, las exportaciones no pueden convertirse en motor del crecimiento. La IED tampoco representa una opción de crecimiento, pues para que ésta fluya a la economía e incremente la capacidad productiva, se requiere de crecimiento del mercado interno que asegure condiciones de rentabilidad para dicha inversión, y el problema es que la apertura económica y la política de estabilidad atentan sobre el crecimiento del mercado interno y los niveles de rentabilidad en la esfera productiva para atraer inversión a dicho sector. De ahí que no crece la IED en la industria manufacturera, ni la inversión privada nacional. La IED ligada a exportaciones, también tiende a disminuir, debido a que otros países ofrecen mejores condiciones de competitividad que el nuestro (como es el caso de China y el resto de los países del sudeste asiático), por lo que tiende a frenarse los flujos de capital y el crecimiento de exportaciones como impulsores del crecimiento económico del país. Por su parte, las exportaciones petroleras, y las remesas que envían los conciudadanos que trabajan en

Estados Unidos, terminarán siendo insuficientes para financiar las presiones crecientes que se enfrentan en el sector externo.

A su vez, el alza del precio internacional del petróleo, si bien nos favorece por las mayores exportaciones e ingresos del sector público, ello tendrá un impacto negativo sobre los países desarrollados, lo que presiona sobre precios, y la tasa de interés, y frenará su actividad económica. Ello repercutirá en menor crecimiento de nuestras exportaciones como en menor entrada de capitales y en mayor carga del servicio de la deuda externa. Además está el hecho de que somos importadores de productos petroquímicos y gas natural, cuyos precios están aumentando, lo que presionará sobre la balanza comercial y precios internos, terminando por revertirse los efectos positivos que estamos recibiendo ahora.

La economía nacional enfrenta una tendencia recesiva que se retro-alimenta, sin que existan fuerzas endógenas y exógenas que la frenen y la reviertan.

La dinámica económica requiere de inversión, para incrementar la productividad, competitividad y empleo. La inversión demanda condiciones de rentabilidad en la esfera productiva, así como financiamiento, situación que no se da en la economía nacional. Para ello debe predominar una política monetaria flexible (bajas tasas de interés), política fiscal expansionista (incremento del gasto público y política de subsidios), política cambiaria que se ajuste al diferencial de precios internos versus externos, así como una política proteccionista que frene el crecimiento indiscriminado de importaciones, situación que el proceso de globalización no permite.

ESTUDOS ESPECIAIS

A DIPLOMACIA DO DÓLAR E O
PROJETO DE DIFUSÃO DE DEMOCRACIAS (1913-1920)

*Pedro Paulo Zahluth Bastos*¹

Buscar a expansão internacional de regimes democráticos é um objetivo relativamente recente nos 230 anos de política exterior estadunidense, consolidando-se apenas durante e após a Grande Guerra. Ao longo do século XIX, o tema da expansão da democracia se subordinava ao projeto de expansão do território soberano controlado pelas democracias federadas na União. Ou seja, visava expandir o controle político estadunidense, pela força das armas e do povoamento, para o Sul e Oeste do território Americano, em busca de segurança estratégica, saídas pacíficas para o Caribe e o Pacífico, suprimento de minerais e terras aráveis. Embora este movimento de expansão estivesse associado à ampliação do número de Estados caracterizados pela democracia censitária e, em alguns casos, pela escravidão, o mote que legitimou a ocupação de territórios não foi a autodeterminação dos povos que já os habitavam mas, sim, o *Destino Manifesto* do Povo Americano em ocupá-los, se necessário com argumento da pólvora e, freqüentemente, com o genocídio de populações “pré-Americanas”.

A ideologia do *Destino Manifesto* (na verdade, um conjunto de argumentos que partilhavam o mesmo projeto e visão de mundo) justificava a tarefa de expansão do espaço vital do Povo Americano alegando, em linhas gerais, que o território ocupado pelos Estados Unidos da América deveria coincidir, se possível, com todo o território da América do Norte, destinado à ocupação missionária pelos diversos povos e credos que buscavam “fazer a América” ocupando o Novo Mundo. Esta ideologia não legitimou apenas a expulsão de tribos indígenas e a compra de terras francesas ou inglesas, mas também a conquista de terras da Espanha e, depois do anúncio do Corolário Polk à Doutrina Monroe em 1845, de terras do México, considerado um povo-nação mais hispânico (embora enfraquecido pelo hibridismo racial) do que, propriamente, Americano. Em outras palavras, a expansão do território controlado pelas democracias dos novos Estados federados não deveria respeitar o direito de autodeterminação de povos pré-Americanos, miscigenados ou não com hispânicos, mas atender à missão de levar-lhes exclusivamente os benefícios da civilização expansionista (excluída a intervenção européia), quer quisessem recebê-los ou não.²

A aquisição Gadsden em 1853 e, a seguir, o esgotamento da fronteira expansiva do Oeste americano e a compra do Alasca em 1868 interromperam a ocupação de territórios mas não colocaram a difusão de regimes democráticos no centro da agenda de política externa estadunidense. Pelo contrário, a partir do último quarto século XIX, o projeto de constituição de um Império sobre povos considerados cultural e racialmente inferiores reproduziu ideologias paternalistas típicas da expansão européia sobre a Ásia e África, denegrindo a capacidade de auto-governo dos povos que eram agraciados pela proteção imperial. Menos do que expandir a democracia, tratava-se agora de expandir a zona de influência estratégica e econômica estadunidense em direção ao Caribe, ao Pacífico e à Ásia Oriental, mesmo que isto envolvesse a constituição de colônias (como Havaí, Porto Rico, Filipinas

¹ Professor Doutor/Coordenador da Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico (área de concentração História Econômica) no Instituto de Economia da UNICAMP /Diretor da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP).

² Sobre a ideologia do *Destino Manifesto*, com análise de ocasiões em que foi mobilizada para legitimar o expansionismo estadunidense, ver Weinberg, A. K. *Manifest destiny: a study of nationalist expansionism*. In: American history. Chicago: Quadrangle, 1935; S. Bemis. *The Latin American policy of the United States: an historical interpretation*. New York: Norton, 1943, cap. 6; Williams, W. A. *The contours of American history*. Cleveland: World Publishing Company, 1961, item “The adaptation of the existing order”; Knapp, F. A. (1958). The Mexican fear of Manifest Destiny in California. In: Gelfang, L. *Essays on the history of American foreign relations*. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1972; R. Alstyne. Empire in Midpassage, 1845-1867. In: Williams, W.A. (Ed.). *From colony to empire: essays in the history of American foreign relations*. New York: Wiley & Sons, 1972; e Schoultz, L. (1998). *Estados Unidos, poder e submissão: uma história da política norte-americana em relação à América Latina* (tradução de Raul Fiker). Bauru, SP: EDUSC, 2000, cap. 2.

e Guam, não incorporados à União como Estados com direitos iguais) e protetorados militares e/ou fiscais (como Cuba, Panamá, República Dominicana – então São Domingos –, Nicarágua, Honduras, Libéria e Haiti).³

A elevação do projeto de difusão de democracias ao centro da política externa estadunidense se fez com a administração Woodrow Wilson (1913-1920), como veremos. Desde então, a retórica de apoio à autodeterminação dos povos por meio da difusão de regimes democráticos foi ponto central da política externa estadunidense, com graus maiores ou menores de idealismo genuíno e hipocrisia. As duas Guerras Mundiais foram travadas sob a justificativa de defesa do “Mundo Livre”, contra impérios dinásticos e regimes fascistas expansionistas. A mesma retórica justificou a política de contenção do presumido expansionismo soviético e, particularmente, a promoção de golpes militares (“contra-golpes”) e o apoio a regimes autoritários contra alegadas ameaças de ruptura nacionalista, socialista ou comunista nas periferias do capitalismo. Significativamente, este apoio a golpes militares era legitimado pela retórica de proteção de regimes democráticos mesmo quando os “contra-golpes” eram preventivos, ou seja, não eliminassem, pela força, regimes autoritários de esquerda já consolidados, mas interrompessem regimes democráticos supostamente ameaçados por vanguardas autoritárias.⁴

Nos anos 1990, a vitória na guerra fria e a busca de novas bandeiras e novos inimigos para justificar a projeção de poder estadunidense, em escala global, levaram à revalorização do discurso de expansão da democracia, vinculando-a (como em suas origens Wilsonianas) à expansão do território da livre iniciativa em economias e sociedades abertas. Neste contexto “pós-ideologias”, foi o então conselheiro do Partido Democrata, Joseph Nye Jr. (depois vice-Secretário de Defesa do governo Clinton), quem primeiro admitiu abertamente que, depois da queda do Muro de Berlim, o recurso ao *universalismo* do discurso democrático e pró-mercado se adequava perfeitamente à realização dos interesses nacionais *particulares* estadunidenses (como um típico *soft power*), ao mesmo tempo em que legitimava o emprego de força militar (*hard power*) sem o recurso às tradicionais Razões de Estado. Mas a mesma mensagem já vinha, mais ou menos nas entrelinhas, sendo emitida em discursos do então Secretário de Estado de George Bush, James Baker III.⁵

De fato, tanto a ideologia triunfalista “pós-histórica” do governo Bush I, quanto a estratégia de “envolvimento e expansão” do governo Clinton compartilhavam, de formas diferentes, da noção Wilsoniana de que “democracias de mercado não guerreiam mas negociam entre si”, devendo ser difundidas por diferentes

³ Para referências bibliográficas sobre a Diplomacia do Dólar clássica (1898-1914), ver Bastos, P. A diplomacia do dólar: moeda e império (1898-1914). *Economia Política Internacional – Análise Estratégica*, Campinas, n. 4, jan./mar. 2005. Disponível em: <www.eco.unicamp.br/cei/boletim4.htm>.

⁴ Para um excelente síntese interpretativa, ver, por exemplo, LaFeber, W. (2004). The tension between democracy and capitalism during the American Century. *Diplomatic History*, v. 23, n. 2, Spring 1999. Para análise exaustiva das intervenções depois de 1945, ver Blum, W. *Killing Hope: US Military and CIA Interventions Since World War II*. Monroe, Maine: Common Courage Press, 1995. Disponível em: <<http://www.killinghope.org>>; idem (2000) *Rogue State: A Guide to the World's Only Superpower*. Monroe, Maine: Common Courage Press, cap. 17. Disponível em: <<http://members.aol.com/superogue/homepage.htm>>. Para listas extensas e detalhadas, Collier, E (1993) *Instances of Use of United States Forces Abroad, 1798 – 1993*. Disponível em: <<http://www.history.navy.mil/wars/foabroad.htm>>, e Grimmett, R. (2005) *Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798-2004*. Disponível em: <<http://www.history.navy.mil/library/online/forces.htm>>. Para intervenções estadunidenses na América Latina antes e durante a guerra fria, ver Blasler, C. *The hovering giant: U. S. responses to revolutionary change in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1976; e Black, J. K. *Sentinels of empire: the United States and Latin American militarism*. New York: Greenwood, 1986.

⁵ O recado de Nye foi expresso em um livro significativamente intitulado *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books, 1990. Ver em particular o discurso de Baker III intitulado *Democracy and Foreign Policy*, lido no World Affairs Council em março de 1990, alegando que a expansão de democracias de mercado atenderia tanto aos ideais quanto aos interesses estadunidenses, universalizando-os ao fazer da expansão da democracia não só um objetivo mas um instrumento da diplomacia: “*In the new world struggling to be born, like the old world now rapidly passing away, there is no substitute for American leadership. Let me put it this way: Beyond containment lies democracy. The time of sweeping away the old dictators is passing fast; the time of building up the new democracies has arrived. That is why President Bush has defined our new mission to be the promotion and consolidation of democracy. It is a task that fulfills both American ideals and American interests... We can use our common values to pool our strength, advancing everyone's interests in a free and peaceful world... we are extending economic support for the painful transition to free market systems. This will be a very difficult task in societies just now beginning to dismantle Marxist-Leninist economic systems and often lacking the basics of a free market. We believe, however, that the United States, our allies in Europe and Japan, and international economic institutions can work together successfully to help these countries achieve the progress so long denied them. The purpose of all these efforts should be to provide a healthy environment for the real motivator of long-lasting growth -- vigorous private sector investment and development... It has been my argument throughout this speech that democracy serves both American ideals and American interests. Furthermore, democracy is a practical tool of diplomacy, not the only tool, but a particularly valuable one with which to rally support both here and abroad for our foreign policy...*” [American Foreign Policy: Current Documents, 1990, p. 12-17]. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/democrac/61.htm>>.

meios (*hard or soft*), como pressões econômicas unilaterais ou multilaterais, apoio a grupos internos pró-americanos, influência ideológica do Consenso de Washington ou a proliferação de intervenções militares. Neste caso, a despeito de serem legitimadas pela retórica grandiloquente de “construção de nações” livres (auto-determinadas), as intervenções militares estadunidenses dos anos 1990, autorizadas ou não pela ONU ou pela OTAN, estiveram praticamente restritas a incursões para conter nações “bandidas” e Estados “párias” que demonstrassem ambições expansionistas e/ou abrigassem grupos terroristas ou genocidas, entregando principalmente à ONU, à União Européia ou a ONGs humanitárias a tarefa de limpeza dos destroços físicos e políticos dos bombardeios (Iraque, Bósnia, Somália, Ruanda, Sudão, Iugoslávia e Kosovo).⁶

Não deixa de conter uma certa ironia o fato que seja a administração George Walker Bush que recorra novamente ao discurso de construção de nações livres (*nation-building*) para assegurar a paz mundial. Pois, além de desconsiderar consultas e normas multilaterais sobre as condições que legitimam declarações unilaterais de guerra, seus discursos de campanha em 2000 criticavam o presidente Clinton exatamente por despender muito tempo e dinheiro procurando reformar nações irrecuperáveis. Depois de 11 de setembro, por sua vez, a declaração de guerra contra o Terror recorreu a alegações *específicas* de existência de grupos terroristas e/ou armas de destruição em massa (AMDs) para justificar ataques preventivos sem autorização da ONU. Mas depender de alegações *específicas* a serem verificadas depois da guerra era arriscado, pois as alegações podiam não se sustentar mesmo depois de buscas exaustivas por abrigos terroristas ou AMDs, prejudicando ainda mais a legitimidade interna e/ou externa do ato unilateral. Não surpreende que o fracasso em produzir evidência que sustentasse a presunção de ameaça, depois da ocupação do Iraque, levou o governo Bush a recorrer à melhor e mais genérica justificativa para intervenções unilaterais: a alegação de que, por definição, presumidamente sustentada por genealogia nacional ou vocação secular, os EUA têm a missão de difundir a democracia internacionalmente. Ou melhor, como na mais legítima tradição Wilsoniana, difundir regimes pró-americanos, que cooperem com o Pentágono, dialoguem com o Departamento de Estado, formem elites nas ideologias corretas, forneçam insumos estratégicos e negociem com Wall Street.⁷

Desde então, o apelo à missão cruzadista de reforma de regimes, em parte meramente para consumo interno nos EUA, passou a dominar a pressão contra alguns governos periféricos (aliados ou não), inclusive as dinastias árabes no Oriente Médio. Muito embora a transferência de poder para os xiitas no Iraque não afaste mas aproxime o Iraque do Irã (contra os interesses estadunidenses a médio prazo), a Secretária de Estado Condoleezza Rice também aumentou a pressão retórica contra Egito, Jordânia e Arábia Saudita alegando, na Universidade Americana do Cairo em 20 de junho, que “...durante 60 anos, o meu país, os Estados Unidos, estimularam a estabilidade à custa da democracia nesta região, aqui no Oriente Médio ...Estamos agora num rumo diferente. Apoiamos as aspirações democráticas de todos os povos”.⁸

⁶ Sobre a natureza limitada das intervenções militares estadunidenses durante o governo Clinton, ver Senarclens, P. *L'humanitaire en catastrophe*. Paris: Presses de Sciences Po, 1999; e Ignatieff, M. *El nuevo imperio americano: La reconstrucción nacional en Bosnia, Kosovo y Afganistán* (traducción de Francisco Adell). Barcelona: Paidós, 2003; sobre o debate interno em torno destas políticas, cf. Hassner, P. e Vaisse, J. *Washington et le monde: dilemmes d'une superpuissance*. Paris: Éditions Autrement, 2003.

⁷ A propósito, a divulgação da Estratégia de Defesa Nacional do governo Bush em 18 de março de 2005, mais do que a Estratégia de Segurança Nacional de 2002 (Doutrina Bush), parece adaptada às novas propostas de promoção de regimes amigáveis ao enfatizar a capacidade de resposta e deslocamento de tropas para incursões rápidas em diferentes regiões do globo, segundo ameaças genéricas, ao invés de elencar um conjunto limitado de países (Iraque, Irã e Coréia do Norte) sujeitos à possível intervenção direta por abrigarem AMDs e/ou grupos terroristas. Disponível em: <<http://www.defenselink.mil/news/Mar2005/d20050318nds1.pdf>>.

⁸ *Folha de São Paulo*, “Rice exorta Egito e sauditas à democracia”, 21 jun. 2005. Um dia antes (19 de junho), na Jordânia, a afirmação retórica da política foi ainda mais característica: “*I will have a chance when I'm in Egypt to talk more about the need for reform, about the need for the Middle East and Middle Eastern leaders to hear the voices of their people and their people's desire for reform... Very often people talked about the Middle East somehow being different, that what we needed to worry about in the Middle East was stability. And what we learned is that we were getting neither stability nor liberty and freedom; we were getting instead a growth of extremism because people did not have channels through which to express themselves politically*”. Disponível em: <<http://english.aljazeera.net/NR/exeres/FBAC29D2-B2A2-44B5-B9BA-9CBD33CDA84.htm>>. A resposta do Ministro de Relações Exteriores da Arábia Saudita, príncipe Abdullah bin Abdul Aziz, foi firme e caracteristicamente ambígua (como a de outros líderes árabes), alegando que, em última instância, cada povo deve auto-determinar-se na realização de reformas políticas, se quiser (ou não quiser convidar libertadores estrangeiros): “*The row is really meaningless... The assessment that is important for any country in the development of its political reform is the judgment of its own people. And that is, in the final analysis, the criteria that we follow*.” Disponível em: <<http://www.nation.com.pk/daily/june-2005/21/latest.php>>.

Surpreende muito menos que, na reunião da Organização dos Estados Americanos (OEA) em Fort Lauderdale, Flórida (cujo tema, fixado pelos anfitriões, era “Tornar realidade os benefícios da democracia”), entre 05 e 07 de maio passado, a Secretária de Estado Condoleezza Rice propusesse novos mecanismos de fiscalização de líderes que não governassem democraticamente, sugerindo retaliações contra ameaças à democracia identificadas, a partir de relatos de grupos de cidadãos que tivessem queixas contra seus governos. Embora o alvo direto de seu discurso de abertura da reunião tenha sido Cuba, a Secretária de Estado recusou-se a reuniões particulares com representantes de organizações não-governamentais, a não ser com María Corina Machado, uma das diretoras da ONG venezuelana *Súmate*, que perdeu o referendo anti-chavista depois de ter apoiado o *lockout* de serviços e o golpe militar fracassado contra o presidente venezuelano, em abril de 2002. Democraticamente sujeita à deliberação coletiva, a proposta estadunidense foi derrotada com 28 dos 34 votos no plenário da OEA.⁹

WOODROW WILSON, AMÉRICA CENTRAL, EUROPA CENTRAL: DIFUSÃO DA DEMOCRACIA SUBORDINADA À DIPLOMACIA DO DÓLAR?

Woodrow Wilson foi tradicionalmente visto como um político idealista e visionário, que acreditava excessivamente na capacidade de reforma do espírito e das instituições humanas (sobretudo se ele próprio dirigisse esta reforma), sendo portador de uma visão muito pouco realista da ordem internacional, considerada por alguns como responsável pelo fracasso em preservar-se a paz depois da Grande Guerra. Mais recentemente, alguns autores pintaram Wilson como portador de uma visão pessimista da modernidade, baseada em uma imaginação histórica profunda, que acreditava que o controle racional dos automatismos irracionais do equilíbrio de poder e das disputas nacionais imperialistas era o único meio de assegurar a própria sobrevivência pacífica da humanidade. Para ele, o diálogo internacional entre líderes democráticos e uma nova aposta na integração econômica liberal substituiriam com vantagens o equilíbrio de poder e os botins imperialistas, pois estes líderes teriam que se mostrar responsáveis perante eleitores que prefeririam a paz e a prosperidade às paixões irracionais da guerra. Por isto, considerava que a expansão da democracia na Europa das monarquias dinásticas e a descolonização gradual da Ásia e da África eram essenciais para controlar o conflito social e o choque militar internacional, o esquerdismo e o imperialismo, a revolução e a guerra. Como notou Geoffrey Barraclough, os 14 pontos de Wilson para a paz europeia não eram apenas uma resposta ao militarismo tradicional, mas talvez sobretudo ao nacionalismo extremado e à revolução social, cada vez mais esperados nas regiões pobres e atrasadas do mundo que os europeus criaram.¹⁰

⁹ María Corina Machado havia sido recebida pelo próprio presidente Bush em audiência na Casa Branca, uma semana antes (no mesmo dia da reunião preparatória de Bush com o Secretário-Geral da OEA, o chileno José Miguel Insulza), alegando que *“Bush dijo que como otros líderes en el mundo, está preocupado por las informaciones sobre las violaciones de los principios democráticos y de la Constitución por parte del Gobierno venezolano”* e que o visitara para informar-lhe de *“las violaciones a los principios democráticos (por Chávez) y el deseo de los venezolanos de vivir en libertad y en democracia.”* Disponível em: <<http://www.noticierodigital.com/forum/viewtopic.php?t=10875>>. Cabe notar que a ONG *Súmate* é acusada pelo governo venezuelano de *“traición a la Pátria, por haber recibido un donativo de la fundación bi-partidista del Congreso, National Endowment for Democracy (NED) por US\$ 35 mil para financiar seminarios electorales en Venezuela. En seis años y medio de ejercicio de la Presidente, Hugo Rafael Chávez Frías no ha logrado la cita en la Casa Blanca, a pesar de las múltiples gestiones diplomática.”* (idem). Mas em seu discurso na cerimônia de abertura, o principal alvo de Rice não foi a Venezuela, mas Cuba: *“We must also act on our Charter to advance democracy where it is absent. Thirty-four nations have earned their rightful place in this great democratic organization. But there remains one open seat at the table -- a seat that will one day be filled by the representatives of a free and democratic Cuba. Here in Florida, we can glimpse the future potential of a free Cuba. As recently as 1999, the 2 million Cubans in the United States earned a combined income of \$14 billion. Now compare that with Castro's Cuba, a country of 11 million citizens and a GDP only slightly larger than \$1 billion. The lesson is clear: When governments champion equality of opportunity, all people can prosper in freedom.”* Disponível em: <<http://www.oas.org/speeches/speech.asp?sCodigo=05-0110>>.

¹⁰ Ver Barraclough, G. (1964) *Introdução à história contemporânea* (trad. Álvaro Cabral). Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1987, caps. 4 e 7, para a emergência do conflito político ideológico entre wilsonianismo e bolshevismo, e sobretudo Mayer, A. J. (1959) *Political Origins of the New Diplomacy, 1917-1918* (republished in 1964 como *Wilson vs. Lenin*. New York: World Pub. Co, 1967), e idem (1967) *Politics and Diplomacy of Peacemaking: Containment and Counterrevolution at Versailles, 1918-1919*. New York: Harcourt, 1967. Para visões críticas do idealismo de Wilson e das debilidades da Liga das Nações, ver Carr, E. H. (1947) *International relations between the two world wars: 1919-1939*. Basingstoke: MacMillan, 1986; Wight, M. (1979) *A política do poder* (trad. port. Carlos Duarte). São Paulo: Imprensa Oficial, 2002, cap. 19; e Ferrell, R. (1985) *Woodrow Wilson and World War I, 1917-1921*. Bloomington: Indiana University Press, 1985. Para uma interpretação da visão pessimista de Wilson sobre a modernidade (sem negar sua crença na perfectibilidade humana) e sua influência sobre a política externa estadunidense posterior, ver Ninkovich, F (1999) *The Wilsonian century: U.S. foreign policy since 1900*. Chicago: University of Chicago Press, 1999.

Com base nesta visão da modernidade, Wilson considerava ter a missão, posta mais como necessidade de sobrevivência da própria civilização do que por otimismo ingênuo, de *universalizar* o progressivismo estadunidense como mecanismo de integração social, por meio da difusão da prosperidade e da resolução pacífica de disputas, como se o resto do mundo pudesse ser aproximado à imagem próspera da América. É verdade que, ao contrário do que imaginava, o mundo ainda precisaria experimentar o equilíbrio do terror pela retaliação nuclear para limitar guerras entre grandes potências, pois a expansão da política democrática poderia aumentar a identificação chauvinista e a sede de revanchismo nacional, mais do que os cálculos racionais de aristocracias isoladas da pressão popular. De todo modo, a debilidade do sistema internacional do entre-guerras não estava apenas na crença excessiva na perfectibilidade humana ou na técnica de coordenação e consulta sugerida por Wilson (ou no fato de não ser suficiente para eliminar o projeto de revisão unilateral de tratados punitivos de paz, uma vez bloqueadas as vias de revisão multilateral). Estava também no fato de que a cooperação internacional era praticamente limitada ao diálogo entre líderes nacionais, bancos centrais e grandes financistas, que por sua vez projetavam relações econômicas internacionais sujeitas às regras anacrônicas do Padrão Ouro, centrado agora na disponibilidade cíclica da oferta de dólares que universalizaria não a prosperidade, mas a Grande Depressão dos anos 1930.

Se esta visão da Europa confiava excessivamente na capacidade de sua reforma democrática, o mesmo não pode ser dito da visão de Wilson para a América Latina. Embora propusesse, no final da Grande Guerra, a Liga das Nações para assegurar a segurança coletiva entre Estados que dialogassem e comerciassem entre si, Wilson não cedeu a qualquer organização pan-americana o direito de avaliar quando suas intervenções militares eram ou não legítimas, ou seja, de cancelar ou não o interesse auto-declarado estadunidense de promover a democracia e reformar os regimes políticos e econômicos latinos. Em 1914, depois de invadir o México para humilhar o presidente militar Victoriano Huerta (que assumira o poder depois do golpe e assassinato do civil Francisco Madero), Wilson insistiu brevemente na criação de um pacto pan-americano que garantisse a integridade territorial das Repúblicas latinas, criando um precedente para seu projeto de mediação da paz européia. O projeto não saiu do papel graças a antigos conflitos territoriais na região mas, de todo modo, impedia apenas a transferência de territórios, mas não a intervenção estrangeira em negócios internos (por exemplo para proteger investidores ou patrocinar grupos políticos específicos). A disposição pequena de Wilson para aceitar a mediação internacional de seus atos unilaterais ficou evidente quando aboliu a Corte Centro-Americana de Justiça em 1918, que fora considerada “o primeiro tipo perfeito de corte internacional de justiça de arbitragem” pelo ex-Secretário de Estado Philander Knox, mas que ousara mediar um conflito com Costa Rica e El Salvador (decorrente da política de Wilson para a Nicarágua) contra os EUA. Ao contrário da Liga das Nações, o objetivo declarado de reforma “progressista” dos países latinos não contou e não podia contar com qualquer mecanismo de consulta para saber se estes países concordavam, ou não, com os objetivos e métodos da política estadunidense para a região.¹¹

De fato, a maior contradição da proposta de reforma dos países latinos, em nome da expansão da democracia e da estabilidade econômica na região, estava em que Wilson não acreditava na capacidade própria de reforma e auto-governo dos países da América Central nos quais intervinha. Sem se diferenciar deste ponto dos Republicanos que criaram a Diplomacia do Dólar, Wilson considerava que o progresso econômico dos países latinos e, por conseqüência, sua capacidade de pagar dívidas externas, era barrada pela instabilidade política que lhes era inerente. Por isto, podia ser necessário intervir para controlar a instabilidade política destes países e reformá-los, sobre pressão externa, para que fossem capazes de aproveitar os benefícios da ordem e da razão. É verdade que o argumento preferido de Wilson para justificar a intervenção não era novo: sob críticas da opinião pública em seu último ano de mandato, o presidente Taft já havia alegado que o controle dos Estados Unidos sobre alfândegas latinas era instrumental para desestimular golpes de caudilhos e militares na região, uma vez

¹¹ Embora o famoso comentário de Wilson descrevendo sua política latino-americana como voltada a “ensinar as nações latinas a escolher bons governantes” tenha chegado a público apenas pelas palavras do enviado britânico que se reuniu com ele em Washington, em novembro de 1913, para discutir a questão petrolífera mexicana, várias declarações públicas do presidente tinham teor parecido, e um comentário semelhante também constaria de carta postada ao mesmo enviado britânico, pouco tempo depois: Schoultz, L. (1998) op. cit., p. 284, nota 73.

que as alfândegas não seriam mais presas para grupos revolucionários tentando financiar operações. Afirmando isto, Taft inaugurou o argumento de que o controle de alfândegas para pagamento de credores ajudaria os países afetados a controlarem sua instabilidade política e desenvolverem-se, mas não abandonou as razões mais tradicionais que justificavam a intervenção estadunidense.¹²

A novidade com Wilson é que as razões realistas tradicionais para a Diplomacia do Dólar quase deixaram de ser mencionadas publicamente, deixando apenas o argumento idealista em cena, evidentemente mais adequado para consumo interno. No exterior, era claro que ao idealismo (genuíno ou não) era inerente uma forte carga de preconceito: os vizinhos do Sul estariam irremediavelmente destinados à desordem crônica caso os Estados Unidos não intervissem para controlá-los e educá-los, pois características usualmente identificadas aos povos latino-americanos (formação racial, religiosidade católica barroca, concentração fundiária, clima tropical, gosto do ócio, emotividade excessiva, tradição caudilhesca/coronelista e centralização autoritária) os tornariam naturalmente inaptos para o auto-governo e para o trabalho árduo. No argumento típico, a tendência dos latinos a ascender socialmente não por meio do trabalho, mas da política, seria particularmente pernicioso, pois levaria a conflitos pelo poder que não se concluiriam nas eleições (quando ocorressem), mas se estenderiam cronicamente por meios violentos, afastando homens e recursos do trabalho disciplinado, dilapidando recursos públicos e impedindo o pagamento de dívidas externas. Quando uma facção se estabilizasse no poder, por sua vez, a pilhagem de recursos públicos pelo grupo de predadores privados tampouco criaria condições para crescimento econômico sustentado e para a preservação da própria estabilidade política.¹³

A conclusão lógica do argumento é que os latino-americanos (sobretudo da América Central e do Caribe) não podiam se auto-reformar para instituir um regime democrático estável: deviam ser ensinados ou induzidos a isto por interferência externa. Nesta lógica, se surgisse uma oportunidade de intervenção associada à cobrança de dívidas externas, a política típica de Wilson não seria apenas a de instituir mecanismos de coleta alfandegária, mas usar o controle financeiro para realizar todo um programa de reforma e controle do país em questão. Em outras palavras, embora descrevesse a Diplomacia do Dólar, em campanha, como resultado de “mera exploração comercial e interesses egoístas de um estreito círculo de financistas estendendo seus empreendimentos aos confins da terra” (apud Schoultz, 1998, p. 251), sua política externa apenas a reforçaria sob a alegação de usar a dominância financeira para exportar ordem e progresso, atendendo à missão civilizatória estadunidense e criando condições para a consolidação de democracias a serem auto-determinadas, no futuro longínquo. Com maior tato, Wilson também estenderia o padrão para a Europa durante e após a Grande Guerra.¹⁴

A oportunidade para intervenção na América Central surgiu com a queda do preço das *commodities* graças à interrupção do comércio no início da Grande Guerra, a qual também deu maior urgência ao projeto de exportar democracias junto com capitais, e conferiu maior importância estratégica ao controle da região do Caribe e do Istmo. Paradoxalmente, ao invés de promover a auto-determinação dos países ocupados, Wilson aumentou tanto o número quanto a intensidade das intervenções militares e financeiras na região. É verdade que este aumento do

¹² Nas palavras de Taft: “*In Central America the aim has been to help such countries as Nicaragua and Honduras to help themselves. They are the immediate beneficiaries. The national benefit to the United States is twofold. First, it is obvious that the Monroe Doctrine is more vital in the neighborhood of the Panama Canal and the zone of the Caribbean than anywhere else. There, too, the maintenance of that doctrine falls most heavily upon the United States. It is therefore essential that the countries within that sphere shall be removed from the jeopardy involved by heavy foreign debt and chaotic national finances and from the ever present danger of international complications due to disorder at home. Hence, the United States has been glad to encourage and support American bankers who were willing to lend a helping hand to the financial rehabilitation of such countries because this financial rehabilitation and the protection of their customhouses from being the prey of would-be dictators would remove at one stroke the menace of foreign creditors and the menace of revolutionary disorder*” (Mensagem Anual do Presidente, *FRUS*, 1912, p. xii. Disponível em: <<http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/to1914.htm>>.

¹³ Sobre as percepções etnocêntricas da comunidade de políticos, diplomatas e financistas estadunidenses sobre a América Latina, ver Pike, F. *The United States and Latin America: myths and stereotypes of civilization and nature*. Austin, TX: University of Texas, 1992; Schoultz, L. (1998) op. cit.; Hoganson, K. *Fighting for American Manhood: How Gender Politics Provoked the Spanish-American and Philippine-American Wars*. New Haven: Yale University Press, 1998. Disponível em: <<http://aaup.princeton.edu/cgi-bin/hfs.cgi/99/Yale/hogans1.ctl>>; e Rosenberg, E. *Financial missionaries to the world: the politics and culture of dollar diplomacy, 1900-1930*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1999, cap. 3.

¹⁴ Para a política de Wilson para a América Latina, ver Gardner, L. A progressive foreign policy: 1900-1921. In: Williams, W.A. (ed.) op. cit., 1972; Calhoun, F. *Power and Principle: Armed Intervention in Wilsonian Foreign Policy*. Kent, OH: Kent State University Press, 1986; Healy, D. *Drive to hegemony: the United States in the Caribbean, 1898-1917*. Madison: Univ. of Wisconsin, 1988; Schoultz, L. (1998) op. cit., cap. 12; e Rosenberg, E. (1999) op. cit.

número de intervenções profundas era, de certo modo, da própria lógica cíclica da Diplomacia do Dólar, assim como o uso de argumentos cada vez mais refinados para justificar as intervenções e rejeitar a acusação de imperialismo. De fato, assim como Theodore Roosevelt abandonou, sob pressão da minoria democrata na Câmara de Representantes, o método de aquisição de colônias e protetorados de William McKinley, em troca de barganhas (temperadas pela coerção militar) de “empréstimos por controle alfandegário”, William Taft procurou difundir o modelo de “substituição de balas por dólares” para aplacar resistências internas anti-imperialistas, mas encontrou dificuldades em limitar intervenções duradouras ao mero controle alfandegário. Isto acontecia porque a vulnerabilidade cambial e a instabilidade política dos países nos quais se extraía rendas alfandegárias freqüentemente tornava necessário avançar, com o emprego de forças armadas, sobre novas esferas da soberania alheia para garantir o superávit fiscal e cambial, em dólares, destinado ao pagamento dos credores estadunidenses.

Foi exatamente nesta tarefa de aprofundamento do controle que a diplomacia de Wilson se especializou, usando dominância financeira e força militar. Seu objetivo reformador básico era o de substituir o mero controle da arrecadação alfandegária por agências de fiscalização e controle de todas as receitas e gastos do governo em questão, com poder amplo para imiscuir-se em todas as esferas da administração pública, à maneira da interferência britânica no Egito (reformando esquemas de tributação e contabilidade, emissão monetária, mecanismos cambiais, e direcionando encomendas governamentais para fornecedores estadunidenses). Para implementar a reforma institucional, freqüentemente não bastava a mera pressão financeira, e de fato Wilson autorizou a instalação de governos militares de ocupação no Haiti e na República Dominicana, obtendo consentimento (temperado por ameaças) para realizar reformas institucionais semelhantes na Nicarágua e na Libéria. Reformas semelhantes foram tentadas nos protetorados de Cuba e Panamá, mas a resistência local impediu a transferência de alfândegas ou a constituição de agências de fiscalização e controle acima da autoridade governamental local. Ironicamente, estes protetorados militares da época de McKinley e Roosevelt alegavam preferir manter a auto-determinação nestas questões financeiras de interesse estadunidense enquanto, sem qualquer tratado bilateral que precisasse ser ratificado democraticamente pelas respectivas Câmaras de Deputados, Haiti e Libéria recebiam de Wilson um Conselheiro Financeiro; Nicarágua, um Alto Comissariado; e a República Dominicana, um Coletor Geral fortalecido.¹⁵

Em parte contra as expectativas declaradas de Wilson, os países latinos nem agradeceram as intervenções nem encararam os Americanos como reformadores ou, muito menos, libertadores de povos contra regimes opressivos, tendendo cada vez mais a se unir contra a intervenção estrangeira e a favor da auto-determinação. De fato, as intervenções estadunidenses tendiam a aumentar a instabilidade econômica (ao ampliar a extração de rendas e induzir uma especialização comercial vulnerável) e, mais cedo ou mais tarde, a desordem política do país ocupado, muitas vezes estimulando a reação nacionalista local e um ambiente propício à penetração de ideologias de esquerda. Deste modo, a intervenção estadunidense se envolveria crescentemente em conter movimentos revolucionários e nacionalistas na América Latina, inflamados em parte pela própria “arrogância ianque”, como costumavam acusar. Isto fica claro na união dos mexicanos de forças políticas rivais contra a invasão de 1914, assim como nas incursões de Pancho Villa em território estadunidense ou, ainda, na mobilização popular em torno ao artigo 27 da Constituição Mexicana de 1917. Este artigo, anunciado no mesmo ano em que os bolcheviques iniciavam amplo programa de expropriação de propriedades estrangeiras (induzindo a invasão de Vladivostok e Archangel pelas tropas de Wilson), declarava o princípio de propriedade nacional do subsolo, criando um padrão que mais tarde se difundiria entre países periféricos.¹⁶

¹⁵ Cf. Rosenberg, E. (1999), op. cit., p. 92. Em suas palavras, “*Ironically, U.S. authority exercised by strong financial advisers in these four dependencies, was actually stronger than in the two formal protectorates of Cuba and Panama, neither of which had receiverships or financial advising bureaucracies*” (p. 87).

¹⁶ Para o impacto conjunto do artigo 27 e da Revolução Bolchevique sobre o debate a respeito do direito dos investidores estrangeiros e dos Estados soberanos, ver, por exemplo, Krasner, S. *Defending the national interest: raw materials investments and U.S. foreign policy*. Princeton: Princeton Univ., 1978, cap. 6; Lipson, C. *Standing guard: protecting foreign capital in the nineteenth and twentieth centuries*. Berkeley: Univ. of California, 1985, cap. 3; para as políticas de Wilson para o México, referentes à questão do petróleo, ver Smith, R. F. *United States and Revolutionary Nationalism in Mexico, 1916-1932*. Chicago: Univ. of Chicago Press, 1972, cap. 4; e Blasier, C. (1976), op. cit., caps. 3-5.

Por sua vez, a incongruência entre um governo que dizia batalhar na Grande Guerra pela Civilização, contra dinastias autocráticas na Europa, mas que abusava do militarismo na América Latina por razões questionáveis, abria cada vez mais a possibilidade de questionamento interno e externo da Diplomacia do Dólar. Por exemplo, no imediato pós-guerra, forças políticas rivais se uniram no Haiti para mandar um memorando a Wilson, então em Versalhes, apelando pela auto-determinação do país, produzindo um constrangimento memorável durante as negociações de paz. Em conjunto com a resistência crescente de seus vizinhos do Sul, escândalos de desrespeito aos direitos humanos, morte de *marines* e denúncias de desperdício de recursos, esta incongruência aumentou a impopularidade da Diplomacia do Dólar junto à opinião pública estadunidense. Com isto, reforçavam-se as forças políticas internas contrárias a gastos militares elevados (por razões fiscais ou humanitárias), compromissos externos institucionalizados (*entangling alliances*) ou promessas de ajuda ao *nation-building* na Europa. Estas forças estavam articuladas em torno ao presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara de Representantes Nacional, o Republicano Henry Cabot Lodge, e obrigaram Wilson a propor mas não integrar o esforço de segurança coletiva da Liga das Nações, prejudicando todo o edifício de garantia da paz imaginado em Versalhes.¹⁷

A permanência da Diplomacia do Dólar prejudicou os esforços de constituição de uma ordem internacional mais estável, no período entre-guerras, em um sentido ainda mais profundo. Os EUA inauguraram com Wilson, durante e depois da guerra, o recurso ao dólar como instrumento político em suas relações com a Europa, mobilizando a dominância financeira articulada a bancos de investimentos de Wall Street e aos empréstimos inter-aliados para influenciar os termos da reconstrução da ordem internacional e obter concessões políticas e econômicas dos países dependentes de seus serviços financeiros. Assim, transferiam alguns dos métodos testados na América Latina para as relações com a Europa. Antes da guerra, Wilson usou sua influência para passar legislação que liberava a criação de filiais bancárias no exterior, praticamente ao mesmo tempo em que se criava o Sistema da Reserva Federal, aumentando a projeção externa do sistema de bancos de investimentos e do mercado de capitais de Wall Street. Durante a guerra, este sistema privado foi autorizado e estimulado pelo governo para operar em nome dos futuros aliados junto ao mercado de capitais estadunidense, revendendo para investidores locais títulos de posse de europeus e liquidando empréstimos em cerca de US\$ 2 bilhões para pagar encomendas de guerra e, invertendo as relações de crédito, levantando cerca de US\$ 2,6 bilhões através de empréstimos sindicalizados comandados pela casa *J.P. Morgan*. Depois da entrada dos EUA na guerra, foi levantada a soma de US\$ 9,6 bilhões, por meio da emissão de títulos públicos transferidos de governo a governo, construindo a dependência financeira européia que, por pouco mais de dez anos (até as moratórias dos anos 1930), conferiu canal decisivo para influenciar os termos da reconstrução e associar exportações de capitais ao projeto de exportações de democracias para a Europa Central. Associar exportações de capitais e exportação de democracias não era um aspecto circunstancial mas um elemento constitutivo da visão de Wilson para a reconstrução européia, assim como era para sua política latino-americana.¹⁸

Na visão de Wilson para a reorganização da ordem internacional, difundir regimes democráticos era um objetivo complementar à reconstrução da economia liberal próspera do pré-guerras, e para isto dever-se-ia recorrer aos expedientes necessários. Por exemplo, a primeira condição de Wilson para entrar em negociações de paz com a Alemanha em 1918, sob pressão militar, foi a abdicação do Kaiser, pois só aceitaria negociar com os representantes de uma república. Antes, para justificar a entrada na guerra, alegava-se que os Estados Unidos guerreariam não apenas para salvar as democracias ocidentais das dinastias imperiais da Europa Central, mas

¹⁷ Para a visão de Cabot Lodge, ver Widenor, W. (1980). Henry Cabot Lodge's perspective. In: Paterson, T. (Org.). *Major problems in American foreign policy: documents and essays*. Toronto: Health, 1984.

¹⁸ Para as reformas financeiras locais, ver Kolko, G. *The triumph of conservatism: a reinterpretation of American history, 1900-1916*. New York: Free Press, 1963; Livingston, J. *Origins of the Federal Reserve System: Money, Class and Corporate Capitalism, 1890-1913*. Ithaca: Cornell University Press, 1986; e Stallings, B. *Banker to the third world: U.S. portfolio investment in Latin America, 1900-1986*. Berkeley: Univ. of California, 1987, cap. 2. Para as relações financeiras com a Europa, ver Edwards, G. (1938). *The evolution of finance capitalism*. New York: A. M. Kelley, 1967; Hardach, G. (1973). *La primera guerra mundial, 1914-1918* (trad. esp. Octavi Pellissa). Barcelona: Crítica, 1988, cap. 6; Kindleberger, C. (1984) *Historia financiera de Europa* (trad. esp. A. Meduñia & J. Tugores). Barcelona: Crítica, 1988, cap. 16; Burk, K. *Britain, America and the sinews of war, 1914-1918*. London: G. Allen & Unwin, 1985; e Frieden, J. Sectoral conflict and US foreign economic policy, 1914-1940. In: Lake et al. *The State and American foreign economic policy*. Ithaca; London: Cornell Univ., 1988.

para evitar que a militarização europeia provocasse a militarização do próprio modo de vida americano, obrigado a defender-se contra a *Weltpolitik* de uma *MittleEurope* expansionista sob comando germânico. Inversamente, a vitória dos aliados democráticos deveria difundir, sob pressão militar e financeira estadunidense, sociedades política e economicamente abertas na Europa Central, com líderes democráticos capazes de cooperar internacionalmente, reconstruindo economias mutuamente dependentes, com povos presumidamente interessados na preservação da paz. Os centros imaginados por Wilson para a cooperação democrática internacional, e para a circulação internacional de riquezas, eram respectivamente Washington (ou a possível representação de Washington em Genebra) e Nova Iorque. Assim, a exportação de democracias e economias liberais para a Europa Central, sua vinculação a Wall Street e a cooperação de líderes democráticos na Liga das Nações, assegurariam a paz europeia e, em última instância, a própria segurança dos EUA, realizando sua missão histórica e criando, na célebre frase de Wilson, “um mundo seguro para a democracia”.¹⁹

A participação dos EUA na Liga das Nações foi barrada pela resistência local e pela postura de “tudo ou nada” de Wilson perante a Câmara de Representantes. Mas, como resultado da condição de “arsenal das democracias” e dos empréstimos realizados durante a guerra, de fato a assimetria financeira entre Estados Unidos e Europa inverteu-se. Juntando-se ao superávit comercial agrícola e agora industrial, a acumulação de ativos privados na Europa e as dívidas de guerra inter-aliados tornavam o balanço de pagamento estadunidense fortemente superavitário. Tão cedo quanto 1921, ficou claro que isto poderia drenar a liquidez mundial em dólares e debilitar qualquer esforço de reconstrução de uma economia mundial liberal, quando o FED elevou taxas de juros para conter saídas de ouro consideradas excessivas, provocando o fim abrupto do *boom* do imediato pós-guerra. Para evitar isto, seria necessário negociar a redução drástica do protecionismo estadunidense, assegurar a reciclagem duradoura de empréstimos junto a Wall Street e/ou o cancelamento (total ou parcial) das dívidas de guerra, ou pelo menos sua reciclagem contínua. Na prática, apenas a perspectiva de reciclagem de empréstimos privados junto a Wall Street pôde ser mantida depois da guerra. Reduzir o protecionismo era politicamente inviável e, ao contrário, ele aumentou a partir de 1922 (Tarifa Fordney-McCumber). E embora o cancelamento de dívidas de guerra tenha sido cogitado cedo por líderes como Herbert Hoover (depois de advogada por Keynes em 1920 como um ato do próprio interesse comercial, embora não financeiro, estadunidense), arcar com o ressarcimento de investidores privados resultaria em impacto fiscal imenso, sendo difícil (mas não impossível) justificá-lo, superando a opinião contrária ao relaxamento da dívida de países que não apenas eram considerados culpados pelos próprios prejuízos que se infligiram, mas também por ter levado os EUA à guerra, a contragosto.

Mas talvez tão ou mais importante do que a resistência por motivos fiscais, era difícil cancelar créditos de guerra com aliados porque não havia consenso bipartidário quanto à perda de um recurso de poder evidente, a dominância financeira, nas relações com a Europa. Antes pelo contrário, considerava-se que esta dominância asseguraria que, quando a economia mundial recuperasse sua prosperidade, o principal centro a capturar serviços financeiros e comerciais não seria Londres, mas Nova Iorque, para onde seria canalizada a demanda pelos dólares necessários para pagar o déficit corrente do resto do mundo perante os EUA. Wilson e outros líderes sabiam que a possibilidade de cancelar parcialmente créditos de guerra ou intermediar a negociação de *fundings* junto a Wall Street seriam recursos de poder significativos para obter concessões e influenciar países dependentes de empréstimos em dólares, como de fato foram ao longo da década de 1920. Neste aspecto, as administrações republicanas de Warren Harding e Calvin Coolidge que aproveitaram, cooperando com Wall Street, a dominância financeira estadunidense construída durante a guerra, não se afastaram tanto do pensamento estratégico de Wilson. Tendo apoiado a diplomacia financeira privada nos anos iniciais da guerra (conduzida pela casa *J.P. Morgan*, sobretudo na figura de Thomas Lamont), a administração Wilson comandou a emissão posterior de *Liberty Bonds* e *Victory Bonds*, por meio dos quais o próprio governo realizou repasses financeiros para aliados, construindo sua dependência financeira. Com isto, seu projeto de integração liberal e democrática, sob liderança estadunidense, encontrava um recurso de poder essencial, a ser explorado posteriormente por sucessivas

¹⁹ Por outro lado, ao tentar defender a Liga das Nações nos EUA, Wilson recorreu ao argumento extremo de que, sem participação dos EUA no esquema de segurança coletiva imaginado, a próxima guerra mundial seria ainda mais violenta: “*I do not hesitate to say that the war we have just been through, though it was shot with terror of every kind, is not to be compared with the war we would have to face the next time*”, apud Ninkovitch (1999), op. cit., p. 75.

administrações. Em suas próprias palavras, era possível prever em julho de 1917 que, seguindo-se à guerra, seu país poderia “*force [the Europeans] to our way of thinking, because by that time they will, among other things, be financially in our hands*” (apud Ninkovitch, *op. cit.*, p. 90).

Em outras palavras: Wilson era um entusiasta da universalização da Diplomacia do Dólar e, sem cancelar as dívidas inter-aliados, não tinha autoridade para exigir que os aliados reduzissem suas demandas de reparação financeira contra os derrotados, o que feria de morte lenta a ordem internacional criada em Versalhes. Neste sentido, o alerta de John Maynard Keynes (que acompanhou a delegação britânica à Conferência de Versalhes como representante do Tesouro) foi reafirmado ainda em 1919 no livro *As conseqüências econômicas da paz*. Keynes alegava que os Tratados de Versalhes eram um convite ao revanchismo (“*one of the most serious acts of political un wisdom for which our statesmen have ever been responsible*”) e impediam a recuperação econômica sustentada da Alemanha e, com ela, de toda a Europa, cabendo aos EUA o gesto magnânimo para estimular a prosperidade capaz de consolidar democracias pacíficas. Keynes percebia que o governo estadunidense só poderia cogitar o cancelamento de seus créditos de guerra se seus aliados europeus concordassem em eliminar exigências de reparação com a Alemanha; mas seus aliados europeus só relaxariam as reparações de guerra se suas dívidas com os EUA fossem canceladas. Seja como for, sem o cancelamento mútuo das dívidas e reparações de guerra, a economia mundial não recuperaria o crescimento sustentado, e um futuro de fome, revoluções e guerras poderia ser esperado a médio prazo, com ou sem participação estadunidense na Liga das Nações.²⁰

Na prática, as resistências estadunidenses à Liga das Nações, à redução de tarifas e dívidas de guerra inter-aliados deixaram Wall Street como praticamente o único pilar da ordem internacional defendida por Wilson em que os EUA participaram ativamente, sem que se duvidasse seriamente, no final da Grande Guerra, que Wall Street fosse capaz de reciclar os superávits estadunidenses a ponto de manter a economia mundial suficientemente abastecida de dólares. Mais tarde, ao longo da Segunda Guerra, alguns conselheiros de Franklin Delano Roosevelt (como Henry Morgenthau, Harry Dexter White, Dean Acheson e William Clayton) perceberam que o projeto Wilsoniano de difundir democracias não fôra acompanhado por qualquer esquema econômico de apoio à consolidação destas democracias, considerando que as reparações de guerra e a diplomacia financeira centralizada em torno à Wall Street (Lamont, Kemmerer, Dawes, Strong, Young, Baruch etc.) não forneciam base estável na qual assentar o crescimento sustentado da economia mundial, como Keynes já afirmara em 1919. De fato, sem mecanismos cooperativos para assegurar o crescimento econômico sustentado, a geração de empregos, a redução de desigualdades sociais e a integração política das populações aos regimes democráticos criados, o projeto de expansão das democracias de livre mercado, abertas a Wall Street e à Diplomacia do Dólar, não resistiu à sua primeira reversão financeira cíclica, em escala global, no final da década de 1920, e à crise econômica mundial que se seguiu.

²⁰ Nas palavras de Keynes: “...the financial problems which were about to exercise Europe could not be solved by greed. The possibility of their cure lay in magnanimity. Europe, if she is to survive her troubles, will need so much magnanimity from America, that she must herself practise it. It is useless for the Allies, hot from stripping Germany and one another, to turn for help to the United States to put the states of Europe, including Germany, on to their feet again. (...) In proposing a modification of the reparation terms, I have considered them so far only in relation to Germany. But fairness requires that so great a reduction in the amount should be accompanied by a readjustment of its apportionment between the Allies themselves...involves an appeal to the generosity of the United States... for the entire cancellation of inter-Ally... which I believe to be absolutely essential to the future prosperity of the world. (...) After the United States came into the war her financial assistance was lavish and unstinted, and without this assistance the Allies could never have won the war, quite apart from the decisive influence of the arrival of the American troops... But in speaking thus as we do of American financial assistance, we tacitly assume, and America, I believe, assumed it too when she gave the money, that it was not in the nature of an investment... For this reason the question of inter-Allied indebtedness is closely bound up with the intense popular feeling amongst the European Allies on the question of indemnities -- a feeling which is based, not on any reasonable calculation of what Germany can, in fact, pay, but on a well-founded appreciation of the unbearable financial situation in which these countries will find themselves unless she pays... If we have to be satisfied without full compensation from Germany, how bitter will be the protests against paying it to the United States (...) The existence of the great war debts is a menace to financial stability everywhere. There is no European country in which repudiation may not soon become an important political issue... We shall never be able to move again, unless we can free our limbs from these paper shackles. A general bonfire is so great a necessity that unless we can make of it an orderly and good-tempered affair in which no serious injustice is done to anyone, it will, when it comes at last, grow into a conflagration that may destroy much else as well... I see few signs of sudden or dramatic developments anywhere. Riots and revolutions there may be, but not such, at present, as to have fundamental significance...(but) There may, therefore, be ahead of us a long, silent process of semi-starvation, and of a gradual, steady lowering of the standards of life and comfort. The bankruptcy and decay of Europe, if we allow it to proceed, will affect everyone in the long run, but perhaps not in a way that is striking or immediate.” (The Economic Consequences of the Peace, caps. 5 e 7. Disponível em: <<http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/keynes/peace>>.

Deste modo, o projeto de difusão democrática e integração atlântica precisaria esperar para ser testado em conjunto com os novos mecanismos de cooperação monetária, financeira e cambial propostos pelas administrações Roosevelt e Churchill na Segunda Guerra Mundial. Antes disto, a globalização da Diplomacia do Dólar tornaria a oferta de liquidez internacional dependente de exportações de capitais instáveis desde Wall Street, produziria tendencialmente uma escassez de dólares que jogaria o mundo capitalista na maior depressão de sua história e, como a Midas, acabaria também empobrecendo o principal país credor da economia mundial. A este respeito, FDR teria uma visão aguda já em 1932, reconhecendo que a primeira tentativa de criar uma coalizão de Estados burgueses econômica e politicamente estáveis, sob liderança estadunidense, curvara-se sob o peso do protecionismo comercial e da reciclagem financeira privada, ou seja, a nada menos do que ao peso combinado da Câmara de Representantes e de Wall Street. De todo modo, sua visão, com algumas qualificações que exigiam que se controlasse não só os automatismos do equilíbrio de poder mas também os automatismos de mercado, e depois que se criasse uma comunidade de Estados democráticos protegida pelo arsenal estadunidense e unificada por inimigos mais ameaçadores, continuava em linhas gerais tributária dos projetos e da retórica Wilsoniana.²¹

²¹ No célebre discurso de campanha em Columbus, Ohio (20/08/1932), em que apresentou a essência do New Deal, FDR recorreu ao diálogo entre Alice e Humpty Dumpty para apontar a centralidade das políticas financeiras e comerciais estadunidenses para a crise mundial:

"...A puzzled, somewhat skeptical Alice asked the Republican leadership some simple questions:

"What if we produce a surplus?"

"Oh, we can sell it to foreign consumers."

"How can the foreigners pay for it?"

"Why, we will lend them the money."

"I see," said little Alice, "they will buy our surplus with our money. Of course, these foreigners will pay us back by selling us their goods?"

"Oh, not at all," said Humpty Dumpty. "We set up a high wall called the tariff."

"And," said Alice at last, "how will the foreigners pay off these loans?"

"That is easy," said Humpty Dumpty, "did you ever hear of a moratorium?..."

Disponível em: <<http://newdeal.feri.org/speeches/1932e.htm>>.