

UNCTAD VII: um novo espírito nas relações Norte-Sul?

Um apanhado da Sétima Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

Carlston B. Boucher e Wolfgang E. Siebeck

A UNCTAD VII reuniu-se em Genebra de 9 de julho a 3 de agosto de 1987 sob a presidência do Sr. Bernard Chidzero, ministro das Finanças, Planejamento Econômico e Desenvolvimento, do Zimbábue, e ex-vice-secretário-geral da UNCTAD. Representantes de mais de 140 países participaram da Conferência, perante a qual discursaram vários chefes de Estado ou de governo. Em sua alocução, o presidente do Banco, Barber S. Conable, focalizou a necessidade da retomada do crescimento mundial. Também o diretor-geral do Fundo, Michel Camdessus, salientou ser necessário restaurar o crescimento e prover financiamento adequado para os países mais endividados.

A UNCTAD reúne-se de quatro em quatro anos. Caracterizou esta última conferência um clima de intensa preocupação pelo retrocesso da recuperação econômica verificado na maior parte do mundo em desenvolvimento desde a reunião de Belgrado em 1983. Em particular, houve inquietação quanto à medida em que o esforço de ajustamento fora prejudicado em decorrência da queda contínua dos preços de produtos básicos, estagnação do comércio mundial, fluxos inadequados de capital e persistentes problemas da dívida em países de renda média e baixa. Mas, ao contrário da atmosfera de confronto que dominou a reunião de Belgrado, a UNCTAD VII foi marcada por um esforço mais sereno e construtivo no sentido de identificarem-se interesses comuns e negociarem-se orientações gerais de política; dentro de um novo espírito de cooperação.

Sob vários aspectos, a UNCTAD VII afastou-se da tradição. A agenda limitou-se a quatro itens substantivos e houve acordo quanto a um documento consolidado, a "Ata Final da UNCTAD VII", em lugar das várias resoluções separadas que, muitas vezes, eram adotadas sem o inteiro apoio dos principais países industrializados. O ambiente informal das reuniões dos comitês (havia quatro comitês, um para cada item substantivo da agenda) permitiu a participa-

ção ativa dos representantes de diversos países — o que, até certo ponto, imprimiu às discussões das questões uma flexibilidade que normalmente não seria possível dentro da rígida abordagem de grupo de países que caracterizava o processo da UNCTAD. Tradicionalmente, as discussões no âmbito da UNCTAD são realizadas entre três grupos de países: os países em desenvolvimento (Grupo dos 77); as economias de mercado desenvolvidas (Grupo B); os países socialistas da Europa Oriental (Grupo D) e a China.

A "Ata Final"

Os resultados da UNCTAD VII constam da Ata Final, que representa o consenso dos participantes. Segundo o novo formato das discussões, a Conferência visou primeiro um acordo amplo sobre a avaliação das tendências econômicas e mudança estrutural global, destinado a servir de base para o exame de questões específicas e formulação de orientações políticas. Houve convergência de opiniões em diversas áreas-chave. Sempre que um acordo parecia difícil, as diferenças eram identificadas e indicava-se a necessidade de consultas posteriores ou de trabalho técnico correlato.

No exame dos difíceis problemas enfrentados pela economia global, a UNCTAD VII deu ênfase à crescente necessidade de respostas políticas adequadas e bem coordenadas, especialmente por parte dos principais países industrializados, dado o seu maior peso na economia mundial. A Ata Final, ao mesmo tempo em que manifesta preocupação com a desaceleração do crescimento da economia global e suas implicações para a metódica implementação do ajuste estrutural em países em desenvolvimento, reconhece a ocorrência de vários fatos positivos.

Entre estes estão o endosso do ajustamento econômico voltado para o crescimento e a aceitação da necessidade de apoio externo adequado. Os principais países industriali-

zados com economia de mercado comprometeram-se — inclusive na recente reunião de cúpula de Veneza — a coordenar mais eficientemente suas medidas macroeconômicas. O Japão prontificou-se a canalizar parte de seu excedente externo para países em desenvolvimento. No Clube de Paris, tem havido um movimento no sentido de prorrogar vencimentos e períodos de carência no reescalonamento das dívidas dos países de baixa renda. Finalmente, a realização de uma Rodada de Negociações Comerciais Multilaterais no Uruguai oferece boa oportunidade para a restauração e o fortalecimento dos princípios do sistema de comércio internacional. Estes eventos foram saudados como sinais da crescente convicção de que a revitalização do processo de desenvolvimento deve ser objetivo comum de todos os países, a ser vigorosamente perseguido mediante redobrada cooperação multilateral.

Embora reconhecendo a diversidade de experiências e objetivos nacionais de desenvolvimento, a UNCTAD VII refletiu a opinião geral de que:

- os principais países industrializados devem reforçar a coordenação de suas políticas, promover o ajustamento estrutural na agricultura e na indústria, fomentar um crescimento econômico estável, sustentável e não-inflacionário, e adotar medidas para aumentar o fluxo de recursos públicos e privados para os países em desenvolvimento;

- os países em desenvolvimento devem manter seus programas de ajustamento estrutural — e especialmente melhorar a mobilização interna dos recursos financeiros, promover um clima favorável aos recursos financeiros externos, tanto públicos quanto privados, aumentar ainda mais a eficiência do uso de recursos internos e externos, e acelerar o desenvolvimento de seus recursos humanos.

Quatro questões substantivas

Recursos para o desenvolvimento.

Neste particular, grande parte da discussão visou o problema da dívida, a adequação dos recursos financeiros externos, a mobilização da poupança interna e a preocupação, ligada a esta última, com o funcionamento do sistema monetário internacional. Outro alvo de especial atenção foi a ocorrência de transferências líquidas negativas de recursos financeiros em diversos países em desenvolvimento.

Os participantes registraram o importante ajustamento político que vem sendo realizado em muitos países em desenvolvimento, mas advertiram quanto aos pesados custos sociais e políticos de dificuldades prolongadas com o serviço da dívida e da não-recuperação do ímpeto de crescimento ou da capacidade creditícia. Concordaram que a crise da dívida era complexa e que qualquer solução durável deve inserir-se no contexto de uma estratégia integrada e coo-

perativa voltada para o crescimento, levando-se em conta as circunstâncias particulares de cada país. Recomendaram flexibilidade por parte dos bancos comerciais na reestruturação de dívidas e na promoção de novos empréstimos a países endividados. Sugeriram que o ônus do serviço da dívida por países mais pobres que estejam adotando programas de ajustamento estrutural seja aliviado através de períodos mais longos de carência e amortização, em especial através de acordos com o Clube de Paris e, possivelmente, de redução de taxas de juros sobre dívidas existentes.

Não houve acordo, porém, quanto ao foro adequado para acompanhamento das discussões do problema da dívida. A Ata Final reflete a divergência de opiniões. Registra a proposta, apresentada pelos países em desenvolvimento, de criar, dentro dos Comitês Interino e de Desenvolvimento, um Comitê de Ministros para examinar o problema da dívida. Reconhece também a posição, adotada principalmente por países industrializados, de que as questões da dívida devem continuar a ser discutidas construtivamente a nível ministerial no âmbito desses dois comitês, e que tais esforços devem ser encorajados na base existente. Alguns países em desenvolvimento defenderam também a idéia de um foro universal como única estrutura na qual se poderá encontrar solução efetiva e justa para o problema da dívida.

A Ata enfatiza o consenso de que a implantação de programas de ajustamento estrutural exige níveis adequados e constantes de recursos externos. No tocante à assistência oficial ao desenvolvimento, exorta os doadores a observarem as recomendações da Força-Tarefa sobre Fluxos Concessionais, do Comitê de Desenvolvimento Fundo-Banco, e a meta, internacionalmente aceita, de 0,7% do PNB para a AOD total. Pede também que os doadores atendam sem demora aos compromissos assumidos em relação à VIII Reconstituição da AID, mantendo altamente subvencionais os termos e condições de créditos da AID. Quanto a recursos não-subvencionais, a Ata pede que o Banco Mundial aumente substancialmente o seu capital a fim de manter em nível razoável os seus empréstimos líquidos, além de uma reconstituição adequada de recursos em bancos regionais de desenvolvimento e no Fundo Internacional para Desenvolvimento Agrícola.

Destacando a importância de medidas que promovam a mobilização de recursos internos, a UNCTAD VII reconheceu que, embora muitos países em desenvolvimento tenham adotado consideráveis reformas administrativas destinadas a expandir a poupança interna e aumentar a eficiência dos investimentos, seus esforços foram prejudicados por um clima externo desfavorável. Reconheceu ainda que muitos países devem esforçar-se ainda mais para aumentar a mobilização de recursos internos e melhorar a qualidade dos investimentos. Esses esforços

seriam facilitados, *inter alia*, pela garantia de retorno adequado para os poupadores e pelo fortalecimento das instituições de financiamento de investimentos, bem como melhoria do clima externo. A Conferência enfatizou o papel fortalecedor do desenvolvimento de recursos humanos e a necessidade de novos investimentos em infra-estruturas sociais nos países em desenvolvimento, especialmente em saúde e educação, protegendo-se o ambiente enquanto se implantam programas de ajustamento estrutural.

Produtos básicos. A UNCTAD VII examinou a evolução dos mercados de *commodities* e a combinação de fatores que resultou em prolongado declínio de preços. Entre as medidas destinadas a melhorar o funcionamento do setor, a Conferência discutiu o papel dos acordos sobre *commodities* e do Fundo Comum de Produtos Básicos, inclusive medidas como diversificação, processamento, comercialização e distribuição, além da necessidade de maior acesso aos mercados.

Ao mesmo tempo em que exige medidas para aperfeiçoar os acordos sobre *commodities* a Ata Final adverte que os mecanismos de estabilização de preços incluídos nos novos acordos não devem procurar refrear tendências de mercado a longo prazo. Em aditamento ao Programa Integrado para *Commodities* (PIC) da UNCTAD, adotado na UNCTAD IV em Nairóbi em 1976, a Ata sugere reuniões preparatórias sobre produtos básicos não incluídos até agora nos acordos, deixando em aberto, porém, a forma específica dessa futura cooperação.

A peça central do PIC de 1976 é o Fundo Comum. Embora ratificado por mais de 90 países (excluindo-se os EUA, que de início o apoiaram), o respectivo capital subscrito não havia, até agora, atingido os dois terços necessários à sua implantação. Para que funcionem os seus dois dispositivos — um dando apoio financeiro a acordos sobre *commodities* e o outro a medidas de desenvolvimento na área de *commodities* (inclusive diversificação) — o Fundo Comum, quando inteiramente subscrito, deverá ter uma base de capital de US\$ 750 milhões. No decorrer da UNCTAD VII (e com muita publicidade), a União Soviética assinou o Acordo do Fundo Comum. Com a assinatura e ratificação de vários outros países, espera-se agora que o Fundo Comum entre em vigor dentro de pouco tempo.

Apesar de ressalvas, especialmente entre certos países industrializados, quanto à possível eficácia do Fundo Comum, houve acordo geral sobre a necessidade de fundos bilaterais (inclusive investimento privado) e multilaterais, bem como assistência técnica em apoio a medidas de diversificação, processamento, comercialização e distribuição nos países exportadores de *commodities*. Essa assistência seria especialmente relevante no contexto do ajustamento estrutural.

Sobre a questão de maior acesso aos mercados, a Ata Final deixa a cargo da Rodada

do Uruguai grande parte das discussões no âmbito do Gatt sobre produtos tropicais, produtos de recursos naturais e agricultura, e incumbe a UNCTAD de dar suporte a essas deliberações mediante estudos correlatos. A Ata reflete também a falta de consenso sobre a necessidade de novo programa de financiamento compensatório, há muito propugnado pelos países em desenvolvimento, o qual complementaria o programa do Fundo e o Stabex da Comunidade Européia.

Comércio internacional. Ao analisar a situação atual, a UNCTAD VII destacou o papel crucial do comércio externo no desenvolvimento econômico e a necessidade da expansão comercial para a boa administração do ajustamento estrutural. Em sua parte operativa, a Ata Final argumenta a favor da melhoria dos produtos cobertos pelo sistema generalizado de preferências (SGP), embora reconhecendo que o SGP não "alcançou inteiramente" seus objetivos.

A Ata menciona detidamente os possíveis benefícios, para maior acesso aos mercados, da Rodada de Negociações Comerciais Multilaterais (NCM), no Uruguai. Reitera vários compromissos incluídos na Declaração de Punta del Este abrangendo *standstill* e *rollback* (de tarifas e outras restrições comerciais), eventual liberalização do comércio de têxteis, comércio agrícola e serviços. Além disto, apóia a contribuição de assistência técnica junto às NCM proposta pela Secretaria da UNCTAD a países em desenvolvimento, em consulta com outras relevantes organizações internacionais, e o prosseguimento do trabalho nos termos do mandato da UNCTAD na área de serviços. Alguns dos principais países industrializados, porém, fizeram ressalvas quanto a seu apoio ao papel da UNCTAD nessa área, argumentando que o mandato da UNCTAD não deve impedir que outras organizações (em especial o Gatt) analisem questões de comércio externo referentes a serviços, e que nenhum trabalho empreendido pela UNCTAD deve servir para retardar as negociações sobre serviços na Rodada do Uruguai.

A Ata não endossa a proposta do Grupo dos 77 no sentido de que a UNCTAD passe a trabalhar em um "plano para um sistema comercial universal, não-discriminatório, abrangente, estável e previsível". Quanto ao comércio entre os países em desenvolvimento e as economias de planejamento centralizado da Europa Oriental, faz diversas recomendações específicas para promover sua expansão, e exorta os países socialistas a tomar medidas fortalecedoras, tais como melhores esquemas nos termos do SGP e oferta de melhores condições de crédito aos países em desenvolvimento.

Problemas dos países menos desenvolvidos. A Ata Final menciona o compromisso assumido por países doadores e em desenvolvimento, nos termos do Novo Programa Substancial de Ação endossado pela Assembléia Geral das Nações Unidas em

1981, manifesta sua decepção com o fato de não terem sido alcançadas até agora as metas de crescimento e fluxos de AOD, e exorta os doadores a honrarem suas obrigações. Acolhe a proposta do diretor-geral do Fundo no sentido de aumentar significativamente os recursos do Programa de Ajustamento Estrutural (PAE), o que juntamente com a VIII Reconstituição da AID, melhoraria as perspectivas de substancial aumento da assistência a este grupo de países nos próximos anos.

Em parte devido à limitada capacidade administrativa dos países menos desenvolvidos e sua grande dependência em relação à assistência externa subvencional, a reunião concentrou sua atenção em medidas destinadas a aumentar a eficácia e a coordenação da ajuda. A Ata registra com satisfação a crescente cooperação entre o Fundo e o Banco e outras instituições financeiras multilaterais, advertindo, porém, que essa cooperação não deve resultar em condicionalidade múltipla.

Houve preocupação especial com a deterioração da situação da dívida externa em vários países menos desenvolvidos. As medidas destinadas a ampliar o alívio da dívida, adotadas por vários países credores, tais como o cancelamento da dívida junto à AID, além de outros débitos equivalentes, foram bem recebidas. A Ata exorta os doadores que ainda não o fizeram a considerarem medidas correlatas de alívio. Observa que o pagamento da dívida junto a instituições multilaterais é parte do ônus total do serviço da dívida dos países menos desenvolvidos; e conclama essas instituições a continuarem a levar em conta essas necessidades financeiras em seus programas de empréstimos.

Conclusões

Os resultados da UNCTAD VII são animadores, especialmente em vista da incerteza que de início rondou a Conferência. Fato importante foi o entendimento quanto a uma abordagem mais flexível da estratégia da dívida. Especificamente, a Ata salienta a necessidade de uma estratégia cooperativa em relação à dívida, uma estratégia que leve em conta diversos fatores que afetam a capacidade de um país de amortizar suas dívidas sem prejudicar indevidamente o crescimento ou a implantação do ajustamento estrutural.

Na área de produtos básicos, a Conferência contribuiu para aumentar significativamente as perspectivas de instaurar o Fundo Comum. Propugnou também o ajustamento estrutural em países produtores de *commodities* e maiores investimentos em diversificação e processamento, recomendação esta que pode promover uma discussão mais sistemática dos problemas de produtos básicos (além dos limites estreitos dos acordos sobre *commodities*) no contexto mais amplo da política de desenvolvimento.

Houve também nítida mudança quanto à percepção da relação entre a UNCTAD e o

Gatt. A nova relação, baseada em complementaridade, pode vir a alterar a opinião geral de que o Gatt serve aos interesses dos países industrializados, enquanto a UNCTAD promove os interesses dos países em desenvolvimento.

Concordam vários observadores que um dos principais resultados talvez tenha sido o ímpeto que o novo *modus operandi* imprimiu ao diálogo sobre o desenvolvimento, e a vontade política por ele gerada no sentido de tornar operativo o processo da UNCTAD. Houve reconhecimento geral de que o sistema de discussões à base de grupos de países dificultava o consenso. Assim, o abandono parcial da rígida estrutura de grupos e a opção por um único documento final são duas facetas dignas de nota da UNCTAD VII.

Persistirá o novo espírito da UNCTAD VII? Muito depende do trabalho de acompanhamento dos comitês da UNCTAD nos próximos anos. Neste particular, a recém-criada Comissão Sul (comitê de 28 membros designados, dentre os países em desenvolvimento, para examinar o futuro das relações Norte-Sul) pode vir a influenciar o processo da UNCTAD. Espera-se que a Comissão Sul preste o apoio intelectual e técnico que, no passado, o Grupo dos 77 ia buscar principalmente junto à Secretaria da UNCTAD. Alguns observadores acreditam que, dada a crescente importância da coordenação de políticas num mundo cada vez mais interdependente, essa evolução pode aliviar as funções da UNCTAD como advogada e aumentar sua eficácia como foro intergovernamental para o exame de questões políticas correlatas nas áreas de comércio, financiamento e desenvolvimento. ■



Carlston B. Boucher
de Barbados, é economista da Divisão de Relações Econômicas Internacionais do Departamento de Planejamento e Análise Estratégica do Banco Mundial. Anteriormente foi vice-representante especial do Banco junto às Nações Unidas em Nova York.



Wolfgang E. Siebeck
da Alemanha, é representante especial do Banco junto às Nações Unidas em Genebra. Serviu anteriormente como chefe de Divisão da Região Europa, Oriente Médio e Norte da África, e representante residente do Banco no Paquistão.