

## Comércio internacional, finanças e crescimento: uma nota sobre a contribuição da UNCTAD

---

*Antonio Carlos Macedo e Silva*

A cada ano, em meados do segundo semestre, colhe-se a safra maior de relatórios e manifestações de toda espécie sobre a economia global. Não por acaso, o fenômeno ocorre nas vizinhanças do encontro, em Washington, entre FMI e Banco Mundial (no qual, evidentemente, o G-7 da ocasião comparece com destaque). Instituições multilaterais, *think-tanks*, *lobbies* e órgãos da imprensa; balanços do ano em curso, propostas para as questões relevantes, palpites e previsões quanto às perspectivas futuras: ruidosamente, o mundo pensa-se a si próprio.

A recorrência do fenômeno não é o único fator a determinar certa monotonia. Ainda que as vozes sejam muitas, cada uma delas em essência repete, na forma e no conteúdo, suas intervenções passadas. O FMI e o Banco Mundial hão de congratular-se a si próprios, e um ao outro<sup>1</sup>; na prestação de contas aos quotistas, afirmarão sempre terem feito o melhor possível nas circunstâncias vigentes. O BIS manterá a compostura que se espera de banqueiros. Em seus *surveys* anuais, o *Financial Times* será circunspecto, enquanto o *Economist* preservará o monopólio da mescla peculiar entre conservadorismo e *wit* britânico. Mas, para além do estilo e das idiosincrasias próprios a cada instituição, a monotonia é reforçada pelo fato de que, afinal, essas vozes harmonizam-se para compor o arco estreito das opiniões hegemônicas.

Uma instituição, porém, desafina o coro dos contentes. Faz isso sistemática e teimosamente, a despeito da quase total indiferença com que é recebida sua contribuição. Trata-se da UNCTAD, que, também em meados do segundo semestre, divulga seu *Trade and Development Report* (TDR).

O objetivo deste texto é resenhar o TDR-99, mostrando brevemente como se insere no esforço de pesquisa e reflexão que a UNCTAD tem desenvolvido acerca da ordem econômica internacional. Pretende-se, com brevidade, indicar que, com esse relatório, a UNCTAD como que conclui um painel abrangente dessa ordem; tal painel é também a base para uma escalada de suas críticas e para a reivindicação das bandeiras originais da instituição.

~~~~~

A respeito do FMI e do Banco Mundial, pode-se encontrar uma infinidade de teses, livros e artigos. Há trabalhos de todos os tipos: em tons ora críticos, ora laudatórios, discutem-se a origem e a evolução, a institucionalidade, a tomada de decisões, a intervenção em conjunturas específicas. De fato, é razoável que assim ocorra: estas duas instituições têm se mostrado, ao menos num certo sentido, “eficientes”: são *think-tanks* responsáveis pela coleta e interpretação de grande massa de dados; são fóruns em que políticas são, se não definidas,<sup>2</sup> ao menos sacramentadas; e são também instrumentos mediante os quais a execução dessas políticas – macro ou microeconômicas – vem a ser imposta aos países necessitados de seus recursos. Tal “eficiência”, por outro lado, nada mais é do que a contrapartida do caráter “aristocrático” dessas instituições, constitutivamente assimétricas: os países ricos concentram as quotas e portanto os votos, podendo deliberar, sem maiores constrangimentos, sobre as políticas a serem adotadas.

---

(1) Possivelmente o ano de 1999 virá a ser considerado uma anomalia: um ponto S (“S” de Stiglitz...) completamente fora da curva.

(2) Vide, a respeito, as múltiplas menções, nos últimos anos, mesmo na imprensa conservadora, ao papel do Tesouro norte-americano na determinação das políticas do FMI.

A UNCTAD, por seu turno, é uma instituição que, sendo parte da ONU e multilateral como o FMI e o Banco Mundial, apresenta como particularidade o caráter democrático: os atuais 188 países-membros têm igual participação, independentemente de seu peso econômico relativo.<sup>3</sup> Sendo assim, não poderia ela aspirar à “eficiência” facultada pela concentração do poder político nas mãos dos detentores do poder econômico. E isso mesmo que seu mandato incluísse atribuições executivas de relevo, o que não é o caso. Os países desenvolvidos, como é sabido, tendo resistido inicialmente à própria criação da UNCTAD em 1964, lutaram por mais de duas décadas para conter as iniciativas, lideradas pelo Grupo dos 77, no sentido de convertê-la em fórum privilegiado para a negociação da chamada Nova Ordem Econômica Internacional.<sup>4</sup> A partir da desarticulação do bloco dos países em desenvolvimento, em meados dos anos 80, a UNCTAD passa a operar, fundamentalmente, como órgão de pesquisa e assessoria.<sup>5</sup> O que não é pouco: afinal, ela mantém-se como um dos poucos *think-tanks* – e talvez a única instituição multilateral de caráter global – a sustentar uma reflexão abrangente sobre o problema do desenvolvimento, rigorosamente nos moldes da tradição keynesiana e estruturalista que a marca desde sua origem.

~~~~~

Os relatórios da UNCTAD, de forma geral, compõem-se de duas partes básicas. De um lado, há a habitual análise da conjuntura econômica recente; desse ponto de vista, existe uma perceptível diferença na fundamentação teórica, mas não nos objetivos, em relação a relatórios de outras instituições. De outro, e ocupando a maior parte do texto, há uma ou duas seções contendo discussões de mais fôlego. Enquanto a análise da conjuntura revela a influência do pensamento keynesiano, esta segunda parte, até mesmo pela própria amplitude dos temas discutidos, lança mão de um instrumental muito mais amplo, pertinente ao campo da teoria do desenvolvimento. É aqui que a instituição explicita, de forma mais clara, sua contribuição para um “sistema de economia política” bastante próximo daquele originariamente desenvolvido no âmbito da CEPAL. Se, como lembra Bielschowsky (1998), os sistemas de economia política são organizados em torno a princípios normativos, aqueles mais característicos da UNCTAD parecem ser os seguintes:

- a integração dos países em desenvolvimento à economia internacional é em si desejável, desde que atenda a uma série de requisitos:<sup>6</sup>
  - deve ocorrer fundamentalmente por meio do comércio internacional,<sup>7</sup> e não mediante fluxos de capital, sejam eles investimentos diretos, de porta-fólio ou empréstimos;<sup>8</sup>
  - a integração comercial deve ser negociada de forma a garantir aos países em desenvolvimento acesso preferencial aos mercados dos países desenvolvidos;
  - o escopo e o ritmo dessa integração devem ser administrados por medidas de política econômica definidas no âmbito de cada país em desenvolvimento;
  - os objetivos de convergência em relação ao nível de renda dos países desenvolvidos não são garantidos automaticamente pela operação dos mercados; como regra geral, não é possível prescindir da intervenção estatal sobre os mercados.<sup>9</sup>

---

(3) De fato, o caráter democrático é ainda mais preponderante do que no caso da Assembléia das Nações Unidas, em relação à qual os componentes do Conselho de Segurança detêm poder de veto.

(4) Para uma história da UNCTAD ver, por exemplo, Spero (1997) e Van der Wee (1986).

(5) E um órgão cuja legitimidade, assim como de outras agências da ONU, é freqüentemente colocada em questão por instâncias do Estado norte-americano. Ver, por exemplo, *The Economist* (1996a).

(6) Essas condições são necessárias a que a integração econômica efetivamente opere como instrumento para a obtenção da convergência entre os níveis de vida dos países do “Sul” e do “Norte”.

(7) Ver Prebisch (1964).

(8) Nesse sentido, a consigna *market access, not hot money*, como pede o TDR-99, atualiza o *slogan* dos anos 60 (*trade, not aid*).

(9) O sistema de economia política da UNCTAD, francamente favorável à adoção de políticas industriais, evidentemente vai além da visão keynesiana de administração da demanda agregada.

Tais princípios orientam a escolha dos temas e o enfoque dos estudos apresentados nos relatórios. Nos últimos anos, constata-se a presença de algumas vertentes principais (ver Quadro ao final do texto). Não é surpreendente que uma delas seja o acompanhamento das negociações em torno ao comércio internacional e dos resultados dos processos de liberalização comercial. Uma segunda vertente diz respeito a questões ligadas às finanças (financiamento e poupança, liberalização financeira, crises financeiras...). E uma outra linha de pesquisa consiste na análise de grupos de países, segundo um corte regional ou econômico; aqui, chama a atenção a ênfase na experiência do Leste-Asiático, retomada em várias edições, sem dúvida por representar, na visão da UNCTAD e de muitos heterodoxos, um desvio significativo (ao menos até recentemente) em relação às propostas ortodoxas para os países em desenvolvimento, e possivelmente um modelo para estes.<sup>10</sup>

Uma descrição circunstanciada das várias contribuições da UNCTAD a respeito desses temas fugiria ao escopo desta resenha.<sup>11</sup> Entretanto, até mesmo para situar adequadamente as contribuições do TDR-99, é conveniente recuperar alguns dos traços mais marcantes da visão da UNCTAD quanto às características fundamentais da economia contemporânea.

Ao longo das várias edições do TDR, é apresentada uma visão bastante abrangente do cenário econômico global, sem limitar-se àqueles temas de interesse direto dos países em desenvolvimento. Isso, a meu ver, não se deve apenas ao fato de que, dada a crescente interdependência entre os países, se torne cada vez mais difícil empreender uma análise de caráter parcial. Afora isso, não se deve esquecer que, devido ao próprio isolamento da instituição, acima referido, cabe a ela o ônus de articular um discurso alternativo ao hegemônico; deve responder, ponto por ponto, a um interlocutor onipresente, cujo discurso articula-se por si próprio, como que sem esforço, beneficiando-se de imensas economias de escala possibilitadas pela rede de instituições de ensino e pesquisa hegemônicas pela visão liberal. A UNCTAD, na medida em que busque conferir a sua retórica um mínimo de penetração, deve procurar demonstrar o interesse comum ao “Norte” e ao “Sul” em empreender certas reformas estruturais e correções da política econômica.

Para a UNCTAD – como, de resto, para muitos outros analistas – o “período pós-Bretton Woods” é caracterizado, fundamentalmente, pela liberalização financeira global. Na visão liberal, tal fato simplesmente restitui ao capitalismo algo que lhe é de direito, e que lhe fora indevidamente subtraído, primeiro pela instabilidade política no período entre-guerras, e depois pelo ativismo de corte keynesiano, predominante ao final da Segunda Guerra. A UNCTAD, por seu turno, filia-se ao conjunto de tradições heterodoxas (das quais a keynesiana é somente um exemplo) para as quais a constituição de uma ordem econômica integralmente liberal, em particular abrangendo a esfera financeira, representa uma anomalia histórica, pois tende a gerar forte instabilidade econômica e política.

De fato, a liberalização financeira está intimamente ligada, para a UNCTAD, a dois fenômenos recorrentes no cenário recente. De um lado, o aumento do desemprego estrutural (estudado na parte III do TDR-95). De outro, o agravamento da frequência e da intensidade das crises financeiras (objeto do TDR-98).

As políticas adotadas pelos países desenvolvidos após o segundo choque do petróleo produziram, como era esperado, recessão e desemprego. Não se previa, porém, que a posterior retomada do crescimento se daria simultaneamente a um aumento do desemprego estrutural na maioria esmagadora desses países. Em contraposição às explicações fundadas nas rigidezes do mercado de trabalho ou mesmo na trajetória do progresso técnico, a UNCTAD explora a hipótese de

---

(10) Ver, particularmente, o TDR-1996 que, por sinal, suscitou uma das raríssimas menções – e, no caso, uma preocupada crítica – do *Economist* (1996b) aos trabalhos da instituição.

(11) Mas não seria de modo algum irrelevante: a história da UNCTAD durante os anos de hegemonia neoliberal, salvo melhor juízo, ainda está por ser escrita.

histerese de baixo crescimento e alto desemprego, explicada pela interação entre flexibilização cambial, liberalização financeira e revolução conservadora nas políticas econômicas. A liberalização financeira implica tanto a manutenção das taxas reais de juros em níveis próximos aos patamares historicamente elevados atingidos após 1979, quanto um aumento da instabilidade nos preços de ativos financeiros, nas taxas de câmbio e nas próprias taxas de juros. Maior instabilidade implica maior risco, e maior risco implica aumento do diferencial entre taxas curtas e longas – tudo concorre para deprimir o investimento. A retomada do crescimento, então, dá-se com taxas de investimento relativamente baixas, a despeito da recuperação dos lucros.<sup>12</sup> O lento crescimento do produto potencial gera uma escassez relativa de capital: a capacidade produtiva existente é insuficiente para garantir o pleno-emprego. Investimento e crescimento relativamente baixos perpetuam-se em círculo vicioso.<sup>13</sup>

A mesma liberalização financeira explica o surgimento de um padrão típico de crises financeiras “pós-Bretton Woods”, cujos traços gerais podem ser identificados em eventos aparentemente tão distintos quanto o desastre do Cone Sul, a crise da dívida latino-americana, a crise bancária e imobiliária norte-americana, o ataque especulativo contra o sistema monetário europeu e a crise do Leste-Asiático. Desregulamentação financeira e liberalização da conta de capital são as causas habituais, seguidas das habituais conseqüências: no norte, crises cambiais ou bancárias; no sul, bancárias e cambiais.<sup>14</sup>

São poucas as possibilidades de pleno-emprego em um só país. O resgate das políticas fiscal e monetária como instrumentos de crescimento requer a adoção de medidas – de âmbito global – que reduzam a instabilidade decorrente dos fluxos de capital. O crescimento requer coordenação, para viabilizar políticas de controle dos fluxos de capital e para induzir uma certa sincronização dos estímulos expansionistas; requer, noutros termos, uma *raising all boats strategy*, a qual também deve contemplar a adoção de medidas direcionadas aos países em desenvolvimento.

A reconstituição dos requisitos para um crescimento consistente com o pleno-emprego, evidentemente, é do mais alto interesse também dos países em desenvolvimento – até mesmo porque, como salienta o TDR-97, a tão almejada convergência entre as nações parece ter como condição *necessária* um ritmo acelerado de crescimento da economia global. Lamentavelmente, porém, tal condição – mesmo quando verificada, como nunca antes, durante a chamada era de ouro de Bretton Woods – mostrou-se muito longe de ser suficiente. Esta constatação fornece à UNCTAD o mote para uma retomada da herança estruturalista de reflexão acerca do desenvolvimento.

~~~~~

O TDR-99 distingue-se da maior parte dos relatórios publicados a partir de 1989 pela abrangência de sua temática. Nesse sentido, pode ser visto como um desdobramento do esforço empreendido no TDR-97: em ambos, procura-se avaliar a performance do *conjunto* dos países em desenvolvimento.

---

(12) O nexo lucros/investimento é um dos temas teóricos de grande interesse abordados pela UNCTAD. Um outro, a ser comentado mais adiante, é o nexo exportações/investimento, de importância central na argumentação acerca do papel do comércio exterior para os países em desenvolvimento.

(13) Há, na argumentação da UNCTAD, uma lacuna a ser preenchida. Não por acaso, trata-se de tema que ainda hoje suscita forte polêmica, e que vem a ser o caráter da longa – e solitária, no que tange aos países desenvolvidos – expansão econômica dos Estados Unidos. Não é necessário aderir à tese mais otimista de que se constitui uma “nova economia” para considerar digna de exame a hipótese de que, nos Estados Unidos, o círculo vicioso tenha sido rompido. Além disso, não é evidente que as baixas taxas de desemprego ali observadas sejam apenas uma forma específica de “desemprego disfarçado”, como sugere o TDR-95.

(14) A argumentação original, evidentemente, é muito mais rica. Além dos relatórios originais, vale a pena consultar os muitos *Unctad Discussion Papers* (particularmente os trabalhos de Ylmar Akyüz) a respeito da questão da liberalização financeira.

“Globalização, distribuição e crescimento” é o tema de 1997. Dois anos depois, a ênfase recai sobre “comércio, financiamento e crescimento”. O escopo semelhante permite que as duas edições sejam lidas como um único texto – como um esforço de síntese da visão da UNCTAD e uma aproximação progressiva à questão do desenvolvimento. Porque, sim, há uma questão do desenvolvimento, e que consiste, em essência, no fato de que este, ao contrário do previsto nas teorias tradicionais do crescimento econômico, está longe de ser um resultado necessário da operação dos mercados; nas mais variadas circunstâncias atravessadas pelo capitalismo, das suas origens até hoje, a convergência beneficiou um número extremamente restrito de países. Assim é que, no relatório de 1997, convida-se o leitor a examinar a proposição “desconfortável” segundo a qual “não há lei econômica que faça com que as economias em desenvolvimento convirjam automaticamente para os níveis de renda dos países desenvolvidos” (...) (p. vii).<sup>15</sup>

Para fundamentar esta tese, o TDR-97 desvela uma perspectiva historicamente ampla, examinando os vários indicadores de convergência (ou divergência) a partir de 1870. Não há nenhuma ousadia no procedimento em si mesmo, de vez que, na literatura econômica recente suscitada pelo fenômeno da globalização, análises históricas de longo prazo, comparando grande número de países, têm sido muito freqüentes. E mais, em boa parte dos casos, os autores – independentemente de suas distintas visões teóricas – têm estado acordes em questionar as interpretações mais deslumbradas acerca do caráter supostamente inusitado das tendências recentes à dita globalização. Assinalam que, pelo contrário, de vários pontos de vista, a economia contemporânea apenas reconstitui uma situação de interdependência semelhante àquela existente no período 1870/1913. Procuram, com base no estudo desse período, encontrar pistas para a compreensão das tendências contemporâneas. Aqui, porém, encerra-se o consenso.

A análise dos dados, apresentada no TDR-97, mostra que, no período, tomando-se o mundo como um todo, revela-se um claro movimento no sentido da divergência. Há, sim, exemplos notáveis de convergência, como na Europa Ocidental e, evidentemente, nos Estados Unidos. Mas são raros, e a lição por eles ensinada não é propriamente a da convergência como a recompensa que as leis naturais concedem à austeridade e ao Estado mínimo.

O cenário não é substancialmente distinto no período que se estende entre 1950 e 1990. A despeito do crescente econômico até 1973 – este, de fato, absolutamente inusitado – os exemplos de convergência, ainda que dramáticos, são ainda pouco numerosos. Há convergência, novamente, na Europa Ocidental e no Japão, particularmente durante os anos 50, marcados pelas circunstâncias peculiares da reconstrução. Para além disso, destaca-se a primeira leva de tigres asiáticos. De resto, aumenta a divergência global, medida pela renda, pela produtividade, pelo salário real. Cresce assim a distância entre Norte e Sul,<sup>16</sup> como também a dispersão entre os próprios países em desenvolvimento.

A lição, há muito identificada pela UNCTAD, é a do sucesso de uma “orientação para fora”, como a praticada no Japão, na Coreia e em Taiwan, que absolutamente não se confunde com a idéia liberal de abertura, mas inclui política industrial vinculada a metas de competitividade, promoção de exportações acompanhada de proteção à indústria nascente, incentivo à absorção de tecnologia e ao *upgrading* industrial, entre outras características. (Caberá ao TDR-98, como mencionado acima, assimilar a crise recente no Leste-Asiático ao padrão geral das crises pós-Bretton Woods, descartando a interpretação que nela enxerga também a derrocada do “modelo asiático”).

---

(15) Uma segunda *awkward truth*, no dizer da UNCTAD, é a de que, dentro de cada país, “crescimento e desenvolvimento não trazem automaticamente uma redução na desigualdade”.

(16) O Banco Mundial, em seu *World Development Report* de 1999, também reconhece que “os países ricos vêm crescendo mais rapidamente do que os pobres desde a revolução industrial” (p. 14).

A perspectiva de longo prazo adotada em parte do TDR-97, e acima sumariamente descrita,<sup>17</sup> tece o pano de fundo da análise proposta em 1999. Trata-se, então, de apresentar um balanço da experiência dos países em desenvolvimento durante os anos 90, caracterizados pela disseminação e aprofundamento dos processos de liberalização comercial e financeira. O objetivo do balanço é, como de hábito, servir de base à elaboração de perspectivas e fundamentar propostas relativas à política econômica e a itens na pauta das negociações internacionais.

As primeiras más novas dizem respeito ao comércio exterior. Num exercício conceitualmente simples, mas de resultados eloqüentes (p. 78), demonstra-se que, nos anos 90, para o conjunto dos países em desenvolvimento, com exclusão da China,<sup>18</sup> o crescimento mantém-se muito aquém do verificado nos anos 70 (quase dois pontos percentuais ao ano), enquanto o superávit comercial converte-se em déficit, numa alteração de quase três pontos do PIB. A exclusão de um segundo grupo peculiar, o dos exportadores de petróleo, produz uma trajetória na qual, mantendo-se o déficit comercial em relação ao PIB, o crescimento piora novamente (embora menos do que para o conjunto anterior). A trajetória dos países em desenvolvimento não-exportadores de petróleo da América Latina e da Ásia pode ser descrita aproximadamente nos mesmos termos.<sup>19</sup> Nos extremos, estão a China, com aumento estupendo no crescimento e queda no déficit comercial, e a África subsaariana – numa trajetória quase linear de queda no crescimento e aumento do déficit comercial, dos anos 70 em diante.<sup>20</sup>

Para a UNCTAD, as explicações do fenômeno devem ser buscadas no comportamento dos termos de troca e na própria liberalização comercial. Para países em desenvolvimento não-exportadores de petróleo, os termos de troca pioram à taxa de 1,5% a.a. desde o início dos anos 80. O movimento, interrompido no período 1989/96, recomeça após a crise asiática. Dá indícios de possuir caráter secular e, embora afete principalmente os países menos desenvolvidos, não deixa de prejudicar também a países exportadores de manufaturas (as razões dessa deterioração são essencialmente as mesmas já apontadas há muito pela CEPAL).

A liberalização comercial é analisada com base nas experiências de quinze países, igualmente distribuídos entre América Latina, Ásia e África. Estuda-se o comportamento do crescimento de exportações e importações, bem como da taxa real de câmbio, nos dois primeiros anos após a liberalização e nos dez anos subsequentes. Só há cinco países nos quais, ao longo desse segundo período, o crescimento das exportações alcança ou supera o das importações. Em muitos casos, a liberalização comercial dá-se no bojo de um *new populist mix* (arranjado pelos mesmos críticos do desenvolvimentismo), que busca fazer das importações de bens de consumo um fator de alívio de tensões sociais, como as decorrentes de processos de estabilização). O pacote completo incluía abertura aos fluxos de capital e valorização cambial, na maior parte dos casos coroado por um *grand finale* composto de déficits comerciais, reversão dos fluxos de capital e contração econômica.

No *front* dos fluxos de capital, as notícias não são muito melhores. A análise começa por desmistificar a visão dos anos 90 como um período de inédita fartura. Há, inquestionavelmente, recuperação dos fluxos de capital para países em desenvolvimento, em relação aos anos 80; os

---

(17) Deixo de lado outros pontos de grande interesse como, por exemplo, a discussão acerca dos nexos entre distribuição funcional e pessoal da renda, e entre distribuição funcional e acumulação.

(18) Cujo peso e trajetória peculiar fazem com que mereça um tratamento à parte.

(19) Guardadas certas diferenças: a queda no crescimento latino-americano é muito maior do que aquela dos não-exportadores de petróleo asiáticos (sempre excluindo a China); vale ressaltar que estes últimos formam o único grupamento a apresentar (ainda) maior crescimento nos anos 80 do que nos anos 70...

(20) Um exercício semelhante, individualizando os países, mostra, por exemplo, que, dos chamados Baker-15 dos anos 80 (formado pelos países mais endividados), somente um país (a Nigéria) obtém melhora do balanço comercial e no crescimento na comparação 1989-96/1982-88, e somente o Brasil apresenta simultaneamente crescimento menor e piora nas contas comerciais...

influxos e as transferências líquidas<sup>21</sup> crescem (essas últimas haviam sido negativas entre 1983/89), mas para atingir nível apenas ligeiramente superior (em relação ao PIB) àquele verificado no período 1975/82. Todavia, a avaliação do significado desse movimento requer que, dos influxos líquidos, deduzam-se as “transações financeiras compensatórias”: compras líquidas de ativos no exterior por residentes, saídas ilegais e acumulação de reservas. Nos anos 90, a liberalização financeira permite o aumento do primeiro item (sem que ele substitua completamente as saídas ilegais), ao mesmo tempo em que exige dos países em desenvolvimento a acumulação de reservas muito superiores às aquelas determinadas pelas regras de bolso tradicionais. Assim é que, para um conjunto de 15 economias emergentes, o volume dessas transações compensatórias sobe de menos de 30% dos influxos líquidos nos anos 80 para 50% nos anos 90. O resíduo é a contribuição líquida dos movimentos de capitais ao financiamento da conta corrente: somente 50 centavos por dólar, contra 72 centavos na década anterior.

O caráter desfavorável dessas mudanças mostra-se ainda mais grave quando se tem em conta o papel dos fluxos de curto prazo (que incluem o investimento de porta-fólio). A despeito do enorme crescimento em seu volume bruto, sua contribuição ao financiamento da conta corrente é particularmente pequeno: no período 1990/97, mais de 55% do influxo são absorvidos por saídas de capital, igualmente de curto prazo, possibilitando a residentes a implementação de estratégias de diversificação de porta-fólio de interesse social no mínimo duvidoso; por outro lado em períodos de crise, os não-residentes vendem seus ativos nos países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que os residentes, desesperadamente, buscam comprar ainda mais ativos no exterior...

Em relação ao investimento direto, por fim, o relatório salienta sua concentração em uns poucos países, em aquisições de empresas (excluída a China, 72% do investimento direto cumulativo entre 1992 e 1997) e em setores *non-tradable*. As implicações problemáticas desse perfil, antes de mais nada no que tange às contas externas, têm sido aludidas à saciedade no debate econômico brasileiro.

Este é o balanço, pouco animador. Já as perspectivas... são extremamente desfavoráveis para o mundo em desenvolvimento tomado em conjunto, *a menos que haja reformas estruturais nos planos do comércio e das finanças internacionais*. É necessário, de um lado, criar as condições para o aumento das taxas de crescimento da economia global. De outro, as reformas são condição para que esse crescimento possa acomodar um amplo movimento de convergência por parte dos países em desenvolvimento.

Como visto acima, uma das principais teses da UNCTAD é a que vê como um instrumento indispensável à convergência a integração *nacionalmente administrada* à economia internacional, mas fundamentalmente pela via do comércio, e não dos fluxos privados de capital.

A primazia do comércio internacional como mecanismo de integração não se deve apenas – e tampouco fundamentalmente – aos presumíveis efeitos daquele sobre a alocação estática de recursos, e sim aos efeitos em termos de geração líquida de renda e de emprego, de aceleração na acumulação de capital e na absorção de tecnologia por parte dos países em desenvolvimento.<sup>22</sup>

---

(21) O relatório emprega uma metodologia bastante detalhada no tratamento dos fluxos de capital: discriminam-se as compras líquidas de ativos domésticos por não-residentes (*net capital inflows*) e as compras líquidas de ativos estrangeiros por residentes (*net capital outflows*); deduzindo-se dos *net capital inflows* os juros sobre a dívida externa e as remessas de lucros, chega-se às transferências líquidas.

(22) É interessante ressaltar que, a despeito de seu esforço de compreensão “holística” do desenvolvimento, da constatação de que, em cinquenta anos, a teoria do desenvolvimento teria percorrido uma “trajetória circular”, da aceitação do fato de que a trajetória de convergência do leste asiático não foi marcada pelo liberalismo, o *World Development Report* de 1999 em nada ultrapassa a visão tradicional dos ganhos do comércio.

Para demonstrar o potencial do comércio exterior, o relatório, em seu último capítulo, analisa as possibilidades da exportação, pelos países em desenvolvimento, de alguns produtos nos quais muitos deles possuem, claramente, vantagens comparativas (calçados, têxteis, metálicos, plásticos, tabaco...). Ora, como é notório, muitas dessas indústrias encontram-se justamente entre aquelas mais protegidas pelos países desenvolvidos. A adoção de políticas menos protecionistas permitiria fortes ganhos relativos das exportações dos países em desenvolvimento nos mercados desenvolvidos e, mesmo, em alguns casos, ganhos absolutos (isto é, implicando a redução da produção, nos países desenvolvidos, em setores como, por exemplo, têxteis e calçados). No cenário mais otimista, a UNCTAD estima que o potencial exportador dos países em desenvolvimento alcançaria a faixa de US\$ 700 bilhões em 2005 (p. 143), o que corresponde a quase o quádruplo do valor médio anual dos influxos privados de capital estrangeiro aos países em desenvolvimento nos anos 90. Corresponde, ainda, a aproximadamente 12% do PIB dos países em desenvolvimento, e a menos de 3% do PIB dos países desenvolvidos. Ressalte-se que a simulação não contempla a possibilidade de liberalização comercial também no setor agrícola.

Estes valores permitem compreender por que razão a UNCTAD, ao aceitar a idéia de uma nova rodada de negociações internacionais na OMC, propõe que essa rodada – que se espera seja “do desenvolvimento” – tenha como prioridade o velho do tema do acesso aos mercados.

Todavia, a própria interpretação da instituição acerca do significado do comércio exterior para os países em desenvolvimento conduz a questões e propostas bem mais amplas do que as do mero acesso aos mercados desenvolvidos. A integração via comércio exterior confirma-se como instrumento de desenvolvimento econômico quando permite a constituição de um círculo virtuoso encadeando aumento de exportações e do investimento,<sup>23</sup> maior produtividade, absorção de tecnologia e crescimento da renda. Para assegurar um processo sustentado de crescimento das exportações, é necessário que a política industrial e financeira dos países em desenvolvimento promova – e sem os empecilhos impostos pela rodada Uruguai – a migração progressiva rumo a setores mais intensivos em capital e tecnologia, o que demanda políticas financeiras e industriais, e entre elas a proteção a indústrias nascentes.<sup>24</sup>

Noutros termos, a UNCTAD reabilita outra velha fórmula, aquela segundo a qual os países em desenvolvimento, apresentando “problemas endêmicos de balanço de pagamentos” (p. 132), devem ser beneficiados por um tratamento “generalizado e preferencial, não-recíproco e não-discriminatório”. Por sinal, a instituição assume uma posição agressivamente revisionista em relação a vários aspectos dos acordos travados na rodada Uruguai,<sup>25</sup> seja porque (na antiga tradição do GATT) deixaram de lado questões de interesse dos países em desenvolvimento, seja porque, ao tratá-las, definiram procedimentos e cronogramas pouco favoráveis a eles.

Publicado às vésperas da malfadada reunião ministerial da OMC em Seattle, o relatório concentra-se nas propostas em relação à ordem comercial. Em relação à ordem financeira, remete, no essencial, às recomendações veiculadas em publicações anteriores.<sup>26</sup> Vale destacar, porém, a ênfase com que se descarta a centralidade da tão discutida questão do regime cambial. Na contracorrente do

---

(23) O nexa exportações/investimento, inspirado em idéias de Kaldor, foi introduzido no TDR-96, como um acréscimo ao modelo de dois *gaps*.

(24) O processo de *upgrading*, com conseqüente diversificação da pauta de exportações dos países em desenvolvimento, é necessário até mesmo para evitar o perigo da “falácia de composição” – nesse contexto, o risco de que a adoção de estratégias semelhantes gere um *glut* de mercados e uma piora dos termos de troca.

(25) Por exemplo, em relação a propriedade intelectual, subsídios, TRIMs, legislação *anti-dumping*, agricultura, multi-fibras, tratamento especial e diferenciado...

(26) Particularmente no TDR-98, que se estende sobre os controles de capital e sobre a dita “nova arquitetura” do sistema monetário internacional, enfatizando a pertinência dos controles de capital e a importância da adoção, no plano internacional, de princípios reguladores da insolvência, semelhantes àqueles existentes em vários países.

debate ocorrido após 1997, o relatório sustenta que “nenhum regime cambial pode assegurar a estabilidade e a autonomia necessária a uma performance comercial exitosa, a menos que os fluxos de capital desestabilizadores sejam colocados sob controle” (p. 128).

~~~~~

As recomendações no sentido da revisão dos acordos da rodada Uruguai, a ênfase na remoção dos obstáculos estruturais impostos pelas forças de mercado ao desenvolvimento, a muito keynesiana desconfiança em relação aos fluxos internacionais de capitais: o conjunto dos TDR apresenta um verdadeiro compêndio das idéias heterodoxas sobre a ordem econômica internacional, compondo um discurso que atende aos requisitos de uma peça retórica bem acabada, isto é, abrangente, clara e consistente.<sup>27</sup>

A indisfarçável simpatia do autor dessa resenha em relação a essas mesmas idéias não implica, porém, qualquer sugestão de que a UNCTAD tenha pronunciado – ou possa vir a fazê-lo – a palavra final sobre os dilemas do desenvolvimento. Há pontos tratados de forma mais superficial, refletindo talvez a própria escassez de recursos intelectuais à disposição da heterodoxia, assim como o caráter não-acadêmico dos relatórios e da própria instituição, que deve obrigatoriamente se pronunciar sobre um amplo leque de temas (de preferência, sem desagradar demasiadamente a seus constituintes). E há também certas omissões que sem dúvida reduzem o poder de convencimento de seu discurso.

Curiosamente, uma das principais omissões diz respeito exatamente a países como o Brasil e a Índia que, no passado, foram dos principais sustentáculos do bloco dos 77. A despeito de sua importância econômica e política – e da presumível especificidade das recomendações de política econômica<sup>28</sup> – o caso de países de dimensões continentais tem sido pouco explorado. A “gradação” dos países em desenvolvimento, aliás, é um tópico a ser explorado com mais vagar,<sup>29</sup> afinal, a ruptura do bloco dos países em desenvolvimento (a qual também responde pela relativamente baixa repercussão dos trabalhos da instituição) é obra tanto das estratégias políticas dos países desenvolvidos quanto do aprofundamento dos processos de diferenciação internos ao “Sul”.

A experiência norte-americana, já aludida acima, constitui outra das brechas desse discurso. Os TDR – como uma multidão de intérpretes, entre os quais o *Economist* – há tempos alertam para a fragilidade das bases da expansão norte-americana. Frágil ou não, porém, essa expansão, já a mais longa da história americana, não pode ser abstraída ou permanecer como anomalia inexplicada no bojo de um discurso heterodoxo que sublinha o caráter pouco dinâmico da economia pós-Bretton Woods.

Finalmente, coloca-se uma dificuldade que, em última instância insuperável, pode ter seus efeitos em parte remediados. Refiro-me à existência de uma assimetria entre o discurso liberal e o desenvolvimentista. Não há, ainda, invenção retórica cuja eficácia compare-se à da mão invisível (nada, ao menos, que tenha resistido tão bem à ação do tempo): o mercado foi sacramentado por Smith como o responsável pela transformação alquímica de egoísmo privado em virtude social; desde Ricardo e Say, é também o instrumento da harmonia entre as nações.

---

(27) Em face disso, é razoável que nos perguntemos sobre o que explica a pequena repercussão desses trabalhos, até mesmo por parte daqueles de quem se esperaria uma condenação veemente. Parece sensato imaginar que, da parte desses, o silêncio é a forma mais produtiva de anátema, mesmo – e talvez com mais forte razão, nesse caso – que o esforço recente da UNCTAD seja indício de uma “perigosa” recuperação do desenvolvimentismo, e não uma mera manifestação de seus estertores.

(28) Ainda mais no caso do Brasil, caracterizado por um grau de internacionalização produtiva inusitado entre os países do grupo.

(29) Assim como as iniciativas de integração entre esses países, temática apenas aflorada nos relatórios.

Que resposta pode dar a isso o discurso desenvolvimentista?<sup>30</sup> O argumento da UNCTAD é complexo: a verdadeira estratégia *win-win* consiste na retomada do crescimento por meio de uma política keynesiana global, na reversão da liberalização financeira e na implementação de concessões comerciais por parte dos países desenvolvidos; as desejadas generalização e aceleração dos processos de convergência terão um custo – possivelmente significativo – para os países desenvolvidos; espera-se que esses custos sejam amortecidos pelo crescimento, socializados pela adoção de políticas de reestruturação, e quiçá compensados pela implantação de uma estrutura produtiva mais conforme às vantagens comparativas de suas economias. Sobre esse argumento, que é impossível sintetizar numa fórmula mágica comparável à da mão invisível, recai o ônus da prova. Prová-lo, de forma a convencer uma parte maior da opinião pública dos países desenvolvidos (e mesmo dos países em desenvolvimento), requer esforços redobrados; os acontecimentos de Seattle representam um desafio também ao desenvolvimentismo.

O resto são outras dimensões da luta política a ser travada no plano internacional e no plano interno dos vários países em desenvolvimento, por seus respectivos governos e diplomacias. E estes, nos últimos anos, não têm se mostrado particularmente ativos em suas articulações e contundentes em suas propostas. Infelizmente, corrigir a inapetência de antigas lideranças do “Sul” é tarefa que vai muito além das possibilidades de uma pequena e brava organização sediada em Genebra.

Antonio Carlos Macedo e Silva é professor do  
Instituto de Economia da UNICAMP.

### **Bibliografia**

- BIELSCHOWSKY, R. Evolución de las ideas de la CEPAL. In: CEPAL (1998).
- CEPAL. *Cincuenta años de pensamiento en la Cepal – textos seleccionados*. Santiago: Cepal/Fondo, 1998.
- PREBISCH, R. *Towards a new trade policy for development*. New York: UN, 1964. (Excertos foram republicados em CEPAL (1998).
- SPERO, J. F., HART, J. A. *The politics of international economic relations*. London: Routledge, 1997.
- THE ECONOMIST. A UN family in a fog. March, 23, 1996a.
- THE ECONOMIST. Trade and development: the Asian way? Sept. 21, 1996b.
- UNCTAD. *Trade and Development Report* (Vários anos).
- VAN DER WEE, H. *Prosperity and upheaval – the world economy, 1945-1980*. Middlesex, England, 1986.
- WORLD BANK. *World Development Report*, 1999.

---

(30) Reconhecer que os interesses dos povos podem ser contraditórios e então apelar à generosidade dos países desenvolvidos é uma estratégia que, não sendo inócua, dificilmente será suficiente (já dizia Smith que não é apelando aos bons sentimentos do padeiro que ganhamos um naco de pão...).

Quadro  
Comércio e desenvolvimento: um apanhado dos temas especiais dos TDRs entre 1989 e 1999

Ano	Regiões ou grupos de países	Comércio internacional	Finanças	Emprego e distribuição da renda
1989	Os países menos desenvolvidos			
1990			Internacionalização das finanças	
1991		Negociações da Rodada Uruguai	Finança, investimento e poupança	
1992		Reforma das políticas nos países em desenvolvimento	Finança e expansão econômica	
1993	A dinâmica do crescimento: diferentes padrões (países industrializados, África subsaariana, América Latina, Leste-Asiático)		Dívida externa	
1994	A mão visível e a industrialização do Leste Asiático	Avaliação da Rodada Uruguai	Controle dos movimentos internacionais de capital	O <i>gap</i> deflacionário e o ajustamento no Norte
1995	A mão invisível, fluxos de capital e recuperação interrompida na América Latina			Desemprego e interdependência
1996	Repensando as estratégias de desenvolvimento: algumas lições da experiência do Leste Asiático			
1997	Promovendo o investimento: algumas lições do Leste Asiático			Globalização, distribuição e crescimento
1998	O desenvolvimento africano; instabilidade financeira internacional e crise do Leste Asiático		Administração e prevenção de crises financeiras	
1999		Comércio, financiamento externo e crescimento econômico nos países em desenvolvimento		

Nota: a descrição de cada tema corresponde, basicamente, a títulos de seções dos TDRs; na maior parte dos casos, trata-se dos títulos da segunda parte dos relatórios (ou da parte III, só existente em alguns anos); em alguns casos, optou-se por explicitar os temas dos vários capítulos que compõem uma parte. A classificação em quatro grandes blocos temáticos é assumidamente precária, e deve ser entendida apenas como uma orientação preliminar de leitura.