

COERÊNCIA, HARMONIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO:
UMA AGENDA INTERNACIONAL ¹

Clodoaldo Hugueneu Filho ²

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é tratar do problema da coerência (*coherence*) entre diferentes metas, objetivos e políticas, no plano internacional, e sua vinculação com a temática do desenvolvimento. A discussão sobre coerência é antiga mas, dada a complexidade dos temas que levanta, não tem conduzido a reformas no plano internacional. Mais recentemente, a discussão vem ganhando novos contornos com sua vinculação às metas do desenvolvimento do milênio (MDGs, em inglês) e ao consenso de Monterrey e com a tentativa de dar um mandato renovado ao ECOSOC – *Economic and Social Council* (Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas) – e à Assembléia Geral na área do desenvolvimento. O presente trabalho busca explorar algumas idéias sobre a estratégia internacional para o desenvolvimento e examinar suas inter-relações com a questão da coerência em suas diferentes facetas. Busca, também, examinar algumas repercussões, no plano institucional, da construção de uma agenda sobre desenvolvimento e coerência.

A primeira parte estará voltada para uma breve discussão do tema do desenvolvimento no plano internacional. A discussão estará centrada em duas visões antagônicas sobre integração à economia internacional: numa a economia global é vista como um obstáculo ao desenvolvimento e na outra o desenvolvimento depende da abertura e integração na economia mundial. A essas duas visões correspondem agendas muito diferentes para o tratamento da questão do desenvolvimento no plano internacional.

A segunda parte tentará explorar algumas das dimensões do tema da coerência: entre o interno e o internacional, entre políticas setoriais, como comércio e finanças, entre as políticas macroeconômicas a nível do G-7 e o crescimento da economia mundial.

A terceira parte procurará examinar as inter-relações entre desenvolvimento e coerência e seus impactos sobre uma agenda internacional para o desenvolvimento e expor algumas idéias sobre uma nova concepção de desenvolvimento nas relações internacionais baseada no conceito de coerência entre o interno e o externo.

Não se pretende neste texto mais do que levantar algumas idéias iniciais para debate e tentar construir um novo enfoque conceitual para a agenda para o desenvolvimento no plano internacional. O momento parece oportuno para um exercício dessa natureza, não só pelo renovado compromisso do Governo brasileiro com essa temática, nos planos interno e externo, como porque os acordos

¹ O artigo retrata opiniões pessoais e sua versão final foi concluída em 11/03/2004.

² Subsecretário-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos do MRE. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do RJ, e mestre em Ciências Econômicas pela Universidade do Chile.

alcançados com as metas para o Milênio e no consenso de Monterrey, aliados à fadiga crescente com os planos ortodoxos de estabilização e com a globalização desigual, parecem abrir um espaço para um exercício de reflexão que poderia levar à construção de um novo consenso internacional sobre o desenvolvimento e no qual o Brasil poderia exercer, como o fez nos anos 50 e 60, um papel importante.

O TEMA DO DESENVOLVIMENTO NO PLANO INTERNACIONAL

A discussão sobre desenvolvimento no plano internacional ganha força, no pós-guerra, a partir das teorias cepalinas sobre a deterioração secular dos termos de intercâmbio e o sistema centro-periferia. Esse movimento de reflexão encontra sua expressão diplomática na criação do G-77 e na convocatória da I UNCTAD e, posteriormente, na Nova Ordem Econômica Internacional. Nesse período, a preocupação central é com a necessidade de reforma das regras do sistema econômico internacional percebidas como um entrave ao desenvolvimento. Em outras palavras, a integração na economia internacional não favoreceria o desenvolvimento na ausência de mudanças na ordem econômica mundial (agenda para o desenvolvimento) e de mudanças internas nos países em desenvolvimento.

Deixando de lado os aspectos internos, apoiados, num primeiro momento, na industrialização substitutiva e depois nas reformas estruturais, o que se pretendia, no plano internacional, era a reforma completa das regras do sistema econômico internacional, como expresso nos princípios aprovados na I UNCTAD. A coerência entre as reformas internas e externas permitiria abrir caminho para o desenvolvimento, favorecendo a integração, em novas bases, dos países em desenvolvimento na economia mundial. Havia, portanto, uma sinergia entre o interno e o externo, baseada em uma agenda de reformas nos dois planos e em uma articulação política para levar à frente as reformas. No plano interno, essa articulação passava pelo Estado, planejador e nacionalista, pela burguesia nacional e pela participação, em bases adequadas, do capital estrangeiro. No plano externo, surgiu, a partir das articulações regionais, o G-77, como porta-voz das propostas de reforma da ordem internacional e interlocutor do mundo desenvolvido em questões econômicas. Faltava apenas criar um foro de debate e negociação, o que ocorreu com a convocatória da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento e sua posterior institucionalização. A CNUCED ou UNCTAD, em sua sigla inglesa, ao enfatizar a vinculação entre comércio e desenvolvimento era a expressão institucional da idéia de que eram os mecanismos do comércio, via deterioração secular dos termos de intercâmbio e a suposta igualdade entre os parceiros comerciais, expressa na cláusula de nação mais favorecida, princípio central do GATT, os principais obstáculos ao desenvolvimento. Embora as vertentes financeira e de serviços estivessem presentes nos debates, integrando um todo coerente nas propostas de reforma dos PEDs, a primazia do comércio era clara, como aliás expressa no “slogan”: “*trade, not aid*”.

Nos anos 50 e 60 havia, portanto, uma visão integrada e coerente do tema do desenvolvimento envolvendo suas vertentes interna e externa. À reforma interna das economias, com vistas a mudar seu perfil primário-exportador, deveria corresponder uma transformação nas regras do jogo econômico internacional que fizesse do comércio mundial um motor do desenvolvimento e que levasse a uma transferência de recursos dos países desenvolvidos para os em desenvolvimento. No plano

internacional, havia uma agenda clara que partia da fixação de novos princípios para as relações econômicas, com base no reconhecimento da necessidade de integrar a temática desenvolvimentista nas regras do comércio e das finanças, e que se desdobrava na discussão de medidas concretas que iam desde a criação de um sistema geral de preferências até esquemas de financiamento compensatório para compensar perdas de receitas na exportação de produtos primários.

A resposta nos planos interno e externo foi muito desigual. No plano interno, a industrialização substitutiva gerou, em alguns países, como o Brasil, com amplo mercado interno, uma real transformação do aparato produtivo e um crescimento acelerado do PIB, a taxas muito acima das observadas historicamente. Tal desenvolvimento, contudo, mostrou-se incapaz de garantir uma distribuição mais eqüitativa dos frutos do progresso técnico e terminou por gerar duas respostas antagônicas: uma agenda de reformas estruturais, logo abortada, e a instauração de regimes autoritários, como negação da agenda de reformas e caminho para a preservação da lógica concentradora do modelo.

No plano externo, a visão reformista profunda contida na plataforma inicial dos países em desenvolvimento, que consistia em integrar o conceito de desenvolvimento no cerne das obrigações do sistema de relações internacionais foi logo abandonada, por oposição dos países desenvolvidos. Em seu lugar, adotou-se um enfoque ad hoc baseado na adoção de medidas de tratamento especial e diferenciado, muitas delas ao arbítrio dos países desenvolvidos, como o SGP. Com esses desenvolvimentos, não só se perdeu a coerência entre o interno e o externo como, neste plano, perdeu-se a visão integrada da agenda para o desenvolvimento em favor de medidas parciais e específicas. Dito de outra forma, desapareceu a crítica sistêmica substituída por uma concepção de medidas graduais e específicas, com ganhos pontuais para os países em desenvolvimento. Já na II UNCTAD essa tendência era clara.

A primeira crise do petróleo e o período de turbulência que a ela se seguiu, culminando com a crise da dívida, foi a pá de cal na agenda para o desenvolvimento. Não só ficou claríssima a divisão dentro do mundo em desenvolvimento, que já se anunciava com a discussão de medidas específicas, como os países em desenvolvimento saíram enfraquecidos da crise. A inércia manteve sobre a mesa a agenda da nova ordem econômica internacional, e as conferências de comércio e desenvolvimento seguiram se realizando, mas a visão inicial da coerência entre as transformações no plano interno e externo se perdera.

À luz dos processos de ajuste dos países em desenvolvimento aos choques do petróleo e à crise da dívida surgiu uma nova visão da estratégia para o desenvolvimento, diametralmente oposta à anterior. As óbvias imperfeições e incoerências do modelo substitutivo, cuja sobrevida levou a respostas inadequadas à crise, aliadas ao debilitamento do Estado e ao fracasso da tentativa de reforma das relações econômicas internacionais, produziram um diagnóstico do subdesenvolvimento, não como falência do mercado, mas sim como resultado de políticas intervencionistas e de negação do mercado e de abertura e integração insuficientes na economia internacional.

No plano internacional, os poucos resultados das duas décadas de negociação na UNCTAD e o esvaziamento do ECOSOC e da temática econômico-social na ONU produziram uma fadiga

negociadora sobre a agenda para o desenvolvimento. O papel central do Fundo e do Banco Mundial no tratamento da questão da dívida e na montagem dos programas de ajuste, também conhecidos como estruturais, embora bem diferentes das reformas estruturais dos anos 60, levaram à aceitação, pelos países em desenvolvimento, do receituário do Consenso de Washington.

Como sempre acontece em momentos de crise financeira e de balanço de pagamentos o comércio foi subordinado às preocupações financeiras. O G-77 perdeu sua efetividade inicial, dividido em torno de interesses concretos (importadores e exportadores de petróleo, por exemplo) e pelo processo de crescente diferenciação entre os membros do grupo. As décadas de 80 e 90 foram de refluxo da agenda internacional para o desenvolvimento.

Se as décadas foram perdidas para muitos países do ponto de vista econômico e de progressos na agenda internacional para o desenvolvimento, elas não o foram de outras óticas. No plano da reflexão, o pensamento cepalino evoluiu para uma tentativa de integração das preocupações com abertura, eficiência e mercado e da necessidade de resgate da dívida social: crescimento com equidade. No plano regional, a restauração da democracia abriu novos espaços para se recolocar a questão social no centro da agenda e para promover processos de integração entre países em desenvolvimento, como o Mercosul. No plano internacional, as chamadas questões globais qualificaram o enfoque desenvolvimentista agregando-lhe questões como a da sustentabilidade do crescimento e de sua dimensão humana. Além disso, o crescimento das formas de articulação da sociedade civil introduziram novos atores no debate internacional sobre o desenvolvimento, que contribuíram para construir uma visão crítica da globalização e para uma renovada mobilização em torno de uma repartição mais eqüitativa da riqueza. Essa evolução se faz sentir, pelo menos no plano declaratório, nas cúpulas mundiais realizadas no período, na crítica às instituições de Bretton Woods e à OMC e na busca de uma nova arquitetura multilateral, como expressa nas propostas sobre governança global.

Por detrás dessas questões estão duas constatações centrais: a de que a superação do subdesenvolvimento segue sendo a questão global, por excelência, e a de que para obter resultados nessa luta faz falta criar uma nova governança global que possa dar um sentido mais positivo à globalização, controlando suas dimensões mais excludentes e negativas e assegurando maior coerência entre as distintas vertentes da economia global (comercial, financeira, tecnológica, etc.) e entre os planos interno e externo.

Nesse sentido, o debate sobre coerência teria como objetivo a superação do subdesenvolvimento e da miséria com a redução do hiato que separa os países desenvolvidos dos em desenvolvimento. Hoje é possível visualizar um mundo mais igualitário no espaço de uma geração. O potencial produtivo e o progresso tecnológico permitem transformar essa utopia em realidade, desde que haja uma crescente consciência da insustentabilidade da atual repartição internacional da riqueza e se consiga promover um consenso internacional em favor de uma nova agenda para o desenvolvimento, com suas vertentes interna e externa. Essa agenda estaria marcada por duas preocupações centrais: coerência nos diversos planos, entre as medidas internas e externas em prol do desenvolvimento, e harmonização das diferentes instâncias institucionais que se ocupam do tema no plano internacional, dentro de uma concepção renovada de governança global.

AS DIMENSÕES DA COERÊNCIA

Embora a linguagem possa ser mais moderna, o tema da coerência não é novo e está na base da questão das estratégias nacionais de desenvolvimento e de sua inter-relação com o entorno internacional. O tema tem a ver com as questões de vinculações (*backward and forward linkages*) e de externalidades (*positive and negative externalities*). Não se limita, contudo, a essas questões uma vez que comporta uma visão mais global e macro das inter-relações entre políticas e medidas nas distintas esferas dentro de uma visão holística de desenvolvimento (econômica, social, humana, ambiental, etc.). O artigo 1 da Carta da ONU ao definir os propósitos da Organização indica em seu inciso 4 que as Nações Unidas devem: “ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns”.

O aumento das inter-relações entre o externo e o interno ocorrido no pós-guerra, como resultado do avanço da globalização, dramatizou a importância do tema da harmonização de ações. Ao mesmo tempo, perdeu-se a inspiração inicial, que havia presidido à montagem do sistema multilateral, que criava instâncias para essa harmonização. A questão do desenvolvimento surge na cena internacional claramente como um tema de coerência: a falta de homogeneização do desenvolvimento a nível mundial, com o crescimento desigual entre os países produzindo uma separação cada vez maior entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, aliada a uma integração crescente das economias, via comércio e investimento, levou a mecanismos que estariam operando a nível da economia global para reproduzir esse modelo de desenvolvimento desigual e combinado. Dito em outras palavras, o desenvolvimento das forças produtivas a escala global tendia a gerar uma concentração crescente da riqueza e um hiato cada vez maior entre o centro e a periferia. A superação dessa situação dependia de medidas internas, uma vez que a responsabilidade pelo próprio desenvolvimento recai fundamentalmente sobre cada país, e de medidas no plano internacional em dois sentidos: em apoio aos esforços internos (transferência de recursos, abertura de mercados) e de correção do viés anti-desenvolvimentista do sistema internacional (medidas contra a deterioração dos preços dos produtos básicos, sistema geral de preferências, etc.). Buscava-se uma sinergia entre o interno e o externo que redundasse em uma inserção mais positiva dos países em desenvolvimento na economia mundial.

Dado que o livre jogo das forças do mercado tenderia a preservar o status quo do subdesenvolvimento ou, dito de outra forma, reproduzir o sistema centro-periferia de desenvolvimento desigual e combinado, os esforços de superação do subdesenvolvimento deveriam estar alicerçados em um papel importante para o Estado, no plano interno, via planejamento e suprimento das lacunas deixadas pelo setor privado, e para os Estados, no plano internacional, via concertação de ações que coadjuvassem os esforços internos de desenvolvimento. Os capítulos IX e X da Carta da ONU que tratam da cooperação econômica e social internacional e do Conselho Econômico e Social definem as inter-relações entre o interno e o externo (art. 55) nas várias facetas do desenvolvimento e criam uma instância capaz de coordenar essas ações (ECOSOC). A carta reconhece ademais a inter-relação entre estabilidade e bem estar (art. 55) e prevê também uma instância de harmonização das vertentes política e econômica (art. 65).

A coerência pretendida nunca chegou a tornar-se realidade, nem no plano interno, onde as imperfeições do processo de industrialização tenderam a aprofundar a heterogeneidade estrutural na ausência de reformas estruturais profundas que garantissem uma repartição mais equitativa dos frutos do progresso técnico, nem no plano internacional, onde as medidas adotadas sempre foram parciais e incompletas, não permitindo superar os entraves a uma inserção mais dinâmica dos países em desenvolvimento na economia mundial. Tampouco se avançou no sentido de uma harmonização entre o político e o econômico. As últimas tentativas de avançar nas duas agendas fracassaram: a da cooperação para o desenvolvimento através da nova ordem econômica internacional e a da harmonização através do conceito de segurança econômica coletiva.

A derrogação da livre convertibilidade, as crises do petróleo e da dívida e as respostas dadas a essas crises revelaram, de forma dramática, a falta de coerência entre as distintas políticas praticadas nos planos interno e externo. Uma das conseqüências, por exemplo, dessa falta de coerência é a gigantesca transferência de recursos dos países em desenvolvimento para os países desenvolvidos.

A resposta não veio pela via de uma tentativa de maior coerência através de uma ação coordenada no plano internacional. Na realidade, assiste-se, no período, a um debilitamento do multilateralismo e a uma rejeição aos temas do desenvolvimento na agenda internacional. A nova coerência deveria ser imposta pelo mercado e referendada pelos programas de ajuste e pelas reformas estruturais. A disciplina do mercado sempre estará presente, mas na medida em que não seja acompanhada por medidas de correção dos desequilíbrios do mercado ela tenderá a acentuar seu potencial destrutivo e concentrador. Como as agendas de modernização e abertura coincidiram com um momento de enfraquecimento, sem precedentes, dos aparatos estatais em muitos países em desenvolvimento e como o endividamento do setor público, era um dos problemas centrais a serem corrigidos, a redução do papel do Estado era parte da solução e a disciplina via mercado aparecia como a alternativa natural. No plano externo, a agenda estava orientada para abrir espaços para os avanços da globalização, através da abertura de mercados, mas, sobretudo, pela extensão do conceito de comércio a novas áreas, tanto em termos de acesso (serviços), como de regras, dentro da idéia de criar um “*level playing field*” onde a disciplina do mercado, com seus desequilíbrios em termos de poder, pudesse se estabelecer. A Rodada Uruguaí cumpriu com esses objetivos. No plano financeiro, a abertura dos mercados de capitais e as políticas de sobrevalorização cambial no contexto de programas de ajuste criaram novos focos de instabilidade. A disciplina pelo mercado veio através das crises financeiras e seus mecanismos de contágio e propagação, com os resultados destrutivos conhecidos.

Parece chegado o momento para repensar o tema do desenvolvimento, tanto do ponto de vista interno, como da ótica de uma nova agenda internacional para o desenvolvimento. Um ponto de partida poderia ser recolocar a questão da coerência e a questão da harmonização dos foros internacionais como elementos centrais desse exercício de reflexão.

Em geral, quando se aborda o tema da coerência se pensa em coordenação macroeconômica a nível do G-7 e nas tentativas, no mais das vezes só parcialmente bem sucedidas, de tentar algum tipo de articulação de políticas entre as grandes economias tendo como objetivo evitar um comportamento pró-cíclico em fases recessivas ou facilitar ajustes entre os três grandes, em particular, em termos de taxas de câmbio. A partir de Maastricht, do pacto de crescimento e emprego e da criação do euro o

tema de coordenação macro entre economias nacionais ganhou nova dimensão, embora, mesmo na Europa, as questões não resolvidas ainda sigam sendo importantes como, por exemplo, a questão da disciplina fiscal e do impulso ao crescimento. O próprio Mercosul realizou ensaios, não de coordenação, propriamente, mas de intercâmbio de informações e desenho de indicadores. Embora o tema da coordenação macro entre as economias do G-7 e entre os três grandes tenha importância, sobretudo em termos de manutenção do crescimento da economia mundial, e o tema da coordenação em áreas de integração suscite temas relevantes como o da moeda única, tanto uma como a outra experiência tem impacto limitado. No primeiro caso, pelos limites do exercício de coordenação, tanto em função de objetivos nacionais divergentes, como pela pouca abrangência do grupo numa economia globalizada. No segundo, pela singularidade da experiência européia, difícil de ser replicada.

Se a nível das grandes economias o tema da coerência pode ser colocado em termos de algumas questões centrais (manter o crescimento com estabilidade, evitar a sincronização em períodos de queda do crescimento, aprofundar a abertura de mercados), a introdução da dimensão do desenvolvimento colocaria também algumas questões prioritárias: a redução da brecha entre desenvolvidos e em desenvolvimento, a contribuição das economias em desenvolvimento para o crescimento global, sua participação nos processos decisórios centrais à integração dessas economias, de forma positiva, na economia mundial e a questão da volatilidade de fluxos de capital e das crises financeiras e as economias emergentes. Há uma clara confluência dessas agendas, em termos da manutenção de uma política de crescimento com estabilidade, a nível global, e de abertura de mercados e transferências líquidas de recursos para os países em desenvolvimento.

Haveria, portanto, condições de estabelecer uma agenda mínima de diálogo entre os dois grupos de países. Esse diálogo poderia dar-se a nível de instâncias informais (G-8 ampliado para temas de desenvolvimento) ou formais (reuniões do Fundo/Banco e sessões especiais do ECOSOC).

A essa dimensão mais global de coerência deveriam ser adicionadas outras que poderiam enriquecer o debate do tema e de sua inter-relação com o desenvolvimento. Uma seria a da inter-relação entre o interno e o externo que assumiu novas características com os avanços da globalização. A resposta dada a esse desafio pela via da abertura, da desregulamentação e da redução do papel do Estado não teve os resultados desejados. Parece necessário repensar essa relação em termos de seus dois componentes: as estratégias nacionais de desenvolvimento e a inserção na economia global. Da mesma forma que a política desenvolvimentista dos anos 50 e 60 no Brasil procurava, via substituição de importações e atração de capitais externos, modificar o perfil produtivo e a forma de inserção do país no comércio mundial, uma nova estratégia de desenvolvimento deve assumir a questão da estabilidade macroeconômica, buscar superar suas limitações ao crescimento e modificar o perfil produtivo do país em direção aos setores mais dinâmicos, que incorporam informação, tecnologia e criatividade. Por outro lado, uma estratégia dessa natureza para um país da dimensão e do nível de desenvolvimento do Brasil tem que incorporar uma inter-relação crescente com a economia mundial. Essa inter-relação será tanto mais positiva quanto a economia mundial estiver crescendo a taxas significativas, tiver mercados abertos e fluxos estáveis de capitais. Há, de novo, portanto, uma mutualidade de interesses entre a manutenção e o aprofundamento das estratégias de crescimento aberto, que incorporem a dimensão de crescente integração na economia internacional, e uma agenda

externa que abra espaços para as economias em desenvolvimento (agricultura, setores industriais tradicionais, movimentos de mão-de-obra) e assegure a transformação produtiva dessas economias rumo a setores mais dinâmicos, via fluxos financeiros estáveis e positivos e investimentos diretos.

Como o desenvolvimento é responsabilidade primordial de cada país a ausência de um cenário internacional favorável levará a ajustes internos de natureza compensatória, que muitas vezes sacrificarão o crescimento. Há, portanto, uma responsabilidade compartilhada entre o interno e o externo e um interesse comum em estratégias de desenvolvimento, com abertura e integração crescente na economia mundial, o que requer um entorno internacional que favoreça a execução dessas estratégias.

Outro aspecto importante da coerência é o que tem que ver com as várias dimensões do desenvolvimento: ambiental, econômico, social, cultural, etc. A falta de coerência entre essas instâncias tem sido patente, com o predomínio de uma ótica econômica de curto prazo que, levada a suas últimas conseqüências, seguramente garantirá que, a longo prazo, estaremos todos mortos. O restabelecimento de um maior equilíbrio entre as diferentes dimensões do desenvolvimento tem uma face interna, mas tem também uma projeção internacional de reformulação das estratégias de ajuste das economias, de promoção do desenvolvimento integral, de coordenação e governança global entre as organizações que se ocupam desses diferentes temas.

Seria igualmente importante, do ponto de vista de uma nova agenda internacional para o desenvolvimento, retomar certos temas ligados à coerência setorial, a partir de sua substância e de uma ótica institucional. Questões como o vínculo comércio-financeiras, abertura e desregulamentação da conta de capital e volatilidade e crises financeiras, progressos na liberalização em agricultura, indústria e serviços, as relações entre acordos comerciais e ambientais, o equilíbrio entre proteção à propriedade intelectual, promoção da pesquisa e desenvolvimento de tecnologia e questões relevantes de ordem pública como saúde, difusão do conhecimento e preservação da diversidade cultural, são alguns exemplos da necessidade da coerência setorial. São múltiplas as dimensões setoriais que poderiam ser exploradas a partir de uma ótica de desenvolvimento e coerência. A preservação de políticas distorcidas nos países desenvolvidos na área agrícola, para dar um exemplo, frustra os ganhos da liberalização, deprime os preços internacionais e inviabiliza o desenvolvimento de economias que dependem da exportação de um ou dois produtos agrícolas. Os ganhos com a liberalização ultrapassam de muito a ajuda oficial para o desenvolvimento. A discussão dessas questões requer um enfoque setorial e específico correto e uma visão de conjunto que permita estabelecer as necessárias inter-relações. Nesse sentido, faz falta combinar a discussão substantiva nas instâncias negociadoras, como a OMC, com o estabelecimento de instâncias institucionais, como o ECOSOC, que permitam estabelecer as necessárias vinculações entre essas questões.

Finalmente, valeria retomar o tema mais geral da coerência entre as instâncias política e econômica. Não há dúvida que a paz e a segurança internacionais ganhariam com um enfoque desenvolvimentista voltado para a superação da pobreza extrema e para a redução das desigualdades. No passado, o Brasil propugnou, sem êxito, por um conceito de segurança econômica coletiva. Mais recentemente, a França levantou a idéia de um Conselho de Segurança Econômico. Pareceria oportuno explorar alternativas que permitissem tornar operativo o artigo 65 da Carta da ONU, que reza: “O

Conselho Econômico e Social poderá fornecer informações ao Conselho de Segurança e, a pedido deste, prestar-lhe assistência.”

A essas dimensões, digamos, substantivas da coerência em termos de uma agenda positiva para o crescimento e o desenvolvimento, deve-se agregar a dimensão institucional, inspirada nos princípios da harmonização. O objetivo aqui não será propor uma substituição de instâncias decisórias como se pretendeu originalmente com a criação da UNCTAD em relação ao GATT. No campo de harmonização as medidas poderiam ser de três ordens:

- i) fortalecer os vínculos institucionais entre as várias instâncias que se ocupam de temas econômicos, dentro de uma ótica de desenvolvimento;
- ii) criar uma instância de revisão e de recomendação sobre a coerência e o desenvolvimento que permita identificar áreas e medidas de aprofundamento da coerência;
- iii) promover reformas institucionais que permitam contribuir para uma maior coerência em prol do desenvolvimento, quer pelo fortalecimento de certos elos débeis na cadeia institucional (criação de uma organização mundial para o meio ambiente), quer pela identificação de novas instâncias de debate e coordenação (Conselho de Segurança Econômica) ou pela vinculação entre as agendas econômica e política.

Uma agenda de harmonização desvinculada de uma agenda sobre coerência poderia, na verdade, produzir resultados opostos aos pretendidos (condicionalidades, subordinação do comercial ao financeiro). Por outro lado, a obtenção de progressos na agenda sobre coerência e desenvolvimento deve completar-se por uma agenda de harmonização que ofereça novas instâncias de deliberação que permitam ir aprofundando o debate sobre a agenda substantiva.

UMA NOVA AGENDA INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

A agenda tradicional para o desenvolvimento partia de uma clara distinção entre o interno (o desenvolvimento é responsabilidade primordial de cada país) e o externo (a economia internacional e as regras que a regem representam um entrave ao desenvolvimento). O maior grau de liberdade então existente no manejo de políticas internas de desenvolvimento, fruto de uma menor vinculação entre as economias, de uma participação restrita do mundo em desenvolvimento no mercado mundial e de uma regulação internacional muito menos abrangente e mais voltada para as relações Norte-Norte, tornava possível essa clara dicotomia interno-externo, com a concentração da agenda internacional para o desenvolvimento na reformulação das relações econômicas internacionais com vistas a fazer do comércio internacional (*trade not aid*) um motor de crescimento. Essa agenda tinha um caráter complementar aos esforços internos: se implementada, facilitaria tais esforços e promoveria um crescimento a taxas mais elevadas dos países em desenvolvimento, reduzindo as disparidades crescentes entre os países.

A agenda tinha, basicamente, um conteúdo redistributivo no sentido Norte-Sul combinando abertura preferencial de mercados (SGP), medidas de interferência nos preços relativos dos produtos de base (acordos por produtos) e transferência de recursos. A novidade do tema, a abrangência das reformas e a importância relativamente menor dos países em desenvolvimento, embora expressivos numericamente, determinaram as táticas usadas: arregimentação (criação do G-77), confrontação (oposição Norte-Sul) e criação de uma caixa de ressonância (UNCTAD) com o duplo objetivo de foro de debate e de negociação.

Promover um debate renovado sobre a agenda para o desenvolvimento no plano internacional exige recolocá-lo em novas bases do ponto de vista de seu conteúdo, de sua forma de implementação e de seus foros de discussão e negociação. Na realidade, o tema, apesar de suas vicissitudes ao longo das últimas décadas, não perdeu sua importância e atualidade. Muito pelo contrário, talvez sua relevância seja hoje maior do que nos anos 50, não só pelo crescimento da brecha entre desenvolvidos e em desenvolvimento, como pelos custos crescentes da globalização excludente, não só em termos econômicos e sociais, como pelas claras vinculações entre desenvolvimento e segurança. A cada dia se torna mais claro que não será possível preservar ilhas de prosperidade e estabilidade num mundo crescentemente desigual.

Por outro lado, o mundo em desenvolvimento passou por grandes transformações e hoje há uma diferenciação muito maior entre os países do que a existente no pós-guerra. Essa diferenciação foi, ao longo do tempo, refletindo-se na arregimentação dos PEDs em torno da agenda redistributiva e na capacidade dos países desenvolvidos para dividir o G-77 e resistir às mudanças.

Ao mesmo tempo as transformações na economia mundial e os progressos na globalização mudaram a inter-relação entre o interno e o externo, não só quantitativamente, com uma crescente interpenetração entre os dois campos, como qualitativamente, com a dimensão internacional jogando um papel cada vez mais determinante nas estratégias nacionais de desenvolvimento. Nesse contexto, a agenda global ganha importância frente à agenda redistributiva, sobretudo para países em desenvolvimento com economias mais sofisticadas e maior grau de inserção na economia global.

Em paralelo à globalização fortaleceram-se as tendências regionalizantes e seria impossível hoje pensar uma agenda internacional para o desenvolvimento que não tivesse um componente regional. Uma parte das respostas aos desafios do desenvolvimento, da estabilidade e da segurança deve ser buscada no fortalecimento de esquemas regionais de integração e de mecanismos políticos de diálogo e coordenação.

A partir das considerações acima, se poderia pensar em esboçar uma agenda internacional para o desenvolvimento com três vertentes: global, redistributiva e regional. A agenda global partiria da premissa de que num mundo crescentemente interdependente o crescimento da economia mundial, fundamental para as estratégias de desenvolvimento, não pode mais ser garantido por um pequeno grupo de países. Assim, um pacto global de crescimento, estabilidade e emprego deveria ser produto de um renovado diálogo Norte-Sul através do qual questões globais como o vínculo comércio-financeiras, o tema do financiamento do desenvolvimento, a prevenção e correção de crises financeiras, a volatilidade das taxas de câmbio, a liberalização do comércio agrícola, etc., seriam tratadas sob a ótica

da coerência e do desenvolvimento. Essa agenda global teria por objetivo permitir uma crescente integração dos países em desenvolvimento na economia mundial, em bases mais positivas, bem como sua ativa participação na discussão das questões globais no plano econômico. Como consequência, seriam preservados os ganhos das décadas recentes de ajuste, abertura e modernização. Por outro lado, na ausência de uma estratégia dessa natureza, cresceriam os custos da globalização excludente, tanto entre países, como dentro de cada país entre setores globalizados e setores atrasados, o que geraria crescente instabilidade reduziria o potencial de crescimento da economia mundial e levaria a retrocessos na globalização.

Essa agenda global deveria ser complementada por uma agenda redistributiva de cunho mais clássico, da qual constariam medidas do que se convencionou chamar de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento. Na realidade, essa agenda sempre teve um caráter subsidiário, pois ela redundava da falência em incorporar, ao tratamento da agenda global, uma ótica de desenvolvimento. Assim, por exemplo, se a liberalização na agricultura e nas indústrias tradicionais tivesse ocorrido “pari passu” com a liberalização nos setores que mais interessavam ao comércio entre países industrializados, os ganhos da liberalização teriam se repartido de forma mais equitativa tornando desnecessária a insistência em medidas de tratamento especial e diferenciado.

A crescente diferenciação entre países em desenvolvimento torna, contudo, importante manter uma agenda redistributiva a qual, no entanto, fará cada vez mais sentido para os países mais pobres do grupo. A cooperação Sul-Sul deve, aliás, permitir que países mais avançados deem tratamento especial e diferenciado aos demais países do grupo. O SGPC é, nesse sentido, um instrumento importante para permitir que essa questão seja tratada a nível dos próprios países do Sul. Quanto mais se avançar na agenda global, em termos de promoção dos interesses dos países em desenvolvimento e de preservação do crescimento, com estabilidade, da economia mundial, abrindo espaços para os países em desenvolvimento, mais se poderá progredir na redução do escopo e da abrangência geográfica da agenda redistributiva.

A dimensão regional deve também figurar, com destaque, numa agenda renovada para o desenvolvimento junto com a cooperação Sul-Sul. Nos últimos anos, proliferaram os esquemas de integração regional, com maior ou menor êxito, mas hoje seguramente a resposta aos desafios do desenvolvimento deve passar por um fortalecimento do regionalismo, tanto porque entre países de uma região ou sub-região se podem criar universos mais homogêneos onde países e empresas podem preparar-se para a competição global, como porque nos planos político, social e cultural a dimensão regional, alicerçada na proximidade geográfica e em laços históricos, é fundamental.

A agenda para o desenvolvimento teria assim medidas de cunho global com vistas a garantir o crescimento da economia internacional e a inserção dos países em desenvolvimento na globalização, sob uma ótica de coerência e desenvolvimento; medidas de cunho redistributivo com o objetivo de reduzir a diferenciação entre desenvolvidos e em desenvolvimento e, dentre estes, entre países mais e menos avançados; medidas de cunho regional para fortalecer os processos de integração como plataformas para a economia global e para criar instâncias de diálogo e coordenação.

Uma agenda dessa natureza teria que ser conduzida em vários planos: a agenda global dependeria de avanços nos distintos foros de diálogo e negociação (OMC, FMI, UNCTAD, OCDE) mas demandaria, para que tais avanços se concretizassem, de um mecanismo informal de diálogo entre desenvolvidos e em desenvolvimento. Além disso, a fim de garantir a coerência entre as diferentes instâncias poderia pensar-se em uma reunião especial do ECOSOC, tipo diálogo de alto nível, com a participação dos foros envolvidos onde, à luz das metas do milênio e do Consenso de Monterrey, fosse examinada a sinergia entre as várias instâncias.

No caso da agenda redistributiva, além das discussões em cada foro, se poderia aspirar a progressos nas vertentes Sul-Sul e regional. No plano regional, se poderia pensar em um esquema de cooperação entre as Comissões Econômicas regionais sobre troca de experiências sobre processos de integração e concertação. No plano global, seria importante utilizar o potencial do SGPC para transformá-lo num efetivo mecanismo de promoção do comércio Sul-Sul e de tratamento especial para os países de menor desenvolvimento relativo.

Essas idéias ganhariam impulso caso se pudessem utilizar algumas instâncias criadas recentemente (G-3, G-20) para, juntamente com os capítulos dos 77 em Genebra e Nova Iorque, promover uma mobilização inicial.

Não é possível hoje pensar em vestir com uma nova roupagem a agenda para o desenvolvimento utilizando as táticas do passado: arregimentação, confrontação, caixa de ressonância e, finalmente, negociação. No entanto, os problemas seguem vigentes e só serão equacionados através de um fortalecimento do multilateralismo. Nesse contexto, é importante salientar que, à diferença dos anos 50 e 60, os países em desenvolvimento contam com fortes aliados na sociedade civil e nas organizações não-governamentais. Na medida em que, como já vem ocorrendo, possam se fortalecer os mecanismos de articulação tipo Foro Social, e encontrar um espaço de diálogo regular entre governos e ONGs a nova agenda para o desenvolvimento poderá prosperar. Esse debate vem produzindo resultados importantes em termos de crítica da globalização e do chamado Consenso de Washington. Os passos seguintes devem dirigir-se, como aliás já vem ocorrendo, à formulação e defesa de propostas concretas que poderiam dar conteúdo a essa agenda renovada e contar com o necessário respaldo para produzir resultados concretos. Em paralelo, se caminharia no sentido de uma maior harmonização, no plano internacional, entre as diferentes instâncias envolvidas nesse debate.

Em última instância, o único princípio que pode embasar uma agenda dessa natureza e possibilitar progressos é o de um “*enlightened self-interest*”. Na medida em que os custos da globalização excludente se tornem cada vez mais pesados, que o grau de desperdício e irracionalismo, como conseqüência da falta de coerência entre o interno e o externo em suas várias dimensões, fique cada vez mais patente, será possível talvez ir formando novas alianças que permitam resgatar respostas adequadas, no plano internacional, ao desenvolvimento.

Nesse contexto, talvez se possa recuperar uma visão integrada do interno e do externo na qual estratégias nacionais de desenvolvimento possam ser construídas de uma forma democrática e participativa e tenham, na crescente integração com a economia globalizada, um de seus elementos centrais.

