

# REVISTA DE ECONOMIA & RELAÇÕES INTERNACIONAIS

---

volume 5 / número 8 / janeiro 2006  
ISSN 1677-4973



**FUNDAÇÃO ARMANDO ALVARES PENTEADO**

Rua Alagoas, 903 - Higienópolis  
São Paulo, SP - Brasil

Revista de Economia e Relações Internacionais / Faculdade de Economia  
da Fundação Armando Alvares Penteado.  
- Vol. 5, n. 8 (2006) - São Paulo: FEC-FAAP, 2005

Semestral

1. Economia / Relações Internacionais - Periódicos. I. Fundação  
Armando Alvares Penteado. Faculdade de Economia.

ISSN 1677-4973

CDU - 33 + 327

# REVISTA DE ECONOMIA & RELAÇÕES INTERNACIONAIS

volume 5 / número 8

janeiro 2006

## *Sumário*

---

<b>O sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas</b> <i>Bruno Ayllón</i>	5
<b>Gatt, OMC e a agenda do comércio internacional</b> <i>Peggy Beçak</i>	24
<b>Transition into the future</b> <i>Abdallah S. Jum'ah</i>	33
<b>Argentina, Brasil, Uruguai e a regulamentação do uso do Atlântico Sul</b> <i>Inês O. Lima</i>	41
<b>Regulação bancária e redes de segurança financeira</b> <i>Gilberto Tadeu Lima e Otaviano Canuto</i>	56
<b>Racionalidade na ação - uma explicação a partir do modelo crença-desejo</b> <i>Carlos E. E. Mauro e José P. Maçorano</i>	72
<b>Trade challenges in a globalizing imbalanced world</b> <i>Rubens Ricupero</i>	84
<b>O dilema de governança do Estado de bem-estar social em face da globalização</b> <i>Gilberto Sarfatti</i>	97
<b>Resumos de Monografia</b>	
<b>O primeiro 11 de setembro: a participação norte-americana no golpe militar do Chile</b> <i>Fernanda Junqueira Hadura Albano</i>	112
<b>Renda econômica e vantagem competitiva sob a perspectiva da visão da firma baseada nos seus recursos</b> <i>Patrícia Lopes Fonseca</i>	125

## Resenhas

---

<b>Como o futebol explica o mundo: um olhar inesperado sobre a globalização</b> <i>Antônio Sérgio Bichir</i>	136
<b>China: a corrida para o mercado</b> <i>Otto Nogami</i>	140
<b>O Imaterial</b> <i>David J. Pereira</i>	142
<b>Freakonomics: o lado oculto e inesperado de tudo que nos afeta</b> <i>Eva Stal</i>	146
<b>Orientação para Colaboradores</b>	151

# O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas

*Bruno Ayllón\**

**Resumo:** O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento constitui um dos regimes internacionais menos conhecidos na comunidade brasileira das Relações Internacionais. Ao mesmo tempo, as políticas de ajuda internacional têm sido uma das dinâmicas das relações interestatais mais relevantes no período da Guerra Fria e ainda hoje. A concessão de ajuda ao desenvolvimento se converteu em um dos mecanismos de relação mais freqüentes entre os países do Norte e do Sul, sendo também um elemento importante da atividade diplomática e da política externa dos países ricos como doadores e dos países pobres como receptores dos fluxos de ajuda. Na Teoria das Relações Internacionais, a fundamentação das políticas de ajuda tem sido objeto de elaborações por parte de destacados autores de diferentes escolas, tais como Morgenthau, Krasner, Huntington, Holsti, Hettne, Hook, Griffin, Strange, Lumsdaine e muitos outros, o que mostra a relevância do tema. Este artigo pretende incentivar a reflexão teórica e promover sua inclusão nas grades curriculares dos cursos de Relações Internacionais.

**Palavras-chave:** Cooperação ao Desenvolvimento, ajuda externa, Teoria das Relações Internacionais, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

## Introdução

Embora seja um campo de estudo específico das Relações Internacionais, consolidado e com grande produção científica e reflexão teórica nos Estados Unidos e na Europa, e oferecendo grandes oportunidades de desenvolvimento profissional para os estudantes dessa área, surpreende o escasso interesse e a ausência de pesquisas sobre a cooperação ao desenvolvimento na comunidade brasileira que lida com essas relações. Perde-se assim uma grande oportunidade para os futuros operadores das relações internacionais brasileiras, ao mesmo tempo em que a comunidade internacional dedicada ao estudo da cooperação

\* Bruno Ayllón é Doutor em Relações Internacionais pela Universidade Complutense de Madri (Espanha), bolsista e pesquisador pós-doutor do Ministério da Educação da Espanha no Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (USP). Pesquisador associado ao Instituto Universitário de Desenvolvimento e Cooperação da Universidade Complutense de Madri (IUDC-UCM). O autor agradece a Daniela Alves, estudante de Relações Internacionais das Faculdades Tancredo Neves, pela revisão do texto.

não tem o benefício de contar com as reflexões e contribuições de um país como o Brasil. Em sua dupla condição de país receptor de ajuda ao desenvolvimento e de país doador, ele poderia enriquecer o debate trazendo experiências e perspectivas diferentes.

O objetivo deste artigo é apresentar o surgimento, a evolução e os desdobramentos históricos do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (SICD), os principais conceitos e noções envolvidas no seu estudo, e as dimensões teóricas que fornecem os fundamentos explicativos das motivações que levam determinados países a cooperarem com outros. Pretende-se incentivar alunos, professores e a comunidade brasileira das Relações Internacionais em geral para que desenvolvam projetos de pesquisa, atividades docentes e publicações, bem como incluam, na grade curricular dos cursos dessa área, matérias relacionadas ao campo de estudo específico da cooperação ao desenvolvimento. Sendo assim, se estará fornecendo aos futuros operadores das relações internacionais do Brasil instrumentos mais adequados para o desenvolvimento de uma carreira profissional no âmbito da cooperação internacional.

### **O objeto de estudo, os conceitos-chave e o método de análise**

Neste artigo, o estudo do SICD é apresentado a partir das ferramentas metodológicas e das coordenadas de referência teórica fornecidas pela disciplina das Relações Internacionais. Nesta perspectiva, o artigo ganha pleno significado em suas dimensões teóricas, isto é, desde uma abordagem de sua concepção e finalidade a partir da Teoria das Relações Internacionais em suas diferentes escolas e paradigmas explicativos, e em suas implicações práticas, criando um espaço de reflexão para nos interrogarmos sobre o presente e o futuro do SICD, ora pensando em seus objetivos finais, ora tendo em vista os instrumentos empregados e sua funcionalidade para a construção de um sistema de relações internacionais mais justo, equitativo, equilibrado e pacífico.

É freqüente na literatura, sobretudo na norte-americana, o emprego do termo “Ajuda Externa” em face de expressões – entendidas como sinônimas – como “assistência ao desenvolvimento” ou “cooperação ao desenvolvimento”. Mesmo que ao longo deste artigo se esteja usando preferencialmente o termo “cooperação ao desenvolvimento”, convém pontuar desde já a nossa escolha. Enquanto o termo “Ajuda Externa” significa assistência ao desenvolvimento e assistência militar, não sendo, portanto, sempre seu objetivo o desenvolvimento, este último sim, pelo contrário, é a meta da “Assistência ao Desenvolvimento”, embora esta expressão sugira uma relação desigual: a existência de um doador e um receptor, de um que dá e outro que recebe. A “cooperação ao desenvolvimento” refere-se não só à meta explícita do desenvolvimento como também a uma iniciativa comum entre doador e receptor<sup>1</sup>.

Com estes elementos podemos oferecer, no Quadro 1, algumas definições pertinentes que são importantes para não confundir, como acontece com freqüência, a natureza e as finalidades da ajuda externa com a ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD).

---

<sup>1</sup> Sobre a distinção destes conceitos pode-se consultar BREUNING, M. Foreign Aid, Development Assistance or Development Cooperation: what's in a name?. *International Politics*, Vol. 39, n.º 3, p. 369-377, 2002.

## Quadro 1 – Definições

**Cooperação Internacional ao Desenvolvimento (CID)** – Conjunto de atuações de caráter internacional realizadas pelos atores públicos e privados, entre países de diferentes níveis de renda, para promover o progresso econômico e social dos Países em Vias de Desenvolvimento (PVD), e conseguir um progresso mais justo e equilibrado no mundo, com o objetivo de construir um planeta mais seguro e pacífico. Estas atuações se situam no quadro das relações internacionais, das quais constituem um âmbito específico e perseguem metas comuns baseadas em critérios de solidariedade, equidade, eficácia, interesse mútuo, sustentabilidade e corresponsabilidade. A finalidade primordial da Cooperação ao Desenvolvimento deve ser a erradicação da pobreza e da exclusão social e o incremento permanente dos níveis de desenvolvimento político, social, econômico e cultural nos países do Sul.

**Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD)** – Fluxos econômicos que as agências oficiais, incluídos os governos estatais e locais, ou suas agências executivas, destinam aos PVD e às instituições multilaterais. O principal objetivo deve ser a promoção do desenvolvimento econômico e o bem-estar social dos países em vias de desenvolvimento. Os fluxos devem ter caráter concessional e um elemento de doação de ao menos 25%.

A ajuda é de origem pública (estados ou organizações multilaterais).

**Concessionalidade** – Em se tratando de uma doação, o elemento de concessionalidade é de 100%. Se é um crédito, a concessionalidade ou liberalidade é no mínimo de 25% para os PVD e de 50% para os Países Menos Adiantados (PMA), com condições especiais nas taxas de juros, período de carência e amortização. Esses critérios garantem transparência, qualidade e possibilidade de medir o esforço de cada doador.

**Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (SICD)** – Rede de instituições públicas e da sociedade civil que promovem ações de Cooperação Internacional ao desenvolvimento. O SICD está formado por muitas organizações de diferentes naturezas, orientações e funções, dentre as quais encontram-se organismos internacionais, governos e instituições públicas dos países doadores e receptores de ajuda, organizações não-governamentais, empresas e outras entidades da sociedade civil. Estas organizações compõem uma rede que de forma mais ou menos articulada configura o SICD.

(Fonte: GALÁN, M.; SANAHERA, J.A. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*. Madri: Cideal, 1999)

Junto dessas definições básicas para uma melhor compreensão do SICD, e antes de entrar na análise de suas características, dinâmicas atuais e evolução histórica, devem ser considerados os instrumentos, os atores e as modalidades mais utilizados nos programas e projetos, conforme apresentados no Quadro 2.

Quadro 2 - Instrumentos, atores e destinos da Cooperação ao Desenvolvimento

Recursos e Fundos		
Origem	Pública	Administrações nacionais, regionais e locais de países doadores
	Privada	Recursos próprios de particulares, empresas e/ou associações etc.
Tipos de cooperação e atores implicados	Multilateral	Agências, instituições ou organizações governamentais autônomas
	Bilateral	Administrações públicas e/ou organizações de desenvolvimento sem caráter oficial
	Descentralizada	Administrações públicas regionais e locais
	Não-governamental	Organizações não-governamentais de desenvolvimento (ONGD)
	Empresarial	Empresas que concedem assistência técnica e transferência de tecnologia
Características dos fundos	Reembolsável	A cooperação deve ser devolvida
	Não-reembolsável	A cooperação se faz a fundo perdido
Grau de concessionalidade	Ajuda ligada	Condiciona o receptor à compra exclusiva de bens e serviços do país doador
	Ajuda não-ligada	Não condiciona o receptor à compra exclusiva de bens e serviços do país doador
Natureza da cooperação	Financeira	Transferência efetiva dos fundos ao receptor
	Não-financeira	Transferência de conhecimentos, tecnologia, materiais, intercâmbios culturais, desportivos, etc.
Instrumentos e destinos		
Cooperação econômica	Fortalecimento do setor produtivo, infra-estrutura institucional, desenvolvimento de serviços	
Preferências comerciais	Eliminação total ou parcial das barreiras comerciais às exportações dos países do Sul	
Ajuda financeira	Facilitar o acesso a capitais, investimentos produtivos, linhas de crédito preferencial para a importação, troca, recompra ou perdão da dívida externa	
Assistência técnica	Fortalecimento das habilidades e capacidades técnicas presentes nos países do Sul, intercâmbio de experiências e conhecimentos entre países	
Ação humanitária	Ajuda alimentar, socorro, proteção de direitos humanos, acompanhamento às vítimas, pressão política, denúncia, preparação, prevenção e mitigação de desastres naturais, epidemias, conflitos armados e guerras	
Cooperação C&T	Transferência e intercâmbio de tecnologias aplicadas a serviços básicos de educação, saúde e saneamento. Pesquisas	

O SICD caracteriza-se por ser plural, descentralizado, histórico e contingente. Está formado por um grande número de organizações de natureza muito diferente e diversa. A cooperação internacional ao desenvolvimento encontra-se atualmente num período de transformação e mudança. Esse processo de mudança produz uma importante revisão dos seus fundamentos, objetivos e instrumentos. Como processo de reforma é o resultado e a consequência das próprias modificações que experimenta hoje o sistema internacional.



Para ser um instrumento eficaz para um desenvolvimento humano sustentável e para servir ao objetivo de atingir um modelo de relação Norte-Sul mais justo, a cooperação ao desenvolvimento tem de dar respostas aos desafios colocados pelo novo cenário internacional do pós-guerra fria, dominado pelas forças da globalização e pela emergência de novos e complexos problemas transnacionais. Sendo assim, a cooperação ao desenvolvimento abrange o conjunto de atuações dos atores públicos e privados, entre países de diferentes níveis de renda com o propósito de promover o progresso econômico, social e sustentável dos países do Sul, de modo a ser mais equilibrado em relação ao Norte. Por meio da cooperação ao desenvolvimento, pretende-se também contribuir na construção de um contexto internacional mais estável, pacífico e seguro para todos os habitantes do planeta. Em definitivo, o Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento está constituído por uma rede de instituições públicas e da sociedade civil que promovem ações de cooperação internacional ao desenvolvimento.

Porém, não existe uma definição única de “cooperação ao desenvolvimento”, já que o termo não possui validade para todo tempo e lugar. Como conceito, ele tem experimentado sempre mudanças, em função do pensamento, das políticas e dos valores presentes nas relações Norte-Sul, e dos acontecimentos históricos que influenciaram decisivamente na sua interpretação. Sendo assim, em termos gerais, simples e ideais, a cooperação ao desenvolvimento pode ser entendida como um conjunto de intervenções de caráter internacional orientada à troca de experiências e recursos entre os países do Norte e do Sul para atingir metas comuns baseadas em critérios de solidariedade, equidade, eficácia, interesse mútuo, sustentabilidade e corresponsabilidade. A finalidade primordial da cooperação ao desenvolvimento deve ser a erradicação da pobreza, do desemprego e da exclusão social, e ela deve procurar o aumento permanente dos níveis de desenvolvimento político, social, econômico e cultural nos países do Sul. As atuações da cooperação ao desenvolvimento situam-se no quadro mais abrangente das relações internacionais, das quais, aliás, constituem âmbito específico, estando dirigidas, principalmente, à melhora das condições de vida da população dos países de menor renda relativa. É no âmbito das relações internacionais que se pode explicar o nascimento da cooperação ao desenvolvimento, e sua estruturação no quadro da Guerra Fria e do processo de descolonização de forma que, em grande parte, suas características atuais ainda continuam sendo o resultado de fatores condicionantes de tipo histórico dos últimos 60 anos.

A obtenção de um conceito de cooperação ao desenvolvimento operativo da perspectiva metodológica e que seja satisfatório do ponto de vista teórico exige considerar o SICD no quadro de análise das relações internacionais contemporâneas. Essas relações se inserem num determinado marco histórico e social e, mesmo sendo de natureza fundamentalmente política, têm incorporado, cada vez com peso crescente, as dimensões econômicas e sociais do desenvolvimento e das relações Norte-Sul. Por este motivo, um enfoque sócio-histórico como método de abordagem parece ser o mais adequado para seu estudo e análise. Segundo Arenal, o método sócio-histórico “permite apreender a sociedade internacional como totalidade, dar um tratamento global aos problemas abordados nas pesquisas, e adotar uma perspectiva dinâmica, sem esquecer a análise das estruturas”<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> ARENAL, C. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madri: Tecnos, 1990, p.454-459.

A aproximação sociológica, em particular, pretende superar as aproximações que, desde uma perspectiva exclusiva ou fundamentalmente política, jurídica ou econômica, poderiam impedir um tratamento totalizador dos problemas. A aproximação histórica, por outra parte, pretende facilitar a compreensão das relações internacionais a partir de sua origem e desenvolvimento, com uma perspectiva diacrônica, de mudança e evolução. Todavia a aproximação histórica parte dos acontecimentos e dos processos históricos como evidência empírica a partir da qual é possível realizar a análise. Porém, o método indutivo não implica neste caso uma renúncia em fornecer sentido histórico aos fatos. A interpretação histórica é, neste sentido, uma reconstrução lógica da realidade com propósitos explicativos. O método dialético é, nesta perspectiva, uma referência indispensável.

Esta aproximação sócio-histórica é a que caracteriza a escola de Economia Política das Relações Internacionais, campo teórico no qual inserimos nossa análise. Nesta perspectiva a atenção desloca-se para as estruturas, os atores e suas interações, numa visão que, como destaca Arenal, é essencialmente sincrônica. A escola de Economia Política Internacional (EPI) assume a proposição segundo a qual a discussão sobre o futuro da ajuda e da cooperação internacional ao desenvolvimento é um debate sobre as estruturas e a distribuição da riqueza e do poder na economia política internacional, de forma que as polêmicas sobre sua evolução e reforma constituem um reflexo dos valores sobre a ordem mundial. Para estes autores o ponto de partida de qualquer abordagem na disciplina das Relações Internacionais está constituído pelo entrelaçamento da economia internacional com a política mundial. Desde esta perspectiva teórica rejeita-se a cisão efetuada com muita frequência entre Política e Economia, pois se considera que esta separação dificulta a compreensão do sistema internacional. Porém, não nos encontramos perante uma espécie de híbrido político-econômico, e sim frente a uma tentativa de explanação sistemática da interação entre riqueza e poder.

Um dos campos de estudo mais interessante para esta escola é o que faz referência aos regimes internacionais. Para a escola de Economia Política Internacional, o estudo dos regimes internacionais, como é o caso do regime de ajuda externa, permite a explicação das dinâmicas de cooperação, o comportamento dos atores, os arranjos institucionais e normativos que fazem possível a própria existência destes regimes. É nesta perspectiva que poderemos estudar o SICD, em sintonia com a atenção dedicada por esta escola às instituições que sustentaram a ordem econômica internacional do pós-guerra, assim como às questões relacionadas com a perda da hegemonia e da centralidade do Estado nas relações internacionais. Para estes autores, frente à corrente realista que dominou em décadas passadas as análises das Relações Internacionais, se faz necessário reivindicar a importância das relações econômicas na análise das relações internacionais contemporâneas, ao mesmo tempo em que se procede à afirmação do decrescente papel protagonista do Estado num contexto de emergência de novos atores internacionais.

### **Surgimento e evolução histórica do SICD**

As políticas de ajuda externa e a cooperação internacional para o desenvolvimento têm sido um dos elementos constitutivos do sistema internacional de pós-guerra, e também um traço histórico singular do mesmo.

Antes de 1945, as políticas de ajuda não existiam como tais. Sua evolução desde o fim da Segunda Guerra Mundial responde em grande medida às transformações que experimentou o mesmo sistema. Björn Hettne sublinhou o caráter histórico e contingente do SICD ao afirmar que “a ajuda internacional, ao menos como um traço permanente das relações internacionais, é um fenômeno bastante novo. Não sabemos, inclusive, quão permanente ele é”<sup>3</sup>.

É bastante óbvio que em sua configuração atual o SICD não responde a um desenho ordenado e coerente nem a critérios supostamente racionais. A aparição da ajuda ao desenvolvimento e sua atual fisionomia é o resultado das dinâmicas históricas que têm dado forma ao sistema internacional contemporâneo. Em primeiro lugar, a confrontação Leste-Oeste e o bipolarismo. Em segundo lugar, o processo de descolonização e o conflito Norte-Sul. Em terceiro lugar, as dinâmicas da globalização e a paulatina integração da economia mundial. Os três processos estão muito relacionados, sendo essas três dinâmicas a base da explicação da maior parte dos acontecimentos-chave na evolução da cooperação ao desenvolvimento. Como resultado desses processos simultâneos, a concessão de ajuda ao desenvolvimento se converteu num dos mecanismos de relação mais freqüentes entre os países industrializados e os países em desenvolvimento. A ajuda é também um elemento importante da atividade diplomática e da política exterior tanto dos doadores como dos receptores, pela qual se persegue legitimamente o respectivo interesse nacional.

Nos dias de hoje, a situação não é muito diferente: a cooperação ao desenvolvimento, como parte inseparável da sociedade internacional, imersa em um processo de globalização acelerada, está atravessando um período de transição e mudança de resultados ainda imprevisíveis, gerando um intenso debate internacional com respeito a seu presente e futuro. Neste debate está em questão a mesma justificativa das políticas de ajuda, e, sobretudo, os argumentos político-estratégicos e econômicos nos quais se fundamentou durante décadas: no mundo do pós-guerra fria, a necessidade de sustentar os aliados estratégicos em áreas periféricas não é tão imperiosa, e é mais difícil justificar os programas de ajuda econômica invocando o argumento da segurança nacional, pelo menos em sua variante clássica, ainda que existam óbvias exceções como a contínua ajuda dos Estados Unidos a Israel e outros aliados no Oriente Médio. Este argumento, não obstante, parece recuperar sua atualidade após a guerra do Afeganistão, como demonstra o forte aumento da ajuda dos EUA ao Paquistão ou para as ex-repúblicas soviéticas desta zona, em paralelo à mesma negativa dos EUA em aumentar a ajuda para o desenvolvimento às vésperas da Cúpula de Monterrey sobre o financiamento do desenvolvimento. Tampouco seria fácil justificar a ajuda a partir dos velhos laços coloniais, após várias décadas de independência e de experiências de construção nacional fracassadas, que têm diluído as responsabilidades históricas das ex-metrópoles. Como assinalou Hewitt, após a queda do muro de Berlim se tem assumido que as políticas de ajuda necessitam de reforma e que a ajuda não pode seguir sendo “nem um instrumento da guerra fria, nem uma relíquia das primeiras fases da descolonização”<sup>4</sup>. Os

<sup>3</sup> HETTNE, B. *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*. Harlow: Longman, 1995, p.154.

<sup>4</sup> HEWITT, A. *Crisis or Transition in Foreign Aid*. London: Overseas Development Institute, 1994, p.4.

argumentos humanitários também são difíceis de manter ante os destinatários mais heterogêneos e a aparição de algumas economias emergentes que já não respondem à imagem tradicional do subdesenvolvimento.

Por outro lado, o processo de globalização modificou substancialmente as condições de acesso ao capital de investimento e o papel dos atores privados – em especial das empresas transnacionais e do Investimento Estrangeiro Direto (IED) – é muito maior, razão pela qual diminui a importância da ajuda oficial no financiamento do desenvolvimento. Também parece evidente que o desenvolvimento do Sul depende em maior medida de variáveis como o acesso aos mercados e à tecnologia, o alívio da dívida, as políticas internas e em particular o chamado “bom governo”. Além do mais, a noção de desenvolvimento, que nunca teve um significado unívoco do ponto de vista das políticas de cooperação, e o mesmo conceito de solidariedade internacional têm sofrido nas duas últimas décadas uma nova enxurrada de críticas e reformulações. Têm aparecido conceitos tão sugestivos como o “desenvolvimento humano e sustentável”, o “empowerment”, os problemas da igualdade entre os sexos, a criação de instituições e o papel da sociedade civil e o chamado “capital social” que se vêem como enfoques novos. Porém, ao mesmo tempo, as críticas, apresentadas desde posições tão diversas e díspares como o neoliberalismo, o relativismo cultural, os estudos pós-coloniais ou o desconstrutivismo, e em especial a demolidora crítica da escola do “pós-desenvolvimento”, têm contribuído para deslegitimar ainda mais a mesma idéia do desenvolvimento e sua potencial ação mobilizadora e emancipadora perante as políticas de ajuda e cooperação.

Também no momento atual está em questão o marco institucional e os instrumentos de ajuda. A globalização reduz as capacidades do governo de Estado-nação, colocando em questão elementos essenciais do mesmo, como a soberania nacional, limitando as possibilidades e o alcance das políticas exteriores estatais. Ao mesmo tempo, emergem novos atores privados ou alguns, já existentes, aparecem com um poder, uma mobilidade e uma capacidade de sortear a regulação pública muito maior. Em direta relação com estes fenômenos, surgem novas demandas globais de governança e cooperação que apenas podem satisfazer os mecanismos tradicionais de cooperação interestatal e as organizações internacionais clássicas, dada sua limitada competência e sua natureza subsidiária com respeito aos Estados que as compõem. Estas insuficiências também afetam a ajuda, que costuma estar concebida e desenhada como instrumento da política exterior, e que como tal está subordinada aos interesses nacionais do país doador. Como revela a prática estatal, utilizar o próprio interesse como guia orientadora da ação exterior, incluindo a ajuda ao desenvolvimento, pode ser contraproducente em um mundo caracterizado por maiores níveis de interdependência e por problemas globais, que são muito difíceis, ou impossíveis, de enfrentar sem uma ação coletiva guiada por critérios cooperativos. Isto é especialmente certo quando as instâncias responsáveis da ação exterior do Estado adotam uma definição do interesse nacional unilateral, restritiva e, em suma, de curto prazo. Também ocorre assim quando é necessário fornecer os “bens públicos globais” sem os quais é difícil imaginar um processo de desenvolvimento

ordenado e de longo prazo para o Norte e para o Sul, como a estabilidade financeira, a conservação dos espaços marítimos ou aéreos, o patrimônio comum da humanidade, o meio ambiente ou a paz e a segurança internacional<sup>5</sup>.

Em relação direta com esta crise de fundamentação e ao debate sobre seus objetivos e sua validade como instrumento de desenvolvimento, uma mudança muito perceptível e preocupante tem sido a forte queda experimentada pela Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), 30% menos em termos reais entre 1992 e 1998, segundo estimativas do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE. Além do mais existe um recente dado paradoxal: a aparição de uma “nova agenda” de cooperação para o desenvolvimento, que se estendeu a âmbitos como a liberalização e a reforma econômica, a democracia e os direitos humanos, a gestão pública, a igualdade entre os sexos, o meio ambiente, a construção da paz e a gestão da crise, e, como questão central desde a metade da década de 90, a luta contra a pobreza.

Por outro lado, a partir do ano 2000 se conseguiu firmar um conjunto de metas internacionais de desenvolvimento que paulatinamente estão assumindo como próprias as agências bilaterais de cooperação e as organizações multilaterais (FMI, BIRD, OMC). Com efeito, nos últimos dez anos produziu-se um declínio visível do modelo econômico neoliberal conhecido como “Consenso de Washington” e, ao mesmo tempo, foi surgindo um novo consenso internacional sobre desenvolvimento. Ainda que este não questione os fundamentos econômicos do anterior, assumiu como objetivos centrais a luta contra a pobreza e o desenvolvimento social. As melhores expressões desse novo consenso são os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2000 por meio da “Declaração do Milênio”, assinada por 189 países, incluindo 147 Chefes de Estado e de Governo<sup>6</sup>. Compreendem oito objetivos de desenvolvimento social e econômico, que se concretizam em 18 metas quantificáveis para o período entre 1990-2015, e outros vários indicadores de progresso para cada uma delas.

Na aparição destes objetivos intervieram distintos atores e processos. Vários deles foram adotados nas Declarações e Planos de Ação das Cúpulas das Nações Unidas celebradas ao longo dos anos 90: sobre infância (Nova York, 1990); meio ambiente e desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992); direitos humanos (Viena, 1993); população e desenvolvimento (Cairo, 1994); mulher e desenvolvimento (Pequim, 1995); desenvolvimento social (Copenhague, 1995); e alimentação (Roma, 1996). Estas Cúpulas trataram de promover acordos globais sobre metas de desenvolvimento no contexto, mais favorável, do pós-guerra fria e da crise da ideologia neoliberal. As “Cúpulas paralelas” foram, além do mais, o cenário da aparição do movimento transnacional de ONGs e outras organizações sociais, que desembocou nas mobilizações de Seattle em novembro de 1999 ante a reunião da Organização Mundial de Comércio.

<sup>5</sup> Sobre o enfoque dos bens públicos globais ver KAUL, I. *et al. Bienes públicos mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI*. México: Oxford University Press, 2001, p.474 – 533.

<sup>6</sup> Resolução da Assembleia Geral da ONU, A/RES/55/2, adotada em 8 de Setembro de 2000.



Em maio de 1996 os países doadores, agrupados no Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, adotaram a maior parte dos objetivos das Cúpulas das Nações Unidas como metas expressas da ajuda externa<sup>7</sup>. Essa decisão se inscreve no objetivo, mais amplo, de renovar o fundamento da ajuda externa no pós-guerra fria. Neste cenário, perderam vigência as motivações pós-coloniais e os interesses estratégicos que justificavam a ajuda externa. Junto com as dúvidas crescentes sobre sua eficácia, ela se viu submetida à crítica dos setores neoliberais, que pediam seu desaparecimento, alegando que o investimento privado responderia de maneira mais eficiente às necessidades de financiamento do desenvolvimento; e à crítica radical, que denunciava a subordinação da ajuda aos interesses econômicos dos países industrializados e às dinâmicas da globalização. Nesse contexto, os objetivos de luta contra a pobreza das Nações Unidas proporcionavam um bom argumento para dar uma nova legitimidade à ajuda, e ao mesmo tempo fazê-la compatível com políticas de liberalização e com os interesses de política exterior dos países doadores.

Em junho de 2000, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas e a OCDE se comprometiam em impulsionar os objetivos de desenvolvimento do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento<sup>8</sup>. Esse compromisso tem grande importância para o sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento, ao ser assumido conjuntamente pelas Nações Unidas e as instituições de Bretton Woods. Estas sempre haviam mantido uma prudente distância das Nações Unidas, uma organização mais propensa aos interesses dos países pobres, para preservar sua liberdade de ação promovendo políticas favoráveis aos interesses dos países industrializados. Por outro lado, o acordo compromete expressamente o FMI e o Banco Mundial com os objetivos internacionais de desenvolvimento e, em especial, com a redução da pobreza. Como assinala a declaração política assinada pelos seus respectivos dirigentes, “as instituições que representamos se servem destes objetivos de desenvolvimento como marco comum para orientar suas políticas e programas, assim como para avaliar sua eficácia”. Esse compromisso é particularmente relevante para o FMI. Pouco antes, esta organização seguia sustentando que a pobreza estava fora de seu mandato estatutário e que se limitaria a fazer frente aos desequilíbrios macro-econômicos para restaurar o crescimento. Depois do fiasco da crise asiática e da renúncia do diretor-gerente do FMI, Michel Camdessus, seu sucessor, Horst Köhler, anunciou que a luta contra a pobreza era uma das principais preocupações deste organismo.

Finalmente, os Objetivos do Milênio se tornaram um compromisso global por meio da Declaração do Milênio da Assembleia Geral das Nações Unidas de setembro de 2000. Essa declaração devolveu esses objetivos para o lugar do qual tinham saído, as Nações Unidas, e somou compromissos com respeito aos meios necessários para alcançá-los, em âmbitos como a ajuda oficial ao desenvolvimento, o

<sup>7</sup> Ver Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (1996), *Shaping the 21st Century; the Contribution of Development Cooperation*, Paris, OCDE, maio. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac>>.

<sup>8</sup> Ver *Un mundo mejor para todos. Consecución de los objetivos de desarrollo internacional*, elaborado com motivo da XXIV sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas, celebrada em Junho de 2000 para revisar o cumprimento dos compromissos da “Cúpula” de Desenvolvimento social de Copenhague de 1995. Disponível em: <<http://www.paris21.org/betterworld>>.

perdão da dívida externa dos países mais pobres, e a abertura comercial, ao responder, em parte, às velhas reivindicações dos países em desenvolvimento sobre o acesso aos mercados dos países industrializados e sobre a supressão do protecionismo em setores chave como a agricultura ou têxtil. Uma das “idéias-força” deste consenso, em que coincidem setores tão díspares como os economistas neoliberais e ONGs como Oxfam internacional, é a relação causal existente entre o protecionismo agrário dos países industrializados e a pobreza dos países em desenvolvimento.

À primeira vista, essa “nova agenda” de desenvolvimento, que encontra sua máxima expressão nos Objetivos do Milênio das Nações Unidas para o ano de 2015 com ênfase na luta contra a pobreza, está propondo novas prioridades da ajuda, mais relacionadas com os problemas expostos pela globalização (imigração, terrorismo, etc.). Mas são muitos os autores que, a partir de um exame mais cuidadoso, pensam que ela é o resultado de uma revisão dos interesses nacionais dos doadores que, de forma gradual, vão incorporando essas questões.

Seja como for, o certo é que se pode considerar que, no momento atual, o sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e as políticas de ajuda se encontram num momento de transição no qual se verifica que as fórmulas, agendas e arranjos institucionais do período da guerra fria estão perdendo sua validade. Ao mesmo tempo constata-se que ainda não surgiu um novo modelo de cooperação que responda às exigências do mundo da globalização. A intensidade do debate explica-se, em parte, pelos visíveis vínculos que existem entre a ajuda ao desenvolvimento e a configuração de uma nova ordem mundial, e a forma como se resolvam dentro dessa “ordem” problemas como a equidade, a justiça e a dignidade humana, o que inevitavelmente irá afetar a natureza e o sentido da globalização e as mudanças em curso na sociedade internacional.

Sendo assim, essas questões ganham relevância na ótica das relações internacionais, uma vez que cabe lembrar que no mundo não existe uma autoridade política centralizada, e que os regimes internacionais representam apenas uma particular modalidade de “governança sem governo”, e que suas regras e instituições o são também desta particular “ordem social que é a sociedade internacional”. O atual sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento é um fiel reflexo de uma sociedade de Estados escassamente integrada e regulamentada e, mais que um “sistema global de bem-estar social” ou uma “política global de coesão”, é um imperfeito esquema de beneficência pública no qual os recursos se alocam de forma voluntária e sem obrigações a respeito de sua quantidade, nem critérios objetivos com respeito aos seus beneficiados. Como frisa Björn Hettne, “se é possível falar de um sistema global de bem-estar social, trata-se de alguma coisa verdadeiramente embrionária e utópica”<sup>9</sup>. Porém, uma agenda de reformas das instituições internacionais que detém competências em matéria de cooperação ao desenvolvimento faz-se a cada dia mais necessária e é apoiada por novas forças sociais que demandam um sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento baseado nos ideais de equidade, justiça e democracia para toda a humanidade, justificando-se a cooperação e as políticas de ajuda como um esforço coletivo pelo qual vale a pena lutar.

<sup>9</sup> HETTNE, B. *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*. Harlow: Longman, 1995, p.154.

## A fundamentação teórica das políticas de ajuda externa

Havendo-se convertido num elemento de grande importância, um traço permanente das Relações Internacionais depois da Segunda Guerra Mundial, a ajuda externa e a cooperação ao desenvolvimento, mesmo suscitando intensas polêmicas políticas e econômicas, são um fenômeno recente, relativamente pouco estudado na nossa disciplina. A ajuda externa tem dado origem a uma literatura relativamente extensa, mas existem ainda poucos estudos sistemáticos a respeito do papel que desempenha na configuração do sistema internacional, nas Relações Internacionais e na economia mundial. Steven Hook, por exemplo, afirma que “ainda que o fenômeno da assistência externa tenha recebido maior atenção nos círculos acadêmicos e políticos, o seu papel na política mundial contemporânea continua sendo esquivo”<sup>10</sup>.

Pode-se afirmar que os estudos sobre a cooperação ao desenvolvimento têm sofrido uma forte polarização entre autores que defendem que os programas de ajuda externa são principalmente estabelecidos segundo os interesses dos doadores, e outros que mantêm que a ajuda é uma resposta à pobreza no mundo que surge, sobretudo, por um interesse ético e humano. Ainda existem trabalhos que tentam conciliar essas duas perspectivas, argumentando que a cooperação ao desenvolvimento em si mesma serve de cenário para a luta entre os interesses dos doadores e o interesse ético e humano.

Dentre os primeiros, a literatura realista ocupa um lugar destacado. Para os pesquisadores próximos a esta escola teórica, o estado de natureza hobbesiano faz da sobrevivência ou da segurança nacional o objetivo central e exclusivo da ação estatal. A manutenção e o incremento do poder definem-se, então, no sentido de interesse nacional prioritário, entendendo as motivações que vão mais além como irracionais. Já os neo-realistas superam a estreita visão dos realistas de conceber a segurança em termos exclusivamente militares e concedem idêntica importância – quando não maior – a sua dimensão econômica.

Dentre os segundos, a literatura enraizada na tradição liberal da Teoria das Relações Internacionais ganha destaque principal numa visão da cooperação ao desenvolvimento que a vincula com os imperativos humanitários, isto é, com a redução da pobreza no mundo em desenvolvimento e com a melhora de suas condições de vida básicas, afirmando que sua formulação nada mais é do que um compromisso ético. Para justificar este compromisso os autores têm empregado três tipos de argumentos. O primeiro, o argumento da natureza deontológica, entende a cooperação ao desenvolvimento como uma “obrigação imperfeita” de provisão das necessidades básicas – entendidas como um direito humano – que o mundo rico tem para com o mundo pobre. O segundo, o argumento de caráter utilitarista, reconhece essa cooperação como uma resposta ética aos problemas que podem ser solucionados com a capacidade técnica dos doadores. O terceiro é o argumento baseado na concepção da cooperação ao desenvolvimento como uma personificação ideal do humanitarismo. Neste último caso, segundo Lumsdaine, “a ajuda externa não pode ser exclusivamente explicada sobre a base dos interesses políticos e econômicos dos doadores”, sendo

<sup>10</sup> HOOK, S. *National Interest and Foreign Aid*. Boulder: Lynne Rienner, 1995, p. xii.



necessário “fornecer um espaço central à influência das convicções humanitárias e igualitárias dos doadores de ajuda”<sup>11</sup>. Lumsdaine, representante do chamado “construtivismo liberal”, frisa ainda o modo como as normas internas constituem os regimes internacionais, sublinhando a impossibilidade de explicar o regime internacional de cooperação ao desenvolvimento, reflexo de uma visão moral da política internacional, sem levar em conta a mudança normativa.

Não ficaria completa esta referência à tradição liberal se não considerarmos que existem autores desta corrente que rejeitam o compromisso ético, entendendo a cooperação ao desenvolvimento como um recurso que faz possível o que eles identificam como o único meio de atingir a paz e a prosperidade internacional: o comércio. Neste sentido, alguns Estados convertem-se num bem tão prezado para o doador, que este continuará exprimindo sua boa vontade por meio da cooperação, para não colocar em perigo seu acesso ao receptor.

Pode-se fazer uma classificação da literatura mais importante sobre o tema do nosso artigo, sem pretender com isto exaurir o assunto nem esgotar a riqueza do debate que nos últimos anos vem se acirrando com as críticas desconstrutivistas e pós-modernas.

Um primeiro grupo de obras se caracteriza por uma abordagem política que privilegia o uso da Teoria das Relações Internacionais. Estes autores, principalmente realistas políticos, focam seu estudo nos atores – particularmente o Estado – em suas capacidades, comportamento, interesses e nas relações que se estabelecem entre eles e em sua respectiva situação no sistema internacional. As análises prestam especial atenção ao vínculo entre ajuda e interesse nacional do Estado doador, e à condicionalidade e às interações que comportam a concessão e a execução da ajuda. Nesta linha encontram-se os estudos de Hans Morgenthau, David Baldwin, Steve Hook e Samuel Huntington<sup>12</sup>. Em datas mais recentes, Kalevi Holsti avançou mais um passo neste enfoque ao examinar o fenômeno da ajuda desde uma perspectiva política mais sistêmica. Para Holsti, a ajuda externa é uma das técnicas de “coerção” e de “recompensa” que integram a moderna “diplomacia econômica” estatal, sem fugir das regras e lógicas de uma política de poder<sup>13</sup>.

Um segundo grupo de obras coloca a ênfase do estudo da cooperação ao desenvolvimento nos seus aspectos econômicos e na chamada teoria do desenvolvimento econômico em suas várias modalidades. A análise concentra-se neste caso na natureza, características e impacto no processo de crescimento econômico, examinando-se como a ajuda externa afeta a estrutura produtiva e o comportamento econômico em geral do país de destino. Estes enfoques econômicos no estudo da ajuda externa surgem no quadro do pensamento econômico e da teoria do desenvolvimento, conhecendo diferentes etapas e escolas, mas com um denominador comum: seu caráter descritivo-prescritivo, que fornece em suas diferentes visões teóricas os correspondentes diagnósticos do fenômeno do subdesenvolvimento, oferecendo pautas de ação para os

<sup>11</sup> LUMSDAINE, D. *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime 1949 – 1989*. Princeton: Princeton University Press, 1993, p.29.

<sup>12</sup> MORGENTHAU, H. A Political Theory of Foreign Aid. *The American Political Science Review*, vol. LVI, n.º 2, p. 301-309, 1962; BALDWIN, D. *Foreign Aid and American Foreign Policy*. New York: Praeger, 1966; HOOK, S. *National Interest and Foreign Aid*. Boulder: Lynne Rienner, 1995; HUNTINGTON, S. Foreign Aid for What and Whom?. *Foreign Policy*. n.º 1, p. 161-189, 1971.

<sup>13</sup> HOLSTI, K.J. *International Politics, a Framework for Analysis*. Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1995, p. 180.

diferentes atores econômicos (Estado, setor privado, organismos financeiros multilaterais) para o estabelecimento de políticas e estratégias de desenvolvimento. Dentre os autores “econômicos” podem ser destacados, nos anos 40 e 50, aqueles que consideravam a economia do desenvolvimento desde uma ótica keynesiana (Domar, Harrod, Rostow, Rosenstein-Rodan, Nurkse, Chenery, Strout e Lewis) identificando “desenvolvimento” com “crescimento” e enfatizando o papel que a ajuda externa poderia desempenhar para suprir as carências de capital de investimento dos países pobres. A ajuda deveria contribuir ao “take-off” econômico, sendo um “big-push” que permitisse o rompimento do “círculo vicioso da pobreza” e superasse os “bottlenecks” ou os “gaps” que impediam o crescimento dos países em desenvolvimento, de acordo ao jargão terminológico dos economistas daquela época. Na década de 70, emergem com força, à direita e à esquerda do cenário ideológico, teorias do desenvolvimento que não concedem nenhum papel à ajuda ou que acham, ainda, que ela é danosa para um autêntico processo de desenvolvimento.

Economistas liberais e neoliberais como Milton Friedman, Peter Bauer ou Anne Krueger, cujas idéias tiveram grande influência nas políticas de ajuda dos Estados Unidos e dos organismos financeiros multilaterais, desenvolveram uma visão da cooperação ao desenvolvimento segundo a qual a ajuda penaliza o crescimento, pois supõe uma ação intervencionista danosa aos setores competitivos da economia<sup>14</sup>. Como afirma Krauss, a ausência de ajuda externa é “uma condição essencial para o desenvolvimento econômico”<sup>15</sup>. Por outro lado, os defensores da teoria neoclássica das vantagens comparativas e dos ganhos do comércio internacional (Bela Balassa, Jagdish Baghwatti, Deepak Lal ou Ian Little) alcunharam nos anos 80 o lema “trade, not aid” como solução mágica para o desenvolvimento dos países do Sul. Ainda caberia mencionar as contribuições do estruturalismo e da Teoria da Dependência nos anos 60 e 70 que, de forma geral pelo menos em suas versões mais radicais, desenvolvem uma interpretação profundamente pessimista e negativa da ajuda. Neste último grupo encontram-se autores como Teresa Hayter, Tibor Mende, Willem Zellystra, Graham Hancock e Susan George, que em suas obras afirmaram que a ajuda constitui uma nova forma de colonização, um obstáculo ao desenvolvimento, o “anzol da nova dependência” dos países pobres frente aos países ricos ou ainda uma nova forma de negócio internacional<sup>16</sup>.

O terceiro grupo de pesquisas sobre a ajuda externa e a cooperação ao desenvolvimento constitui uma tentativa bem sucedida de integrar as perspectivas políticas e econômicas dos dois grupos anteriormente examinados. Os estudiosos adscritos à escola de Economia Política Internacional (EPI) pregam a necessidade de um enfoque integrado que insira o fenômeno da ajuda no conjunto das

<sup>14</sup> FRIEDMAN, M. *Foreign Economic Aid: Means and Objectives*. Stanford: Hoover Institution on War, 1995; BAUER, P. *Equality, the Third World and Economic Delusion*. Londres: Weidenfeld & Nicholson, 1981; KRUEGER, A. et al. *Aid and Development*. Londres: The John Hopkins University Press, 1988.

<sup>15</sup> KRAUSS, M. *Development without Aid*. Nova York: McGraw Hill, 1983.

<sup>16</sup> HAYTER, T. *Aid as Imperialism*. Londres: Penguin, 1971; MENDE, T. *¿Ayuda o recolonización? Lecciones de un fracaso*. México: Siglo XXI, 1974; ZELYSTRA, W. *Aid or Development: the Relevance of Development Aid to Problems of Developing Countries*. Leyden: A.W. Sitjhoff, 1975; GEORGE, S. *La trampa de la deuda. Tercer Mundo y Dependencia*. Madri: IEPALA/CIP, 1990.

relações internacionais e, em particular, das relações Norte-Sul, considerando adequadamente as dimensões políticas, sociais e econômicas destas. Não adiantava estudar a cooperação ao desenvolvimento concentrando exclusivamente o foco nos interesses nacionais dos doadores minimizando os fatores econômicos, como faziam os realistas, nem analisar só os fluxos, magnitudes e processos puramente econômicos esquecendo a dimensão política como faziam os teóricos com uma visão economicista. Contudo, os autores da EPI reconhecem a importância dos enfoques anteriormente citados, pois, como afirma Björn Hettne, “eles criaram a massa crítica suficiente para desenvolver uma das linhas mais frutíferas na disciplina das Relações Internacionais desde os anos 80: a EPI que aborda as conexões entre a política e a economia nas Relações Internacionais”<sup>17</sup>.

Avançando um passo mais, para esses autores a análise do fenômeno da ajuda, além dos objetivos declarados oficialmente por ela, pode revelar novas dimensões sobre o seu papel na economia política internacional, por exemplo, como mecanismo de estabilização e posterior difusão de valores cruciais na ordem hegemônica mundial. Podemos mencionar como autores destacados desta corrente teórica Robert Gilpin e Susan Strange<sup>18</sup>.

## Conclusões

É impossível no curto espaço de um artigo apresentar em profundidade todas as dinâmicas, atores e tendências que compõem este mosaico multifacetado que conhecemos com o nome de Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento. Porém, ficam registrados os elementos mais importantes do mesmo e as diferentes tentativas de fundamentá-lo teoricamente, seja no âmbito da Teoria Econômica, seja no da Teoria das Relações Internacionais. Apenas se mostrou a ponta de um iceberg, de um vasto campo de estudos que tem, além da dimensão teórica, uma aplicabilidade prática que não pode por mais tempo ser desconhecida na comunidade brasileira das Relações Internacionais. A cooperação ao desenvolvimento oferece ótimas oportunidades aos estudantes, pesquisadores e professores dos cursos de Relações Internacionais que, com desigual fortuna vão se espalhando pelo Brasil, mas que continuam sem incluir nas grades curriculares este apaixonante tema de estudo.

Esta necessidade torna-se ainda mais urgente se pensamos que o Brasil está começando a superar seu perfil de país beneficiado pelos fluxos de ajuda internacional ao desenvolvimento para construir um perfil diferente como país doador. As recentes iniciativas do governo brasileiro para perdoar a dívida externa dos países mais pobres vão sem dúvida nessa linha. Ainda podem mencionar-se os projetos de cooperação do Brasil na África lusófona ou no Timor Leste, sem esquecer das perspectivas de triangulação de projetos Brasil-Espanha-Bolívia na

<sup>17</sup> HETTNE, B. *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*, Harlow: Longman, 1995, p.149.

<sup>18</sup> GILPIN, R. *La economía política de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: GEL, 1990; STRANGE, Susan. *States and Markets. An Introduction to International Political Economy*. London: Pinter, 1988; STRANGE, S. *Political Economy and International Relations*. In: BOOTH, K. and SMITH, S. (eds). *International Relations Theory today*. Cambridge: Polity Press, 1995.

América Latina. No terceiro setor, o mercado demanda cada dia mais profissionais com conhecimentos em cooperação, formulação e implementação de projetos e grande capacidade gerenciadora dos mesmos, para o qual resulta fundamental o aprimoramento nas metodologias participativas de formulação de projetos, o enfoque do quadro lógico principalmente, e o emprego rotineiro das ferramentas da gestão do ciclo do projeto e de suas avaliações.

A dimensão ética e a solidariedade, tão necessárias nestes tempos em que as Relações Internacionais se encontram dominadas pelas tentações unilateralistas e pelas políticas de força, podem ser também um fértil campo de atuação para os futuros operadores das Relações Internacionais. Fica então lançado o desafio.

### Referências bibliográficas

ARENAL, C. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madri: Tecnos, 1990.

BARBE, E. *Relaciones Internacionales*. Madri : Tecnos, 2003.

BAUER, P. *Equality, the Third World and Economic Delusion*. Londres: Weidenfeld & Nicholson, 1981.

BLACK, L. *The Strategy of Foreign Aid*. Princeton: D.Van Nostrand, 1964.

CEPAL. *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: fevereiro 2003.

CHENERY, H.B. Objectives and Criteria for Foreign Assistance. In: GOLDWIN, R. (ed.). *Why Foreign Aid?*. Chicago: Rand McNally y Co., 1962. p.36-45.

COMITÉ DE AJUDA AO DESENVOLVIMENTO. *Shaping the 21st Century; the Contribution of Development Cooperation*. Paris: OCDE, 1996.

CORNAGO, N. Desarrollo, Subdesarrollo y Post-desarrollo. Un análisis crítico del debate contemporáneo. In: *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gastéiz*. Madri: Tecnos/UPV, 1997.

COX, R. *Production, power and world order: social forces in the making of history*. Nova York: Columbia University Press, 1987.

DEVARAJAN, S. *et al. The cost of attaining the Millenium Development Goals*. Washington: Banco Mundial, 2002. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/html/extdr/mdgassessment.pdf>>.

FRIEDMAN, M. *Foreign Economic Aid: Means and Objectives*. Stanford: Hoover Institution on War, 1995.

GEORGE, S. *La trampa de la deuda. Tercer Mundo y Dependencia*. Madri: IEPALA/CIP, 1990.

GILPIN, R. *La economía política de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: GEL, 1990.

GÓMEZ GALÁN, M.; SANAHUJA, J.A. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo (Una aproximación a sus actores e instrumentos)*. Madri: CIDEAL, 1999.

GRIFFIN, K. *Alternative Strategies of Development*. Londres: McMillan, 1989.

\_\_\_\_\_. Foreign Aid after the Cold War. *Development and Change*. Vol XXII: p. 645-685, 1991.

GRIFFITHS, M. *Fifty key thinkers in International Relations*. Londres: Routledge, 2004.

HALLIDAY, F. *La doctrina Reagan y el Tercer Mundo*. Madri: CIP/TNI/CRIES, 1987.

HAYTER, T. *Aid as Imperialism*. Londres: Pinguin, 1971.

HAYTER, T.; WATSON, C. *Aid, Rethoric and Reality*. Londres: Pluto Press, 1985.

HETTNE, B. *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*. Harlow: Longman, 1995.

HEWITT, A. (ed.). *Crisis or Transition in Foreign Aid*. Londres: Overseas Development Institute, 1994.

HOOVELT, A. *Globalisation and the postcolonial world. The New Political Economy of Development*. Londres: MacMillan, 1997.

HOLSTI, K.J. *International Politics, a Framework for Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1995.

HOOK, S. *National Interest and Foreign Aid*. Boulder: Lynne Rienner, 1995.

HUNTINGTON, S. Foreign Aid for What and Whom?. *Foreign Policy*. n.º 1: 161-189, 1971.

KANBUR, R. *et al. The future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods*. Washington: Overseas Development Council, 1999.

KAUL, I. *et al. Bienes públicos mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI*. México: Oxford University Press, 2001.

KAY, C. *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*. Londres: Routledge, 1989.

KEHOANE, R.O. *After hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

\_\_\_\_\_. *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre la Teoría de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: GEL, 1993.

KRASNER, S. *Conflicto estructural: el Tercer Mundo contra el liberalismo global*. Buenos Aires: GEL, 1989.

- KRAUSS, M. *Development without Aid*. Nova York: McGraw Hill, 1983.
- KRUEGER, A. *et al. Aid and Development*. Londres: The John Hopkins University Press, 1988.
- KUBALKOVA, V.; CRUICKSHANK, A. *Marxism and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 1989.
- LOREDO, M. Aproximaciones teóricas a la cooperación para el desarrollo: la ayuda oficial como instrumento de la política exterior. *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 19, p. 382-387, 1991.
- LUMSDAINE, D. *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime 1949-1989*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- MENDE, T. *¿Ayuda o recolonización? Lecciones de un fracaso*. México: Siglo XXI, 1974.
- MORGENTHAU, H. A Political Theory of Foreign Aid. *The American Political Science Review*, vol. LVI, n.º 2, p. 301-309, 1962.
- MOSLEY, P. *Foreign Aid: Its Defense and Reform*. Lexington: University of Kentucky Press, 1987.
- NAÇÕES UNIDAS. *Informe de la Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo*. Monterrey, 2002.
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza humana*. Madri: Mundiprensa, 2003.
- RAFFERT, K.; SINGER, H. *The Foreign Aid Business. Economic Assistance and Development Cooperation*. Cheltenham: Edward Elgar, 1996.
- RIDDELL, R. *Foreign Aid Reconsidered*. Londres: ODI/ The John Hopkins University Press, 1987.
- ROGERSON, A. *The International Aid System 2005-2010: Forces For and Against Change*. Londres: ODI, 2004.
- SANAHUJA, J.A. *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*. Barcelona: Intermón Oxfam, 2001.
- SEN, A.K. *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta, 1999.
- STRANGE, S. *States and Markets. An Introduction to International Political Economy*. Londres: Pinter, 1988.
- \_\_\_\_\_. Political Economy and International Relations. In: BOOTH, K.; TUCKER, R. *The inequality of Nations*. Nova York: Basic Books, 1977.
- WALTZ, K. *Theory of International Politics*. Reading: Addison Wesley, 1979.
- WHITE, J. *The Politics of Foreign Aid*. Londres: Bodley Heart, 1974.

WOOD, R. Foreign Aid and the Capitalist State in Underdeveloped Society. *Politics and Society*, vol.10, n.º 1, p. 4-34, 1980.

YOUNG, O. *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and Environment*. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

ZELYSTRA, W. *Aid or Development: the Relevance of Development Aid to Problems of Developing Countries*. Leyden: A.W.Sitjhoff, 1975.



# Gatt, OMC e a agenda do comércio internacional

*Peggy Beçak\**

**Resumo:** Este artigo procura demonstrar a existência de um real descompasso entre os anseios das nações engajadas no comércio mundial e as prerrogativas do antigo Gatt – atual OMC –, capacitado a tratar da regulação do comércio internacional por meio de práticas menos restritivas. Também procura evidenciar a necessidade de modernização e adequação dos organismos internacionais ao atual contexto mundial, acompanhando o processo evolutivo das economias e suas inter-relações, que resultam no desenho de uma “nova” e ampla agenda para o comércio internacional.

**Palavras-chave:** OMC, Gatt, negociação, protecionismo, barreiras tarifárias e não-tarifárias.

## 1. Introdução

Qual o balanço que podemos fazer sobre a atuação do Gatt<sup>1</sup> nos seus quase 50 anos de atuação e nos 10 anos da OMC<sup>2</sup>? Teriam estes organismos atingido seus propósitos ou ambos fracassaram?

A mídia parece não precisar reforçar a idéia de fracasso das negociações internacionais e nem mesmo de “dominação” exercida pelas economias desenvolvidas sobre aquelas em desenvolvimento, uma vez que o próprio “movimento social” expressa e entoa as duas sensações: fracasso e dominação. Mas, na realidade, são esses os resultados ou seriam impressões?

Do ponto de vista da sociedade, podemos dizer que sempre existiu um distanciamento quanto aos temas internacionais, talvez porque as urgências nacionais nos levem ao distanciamento da realidade externa, ou talvez porque “a maioria dos eleitores sabe pouco sobre negócios internacionais e com eles pouco se preocupa”<sup>3</sup>. A falta de acesso às informações vindas do exterior ou mesmo a notícia enviesada também contribuem para o distanciamento e apatia, quando não pela leitura ideologizada, sobre os temas internacionais.

De qualquer maneira, um dos aspectos mais marcantes do processo de globalização é exatamente a difusão da informação e o estabelecimento de uma verdadeira “aldeia global”, onde inexistem fronteiras para que a sociedade possa participar das decisões que afetam o seu bem-estar, e não apenas assistir ao que

\* **Peggy Beçak** é economista e administradora de empresas, Mestre e Doutoranda pela USP, Professora de Economia Internacional, Marketing Internacional e Relações Internacionais da FAAP, da Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP) e Diretora da Peggy Beçak Consultoria e Publicações, que edita o Informe Mercosul.

<sup>1</sup> Em inglês, General Agreement on Tariffs and Trade.

<sup>2</sup> Em inglês, World Trade Organization.

<sup>3</sup> Deutsch (1982).



se passa. Todos são tocados pelo exterior, ainda que permaneçam fisicamente no mesmo ambiente local. Essa nova realidade, que, para alguns, traz conseqüências positivas e, para outros, negativas, impõe maiores responsabilidades, seja aos negociadores nacionais no exercício de suas funções externas, seja à mídia e à sociedade como um todo.

O próprio comércio ganhou maior importância e influência hoje do que no passado, com a internacionalização e a transnacionalização. A percepção de que é preciso agir rápido para sobreviver num mundo altamente competitivo, capaz de interferir na formulação da política nacional e na reformulação das instituições, mudando uma realidade já conhecida, suscita uma reação de preservação.

Nessa nova realidade, marcada pela globalização e pela integração econômica, o que podemos dizer das instituições? Se elas representam a racionalidade do comportamento humano e econômico, ambos em processo de mudança, certamente as instituições se mostrarão defasadas e incapacitadas para atender às demandas atuais. A necessidade de modernização das instituições, tanto nacionais quanto internacionais, acompanhando o processo evolutivo da sociedade, parece evidente.

Nesse contexto, devemos contextualizar as circunstâncias históricas e os propósitos que levaram à criação do Gatt e posteriormente da OMC, a fim de não imputar a eles atribuições que não lhes competem. Caso contrário, continuaremos com a impressão de que os organismos internacionais, incluindo o FMI, Banco Mundial e a ONU, perderam sua validade e características, ocupando posição figurante e sucumbindo aos interesses específicos de nações “dominantes”.

## **2. Da OIC à OMC, via Gatt**

A criação da Organização Internacional do Comércio (OIC<sup>4</sup>) – denominação proposta em 1947 – teve seus princípios estabelecidos pela Carta de Havana<sup>5</sup> e objetivava expandir o comércio mundial em bases não-discriminatórias. A aprovação do texto constitutivo foi levada a votação no Congresso norte-americano e lá encontrou seu primeiro embate de natureza política – oposição entre democratas e republicanos – que resultou na frustração dos primeiros, que defendiam a criação da OIC. Às dificuldades políticas somaram-se as divergências econômicas entre os Estados Unidos e a Inglaterra (embora tenham sido estes os principais autores da proposta da OIC), e assim a constituição do órgão regulador do comércio internacional ficou impossibilitada.

Apesar da falta de consenso em relação a todos os temas que deveriam ser disciplinados – agricultura, serviços, investimentos e emprego –, a atividade comercial e pelo menos fundamentalmente as cláusulas discriminatórias, como tarifárias e quotas, necessitavam ser reformuladas para tornar o comércio mais livre e, portanto, mais dinâmico.

<sup>4</sup> Em inglês, International Trade Organization (ITO).

<sup>5</sup> Ata final da Conferência de Havana, assinada em março de 1948.

Visando preservar o que já havia sido conquistado em termos da consolidação de um conjunto de 123 concessões tarifárias que englobavam mais de 50 mil produtos, as nações decidiram compor um Acordo Provisório de Tarifas e Comércio, o Gatt, ainda que representando apenas um capítulo do projeto inicial, uma vez que agricultura e serviços foram excluídos do acordo, enquanto persistiam as tentativas para aprovação da OIC.

A assinatura do Gatt ocorreu no pós 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial, em um cenário de bipolaridade e de um fluxo de comércio tímido, coerente com o momento sócio-político-econômico, mas que ainda assim obteve a assinatura de 23 membros fundadores – mais da metade eram economias subdesenvolvidas.

Entre 1947 e 1960 foram realizadas cinco Rodadas de Negociação<sup>6</sup> que propiciaram uma substantiva desgravação tarifária. A tarifa média internacional, que beirava os 50% nos anos iniciais do Gatt, estava próxima dos 12% na década de 60. Entre os anos de 1950/70 assistiu-se a um *boom* no volume de comércio internacional, com as exportações mundiais crescendo em média de 1,5% para cada ponto de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) mundial.

Com o aumento do comércio internacional, mais nações sentiam-se atraídas a participar dos fluxos externos. Tanto assim é que, entre a sexta e sétima rodada de negociação, o número de países participantes já havia mais que quintuplicado, passando de 23 para 123. Com o crescimento dos países-membros, as práticas discriminatórias foram tornando-se cada vez mais criativas e subjetivas. Somaram-se às tradicionais tarifas e quotas – facilmente constatáveis e contestáveis – as práticas de *dumping*, subsídios, barreiras não-tarifárias, assistências governamentais às indústrias nascentes e todo um aparato de entraves, por vezes denominados de práticas desleais, de mais difícil comprovação e, portanto, mais protelatórias diante das tentativas de contestação de tratamento discriminatório.

Na medida em que as barreiras tarifárias iam gradativamente sendo substituídas pelas não-tarifárias, incluíam-se no Acordo Geral as cláusulas de tratamento preferencial, por meio do Sistema Geral de Preferências (SGP) – instituído pela Unctad<sup>7</sup> em 1964 – e que visava conceder às economias menos desenvolvidas a possibilidade de práticas preferenciais e não-recíprocas como a importação, sem taxas, de produtos enquadrados no programa, com vistas a estimular as exportações e, assim, possibilitar uma maior inclusão desse grupo de nações no comércio mundial. O objetivo era mostrar que, promovendo o comércio, os países em desenvolvimento precisariam de menos ajuda e conseguiriam promover um crescimento auto-sustentado de suas economias.

Com isso, o tratamento discriminatório passava a ser sustentado por uma cláusula legal. E assim, gradativamente, foram sendo incluídas mais cláusulas oficiais que, apesar do propósito positivo, se constituíram em mecanismos protecionistas, como as práticas de defesa comercial na forma de salvaguardas, medidas *antidumping*, restrições voluntárias de exportação e subsídios à exportação, criados para responder ao crescente uso das práticas desleais de comércio. Os pedidos de *waiver* em razão de déficits no balanço de pagamentos e as

<sup>6</sup> Genebra (1947); Annecy (1949); Torquay (1951); Genebra (1956); Dillon (1960).

<sup>7</sup> Em inglês, United Nations Conference on Trade and Development.

questões relacionadas à moral pública e segurança também estão previstas no Acordo Geral, como cláusulas que permitem às nações afastarem-se, ainda que temporariamente, dos princípios multilaterais acordados. As práticas protecionistas encontram justificativa não apenas nos argumentos econômicos, mas também nos não-econômicos, como as questões culturais e a necessidade de controle nos níveis de desemprego, muito utilizados pela Europa na questão do protecionismo agrícola.

Uma crítica que se faz ao SGP é que contempla menos de 20% das exportações dos países em desenvolvimento. O Brasil, por exemplo, é uma das economias que pouco utiliza o mecanismo. A pequena utilização do sistema ocorre pelo simples desconhecimento e pela necessidade de renovação, sempre incerta, da autorização para as nações manterem o SGP. Além disso, alguns países em desenvolvimento têm uma pauta de exportações limitada, como é o caso do Brasil, que ostenta uma diversificação produtiva conquistada há décadas e desde então inalterada. Enquanto isso, os Estados Unidos, Japão e Europa são os que mais concessões fazem, em termos de valores, por meio do SGP, beneficiando economias como Suíça, Austrália e Áustria.

Apesar dessas dificuldades, o comércio internacional e a pauta de produtos transacionados continuaram a crescer, incluindo os serviços e a propriedade intelectual, trazendo consigo a preocupação com a preservação do meio ambiente e com questões éticas como a proibição ao trabalho infantil, que levaram à inclusão de novos códigos no âmbito das negociações do Gatt, além da busca constante da redução tarifária<sup>8</sup>.

Os impasses e interesses conflitantes, fundamentalmente entre os principais *players* internacionais – Estados Unidos e Inglaterra –, estenderam a provisoriade do Acordo por quase 50 anos, até que a emergência de novos *players* levou a um redesenho do cenário internacional, com uma maior equalização das relações de poder, que tornaram factível a aprovação em definitivo da OMC em fins de 1994, depois de oito anos de exaustivas negociações na Rodada Uruguai.

Na passagem para a década de 80 emergiram não só os novos *players* individuais como o Japão e a Alemanha unificada, mas também os conglomerados comerciais da Europa unificada, o Mercosul e outras iniciativas integracionistas ou não, como os “tigres asiáticos”, redefinindo o jogo do poder econômico e comercial.

Essa proliferação de acordos regionais, formando uma rede de relacionamentos preferenciais, potencializou o comércio mundial ao mesmo tempo em que automaticamente faz uso da prática discriminatória, na medida em que privilegia as relações intra-regionais em detrimento das extra-regionais. Não importa se criando ou desviando comércio, para citar Viner<sup>9</sup>, o processo de integração econômica é por natureza discriminatório, e encontra amparo legal no texto do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt de 1947), Parte III, Artigo XXIV.

### **3. Os organismos internacionais e as demandas da atualidade: uma avaliação**

<sup>8</sup> Entre as rodadas de negociação, a Kennedy (1964) marcou alteração na metodologia de negociação, além de haver incluído o tema *antidumping*; Tóquio (1973) incluiu as barreiras não-tarifárias e procurou assegurar o marco jurídico do Acordo; Uruguai (1986), a mais longa rodada, foi marcante pela inclusão dos temas Têxtil, Agrícola, Serviços, Propriedade Intelectual, Solução de Controvérsias e Compras Governamentais, além de aprovar a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC).

<sup>9</sup> Jacob Viner (1892-1970), economista neoclássico, notabilizou-se como teórico do Comércio Internacional, sistematizando os efeitos de ganhos e perdas advindos de um processo de integração econômica.

Com essas alterações de contexto, não é factível pretendermos que o conjunto dos organismos internacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI), OMC, Banco Mundial e a própria ONU – criados no contexto do pós 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial satisfaçam e atendam as demandas da atualidade. O próprio escopo jurídico não permite esta flexibilidade, embora tenha havido em todos estes organismos pequenos adendos, com o objetivo de reparar e expandir a abrangência das funções originais para a nova realidade. Entretanto, a urgência é pela reformulação e não apenas por adendos. Evidentemente que redigir e levar à aprovação um novo texto para cada órgão não é tarefa fácil e exige capacidade para um jogo de interesses diversos e assimétricos.

Novamente destacamos a responsabilidade da sociedade, da mídia e dos negociadores nacionais na superação das dificuldades e ingerências da organização. Como disse Supachai Panitchpakdi, ex-diretor geral da OMC, no *Informe sobre o Futuro da OMC*, “ela deve ser uma organização dirigida pelos seus membros”; se não está sendo capaz de atuar satisfatoriamente para atender as novas demandas, cabe a seus membros redimensioná-la, pois afinal a instituição existe como representante dos anseios de seus membros, que têm participação voluntária.

O fluxo do comércio mundial tem crescido nos últimos anos muito mais intensamente entre o grupo de países em desenvolvimento do que entre as nações desenvolvidas, tanto em termos de valores quanto em quantidades. Isto se deve em parte à melhoria dos preços das *commodities* e à existência de um cenário externo favorável. Em menor proporção, às mudanças nas políticas internas atentas aos necessários e tardios ajustes macroeconômicos e microeconômicos.

Nessa discussão estão em jogo, também, os novos papéis a serem desempenhados pelas nações no atual modelo de comércio e de desenvolvimento. É preciso reconhecer que, embora permaneça a desigualdade, o grau de desenvolvimento de todas as nações foi alterado ao longo destas décadas. O subdesenvolvimento já foi ultrapassado por várias nações, e esconder-se perpetuamente atrás de um manto de proteções, que ressalta as desigualdades e contribui para a discriminação, não auxilia o desenvolvimento, apenas faz perpetuar a desigualdade. Isso certamente interessa muito às nações mais desenvolvidas e causa pânico àquelas que lutam para não perder o *status* de “preferenciais”, em razão de seu menor grau de desenvolvimento.

Se existem bolsões de atraso e setores de ponta competitivos, é preciso diagnosticar as causas do fracasso e do sucesso, estabelecendo um projeto de busca da eficiência e de maior equilíbrio entre estes extremos. É uma tarefa interna que cabe a cada nação, na formulação do projeto nacional, e não em decorrência de amparo externo por meio de concessões e exceções às regras gerais.

A busca pela inovação e pela maior produtividade, de maneira auto-sustentável, aumentaria a competitividade e os países deixariam de necessitar de vastos mecanismos assistencialistas e protecionistas para manter e avançar em sua participação no comércio mundial. Essa concepção requer obviamente capital, mas na realidade significa fundamentalmente assumir uma “nova” postura estratégica.

Diferenciar as normas e tratamentos pelo grau de desenvolvimento só tem sentido se existir uma contrapartida real de projeto de desenvolvimento. Caso contrário, essas nações, colocadas de lado pela fragilidade e necessidade de proteção, permanecerão cada vez mais isoladas, atrasadas e distantes da inovação e da eficiência, perpetuando um ciclo vicioso.

Essa miopia se reflete e contamina a postura negociadora. Está implícito que, se existiu uma evolução e mudança do contexto internacional, ela foi fruto de alterações nas plataformas produtivas, ou seja, vários países promoveram um salto produtivo capaz de modificar e fortalecer a vocação natural de suas economias. Várias nações agroexportadoras tornaram-se exportadoras de semi-manufaturados e manufaturas. Com essa alteração, as demandas pela regulamentação internacional do comércio serão diferentes daquelas que foram no passado.

Há muito que a pauta agrícola deixou de ter o significado que tinha no passado, pelo simples fato de que houve incorporação de capital na atividade agrícola tradicional. O dinamismo atual está centrado no agronegócio, com a incorporação cada vez maior do capital na agricultura, e pela interdependência da agricultura com os setores de serviços e a indústria. Nesse sentido, não nos parece sensato permanecer numa negociação uníssona e contraproducente, que não aceita negociar a totalidade dos temas comerciais, mantendo uma postura pouco pragmática de somente negociar os temas sensíveis quando estiverem garantidas as condições para o fim dos subsídios agrícolas. Certamente a extinção do protecionismo agrícola continuará sendo postergada, conforme ficou demonstrado pelo texto aprovado na última Conferência Ministerial de Hong Kong, que fixou para o ano de 2013 a data “limite” para a eliminação dos subsídios agrícolas, com exceção do algodão, cuja data foi antecipada para este ano.

Os Estados Unidos e a Europa, principais protagonistas do comércio agrícola, têm persistido em uma luta de braço: os Estados Unidos propondo a eliminação de todas as tarifas até 2015 e a redução substancial das tarifas de agropecuários em proporções acima de 80%, enquanto a Europa resiste, afirmando estar no seu limite de concessão ao ceder pouco mais de 40%.

Em um mundo cada vez mais globalizado e dominado por blocos comerciais, os serviços têm sido e continuarão sendo o principal componente do comércio mundial, muito além da agricultura e da manufatura. A difusão do comércio eletrônico e das transnacionais está suplantando o comércio tradicional. Hoje é cada vez mais difícil identificar o país de origem de cada produto e essa nova realidade traz à tona novas necessidades de regulamentação do comércio internacional, inclusive no tocante à proteção do consumidor.

Não é por outra razão que as últimas rodadas de negociação têm incluído uma multiplicidade de temas que por vezes são objeto de discussão em outros foros internacionais, mas que direta ou indiretamente se relacionam com o comércio, como é o caso do meio ambiente, do trabalho e da saúde, para citar alguns exemplos.

Parece-nos, portanto, invertida a pauta de prioridade de discussão nos últimos debates. Tem-se dado prioridade para a negociação de ofertas em temas polêmicos, mas menos indigestos como o ‘acesso a mercados’ e os subsídios

agrícolas, do que para questões que são mais relevantes e carentes de disciplina – investimentos internacionais, patentes, propriedade intelectual, compras governamentais, comércio eletrônico e todo um rol de novos códigos – e que dizem respeito aos atuais e principais itens de comércio, os quais tenderão a ser cada vez mais dinâmicos no futuro próximo.

No caso do Brasil, uma economia de origem agroexportadora, que se mantém como uma das mais competitivas do mundo, o agronegócio corresponde a 27% do PIB e a quase 40% das exportações totais. É uma parcela importante de nossa produção total, mas menos significativa que a manufatura, sem considerar o fato já mencionado de que mesmo essa parcela da agricultura incorpora avanços tecnológicos que fazem parte do conjunto de “novos temas” que se busca disciplinar na atual OMC.

A agricultura sempre foi e continuará sendo, assim como os têxteis e o setor automotivo, um dos setores mais protegidos do mundo. Portanto, não devemos ser ingênuos em imaginar que esses setores irão abrir mão do protecionismo histórico em função de uma barganha pela inclusão de “novos temas”. Devemos ser capazes de potencializar nossas oportunidades e de saber o momento de conciliar para avançarmos na conquista de um comércio mais dinâmico e mais positivo e proveitoso a todas as nações desenvolvidas e em desenvolvimento. Talvez assim a proteção agrícola deixe de ter o destaque que ostenta e automaticamente venha a perder proteção em função do dinamismo das demais atividades produtivas.

O relatório da Unctad de março de 2003 *Back to basics: market access issues in the Doha Agenda* mostra que continua a existir um elevado nível de barreiras protecionistas tanto por parte dos países desenvolvidos quanto entre os países em desenvolvimento, o que restringe os ganhos gerais do comércio. A estratégia que os países desenvolvidos adotam é a da escalada tarifária, reduzindo as barreiras tarifárias aos produtos básicos e elevando as tarifas para os produtos industrializados, acarretando uma proteção efetiva muito maior do que a proteção nominal da tarifa. Além disso, os mecanismos não-tarifários resultam em uma importante barreira adicional para o acesso aos mercados.

Enquanto isso, nas nações menos desenvolvidas, as barreiras tarifárias nominais e as próprias barreiras internas – alta burocracia, deficiências legislativas e de infraestrutura, além dos custos de uma excessiva tributação – constituem-se em barreiras efetivas e às vezes até intransponíveis à ampliação das exportações. Se olharmos o exemplo do Brasil, com todo o esforço e evolução demonstrados ao longo das últimas décadas, o país não consegue fazer crescer sua participação de 0,9% no comércio mundial.

O mesmo estudo da Unctad aponta que uma maior abertura comercial traria ganhos globais para todas as nações que ultrapassariam os US\$ 21,5 bilhões, o que certamente significaria mais recursos para investimento, produção e consumo. Outro relatório, desta vez do Banco Mundial<sup>10</sup>, informa que o ideal seria que as tarifas para a agricultura e para a manufatura fossem reduzidas em patamares entre 5% e 15%, além da eliminação dos subsídios às exportações e subsídios domésticos, para que houvesse ganhos globais.

<sup>10</sup> *Global Economic Prospects 2004: Development Promise of the Doha Agenda*



A evolução do comércio mundial nos últimos 20 anos demonstra um crescimento no volume de comércio de bens e serviços superior em dobro ao nível de crescimento do PIB<sup>11</sup>. E o relatório *Global Economic Prospects 2004: Development Promise of the Doha Agenda*, publicado pelo Banco Mundial, indica que as previsões para 2005 são de crescimento do comércio mundial em torno de 7,9% ao ano, e de um crescimento do PIB mundial de mais de 3%.

Centrar-se nas premissas da OMC, buscando um comércio livre e sem discriminação, ainda deve ser o objetivo atual. Não são somente os picos tarifários que merecem consideração, mas a análise de todo o comportamento comercial para com a mercadoria importada, em particular a dispersão da tarifa de importação e todas as medidas coercitivas adotadas pelos mercados locais.

Para se ter uma idéia do fato mencionado, vejamos o exemplo dos Estados Unidos, que conservam inalterados os picos tarifários para muitos produtos brasileiros, entre eles açúcar, tabaco, etanol, têxteis e suco de laranja, sendo que pelos menos três deles (açúcar, tabaco e suco de laranja) correspondem respectivamente ao 4.º, 5.º e 7.º lugar dentre os mais importantes produtos exportados pelo Brasil, tanto em valor quanto em quantidades. Os três produtos têm picos tarifários adicionais por quota extra exportada de US\$ 338,70 (açúcar), 350% (tabaco) e US\$ 0,785 por litro (suco de laranja)<sup>12</sup>.

O maior engajamento nacional e a definição de parâmetros mais pragmáticos e estratégicos por parte de cada economia participante desempenha ponto crucial no processo contínuo de negociação na esfera multilateral. E, por tratar-se de um processo de negociação que envolve não somente os argumentos puramente econômicos, mas também e fundamentalmente o jogo dos interesses políticos e estratégicos de cada nação, torna-se cada vez mais oportuno e significativo o poder de pressão que exercem os *lobbies*, bem como as ONGs e a imprensa, clamando por mais transparência e abertura nas negociações comerciais internacionais e na própria condução dos temas externos em cada nação.

Hoje, o acompanhamento dos assuntos externos pela mídia, pelos movimentos sociais e pela academia tem crescido. Gradativamente, pelo exercício da participação, tenderá a ser cada vez mais pragmático e menos ideológico, contribuindo para a efetiva conquista de nossas demandas.

A inclusão de novos membros ao organismo internacional de comércio ocorreu durante os anos de 50 a 80, e mesmo já na vigência da OMC, chegando à atual composição de 128 países, fora um contingente de mais de 30 nações com *status* de observadores. Se existe essa busca em aderir à OMC, é porque, apesar de todas as deficiências e omissões, a existência de um organismo multilateral e neutro ainda exerce função primordial – em particular para as nações menores e menos desenvolvidas, que têm nos organismos multilaterais a única instância efetiva de comunicação com as demais nações. Ademais, as negociações em âmbito multilateral tendem a ser mais equilibradas do que as negociações bilaterais, embora nenhuma das duas seja excludente.

Os grandes desafios para a “nova” Agenda do Comércio Internacional estão centrados na inclusão e regulação de todos os novos temas que passaram a fazer parte

<sup>11</sup> Paulino (1997).

<sup>12</sup> Dados de levantamentos feitos pela Embaixada Brasileira em Washington para o ano de 2002.

de um comércio sem fronteiras. Até aqui, parece-nos que os propósitos foram atingidos. Se a frustração existe é porque se espera dos organismos internacionais uma atuação para além de suas competências. Tudo mudou, e a estrutura funcional permanece a mesma. Ou encaramos a realidade e a necessidade de uma total readaptação dos organismos internacionais em sua plenitude, ou continuaremos a empurrar as omissões e ter a sensação de que estas instituições faliram ou sucumbiram à “dominação” das grandes potências. O discurso da dominação também já está ultrapassado. A cortina se abriu e o cenário está montado. É nele que devemos atuar.

### Referências bibliográficas

*Coeficientes de Orientação Externa da Indústria Brasileira: novas estimativas*. Disponível em: <<http://www.funcex.com.br>>. Acesso em 22 de maio de 2004.

*Inovações na pauta de exportações brasileiras*. Disponível em: <<http://www.funcex.com.br>>. Acesso em 22 de maio de 2004.

*O mercado norte-americano: oportunidades comerciais para o Brasil*. Embaixada do Brasil em Washington, D.C., janeiro de 2004. Disponível em: <<http://www.funcex.com.br/bases/estemb04.pdf>>. Acesso em 22 de maio de 2004.

*Barreiras aos produtos e serviços brasileiros*. Embaixada do Brasil em Washington, D.C., outubro de 2002. Disponível em: <[http://www.funcex.com.br/bases/barreiras\\_2002.pdf](http://www.funcex.com.br/bases/barreiras_2002.pdf)>. Acesso em 22 de maio de 2004.

*Barreiras aos produtos e serviços brasileiros no mercado norte-americano*. Embaixada do Brasil em Washington, D.C., São Paulo: Aduaneiras, outubro 2001.

*Balança Comercial Brasileira*. Disponível em: <[http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/consulta\\_nova/rBalanca.asp](http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/consulta_nova/rBalanca.asp)>. Acesso em 01 de junho de 2004.

*Trade Balance USA*. Disponível em: <[http://dataweb.usitc.gov/scripts/cy\\_m3\\_run.asp](http://dataweb.usitc.gov/scripts/cy_m3_run.asp)>. Acesso em 01 de junho de 2004.

*Exame de políticas comerciais dos Estados Unidos*. OMC, 17 de dezembro de 2003.

CINTRA, M.; CARDIM, C.H. (org). *Seminário o Brasil e a ALCA*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

CORRÊA, L.F.N. *O Mercosul e a OMC: regionalismo e multilateralismo*. São Paulo: LTr, 2001.

PAULINO, L.A. *O Brasil no leito de procusto: uma análise sob a ótica neo-schumpeteriana da Rodada Uruguai do GATT*. Tese de Doutorado Unicamp – Instituto de Economia, Campinas, 1997.

SATO, E. O Brasil e as Negociações da ALCA: expectativas e realidades em relação ao papel dos Estados Unidos. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, São Paulo, vol. 2, n.º 4, janeiro 2004.

THORSTENSEN, V. *OMC Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a rodada do milênio*. São Paulo: Aduaneiras, 1999.



# Transition into the future

*Abdallah S. Jum'ah\**

**Summary:** This text of a lecture discusses the transition to the future, in particular to a new energy future. The author views change differently for three important reasons. First, the pace of change continues to accelerate, whether we look at advances in technology, improvements in standards of living, or political and economic developments. Secondly, the phenomenon of globalization means that events in one part of the world have the potential to profoundly affect people on the other side of the planet, whether for a day or for many decades. A third factor is the increased criticality of energy to our daily lives, whether as individuals, as communities or as nations. In the author's view, the responsible course in the decades to come is to phase in realistic alternatives while developing and deploying cleaner, more efficient uses of hydrocarbons and associated technologies. The author stresses that the cause of supply stability will be helped by creating regional stability in the Middle East, and by seeking a fair and just solution to the Palestinian. By addressing the root causes of suffering and injustice in the Middle East, the global community can make a real contribution toward ensuring the long-term wellbeing of all of the region's peoples. The author also dismisses as unfounded the opinion of outside analysts who have gone beyond political questions into the realm of technical affairs, and have also questioned the ability of the Middle East's producers to keep pace with mushrooming demand.

**Keywords:** Energy future, oil supply and its alternatives, Middle East oil, oil related political questions.

I am honored to be with you today, and to have this opportunity to address some of the future leaders of this great country, as well as their teachers and mentors. I would like to thank the staff and faculty of FAAP for their kind invitation and for their tremendous hospitality-just the kind of warm reception I have found to be typical of Brazil and the Brazilian people.

Hospitality is part of our culture in Saudi Arabia as well, but that is not the only thing Brazil and the Arab world share. Some eight million Brazilians trace their roots to the Middle East, and Brazil today has more citizens of Syrian origin than does Damascus, and boasts more inhabitants of Lebanese origin than all of Lebanon. The first Arabic-language newspaper in the country began publishing in São Paulo in 1897, and this city is also home to South America's oldest mosque [founded in 1955]. In the contemporary Arabic literature, we are enriched by the works of several prominent Arab poets and intellectuals who

---

\* **Abdallah S. Jum'ah** is President and Chief Executive Officer, Saudi Aramco, a company responsible for virtually all of the Kingdom of Saudi Arabia's petroleum operations, now producing around 10.5 million barrels of oil daily. This text reproduces a lecture at FAAP on April 28<sup>th</sup>, 2005.

have migrated to Brazil which has become their home country. Today, São Paulo state accounts for some \$1.6 billion in sales to the Arab world – some 40 percent of the national total. Brazil and the Arab world share a proud past, and are also partners in today's prosperity.

Yesterday I had a tour in the Syrian-Lebanese Hospital in São Paulo, and was truly touched by the humanistic vision of its founders, the high level of dedication of the people working there, and the world-class medical services the hospital provides to the community. It was gratifying to see the charter of the prestigious hospital, which dates back to the early 1920s, drafted in classic Arabic language.

Now I would like to discuss with you a topic which I believe is very important in today's environment. I would like to discuss making a transition to the future, in particular to a new energy future. As many of you have noticed, debates about energy issues have become at the center stage of international concerns. Of course, changes in energy supply, usage and patterns of consumption are nothing new. During the twentieth century, the world witnessed tremendous shifts in energy use and production. A hundred years ago, who could have imagined the number of cars on our roads, the appliances in our homes or the machines in our industrial facilities, or forecast the amount of energy required to fuel them? Between 1900 and 2000, world energy demand grew tenfold and the sources for that energy underwent tremendous diversification, marked in large part by the rise of oil. Such radical shifts only serve to prove the old saying, "Change is the only constant".

### **A different approach**

Yet, when it comes to energy, I believe we must now view change differently for three important reasons. First, the pace of change continues to accelerate, whether we look at advances in technology, improvements in standards of living, or political and economic developments.

Simply put, history happens faster now, or if you prefer, the future arrives more quickly than ever before. Given this ever-increasing rate of change, we have less time to adjust, to assess and to act – and your generation will have even less time than mine has been granted. Change will happen whether we like it or not, but our window of opportunity to positively influence developments has narrowed, and that requires a more nimble, more proactive approach.

Secondly, the phenomenon of globalization means that events in one part of the world have the potential to profoundly affect people on the other side of the planet, whether for a day or for many decades. For example, a disappointing earnings report by a major international company not only impacts its own home market, but can also rock markets worldwide. At a more fundamental level, inexpensive labor in China and India, coupled with improvements in education, infrastructure and business practices in those countries are resulting in the transfer of thousands of manufacturing and IT jobs from developed nations, with tremendous implications for the global economy. What's more, with new media like satellite television, the Internet and e-mail, we're aware of these developments almost instantly, so that the effect of breaking news is felt worldwide in a matter of minutes or hours, rather than days or weeks. As a result, there are no global backwaters anymore.

The third factor is the increased criticality of energy to our daily lives, whether as individuals, as communities or as nations. Energy powers our economies and our societies, shaping the way we live, move, work, interact with one another, and perceive the world around us. Because it is omnipresent in our day-to-day existence, we have come to take energy for granted. However, energy doesn't simply happen.

When you turn the ignition key of your car or flip a light switch in your home, you forge the last link in a very long chain of activities that involves exploration, production, processing, transportation, distribution and consumption. What's more, energy is required to produce the food you eat; the clothes you wear; the buildings where you live, work and study; and virtually every other good or product that you use or consume. The energy industry, and in particular the petroleum sector, are much maligned and often criticized. We make no claims to perfection, but at the same time it is impossible to imagine modern life without the energy and products we provide.

Therefore, given the exponential rate of change, the phenomenon of globalization and the vital importance of energy, I think we need to be more serious, more committed and more realistic when it comes to mapping out our energy future, and to making the transition to that future.

### **Fossil fuels and alternative energy**

So, where is energy demand headed, and how can that demand best be met? According to the International Energy Agency (IEA), over the next 25 years overall global energy demand is forecast to grow by nearly 60 percent.

Much of that demand will come from developing economies such as China, India and, of course, Brazil, where energy demand will grow by an average annual rate of two-and-a-half percent over the next quarter century. At the same time, the mature markets of North America, Western Europe and Japan will continue to consume substantial amounts of energy in order to sustain their high standards of living and prosperity.

Because of the abundance of fossil fuels, their proven performance, and the size and scope of the global hydrocarbon infrastructure, the IEA expects fossil fuels to meet most of this new demand, and to remain the dominant energy sources for the foreseeable future. In fact, they predict that the proportion of fossil fuels in the global energy mix will actually increase from 87 percent in 2000 to 89 percent in 2030-despite the talk surrounding alternative fuels as the wave of the future.

Without a doubt, the promises of alternative energy are great. However, the commercial hurdles and technical challenges that renewables and other alternatives face are just as great. Given the projected growth in energy demand, I believe that in the long term we will need to draw upon both fossil fuels and alternative technologies. One day, when alternative sources of energy are both technically and commercially viable, we will be able to look to them to supply a greater proportion of the world's demand for energy. Realistically speaking, though, that day lies far in the future, leaving us with the question of how to secure the energy we need now and in the decades to come.

And that, to me, is the critical question, because we cannot afford to wait when it comes to energy-for all of the reasons I outlined earlier. We must recognize that economic growth depends on reliable supplies of energy, and that social development, technological and scientific progress, and the welfare of nations in turn depend on economic growth. We must not jeopardize the future of our societies by moving too rapidly or too rashly to energy sources that are unproven, are not economically viable, and lack extensive and reliable production and distribution systems.

At the same time, I am not arguing in favor of maintaining the status quo, because the future doesn't have to be a choice between the uncertainty of revolutionary upheaval and the rigidity of outdated mental models. Instead, as the Mexican poet Octavio Paz said, "Wisdom lies neither in fixity nor in change, but in the dialectic between the two." Arriving at that middle ground, balancing the need for change with the need for stability, is our challenge-a challenge that we must face together.

In my view, and that of many of my petroleum industry colleagues, the responsible course in the decades to come is to phase in realistic alternatives while developing and deploying cleaner, more efficient uses of hydrocarbons and associated technologies. As I noted before, the world will continue to rely on fossil fuels to meet most of its energy needs, but we must accelerate our efforts to improve their environmental, operational and economic performance. Given the continued dominance of hydrocarbons, even marginally improving their environmental performance will significantly benefit the health of the planet – and I am certain we can go well beyond marginal improvements.

There is another, equally pressing obligation for our industry, however. At the moment, hundreds of millions of people around the world lack access to sufficient supplies of energy, compromising their health, safety and economic and social welfare. Around the globe, standards of living have risen substantially over the last generation, but not all segments of the population have benefited equally. Eliminating energy deficits is essential to narrowing the gap between rich and poor, and reducing distinctions between economic "haves" and "have-nots". This objective is every bit as important as protecting the environment, and in fact, the two are interrelated. Just as we must balance change and stability, we must also strike a balance between promoting economic prosperity and environmental protection. Only then will our patterns of development be truly sustainable.

### **Oil as the fuel of choice**

Looking at the foreseeable future in the context of both energy and development, we see that oil will continue to be the world's fuel of choice, especially in the transportation sector, just as it has been for the last century. Over the next twenty-five years, global demand for oil is set to grow from 83 to 120 million barrels per day. As a result, the global economy's reliance on stable, plentiful supplies of oil will only increase, and that fact has led to a good deal of speculation about the adequacy of future oil supplies. However, the numbers would suggest that such alarmist forecasts are misplaced.

The US Geological Survey, for example, places the mean value of ultimate recoverable resources of conventional oil, including natural gas liquids, at more than 3.3 trillion barrels. Of these, less than a third have been consumed to date, with almost 2.4 trillion barrels yet to be produced. In addition, there are also sizable resources of “non-conventional” oil-some 7 trillion barrels initially in place, according to IEA estimates. Although it is uncertain what proportion of those reserves will be ultimately recovered, even a ten-percent recovery rate would yield an additional 700 billion barrels of oil.

Although 80 percent of these unconventional resources are found in Canada, the United States and Venezuela, at the moment two-thirds of the world’s proven crude oil reserves are located in the Middle East, as is a significant share of the conventional oil resources yet to be discovered. This worries some outside observers, who fret over import vulnerability and supply insecurity. Certainly, the cause of supply stability will be helped by creating regional stability in the Middle East, and by seeking a fair and just solution to the Palestinian issue. By addressing the root causes of suffering and injustice in the Middle East, the global community can make a real contribution toward ensuring the long-term wellbeing of all of the region’s peoples. But these outside analysts have gone beyond political questions into the realm of technical affairs, and have also questioned the ability of the region’s producers to keep pace with mushrooming demand.

### **The Saudi Aramco story**

From first-hand knowledge, I can tell you that such speculation is baseless. At Saudi Aramco, we recognize the vital part we play in supplying energy to the world, and we understand the critical importance of that energy to countless men, women and children around the world. We stand ready to provide energy reliably and responsibly, just as we have delivered petroleum to global markets for nearly seventy years. There are three factors that have enabled us to play that leading role, and which will enable us to maintain that leadership position. First is our responsible, long-term approach to managing our extensive reserve base; second is the unmatched reliability of our petroleum production, processing and distribution infrastructure; and finally, there is our commitment to cooperating with others in our industry, and beyond.

### **The reserve base**

Reserves are the basic building blocks of the petroleum industry, and we stand upon a firm foundation of 260 billion barrels of crude. Those reserves account for roughly a quarter of the world’s proven oil reserves, and we continue to identify new resources. For many years we have been able to replace our production, meaning that despite our prolific output, we have not had to draw down our total reserves. In fact, conservative estimates place our probable and possible reserves, beyond the proven category, at about 100 billion barrels.

But that’s not all. We are confident that we can extend our success well into the future given continued advances in exploration and production technologies and the fact that more than half of the Kingdom’s potential

hydrocarbon-bearing areas are still relatively unexplored. Over the next quarter century, we expect to find another 100 billion barrels of recoverable oil from new discoveries, raising our total potential to more than 460 billion barrels. At our current production levels, that translates into almost 140 years' worth of oil.

Finding reserves is important, but so is managing them over the long term. Because of the sheer size and volume of our fields, they will play a vital role in the continued health of the global economy for many decades to come. Therefore, our primary reservoir management objective is to maximize the ultimate recovery of oil and gas from our fields, and that requires a long-term view of production. Back in Saudi Arabia, our reservoir management specialists aren't just looking at the oil we'll pump when you enter the workforce in a few years, but rather at our production strategies for the decades after you reach retirement age.

To do that, we use advanced technologies, including parallel processing computers and an exploration and producing computing center that contains four times as much data as NASA handles. By testing various production scenarios and identifying the optimal production strategy for a given reservoir, we can make the most of the reserves we manage-for our benefit and the benefit of generations to come.

### **The production infrastructure**

Oil in the ground is important, but getting it to market is vital. To provide a stable, steady supply of energy, we maintain a robust network of production, processing and transportation facilities which features tremendous operational flexibility. Those installations-among them the largest crude oil processing plants and dedicated shipping terminals on the planet-are designed with multiple backup systems and configured to facilitate future expansion. We pay tremendous attention to safety and security in all of our facilities and installations, and in our seventy-year history we have never once suffered a supply disruption related to our operations. Nor have we experienced an operational situation where we were unable to meet a supply commitment to one of our customers.

We take great pride in that record of reliability, but what about the future? Earlier, I said we take the long view in our exploration and reservoir management functions. Our obligation to the international economy also requires us to forecast far ahead in the area of production, and to look at achieving even higher potential production levels in the years to come.

Saudi Aramco is responsible for virtually all of the Kingdom of Saudi Arabia's petroleum operations, and we can now produce some 10.5 million barrels of oil daily. When you add in the production of other companies operating in the Kingdom, Saudi Arabia's total capacity reaches some 11 million barrels of oil a day. Saudi Aramco's maximum sustained production capability currently includes a surplus capacity of one-and-a-half to two million barrels per day, and our ability to bring our additional capacity on-stream has been tested repeatedly over the last several years. Without exception, we have been able to bring the necessary additional barrels on-stream, helping to maintain market stability and meet consumer demand.



In fact, in times of trouble or turmoil, Saudi Aramco's ability to tap that spare capacity can mean the difference between worldwide economic peril and global economic prosperity. That's why we are implementing a very ambitious program to increase our production capacity to 12 million barrels per day within five years. Further more, we have developed long-term crude scenarios that would raise our production capacity to 15-20 million barrels a day. It's too early to say whether the demand for those barrels will materialize, but we have no doubts regarding our ability to deliver extra production capacity should the need arise.

### **A commitment to cooperation**

The last factor in our formula for future success is a firm commitment to cooperation, with both consumers and other producers. Saudi Aramco is an industry leader, but the energy challenges facing the world are too large and too complex for any one company to try and go it alone. Rather, the petroleum industry must meet its collective responsibilities with a collective response-and I'm pleased to note that the trend is toward greater cooperation and increased coordination.

Just this week, I joined many of my colleagues at the Third National Oil Companies Forum, hosted by Petrobras in Rio de Janeiro. The heads of twenty two state-owned oil companies met to discuss major issues facing not just our industry, but the global economy as a whole.

We looked at opening new avenues of cooperation among our firms, future trends in energy supply and demand, and the promising prospects for natural gas in the global energy mix. I also had the honor of chairing the Forum's session on sustainable development, where we looked at issues of environmental protection, wise economic development strategies, and the social responsibilities and obligations our companies have to the communities where we operate. As a measure of our commitment to cooperation, Saudi Aramco will host next year's Forum in Saudi Arabia, where we will have an opportunity to build on this week's discussions.

In addition to gatherings like the NOC Forum, we're also exploring greater bilateral cooperation between companies. For example, Saudi Aramco can learn much from the experiences of Petrobras, which is recognized as a world leader in several areas, including deep-water offshore operations and corporate social responsibility. During my time in Brazil, I have had an opportunity to visit several Petrobras installations, including one of the world's largest deep-water offshore production platforms. I was impressed by the professionalism of the personnel I met, and by the clarity of vision among the company's leadership. At the same time, Saudi Aramco has its own expertise to offer, and cooperation between our two firms results in benefits to both companies, and indeed, to both of our countries.

The same dynamic of mutually beneficial partnerships is true of our ties to other world-class petroleum enterprises, whether NOCs or publicly traded companies.

By sharing best practices and exchanging lessons learned, we improve not only our individual company's performance, but the performance of the petroleum industry as a whole. And that means more energy for the global economy, not just today, but tomorrow as well.

However, when it comes to meaningful partnerships, we are looking well beyond our own industry. By working with companies in other industrial sectors as well as with universities and research institutions, we can share different perspectives and formulate a more well-rounded approach to the challenges we face. For example, at Saudi Aramco we are working on technologies like advanced petroleum fuel formulations suitable for next-generation engines, which benefit from cooperation with the automotive industry. Our biotech research projects, including early studies of microorganisms that may be used to reduce sulfur in crude oil, are made stronger when we work with outside scientists. Again, because energy affects us all so fundamentally, the opportunities for joint efforts across a range of economic activities and new technologies are enormous.

However, when it comes to making a successful transformation to a more sustainable energy future, there is another critical success factor—in fact, a valuable resource – and I’m looking at it right now. We need young people in our industry, and fresh minds at work on our challenges. We need your intelligence and your enthusiasm, your curiosity and spirit of commitment, and we need your broader understanding of the possible. Hard-won experience and expertise have their place in the petroleum industry, but so do imagination and innovation, and the kind of excitement that comes from being young.

At Saudi Aramco, we recognize that fact, and have made tremendous investments in the development of our young people. Today they are found throughout our business, as geologists and geophysicists, plant operators and maintenance technicians, researchers and engineers, or business analysts and long-range planners. In years to come, the best of them will be leading our company and helping to provide innovative solutions to future challenges – which is as it should be.

After all, the future I outlined here today will one day be your current reality, as well as theirs. If you and your generation are not engaged in determining our energy future, and in making the transition to that future a successful one, then who will? I know that such a future can be a bright and promising one, but only if we are committed to working together for the benefit of all.

Thank you for your attention today.



# Argentina, Brasil, Uruguai e a regulamentação do uso do Atlântico Sul

Inês O. Lima\*

**Resumo:** O Direito Marítimo foi durante muito tempo considerado apenas regulamentador do tráfego marítimo, dado o pouco interesse das nações pelas questões do mar além desse tráfego. A navegação era a principal atividade marítima do homem, o que decorria tanto do transporte de mercadorias e passageiros como da pesca, que era importante para a alimentação dos povos, principalmente costeiros. Com o aumento considerável da população mundial, o desenvolvimento tecnológico e as maiores necessidades de recursos minerais e matérias primas, advindo ainda a escassez terrestre dos mesmos, a possibilidade de sua extração do meio marinho passou a ser o novo foco de interesse dos países com relação à utilização do mar. Inevitáveis conflitos apresentaram-se entre países em diferentes condições de exploração devido à inexistência de tecnologia e outros recursos na maioria dos que se encontram ainda em fase de desenvolvimento. Nessa linha, objetivando o estabelecimento de iguais condições de exploração ou delegação dos direitos adquiridos pela posição geográfica ou outras razões, encontramos Brasil, Argentina e Uruguai altamente preocupados em estabelecer regras que possam melhor definir e estabelecer os novos limites decorrentes da nova importância que o mar passa a ter. Decisões do Brasil nesse sentido têm sido debatidas na Organização das Nações Unidas (ONU), outro assunto que abordaremos neste artigo. Este também confrontará as diferentes formas de abordagem desses três países com relação à utilização do Atlântico Sul e, ainda, relativamente aos tratados internacionais existentes no âmbito da ONU, em particular a Convenção de Montego Bay.

**Palavras-chave:** Direito Marítimo, utilização do Atlântico Sul por Brasil, Argentina e Uruguai, tratados internacionais sobre o uso do mar, Convenção de Montego Bay.

## 1. O Direito Marítimo, sua evolução e relações com outras áreas do Direito

Durante muito tempo o Direito Marítimo foi considerado, como por Ripert, “o complexo de normas jurídicas relativas à navegação feita sobre o mar”<sup>1</sup>. Formado de leis, tratados e regulamentações da navegação sobre o mar, estabelecidas pelos povos que se utilizavam desse meio de transporte – pessoal ou de carga –, o Direito Marítimo, mesmo disciplinando situações diferentes, visava o mesmo objetivo, tornando-se assim complexo por agrupar diversos interesses e prevenindo conflitos entre eles.

\* Inês O. Lima é Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, Mestre em Direito Internacional pela USP, professora do curso de Comércio Exterior da Faculdade de Engenharia Industrial (FEI), e consultora de Direito Internacional, na área empresarial.

<sup>1</sup> RIPERT, G. *Traité de droit maritime*. 2. ed., 1913-1914.

Nessa definição de Ripert, há o propósito de o Direito Marítimo apenas regulamentar a navegação sobre o mar, deixando de lado qualquer possibilidade de direitos sobre o próprio mar e suas riquezas, a não ser as advindas de naufrágios. Ficam também excluídas as riquezas naturais encontradas imersas, ou decorrentes da extensão territorial, ou mesmo do espaço aéreo, limites territoriais etc. Essas matérias, segundo ele, seriam objeto de regulamentação por outros ramos do Direito Público interno.

Ora, essa visão se encontra hoje amplamente modificada devido aos novos e diferentes interesses internacionais e internos dos países. Assim, no decorrer de período mais recente da história do Direito Marítimo, tivemos o desenvolvimento das regulamentações segundo critérios determinados pelos novos focos de interesse sobre o mar.

Segundo Lacerda<sup>2</sup>, o Direito Marítimo pode ser dividido conforme seu campo de interesse, ou seja:

- normas de Direito Público Marítimo, compreendendo as normas da marinha mercante, a política dos portos, a organização e o funcionamento dos tribunais marítimos. Esta poderia ser vista como uma classificação conforme o Direito Administrativo, posto que o Direito Marítimo como objeto do Administrativo é considerado no capítulo dos bens de domínio público para efeito de regulamentação;

- normas de Direito Internacional Marítimo: público e privado. As primeiras regulam a liberdade dos mares, os direitos e obrigações entre beligerantes e neutros. As segundas ocupam-se em solucionar os conflitos de leis relativas à navegação marítima;

- normas de Direito Comercial Marítimo ou de Direito Marítimo Privado (Brunetti), ou ainda de Direito Civil Marítimo (Vermond). São as que regem a armação e expedição de navios e as relações decorrentes dos fatos inerentes à navegação.

Relativamente ao mar territorial, além de ser objeto de estudos por parte dos internacionalistas, é também examinado pelos administrativistas, conforme J. Cretella Júnior<sup>3</sup>, que classifica o domínio público em quatro partes: mar territorial, mar livre, zona contígua ao mar territorial, e águas marítimas interiores. Assim, para efeitos jurídicos, o mar é classificado em blocos, sendo que os espaços marítimos são considerados como adjacentes aos territórios (mar territorial e águas territoriais) e afastados dos territórios (alto mar e mar livre).

O mar territorial é definido como as partes de mar paralelas à costa, onde o Estado costeiro detém, com ressalva do direito de trânsito inocente dos navios, poderes similares aos que exerce em seu território terrestre, sendo assim verdadeira parte do território do Estado que margeia e estando sujeito à sua soberania. Temos aqui, portanto, a classificação do mar territorial como um bem público interno. Denominado de mar costeiro, marginal, próximo ou litorâneo (segundo vários autores), o mar territorial é constituído por uma zona de água e de solo marítimo que tem extensão variável, entre os diversos Estados.

A natureza do direito do Estado sobre o mar territorial, segundo Bielsa, pode ser apresentada como: 1) *res communis*—sobre a qual o Estado exerce um direito de soberania (no sentido de “coisa pública”); 2) direito de domínio sobre o mar. Atualmente encontramos bem mais ampla essa definição, sendo que a Comissão das Nações Unidas para o Direito Marítimo (CNUDM) define o mar territorial, a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e a plataforma continental no seu conceito de mar territorial.

<sup>2</sup> LACERDA, J.C.Sampaio. *Curso de Direito Privado da Navegação*. Vol. I, 1996.

<sup>3</sup> CRETELLA JR., J. *Bens Públicos*. São Paulo: Liv. Ed. Universitária de Direito Ltda., 1975, p. 167 e 174.

O Direito Marítimo recebeu tratamento tanto por parte do Direito Privado quanto do Direito Público interno e internacional. No que se refere ao Direito Internacional Privado, e sendo este regulamentador das situações decorrentes dos contratos realizados por pessoas físicas e jurídicas de diversos países, enfatizam-se as necessidades de regulamentação, por exemplo, da extração das riquezas – pesca, minérios etc. – e da transformação desses bens, ou seja, da industrialização e da distribuição ou transporte, pelas rotas de interesse do comércio internacional. Nesse sentido reconhecem-se os interesses gerados por empreendimentos de pessoas de direito privado, bem como o estabelecimento dos Tribunais Internacionais que, por meio de tratados e acordos firmados pelos Estados, intervêm no sentido de estabelecer o direito recorrente.

Para o Direito Internacional Privado, em outras palavras, o Direito Marítimo só terá sentido no momento em que estrangeiros, e não nacionais de um determinado território, tiverem interesses extraterritoriais nas regiões marítimas de domínio de um determinado Estado (de acordo com a Convenção de Montego Bay, esse conceito sofreu importante alteração, posto que incluem-se interesses de países não-costeiros). Em decorrência desses interesses, submetem-se a um direito supranacional que simplesmente determina qual o direito a ser aplicado.

Sendo os direitos sobre o mar de grande interesse das pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, tanto os relativos ao transporte e comércio como à pesca, captura e exploração de riquezas, há o confronto das limitações espaciais, bem como das regulamentações de tais atividades e seus aspectos civis, tributários, trabalhistas e outros, reivindicados por quem as exerce e de quem as desenvolve.

Na extensão dos interesses privados, ocorre a necessidade das determinações oriundas do Direito Internacional Público, que àquele se conecta principalmente derivado dos interesses políticos nacionais e internacionais. No campo do Direito Internacional Público, o Direito Marítimo é objeto principalmente dos tratados internacionais que estabelecem os limites de soberania além de seu território terrestre, conferindo a cada Estado interessado seus direitos distintamente elencados, como os de exploração, defesa, passagem ou preservação do meio ambiente. É do conflito de interesses de determinada região marítima que surge seu zoneamento, bem como os direitos dele oriundos, conforme a Convenção de Montego Bay de 1982, sobre o Direito do Mar e a ZEE, como veremos adiante.

Vários foram os tratados internacionais que procuraram dar suporte ao Direito Internacional Público, num primeiro momento realizados entre os países que estabeleciam domínio sobre os mares devido a interesses colonialistas, como no caso da Inglaterra. Ou, então, de domínio sobre o comércio internacional, sendo que em razão dos novos interesses surgidos pelas riquezas do próprio mar muitos outros países passaram a disputar os direitos correspondentes. Portanto, é no Direito Internacional Público que encontramos as disputas, os interesses e os acordos realizados entre os diversos Estados relativamente ao seu domínio das zonas marítimas de interesse comum.

Fica claro, portanto, esse importante papel do Direito Internacional em apoio ao Direito Marítimo na determinação dos direitos do Estado sobre o mar. Isso posto, passamos a examinar a legislação marítima nos três países de interesse deste artigo.

## 2. A legislação marítima na Argentina

Assim como nos demais países da América Latina que aprovaram seus Códigos de Comércio durante o século XIX, também na Argentina essa foi a época da intensificação da regulamentação legislativa das atividades comerciais, na linha dos modelos europeus, principalmente o francês, incorporando a regulamentação do comércio por mar.

Assim, em 1859 foi aprovado o Código de Comercio del “Estado de Buenos Aires”, transformado em lei de toda a República Argentina em 1862, após a unificação nacional. A idéia da elaboração do Código Comercial que viria a incorporar a legislação ao Direito Marítimo vigente surgiu das idéias de Dalmacio Vélez Sarsfield, jurista nascido na província de Córdoba, que à época exercia o cargo de Ministro de Governo. Em junho de 1856 houve a designação de uma comissão para redigir um projeto de Código de Comércio, integrada por ele próprio e pelo jurista uruguaio Eduardo Acevedo. Este, exilado em Buenos Aires a partir de 1854, desde 1855 presidia a Academia Teórico Prática de Jurisprudência de Buenos Aires. Depois de dez meses de trabalho a comissão preparou um projeto de Código com 1.748 artigos, divididos em quatro livros, sendo que no terceiro encontrava-se a regulamentação do Direito Marítimo. O projeto foi apresentado conjuntamente com uma nota dirigida ao governador da província de Buenos Aires, assinada por Vélez Sarsfield e Acevedo. Esse projeto de Código foi sancionado como lei do Estado de Buenos Aires em 7 de outubro de 1859, dispondo sua entrada em vigor seis meses depois de sua publicação. No momento da sanção do Código, Buenos Aires se achava separada do resto da Confederação Argentina, por causa da luta entre os federais e os unitários que marcou os primeiros decênios da história do país.

A legislação argentina sobre o mar passou a ser objeto de modificações, decorrentes das transformações ocorridas no transporte marítimo desde a Segunda Guerra Mundial, devido aos novos tipos de embarcações surgidas a partir de então. Em 1944 foi aprovado o Decreto-Lei 19.492, que tratava da “Navegación y comercio de cabotaje”, posteriormente ratificada pela Lei 12.980. Em 1971 foi aprovada a Lei 19.170, que passou a regulamentar o registro nacional de embarcações. Sobre os tribunais administrativos da navegação surgiram as Leis 18.870 em 1970, 17.094 e 20.395 em 1973. Em 1991 foi aprovado o Decreto 1.772, sobre a modificação de bandeira em embarcações. Existem ainda outras leis que se referem à regulamentação do tráfego marítimo, como o Decreto 817/92, o Decreto 1.943/92 sobre registro de embarcações e o Decreto 2.265/92 sobre o mesmo assunto. Como outros elementos da legislação, esses decretos não tratam especificamente do direito sobre o mar, mas sim sobre a navegação.

Assim como em todos os Estados, a legislação argentina regulamentava o Direito Marítimo de acordo com as exigências da navegação e transporte via mar. Somente na Lei 23.968, de 1991, é que vamos encontrar a regulamentação do Direito Marítimo moderno, em decorrência da assinatura por este país do Tratado de Montego Bay. São ao todo 11 artigos que estabelecem os limites marítimos, bem como as condições para seu uso. Consta ainda a modificação ao regulamento aduaneiro realizada no art. 10 dessa mesma lei.

Em seguida encontramos o Decreto 2.623, de dezembro de 1991, que modifica a Lei 23.968 em parte, no que se refere ao poder de fiscalização aduaneira sobre o território argentino, principalmente por tratar-se em seu art. 3.º da modificação do art. 10 da Lei 23.968, que modificou os arts. 586, 587 e 588 da antiga lei aduaneira, relativamente à ZEE.

Conforme salienta o professor Ray sobre o novo direito do mar codificado em 1982 pela Convenção de Montego Bay, “*ese derecho se nutre con los temas de Derecho Internacional Publico y del de la Navegación referidos a los buques y espacios marítimos y con todo lo que hace a la explotación de las riquezas del mar y, en especial, con las normas que tienden a prevenir la contaminación o contemplan la indemnización de sus consecuencias...*”<sup>4</sup>.

Na atual legislação a Argentina estabelece o limite do mar territorial em 12 milhas (art. 3.º, Lei 23.968/91); a zona contígua é estabelecida em 24 milhas e a partir das linhas de base, considerando e resguardando para si o poder de fiscalização sanitária, aduaneira e de imigração (art. 4.º); estabelece como ZEE o limite de 200 milhas a partir do limite exterior do mar territorial, exercendo aí seu poder de soberania para fins de exploração, conservação e administração dos recursos naturais, vivos ou não, bem como a exploração da energia derivada da água, correntes e ventos. Além das 200 milhas, reserva-se o direito de preservação das espécies migratórias que intervêm nas espécies da ZEE. Como plataforma continental estabelece-a a partir do mar territorial até a borda exterior da margem continental ou até o limite de 200 milhas, o que for de maior extensão (art. 6.º).

Já o Decreto 2.623/91 estabelece a regulamentação da fiscalização aduaneira nos limites considerados na legislação descrita anteriormente, não alterando, no entanto, o estabelecido naquela sobre os limites territoriais, bem como os poderes de fiscalização sanitária, fiscal e imigratório.

### 3. A legislação marítima no Brasil

No Brasil a legislação marítima foi durante muito tempo a mesma de Portugal. Em 25 de junho de 1850 foi promulgada a Lei 556, que passou a disciplinar a matéria na parte II do Código Comercial. Como em outros países, a regulamentação do direito marítimo esteve inicialmente ligada ao transporte internacional de cargas e passageiros, apresentando posteriormente, devido a novas necessidades, a formulação ou reformulação de vários dispositivos legais a elas vinculados.

Diferentemente dos demais países da América Latina, que realizaram suas codificações e mostraram o histórico das mesmas vinculado ao período de libertação de seu país colonizador, o caso brasileiro apresentou-se *sui generis*. Já ocorrera a independência em relação a Portugal, mas houve a manutenção do sistema imperial de governo em que a citada lei se deu por determinação do imperador. O Código Comercial, e nele a regulamentação do Direito Marítimo do Brasil, deu-se portanto num período extremamente centralizador do poder, em torno do governo imperial que o outorgou obrigando aos súditos do império o seu cumprimento<sup>5</sup>. Outra

<sup>4</sup> RAY, J.D. *Derecho de la navegacion* – I. Buenos Aires, p. 20-21.

<sup>5</sup> Código Comercial Brasileiro, introdução e art. 457.

diferença está na menção ao Direito Marítimo, pois enquanto os Códigos da Argentina e do Uruguai se referem aos *direitos e obrigações que resultam da navegação*, a legislação brasileira refere-se ao *comércio marítimo*.

Houve outras leis posteriores ao Código Comercial, como as de caráter administrativo como o Decreto 15.778/22; a regulamentação da Capitania dos Portos desde 1940; Tráfego Marítimo por meio dos Decretos 54.207/64, 60.313/67, 62.179/68, 64.548/69 e 73.776/73. A criação da Diretoria da Marinha Mercante, dos Tribunais Marítimos Administrativos e da Comissão de Marinha Mercante. A Regulamentação dos Serviços de praticagem e criação da Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunamam). A partir de 1950 começam a surgir as primeiras legislações estabelecendo responsabilidades na preservação do meio ambiente, principalmente advindos de acordos e tratados internacionais firmados pelo Brasil, e seguindo as mesmas tendências internacionais. Assim, o Decreto-Lei 28.840/50 declarou integrada ao território nacional a plataforma submarina; o Decreto 50.887/61 dispôs sobre lançamento de resíduos tóxicos ou oleosos nas águas interiores ou litorâneas; a Lei 5.357/67 determinou as penalidades para embarcações e terminais marítimos ou fluviais que lançarem detritos de óleo em águas brasileiras; o Decreto 68.459/71 regulamentou a pesca tendo em vista o aproveitamento racional e a conservação dos recursos vivos do mar territorial; o Decreto 83.540/79 regulamentou a aplicação da Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil e danos causados por óleo, de 1969, incluindo o mar territorial; o Decreto 2.063/83 dispôs sobre as multas a serem aplicadas por infrações e sobre regulamentação do serviço de transporte de cargas e produtos perigosos; a Lei 7.661/88 contém o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e a Lei 8.617/93 dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a ZEE e a plataforma continental brasileira.

O Brasil promulgou ainda várias convenções internacionais sobre Direito Marítimo, voltadas para o controle de seu mar territorial e para sua utilização, principalmente para a navegação e transporte de carga ou passageiros, exploração de riquezas naturais e controle da degradação dos mesmos, conforme a tendência mundial recente. A primeira convenção internacional ratificada pelo Congresso Nacional tratava da abalroação, assistência e salvamento. Foi realizada em Bruxelas, em 23 de setembro de 1910, aprovada pelo Brasil por meio do Decreto 2.799 de 30/9/1913, e promulgada pelo Decreto 10.773, de 18/12/1914. Após essa, seguiram-se as convenções de Bruxelas sobre a responsabilidade de proprietários de navios, promulgadas pelos Decretos 5.814/30 e 350/35; a convenção sobre privilégios e hipotecas de 1928, promulgada pelos Decretos 5.814/30 e 351/35; e a convenção sobre imunidade de navios de Estado de 1928, promulgada pelo Decreto 1.126/36. Em Londres, em 1929, houve a Convenção sobre salvaguarda da vida humana no mar, promulgada pelo Decreto 1.094/36. Sobre o mesmo assunto há ainda o Decreto Legislativo 64/66, que aprovou a Convenção de Londres de 17/6/1960, promulgada pelo Decreto 60.696/67; o Decreto Legislativo 85/72, que aprovou as emendas firmadas em Londres em 12/10/1971; e ainda o novo regulamento internacional para evitar abalroamento no mar, conforme a Convenção de Londres de 1948, promulgada pelo Decreto 40.344/56. Ainda em Londres temos a Convenção sobre linhas de carga, promulgada pelo Decreto 66.103, de 1970.



Sobre a condição social dos tripulantes e a organização do trabalho a bordo temos as Convenções Internacionais do Trabalho, firmadas em Gênova, em 1920, fixando idade mínima de admissão dos menores ao trabalho marítimo, promulgada pelo Decreto 1.397/37; as demais firmadas em Genebra: no ano de 1921, sobre exame médico obrigatório de menores empregados a bordo, promulgada pelo mesmo decreto; em 1936, novamente sobre a idade mínima para admissão ao trabalho marítimo, promulgada pelo Decreto 3.342/38; em 1949, relativa ao alojamento da tripulação a bordo, promulgada pelo Decreto Legislativo 71/53; em 1928 e 1958, sobre contratos de engajamento de marinheiros, promulgadas pelo Decreto 58.817/66; sobre expedição de carteira de identidade nacional aos marítimos, promulgada pelo Decreto 58.828/66; da Organização Internacional do Trabalho (OIT), n.º 91, sobre férias remuneradas aos marítimos, aprovada pelo Decreto Legislativo 20/65 e promulgada pelo Decreto 66.875/70; e ainda a Convenção das Nações Unidas, tratando dos vários assuntos relativamente à utilização, preservação e exploração do mar, modificando assim radicalmente a ótica relativa ao Direito Marítimo, aprovada pela Lei 8.617, de 4 de janeiro de 1993.

Atualmente vigora no Brasil a Lei 8.617/93, que revoga no art. 16 as disposições contrárias anteriores sobre o tema dessa Convenção das Nações Unidas, mantendo no entanto os demais dispositivos não-conflitantes. Sobre o mar territorial, determina seu limite em 12 milhas marítimas de largura a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular, estendendo a soberania do país a essa faixa litorânea, bem como ao seu leito, subsolo e espaço aéreo. Relativamente à zona contígua, determina que a mesma se estende por outras 12 milhas a partir das linhas de base do mar territorial, onde poderá adotar medidas de fiscalização. Para a ZEE, determina a extensão de 200 milhas a partir da linha de base do mar territorial, para a utilização dos recursos nela existentes, bem como para investigação científica e preservação das espécies e meio ambiente, podendo dar consentimento a outros Estados relativamente à sua exploração e pesquisa.

Sobre a plataforma continental, é considerada pelo Brasil o espaço que “compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância”. O art. 11 determina no seu parágrafo único que a plataforma continental será fixada de acordo com os critérios estabelecidos pelo art. 76 da Convenção de Montego Bay, ou seja, de acordo com levantamento que se realiza em toda a costa, dentro do Projeto de Levantamento da Plataforma Continental (Leplac), no momento já concluído.

Determina ainda essa legislação que o Brasil exercerá *direitos de soberania*, e não *a soberania*, sobre a plataforma continental, o que implica em grande diferença de jurisdição. Esse ponto é o objeto de presente discussão envolvendo o Brasil nas Nações Unidas, onde pretende o controle de dois bolsões existentes na plataforma continental, como veremos ao fim deste artigo.



#### 4. A legislação marítima no Uruguai

No Uruguai, como na maioria dos Estados latino-americanos, o Direito Marítimo se inicia regulamentado no Código Comercial e, durante o séc. XIX, sob o mesmo modelo do Código Comercial Francês. Anteriormente ao texto dessa, que entrou em vigor em 1866, entretanto, vigorava no país a legislação espanhola, até o período da independência.

Até que fosse codificada a lei uruguaia, algumas outras vigoraram regulamentando tanto o comércio como a navegação marítima, a exemplo da Lei n.º 216, de 17/7/1839, que estabelecia a jurisdição, procedimentos e leis aplicáveis em matéria comercial, sendo que o panorama político do período achava-se ainda extremamente conturbado, decorrente das sucessivas substituições do poder governamental e, ainda, das disputas territoriais com o Brasil e a Argentina, que pretendiam o controle da Bacia do Prata. Isso, para garantia tanto do escoamento da produção da região do Mato Grosso (caso do Brasil), como das províncias do norte da Argentina (Corrientes e Entre Rios), sem contar ainda os interesses do Paraguai, sendo o Uruguai à época basicamente um porto desses países<sup>6</sup>.

A autoria do Código Comercial que regulamentou, no seu livro III (*De los Derechos y Obligaciones que resultan de la Navegación*), as disposições sobre o Direito Marítimo, foi de Dalmacio Vélez Sarsfield e Eduardo Acevedo. Em 1859, tal legislação passou a vigorar primeiramente na província de Buenos Aires, que se encontrava separada do resto da Confederação Argentina. Posteriormente, esse mesmo Código Comercial, com poucas novidades introduzidas, entrou em vigor no Uruguai, em 1866<sup>7</sup>.

As legislações desses dois países eram intimamente ligadas principalmente porque seus autores trabalhavam em conjunto. Eduardo Acevedo tanto era co-autor dessa lei como do Código Civil da Argentina. Seguindo o modelo da época, o francês, o Código Comercial, em seu livro III, já referido, trazia a regulamentação dos direitos sobre o mar, normatizando em 14 títulos os principais aspectos do direito à navegação marítima, não apenas os ligados aos aspectos comerciais da matéria, mas também os relativos aos choques e abordagens, naufrágios e avarias, trabalho do capitão e tripulação, oficiais e auxiliares. Isto é, além da regulamentação das normas básicas do comércio, incluíram-se também as relativas ao Direito de Navegação e as trabalhistas como parte do Direito Marítimo<sup>8</sup>.

Posteriormente à codificação do Direito Marítimo introduzida no Código de Comercio, algumas normas complementares foram editadas, como a adesão às primeiras Convenções de Bruxelas de 1910 sobre Abordagem, Assistência e Salvamento, tendo ainda o Uruguai ratificado o Tratado de Navegação Comercial Internacional de Montevideú, de 1940.

Estão em vigor ainda a Lei 12.091, de 30 de dezembro de 1953, que dispõe sobre navegação e comércio de cabotagem; a Lei 13.925/70, sobre despachantes aduaneiros; a Lei 13.387/93, sobre embandeiramento de embarcações mercantes, regulando ainda o modo de operar as mesmas e administrar sua tripulação<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> CALDEIRA, J. *Mauá – Empresário do Império*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 400-412.

<sup>7</sup> GARCIA, R.O. *Código de La Republica Oriental Del Uruguay y leys Complementarias*. Montevideú: Fundación de Cultura Universitária, 1995, p. 18 a 21.

<sup>8</sup> GARCIA, *op. cit.*, p. 24.

<sup>9</sup> GARCIA, *op. cit.*, p. 521, 525 e 531.

Sobre o moderno Direito Marítimo, a Lei 13.833/69 veio a regulamentar no país o estabelecido na Assembléia Geral das Nações Unidas de 1958 e 1960, que resultou na sua Resolução 2.749<sup>10</sup>. A respeito dos direitos sobre o mar, e não apenas àqueles restritos ao transporte marítimo, encontramos sua introdução na legislação do Uruguai no art. 1.º da Lei 12.091/53, que modificou a Lei 3.942/12, com a expressão “em águas de jurisdição uruguaia”, incorporando portanto os direitos sobre o mar territorial, sem no entanto estabelecer maior complexidade ou deliberação a respeito. Ou seja, não chega a ser propriamente uma norma de Direito Marítimo.

Com a transformação dos interesses dos países sobre o aproveitamento do mar, que resultou nas Assembléias das Nações Unidas sobre o assunto, encontramos a participação uruguaia que transformou em lei interna a Resolução 2.749. As Convenções de Genebra de 1958 e 1960 tratavam da delimitação do mar territorial e zona contígua, sendo esses assuntos estabelecidos na legislação interna n.º 13.833/69, estendendo o mar territorial em 200 milhas, num sistema de pluralidade de regimes, sendo que até 12 milhas estabelece a passagem inocente marítima e aérea, a reserva da pesca apenas aos nacionais, com exceção do estabelecido em tratado internacional que garanta reciprocidade<sup>11</sup>. No limite de 12 a 200 milhas, estabelece a liberdade de navegação e sobrevôo, bem como a pesca estrangeira mediante autorização do governo. É importante dizer que não ocorreu nas Convenções de 1958 e 1960 nenhum acordo sobre a delimitação do mar territorial, sendo que as duas formas eram utilizadas, tanto a delimitação em 12 milhas como em 200 milhas.

Além dessa legislação existente, a República Oriental do Uruguai aprovou a Convenção Internacional das Nações Unidas sobre o Direito Marítimo, de 1982.

## 5. A Convenção das Nações Unidas, de Montego Bay

Realizada em reuniões no Mindelo (Cabo Verde), em junho de 1981; no Rio de Janeiro, em janeiro de 1982; e em Lisboa, em junho de 1982, foi finalmente aprovada em abril do ano seguinte e assinada em dezembro do mesmo ano a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de Montego Bay, a etapa mais importante de codificação do Direito Internacional das Nações Unidas, tanto pelo número de assinaturas apostas à Convenção quanto (e sobretudo) devido às motivações políticas e econômicas que dominaram todas as fases de negociação anteriores à sua assinatura, desde o início da década de 50 do século passado. Dentro de uma nova perspectiva de codificação do Direito Internacional, foi criada a Comissão de Direito Internacional, cujo estatuto prevê, em seu art. 15, que suas principais funções serão “o desenvolvimento progressivo e a codificação do direito internacional”.

A Convenção é constituída de 320 artigos, nove anexos e uma Ata Final, perfazendo um total de 420 artigos. Contou apenas com quatro votos de países contrários. Nos termos do art. 308, a Convenção entraria em vigor 12 meses após a deposição do sexagésimo instrumento de ratificação ou de adesão. Assim, passou a vigorar em 1994, quando ocorreu a ratificação pelo número suficiente de países.

<sup>10</sup> RIPOLI, R.P.; COPELLO, B.G. *Los espacios marinos y oceánicos y el espacio aéreo suprayacente*. Montevideo: Funcion de Cultura Universitaria, 1991, p. 8.

<sup>11</sup> LUPINACCI, J.C. *La Plataforma Continental em el nuevo Derecho Del Mar*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1993.

As grandes questões abordadas pela Conferência foram basicamente três: a exploração do fundo do mar e de seu subsolo, a extensão dos limites marítimos dos Estados costeiros e a determinação dos direitos dos Estados sem litoral e dos geograficamente desfavorecidos. Sobre as questões abordadas, chegou-se à conclusão de que, contornado o problema dos fundos marinhos e de seu subsolo, os demais seriam decorrentemente solucionados.

A possibilidade que se abria aos países em desenvolvimento de participar na exploração dos recursos minerais do subsolo marinho, basicamente polimetálicos, resultou num movimento no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas para evitar a apropriação do mesmo por alguns países. Ainda relativamente ao espaço que se denominava de “patrimônio da humanidade”, a partir da Convenção de 1982 ele passou a ser conhecido apenas como “Área”. Foi ainda imposta uma moratória sobre a exploração dos recursos submarinos, bem como sobre toda *reivindicação* sobre a *Área* além da jurisdição nacional, até que um acordo em nível internacional fosse alcançado.

Uma vez aceita a *Área* como patrimônio da humanidade, passaram a existir dúvidas quanto à sua gerência. Os países em desenvolvimento propunham a criação de uma autoridade com poderes exclusivos sobre a concessão de licenças de exploração dos recursos minerais e a celebração de contratos de serviços, tanto com pessoas físicas como jurídicas. Os países industrializados, ao contrário, defendiam um sistema que reconhecesse um máximo de liberdade às suas empresas e, em consequência, que a autoridade a ser criada tivesse poderes bastante limitados.

Do confronto das duas teses foi definida a figura da *Área* no art. 1.º, a qual passou a significar “o leito do mar, os fundos marinhos e o seu subsolo além dos limites da jurisdição nacional”, e também a *Autoridade*, sendo “a organização por intermédio da qual os Estados Partes de conformidade com o presente, organizam e controlam as atividades da *Área*, particularmente com vista à gestão dos recursos da *Área*”.

Também sobre o limite do mar territorial surgiram duas correntes divergentes, uma considerada tradicionalista, formada pelos Estados Unidos, Grã-Bretanha, Japão, República Federal da Alemanha, Bélgica e a ex-União Soviética, que eram favoráveis a um mar territorial de 12 milhas e com reconhecimento de alguns direitos como a pesca além desse limite; a outra corrente, chamada de territorialista, que contava com a presença do Brasil, era favorável ao estabelecimento de 200 milhas para o mar territorial. A maioria dos participantes, porém, com uma opinião intermediária, passou a estabelecer um dos maiores marcos da Convenção de 82 ao determinar a Zona Econômica Exclusiva (ZEE), que compreendia o limite do mar territorial estabelecido de 12 milhas podendo ser complementado por uma faixa de 200 milhas a partir da costa, sobre a qual os Estados poderiam exercer alguns dos direitos expressamente determinados, como o da proteção dos recursos vivos do mar, exercício do direito de jurisdição relativa a atividades científicas etc. Essa opinião intermediária e sua formulação contaram com a aceitação geral dos participantes.

A terceira grande questão levantada foi a determinação dos direitos dos Estados sem litoral e dos Estados geograficamente desfavorecidos, cuja situação em relação à ZEE se acha regulamentada pelos arts. 69 e 70. A situação dos Estados arquipélagos (art. 46 e 54) também foi motivo de preocupação, dado o empenho, principalmente das grandes potências, em assegurar o direito de passagem inocente pelos estreitos e o de sobrevôo de aeronaves.

## **6. Uma comparação da legislação marítima dos três países e relativamente à Convenção de Montego Bay**

### **a) Águas interiores**

Os três países analisados são unânimes em suas legislações relativamente à delimitação de suas águas interiores, coincidindo ainda com o estabelecido pela Convenção Internacional das Nações Unidas, ou seja: são as águas situadas no interior das linhas de base. Não há, portanto, conflito de interesses entre os países ou divergências do estabelecido na Convenção.

### **b) Mar territorial**

Tanto a Argentina quanto o Brasil declaram sua soberania sobre uma faixa de 12 milhas a partir da linha de base que encerra as águas interiores, resguardando porém o direito de passagem inocente de navios e embarcações, o que se encontra em consonância com a Convenção de Montego Bay. O Uruguai, porém, determina seu mar territorial numa extensão de 12 milhas, mas estende sua soberania até 200 milhas. Reconhece nessa faixa o direito de passagem inocente de navios e a pesca com autorização do governo federal por meio do Poder Executivo. Esta visão encontra-se, portanto, em desacordo com o Tratado de 1989.

### **c) Zona contígua**

Argentina e Brasil legislaram de maneira uniforme relativamente à zona contígua, e ainda de acordo com o estabelecido pela Convenção, onde poderá ocorrer por parte desses países, no limite compreendido entre 12 e 24 milhas, a fiscalização para evitar infrações às leis e aos regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração e sanitários em seu território ou mar territorial. Quanto ao Uruguai, sua legislação é omissa a esse respeito.

### **d) Zona Econômica Exclusiva**

A lei da Argentina determina uma faixa de 200 milhas desde a linha de base, onde exerce direitos de soberania. No caso brasileiro encontramos também o estabelecimento de 200 milhas da linha de base com direitos de soberania, sendo que ainda estabelece a possibilidade do consentimento para fins de exploração a terceiros interessados. Quanto ao Uruguai, sua legislação é omissa a respeito da zona. A legislação brasileira, portanto, é mais regulamentadora e está de acordo com a Convenção das Nações Unidas.

### **e) Plataforma Continental**

A legislação argentina estabelece sua soberania no leito e subsolo submarino desde o mar territorial até o bordo exterior da margem continental, ou ainda até um limite de 200 milhas a partir da base. A legislação do Brasil estabelece direitos de soberania no leito e subsolo submarino do mar territorial até o bordo exterior da margem continental ou até um limite de 200 milhas a partir da linha de base, resguardando para si a condução de pesquisa ou por terceiros com autorização do governo federal. Há, portanto, duas diferenças importantes entre os dois países. No caso do Uruguai, sua legislação determina a soberania sobre a plataforma continental fixada por critério batimétrico a uma profundidade de 200 metros ou pelo critério de explorabilidade. Neste, se não houver interesse ou possibilidade do próprio país, este cede seus direitos a terceiros. Encontramos

ainda o estabelecimento dos direitos de soberania até uma distância de 350 milhas da linha de base, ou, ainda, a 100 milhas da isóbata de 2.500 metros. Quanto à plataforma continental, portanto, não encontramos critérios coincidentes em nenhuma das leis ou tratado internacional.

f) Patrimônio Comum da Humanidade

Nenhuma das legislações internas pesquisadas estabelece esse conceito, sendo encontrado apenas na Convenção de Montego Bay na sua Parte XI, como a *Zona* que se refere a toda a área excedente dos mares e oceanos, e ainda estabelece a forma de sua utilização e exploração garantindo direitos a todos os países. É o mesmo conceito utilizado pela Unesco para as reservas da biosfera.

## 7. Conclusões

As décadas recentes assinalaram profunda transformação do Direito Marítimo. Mudanças políticas, econômicas e tecnológicas ocorridas principalmente a partir do fim da Segunda Guerra Mundial evidenciaram a discrepância entre as regras tradicionais que compunham o direito do mar e as novas exigências da realidade internacional.

A partir de 1947, vários países latino-americanos passaram a reivindicar o direito de fixar, de forma unilateral, o limite de jurisdição sobre seu mar territorial. O principal objetivo desses países era estabelecer medidas de proteção contra a pesca em larga escala, realizada em áreas próximas à costa, por navios pesqueiros norte-americanos e outros. Desde então, generalizou-se na América Latina a decisão dos governos no sentido de estabelecer em 200 milhas a soberania sobre o mar territorial. Em princípios da década de 70 eram doze os países latino-americanos que haviam adotado esse limite do mar territorial.

O Direito Marítimo também passou a sofrer considerável mudança desde que a capacidade de uso e controle da área marítima foi ampliada para a exploração dos recursos naturais, além da modernização dos transportes marítimos. Assim, nos países mais adiantados, descobriram-se meios para a localização e extração das riquezas encontradas na água, no solo e no subsolo dos mares, desenvolvendo-se assim novas atividades no campo econômico, com reflexos substanciais no poder sobre o mar – embora seja reduzido o número de países habilitados a exercer seu poder por meio de amplos recursos humanos, materiais, organizacionais e jurídicos, como no caso da exploração do petróleo no subsolo marítimo por parte do Brasil, por exemplo.

Os interesses dos Estados que passaram a ter essas capacidades evoluíram da simples exploração das rotas comerciais e captura de peixes e crustáceos para o integral aproveitamento de tudo o que se encontra no meio marinho, incluindo-se a massa líquida, solo e subsolo. Em face da necessidade de ampliar o domínio sobre o mar, foram realizados grandes esforços em pesquisas e investimentos na construção dos meios indispensáveis ao exercício desse domínio.

Em conseqüência, multiplicaram-se os dispositivos legais e formularam-se embasamentos jurídicos para definir os direitos de cada Estado, conforme constatamos pelos tratados e convenções internacionais. O direito sobre o uso das águas tornou-se uma questão complexa. Surgiram novos elementos de pressão, como a demanda crescente de alimentos e matérias primas, em decorrência da explosão populacional.

Como a nova preocupação não se limita mais apenas à liberdade de navegação ou ao acesso às zonas pesqueiras, mas sim sobre a quem cabe o direito de usufruto dos mares e dos recursos existentes nas plataformas continentais, tanto os países em desenvolvimento quanto os não-desenvolvidos, com ou sem faixa litorânea, passaram a reivindicar direitos sobre essas novas riquezas.

É nesse sentido que encontramos tanto a Argentina quanto o Brasil e o Uruguai buscando estabelecer suas estratégias para se inserirem nesse contexto reivindicando seus direitos sobre esses espaços, tanto na sua exploração, pesquisa e preservação, quanto relativamente aos seus direitos de soberania, posicionamentos esses identificados por meio da assinatura de tratados internacionais e, ainda, nas suas importantes participações nas discussões que os precederam.

Note-se, ademais, que a Argentina, o Brasil e o Uruguai têm juntos uma imensa área territorial banhada pelo Oceano Atlântico, a qual conduz a um importante acréscimo territorial, com direitos de proteção contra possíveis agressões, sobre seu espaço aéreo, de pesca, de exploração de seu solo e subsolo e de pesquisa científica.

Certamente são muitos os fatores que determinam a necessidade até mesmo natural do estabelecimento das regras que devem reger todas as atividades decorrentes desses direitos. No entanto, esses países não têm se preocupado pelo efetivo exercício do Direito Marítimo com a devida ênfase, ou porque ou são desprovidos de tecnologia suficiente à sua efetiva exploração, ou por não terem muita tradição relativamente ao tráfego marítimo, não possuindo ainda uma frota marítima de largas dimensões, ou, ainda, por interesses internos mais voltados para a exploração terrestre, como o demonstram os grandes problemas de assentamento da sua população.

De qualquer forma, esses países não têm se ausentado das discussões internacionais sobre o tema. Ao contrário, têm demonstrado um papel importante na defesa dos seus interesses e, de certa forma, têm implantado várias legislações garantindo tais direitos, tanto nacionalmente como aderindo a tratados internacionais.

No momento, as posições adotadas pelo Brasil estão em discussão na Comissão de Limites da Organização das Nações Unidas, relativas ao controle efetivo de toda a plataforma continental, onde pesquisas revelaram o armazenamento de grandes quantidades de petróleo, gás natural e de minérios, além dos estoques pesqueiros. Nessa linha, o Brasil está pretendendo um aumento de sua plataforma continental para 678,2 km, o que mais que dobraria a sua possibilidade de exploração exclusiva.

Pensando em termos do Mercosul, no entanto, seria interessante que seus países integrantes unissem esforços para a unificação de sua legislação, buscando os mesmos direitos de soberania sobre a plataforma continental da região. Os três países estudados têm certamente interesses semelhantes no que diz respeito ao domínio dessa plataforma, e o Paraguai tem outros interesses não completamente definidos pela Convenção de Montego Bay, carentes assim de melhores definições.



Política e estrategicamente falando, o desejável, portanto, seria que o Mercosul juntasse esforços visando a fortalecer uma posição comum numa negociação internacional que se revela tão difícil ao envolver interesses nacionais e internacionais tão importantes.

### Referências bibliográficas

- ACCIOLY, H. *Manual de Direito Internacional Público*. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 1980.
- ANDRADE, M.I.C. *A plataforma continental brasileira*. Livraria Del Rey Editora, 1995.
- BARBOSA, W.C. *Introdução ao estudo do direito*. DA XX de Agosto, 1980.
- BIELSA, R. *Derecho Administrativo. Tomo III*. 5 ed. Buenos Aires: Depalma, 1956.
- CÁCERES, F. *História geral*. 3 ed. Editora Modena, 1988.
- CALDEIRA, J. *Mauá – empresário do Império*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- CHIRINIAN, M. (ed.). *Ley de la Navegación*. Montevideu: Zavalia, 1996.
- COSTA, W.M. *Geografia Política e Geopolítica – Discurso sobre o território e o poder*. São Paulo: FFLCH/USP, 1990 (Tese de Doutorado).
- DESJARDINS, A. *Introduction Historique à l'étude du Droit Commercial Maritime*. Paris: A Durand et Pedone Lauriel, 1980.
- DOBBI, M. *A evolução do capitalismo*. 7 ed. Zahar Editores, 1980.
- DOLINGER, J. *Direito Internacional Privado. Parte geral*. Livraria Freitas Bastos, 1986.
- GIDEL, G. *Le Droit International Public de la mer. Tomo I*. Paris: 1932.
- GODOY, R. País quer controlar até 680 km além da costa. *O Estado de S. Paulo*, 12 set 2004, p. A-10.
- GOMES, C.R.C. *Direito Comercial Marítimo*. Editora Rio, 1978.
- LACERDA, J.C.S. *Curso de Direito Privado da Navegação. Volume I*. São Paulo: Biblioteca Jurídica Freitas Bastos, 1966.
- LUPINACCI, J.C. *La plataforma continental em el nuevo derecho del mar*. 1 ed. Montevideu: Fundacion de Cultura Universitaria, 1993.
- MINVIELLE, S.E. Integração e hegemonia na Bacia do Prata. Novas estratégias do discurso geopolítico argentino. In: *O novo mapa do mundo, Globalização e Espaço Latino-Americano*. 2 ed. São Paulo: Hucitec-Anpur, 1994.
- MONSERRAT, J.F. *O que é Direito Internacional*. Nova Cultura/Brasiliense, 1986.



- OLIVEIRA, C.T. *Modernização dos Portos*. São Paulo: Edições Aduaneiras, 1994.
- PIRENNE, H. *História econômica e social da Idade Média*. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968.
- RAY, D.J. *Derecho de la navegacion. Apéndice I*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot S.A e I. Lavalle, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Derecho de la navegacion. tomo I*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot S.A e I. Lavalle, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Derecho de la navegacion. Tomo II*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot S.A e I. Lavalle, 1994.
- RIPERT, G. *Traité de Droit Maritime*. 2 ed. Paris: 1913-14.
- RIPOLL, R.P.; COPELLO, B.G. *Los espacios marinos y oceanicos – y el espacio aereo suprayacente*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1991.
- SANTOS, T.A. *Direito da Navegação*. 2 ed. Editora Forense-Rio, 1968.
- SILVA, G.E.N. *Direito ambiental internacional*. Rio de Janeiro: Thex Editora Ltda., 1995.
- SOUZA SILVA, M.R. (org.). *Regulamento para o Tráfego Marítimo e Registro da Propriedade Marítima*. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas/Destaque, 1996.
- TIGAR, M.E.; LEVY, M.R. *O Direito e a ascensão do capitalismo*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- Convenção das Nações Unidas sobre o Direito Marítimo, 1958.
- Convenção das Nações Unidas sobre o Direito Marítimo. Montego Bay, 1982.
- Código Comercial Brasileiro. Editora Saraiva. 46<sup>a</sup> edição, 2001.
- Código de Comercio de La Republica Oriental del Uruguay y Leis Complementarias. Anotado por Ricardo Oliveira Garcia. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1995.
- Lei Federal Brasileira n.º 8.617, de 4 de janeiro de 1993.

# Regulação bancária e redes de segurança financeira

*Gilberto Tadeu Lima e Otaviano Canuto\**

**Resumo:** O artigo recupera elementos centrais da discussão, em nível geral, sobre o papel a ser cumprido pelos bancos centrais e outros componentes das redes de segurança financeira no tocante aos riscos sistêmicos associados à intermediação financeira.

**Palavras-chave:** Intermediação financeira, rede de segurança financeira, regulação bancária.

## 1. Introdução

O presente artigo recupera elementos centrais da discussão, em nível geral, sobre o papel a ser cumprido pelos bancos centrais e outros componentes das redes de segurança financeira no tocante aos riscos sistêmicos associados à intermediação financeira. De fato, há atualmente um relativo consenso quanto ao reconhecimento da possibilidade de falhas de mercado na intermediação financeira, bem como dos correspondentes riscos em nível sistêmico, conforme abordado no que segue.

## 2. A funcionalidade da intermediação financeira

O sistema financeiro (mercados acionários e de títulos de dívida negociáveis, intermediários financeiros bancários e não-bancários) tem, como atributo peculiar, a capacidade de aglomerar capital de poupadores isolados, alocar tal capital e monitorar seu uso. Provê, portanto, uma ponte possível entre, de um lado, empresários individuais com planos de investimento em montantes superiores a seus recursos próprios; e, de outro, detentores individuais de riqueza. Sem a aglomeração permitida pelo sistema financeiro, tais poupadores não teriam a oportunidade de usufruir de retornos crescentes de escala em seus investimentos, além de se defrontarem com riscos maiores e menor liquidez. Ao mesmo tempo em que pode materializar tal apropriação de benefícios de aglomeração de capital, o sistema financeiro transfere, agrupa e reduz riscos, aumenta a liquidez e transmite informações.

A mera existência de instrumentos de financiamento – títulos de dívida negociáveis e ações (*securities* negociáveis em mercados secundários) ou títulos de dívida não-negociáveis (crédito bancário, por exemplo) – já permite alguma realização de ganhos de aglomeração de capital e em termos de risco e de liquidez. Contudo, a amplificação de tais ganhos pode ainda ocorrer mediante a

\* **Gilberto Tadeu Lima** é professor do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP). **Otaviano Canuto** é Diretor-Executivo no Banco Mundial e professor (licenciado) do Departamento de Economia da FEA-USP.

intermediação financeira, entendida esta como a interposição de estruturas patrimoniais (instituições bancárias e financeiras não-bancárias) entre a emissão de passivos pelos captadores de recursos e a retenção de ativos pelos aplicadores no sistema financeiro. Os passivos emitidos pelos captadores ficam como ativos dos intermediários e são os passivos destes que são detidos pelos aplicadores.

Em uma hipotética economia sem intermediação financeira, os ativos correspondentes aos instrumentos de financiamento são retidos diretamente por agentes de fora do sistema financeiro. Os bancos meramente executam serviços de transação financeira, sustentando o circuito de meios de pagamento, e suas estruturas patrimoniais carregam aplicações de grande liquidez e baixo risco diante de seus passivos monetários ou de curto prazo. As instituições financeiras não-bancárias limitam-se às agências de serviços de informação ou similares, sem comprometimento patrimonial nas transações.

A emergência de intermediários financeiros abre duas frentes de ganhos, correspondentes a cada um de seus dois lados patrimoniais<sup>1</sup>. No lado dos ativos do balanço desses intermediários, ou seja, da retenção dos passivos dos captadores de recursos, tende a ocorrer um ganho de eficiência na seleção (avaliação *ex ante* de qualidade) e no monitoramento (verificação de resultados, cumprimento de contratos etc.). Além de economias de escala e escopo auferidas com a concentração dos serviços, em relação à negociação pulverizada entre aplicadores e captadores, há o fato de que, sem a gestão de portfólios por intermediários financeiros, os custos de seleção e monitoramento seriam multiplicados pelos aplicadores individuais envolvidos no financiamento dos projetos<sup>2</sup>.

Quando não ocorre a materialização de externalidades positivas via intermediação, aumenta o risco de comportamentos do tipo *free-rider*. Na ausência de mecanismos de “exclusividade” (parcial ou total) no uso das informações referentes à seleção e ao monitoramento, a “não-rivalidade” entre usos simultâneos dessas informações tende a induzir alguns participantes a tentar obtê-las sem o correspondente custo de análise, coleta e processamento e de *enforcement* dos contratos. O resultado final, no caso, em decorrência dos desincentivos à geração de informações, tende a ser níveis sistêmicos sub-ótimos de geração e uso dessas informações.

Há também uma funcionalidade da intermediação pelo lado de seus passivos. O modelo de Diamond & Dybvig (1983) é ilustrativo, formalizando a seguinte idéia, em um exemplo de um banco. Existem aplicadores idênticos (depositantes) que são avessos ao risco e incertos quanto ao *timing* de suas necessidades futuras de consumo. Esses aplicadores podem investir suas dotações no período zero em tecnologias ilíquidas que irão gerar uma compensação no período 2. Sem um intermediário, todos os aplicadores ficariam presos em investimentos de longo prazo ilíquidos que geram altas compensações apenas para aqueles que consomem mais tarde (período 2), enquanto aqueles que consomem antes (período 1), por sua vez, recebem compensações mais baixas, já que o consumo antecipado requer a liquidação prematura de investimentos de longo prazo.

<sup>1</sup> Sobre a evidência empírica em favor da concepção de que bancos e outros intermediários proporcionam valiosos serviços de intermediação de ativos tanto a emprestadores como a emprestantes, ver James (1987) e Puri (1996).

<sup>2</sup> Ver Leland & Pyle (1977), Boyd & Prescott (1986), Diamond (1984) e Allen (1990).

Portanto, se há um intermediário que, em comparação com o caso sem intermediação, prometa aos investidores uma maior compensação para o consumo no período 1, bem como uma menor compensação para o consumo no período 2, tal intermediário estará contribuindo para que os riscos envolvidos sejam melhor compartilhados. Em termos específicos, o intermediário pode obter esse resultado por meio do desenho de um contrato de depósito a prazo que assegure ao depositante o vetor desejado de compensações futuras. Como esse vetor contém uma compensação para o consumo no período 1 maior que no caso sem intermediação, o intermediário financeiro estará contribuindo decisivamente para melhorar a liquidez e o compartilhamento dos riscos.

Essa capacidade de concatenar aplicadores e captadores com perfis distintos de preferências quanto aos vencimentos está diretamente visível no caso de intermediários financeiros bancários, ou seja, de bancos que operam funções de gestão de portfólios, além de sua típica atuação no sistema de meios de pagamento. De acordo com o estereótipo do banco “puro” como intermediário financeiro, este corresponde a uma estrutura patrimonial que congrega passivos líquidos (depósitos) com ativos ilíquidos (crédito bancário). A fragilidade financeira de sua estrutura, isto é, o descompasso de prazos de vencimento, de risco e de liquidez entre seus ativos e passivos, é justamente o mecanismo pelo qual pode conciliar preferências, no estilo Diamond & Dybvig acima.

Certamente, a coordenação entre preferências distintas de captadores e aplicadores também pode ser obtida por meio do uso de *securities* como instrumentos de financiamento, ou seja, mediante ações e títulos de dívida negociáveis em mercados secundários. No entanto, mesmo neste caso, a intermediação via agentes não-bancários (fundos mútuos e demais investidores institucionais, bancos de investimento) permite a liquidação de ativos, para o aplicador, dentro da própria estrutura patrimonial do intermediário e sem necessariamente a passagem pelo mercado dos ativos. Há, portanto, economia de liquidez.

Como se vê, existe um ganho pelo lado do passivo da intermediação financeira também quando se trata de ativos negociáveis. Somam-se a estes os ganhos com a gestão de portfólios, ou seja, pelo lado dos ativos de ambos os intermediários bancários e não-bancários. Cumpre lembrar, é claro, que os ganhos permitidos pela existência do sistema financeiro e da intermediação são potenciais, podendo seu mau funcionamento concretamente implicar perdas sociais.

### 3. Assimetrias de informação e regulação financeira

Os ganhos com o sistema e a intermediação nas finanças ressaltados acima decorreram do reconhecimento de que há imperfeição informacional e ausência de mercados completos (para todos os atributos de tempo, de espaço e de estados da natureza concernentes aos ativos). O teorema Modigliani-Miller demonstrou que, se os mercados são perfeitos, as decisões ótimas e o correspondente equilíbrio econômico resultante independem da estrutura financeira. Por outro lado, foi justamente da observação de informações imperfeitas e da inexistência de mercados completos que se depreendeu, aqui, tanto a funcionalidade da existência

do sistema financeiro quanto da intermediação. Contudo, embora os problemas informacionais sejam diminuídos com o desenvolvimento do sistema financeiro e da intermediação, não são inteiramente eliminados.

Dada a imperfeição informacional, a assimetria de informações entre as duas partes das transações financeiras é usualmente reconhecida como característica de alcance generalizado. O captador de recursos do sistema financeiro tem, naturalmente, um conjunto maior e melhor de informações e noções de risco a respeito dos projetos para os quais busca financiamento do que seus potenciais financiadores. Da mesma forma, há também assimetria de informações entre o intermediário financeiro e os aplicadores no sistema financeiro, no tocante à estrutura patrimonial do intermediário que os aplicadores decidem sustentar ou não. Conforme veremos a seguir, a assimetria de informações constitui uma das origens de falhas de mercado que justificam a supervisão e regulação financeira.

A assimetria de informações provoca dois tipos de potenciais ineficiências nos sistemas financeiros, ambos atingindo o “núcleo duro” de funções (seleção e monitoramento) atribuídas acima como as áreas de competência dos sistemas financeiros e da intermediação:

- problemas de *seleção adversa*, antes da firmação de contratos. Estes tendem a ocorrer quando aqueles tomadores de recursos que estão mais inclinados a incorrer em utilizações de mais alto risco são os que mais ativamente buscam a captação, mesmo quando as taxas de retorno exigidas pelos financiadores são elevadas como tentativa de justamente excluir os tomadores menos merecedores de crédito. A reação de aplicadores diante da possibilidade de seleção adversa tende a ser a aplicação de racionamentos de quantidade e, assim, fluxos de investimento sub-ótimos;

- problemas de *risco moral*, após a firmação de contratos. O caso típico é o de um captador de recursos que percebe poder obter enormes retornos com o sucesso em uma operação financeira, sem ter de arcar com todos os custos caso fracasse. Isto constitui um incentivo a que decida usar os recursos captados em formas com graus mais altos de risco, já que o ônus não recai inteiramente sobre ele. Há, em tais circunstâncias, do ponto de vista do aplicador, um uso efetivo de seus recursos sob parâmetros de risco e retorno discrepantes (não-aleatoriamente) em relação àqueles que nortearam sua decisão de aplicar. A impossibilidade de contratos completos – que prevejam todas as contingências no uso – ou de contratos contendo incentivos a seu perfeito cumprimento (*fully incentive-compatible contracts*) impede a eliminação *ex ante* do risco moral.

Vejamos como esses problemas derivados da assimetria de informações se concretizam nos mercados específicos para os diversos instrumentos financeiros<sup>3</sup>.

O financiamento dos investimentos produtivos por meio da *emissão primária de ações* tem algumas vantagens do ponto de vista do compartilhamento de riscos.

<sup>3</sup> No que segue, baseamo-nos na literatura produzida por Joseph Stiglitz. Um resumo pode ser encontrado em Stiglitz (1994) ou em Ferreira Jr. (1998) e Canuto & Ferreira Jr. (2003). Com base nas assimetrias de informações e nas conseqüentes falhas de mercado nas finanças, Stiglitz e seus colaboradores desenvolveram inclusive modelos e análises nos quais as falhas nos mercados financeiros influenciam as flutuações macroeconômicas e o crescimento econômico. Veja, por exemplo, Greenwald, Stiglitz & Weiss (1984; 1993) e Greenwald, Kohn & Stiglitz (1990).

Os captadores repartem riscos com seus financiadores, haja vista não existirem obrigações pré-fixadas a pagar e o valor das ações variar conforme o desempenho da firma. Neste sentido, os incentivos de risco e retorno ficam mais alinhados no caso das ações.

No entanto, o financiamento por emissão de ações acaba limitado por um “acionamento na emissão de ações”, decorrente do fato de que o lançamento de novas ações envolve freqüentemente um custo em termos de desvalorização do estoque pré-existente (Asquith e Mullins, 1986). Na presença de assimetrias de informação, coloca-se um problema de seleção adversa, dado que entre os empresários mais ansiosos por vender suas ações estarão aqueles que eventualmente avaliam que o mercado está supervalorizando suas ações e os compradores em potencial das ações não têm como distingui-los perfeitamente em relação às boas oportunidades de investimento (Greenwald, Stiglitz e Weiss, 1984). Os aplicadores tendem a exigir indistintamente um prêmio de risco derivado da assimetria de informações<sup>4</sup>.

Problemas de incentivos e risco moral, por seu turno, também podem se interpor entre os administradores e os acionistas e/ou entre acionistas majoritários e minoritários. A possibilidade de aquisição acionária externa na presença de ineficiência gerencial constitui um mecanismo limitado de disciplina pelo mercado. Por seu turno, não existem mecanismos automáticos de mercado que protejam acionistas minoritários.

Decorre, destes fatores, a funcionalidade de mecanismos de regulação no caso dos mercados de ações, entendida esta regulação como a presença de regras e de supervisão exercidas por agentes “terceiros” em relação aos participantes das transações. Quer mediante iniciativa de auto-regulação dos próprios mercados, quer por meio de intervenção pelo governo, tenta-se reduzir os problemas de seleção adversa e de risco moral: com o estabelecimento de procedimentos contábeis padronizados e outros meios de colocação de informações em disponibilidade (transparência e *disclosure*); de regras ou leis – e sua efetiva obediência – que imponham a firmação de contratos com formatos adequados; de comissões supervisoras; de leis ou regras que protejam acionistas minoritários contra majoritários; de leis e regras que protejam acionistas em relação à fraude na gerência dos recursos; de um ordenamento quanto às falências etc. Os problemas informacionais não são completamente eliminados, mas a supervisão e regulação financeira eficiente reduzem seus efeitos de racionamento e uso sub-ótimo das ações enquanto instrumento de financiamento.

O *crédito bancário de curto prazo* como instrumento de financiamento de atividades produtivas não fornece a possibilidade de alinhamento dos desempenhos e riscos entre captadores e aplicadores, como no caso das ações. No endividamento coloca-se uma assimetria entre o êxito e o fracasso: o tomador de empréstimos usufrui plenamente dos ganhos adicionais se se materializa o lado superior da distribuição de probabilidade de retornos, ou seja, o cenário favorável no tocante aos riscos, enquanto o custo dos recursos externos é o mesmo em qualquer cenário. É maior, portanto, o prêmio para o tomador e gerente do uso dos recursos alocá-los produtivamente na melhor forma, independentemente da assimetria de informações.

Adicionalmente, o monitoramento no uso dos recursos pode ser mais facilmente realizado no caso dos bancos, tanto em comparação com os

<sup>4</sup> Conforme desenvolvido pioneiramente por Akerlof (1970) em sua análise do mercado de automóveis usados (*lemons*).



compradores diretos de ações, como mesmo no caso de intermediários financeiros não-bancários. Isto ocorre particularmente porque os bancos dispõem da ameaça de suspensão de crédito e, assim, podem exercer influência sobre as decisões empresariais. As posições se reverterem quando há grande “exposição” do banco em relação à falência do devedor e o anterior é quem, então, pode ver-se constrangido a rolar dívidas e até conceder novos empréstimos a contragosto. A hierarquia depende de quem está mais exposto a quem.

Colocam-se, de qualquer forma, fortes incentivos em favor do monitoramento pelo banco. As vantagens do banco na seleção e no monitoramento, enquanto intermediário financeiro, já foram observadas no subitem anterior, nesse aspecto não se distinguindo dos intermediários não-bancários. A anotar, agora, vem o fato de que as relações creditícias embutem fortes incentivos e o poder de monitoramento pelo aplicador.

Por outro lado, a relação de crédito envolve uma assimetria na apropriação dos resultados da aplicação dos recursos. Os tomadores se apropriam dos benefícios extraordinários no caso de sucesso, enquanto o custo no caso do fracasso se limita ao valor dos colaterais estabelecidos. Isto tende a criar problemas de seleção adversa e de incentivos relacionados ao compartilhamento de riscos que são específicos ao crédito bancário.

Antes de tudo, o financiamento via crédito é mais atrativo, do ponto de vista do captador de recursos, no caso de projetos de mais alto risco, dada aquela assimetria nos resultados. Havendo assimetria de informações – reduzida, mas não perfeitamente eliminada pelos bancos –, elevações nas taxas de juros cobradas pelos bancos podem suscitar um efeito de seleção adversa, com a retirada de bons tomadores de recursos e uma piora na qualidade média dos demandantes de crédito. Isso limita o papel equalizador de taxas de juros quando há excessos de demanda por crédito e tende a provocar racionamentos quantitativos e sub-otimalidade na oferta de crédito.

A estratificação de clientes, mediante classificação de riscos pelo próprio banco ou por agências especializadas, reduz, mas não suprime, o uso do racionamento como alternativa às taxas de juros. Na verdade, o mercado falha no caso porque um instrumento de ajuste (a taxa de juros como preço) não pode alcançar simultaneamente três objetivos distintos: equilibrar demanda e oferta, atrair combinações adequadas de clientes e comandar o envolvimento em riscos pelos tomadores (Stiglitz e Weiss, 1981, 1986).

Finalmente, observemos o caso do crédito de longo prazo, em geral sob a forma de emissão e aquisição de títulos de dívida (*bonds*) com vencimento de maior prazo e negociáveis em mercados secundários. Trata-se de um meio-termo entre ações e crédito bancário de curto prazo, combinando amortizações e remuneração pré-determinados com a negociabilidade como compensação pelo horizonte temporal mais longo da aplicação. Herda, portanto, os problemas informacionais associados aos empréstimos de curto prazo e sem a possibilidade do monitoramento mediante ameaça de suspensão de crédito. O captador tem maior liberdade de decisão no longo prazo, incluindo o risco moral em relação aos interesses dos detentores dos títulos. Segue-se a funcionalidade de uma regulação em moldes similares ao caso das ações, conforme observações acima sobre estas.



Os problemas decorrentes de assimetrias informacionais também se aplicam nas relações entre os intermediários financeiros e seus próprios financiadores, dizendo respeito no caso à qualidade e gestão das estruturas patrimoniais dos primeiros. A funcionalidade do sistema de supervisão e regulação financeira abrange, portanto, também os bancos, investidores institucionais e quaisquer outras instituições que atuem na intermediação financeira. Estes estão em geral também submetidos a regras e leis concernentes a: restrições quanto aos ativos mantidos em carteira; exigências mínimas de capital, para controle da vulnerabilidade dos intermediários diante dos riscos de seus portfólios; credenciamento e exames periódicos de suas atividades; requisitos de *disclosure* (transparência e fácil acesso de informações); mecanismos de proteção a aplicadores (inclusive contra discriminação entre estes) e até restrições quanto à concorrência (Mishkin, 1996). A peça central dos sistemas de regulação, de qualquer modo, corresponde às regras de adequação de capital (Dale, 1996: 184).

A *rationale* para as restrições quanto à concorrência, enquanto instrumento da regulação, é que uma competição excessiva entre intermediários financeiros pode elevar os incentivos de risco moral, estimulando-os a assumir maiores riscos na tentativa de manter níveis satisfatórios de lucratividade. Uma desvantagem dessa forma de regulação, entretanto, é que ela pode elevar os custos para os aplicadores e reduzir a eficiência das instituições financeiras, dadas as menores pressões competitivas. Assim, embora a existência de assimetrias de informações forneça uma *rationale* para regulações que reduzem a competição entre agentes financeiros, deve-se levar em conta seus efeitos colaterais perversos<sup>5</sup>.

#### 4. Riscos sistêmicos e redes de segurança financeira

Entre os itens usualmente presentes na regulação própria da intermediação financeira, a lista acima incluiu as exigências de capital mínimo, para dar conta de sua vulnerabilidade diante das flutuações nos componentes de suas estruturas patrimoniais. Com efeito, para além dos problemas derivados diretamente das assimetrias de informação, o escopo da regulação financeira também se estende a outras falhas de mercado.

Este é o caso dos problemas de liquidez que emergem a partir das chamadas “falhas de coordenação pelo mercado financeiro”. Tais falhas acontecem quando situações patrimoniais individuais solventes (sustentáveis em termos de rentabilidade ponderada pelos riscos) são transformadas em insolventes, não em decorrência de atributos dos fundamentos de seus ativos e passivos, mas de temporárias e reversíveis situações de escassez de liquidez nos mercados de seus ativos. Falham então os mecanismos de ajuste de mercado, com este gerando resultados ineficientes, na medida em que o apreçamento de ativos e das estruturas patrimoniais afetadas afasta-se profundamente de seus fundamentos.

O problema é grave quando há sua transmissibilidade sistêmica, via contágio de escassez de liquidez entre os mercados de ativos ou, adicionalmente, via contágio expectacional sobre a confiança nas estruturas patrimoniais envolvidas. Choques isolados, incluindo a manifestação de insolvência de estruturas

<sup>5</sup> Esta relação entre benefícios e custos da regulação é melhor desenvolvida em Canuto e Lima (2005).

patrimoniais individuais, podem ocasionar ondas de choque de desaparecimento imediato de liquidez sobre outros mercados e instituições financeiras. A repercussão das ondas, em vez de provocar impactos temporários durante o período de ajustes, pode levar a alterações permanentes (falências) sem que estas se justifiquem por mudanças nos fundamentos.

Trata-se de um *risco sistêmico*, na medida em que não se deriva das propriedades de risco dos portfólios individuais (OCDE, 1991; Herring e Litan, 1995; Aglietta, 1998). A ineficiência a ele associada decorre da destruição de capital que não ocorreria em condições normais de funcionamento do sistema – inclusive o “capital informacional”, específico e não-transferível, acumulado pelos intermediários financeiros em relação a seus clientes (Stiglitz, 1994).

Este risco sistêmico se aplica, em princípio, a toda intermediação financeira. Há, contudo, diferenças de grau e natureza no risco sistêmico entre bancos e instituições não-bancárias, as quais levam a requisitos distintos em termos de respostas regulatórias.

As seguintes diferenças de características operacionais podem ser constatadas entre os bancos comerciais e as instituições não-bancárias (Haberman, 1987; Dale, 1996):

- a atividade bancária tradicional concede empréstimos (curto ou longo prazo), não-transferíveis e retidos em carteira até o vencimento. A intermediação não-bancária, por seu turno, retém, como ativos, itens negociáveis e de alto giro em mercados secundários, em decorrência de suas atividades de comercialização, subscrição, *market making* ou gerência “terceirizada” de portfólios de outros aplicadores (fundos mútuos, fundos de pensão etc.);
- o principal risco dos ativos bancários é o risco de crédito, enquanto o risco de mercado predomina no caso dos não-bancários;
- as estruturas patrimoniais dos não-bancários são avaliadas numa base de liquidação e contabilizadas continuamente de acordo com valores de mercado vigentes (*market-to-market*), ao passo que a contabilidade bancária se faz basicamente a partir de custos originais e valores pré-fixados; e
- os passivos bancários correspondem a depósitos à vista ou de prazos curtos, potencialmente voláteis e de valor (nominal ou real) pré-fixado. Já no caso dos intermediários não-bancários, o valor dos passivos não está fixado *ex ante* e acompanha as flutuações no lado dos ativos. Além disso, seus passivos podem ser parcialmente segurados via mecanismos de mercado.

Em ambos os casos, os passivos são – ou podem ser – líquidos. Por isso mesmo, em princípio pelo menos, não há uma diferença intrínseca entre os dois tipos de intermediários quanto à possibilidade de combinar funções no sistema de pagamentos (serviços de transação) com a gerência de portfólios. Embora essa combinação seja uma marca registrada dos sistemas financeiros nos quais os bancos exercem papel de peso na gerência de portfólios (os “sistemas baseados no crédito”), Goodhart (1987a) observa que não é um monopólio inevitável dos bancos.

Funções de pagamento são freqüentemente exercidas por instituições não-bancárias, como correios, empresas de cartões de crédito e, inclusive, instituições financeiras não-bancárias. Concretamente, fundos financeiros podem ser sacáveis

à vista e fazer parte do sistema de pagamentos, desde que seus usuários aceitem sua variabilidade de valor. Na verdade, constata Goodhart, a diferença intrínseca localiza-se entre a pré-fixação (nominal ou real) do valor dos passivos bancários e o alinhamento de valor entre passivos e ativos dos não-bancários. Por outro lado, não se pode esquecer que a rigidez de valor dos passivos líquidos bancários constitui uma característica especialmente preferida para a composição dos meios de pagamento e da liquidez básica em uma economia de mercado.

Depreende-se das diferenças operacionais que são os bancos as vítimas potenciais, por excelência, de colapso por contágio. Os bancos funcionam com uma intrínseca fragilidade financeira, na medida em que o contraste entre, de um lado, a liquidez e rigidez de valor dos passivos e, de outro, a iliquidez dos ativos os torna particularmente vulneráveis em situações de liquidação. Corrida aos bancos, ou seja, retirada massiva de depósitos os encontra com rigidez de compromissos, enquanto seus ativos só podem ser liquidados com grande desvalorização.

Por isso mesmo, além da supervisão e regulação que controle o grau de exposição e vulnerabilidade dos bancos, mostra-se necessária a presença de esquemas formais de seguros de depósitos para proteger o valor destes e garantir a normalidade no sistema de pagamentos. Adicionalmente, há também a atuação do banco central como emprestador em última instância. De sua posição externa ao sistema bancário, o banco central pode injetar liquidez em bancos específicos, mediante empréstimos a estes, e assim conter os contágios de falta de liquidez e a ineficiência correspondente em termos de falências desprovidas de razões em fundamentos de ativos. Os mercados interbancários de crédito, acompanhando a compensação, facilitam a circulação de liquidez em tempos normais e também podem ajudar contra o risco sistêmico.

Historicamente, o surgimento da figura institucional do banco central esteve associado ao financiamento do governo, como contrapartida do monopólio da emissão monetária. Suas funções iniciais incluíam regular a circulação de papel-moeda e manter a conversibilidade de seus bilhetes em ouro. Com o desenvolvimento econômico-monetário posterior, os bancos centrais, tendo em vista dotar o sistema de pagamentos de maior segurança, tornaram-se guardiões das reservas dos bancos comerciais.

Numa etapa seguinte, a relação com o sistema bancário passou a envolver também a atuação do banco central como banco dos bancos (realizando operações de redesconto) e como emprestador em última instância. Em ambos os casos, tem-se o banco central atendendo, direta ou indiretamente, à demanda por recursos por parte dos bancos comerciais quando os mesmos enfrentam problemas temporários de liquidez (Goodhart, 1987b; 1993).

Enquanto regulador do sistema monetário-financeiro e guardião do sistema bancário, o banco central tende a atuar como uma instituição sem fins lucrativos. Contudo, o banco central pode auferir lucros substanciais por meio da coleta de receita de *seignorage*, dada sua capacidade de emitir um passivo de custo nulo utilizável como *funding* de operações de mercado aberto e de redesconto. Além disso, uma fonte adicional de lucratividade dos bancos centrais é a não-remuneração das – ou parte das – reservas do sistema bancário, as quais compõem a base monetária (Freitas e Cintra, 1998).

Embora a execução da política monetária tenda a se sobrepor às demais atribuições clássicas do banco central, este executa funções de financiamento do governo e sustentação dos sistemas de pagamentos e de crédito, incluindo nesta última a função de prestador em última instância. Por outro lado, como a atuação do banco central enquanto garantidor da estrutura patrimonial dos bancos normalmente implica a expansão monetária, segue-se a necessidade de também exercer um papel supervisor. Uma vez que a perspectiva – ou mesmo a certeza – de contar com a assistência do banco central, em momentos de dificuldade em termos de liquidez, pode induzir os bancos a assumir riscos excessivos (o problema do risco moral já abordado), é fundamental que o banco central (e/ou outra instituição governamental) atue ativamente na fiscalização e supervisão do sistema bancário. A insuficiência da regulação *ex ante* para deter o risco sistêmico suscita a atuação do banco central como prestador em última instância, a qual, por sua vez, coloca uma necessidade adicional de regulação, em decorrência do risco moral especificamente criado pela proteção contra o risco sistêmico<sup>6</sup>.

Em resumo, um aspecto distintivo dos bancos – e de qualquer outra instituição financeira que combine gerência de portfólios e participação no sistema de pagamentos – é sua relativa autonomia para oferecer crédito e, portanto, afetar o grau de liquidez da economia. Ao fornecerem crédito, os bancos passam a reter, em geral, ativos que não são facilmente negociáveis e emitem obrigações (depósitos) que são resgatados ao par e à vista (ou em curtíssimo prazo). Assim, as instituições bancárias operam com alto grau de alavancagem marcada por assincronias – isto é, dependem consideravelmente de recursos de terceiros, a maioria dos quais sob a forma de depósitos sacáveis à vista e ao par – e com ativos (empréstimos) que têm baixa liquidez (ou seja, podem não ser rapidamente liquidados sem que a instituição arque com perdas excessivas). Portanto, súbitas retrações da liquidez, resultantes de substanciais retiradas de depósitos, podem se transformar rapidamente em problemas de solvência e conduzir a falências injustificadas em termos de fundamentos de ativos. Ao mesmo tempo, a possibilidade de riscos morais e o controle sobre os meios de pagamento exigem supervisão e regulação da atividade dos bancos.

A expressão “rede de segurança financeira” designa o conjunto de regras e instrumentos (seguros de depósitos, empréstimos em última instância) para contenção dos riscos sistêmicos associados à vulnerabilidade financeira bancária e a outros distúrbios de caráter abrangente (Larraín, 1994; Calomiris, 1997; Brock, 1998). Redes de segurança e sistemas de regulação – requisitos de capital, mecanismos de supervisão, regras de recapitalização, regras de entrada e fechamento

---

<sup>6</sup> É claro que a falha de coordenação pelo mercado que provoca a divergência entre o valor fundamental do patrimônio bancário e seu valor de liquidação pode ser interpretada como também decorrente de assimetrias de informação. Se não houvesse falha informacional, surgiriam automaticamente agentes dispostos a bancar a estrutura patrimonial indevidamente fragilizada. Contudo, vale manter a distinção entre os problemas diretamente derivados das assimetrias, abordados na seção anterior, e os problemas de contágio de desconfiança e desaparecimento de liquidez, haja vista implicarem necessidades específicas de regulação.

de instituições etc. – foram emergindo e evoluindo, ao longo do tempo, para lidar tanto com as falhas de mercado derivadas da assimetria de informações quanto com as colocadas pela própria vulnerabilidade financeira intrínseca à atividade bancária<sup>7</sup>.

Os principais argumentos para justificar a supervisão e a regulação financeira são a proteção dos depositantes e a salvaguarda da estabilidade dos sistemas de pagamentos e financeiro, ou seja, amenizar os problemas decorrentes das assimetrias de informação e dos riscos sistêmicos de vulnerabilidade financeira. Mas a regulação financeira também pode ser utilizada para outros fins, como influenciar a estrutura industrial (Gertler e Rose, 1994), o desenvolvimento econômico (Fry, 1995; Studart, 1995) ou objetivos sociais (Herring e Litan, 1996).

As redes de segurança e a regulação são formatadas à luz das experiências históricas específicas de crises financeiras e de pressões por regulação. Por outro lado, há traços em comum entre as diversas experiências nacionais, além de interinfluências. Conforme veremos no próximo item deste trabalho, a arbitragem entre distintas redes e regulações nacionais e as pressões por sua convergência tornaram-se crescentes nas últimas décadas.

As redes de segurança transferem riscos para o governo, ao mesmo tempo em que promovem o “aprofundamento financeiro”. Como observa Brock (1998:1):

*“Assim como os bancos podem carregar o risco residual de muitos projetos diversificados de forma melhor que agentes individuais, o governo, ao segurar um conjunto diversificado de bancos, pode carregar o risco residual de falência bancária de modo melhor que qualquer conjunto de depositantes em um banco individual. Apesar de se dizer freqüentemente que a melhor rede de segurança é aquela que resulta em participantes do mercado comportando-se como se ela não existisse, o fato é que redes de segurança bancária bem delineadas devem alterar o comportamento bancário e aprofundar a intermediação financeira, mediante alguma transferência de risco para o governo.”*

Por outro lado, como já aludimos acima, a presença de redes de segurança cria problemas próprios de seleção adversa e risco moral, além dos naturalmente gerados pela presença de assimetrias de informação nas transações financeiras. A existência de seguros de depósitos e/ou de empréstimos do banco central aumenta os incentivos dos bancos a incorrer em riscos, o que finda elevando a probabilidade de recurso a eles (Mishkin, 1992). Da mesma forma, há um efeito em termos de seleção adversa no tocante aos tipos de empresários que são atraídos a investir no ramo bancário, com as redes funcionando como estímulo à entrada de empresários mais propensos ao risco (Larraín, 1994). Necessidades específicas de supervisão e regulação se colocam para enfrentar tais problemas.

Ademais, não obstante a regulação e a supervisão tenham como funcionalidade potencial básica evitar o colapso financeiro e, eventualmente, o risco sistêmico, seus custos, entretanto, podem ir além desses problemas de risco moral e seleção adversa. São eles: i) custos diretos, sob a forma de pessoas,

<sup>7</sup> Evidências empíricas da proliferação de crises bancárias no passado recente podem ser encontradas em Caprio e Klingebiel (1996), onde foram identificadas crises bancárias em 69 países desde o fim dos anos 70. Lindgren, Garcia e Saal (1996), por sua vez, reportam que quase três quartos dos países membros do FMI experimentaram problemas significativos no setor bancário entre 1980 e 1995. Uma conexão detalhada entre redes de segurança financeira e crises bancárias em economias emergentes é desenvolvida em Canuto e Lima (2003).

equipamentos, prédios etc.; **ii**) fundos de compensação eventualmente necessários; **iii**) o peso da regulação pode direcionar os negócios para outros países; **iv**) a regulação pode enfraquecer a competição, elevar custos e gerar ineficiências estáticas; e **v**) pode desestimular inovações financeiras e, assim, causar ineficiências dinâmicas.

Uma rede de segurança será tão melhor quanto consiga oferecer os benefícios de impedir os riscos sistêmicos e estimular o aprofundamento financeiro, com o mínimo de custos derivados da transferência de risco para o governo. Na extensão em que uma rede de segurança formalmente estabelecida fracasse na antecipação de problemas, será substituída por outra, *ex post*, na qual predominará a ação discricionária, em vez de regras, na transferência de riscos para o governo (Brock, 1998).

Cumpre-nos agora examinar a propriedade ou não de redes de segurança e de mecanismos regulatórios no caso das instituições financeiras não-bancárias. Se, por um lado, estão firmados os argumentos no caso dos bancos, o mesmo não pode ser dito para os não-bancos. Há, até, argumentos de que não apenas inexistente a necessidade de redes de segurança, como o de que a auto-regulação pelos próprios participantes de mercados de ativos suprime vários quesitos da regulação pública presentes no caso bancário.

O alinhamento de valor entre ativos e passivos, nos intermediários não-bancários, reduz a probabilidade de falha de mercado decorrente de liquidação de ativos em condições de contágios de desconfiança e de penúria de liquidez, ao menos comparativamente aos bancos. No entanto, a volatilidade de preços nos mercados de ativos pode por si só também criar problemas.

Se os mercados financeiros fossem “eficientes” – informações plenas e simetricamente distribuídas entre os participantes e, portanto, expressas nos preços dos ativos –, as flutuações de preços dos ativos acompanhariam como uma sombra as flutuações nos fundamentos dos ativos reais que lhe servem de base. Não é este, porém, o caso, existindo forte evidência de que suas flutuações são mais amplas do que as dos fundamentos, freqüentemente não sendo explicáveis por estes (Shiller, 1989).

Com efeito, há uma enorme lista de fatores a implicar anomalias ou distorções no funcionamento normal dos mercados financeiros. A presença de assimetrias de informação, bem como de discrepâncias entre os incentivos entre tomadores ou gerentes de recursos e seus financiadores (discrepâncias para as quais é impossível conciliação perfeita mediante contratos formulados *ex ante*), de mimetismo etc., pode levar a flutuações excessivas e/ou outras disfunções nos mercados de ativos (Artus, 1995). O fato é que o banco central ou outras instâncias governamentais responsáveis pela regulação podem decidir atuar nestes mercados, diretamente ou de modo indireto por meio de outros agentes, buscando contrarrestar excessos de volatilidade ou outras distorções nos mercados.

Um dos argumentos em defesa da regulação pública dos não-bancos é o fato de que suas falências também podem causar problemas sistêmicos. Como observou um estudo da OCDE (1991: 15):



*“A ameaça sistêmica extrema que nasce de um colapso nos preços de ativos negociáveis (securities) é a de que a falência de uma ou mais grandes firmas que lidem com elas levem a falências adicionais, bem como a de que as falências se estendam ao núcleo do sistema bancário e, assim, causem um colapso nos fluxos de pagamentos das compensações de transações financeiras por todo o mundo.”*

Por outro lado, argumenta-se que, diferentemente do caso dos bancos, a valoração patrimonial (ativos e passivos) em uma base *market-to-market* impede que situações de insolvência sejam inadequadamente suscitadas por iliquidez – embora o argumento dependa de que os mercados de ativos não apresentem volatilidade excessiva – e, diante de situações de legítima insolvência, a otimalidade social ordena que a estrutura patrimonial deixe de existir. Além disso, o contágio sobre os bancos constituiria razão para regular estes últimos, em suas relações com os não-bancos.

A proteção aos investidores é, como no caso dos depositantes em bancos, também invocada como motivo de regulação sobre a intermediação não-bancária. Porém, a proteção é em geral obtida mediante obrigação de separação dos direitos dos investidores em contas especiais, de modo a defendê-los de credores gerais da firma não-bancária, no caso de insolvência e falência desta. Por isso, as exigências de capital mínimo em relação ao portfólio em carteira, típicas da regulação bancária, freqüentemente não são colocadas para as instituições não-bancárias. Além disso, estas têm a possibilidade de usar mercados existentes para segurar seus passivos.

As preocupações quanto à assimetria de informações e conflitos de incentivos não constituem necessariamente um argumento em favor da regulação oficial (pública) das instituições não-bancárias. Se estas consideram de seu interesse assegurar suas contrapartes acerca de sua saúde financeira, “presumivelmente encontram meios de fazê-lo” (Dale, 1996: 7). Emerge até um mercado para as agências de classificação de crédito.

O fato é que, em geral, os objetivos e instrumentos da regulação, bem como a repartição de atribuições entre as esferas pública e privada, diferem nos dois casos. No tocante aos bancos, o objetivo primordial é impedir falências bancárias por contágios de iliquidez, enquanto, no que tange aos não-bancários, a contração e o eventual fechamento de instituições compõem resultados possivelmente ótimos do ponto de vista da regulação pública. Requisitos de adequação de capital são freqüentemente impostos nos dois tipos de intermediação, mas as ênfases recaem diferentemente sobre garantia de solvência (bancos) e liquidez nos ativos (não-bancos). Esquemas formais e públicos de empréstimos em última instância ou seguros similares aos efetuados sobre depósitos bancários não são construídos no caso não-bancário, com eventuais intervenções oficiais se dando *ad hoc* e não de modo regular. Não por acaso, enquanto a presença de redes de segurança bancária é quase universal entre as economias desenvolvidas, a



abrangência e as atribuições dos setores público e privado em seus sistemas de supervisão e regulação não-bancária são notadamente diferenciadas (Herring e Litan, 1995; Dale, 1996)<sup>8</sup>.

### Referências bibliográficas

AGLIETTA, M. Dealing with systemic risk. Seminário internacional sobre “Regulation of global financial flows”, IE-Unicamp, agosto 1998 (mimeo.).

AKERLOF, G. The market for lemons, qualitative uncertainty and the market mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 59, 1970.

ALLEN, F. The market for information and the origin of financial intermediation. *Journal of Financial Intermediation*, 1, 1990.

ARTUS, P. *Anomalies sur les marchés financiers*. Paris: Economica, 1995.

ASQUITH, P.; MULLINS, D. Equity issues and stock price dilution. *Journal of financial economics*, vol. 16, 1986.

BOYD, J.; PRESCOTT, E. Financial intermediary coalitions. *Journal of Economic Theory*, 38, 1986.

BROCK, P. *Financial safety nets and incentive structures in Latin America*. Seattle, University of Washington, agosto 1998 (mimeo.).

CALOMIRIS, C. *The postmodern bank safety net*. Washington: The AEI Press, 1997.

CANUTO, O.; FERREIRA Jr., R. R. Assimetrias de informação e ciclos econômicos: Stiglitz é Keynesiano?. In: LIMA, G.T.; SICSÚ, J. (orgs.) *Macroeconomia do Emprego e da Renda: Keynes e o Keynesianismo*. São Paulo: Editora Manole, 2003.

CANUTO, O.; LIMA, G.T. Regulação bancária no Mercosul. In: BAUMANN, R. (org.). *Mercosul: Avanços e Desafios da Integração*. Brasília: Cepal/Ipea, 2001.

\_\_\_\_\_. Basel 2: from substantive regulation to procedural regulation. In: FENDT, R.; DEL TEDESCO LINS, M.A. (orgs.). *Uneven Architecture: The Space of Emerging Countries in the International Financial System*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

\_\_\_\_\_. Redes de segurança financeira e crises bancárias em economias emergentes. In: SOBREIRA, R. (org.). *Regulação Financeira e Bancária*. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

<sup>8</sup> Em Canuto e Lima (2001), são examinados alguns dos novos desafios colocados à supervisão e regulação financeira pela acelerada transformação nas finanças nas duas últimas décadas – a saber, a crescente integração funcional entre as atividades bancárias e não-bancárias em uma mesma instituição; a globalização dos ramos de serviços financeiros; e as inovações financeiras em grande velocidade e amplitude, particularmente nos mercados de produtos derivativos. Em Canuto e Lima (2002), por sua vez, observa-se que a resposta que se afirmou como tendência foi o foco crescente nos procedimentos de auto-gestão de riscos pelas instituições (*regulação procedimental*), em detrimento da regulação direta do conteúdo de risco de seus portfólios (*regulação substantiva*) – conforme, inclusive, o desenho de Novo Acordo de Capitais (o chamado Basileia 2) então colocado em discussão pelo Comitê de Supervisão Bancária, do BIS, para substituir o existente Acordo de Capitais da Basileia firmado em 1988.

CAPRIO, G.; KLINGEBIEL, D. *Bank insolvencies: cross-country experience*. Policy Research Working Paper 1620, Washington: World Bank, 1996.

DALE, R. *Risk and regulation in global securities markets*. Nova York: John Wiley & Sons, 1996.

DIAMOND, D. W. Financial intermediation and delegated monitoring. *Review of Economic Studies*, 51, 1984.

DIAMOND, D. W.; DYBVIK, P. H. Bank runs, deposit insurance and liquidity. *Journal of Political Economy*, vol. 91, 1993.

FERREIRA Jr., R. R. *Estruturas financeiras e flutuações macroeconômicas: Stiglitz e Minsky*. IE-Unicamp, tese de doutorado, 1998.

FREITAS, M.C.P.; CINTRA, M.A.M. (orgs.). *Transformações institucionais dos sistemas financeiros: um estudo comparado*. São Paulo: Fundap-Fapesp, 1998.

FRY, M. *Money, interest and banking in economic development*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995.

GERTLER, M.; ROSE, A. Finance, public policy and growth. In: CAPRIO Jr., G. *et al.* (orgs.). *Financial reform: theory and evidence*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

GOODHART, C. Why do banks need a central bank? *Oxford Economic Papers*, 39, 1987.

\_\_\_\_\_. Central banking. In: EATWELL, J.; MILGATE, M.; NEWMAN, P. (orgs.). *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. Londres: Macmillan, 1987.

\_\_\_\_\_. Can we improve the structure of financial systems? *European Economic Review*, 37, 1993.

GREENWALD, B.; KOHN, M.; STIGLITZ, J.E. Financial market imperfections and productivity growth. *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 13, 1990.

GREENWALD, B.; STIGLITZ, J.E.; WEISS, A. Informational imperfections in the capital markets and macroeconomic fluctuations. *American Economic Review*, 74 (2), 1984.

GREENWALD, B.; STIGLITZ, J.E. Financial market imperfections and business cycles. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108(1), 1993.

HABERMAN, G. Capital requirements of commercial and investment banks: contrasts in regulation. *FRBNY Quarterly Review*, outono 1987.

HERRING, R.; LITAN, R. *Financial Regulation in the Global Economy*. Washington: The Brookings Institution, 1995.

JAMES, C. Some evidence on the uniqueness of bank loans. *Journal of Financial Economics*, vol. 19, 1987.

LARRAÍN, C. Modernización de la supervisión bancaria. *Revista de la Cepal*, 54, dezembro 1994.

LELAND, H.; PYLE, D. Informational asymmetries, financial structure and financial

intermediation. *Journal of Finance*, 32, 1977.

LINDGREN, C.; GARCIA, G.; SAAL, M. *Banking soundness and macroeconomic policy*. Washington: IMF, 1996.

MISHKIN, F. *The economics of money, banking and financial markets*. 5 ed., Nova York: Addison-Wesley, 1996.

OCDE. *Systemic risks in securities markets*. Paris: OECD, 1991.

PURI, M. Commercial banks in investment banking: conflicts of interest or certification role? *Journal of Financial Economics*, 40, 1996.

SHILLER, R. *Market volatility*. Cambridge: MIT Press, 1989.

STIGLITZ, J.E. The role of the state in financial markets. In: *Proceedings of the World Bank Conference on Development Economics 1993*. Washington: World Bank, 1994.

STIGLITZ, J.E.; WEISS, A. Credit rationing in markets with imperfect information. *American Economic Review*, vol. 71 (3), 1981.

\_\_\_\_\_. Credit rationing and collateral. In: EDWARDS, J. *et al.* (eds.). *Recent developments in corporate finance*. Nova York: Cambridge University Press, 1986.

STUDART, R. *Investment finance in economic development*. Londres: Routledge, 1995.

# Racionalidade na ação – uma explicação a partir do modelo crença-desejo

*Carlos E. E. Mauro e José P. Maçorano\**

**Resumo:** O objetivo do artigo é propor um novo modelo de explicação da racionalidade na ação a partir do modelo crença-desejo originário da Filosofia Analítica. Na parte 1 torna-se explícita a pergunta de partida: é possível um agente levar a cabo uma ação irracional? Nessa mesma parte pretende-se justificar e posicionar teoricamente a escolha do tema. Na parte 2 tenta-se responder às seguintes perguntas: o que leva o agente a agir pela primeira vez? Como é possível explicar que, por exemplo, um agente humano inicie a sua vida de agente racional (independentemente da localização temporal dessa fronteira inicial)? O que permite a primeira ação racional? Na parte 3 argumenta-se em favor da falência do conceito de sistema de preferências. Na parte 4 descreve-se, então, o referido modelo de explicação da racionalidade na ação a partir do modelo crença-desejo originário da Filosofia Analítica.

**Palavras-chave:** racionalidade na ação, preferências, modelo crença-desejo, escolha, decisão.

## Parte 1

É possível um agente levar a cabo uma ação irracional? Esta questão, aparentemente de resposta fácil, surgiu-nos no decorrer da discussão de outros temas relacionados com a filosofia da mente e, mais especificamente, com a teoria da decisão racional. No entanto, da aparente facilidade de resolução, esta questão tornou-se uma problemática orientadora da investigação que deu origem a este trabalho. Cedo percebemos as implicações inerentes à possibilidade de uma resposta minimamente satisfatória. Não recuando perante o desafio, mas conscientes das dificuldades a superar, a linha de pesquisa tomou forma, assumindo como hipótese a testar a impossibilidade da existência de uma ação irracional levada a cabo por um agente.

\* Pesquisadores do Mind Language Action Group (MLAG), da Faculdade de Letras da Universidade do Porto (FLUP), Portugal (<http://web.letras.up.pt/smiguens/mlag/index.html>), e doutorandos no Departamento de Filosofia da mesma faculdade. **José P. Maçorano** é licenciado em Filosofia pela Universidade do Porto e **Carlos E.E. Mauro** é bacharel em Economia pela FAAP, mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-SP e Professor Associado do Departamento de Ciências Humanas da Faculdade de Administração da FAAP. Quando o artigo foi escrito, era bolsista do Programa Alban. Uma versão preliminar foi apresentada nas Conferências *Rationality Belief and Desire II*, no Instituto de Filosofia da FLUP, em 28 de janeiro de 2005. Nota do editor: a inclusão deste artigo nesta revista se justifica porque os economistas freqüentemente recorrem ao conceito de racionalidade, sem maiores reflexões sobre o mesmo.

Definindo assim como questão subjacente e essencial a racionalidade dos agentes, devido a uma necessidade de explicitar o que se entende por ação racional, optou-se por analisar em primeiro lugar o processo de explicação das ações que os agentes e observadores efetuam por meio da invocação das razões.

Ou seja, em que consiste o processo de racionalização? Racionalizar é tornar explícitas as causas<sup>1</sup> da ação, sendo estas canonicamente consideradas como conjuntos crenças-desejos, onde há, pelo menos, um desejo e uma crença relevante. Neste sentido, para racionalizar uma ação é sempre necessário atribuir a um agente uma intenção. Todavia, quem pode tornar explícita a causa da ação, isto é, dar conta da intenção do agente? Aparentemente existem apenas duas hipóteses: o próprio agente ou um observador. Parece ingênuo crer nas razões da ação expostas pelo agente, assim como nas observações do observador, mesmo que estas sejam as únicas fontes possíveis. Para isto, seria necessário crer conscientemente que o agente ou o observador têm capacidade de recolher todos os dados acerca das causas da ação e processá-los, de maneira perfeita. Partimos do pressuposto de que isto não é possível. Assim sendo, a racionalização sempre será uma camuflagem, num sentido freudiano<sup>2</sup>. Uma das consequências disto é que, independentemente dos critérios instituídos por qualquer uma das Teorias da Racionalidade<sup>3</sup>, não será possível dizer se uma determinada ação é racional ou irracional. Esta é uma posição radical, mas que procura responder aos indícios empíricos acerca da não-conformidade dos agentes reais aos cânones da racionalidade<sup>4</sup>.

Portanto, a finalidade deste artigo é propor, da maneira mais objetiva possível e de forma embrionária, uma alternativa às já citadas concepções de racionalidade. Essas concepções, desenvolvidas numa grande parte da investigação filosófica da racionalidade, têm procurado um quadro conceitual que permita iniciar os seus trabalhos em modelos de racionalidade, tais como a teoria da decisão, a lógica e a teoria das probabilidades. Não pretendendo negar a validade desses quadros conceituais, enquanto constituindo as teorias mais representativas e profundamente desenvolvidas do estudo da racionalidade, o presente trabalho

<sup>1</sup> Causas = razões da ação. Sobre isto ver MIGUENS, S. *Racionalidade*. Porto: Campo das Letras, 2004, p. 95 e MADEIRA, P. O que é o modelo crença-desejo. *Intelectu*, Lisboa, n.º 9, p. 1-3, out 2003. Esse artigo serve, para aqueles pouco familiarizados como o modelo crença-desejo, como uma excelente introdução.

<sup>2</sup> Aceitamos esta definição de racionalização como aquela que expressa melhor nosso pensamento. “Quando uma sugestão feita durante a hipnose tem efeito só depois, e provoca um ato surpreendente num sujeito, ele freqüentemente alega um motivo plausível para sua conduta, a fim de lhe dar uma aparente coerência. O mesmo fenómeno se produz cada vez que uma explicação aparentemente racional é utilizada para justificar uma intenção ou um ato cuja determinação inconsciente permanece desconhecida. (...) Trata-se, portanto, de um procedimento de camuflagem, que, tal como a elaboração secundária do sonho, resultaria de uma pressão para a unificação do eu: de fato, com ele o sujeito tenta estabelecer um controle sobre seus pensamentos e seus sintomas, o que mascara a causa inconsciente destes e institui uma lógica do semblante. Essa razão imposta se opõe, portanto, ao reconhecimento da racionalidade dos fenómenos ligados ao saber inconsciente que ultrapassa o sujeito ou lhe escapa. E, evidentemente, a construção de uma teoria é propícia à racionalização: assim, só é possível desmontá-la na elaboração analítica na medida em que esta se mostra capaz de pôr em xeque aquilo que, em si mesmo, é indício dos efeitos do inconsciente.” (KAUFMANN, P. *Dicionário Enciclopédico de Psicanálise: o legado de Freud e Lacan*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998, p.443)

<sup>3</sup> Lógica, teoria da decisão racional e teoria das probabilidades.

<sup>4</sup> “O problema é que essas investigações aparentemente ‘refutam ou desmentem’ princípios normativos da racionalidade. Refiro-me, especificamente e antes de mais, ao programa de investigação ligado aos nomes de Amos Tversky e Daniel Kahneman...”; Miguens (2004), p. 25.

pretende antes de mais, e dado o carácter normativo das mesmas, propor uma teoria alternativa que ultrapasse algumas das vicissitudes presentes nessa característica. De fato, a normatividade da teoria da decisão, da teoria da probabilidade e da lógica terá de ser tida em conta na análise da pretensão dessas teorias se constituírem como quadros conceituais válidos, a partir dos quais será possível à filosofia estudar a racionalidade prática.

O carácter normativo dessas teorias indica, antes de mais, a pretensão de se constituírem como teorias definidoras e orientadoras da racionalidade. Ou seja, pressupõe uma capacidade de a partir delas, explícita ou implicitamente, ser possível caracterizar uma ação de um agente como racional ou irracional. Constituem, desta forma, um critério de racionalidade. Todavia, coloca-se uma questão problemática a esta pretensão: onde se fundamentam essas teorias da racionalidade, ou seja, onde se fundamenta a concepção de racionalidade que propõem?

Uma resposta a esta questão fundamental torna-se ainda mais premente se tomarmos em consideração as pesquisas empíricas da racionalidade anteriormente citadas. Essas investigações apresentam-nos diversas experiências de análise do comportamento dos agentes cujos resultados, aparentemente, contrariam conclusões ou pressupostos das teorias normativas de racionalidade.

Assim sendo, “A conclusão principal destas investigações é que de fato a maior parte das pessoas não tem, ou pelo menos parece não utilizar, princípios corretos de raciocínio e decisão”<sup>5</sup>. Sendo que os princípios de raciocínio e decisão aqui em causa são os propostos pelas teorias normativas, é possível afirmar que o comportamento dos agentes reais não se conforma com as conclusões ou os pressupostos dessas teorias.

Neste sentido, e concluindo que não se fundamentam no comportamento dos agentes reais, resta questionar de onde retiram essas teorias normativas a sua legitimidade, ou seja, a possibilidade de se afirmarem como critérios de racionalidade. Assume-se, neste artigo, que apenas de uma análise e pesquisa da racionalidade em agentes reais, existente ao nível dos agentes humanos, se pode fundamentar uma teoria da racionalidade, constituindo-se deste modo e antes de mais como uma teoria descritiva. De fato, que racionalidade estudar senão a racionalidade humana? Onde encontrar os princípios da racionalidade senão na ação da racionalidade no homem?

Desta forma, coloca-se em causa a pertinência das visões estritamente normativas da racionalidade, na medida em que se perspectivam como idealizações de uma “racionalidade” que, em termos realistas, não existe, não se concretiza no nosso mundo. Talvez fosse pertinente colocar as questões: que racionalidade se encontra aí caracterizada? De que racionalidade podemos falar?

Como se pode depreender das posições já assumidas, a linha de pesquisa que se propõe pretende atingir uma teoria descritiva da racionalidade capaz de explicar o comportamento racional dos agentes reais, nomeadamente os comportamentos que não se conformam com as teorias normativas da racionalidade. Conseqüentemente, a teoria da racionalidade a atingir terá de se revelar mais abrangente, com capacidade de incorporação de elementos

<sup>5</sup> Miguens (2004), p. 26.



considerados externos à racionalidade pelas atuais teorias normativas, resultando essa teoria num novo conceito de racionalidade. Dado o momento inicial desta linha de pesquisa, a teoria da racionalidade a atingir, consubstanciada num novo conceito de racionalidade e no modelo de funcionamento da racionalidade associado, apresentam-se como propostas em fase de teste e de desenvolvimento. Tendo em linha de conta estas considerações procede-se, então, à apresentação do novo modelo de racionalidade designado por racionalidade plástica.

## Parte 2

O que leva o agente a agir pela primeira vez? Como é possível explicar que, por exemplo, um agente humano inicie a sua vida de agente racional (independentemente da localização temporal desta fronteira inicial)? O que permite a primeira ação racional?

Em primeiro lugar, é pertinente salientar que estas questões se encontram relacionadas com a explicação do que leva a racionalidade a “entrar em ação” e não com a origem e aparecimento da racionalidade no agente, por exemplo, nos seres humanos. Trata-se de questões diferentes, pelo menos ao nível teórico, sendo que aqui se tratará apenas da “entrada em ação” da racionalidade.

Uma primeira constatação deve ser realizada: a resposta a esta questão terá de se situar em elementos motivacionais que, tendo em consideração a teoria da racionalidade proposta, se resumem numa unidade crença-desejo, doravante designada *b-d* (*belief-desire*), por contraposição ao par crença-desejo. O conceito de *b-d* surge na contraposição ao modelo do dualismo crença-desejo como a concepção de uma unidade crença-desejo indissociável, inclusivamente em termos operacionais. O que é proposto é que, inevitavelmente, a criação/aquisição de uma crença implica, no seio da própria crença, a correspondente atribuição de uma maior ou menor desejabilidade ao “conteúdo cognitivo” dessa crença. Da mesma forma, a existência/criação de um desejo implica, no cerne do próprio desejo, a atribuição de uma representação “cognitiva” mínima (quer seja em termos formais, ou em termos de conteúdo) na qual o desejo se revela. Obviamente, de forma a ser possível conceber esta resposta ao problema das crenças e dos desejos, é necessário tomar em consideração que diferentes *b-d*'s poderão possuir diferentes “níveis de definição” quer em termos de carga cognitiva, quer em termos de carga de desejabilidade. Por exemplo, é possível existirem *b-d*'s com um conteúdo cognitivo muito bem definido, mas em que o nível de desejabilidade não se encontre claramente definido. Neste caso, quando um agente é interrogado acerca da desejabilidade do conteúdo cognitivo dessa *b-d*, ou a sua resposta revelará uma fraca capacidade de indicar a respectiva desejabilidade, ou o agente poderá ser levado a definir a desejabilidade por meio de processos mentais antes de fornecer uma resposta precisa.

Assim sendo, as *b-d*'s possuem, segundo a perspectiva aqui defendida, um carácter dinâmico ou plástico. Enquanto pertencentes a uma racionalidade viva porque em permanente relação com um meio exterior, as *b-d*'s refletem a dinâmica existente na relação de um organismo vivo com um meio exterior em permanente mutação. Desta forma, a concepção estática de uma racionalidade

compartimentada em crenças, desejos e estrutura de preferências é substituída por uma concepção de racionalidade plástica, em que unidades *b-d*'s adquirem o estatuto de elementos mentais dinâmicos no tempo e em que o conceito de estrutura de preferências entra em falência (a questão da estrutura de preferências será tratada mais à frente).

No entanto, a questão se mantém: de onde resulta, onde se apresenta, a motivação inicial que provoca a “primeira” ação racional? A questão aparentemente pode ser respondida de duas formas distintas: ou se pressupõe a existência de um elemento motivacional inato (*b-d*) nos agentes, ou se afirma que não existem elementos inatos e se procura explicar a criação desses elementos após o nascimento do agente e antes da entrada em ação da racionalidade. Coloca-se, todavia, uma questão: explicar a criação de elementos motivacionais pelo agente não pressupõe já uma interação com o meio e, nesse sentido, a criação de *b-d*'s, logo uma utilização da racionalidade? Parece-nos que a única forma de responder negativamente a esta questão seria propor uma interação entre agente e meio, baseada em outro processo que não o racional e capaz de produzir elementos de motivação, o que no caso humano não parece ser o caso.

Assim sendo, a possibilidade de existência de elementos motivacionais inatos no agente adquire uma considerável probabilidade. Nesta linha de análise, sugerimos então que os elementos motivacionais iniciais têm de ser, de fato, inatos, e ainda que existe uma relação entre estes elementos e a sobrevivência do próprio agente. A explicação desta relação reside na orientação para a sobrevivência que todos os seres vivos apresentam, enquanto procura da sua preservação como sistema face a um meio exterior. No que diz respeito aos agentes racionais, a questão da sobrevivência parece convergir na existência de elementos mentais motivacionais inatos, que desempenham a função de orientação do agente para a defesa da sua integridade. Neste sentido, os elementos motivacionais inatos desempenharão uma função que em outros seres vivos é apenas assegurada por mecanismos físicos e/ou químicos. Um exemplo de um elemento motivacional inato será o egoísmo.

Ainda que assumindo a hipótese de existência de outros elementos motivacionais inatos, a pesquisa aqui apresentada permitiu apenas identificar o egoísmo. No entanto, a identificação do egoísmo não parece constituir um acaso, antes de mais parece decorrer da sua função na constituição da racionalidade. Não possuindo apenas um caráter de motivação inicial, que permitiria o despoletar da racionalidade (teórica e prática), o egoísmo apresenta ainda um caráter radical de possibilitador do próprio funcionamento da racionalidade ao longo do tempo e, neste sentido, apresenta-se como elemento constitutivo *sine qua non* dessa mesma racionalidade.

De fato, o egoísmo, para além de elemento motivacional inicial, ou seja, para além de elemento “propulsor” da primeira ação do agente visando à sobrevivência do mesmo, revela ainda a sua importância enquanto ponto de referência da racionalidade deste agente que identifica em todos os seus elementos mentais uma referência a si mesmo. Nesta última concepção, o egoísmo adquire a importância de um elemento unificador dos elementos mentais do agente,

logo afirma-se como possibilitador do “cálculo racional” existente na racionalidade prática e mesmo da constituição de conhecimento existente na racionalidade teórica. Apenas se o agente tomar em consideração os seus *b-d's*, enquanto compreendidos como referindo-se a si, será possível a ação racional assim como o conhecimento racional. Em última análise o egoísmo parece ser uma condição possibilitadora da própria desejabilidade. Apenas uma intrínseca referência a si e à sua sobrevivência parece fundamentar a desejabilidade que o agente atribui a elementos do seu mundo, via as *b-d's*. Assim sendo, o egoísmo<sup>6</sup> é aqui encarado como um elemento transcendental possibilitador da racionalidade.

### Parte 3

Respondida a questão da motivação inicial da racionalidade, torna-se necessário esclarecer a alegada falência do conceito de sistema de preferências referida anteriormente, de forma a permitir um aprofundamento da apresentação do novo modelo de racionalidade. Assim sendo, será pertinente considerar como ponto de partida a seguinte interpelação: em que consiste a estrutura de preferências proposta pela teoria da decisão racional e incorporada nas principais teorias normativas da racionalidade?

Em primeiro lugar trata-se de uma estrutura e, neste sentido, parece apresentar uma série de características, dentre as quais se podem destacar a coerência, a consistência e uma determinada continuidade e estabilidade temporal.

Em segundo lugar, essa estrutura é constituída por um conjunto de preferências, ordenadas segundo a sua desejabilidade relativa, o que permite avançar com outra característica: a estrutura traduz relações hierárquicas entre preferências. Mas o que permite a hierarquização das preferências? Em que consistem essas preferências? A resposta que parece adequar-se mais eficazmente às propostas da teoria da decisão é que as preferências são uma aplicação dos desejos do agente, permitindo-lhe hierarquizar um conjunto de objetivos, fins ou entidades. Neste sentido a estrutura de preferências seria uma decorrência dos desejos do agente, não ainda aplicando os desejos a entidades concretas, mas antes criando uma estrutura de desejabilidade em relação a objetivos, fins ou entidades generalizados. O agente, no momento de tomada de uma decisão e no sentido de efetuar o cálculo racional da utilidade esperada para cada curso de ação possível, socorrer-se-ia dessa estrutura de preferências no sentido de avaliar comparativamente os cursos de ação em causa.

Assumindo a simplificação que esta interpretação da estrutura de preferências representa, parece-nos, todavia, que o cerne da questão não é descurado, a saber, a proposta que a teoria da decisão racional efetua relativamente à existência de uma estrutura de preferências coerente, consistente, temporalmente estável, representativa de uma hierarquia de desejabilidade de objetivos, fins ou entidades gerais, baseada na aplicação dos desejos do agente a estes objetivos, fins ou entidades.

Se em termos normativos e intuitivos essa proposta provoca uma adesão generalizada, talvez devido à “perfeição” lógica e matemática implícita, em termos

<sup>6</sup> O egoísmo aqui considerado permite que o agente direcione sua ação para o benefício de outra pessoa, porém, de alguma maneira, essa ação satisfaz alguma crença ou desejo deste próprio agente.

descritivos colocam-se algumas questões que terão de ser respondidas: Como justificar as inconsistências encontradas no comportamento dos agentes pelas já referidas pesquisas empíricas da racionalidade? Como justificar a existência de uma estrutura hierárquica temporalmente estável perante o fato de constantemente existirem modificações das preferências dos indivíduos (visíveis nos seus comportamentos)?

Uma das respostas possíveis para estas questões tem recorrido aos conceitos de competência e performance, introduzidos por Chomsky na ciência cognitiva<sup>7</sup>. No entanto, dada a regularidade com que o comportamento dos agentes não respeita a estrutura de preferências proposta e dada a violação dessa estrutura apresentar determinados padrões, torna-se bastante difícil defender como causa dos desvios apenas um erro de performance. O que parece estar em questão é uma inadequação entre os mecanismos racionais do agente e a proposta de um sistema de preferências.

Tendo em consideração esta conclusão, o que poderá descrever a racionalidade dos agentes reais será antes a ausência de uma estrutura de preferências temporalmente estável e abrangente. De fato, e entrando já em consideração com o novo modelo de racionalidade, ainda que existindo uma rede de *b-d*'s presente no sujeito, a sua estruturação e consideração parece efetuar-se no momento da decisão e de forma aplicada à situação em questão, logo, prescindindo de uma estrutura de preferências. Essa rede será constituída por um conjunto de *b-d*'s não estruturadas, portanto não hierarquizadas. A designação de rede encerra em si, apenas, a existência de um conjunto de elementos relacionáveis porque possuidores de características que permitem efetuar esse relacionamento. Todavia, o relacionamento apenas é efetuado quando do momento de decisão. Assim sendo, e assumindo a capacidade limitada que a racionalidade real dos agentes apresenta se comparada com a capacidade de cálculo perfeito na linha de um sistema computacional, existe um relacionamento das *b-d*'s e, conseqüentemente, uma estrutura comparativa dos cursos de ação possíveis no momento da decisão que, após a tomada de decisão, não subsiste. Comparativamente à estrutura de preferências que a teoria da decisão apresenta, essa nova estrutura apresenta como suas principais características uma existência efêmera e uma abrangência relativizada à decisão em causa. Ou seja, para além de existir, no fundo, uma constante “construção de estruturas de preferências” para cada decisão, existe ainda uma tomada em consideração apenas das *b-d*'s consideradas pertinentes e relacionadas com a decisão a tomar. No entanto é necessário salientar que a consideração da pertinência e relacionamento com a situação em causa não apresenta um caráter puramente consciente. Elementos inconscientes poderão desempenhar um papel de extrema importância na seleção das *b-d*'s a considerar na decisão. Assumindo esta configuração passam a ser explicáveis, por exemplo, situações de “mudança de preferências” dos agentes, mesmo as que se realizam no muito curto prazo.

Todavia, é ainda necessário esclarecer o funcionamento contínuo da racionalidade: como funciona a racionalidade após a sua “entrada em ação inicial”? O que caracteriza a racionalidade enquanto processo contínuo ao longo do tempo?

<sup>7</sup> A questão fundamental pode ser apresentada da seguinte forma: “O ponto importante é que podemos perfeitamente imaginar que uma dada performance do sujeito ou agente cognitivo pode ser desviante ou faltosa, sem que a competência – uma espécie de correção em potência – deixe de estar presente”; “Teríamos então uma distinção entre *competência de raciocínio e decisão e performance de raciocínio e decisão*.”, Miguens (2004), p.77.

#### Parte 4

O funcionamento da racionalidade, segundo o modelo aqui defendido, possui como base fundamental as unidades *b-d*'s. Consideremos o processo num determinado agente (o raciocínio desenvolvido a partir daqui poderá ser seguido graficamente pelas figuras 1 e 2). Esse agente, num dado corte temporal, apresentará uma rede de *b-d*'s, constituída por *b-d*'s mais ou menos complexas, mais ou menos definidas em termos cognitivos e de desejabilidade. Nessa rede motivacional uma determinada *b-d* sobressai, exercendo a sua capacidade motivacional, ou seja, atuando como um excitador da racionalidade e levando-a a assumir a necessidade de atingir um determinado objetivo. Neste ponto, a racionalidade assume, ou seja, em termos metafóricos, dá entrada no sistema racional, uma *b-d* que é constituída por um elemento motivacional (logo, minimamente incitador da racionalidade em direção a um objectivo) e um elemento cognitivo (logo, minimamente representativo do objetivo a atingir e, possivelmente, do curso de ação a seguir no sentido de atingir esse objetivo).

Figura 1: Descrição Geral da Ação

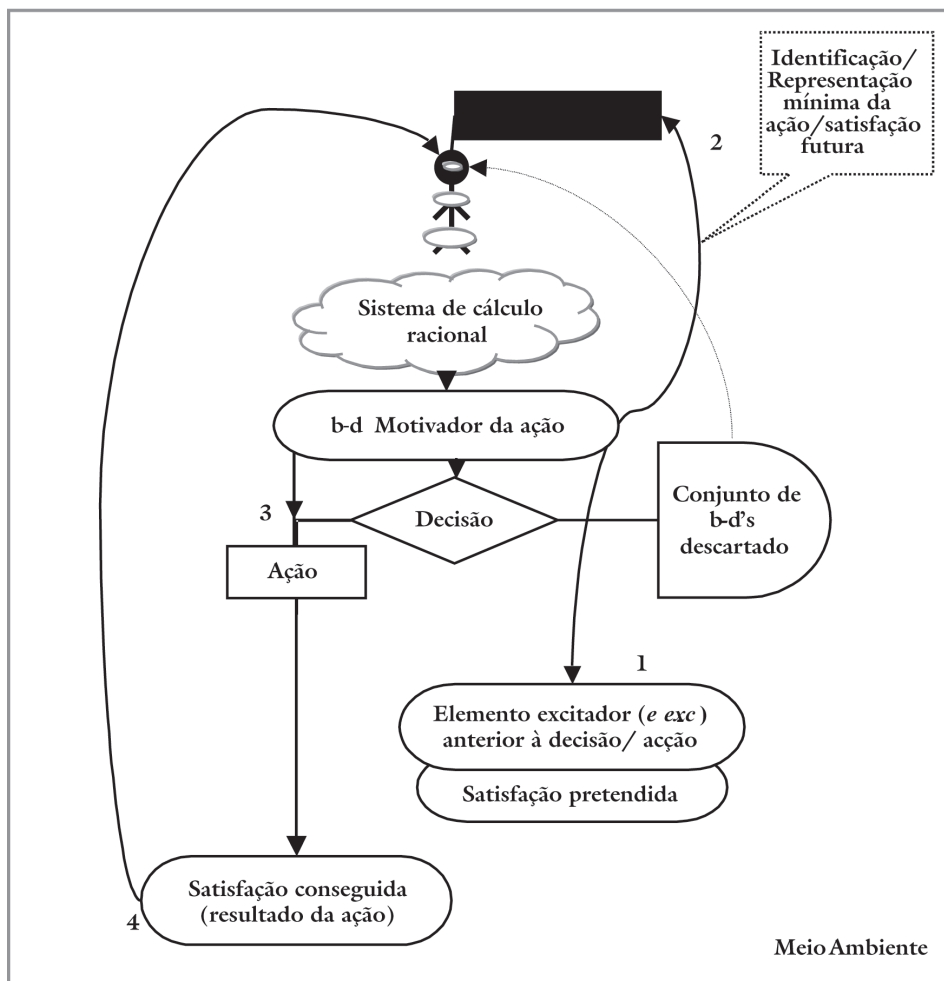
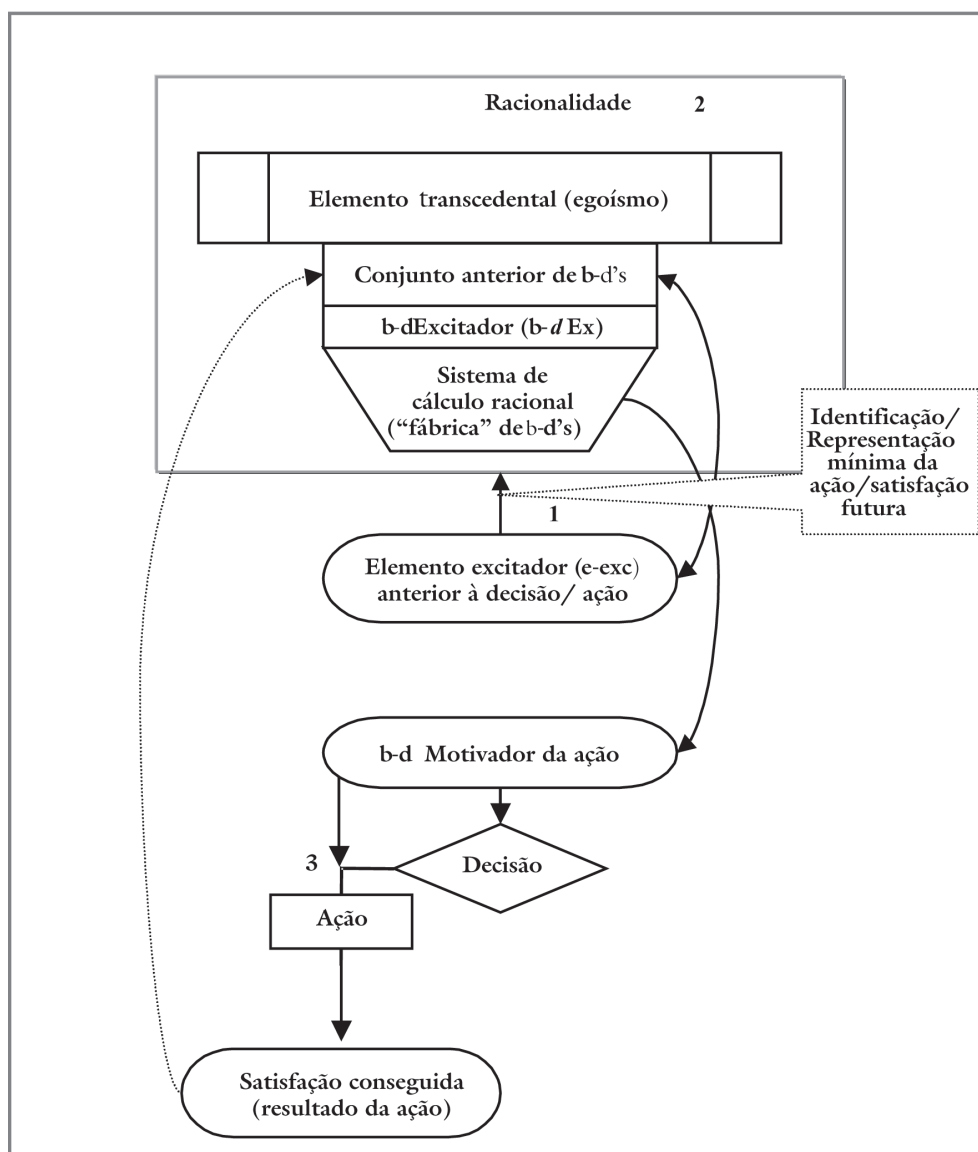


Figura 2: Descrição do Processo de Decisão



Após este momento inicial de iniciação do sistema racional, é necessário entrar em consideração com as restantes *b-d*'s que, de alguma forma, se encontram relacionadas com a *b-d* inicial. Todavia, como já referido, o relacionamento e a avaliação da pertinência das *b-d*'s tendo em consideração a *b-d* inicial não obedece apenas a processos conscientes ou mesmo lógicos. Tratar-se-á antes de um relacionamento e avaliação efetuados por processos inconscientes, simbólicos, podendo inclusive tratar-se de processos ligados a mecanismos biológicos seleccionados pela evolução do organismo. De fato, o modelo de racionalidade aqui apresentado pretende abordar a racionalidade integrando as diferentes dimensões constitutivas dos seres racionais. Pressupõe, neste sentido, a influência



que fatores como os referidos possuem nos processos racionais e, mais especificamente, nos processos racionais de tomada de decisão. Todavia, o modelo afirma que tais fatores não se encontram fora do sistema, contribuindo antes para a sua própria definição e funcionamento correto. A influência destes mecanismos não se limita ao processo de relacionamento de *b-d*'s no decorrer das tomadas de decisão. O processo de constituição/criação de *b-d*'s pressupõe igualmente mecanismos inconscientes, simbólicos e biológicos. A própria unidade das *b-d*'s é um reconhecimento da sua natureza plural, em que não são somente elementos conscientes e puramente “representativos” de uma realidade exterior que se encontram no seu significado enquanto crença, e em que não são somente elementos inconscientes, sentimentais ou biológicos que se encontram no seu significado enquanto desejo.

A influência destes mecanismos apresenta-se como o funcionamento de um processo subterrâneo, porque não-apreensível pelo consciente do agente, todavia como uma característica inerente à racionalidade real dos agentes. Ou seja, a consciência não se apresenta como um critério de racionalidade. Elementos biológicos ou inconscientes continuam a constituir elementos do agente, sendo inevitável a sua tomada em consideração no processo racional de decisão. Caso não se assuma esta inevitabilidade, será necessário definir, por exemplo, o homem apenas mediante elementos conscientes. Permanece a questão: O homem não é também definido por meio do seu inconsciente?

Não sendo possível responder aqui a esta questão sem alargarmos demasiado o âmbito dos trabalhos, regressemos à descrição do processo de tomada de decisão racional. O agente, perante as *b-d*'s mobilizadas para o processo de tomada de decisão em causa, terá então de realizar um “cálculo” no sentido de comparação relativa dos diversos cursos de ação possíveis tendo em atenção o objetivo em causa. No entanto, como se processa esta comparação? A resposta a esta questão é bastante complexa, no entanto o modelo ensaia uma explicação.

Em primeiro lugar, o modelo considera que o processo de comparação é fruto de uma relativização dos diferentes cursos de ação possíveis. Não se trata, portanto, de um cálculo matemático em termos quantitativos; existe sim uma comparação fruto de diferentes mecanismos qualitativos que permitem selecionar o “melhor” curso de ação. Estes mecanismos são identificáveis como inconscientes, biológicos e simbólicos, na linha do que já foi exposto.

Em segundo lugar, o processo de cálculo resultará na criação ou reformulação de uma *b-d* cujos elementos cognitivos são constituídos pelo curso de ação selecionado como o “melhor” para atingir o objetivo em causa. Ou seja, tendo em consideração as *b-d*'s mobilizadas para a tomada de decisão, a racionalidade estrutura uma nova ou reformulada *b-d* que possui um grau de definição cognitivo suficiente para atingir o objetivo desejado. Esta *b-d* define-se como motivadora da ação propriamente dita, sendo que a necessidade da sua criação ou reformulação resulta da falta de definição cognitiva que as *b-d*'s existentes antes do “cálculo” racional não possuíam uma resposta ao problema do curso de ação. Por meio desta concepção é possível explicar a capacidade de resposta imediata perante um problema de xadrez, que os grandes campeões do

esporte possuem. De fato, poderá ser a identificação de uma determinada situação já “calculada” por si (ou seja, a existência de uma *b-d* que já possui a resolução do problema) que permite a resposta do jogador de xadrez sem recorrer a um “cálculo” racional da situação. Repare-se que estas situações muitas vezes explicadas como intuições parecem depender de um reconhecimento inconsciente da situação das peças no tabuleiro de xadrez<sup>8</sup>.

Em terceiro lugar, o processo de criação/reformulação da *b-d* motivadora da ação resulta da comparação de cursos de ação possíveis, sendo estes prospectivamente definidos por meio da utilização das *b-d*s mobilizadas para o processo de tomada de decisão. Por meio destas, o agente possui uma determinada visão sobre a realidade, que lhe permite estruturar diferentes cursos de ação possíveis. Cada um destes será uma nova ou reformulada *b-d*, consoante consista na criação de um curso de ação totalmente novo ou num melhoramento de um curso de ação já existente (sob a forma de *b-d*, ou seja, em termos mentais). Após a criação ou reformulação destes cursos de ação, a racionalidade seleciona o “melhor” curso de ação tendo em consideração os mecanismos conscientes, inconscientes, simbólicos e biológicos do agente. O curso de ação selecionado, ou seja, a *b-d* selecionada, será a motivadora da ação do agente.

### Referências bibliográficas

Além das referências bibliográficas diretamente citadas em notas de rodapé, sugerimos a seguinte bibliografia como base dos estudos acerca da racionalidade na ação na Filosofia (Analítica) e na Economia:

ANSCOMBE, G.E.M. *Intention*. Cambridge: Harvard University Press, 2000.

ARROW, K. *et al.* (eds.). *The rational foundations of economic behavior*. Londres: Palgrave Macmillan, 1999.

BECKER, G. *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago: University of Chicago Press, 1976.

CHERNIAK, C. *Minimal Rationality*. Cambridge: MIT Press, 1986.

COHEN, J.L. Can Human Irrationality Be Experimentally Demonstrated?. *Behavior and Brain Sciences*, 4: 317-370, 1981.

DAVIDSON, D. *Essays on Actions and Events*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

\_\_\_\_\_. *Problems of Rationality*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

DUPUY, J-P. *Self-Deception and the Paradoxes of Rationality*. Stanford: CSLI Publications, 1988.

ELSTER, J. *Ulysses and the sirens: studies in rationality and irrationality*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

<sup>8</sup> Cf. SIMON, H.A., Alternative visions of rationality 1983. In: Moser, Paul K. (ed.). *Rationality in action: contemporary approaches*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p.201-2.

\_\_\_\_\_. *Egonomics: analisis entre la interacción entre racionalidad, emoción, preferencias y normas sociales en la economía de la acción individual y sus desviaciones*. Barcelona: Gedisa Editorial, 1997.

GIGERENZER, G. *Bounded Rationality: The Adaptive Toolbox*. Cambridge: The MIT Press, 2002.

HUME, D. *Tratado da Natureza Humana*. Lisboa: Fundação Galouste Gulbenkian, 2001.

KAHNEMAN, D.; SLOVIC, P.; TVERSKY, A. (eds). *Judgment Under Uncertainty: Heuristics and Biases*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

MIGUENS, S. *Racionalidade*. Porto: Campo das Letras, 2004.

MISES, L. von. *Human Action: A Treatise on Economics*. San Francisco: Fox & Wilkes, 1996.

NOZIK, R. *The Nature of Rationality*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

SEARLE, J. *Rationality in Action*. Cambridge: MIT Press, 2001.

SEN, A. *On Ethics and Economics*. Nova York: Blackwell Publishers, 1987.

SIMON, H. A. *Models of Bounded Rationality vol. I, II*. Cambridge: MIT Press, 1982.

SMITH, A. *Theory of Moral Sentiments*. Oxford: Clarendon Press 1975.

STICH, S. *The Fragmentation of Reason: preface to a pragmatic theory of cognitive evaluation*. Cambridge: MIT Press, 1993.

# Trade challenges in a globalizing imbalanced world

*Rubens Ricupero\**

**Summary:** The article deals with the complex relationship between the current state of the world economy and recent patterns of international trade. More specifically, it analyses the symbiosis between China, Japan and Asia in general, on the one hand, and the USA, on the other, and how this association between reciprocally dependent economies has been providing for many years the major source of import demand growth in a world where Japan and the European Union have been suffering from sluggish domestic demand. The article argues that this state of affairs should be described as one of “stable disequilibrium”, instead of “unstable equilibrium”, as the emphasis rightly belongs to relative stability, albeit imbalanced. It equally describes the current deadlock in trade negotiations and the likely tendencies of the multilateral trade system.

**Keywords:** trade, stable, disequilibrium, exchange rate fluctuations.

Far from pretending to offer you a scholarly presentation, full of certainties and abstract arguments, my aim is to conduct in your company an exploration through the jungle of our daily insecurities and uncertainties. My subject is trade and economic life as they are, here and now, and not as they are supposed to be in the textbooks. That is why the narrative will at times resemble a collage of yesterday's newspaper clippings and not a dry economic report punctuated by characteristic curves, graphs and figures.

Our starting point will be an apparent paradox. Last year was one of the very best in 30 years in terms of the expansion of the world economy – above 5% – and of international trade – more than 9%. At the same time, 2004 was the year that the US current account, trade deficits and budget deficit all reached an unprecedented grave level – the signs of major disequilibria between that country and the rest of the world. We were taught that economic disequilibria, particularly of this gravity and affecting an economy that accounts for one quarter of the entire world output, are inherently a bad thing and will not last. Nonetheless, despite all dire predictions, year after year, the main features of the international economy have shown a remarkable and surprising stability amidst great uncertainty.

---

\* **Rubens Ricupero** is currently the Dean of the Economics and International Relations Faculty at Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP), São Paulo. Previously, he was the Secretary General of United Nations Conference on Trade and Development (Unctad) in Geneva, from 1995 to 2004, Chairman of the GATT Contracting Parties (1991), of the GATT Council of Representatives (1990), Minister of Finance of Brazil (1994), Minister of the Environment and the Amazonian Affairs of Brazil (1993). This text was written in early March 2005, as the Annual Commencement Day Lecture of the Export-Import Bank of India, Mumbai. The best proof of the correctness of its central thesis is that, ten months later, nothing practically has changed in the world economy, except the Chinese mostly symbolic gesture of allowing for an extremely limited fluctuation of the renminbi.

Having been collecting, as a sort of hobby and for eventual use in the future, the end-of-year predictions of major economic newspapers and magazines, I am amazed by how they repeat themselves over and over again, waiting for something that never happens, for a train that is always delayed and never arrives. To give just one example: not long ago, John Plender wrote in his *Financial Times* column, “Herb Stein, the economist, once remarked that if something is too good to be true, it probably is”. He then added, “That applies to the United States deficit, which is unsustainable. So the risks are mounting. The dollar could crash. Bond markets could blow the whistle on United States fiscal policy. Americans could start saving at normal levels again, which would put a big squeeze on the United States economy. Overheating spreading outward from China could lead to lower Asian savings surpluses on which the United States deficit depends. The world economy would muddle through, but markets would judder”.

As you see, this is a long list of not-improbable developments. Well, the column was published on 29 December 2003, a year and two months ago, and except for the gradual descent (and not “crash”) of the dollar, none of those predictions has proven right.

Until that point in time, one could cautiously have added: Let’s wait a little bit more and we will start seeing the inevitable changes; and such was the tone of many comments at year-end. One expert who quoted the same source as John Plender was Professor Joseph Stiglitz, who wrote an article for *The Guardian* published 1 January 2005 entitled “This can’t go on forever – so it won’t”, attributing the phrase to the same Herb Stein. His list of uncertainties included the price of oil, rises in interest rates, their impact on housing prices and household consumption, the unavoidably huge fiscal and trade deficits in the US and a weaker dollar, with serious losses for Europe and Japan.

On a different subject, but expressing the same surprise at the implausible resilience of certain traits of the US economy, an editorial in the *Financial Times* weekend edition of 8-9 January this year was devoted – as its title indicates – to “The puzzle over United States interest rates”. It opened with the phrase, “In Arthur Conan Doyle’s *The Adventure of Silver Blaze*, Sherlock Holmes solves a mystery by analysing something that did not happen: the ‘curious incident’ of the dog that did not bark”. And it continued: “Economists might do well to follow the same line of thought. Last year the dog that did not bark was the United States bond market. Against all expectations the yield on the benchmark 10-year bond ended the year lower than it began, in spite of strong growth and four rate hikes by the Federal Reserve. There are good reasons to expect yields to rise this year. But it is puzzling that they have not done so already”.

The last phrase captures well the reaction of most analysts to the surprising aspects of the recent behaviour of the world economy. It is in fact puzzling that despite oil prices hikes, fast growth and a booming budget deficit, core inflation in the US has been extremely moderate. It is equally puzzling that private savings in that country have dipped to a historical low, that indebtedness keeps growing at an accelerated pace, and that personal bankruptcy has been spreading at a frightening rate with no apparent downside in terms of consumer confidence.

It is as if the good old religion of our textbooks has been turned upside down. Thrift, austerity, frugality, hard work and investment in the future, the supposedly Protestant virtues at the root of the capitalist revolution, have gone out of fashion. Deep in debt, America – the government and private households together – are behaving more like the irresponsible, light-hearted and spendthrift Renaissance Popes: a combination of bellicose enterprises, extravagant projects – not, unfortunately, Michelangelo's Sistine Chapel, but Star War systems and a superfluous new generation of atom bombs – of borrowing not to invest but to consume.

Puzzlement is again the term that best describes another John Plender column in the *Financial Times*, this time dated 3 January 2005. With admirable self-assurance, he asserts: "We know" (do we really?) "that the United States cannot continue accumulating external liabilities and that Asian countries cannot go on piling up dollar reserves at the current rate indefinitely. Yet the present unstable equilibrium keeps both sides of this recycling equation happy, even if many countries with floating currencies are mercilessly squeezed as a consequence".

I have a problem with calling this situation an "unstable equilibrium", as it puts the accent on "unstable". This does not fit into the logic of the argument that follows, and I quote: "In fact, the Asians have little choice but to finance the United States deficit. They are running current account surpluses (...) The cost of not adding to the dollar stockpile is high. If any one country yields to the American mercantilist demand for currency appreciation and abandons the dollar peg, there will be an immediate loss of competitiveness vis-à-vis Asian neighbours together with a risk of deflation, something that China has come close to in the recent past and Japan has already experienced".

This does not strike me as a description of instability, at least not in the foreseeable future. If one turns to another much-respected *Financial Times* analyst, Martin Wolf, we will see that, in his opinion, the Chinese are not going to change. In his predictions for 2005, published in the weekend edition of 31 December 2004-1 January 2005, Wolf deals with the following question: "Will China revalue its currency?" He does not hesitate to remark that "much pressure will be put on China to revalue the renminbi in 2005. But the Chinese authorities will resist, since they believe that the costs of such a move greatly outweigh the benefits (...) It is unclear what the best alternative to the peg might be. Overall, China will cling on to nurse, for fear of something worse."

On the basis of such opinions – and they do not seem far off-target, as they reflect a sort of widespread consensus – it would perhaps be better to call the current state of affairs not one of "unstable equilibrium" but one of "stable disequilibrium" instead. This is not merely a play on words: it puts the accent where it rightly belongs, on "stable", because as everyone knows, and the abovementioned quotes confirm, this puzzling situation has been ongoing for years, at least for as long as that other anomalous phenomenon, "irrational exuberance". On the other hand, what we have now is in no way a condition of "equilibrium" – a term that, however qualified or limited, cannot apply to the huge differences between the two giant deficits in the United States and the situation prevailing in Europe, Japan or China.



I have quoted these excellent texts of economic journalism at such length in order to show how difficult it is to make sense of what has been happening in the world economy in the light of neoclassical theories of general equilibrium or of the currency stability assumptions underlying the original Bretton Woods agreements. Take, for instance, the case of trade. Although its levels of gravity have varied considerably, the trade imbalance in the United States has existed for over 10 years now. It has indifferently presided over periods when world trade contracted, as in 2001 (minus 1%) and over holy years, as in the 2000 boom, when trade volumes expanded by an exceptional 13%. Contrary to widely shared expectations that once the trade deficit went beyond a certain level, it would set off an automatic, self-correcting mechanism, the deficit has kept growing and resisted everything in its path, which so far has included a not-insignificant devaluation of the dollar against many floating currencies.

Perhaps one of the explanations lies in the exceptional nature of our time. During the Victorian Golden Age of economic liberalization – between, say, 1870 and 1914, marked by currency and exchange rate stability and the reign of the gold standard – capital flows were relatively free, trade was expanding but there were few important economic players aside from the US and Western Europe, which was far from a truly global arena. Urbanization, mass consumption, budget deficits were all in their infancy. Between the two world wars, the gold standard, currency stability, capital movements and trade all suffered a severe setback. In the first three decades after Bretton Woods, from 1944 to 1974 – the period the French call “the 30 glorious years” – there was a remarkable degree of currency and exchange rate stability; reconstruction and economic expansion in Japan and Western Europe proceeded swiftly, capital liberalization evolved progressively, world trade boomed but oil was cheap – sometimes even cheaper than mineral water – and most of the developing countries in Asia and Africa were still at a very low stage of integration into the world economy.

This is the first time in history we have had a combination of more or less free fluctuation among the major currencies (and episodes of sharp volatility); an unprecedented degree of capital account liberalization; an advanced stage of trade integration between Western countries, in particular the US and China and Asia; and the internationalization of the production and distribution chains of global corporations. At the same time, the urbanization occurring in the mega-cities of the third world, mass consumption, budget deficits and the constant threat of an oil price shock are further complicating the situation. No wonder we sometimes struggle to find relevant precedents for what we have been experiencing lately.

We probably don’t know enough about the new heightened complexity of the interplay of these factors to predict the results with any accuracy. A few months ago, when faced by the sudden surges in oil prices, many feared that, just as in the spring of 2000, we would soon be engulfed by a wave of protests and unrest in Western Europe, followed by a sharp economic slowdown in the United States and elsewhere. In reality, nothing of the sort took place, or at least not to the extent feared, as the appreciation of the euro cushioned the impact of the oil price rises in Europe, and in the US they were seen as a non-inflationary tax on rapid growth.

It is reasonable to postulate that the increasing trade and financial integration between East Asia and the US, creating a kind of informal, non-institutionalized but highly effective economic bloc, is of all the recent developments enumerated above the one with the farthest-reaching consequences as far as trade is concerned. In effect, some of the other elements – capital account liberalization, or free currency fluctuation – are not common characteristics of East Asian countries. It is precisely their absence from economies like China's that explains much of the extraordinary symbiosis developed by China and many of its neighbours with the United States, in the literal sense given by the dictionary: as an association of heterogeneous organisms dependent on each other for existence.

Heterogeneous they are indeed, in the sense that they belong to different natures, as indicated by the persistent American refusal to consider China a "market economy". But who could doubt that they "depend on each other for existence", given how much China has been growing for the past 20 years and more, thanks in part to the US market for its manufactures, and given the increasing reliance of the US on China, Japan and other Asian countries to finance its current account and trade deficits?

Again, that symbiosis helps to explain some of the puzzling behaviour of the economy, such as the stubborn resilience of the trade deficit or the low inflationary pressures in the US. Both of them have something to do with a sort of permanent high import propensity developed by the US market as a consequence of the transfer abroad – mainly to China – of many production lines, on account of the lower costs involved; or to put it better, as a result of integration brought about by investment and trade.

To understand well the nature of the phenomenon is not a trivial matter, since it will enable us to determine whether the current stable disequilibrium is sustainable, and the extent to which this is desirable or unavoidable. This formulation is likely to cause some surprise, as there is a widespread assumption that the major global disequilibria are unsustainable and undesirable. That is undoubtedly the mainstream opinion, adopted as the official discourse of G-7 governments, the IMF and other multilateral organizations and also articulated by most economists and economic pundits.

Nevertheless, there is also a minority report of some substance that argues in favour of the sustainability of the current account deficit, seen almost as a condition of economic growth in a world sorely lacking in alternative and autonomous sources of import demand outside of the United States. A neat contrast between those two diverging views is evident in the discussions between the more representative advocates of the mainstream on this topic – people like Harvard Professor Kenneth Rogoff and Berkeley Professor Maurice Obstfeld – and a dissenter of equally impressive academic and practical experience credentials like Harvard Professor Richard Cooper.

In a recent article, the first two rhetorically asked: "Should [the US Administration] worry that the United States is singlehandedly eating up more than 70% of the combined current account surpluses of China, Japan, Germany and all the other surplus countries in the world? Should it worry that foreigners

might start balking at the sub-par returns they have been averaging in the United States for more than a decade?” Their answer to these questions is, as they put it, a resounding “yes”. More than four years ago, when they first began publishing papers on the risks of the US current account collapse, this was an important medium-term problem. “Today”, they say, “it should be problem number-one on the [...] president’s international financial agenda”.

Not at all, contests Professor Richard Cooper, for whom the US current account deficit is not only sustainable but also perfectly logical, given the world’s hunger for investment returns and dollar reserves. In his opinion, it is not in the slightest inconceivable, in today’s increasingly globalized world, that savers would want to put 10% to 15% of their savings into the US economy (he estimates that the world is generating US\$ 6 trillion a year in savings), a share that decreases with time. He believes that “US\$ 500 billion a year in net private foreign investment may actually be on the low side. In periods when such investment in the US falls short of US\$ 500 billion, official investment in the form of reserve accumulation will fill the gap [...]”. Japan and China have led the accumulators of dollars reserves, but dozens more countries, including India, have added significantly to their reserves”. Their motives, he concedes, “stem purely from their desire to inhibit export-damaging currency appreciation [...]”. And he concludes: “This is not a foolish strategy, if not carried to extreme”. Unlike Obstfeld and Rogoff, who fear foreigners’ reactions to “the sub-par returns they have been averaging in the United States market for more than a decade”, Cooper affirms unequivocally that that economy “provides higher returns on real investment than do Europe or Japan, and offers more reliability and security on these returns than do emerging markets”.

It is difficult to imagine how the two positions could be more diametrically opposed. Alas, there is much more. Cooper claims, in effect, that it is the sheer size of the US current account deficit that “permits many countries to run surpluses that would not otherwise be possible”. This is because the continuing deficit reflects not only a deficiency of savings in the United States relative to investment there but “also reflects an excess of savings relative to investment in the rest of the world”. Therefore, “any attempt to reduce the United States deficit abruptly, other than through a spontaneous but unlikely surge in domestic investment in many other countries, would undoubtedly produce a world recession”.

This is one of the few points where the two visions converge. Obstfeld and Rogoff admit that “if current accounts are forced towards balance in the context of a difficult global economy, the effects could include financial crises, higher interest rates and a big drop in global output”. With this one exception, however, the two mainstream authors favour a therapy that is the complete opposite of that recommended by Cooper. While the latter does not say a word about the US budget deficit and looks to a “spontaneous surge in domestic investment” abroad for a cure, the former recognizes that “the federal government’s own impecuniousness is a big part of the problem”. Accordingly, they prescribe raising taxes to fight the budget deficit as a way of facilitating the adjustment to the dollar exchange rate. Raising interest rates would be another way of stimulating

US private savings and tempering the dollar's fall. The external contribution should come through productivity growth in the non-traded good sectors in such countries as Germany and Japan, as well as through a move to more flexible exchange rates in Asia.

The most striking divergence between the two approaches lies, of course, in the significance of the US budgetary deficit, absent from Cooper's macro-vision and central to the analysis of Obstfeld and Rogoff. Looking at that country's twin deficits (current account and fiscal) in the context of open-ended security costs, geopolitical tensions, rising old age pensions, high energy costs and extraordinarily stimulative macroeconomic policies, they see strong parallels with the difficult economic years of Richard Nixon's early 1970s. The crucial point where the two views frontally collide is exactly on the actual role of the current account deficit. For Cooper, the deficit's role has been to finance investment by foreigners in the US economy, whereas his colleagues argue that this may have been the case four to five years ago but that today the deficit is mainly financing government borrowing, a far riskier situation. They conclude that "with the government's fiscal deficit now accounting for most of the country's overall borrowing, events are likely to unfold within the [current] presidential term".

When I read the two articles side by side, on the eve of the recent US presidential election, I had the eerie sensation that they had been written by the Italian playwright Luigi Pirandello. In his play "Cosi è se vi pare" [Right you are (if you think you are)], he puts two characters on stage, a man and his mother-in-law, who give totally opposite but equally plausible versions of everything happening in the play.

One could in any case argue that in practice, the adjustment will mainly come, as Alan Greenspan suggested last year in Frankfurt, through the devaluation of the dollar and its impact on US trade. As a matter of fact, this process has been under way for some time already, with the predictable rise in tension with the Europeans, called on to pay the highest prices in terms of export losses, and with the increased US pressure on China to revalue its currency.

Call it competitive devaluation or something else, it will still have to be painful if it is to be effective. Rogoff and Obstfeld estimate that, beyond the depreciation that has already taken place, the dollar would have to fall by an additional 20% to 40% for the current account deficit to disappear. Early this January, the dollar had fallen by 38% against the euro from its peak in November 2000, but in terms of the Federal Reserve's broad trade-weighted index, the overall devaluation was only 16% since its peak in early 2002. The discrepancy stems from the resolve of many governments, primarily in Asia, to resist the decline of their currencies through the accumulation of reserves. From December 2001 to September 2004, there was an increase in foreign currency reserves of US\$ 1,396 trillion, of which Asia alone accounted for US\$ 1,068 trillion.

Thus, the question is, as Martin Wolf puts it, not only how smooth the adjustment will be but how widely it is shared. Even if China and others are not inclined to give in, a dollar devaluation of the magnitude estimated by Rogoff – 40% – would represent a US\$ 200 billion loss for the Chinese government as a consequence of the fall in the value of the reserves. Despite those staggering

figures, the United States and many Asian surplus countries are still clinging to the continuation of the status quo, which former US Treasury Secretary Lawrence Summers called a “balance of financial terror” – in other words, stable disequilibrium.

Since President Nixon unilaterally abandoned in the early 1970s the pillars of the Bretton Woods system of fixed exchange rates, the external monetary environment within which trade operates has been like the climate: unpredictable, full of swings, subject to sudden blasts of winds and quite stormy at times. It is ironic to read today what the economic pundits were saying in 1973-1974: that there would be a few years of turmoil, three to four at most, and then everything would get back to normal and the system would find a new and lasting equilibrium. That was more than 30 years ago....

It is important to recall this well-known piece of history in order to draw attention to a central fact: what we have in our days is not at all what the Bretton Woods architects had in mind for an external monetary context that would ensure a truly competitive, level playing field for the trade game, without the distortions provoked by competitive devaluations. Neither does it correspond to the ideal conditions of monetary neutrality postulated by the free trade theorists as a *sine qua non conditio*, a prerequisite for extracting the maximum welfare benefits from an international trade system free of barriers and unfair distortions. That description, we have to admit, does not in the least resemble a system where changes of 20% or more, whether upwards or downwards, can occur in the value of the major currencies within the space of just a few weeks or months.

Those are unpleasant truths that were bitterly learned during the interwar period of the 20<sup>th</sup> century but which seem to have been largely forgotten since then. Unctad, the United Nations Conference on Trade and Development, has been almost alone in calling attention to the need for better international arrangements in the monetary and financial areas. Unfortunately, most of the other international organizations chose to concentrate their exclusive attention on the adoption by developing countries of domestic reforms, overlooking the fact that such reforms can be easily undermined or nullified by the absence of a supportive external economic environment. The problems suffered by Hong Kong and Singapore during the 1997-1998 crisis clearly demonstrate that even the very best governance in terms of institutions and policies is no guarantee against the damage wrought by a structurally flawed international monetary and financial system.

Unctad's *Trade and Development Report* last year focused in particular on an analysis of the links between trade and exchange rates. It underlined the importance of avoiding overvaluation as a means of preserving trade competitiveness and as a form of insurance against the risks of financial crisis. At the same time, it recognized the difficulty of implementing such a strategy with an open capital account that leaves countries vulnerable to short-term speculative capital seeking so-called “arbitrage gains”, or earnings based on the differential between international and local interest rates.

A better international system should be able to reduce excessive volatility in exchange rates among the major currencies and provide a measure of stability to international financial flows. In the absence of universally agreed mechanisms



for those goals, countries should be allowed to protect themselves through appropriate capital controls, as the IMF itself reluctantly admitted in April 2003. The true reason why some developing countries have found it difficult to re-impose short-term capital controls, as Chile did in the past, is not the weight of the intellectual arguments against any type of capital controls. The explanation lies elsewhere, in their precarious dependence on the international financial markets for the continuous inflows of foreign exchange to service their debts, and the fear that the re-imposition of controls, however prudent, necessary and temporary, would frighten away the lenders. An inescapable trap is thus created by premature and exaggerated financial liberalization, a trap that is self-perpetuating and that feeds upon itself. This is why Columbia Professor Jagdish Bhagwati, one of the most respected trade economists but a caustic critic of the premature opening of the capital account by developing countries, compares the difficulty of escaping the financial liberalization trap to the predicament of someone who tries to resign from the Mafia. As is well known, the “Onorata Società”, as Sicilians call it, does not like letters of resignation....

Countries that have painted themselves into a financial corner – that are highly indebted, with an open capital account, and that use high interest rates to fight inflation – will see their currencies appreciate against the dollar and their export competitiveness implacably eaten away, bit by bit. The bitter result is not hard to predict: the return of growing trade and current account deficits that at some point will scare off investors and produce a sudden reverse in financial flows and a new crisis. This is not a script for a disaster film in the future; we can already see it in action in some Latin American theatres.

The truth of the matter is that, once again in our lifetime, we are beginning to witness a major reorientation of trade currents, exports and imports alike – not because of any acquisition of new competitiveness on the part of some and competitive losses on the part of others as a result of innovation, hard work, trade talents, but purely on account of dramatic realignments among currencies. It is quite clear that the US is determined to seek adjustment not through the painful process of cutting the budget deficit and putting its house in order but through shifting the burden of adjustment to economies with a floating currency: Europe, Latin America and others. We will see yet again how, in the space of a few days, weeks or months, a realignment of exchange rates can completely subvert or erase trade concessions that took years and years of patient negotiations to achieve. And once again we will have to conclude that coherence between the trade system on the one hand, and the monetary and financial system on the other, is but a fig leaf, a rhetorical figure in the vocabulary of the hegemonic Powers.

I have spent a great deal of time dealing with the link between trade and currency volatility because this is the most immediate and acute challenge faced by the trade system today. Behind the problem lurks the macroeconomic disequilibrium between the US and the rest of the world, which I have already examined here at some length in order to fulfil my promise to speak about the reality of an imbalanced global world as it is here today. It is time now to turn our attention to a different aspect of reality, the world of negotiations and of the functioning of the multilateral trading system, its institutions and their performance.



In doing so, we must start from the current state of the Doha Round which, after the false start ended so ignominiously at Cancun, now finds itself in a curious stage that resembles the “Phony War” at the beginning of World War II. Waiting for a new WTO Director-General to be selected in the next few weeks, no true negotiations are taking place to prepare for the Hong Kong Ministerial Conference at the end of this year. There is therefore no concrete basis for an informed conjecture about whether that Conference will succeed in paving the way towards a successful conclusion of the Round someday in 2006, before the US Trade Promotion Authority expires the following year or a new American farm bill further complicates the negotiations.

We are thus reduced to trying to figure out the shape of the future trading system without any assurance that the present one will survive the current test. About 15 years ago, in 1990, the year that the Uruguay Round talks were supposed to conclude but instead collapsed in Brussels, the situation closely resembled in some respects what we are experiencing today. I remember the era well, because I was then the Chairman of the GATT Council, waiting to become the Chairman of the Contracting Parties the following year. A long and tedious crossing of the desert lay before us until a breakthrough was achieved in 1993. During that period, much effort was spent in trying to visualize what would likely be “The world trading system after the Uruguay Round”, the title of the best essay on the subject, written by Robert Z. Lawrence and Robert E. Litan and published by the Boston University International Law Journal, 8 (Fall 1990).

Four main scenarios were outlined by the authors as the most probable outcome of that Round, but they apply equally to the current stalemate if we replace the word GATT with WTO: the continuation of a GATT-based regime; the development of a world of trade blocs; the transition towards a managed trading system and, finally, the emergence of a GATT-plus system. The pre-condition for the existence of the first scenario was the successful conclusion of the Round. In that case, the GATT/WTO would continue to play an important but declining role because it was confined to the traditional “border measures” — that is, tariffs, antidumping, countervailing duties, etc. The spirit of the times allegedly required “deeper integration” in the form of harmonization of domestic legislation and national standards in sensitive areas hitherto reserved to countries’ sovereignty. For that reason, according to the article, an organization like the Gatt/WTO, with a membership of over 100 countries (they now number 150), at very different stages of economic development, would not be adequate to reach consensus on a significant number of questions within a reasonable time limit.

The study asserted that it would be more efficient to advance towards global integration through a process that would first establish regional “building blocks” to be connected subsequently to form a more open global integrated unity. It admitted that if the Round failed, the blocs might become closed to third parties and, instead of “building blocks”, they might evolve into “stumbling blocks”. In that event, the blocs could not only frustrate the goal of “deep integration” but might lead to the fragmentation of the 1930s, a remote hypothesis for the authors.

The worst danger would be the prevalence of managed trade where the goal of negotiations would be to fix quantifiable objectives, not to agree on general rules. This undesirable outcome might be the result either of the proliferation of “grey area measures” – of the so-called Voluntary Export Restraint Agreements in such sensitive areas as steel, automobiles, semiconductors, textiles – or the imposition of artificial goals in order to achieve an arbitrary balance in bilateral trade.

Lastly, Lawrence and Litan did not hide their preference for a Gatt/WTO-plus system to harmonize policies in competition, technology, product standards, regulatory practices, etc. That modality of “deep integration” should be sought in a sort of super-Gatt/WTO or preferable in several organizations of a more restrictive composition than the Gatt/WTO, something of the same nature as the OECD Free Trade and Investment Area postulated by Gary C. Hufbauer in 1980 to create a unified market for goods, services and capital by the year 2000.

A couple of years after the publication of the article, I wrote a commentary in which I said that, in effect, the four scenarios should not be seen as a basis for organizing the trade system according to a single pure model, with the exclusion of all the others. They were, in reality, elements that already existed and co-existed inside the then-current system. That system did not mirror the first scenario. It was, on the contrary, the total sum or the combination of the four described scenarios, each of them in a different dose; a co-existence, within the trade system, of heterogeneous and frequently contradictory tendencies.

Let us take what the panel of eminent personalities appointed by the WTO Director-General and chaired by former Director-General Peter Sutherland considers the greatest threat to trade multilateralism: the active promotion of bilateral and regional agreements (RTAs). They are indeed a threat, as they have quadrupled since 1990 to about 230, covering almost 40% of world trade. Nevertheless, those figures have to be qualified by the knowledge that many of those blocs either exist solely on paper or are performing quite badly. At the time of the Uruguay Round, it was fashionable to pretend that in the future, the world would be divided into three continental blocs with the United States, Japan and Europe as their leaders, each with its own currency. Well, time went by and the only bloc that now exists is the European Union, which has been around in one form or another since the late 1950s.

I have no doubt that RTAs will continue to flourish in the years ahead, for the reason pointed out by Lawrence and Litan: they are effective tools for the US, Europe or Japan to extract from developing countries WTO-plus concessions that would be out of reach in a multilateral arena. As the World Bank rightly asserted in *Global Economic Prospects 2005*, RTAs with more advanced partners risked burdening poorer countries with complex rules that did not help their economic development. The Bank, in a welcome change, warned developing countries that they would suffer diminishing returns and even economic losses by rushing into deals with leading industrialized countries. The report added that US pressure on poorer countries to sign bilateral investment protection agreements, embrace strict intellectual property rules and abolish capital controls did not meet their economic needs.

Notwithstanding this courageous and wise admonition, the lure of acceding to the US or European market will probably lead some countries to accept those unequal and imbalanced deals. Yet they do constitute a threat to the integrity of the trade system because they subvert and undermine the basic principles of multilateralism, non-discrimination and the MFN clause. Contrary to the pious intentions of those who believe that RTAs are the building blocks of a better system, in fact they create new obstacles to trade under the guise of complicated rules of origin or special safeguards. Their advocates like to call them “preferential agreements”, forgetting that to prefer is to choose some to the detriment of others — in other words, to prefer is to discriminate in violation of the first two articles of the General Agreement.

Despite the growing trend towards RTAs, I do not believe that they will replace the multilateral trade system, for two basic reasons. The first is that developed countries badly need a multilateral system for their own needs, to negotiate new rules and to solve their numerous trade conflicts. It is a fallacy to claim that industrial countries would agree more easily among themselves if they were not hindered by developing nations. The truth is that they did not succeed in negotiating a Multilateral Investment Agreement in OECD because they could not agree. Even today, five years after Hufbauer’s deadline for the OECD Free Trade Area, none exists and none is being negotiated, just as there are no negotiations whatsoever between the US, Europe and/or Japan to form a bilateral or trilateral free trade area. As the subsidies conflict between Airbus and Boeing or the panel against the US corporate tax rebate proves, most of the important disputes brought to the WTO involve developed economies and do not oppose the latter to developing countries. The second reason is that only in a multilateral trade organization such as the WTO can developed countries achieve systemic breakthroughs like the General Agreement on Trade in Services (Gats), the Trade-Related Intellectual Property Agreement (Trips) and many others. RTAs may help reduce the resistance to such proposals but they do not lead to truly universal deals.

I could go on for hours about the numerous other challenges faced by world trade. A fascinating one, for instance, is how the system will ultimately be able to absorb the emergence of China in manufactures and of India in services. There are obviously positive precedents, such as the absorption of Japan and Italy after World War II. At the time, however, the world economy in general and Europe in particular were growing at extraordinarily accelerated rates that would never be seen again. Full employment was widespread, and no one had nightmares over oil shocks. In the absence of those ideal conditions, I very much fear that protectionism of a new variety, a sort of post-modern protectionism, will gather strength, which is what we are starting to witness in Europe with the development of the insidious modality of “community preferences”. If not resisted in time, they will certainly reinforce the good old instruments of managed trade that are already being threatened against the surge of Chinese textile exports and against the outsourcing of services to India.

Yet the greatest of all trade challenges, in my opinion, is not new but is, on the contrary, a quite traditional and old one, not related to “deep integration”

but arising from the unwillingness of developed countries, the self-appointed champions of free trade, to renounce their rich and efficient arsenal of “border measures”. I refer to the well-known problem, ever postponed, of dealing with the “unfinished business” of the Tokyo and Uruguay Rounds, doing away once and for all with the backlog of barriers and obstacles to developing countries’ exports: tariff peaks on sensitive products, tariff escalation to prevent import of value-added goods, a form of managed trade, the abuse of antidumping and countervailing measures and, above all else, the scandalous procrastination of agricultural trade liberalization, which was to be the key to the success of the Doha Round. In a comment on Lawrence and Litan’s article by Brandeis Professor Rachel McCulloch, she rightly remarked: “Between the two Gatt-plus scenarios of Lawrence and Litan, there is room for a third option that would also qualify as Gatt-plus ... [and which] would go back to the first principles and would equally implement and apply the old rules before adding new ones. The current Gatt (we should read WTO) is full of exceptions and is undermined by national actions in violation of the spirit and often of the letter of past agreements. This kind of Gatt-plus would deal with many questions of shallow integration that are still with us before proceeding towards the formidable challenges of deep integration”.

I could not say it better or more eloquently. It is high time to do justice to developing countries and finally face the challenge of an unfair legacy of the past. In addition, it is indispensable to improve the coherence between trade, money and finance, putting an end to the prevailing stable disequilibrium, which may not be eternal but, as the memorable verse of a Brazilian poet has it, seems to be infinite as long as it lasts.

# O dilema de governança do Estado de bem-estar social em face da globalização

*Gilberto Sarfatti \**

**Resumo:** O artigo aborda a emergência do tema da governança global social e algumas evidências de tentativas de implementá-la. Discutimos que o aumento do interesse pelo tema ocorre em função das pressões econômicas advindas da globalização e das reações diante dela por parte dos Estados nacionais. Em seguida mostramos que a globalização tem em diversas áreas impulsionado o tema da *governança sem um governo*, onde os atores internacionais como organizações internacionais, ONGs, e corporações, além dos Estados nacionais, procuram no nível transnacional ordenar os mais diversos temas relacionados às relações econômicas internacionais. De outro lado argumentamos que a crescente importância da governança sem governo em nível social global vem acompanhada pela tensão com o nível local-nacional, onde a presença de Executivos e Legislativos eleitos democraticamente implica que o tema do Estado de bem-estar social seja constante no debate político eleitoral. Esse fato constitui importante desincentivo para a transferência ao nível supranacional, mesmo dentro da União Européia (UE), da administração das políticas sociais. A essa tensão chamamos dilema de governança de política social.

**Palavras-chave:** Bem-estar social, governança, globalização, política social.

## Introdução

Este artigo aborda a emergência do tema da governança global social e algumas evidências de tentativas de implementá-la. Discutimos que o aumento do interesse pelo tema ocorre em função das pressões econômicas advindas da globalização e das reações diante dela por parte dos Estados nacionais. Em seguida mostramos que a globalização tem em diversas áreas impulsionado o tema da *governança sem um governo*, onde os atores internacionais como organizações internacionais, ONGs e corporações, além dos Estados nacionais, procuram no nível transnacional ordenar os mais diversos temas relacionados às relações econômicas internacionais.

Vemos assim a emergência de um nível global de governança social global por meio da ação de atores em níveis supranacionais globais e regionais, via coordenação e construção de políticas sociais mais homogêneas internacionalmente.

\* **Gilberto Sarfatti** é economista, mestre em Relações Internacionais com especialização em Diplomacia e Estudos Europeus pela The Hebrew University of Jerusalem (Israel) e doutorando do Departamento de Ciências Políticas da FFLCH da Universidade de São Paulo. Professor de Relações Internacionais da FAAP, das Faculdades Integradas Rio Branco, do Centro Universitário Belas Artes em São Paulo e consultor “senior” de negócios internacionais da Resolve! Global Marketing.

Neste sentido, a Declaração do Milênio, junto com o Consenso de Monterey, num nível supranacional global, e os Princípios de Luxemburgo, no nível regional da União Européia (UE), constituem exemplos de governança social global.

De outro lado, argumentamos que a crescente importância da governança sem governo em nível social vem acompanhada pela tensão com o nível local-nacional, onde a presença de Executivos e Legislativos eleitos democraticamente implica que o tema do Estado de bem-estar social seja constante no debate político eleitoral. Esse fato constitui um importante desincentivo para a transferência ao nível supranacional, mesmo dentro da UE, da administração das políticas sociais. A essa tensão chamamos dilema de governança de política social. A administração do dilema pelos eleitos deve ser um importante tema de pesquisa e acompanhamento no campo do estudo de políticas sociais.

### **A crise do Estado de bem-estar social e a globalização**

Segundo Rosanvallon (1995), a crise do bem-estar social deve ser caracterizada em torno de duas grandes questões: a financeira e a ideológica. A questão financeira é marcada fortemente pela crise econômica da década de 1970, que aos poucos foi diminuindo a capacidade dos Estados manterem suas políticas sociais tais quais nas décadas anteriores. Já a dimensão ideológica passou a caracterizar o debate durante a década de 1980, quando passou-se a suspeitar da capacidade do Estado em efetivamente administrar os problemas sociais, aumentando ainda mais a insatisfação popular diante da estrutura burocrática que administrava as políticas sociais.

Essas dimensões dentro da discussão proposta por Esping-Andersen (1994: 42-44) ganham o contorno de fatores exógenos ao se referirem àquilo que Rosanvallon chama de crise ideológica, mas que para Esping-Andersen refere-se à crescente discrepância entre os desenhos dos programas sociais e as demandas sociais.

Desta forma, primeiramente devemos esclarecer os componentes dessas duas dimensões. Segundo Pierson (2002), desde a década de 1970 todos os Estados de bem-estar social enfrentam a crescente pressão econômica resultante da desaceleração econômica ocorrida nessa década, e mais recentemente na década de 1990 pelo fenômeno da globalização. Certamente a pressão econômica funcionou e funciona como um motivador da reforma do Estado de bem-estar.

Ainda segundo Pearson, o processo de reestruturação teve respostas variadas em diferentes países (social-democrata, conservativa e liberal), mas o Estado de bem-estar social continua a existir apesar das pressões econômicas. Na verdade, esse autor ajuda a responder uma questão inicial, ou seja, a questão financeira é um importante constritor do Estado de bem-estar, mas não pode ser colocado como o elemento central da crise desse Estado. Tal conclusão é consistente com Esping-Andersen. Se podemos então concordar que a importância da crise financeira no debate da crise e reformulação do Estado de bem-estar não pode ser exagerada, devemos então compreender melhor o debate em torno da crise ideológica mesmo porque em torno deste debate surgem diferentes respostas à crise do Estado de bem-estar.

Conforme Esping-Andersen (1994), a discussão sobre o papel do Estado surge como resultado de mudanças demográficas nos Estados europeus, caracterizados por uma população com baixo índice de fertilidade e um aumento



considerável da expectativa de vida, além da mudança sociológica da inclusão das mulheres no mercado de trabalho. Dentro desse contexto as pequenas famílias de sociedades relativamente homogêneas passaram a discordar de benefícios padronizados e da burocracia dos programas sociais, demandando espaço para a diferenciação.

A questão da diferenciação na verdade está no cerne do debate sobre o Estado de bem-estar social. Autores como Amartya Sen (1992), por exemplo, se questionam: para que igualdade e igualdade de que? A versão econômica de igualdade diria respeito à distribuição igualitária da riqueza, mas genericamente a igualdade e o excesso de desigualdade tendem a ser considerados como algo imoral por grande parte das sociedades ocidentais. Por outro lado, uma distribuição igualitária não significa que ela seja mais eficiente economicamente, e a eficiência está associada não só com a liberdade no sentido filosófico, mas também com os recursos conjuntos que essa sociedade deverá ter no futuro.

Portanto ficaria claro um *trade-off* entre eficiência e o bem-estar, ou seja, uma sociedade igualitária provavelmente será ineficiente no longo prazo, o que implica que será pobre por privilegiar a igualdade de distribuição. Assim políticas redistributivas de renda tenderiam a gerar ineficiências econômicas. Este debate, que também aparece em Esping-Andersen (1994:58), tende a indicar que também haja um *trade-off* entre igualdade e emprego. Ou seja, políticas redistributivas geram mais igualdade, mas retiram eficiência econômica das empresas que, por consequência, tenderiam a contratar menos empregados caso não existissem tais políticas.

Uma questão que Giddens (1995) indiretamente coloca é se o *trade-off* emprego e igualdade seria uma verdade absoluta ou resultado de políticas universalistas de bem-estar social, ou seja, quando o Estado provê determinados serviços como a saúde universal ele despende enormes recursos que, ao longo do tempo, têm se multiplicado e inclusive aumentando a demanda por recursos financeiros que, por sua vez, seriam alimentados por impostos. Nesta visão tradicional, a questão fiscal é nevrálgica, mas Giddens sugere que a questão principal seria a administração de riscos: as pessoas não necessitam de acesso igualitário, mas sim de uma provisão relativa ao risco de doença, desemprego, velhice etc.

Portanto os mecanismos de política social deveriam se afastar do universalismo em direção ao que ele chama de *positive welfare*, caracterizado por medidas que lidam com o risco, como, por exemplo, políticas que busquem emprego aos já desempregados (política de segunda chance). Essas políticas visariam lidar com as dificuldades particularizadas de cada indivíduo (uns estão doentes, outros desempregados e outros idosos) de forma a diminuir a dependência que os programas universalistas criam nos indivíduos sem de fato contribuir para a diminuição das desigualdades. Tal proposição na verdade não difere muito da idéia de *welfare state* seletivo discutido polemicamente por Rosanvallon (1995: 48-51).

O sistema proposto por Giddens incentiva a auto-responsabilidade e, segundo ele, superaria os tradicionais dilemas de esquerda e direita, mas é preciso notar que ele não esclarece praticamente como isso funcionaria, especialmente no complexo caso da saúde, onde a questão do universalismo é especialmente sensível.

Na verdade, Giddens não é única voz a divergir do universalismo; Glazer aponta para a limitação e decadência desse sistema não só por razões econômicas,

mas também por motivos políticos, bem como em função de mudanças de valores (Glazer, 1988: 93). Mais adiante, o autor destaca que o universalismo não é capaz de atender à grande diversidade populacional, étnica, religiosa e de estilos culturais (Glazer, 1988: 98). É como dizer que o universalismo é ineficiente, e afasta a sociedade do seu Ótimo de Pareto.

Neste contexto de discussão da crise do Estado de bem-estar, caracterizado por debates sobre o fim do universalismo e a introdução de elementos de diferenciação, onde fica o elemento de solidariedade que, de uma forma ou de outra, caracterizaram a construção do Estado de bem-estar na Europa do pós-guerra?

É preciso, em primeiro lugar, tomar cuidado com esta questão, pois ela pode dar a entender que houve uma época de ouro da solidariedade, e que agora esta vem desaparecendo. Mas, mas como Giddens, Rosanvallon e Glazer demonstram, tal época nunca houve porque os programas sociais em geral foram ineficazes na introdução da igualdade sistêmica. No entanto, é provável que ao menos Esping-Andersen discorde disso para explicar a fase inicial do Estado de bem-estar nas sociedades escandinavas. De qualquer forma, aparentemente a crise fiscal dos Estados, especialmente em meio à globalização, parece ter trazido à tona uma certa tensão entre o princípio de solidariedade (a sociedade tem uma dívida com seus membros) e o da responsabilidade (cada indivíduo é o mestre de sua vida e deve tomar conta de si próprio) (Rosanvallon, 1995: 13).

Autores como Rosanvallon, Glazer e Giddens tendem a destacar que os elementos de solidariedade criaram uma certa dependência de certos indivíduos em relação aos programas sociais. Portanto, como até Esping-Andersen (1994:48) destaca, há um forte movimento que busca empurrar as pessoas de volta para o mercado, o que corresponde, dentro da terminologia de Pierson (2002: 379), à idéia de recomodificação, entendida como o esforço de cortar os benefícios do *welfare state* que protegem as pessoas dos efeitos da economia de mercado.

Até aqui nossa discussão tende a apresentar um espectro de opiniões que não divergem da proposição inicial a respeito da crise do Estado de bem-estar, apenas mostram que a resposta ao mesmo diagnóstico tem sido diferente em diferentes países. Assim, em países social-democratas (na terminologia de Pierson, ou escandinavos na de Esping-Andersen), em função de uma alta pressão política, tem-se buscado soluções de racionalização de gastos e contenção de custos, enquanto que em países liberais a menor pressão política tem trazido à tona a redução de custos e recomodificação (Pierson, 2002: 402).

Na verdade, a discussão da diferenciação, da desinstitucionalização (conforme proposto por Glazer) e do lugar da solidariedade no *welfare state* atinge todos os países europeus, mesmo aqueles com matizes muito diferentes de implementação do Estado de bem-estar como a Inglaterra, a Alemanha e os países escandinavos. Assim, se é verdade que nesses países a crise do bem-estar tem sido caracterizada pela discussão do papel do Estado, da universalização e da burocracia, não importa se o país vem de uma matriz conservadora, corporativa ou social-democrata. Em todos os casos, mudanças estão sendo feitas, mas não está em pauta a completa eliminação das políticas de bem-estar e sim uma, digamos, modernização dessas políticas para o contexto contemporâneo de preferências sociais.

Carrol (2000) aponta que a globalização, medida pelo grau de exposição de um país ao comércio internacional ou mobilidade de capital, indica que maiores graus de globalização parecem estar associados com baixos níveis de benefícios às crianças, mas maiores níveis de gastos com benefícios a desempregados. No entanto, consistentemente com a literatura, após trabalhar com uma análise estatística de 18 países da OECD entre 1965-1995, chega à conclusão de que a globalização tem um impacto bastante diversificado na política social desses países, dependendo das características institucionais e da situação política de cada um deles.

Portanto, em um contexto mais europeu tendemos a concordar com Esping-Andersen que tal debate (ideológico) veio à tona em meio a mudanças demográficas e sociológicas. Além disso, as respostas políticas sobre o papel do Estado na verdade são respostas ao *trade-off* igualdade e emprego: considerando os recursos econômicos presentes a cada momento, a sociedade está discutindo com quanto de igualdade *versus* emprego/eficiência ela está disposta a conviver.

### Governança sem governo

A discussão sobre os impactos da globalização nas políticas sociais, principalmente dos países europeus, nos leva à discussão da governança de sistemas de proteção social na era da globalização. Antes, porém, devemos esclarecer o significado do termo governança. Segundo Rosenau (2000:15-16), “*governança* não é o mesmo que *governo*. Os dois conceitos referem-se a um comportamento visando a um objetivo, a atividades orientadas para metas, a sistemas de ordenação; no entanto, *governo* sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder da polícia que garante a implementação de políticas devidamente instituídas, enquanto *governança* refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas, e não dependem, necessariamente, do poder da polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. Em outras palavras, *governança* é um fenômeno mais amplo do que *governo*; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro de sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.”

A diferenciação entre governo e governança é fundamental, pois ela permite dizer que haja uma “*governança sem um governo*”, significa admitir que exista uma ordem sem uma autoridade central capaz de impor decisões em escala global. No entanto, cabe ressaltar que a governança sem um governo não exige a exclusão dos governos nacionais ou subnacionais de instituições intergovernamentais internacionais (Rosenau, 2000: 19).

Exemplos de governança sem um governo estão presentes na história da humanidade principalmente naquilo que conhecemos hoje como regimes internacionais<sup>1</sup>. Durante a Guerra Fria houve vários regimes internacionais como os de armamentos (o Salt ou Acordo para a Limitação de Armas Estratégicas) ou

<sup>1</sup> Regimes internacionais são tradicionalmente definidos como um grupo de princípios implícitos e explícitos, normas, regras e processos de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área de relações internacionais (Haggard and Simmons, 1987: 493).

em finanças (Bretton Woods). Muito antes, porém, o Concerto Europeu do século XIX também pode ser considerado como um caso de governança sem governo. Assim sendo, qual a importância do conceito de governança sem governo em termos contemporâneos? Ou, em outras palavras, por que há um crescente interesse a respeito do tema?

A correlação que se faz é com o impacto da globalização sobre a governança dos mais diversos temas em relações internacionais. Segundo Keohane e Nye, a globalização se tornou a palavra da moda da década de 1990, assim como foi interdependência na década de 1970. No entanto, ambos os termos são vagamente compreendidos. Eles começam esclarecendo o significado da palavra globalização a partir da compreensão do termo *globalismo*, que é definido como o estado do mundo envolvendo redes (*networks*) de interdependência a distâncias multicontinentais ligadas por meio de fluxos e influências de capital e bens, informações e idéias, pessoas e forças, assim como substâncias relevantes do meio-ambiente e da biologia (como a chuva ácida e patógenas). Globalização e deglobalização referem-se ao aumento ou declínio do globalismo. Por outro lado, a *interdependência* refere-se à situação caracterizada por efeitos recíprocos entre países ou atores em diferentes países. Assim, o globalismo é um tipo de interdependência com as características especiais de múltiplas conexões e redes que podem ser consideradas globais (Keohane e Nye, 2001: 229).

Os autores reconhecem que na história houve vários outros períodos de globalismo, como durante a expansão imperialista do século XIX ou mesmo a época dos descobrimentos marítimos; no entanto, o globalismo contemporâneo se diferencia em função de três características fundamentais: **1)** aumento de densidade das redes; **2)** aumento da velocidade institucional e **3)** aumento da participação transnacional (Keohane e Nye, 2001: 240).

*Densidade de redes* significa que há um aumento de interconexões entre as redes tornando fundamental a compreensão dos efeitos sistêmicos (veja mais abaixo a discussão sobre sistemas). A interdependência econômica afeta a interdependência social e ambiental, e o reconhecimento destas conexões, por sua vez, afeta a economia. Em outras palavras, “tudo está conectado a tudo”. Dentro deste contexto, o globalismo contemporâneo tem um alto grau de “espessura” (*thickness*), o que significa que as diferentes relações de interdependência se interceptam mais profundamente e em mais pontos. Assim, efeitos em uma área geográfica, em uma dimensão, podem levar a efeitos profundos em outras áreas geográficas e em outras dimensões (Keohane e Nye, 2001: 243).

*Velocidade institucional* significa o quão rápido um sistema e suas unidades se modificam, sendo que a intensidade dessas mudanças é mais uma função da intensidade dos contatos entre as unidades, ou seja, a “espessura” do sistema. Desta forma, no atual globalismo os custos reduzidos de comunicação têm intensificado as relações sistêmicas e, portanto, sua velocidade institucional (Keohane e Nye, 2001: 243-245).

Finalmente, a *interdependência complexa*, conforme descrita no trabalho original de 1979, é caracterizada: **1)** pelos múltiplos canais entre sociedades, com múltiplos atores, não apenas Estados; **2)** assuntos múltiplos que não são claramente arranjados de forma hierárquica; e **3)** a irrelevância da ameaça ou do uso da força entre os Estados conectados pela interdependência complexa. Dentro da nova era de

globalismo, a interdependência complexa teria se aprofundado mais ainda quando comparada em relação ao período da Guerra Fria, o que não implica que haja ainda várias zonas do globo onde os assuntos militares são preponderantes, como no Oriente Médio. Além disso, os autores notam que a expansão da interdependência complexa é acompanhada da pluralização, ou seja, atores transnacionais como empresas e organizações não-governamentais têm aumentando suas participações nas redes globais, como se pode notar especialmente nos assuntos de meio ambiente, mas também em ataques terroristas como o do World Trade Center (Keohane e Nye, 2001: 245-247).

É freqüente na literatura sobre a globalização a idéia de que os processos descritos acima afetam a habilidade dos governos em responder efetivamente a diversas demandas internas de seus países (Rodrik, 1997: 107). Ou seja, o crescente fluxo internacional de capital e comércio afeta as opções de políticas econômicas dos países. Desta forma, a abertura internacional tem colocado ainda mais sob pressão as políticas sociais de todos os países, pois, segundo Bairoch e Kozul-Wright (1996: 22), a globalização aumenta as demandas de seguro social enquanto ao mesmo tempo constri a habilidade dos governos em efetivamente responder a estas demandas.

Keohane e Nye (2001: 259) identificam cinco respostas dos Estados ao globalismo contemporâneo: **1)** ação estatal unilateral dentro das fronteiras territoriais para buscar reduzir a vulnerabilidade ou adotar padrões externos para aumentar a competitividade; **2)** ação unilateral, por Estados ou blocos poderosos, para afetar os atores dos Estados como firmas e organizações não-governamentais fora de seus territórios; **3)** cooperação regional para aumentar a efetividade das políticas; **4)** cooperação multilateral em nível global, formando regimes internacionais para governar a globalização; **5)** cooperação transnacional e transgovernamental – envolvendo a sociedade civil – para governar a globalização de formas que não envolvam uma ação coerente do Estado.

Especialmente as três últimas reações dizem mais respeito à governança sem governo, embora a segunda também possa ser incluída por principalmente referir-se indiretamente à UE como um bloco que pode influenciar outros Estados em suas ações, mas com ela mesmo sendo considerada um caso de governança sem governo. Em todos os casos há que se considerar que a globalização apertada de forma diferente cada um dos Estados nacionais, mas é praticamente impossível que eles, sejam fortes ou fracos economicamente, ignorem as forças do fenômeno.

Portanto, seja por meio do regionalismo (UE, Mercosul etc.) ou do multilateralismo (OMC para o comércio, Kyoto para o meio ambiente etc.), os Estados têm buscado na governança sem governo trazer maior efetividade às suas políticas e a seus interesses dentro de um contexto de globalização que impõe um preço consideravelmente caro aos Estados que insistem no unilateralismo de suas políticas, especialmente daquelas com impacto direto nas economias nacionais.

Assim, se a governança sem um governo é um fato nas mais diversas áreas de interesse dos Estados, cabe então perguntar se existe também no campo das políticas sociais, quais as evidências da existência de uma governança global social e qual o seu eventual alcance e limitações.



## Governança social global

Segundo Deacon (2000), professor de Política Social Internacional e Diretor do Programa de Globalismo e Política Social da Universidade de Sheffield, a globalização afetou as formas com que as políticas sociais são entendidas e analisadas. Ele argumenta que a globalização: **1)** colocou os Estados de bem-estar social em competição uns contra os outros. O que levanta a questão de qual a melhor política social que mais se adequa à situação de competição sem minar a solidariedade social; **2)** trouxe novos jogadores para o campo da política social. Organizações internacionais como o FMI, Banco Mundial, as agências da ONU como a Organização Mundial da Saúde e Organização Internacional do Trabalho se tornaram importantes prescreventes das políticas dos países. Organizações regionais como o Mercosul, Asean assim como organizações não-governamentais têm substituído os governos neste contexto; **3)** gerou um discurso global sobre qual seria a melhor política social. Uma vez que atores supranacionais se tornaram envolvidos nas políticas sociais, o tradicional debate interno sobre o Estado de bem-estar social tomou proporções globais com debates dentro das organizações internacionais e entre estas organizações sobre o que seria a política social desejável; **4)** criou um mercado privado de provisão social. O aumento do comércio internacional criou a possibilidade de principalmente grupos privados de saúde, educação e seguro social norte-americanos e europeus se beneficiarem de um mercado privado focado na classe média internacional.

Ainda segundo Deacon (2003: 14-15), a crescente interconectividade global tem globalizado os assuntos sociais. Assim, a redistribuição de renda entre fronteiras, regulações sociais entre fronteiras e direitos sociais independentes das fronteiras são assuntos de *política social global*. Desta forma, ele define o campo de política social global como incluindo redistribuição global de renda, regulação global e direitos sociais globais moldados por organizações intergovernamentais e não-governamentais, agências e grupos. Esta definição dá margem ao estudo das agências transnacionais como influenciadores das políticas sociais locais, bem como as maneiras com que a ONU e as instituições de Bretton Woods e outros atores supranacionais dão forma à política social global. A governança social global não implica que os governos sejam irrelevantes na formulação de políticas sociais, mas que eles convivem com outros níveis de governança de política como o nível regional da União Européia ou o nível transnacional da ONU.

Ainda em Deacon (2003: 16-19), as discussões em torno de reformas de governança social global passam necessariamente pelos seguintes temas: fragmentação institucional e competição em nível global; a definição e financiamento de bens públicos globais sociais; a extensão dos mecanismos de regulação global social; e a definição e a pressão para cumprimento de direitos globais sociais.

A fragmentação e competição institucional referem-se ao papel que o Banco Mundial, FMI, OMC e agências da ONU têm buscado desempenhar no sentido de influenciar e determinar as políticas sociais locais. Nos últimos anos essas instituições, a maioria essencialmente econômicas, passaram a dar mais ênfase ao envolvimento em assuntos não-econômicos, que vão desde meio ambiente até políticas sociais. No entanto, essa tendência vem acompanhada do problema da coordenação das ações desses organismos, bem como a distribuição do poder entre os Estados (no sentido neo-realista) e entre as organizações (no sentido neoliberal-institucionalista) (Caliari: 2001).



A definição e financiamento de bens públicos globais estão relacionadas com o crescente reconhecimento de questões sociais que transcendem as fronteiras nacionais, como a transmissão de doenças como a Aids, efeitos das drogas e imigração. Como descrito na teoria econômica, os bens públicos são bens providos geralmente pelo governo nacional, e uma vez providos não podem excluir ninguém do seu recebimento. Um caso clássico de bem público é o provimento da segurança (interna e externa).

A Aids oferece um exemplo concreto e importante para a lógica de bens públicos globais. Trata-se de um problema social que transcende fronteiras, e cujo aparente controle em um país somente pode ser reconhecido como insuficiente, uma vez que com a crescente globalização cada vez mais as pessoas viajam pelo mundo, o que pela interconectividade social implica que sempre haverá casos de Aids no mundo todo. Ou seja, é impossível isolá-la regionalmente. Portanto, seria muito mais eficiente, tanto do ponto de vista da saúde pública quanto da economia, prover o ataque à Aids globalmente. No entanto, logicamente surge a questão: quem pode prover tal bem? Segundo a Teoria da Estabilidade Hegemônica, conforme proposta por Kindleberger (1973), os bens públicos internacionais são providos pelo hegemônico, mas a sua decadência implica que ninguém proverá tais bens. Por outro lado, organizações internacionais como a ONU, por meio da Organização Mundial da Saúde e do Unicef, em parceria com a iniciativa privada e organizações internacionais não-governamentais, vêm aumentando o grau de governança internacional sobre o tema. A Coca-Cola, por exemplo, se associou à Unicef para aumentar a eficiência na distribuição de medicamentos (Ollila *in* Deacon *et. al.*, 2003: 47).

Dentro do escopo da ONU, o primeiro passo para o aumento de sua participação na governança social global foi a Declaração do Milênio, ratificada pelos 189 Estados-membros em setembro de 2000 (Nações Unidas 2000), tendo como metas:

**Meta 1 – Erradicar a extrema pobreza e a fome**

**Objetivo 1** – Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar PPC por dia.

**Objetivo 2** – Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome.

**Meta 2 – Atingir o ensino básico universal**

**Objetivo 3** – Garantir que, até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino básico.

**Meta 3 – Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres**

**Objetivo 4** – Eliminar a disparidade entre os sexos no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis de ensino, no mais tardar até 2015.

**Meta 4 – Reduzir a mortalidade infantil**

**Objetivo 5** – Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a mortalidade de crianças menores de 5 anos.

**Meta 5 – Melhorar a saúde materna**

**Objetivo 6** – Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna.

**Meta 6 – Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças**

**Objetivo 7** – Até 2015, ter detido a propagação do HIV/Aids e começado a inverter a tendência atual.

**Objetivo 8** – Até 2015, ter detido a incidência da malária e de outras doenças importantes e começado a inverter a tendência atual.

**Meta 7** – Garantir a sustentabilidade ambiental

**Objetivo 9** – Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais.

**Objetivo 10** – Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável à água potável segura.

**Objetivo 11** – Até 2020, ter alcançado uma melhora significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados.

**Meta 8** – Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento

**Objetivo 12** – Avançar no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não-discriminatório.

**Objetivo 13** – Atender as necessidades especiais dos países menos desenvolvidos. Inclui: um regime isento de direitos e não-sujeito a quotas para as exportações dos países menos desenvolvidos; um programa reforçado de redução da dívida dos países pobres muito endividados (PPME) e anulação da dívida bilateral oficial; e uma ajuda pública para o desenvolvimento mais generosa aos países empenhados na luta contra a pobreza.

**Objetivo 14** – Atender as necessidades especiais dos países sem acesso ao mar e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento (mediante o Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento e as conclusões da vigésima segunda sessão extraordinária da Assembleia Geral).

**Objetivo 15** – Tratar globalmente o problema da dívida dos países em desenvolvimento, mediante medidas nacionais e internacionais de modo a tornar a sua dívida sustentável a longo prazo.

Seguindo a lógica da Declaração do Milênio, em março de 2002, sob os auspícios da ONU, FMI, Banco Mundial e ainda a colaboração da OMC, realizou-se no México a Conferência Internacional para o Financiamento do Desenvolvimento. Sua declaração final, que passou a ser conhecida como o Consenso de Monterey (United Nations, 2002), é resumida pelos seguintes pontos:

- Mobilização de recursos financeiros domésticos para apoiar o desenvolvimento – recomendação de políticas macroeconômicas estáveis aliadas à boa governança econômica, incluindo o combate à corrupção, sustentabilidade fiscal, apoio ao sistema financeiro local e políticas de microcrédito;

- Mobilização de recursos internacionais para o desenvolvimento – conclama a políticas que facilitem a entrada de investimentos diretos estrangeiros, reafirma o compromisso da ONU com os objetivos da Declaração do Milênio, inclusive de aporte financeiro, mas em projetos em parceria com a iniciativa privada;

- Comércio internacional como motor do desenvolvimento – conclama a um livre comércio moldado dentro da OMC que privilegie os países em desenvolvimento, apoio aos acordos regionais e bilaterais de livre comércio;
- Aumento da cooperação técnica e financeira para o desenvolvimento – Aumento dos aportes financeiros da Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD) especialmente para os países africanos com o apoio da iniciativa privada;
- Dívida externa – Conclama ao FMI e ao Banco Mundial a ajudar tecnicamente e operacionalmente os países mais subdesenvolvidos a administrarem as suas dívidas, além de recomendar o estudo de cancelamento e diminuição de dívidas;
- Aumento da coerência dos sistemas financeiros, monetários e comerciais internacionais em relação ao desenvolvimento – reconhece a importância de aumentar a coerência em termos da governança econômica global, especialmente no sentido de coordenação das distintas instituições multilaterais em relação aos países em desenvolvimento.

Se por um lado, como nota Eliana Cardoso (2002), as recomendações à administração econômica dos países em desenvolvimento presentes no Consenso de Monterey são extremamente similares ao Consenso de Washington, o que realmente haveria de novidade seriam as recomendações de ações em nível supranacional, ou seja, aquelas relativas à governança social global. Neste sentido, a participação privada na Unicef, ao que tudo indica, deve atingir 10% em 2005, um aumento considerável em relação aos 6% dos últimos anos (Ollila *in* Deacon *et. al.*, 2003: 48). Essa participação privada em contribuições diretas vem aumentando consideravelmente nos últimos anos obviamente não somente em função de estratégias globais de marketing das corporações, mas também porque muitas delas estão no “negócio da ajuda” (Ramia, 2003).

Além disso, desde a Declaração do Milênio, várias parcerias público-privadas globais em relação à saúde foram criadas, como a Aliança Global de Vacinação e Imunização (AGVI), o Fundo Global de Combate Contra a Aids, Tuberculose e Malária (FGATM) e a Aliança Global para a Melhora da Nutrição (AGMN).

O FGATM, como exemplo ilustrativo, desde 2001 levantou US\$ 4,7 bilhões em financiamento até 2008 e em três rodadas de investimento comprometeu US\$ 2,1 bilhões para apoiar 224 programas em 121 países. Os objetivos que o fundo acredita atingir nos próximos anos com este dinheiro incluem 35 milhões de pessoas testadas e aconselhadas em relação à Aids, mais de 1 milhão de pessoas apoiadas com serviços médicos e 3 milhões de tratamentos de tuberculose. Segundo dados do FGATM (<http://www.theglobalfund.org>), o dinheiro já permitiu tratar 2 mil pessoas com Aids e 20 mil com tuberculose em Gana, a reabertura de clínicas públicas e oferta de serviços de saúde a 250 mil pessoas no Haiti, a reconstrução de 70% das clínicas de tuberculose em Serra Leoa, entre outras realizações. O Conselho de Administração do FGATM inclui ONGs, organizações intergovernamentais internacionais, governos e empresas como Heineken, Texaco e Pfizer. As maiores contribuições até hoje foram de US\$ 135 milhões do governo da Noruega e US\$ 100 milhões da Fundação Bill e Melinda Gates.

Passando à questão de regulamentação, tem-se discutido no campo internacional questões como padrões internacionais de trabalho (*international labor standards*), questão essa amplamente debatida na OIT, mas que tem na OMC o seu maior campo de batalha. A questão social aparece como sintomática do debate Norte-Sul, onde alguns proponentes do Norte tentam impor padrões mínimos de regras trabalhistas aos países do Sul, dado o baixíssimo custo da mão de obra, principalmente em países como China e Indonésia. Além disso, dentro da atual Rodada de Doha da OMC, discutem-se as regras de acesso ao mercado em relação à provisão de serviços médicos, educacionais e aqueles relativos à proteção social. Com a crescente expansão das empresas dos setores de serviços sociais, especialmente considerando o mercado já existente da classe média nos países desenvolvidos, o comércio e regulação relativos ao setor tendem a ser duramente debatidos dentro do contexto da OMC, especialmente após uma eventual resolução da questão agrícola.

Em termos regulatórios, é interessante notar a experiência e o debate dentro da UE. Segundo Mosher e Trubek (2003: 65-68), considerando a crise do Estado de bem-estar europeu já discutida neste artigo e amplamente trabalhada por Esping-Andersen (1994), vários Estados-membros buscaram lidar com o desemprego da década de 1990 recalibrando a suas políticas sociais e de emprego dentro de um contexto europeu, o que fazia todo o sentido dentro da perspectiva do processo de integração, especialmente do ponto de vista econômico. Logicamente a tarefa de coordenação era extremamente complicada, pois sempre faltou à UE a competência para lidar com o tema, além da hesitação por parte dos Estados-membros em discutir a questão em âmbito supranacional. Foi em 1997 que começou a se desenhar uma Estratégia Européia de Emprego (EEE) dentro do contexto da Conferência Intergovernamental de Amsterdam. Em novembro daquele ano, os países europeus se encontraram em Luxemburgo para discutir em detalhes a EEE, e ao fim de acalorados debates chegou-se a 19 princípios baseados em quatro pilares: empregabilidade, empreendedorismo, criação de trabalho e de oportunidades iguais.

Os princípios acordados em Luxemburgo têm a característica de “lei branda”, ou seja, não há obrigatoriedade no perfeito cumprimento da estratégia; no entanto, há de se ressaltar que o maior efeito do EEE é a busca da coordenação supranacional de política social por meio de um processo de aprendizagem coletiva. Segundo informações dos governos francês e grego, o processo de Luxemburgo tem contribuído para modificar e dar forma a suas políticas de emprego (Mosher e Trubek, 2003: 75).

Finalmente, o caso europeu nos dá margem para discutir justamente a tensão entre o nível de eficiência na administração de políticas sociais globais *versus* o jogo político local.

### **O dilema de governança do Estado de bem-estar social**

Bob Deacon *et al.* (2003), entre outros, tem argumentado em favor de reformas sociais globais tomando como referência um nível global de governança. De fato, a globalização, como mostra o próprio Consenso de Monterey, tem dificultado e

obstruído a ação autônoma dos Estados em diversas áreas, dentre as quais provavelmente uma das mais sensíveis é a relativa a políticas sociais. Ao mesmo tempo a globalização tem “empurrado” a governança de diversos temas para um nível global, e isso também vem ocorrendo na política social, à medida que cada vez mais organizações internacionais, ONGs e empresas procuram influenciar e contribuir para o formato de políticas sociais.

No entanto, se é verdade que, tomando em conta o processo de globalização, cada vez mais se torna importante algum tipo de coordenação internacional em todos os temas relativos à administração das economias locais, o que em outras palavras significa mais governança global, por outro lado, ao contrário de que muitos dizem, os Estados nacionais continuam a existir e constituir as unidades fundamentais da política internacional. Isto quer dizer que a existência de Estados soberanos nacionais vem acompanhada de suas instituições formais, dentre as quais seus poderes Legislativos e Executivos. Do ponto de vista da administração global de políticas sociais, isso cria um importante ponto de tensão, porque se de um lado a governança global social é importante para a própria manutenção contemporânea de políticas sociais locais eficientes, por outro lado a existência de poderes Executivos e Legislativos locais implica em eleições. Inevitavelmente, dentro dos Estados de bem-estar isso significa que o tema das políticas sociais deve constantemente ser um ponto importante das eleições locais. Portanto, haveria um significativo desincentivo nacional para a adesão à governança global social, pois isso implicaria a diminuição do poder de fogo eleitoral por parte de todos os partidos políticos, seja na oposição ou na situação.

É verdade que há variações entre a execução de políticas sociais conduzidas recentemente por partidos com tradição liberal, conservador e social-democrata no que tange ao grau de intervenção do Estado, mas é importante notar que os partidos políticos não tendem a advogar por um maior grau de governança global social. Veja-se, por exemplo, que na campanha presidencial dos EUA de 2000 o tema do seguro de saúde ocupou um importante espaço na agenda tanto de Gore quanto de Bush. O mesmo ocorreu na Alemanha, quando no fim de 2003 o chanceler Schroeder anunciou um importante pacote de bem-estar visando aumentar sua popularidade. Da mesma forma, o Partido Trabalhista inglês tem tentado mostrar ao público que os conservadores são uma ameaça às conquistas alcançadas pelos trabalhistas (<http://www.labour.org.uk/welfarereform>). Outro exemplo recente é o acalorado debate sobre as reformas de pensões na França e Itália, onde os partidos à esquerda têm se posicionado e usado o tema como mote de campanha; e mesmo na Áustria a oposição às reformas sociais tem sido cada vez maior.

A essa situação de crescente importância da governança social global e sua tensão com a política nacional local é o que denominamos do dilema de governança do Estado de bem-estar social, ou seja, o dilema está na eficiência e força da globalização, de um lado, e, do outro, na política nacional que tenderá a manter o nível de governança das políticas sociais como nacional. A esse dilema não há uma resposta simples e única, mesmo porque cada conjuntura

política local, por meio dos partidos no governo, procura dar suas próprias respostas. Trata-se, assim, de um importante tema em permanente evolução, despertando grande interesse seu acompanhamento no futuro.

### Referências bibliográficas

BAIROCH, P.; KOZUL-WRIGHT, R. *Globalization Myths: Some Historical Reflections on Integration, Industrialization and Growth in the World Economy*. Genebra: discussion paper 133, Unctad, 1996.

CALIARI, A. *Global Governance and Social Justice*. Washington, Center of Concern, Center Focus 152, 2001.

CARDOSO, E. O Consenso de Monterey. *Valor Econômico*, São Paulo, 10 abr 2002.

CARROL, E. Globalization and Social Policy: Social Insurance Quality, Institutions, Trade Exposure and Deregulation in 18 OECD Nations, 1965-1995. Paper presented at the Year 2000 International Research Conference on Social Policy – Helsinki, 25-27 September 2000.

DEACON, B. *Globalization and Social Policy*. Genebra: United Nations Research Institute for Social Development, 2000.

DEACON, B.; OLLILA, E.; STUBBS, P. *Global Social Governance: Themes and Prospects*. Helsinki: Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2003.

DE SWAN, A. *In Care of the State*. Oxford: Oxford University Press, 1988.

ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of the Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ESPING-ANDERSEN, G. *After the Gold Age: The Future of the Welfare State in the New Global Order*. Occasional Paper 7, World Summit for Social Development, 1994.

GIDDENS, A. *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*. Polity Press.

GLAZER, N. *The Limits of Social Policy*. Cambridge: Harvard University Press, 1988.

HAGGARD, S.; SIMMONS, B. Theories of International Regimes. *International Organization*, 41, 491-517, 1987.

KEOHANE, R.O.; NYE, J.S. *Power and Interdependence*. Nova York: Harper Collins, 2001.

KINDLEBERGER, C. *The World in Depression 1929-1973*. Harmondsworth: Penguin, 1973.

MOSHER, J.S.; TRUBEK, D.M. Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy. *Journal of Common Market Studies*, 41,(1): 63-88, 2003.



NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Milênio – Resolução A/RES/55/2*. Nova York, 2000.

PIERSON, P. Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. *Revue Française de Sociologie*, 43-2, 369-406, 2002.

RAMIA, G. Global Governance, Social Policy and Management in International NGOs: A Theoretical and Empirical Analysis. Paper presented at the Policy and Politics International Conference on Policy and Politics in a Globalising World – 24-26 July 2003, Bristol, UK.

RIMLINGER, G. *Welfare policy and industrialization in Europe, America and Russia*. Nova York: John Wiley & Sons, 1971.

RODRIK, D. *Has Globalization Gone Too Far?*. Washington: Institute for International Economics, 1997.

ROSANVALLON, P. *The New Social Question: Rethinking the Welfare State*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

ROSENAU, J.N.; CZEMPIEL, E.O. (orgs). *Governança Sem Governo: Ordem e transformação na Política Mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

SEN, A. *Inequality Reexamined*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

UNITED NATIONS. *Report of the International Conference on Financing for the Development*. New York, 2002.

WILENSKI, A. *The Welfare State and Inequality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: California University Press, 1975.

## *Resumos de Monografia*

# O primeiro 11 de setembro: a participação norte-americana no golpe militar do Chile

*Fernanda Junqueira Hadura Albano\**

**Resumo:** Este trabalho analisa uma das mais fortes conseqüências da Guerra Fria na América Latina, ao lançar luz sobre o golpe militar ocorrido no Chile, em 11 de setembro de 1973, que derrubou o presidente democraticamente eleito, Salvador Allende, e deu início a 17 anos de uma das ditaduras mais repressivas da história do século XX. Por meio da análise de documentos recém-publicados pelo governo norte-americano, este estudo mostrará a participação norte-americana na tentativa de impedir que Allende chegasse ao poder, bem como no golpe que deu fim ao seu mandato.

**Palavras-chave:** Chile, política externa norte-americana, Salvador Allende, Guerra Fria, Relações Internacionais, golpe militar.

### Introdução

O objetivo deste artigo é examinar de que forma o golpe militar ocorrido no Chile em 1973 foi influenciado pela ação dos EUA e de que maneira essa interferência precipitou os acontecimentos que levaram Pinochet ao poder. Para isso, apresenta uma breve contextualização histórica da América Latina, do Chile e do sistema internacional, uma análise do governo Allende, sua ascensão, sua queda e o papel norte-americano.

### 1. Contexto histórico: a Guerra Fria e a América Latina

A Guerra Fria, de 1947 a 1989, foi um período das relações internacionais caracterizado pela disputa bipolar entre as superpotências capitalista norte-americana e comunista soviética, visando a manutenção e ampliação de seus modelos sociopolíticos e econômicos. As demais regiões eram satélites, estando aí incluídas a Europa, a Ásia e a América Latina, além dos não-alinhados.

Para a América Latina, o início da Guerra Fria marcou um período de esquecimento e distanciamento, à medida que, dada sua liderança, os norte-americanos consideravam essa região “protegida” dos avanços comunistas e

\* **Fernanda Junqueira Hadura Albano** é graduada em Relações Internacionais pela Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP). Este artigo tem como base sua monografia de conclusão de curso, desenvolvida sob orientação da professora Cristina Soreanu Pecequillo e selecionada para publicação na forma de um resumo.

se concentraram na Europa e na Ásia. Não obstante, o cenário latino rapidamente começou a se desestabilizar, tendendo à esquerda devido à crise social e econômica. Assim, a postura norte-americana começou a mudar na década de 1950, quando se percebeu que a “ameaça comunista” era mais real do que se pensava.

Apesar de algumas iniciativas, o relacionamento com a região continuou a deteriorar-se. Esse fracasso culminou em 1958 com a intensificação de manifestações anti-americanas e a exacerbação dos nacionalismos. Finalmente, em 1959 uma revolução socialista em Cuba tornou-se o mais sério desafio e revés ao poder norte-americano na região. Os EUA, então, passaram a interferir direta e indiretamente no continente, receosos de perder mais espaço estratégico. A primeira ação se deu na Guatemala, em 1954, quando o país auxiliou a derrubada do presidente eleito, Jacobo Arbenz, cujo programa era considerado excessivamente esquerdista.

Na década seguinte, o governo Kennedy efetivou a Aliança para o Progresso (Alpro) que priorizava a extensão da democracia e o combate à pobreza na América Latina, integrando iniciativas políticas e econômicas para o desenvolvimento (Pecequillo, 2003, p. 224). Tal plano, contudo, acabou não fazendo jus às expectativas e, como resultado,

*“os norte-americanos voltaram (...) à destituição de regimes percebidos como de esquerda e o apoio aos governos de direita (...), independentemente de seu caráter autoritário” (Idem, ibidem, p. 227).*

Os EUA lançaram mão do Plano Camelot, financiado pelo Departamento de Defesa, plano esse que Verdugo (2003, p. 20) classifica como um projeto que contava com “equipes de contra-insurgência [...] treinadas para esmagar qualquer foco guerrilheiro”. Com isso, iniciou-se uma série de intervenções. Em 1961, a República Dominicana sofreu invasão norte-americana, e no ano seguinte os EUA apoiaram os golpes argentino e peruano. Em 1963, a superpotência apoiou quatro golpes militares: Guatemala, República Dominicana (novamente), Equador e Honduras. No ano seguinte foi a vez do golpe brasileiro de 31 de março. Em 1966, a Argentina sofreu outro golpe, novamente apoiado pelos EUA.

Paralelamente, Cuba, por sentir-se isolada e ameaçada, fomentava movimentos revolucionários, o que acabou por intensificar a reação norte-americana. Foi neste período que o Chile elegeu para a presidência o candidato pela Unidade Popular (UP) Salvador Allende, foco de nossa análise, no que constituiu a primeira experiência de transição pacífica ao socialismo. Allende, no entanto, sofria enorme oposição por parte de diversos setores da sociedade chilena e do governo dos EUA mesmo antes de ser eleito, e tal situação apenas se deteriorou com sua vitória, sendo destituído três anos após sua posse.

## 2. Chile – breve história

Entre 1938 e 1973, o Chile foi um exemplo de democracia no continente, apresentando, ao contrário de outros países latino-americanos, um sistema político pluripartidário e revezamento eleitoral entre diversas coalizões. Exceto por um breve intervalo de ilegalidade, a esquerda atuava de maneira legítima e se consolidava como importante força política nas eleições presidenciais e parlamentares.

Exemplos dessa força podem ser vistos nos presidentes eleitos no Chile democrático: em 1938, foi eleito Aguirre Cerda, representante da Frente Popular, que contava com os partidos Radical, Comunista e Socialista. Em 1942, Juan Antonio Ríos elegeu-se com o apoio de socialistas e comunistas. Já em 1946, González Videla foi eleito, novamente com o apoio da esquerda. Videla, contudo, sofreu pressões da URSS e especialmente dos EUA, o que culminou na ilegalidade do Partido Comunista Chileno. Embora tivesse sido eleito com o apoio dos grupos de esquerda, Videla expulsou os comunistas de seu gabinete, banindo-os sob a Lei de Defesa da Democracia, de 1948 (eles permaneceram na ilegalidade até 1958). O presidente também rompeu relações com a URSS, a Iugoslávia e a Tchecoslováquia.

Em meio à insatisfação, e tendo em vista o enfraquecimento dos partidos de esquerda, os chilenos voltaram-se a dois símbolos do passado nas eleições presidenciais de 1958: Ibáñez, candidato sem partido que havia sido ditador na década de 1920, e o filho do ex-presidente Alessandri (1932-1938). Durante a campanha, alguns comunistas e socialistas apoiaram Ibáñez, esperançosos de que este permitisse a volta do PCCh à legalidade. Outros esquerdistas, contudo, apoiaram a primeira candidatura de Salvador Allende, ex-ministro da Saúde do governo Aguirre Cerda. Ibáñez venceu nas urnas, com um total de 47% dos votos, enquanto Allende recebeu inexpressivos 5%.

Ibáñez utilizou-se de uma política populista de redistribuição de renda. Porém, a época não mais se encontrava propícia a esse tipo de postura, e, após o fim da Guerra da Coreia e a normalização do câmbio, o comércio exterior chileno não pôde mais contar com as vantagens das décadas anteriores. Assim como os presidentes que o antecederam, Ibáñez subiu ao poder como um governante reformista com uma coalizão de centro-esquerda, e terminou seu mandato cercado por direitistas e melancolicamente. Com a volta à legalidade do PCCh, este formou uma aliança eleitoral junto aos socialistas que ficou conhecida como Frente de Ação Popular. Ambos os partidos tornaram-se mais radicais em sua ideologia e compromissos com o proletariado, e o Partido Socialista adotou uma postura mais revolucionária, principalmente após a Revolução Cubana. Por outro lado, a direita (partidos Conservador e Liberal), receosa do fortalecimento da esquerda, deixou de lado as diferenças menores e formou uma coalizão, denominada Partido Nacional.

Ao aproximar-se a eleição presidencial de 1958, o eleitorado dividiu-se em três campos: a direita, com Jorge Alessandri Rodríguez como candidato; o centro, representado pelos democratas-cristãos e Radicais, contando com Luis Bossay Leyva como candidato; e a esquerda, representada pelos socialistas e comunistas, que pregavam a transição pacífica para o socialismo, apoiando novamente Salvador Allende. Os resultados foram uma prévia de 1970: 31% para Alessandri, 29% para Allende, e 21% para Frei.

Alessandri conseguiu manter a estabilidade política e econômica, em parte devido ao controle da inflação, alcançado graças à imposição de um teto salarial (que provocou diversos protestos por parte dos trabalhadores). Em seu governo a economia cresceu, o desemprego diminuiu e foi instaurada uma reforma agrária leve. O governo dos EUA estimulou essa política, sob os auspícios da Alpro, esperando diminuir a atratividade da Revolução Cubana. Ao fim do governo, em 1964, o país sofria com uma crescente dívida externa.

Em meio à convulsão continental pós-Cuba, ocorreram as eleições de 1964. A direita resolveu não lançar candidato, apoiando Eduardo Frei para impedir a ascensão de Allende, novamente candidato. Enquanto Allende oferecia uma “revolução a seco”, Frei oferecia uma “revolução em liberdade” (Verdugo, 2003, p. 21). A aliança entre centro e direita venceu a eleição com 56% dos votos, contra 39% da esquerda. Apesar de sua disputa, os candidatos concordavam em importantes pontos: maior controle do Chile sobre as minas de cobre pertencentes aos EUA, reforma agrária, distribuição de renda, maior independência da política externa. Ambos criticavam o capitalismo, visto como uma causa para o subdesenvolvimento e pobreza.

Durante as eleições de 1964, não somente os EUA apoiaram Frei como se utilizaram de ações encobertas para impedir a vitória de Allende, temerosos do surgimento de um país socialista em uma área tradicionalmente de sua influência. Em um memorando *top secret* de 14 de agosto de 1964, Dean Rusk, então secretário de Estado, afirmava: “estamos fazendo nosso maior esforço encoberto para reduzir a chance de o Chile ser o primeiro país americano a eleger como presidente um marxista declarado” (*Idem, ibidem*, p. 21). Essas atitudes foram reveladas no informe da Comissão Church, de 1975, do Senado dos EUA, denominado “Ações encobertas no Chile 1963-1973”, que investigou as acusações de intervenção no país.

Essa comissão revelou que a CIA destinou fundos para a campanha de Frei, bem como para a fração mais direitista do Partido Radical, com vistas a impedir a eleição de Allende. Frei recebeu forte apoio também em seu governo: o auxílio e investimento norte-americano direto multiplicaram-se, com o Chile recebendo mais ajuda *per capita* do que qualquer outro país da América Latina.

Porém, nem todas as medidas de Frei agradaram os EUA, como a “chilenização” do cobre: o governo tomou 51% da propriedade das minas controladas por empresas norte-americanas (Anaconda e Kennecott), dando-lhes ao mesmo tempo diversas garantias, como a diminuição dos impostos, taxa de câmbio e de exportação. Frei promoveu também uma reforma agrária parcial. Em 1967 o presidente promoveu o direito dos camponeses à sindicalização e às greves. Além disso, os setores marginais urbanos passaram a se mobilizar. Em crise e incapaz de atender a essas reivindicações, o governo recuou e abandonou as reformas.

Durante o mandato de Frei, o crescimento econômico se manteve baixo e a inflação continuou alta. Apesar disso, a distribuição de renda melhorou, assim como o acesso à educação. Em relação à política externa, o governo, apesar de simpático aos EUA, tomou um rumo independente, aproximando-se de nações em desenvolvimento e do bloco comunista, reatando relações diplomáticas com a URSS e a maior parte de seus aliados. Apesar de hoje reverenciado pelos chilenos, na época Frei foi criticado pela esquerda por ser muito conservador, e pela direita por ser muito reformista, legando um cenário instável.

### 3. As eleições de 1970

As eleições de 1970 contaram com três fortes candidatos à presidência: a direita lançou o ex-presidente Jorge Alessandri (do Partido Nacional, formado em 1965 por Conservadores e Liberais); no centro, os enfraquecidos democratas-

cristãos foram representados por Radomiro Tomic Romero; já a esquerda, sob o nome de Unidade Popular (coalizão do Partido Socialista com o PCCh e outros quatro partidos menores) lançou pela quarta vez Salvador Allende.

Qualquer que fosse o resultado, os EUA temiam por seu poder na região e as eleições de 1970, a exemplo daquelas ocorridas em 1964, contaram com a interferência norte-americana, visando impedir a vitória de Allende. Tal temor, entretanto, não era compartilhado pelo Departamento de Estado norte-americano, que acreditava que “um triunfo de Allende não é o mesmo que um triunfo comunista” (*Idem, ibidem*, p. 32). Contudo, as demais áreas do governo receavam uma possível ascensão de Allende, como podemos observar pelas palavras de Edward Korry, então embaixador dos EUA em Santiago: “um governo de Allende seria pior que um governo de Castro.” Foi instituído, então, o Comitê 40<sup>1</sup>, responsável pelas operações para evitar tal cenário, ou, segundo o Informe Church, “exercer controle político sobre as ações encobertas no exterior” (*Idem, ibidem*, p. 33).

Em relação às ações do governo norte-americano com vistas a sabotar a candidatura de Allende, não se sabe ao certo o que foi feito para alcançar esse fim. A Comissão Church apontou a compra de uma emissora de rádio, subsídios fornecidos ao jornal *El Mercurio* (um dos mais influentes da América Latina, especialmente nos círculos de negócios estrangeiros), o apoio a uma associação de empresários, bem como “assistência” a candidatos específicos. Apesar de o Comitê 40 ter decidido não apoiar a candidatura de Alessandri, segundo o Informe Church, o diretor da CIA Richard Helms contatou em julho de 1970 John McCone, então diretor da ITT, dona da Companhia de Telefones do Chile, solicitando ajuda financeira a essa candidatura, injetando cerca de 350 mil dólares na mesma (*Idem, ibidem*, p. 34).

Ainda segundo o relatório, quantia semelhante havia sido fornecida por outras empresas. No dia 7 de agosto de 1970, o Comitê 40 reuniu-se novamente, decidindo intensificar a sabotagem contra Allende. De acordo com Verdugo (*Idem, ibidem*, p. 35),

*“O Informe Church [...] comprovou que a CIA trabalhou com todos os meios de comunicação possíveis, subsidiou grupos femininos e ‘frentes cívicas’ de direita. [...] usou ‘propaganda negra’ [...] [ou seja] ‘material falsamente atribuído a um grupo’ [...] para provocar divisões entre comunistas e socialistas, entre a Central Única de Trabajadores (CUT) e o Partido Comunista. Pagava-se jornalistas (...) Havia até equipes de pichadores e uma campanha de cartazes com tanques soviéticos entrando em Santiago [...]. Outros colaboradores, todos empregados de El Mercurio, permitiram que o escritório local gerasse mais de um editorial por dia, baseado em orientações da CIA”*

Ainda de acordo com a Comissão Church, tais ações contribuíram para o pânico financeiro, polarização e instabilidade política. Apesar de todas as mobilizações, Allende obteve 36,2% dos votos, seguido por Alessandri, com 35%, e Tomic, com 27,8%. Em plena Guerra Fria, a eleição democrática de um presidente marxista causou ondas de choque ao redor do mundo

<sup>1</sup> O Comitê 40 constituía um grupo inter-agências instituído durante o mandato de Nixon, integrado por George Brown (presidente da Junta do Estado Maior), William Clements (subsecretário da Defesa), Joseph Sisco (subsecretário de Estado para Assuntos Políticos), Richard Helms (diretor da CIA), e presidido por Henry Kissinger (assessor de Segurança Nacional).



(Hudson, 1994, p. 47). As sete semanas entre a contagem das urnas e a confirmação do vencedor pelo Congresso (método utilizado pelo sistema eleitoral chileno) foram extremamente tensas.

A vitória de Allende causou imensa preocupação ao governo norte-americano, temeroso de outra revolução como a cubana. É célebre a frase de Henry Kissinger (Verdugo, 2003, p. 36), que resumia essa sensação: “I don’t see why we should have to stand by and let a country go Communist due to the irresponsibility of its own people.” Logo após os resultados das eleições, o alto escalão norte-americano decidiu começar a agir, de forma a impedir a posse de Allende.

Segundo Hitchens (2002, p. 89, 90), algumas corporações norte-americanas presentes no Chile, como a ITT, a Pepsi-Cola e o Chase Manhattan Bank, também se preocupavam. De acordo com o autor, “uma série de reuniões em Washington, realizadas onze dias depois da vitória de Allende, definiu essencialmente o destino da democracia chilena.” Em suas notas, Helms, então diretor da CIA, deixa clara a intenção de Nixon em não permitir a posse de Allende: o então presidente não estava preocupado com riscos ou custos. Foi criado um grupo especial em Langley, Virginia, que seria responsável pelo desenrolar de uma “política de dois trilhos” para o Chile: uma delas (Track One), liderada pelo embaixador norte-americano em Santiago, caracterizava-se pela diplomacia; a outra (Track Two), clandestina, era liderada pelo diretor da CIA, com a responsabilidade de desestabilizar o governo eleito, podendo “recorrer, inclusive, ao crime para conseguir o objetivo”. O projeto recebeu o nome de “fubelt”, criado a partir de duas “letras-código” para denominar o Chile (“fu”), somadas à “belt”, ou cinturão em inglês (Verdugo, 2003, p. 42-45).

De acordo com Hitchens (2002), havia dois obstáculos para o desenvolvimento dessa intervenção: um deles era a longa tradição chilena de não-envolvimento militar na política; o outro era o general democrático e constitucionalista René Schneider Chereau, comandante-em-chefe do Exército. Segundo Verdugo (2003, p. 49), a “doutrina Schneider” consistia na não-intervenção na política, na aceitação da Constituição e das leis da República. Tendo em vista esses obstáculos, concluiu-se que a solução seria raptar Schneider, fazendo parecer que tal ação tivesse sido planejada por facções esquerdistas e pró-Allende, causando clima de insegurança e inquietação, o que deveria acarretar no veto do Congresso para a posse. Tal decisão esbarrava, entretanto, na lealdade dos oficiais, bem como na divisão dos círculos militares chilenos.

O governo norte-americano resolveu, então, voltar-se ao grupo fascista Patria y Libertad. A pessoa indicada seria o oficial Viaux, que possuía vínculos com o grupo fascista, e que já participara de uma tentativa de golpe em 1969 contra Frei. Havia também uma facção comandada pelo general Camilo Valenzuela, chefe da guarnição na capital. Telegramas trocados entre a CIA e o grupo “dois trilhos” no Chile, em 18 de outubro de 1970, relatam as conspirações para o golpe.

Houve duas tentativas frustradas de raptar Schneider: a primeira em 19 de outubro, comandada por Valenzuela, e a segunda por Viaux. O “sucesso” só viria em 22 de outubro, quando Viaux finalmente assassinou Schneider. Após o crime, tanto Viaux quanto Valenzuela foram julgados pela corte chilena e condenados

por rapto e conspiração para causar o golpe. Contudo, a investigação norte-americana acabou isentando os EUA, apesar dos documentos (depois liberados) que comprovavam sua participação.

O plano para impedir que Allende assumisse a presidência acabou tendo o resultado inverso do esperado. Tanto as Forças Armadas quanto os democratas-cristãos, depois que Allende se comprometeu com o documento “Sobre as Garantias Constitucionais”, garantiram a sua posse.

#### 4. O governo Allende (1970-1973)

Após a tensa confirmação de Allende, o início de seu governo experimentou um primeiro ano triunfante, seguido por dois desastrosos. O programa da Unidade Popular (UP), que pretendia superar o capitalismo e instaurar um sistema socialista, estabelecia cinco objetivos principais: a criação de uma nova ordem institucional (o Estado Popular); a construção de uma nova economia, baseada na reforma agrária; a realização de um grande avanço no plano social; a promoção da cultura e educação; e a plena autonomia internacional.

De acordo com esse plano, o Chile estava sendo explorado por capitalistas estrangeiros e nacionais, levando o governo a rapidamente socializar a economia, tomando o controle das minas de cobre, indústrias oligopolistas, bancos e outras empresas estrangeiras. Em 1971, após uma votação unânime no Congresso, o governo nacionalizou por completo as empresas de cobre que pertenciam às empresas norte-americanas Kennecott e Anaconda. Essa medida foi um dos poucos projetos nos quais Allende conseguiu vitória no Congresso, dominado pela oposição.

A nova economia visava extinguir o poder do capital monopolista para iniciar o projeto de construção de um sistema socialista. A estrutura econômica basear-se-ia em uma área de propriedade social, que constituiria o setor dirigente, complementada pelas áreas de propriedade mista e privada. Na primeira categoria se enquadrariam: a indústria mineradora, o sistema financeiro, o comércio exterior, as empresas e monopólios de distribuição, os monopólios industriais estratégicos e atividades estratégicas de transportes, comunicação, infra-estrutura e energia. Tais empresas seriam expropriadas, passando à área social.

A “chilenização” das minas de cobre, sem pagamento de indenização às empresas mineiras (a não ser o de suas dívidas, que totalizavam cerca de US\$ 700 milhões), prejudicou importantes empresas norte-americanas. Ocorreu em seguida a estatização da ITT (finalizada em maio de 1972), empresa multinacional norte-americana responsável por 70% da Companhia de Telefones.

Após essas expropriações, Nixon passou a defender a causa do direito de propriedade, exigindo compensações. Assim, foram aprovadas duas emendas que determinavam que todas as instituições internacionais de crédito deveriam ter a presença de representantes norte-americanos, para vetar a concessão de empréstimos a nações que expropriassem empresas sem o pagamento de compensações. Foi suspenso o auxílio aos países que violassem o direito de propriedade das empresas norte-americanas. (Verdugo, 2003, p. 74). Segundo Nathaniel Davis, embaixador dos EUA em Santiago a partir de outubro de 1971, “os créditos multinacionais para o Chile foram bloqueados de forma indireta” (*Idem, ibidem*).

Tendo em vista essas ações de Allende, podemos perceber por que os norte-americanos preocupavam-se, mesmo após Brejnev declarar que não interessava à URSS financiar “outra Cuba”. No ano de 1970, foi elaborada por analistas norte-americanos uma Estimativa Nacional de Inteligência (ENI 1970), e, segundo Verdugo, os analistas dos EUA

*“Previram que a democracia chilena sobreviveria três anos no máximo, até 1973, e logo cairia no comunismo. [...] se as condições de vida dos chilenos melhorassem no primeiro triênio, Allende disporia de maioria no Congresso. Assim poderia impor um Estado socialista de tipo marxista, por via pacífica” (Idem, ibidem).*

A forma de evitar tal cenário seria boicotar Allende, impedindo que possuísse maioria no Parlamento. De acordo com arquivos tornados públicos da época, Nixon disse ao seu gabinete, apenas dois dias após a posse de Allende: “fazer todo o possível para arruinar Allende e derrubá-lo” (*Idem, ibidem*, p. 69). No dia 9 de novembro de 1970, Kissinger distribuiu o Memorando de Decisão n.º 93, assinado por ele, que tinha como tema a política para o Chile, classificado como *top secret*.

Pouco depois, Kissinger elaborou um relatório para Nixon, no qual eram definidos os cinco pontos da guerra “encoberta”: “1. ação política para dividir e debilitar a coalizão de Allende; 2. manter e ampliar contatos com militares chilenos; 3. oferecer apoio a grupos e partidos políticos opositores não-marxistas; 4. ajudar certos jornais e utilizar outros meios de comunicação no Chile, que pudessem criticar o governo de Allende; 5. utilizar meios de comunicação selecionados (na América Latina, Europa e outros lugares) para destacar a subversão do processo democrático por parte de Allende e a intervenção de Cuba e da URSS no Chile” (*Idem, ibidem*, p. 70, 71).

Apesar disso, o primeiro ano do mandato de Allende foi caracterizado por um programa de reativação da economia, o qual se baseava na utilização da capacidade ociosa para atender o aumento da demanda, induzida pelo aumento dos salários. Um dos resultados foi a redistribuição de renda. A inflação manteve-se controlada, e avançou-se na nacionalização das empresas da lista de monopólios, bem como na reforma agrária.

Tais avanços refletiram-se nas eleições municipais (ocorridas cinco meses após a posse), nas quais a Unidade Popular aumentou de 34% para 50,2% sua participação política. Contudo, ainda no fim de 1971 era possível perceber os primeiros sinais de crise. A burguesia, prejudicada pelo processo de nacionalização, parou de investir, e quando a capacidade ociosa foi reabsorvida os desequilíbrios tornaram-se visíveis. A produção passou a se dirigir ao mercado negro, por conta dos congelamentos de preço, causando desabastecimento principalmente dos bens de consumo popular.

As camadas médias, antes favoráveis ao governo devido ao aumento de seu poder aquisitivo, passaram a afastar-se dele. A oferta de produtos no mercado formal decresceu, causando descontentamento. A burguesia, depois de ter ficado na defensiva, retomava sua iniciativa, sabotando “o apoio ao governo, ao mesmo tempo em que aumentava seus rendimentos vendendo os produtos no mercado negro, desmoralizando o congelamento” (Sader, 1991, p. 57).

No fim de 1971 iniciou-se a segunda etapa do plano de desestabilização, com a oposição organizando as “marchas das panelas vazias”, nas quais mulheres batiam em panelas em sinal de protesto. Já os trabalhadores começaram a tomar as empresas que sabotavam a produção, principalmente as de bens de consumo popular. Tais empresas iam se agregando à lista do governo, que decretava sua intervenção, mas depois a Justiça ordenava a sua devolução aos proprietários. A crise aumentava.

A Democracia-Cristã detinha o controle do Parlamento (com Eduardo Frei presidente do Senado), e colocava-se como alternativa. O objetivo era isolar Allende, por meio da inviabilização da nacionalização das empresas e da constante denúncia de “ilegalidade” do governo. Com a situação do desabastecimento cada dia mais grave, o governo organizou Juntas de Abastecimento e Preços (JAP), pelas quais as famílias inscritas recebiam uma “cesta básica”, com preço tabelado. Essa situação pareceu um sinal ainda mais forte do rumo socialista que o país tomava.

O Informe Church reconheceu o apoio à mídia chilena contra Allende e constatou que, em 1971, a CIA iniciou um processo de monitoramento dos oficiais que poderiam auxiliar em um golpe, e enviava listas com os nomes dos possíveis “candidatos” a Washington. Em novembro do mesmo ano foi entregue a Kissinger um informe intitulado “Planificação preliminar para uma eventual ação militar contra o governo chileno”, o qual afirmava haver um plano de altos oficiais do Exército, Marinha e Carabineiros para derrubar Allende durante a primavera de 1972 (Verdugo, 2003, p. 96).

O Chile estava, assim, submerso em um clima tenso, com ações terroristas, bloqueios institucionais e a direita unida contra Allende, com desabastecimento e greves. A oposição que se iniciara no Congresso passara às ruas. Tais boicotes, aliados ao corte da ajuda das instituições financeiras internacionais, provocaram um resultado devastador. O auxílio bilateral dos EUA foi reduzido de US\$ 35 milhões, em 1969, para US\$ 1,5 milhão em 1971. Os créditos do Eximbank passaram de US\$ 234,6 milhões em 1967 para zero em 1971, além de ter relegado o país à mais baixa qualificação creditícia. Os empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que chegaram a US\$ 45,6 milhões em 1970, foram reduzidos para US\$ 2,1 milhões. E o Banco Mundial simplesmente não concedeu novos empréstimos durante o mandato de Allende. O Departamento de Estado analisou a possibilidade de expulsar o Chile da Organização dos Estados Americanos, como feito em 1962 em relação a Cuba (*Idem, ibidem*, p. 94). Os EUA cortaram os créditos comerciais, causando outro foco de instabilidade. Enquanto isso, cresceram a ajuda e o treinamento militar no Panamá às forças armadas chilenas, com conteúdo altamente anticomunista e anti-subversivo.

Além disso, o Movimento de Esquerda Revolucionária (MIR), que não integrou a aliança da UP, também estava contra o governo, clamando por uma revolução. Durante as eleições parlamentares de 1973, a direita tentaria sua última alternativa legal, por meio da conquista de dois terços dos votos necessários para a aprovação de um *impeachment*. Se tal estratégia funcionasse, Eduardo Frei se tornaria presidente (já que ocupava a presidência do Senado, o primeiro posto na sucessão presidencial), e a Democracia Cristã assumiria. Apesar da

crise, a esquerda obteve 44% dos votos, impossibilitando o golpe. Embora expressiva, tal votação demonstrou a minoria do governo diante de uma direita fortalecida e que já considerava a intervenção militar.

Na visão de Verdugo (2003, p. 90), “foi o aumento eleitoral da UP em março de 1973 [...] que acelerou os preparativos do golpe militar”. Os EUA também se preocuparam, fato evidente em informes da CIA e um cabograma do novo chefe da estação da Agência no Chile (Ray Warren), sob o título “Eleições legislativas *post-mortem*”:

*“a estação deve enfatizar a ampliação de contatos, conhecimentos e capacidades, para provocar uma das seguintes situações:*

*A. Um consenso entre os líderes militares (...) sobre a necessidade de atuar contra o regime (...) induzir a maior parte possível das Forças Armadas – ou sua totalidade – a tomar o poder e destituir o governo de Allende.*

*B. Uma relação segura e significativa da estação com um grupo sério de golpistas [...] outros centros de poder político (partidos, comunidade empresarial, meios de comunicação)(...). Dados os resultados eleitorais, a estação crê que se deve buscar formar um clima de incerteza política e de crise controlada, para estimular os militares a considerar seriamente uma intervenção” (Idem, ibidem, p. 92, 93).*

A oposição reunificou-se na linha de um golpe militar. O clima de insegurança predominava, e o Parlamento aprovou um voto de falta de legitimidade do governo, uma espécie de convite à intervenção das Forças Armadas, enquanto grupos paramilitares intensificavam sua ação. Paralelamente, o Congresso aprovou uma lei de controle de armas, por meio da qual as Forças Armadas podiam agir, visando o controle do território chileno. Também se intensificam as reuniões do Comitê 40 e o financiamento de grevistas que causavam um clima caótico.

Em 29 de junho de 1973, uma ala radical de oficiais lançou-se em uma tentativa precipitada de golpe, que ficou conhecida como “tanquetaço” (pois os tanques saíram às ruas, dirigindo-se à sede do governo). Os oficiais cercaram o Palácio de la Moneda, exigindo a renúncia de Allende. O presidente, contudo, pôde contar com seu ministro do Exército, general Carlos Prats, para neutralizar os golpistas. Prats foi uma peça-chave e era conhecido como um general constitucionalista, e, portanto, um obstáculo para o golpe. Um informe da CIA, de 7 de julho de 1973 afirmava que Prats deveria ser substituído por Manuel Torres, comandante da Quinta Divisão do Exército. Assim, os golpistas conseguiram substituir o general, que renunciou em 23 de agosto, em meio a diversos escândalos. Allende nomeou Augusto Pinochet, então comandante-em-chefe do Exército, para a função de ministro militar, a fim de estabelecer melhor diálogo com as Forças Armadas. De acordo com Verdugo (*Idem, ibidem*, p. 102), “não havia qualquer dado nos arquivos da inteligência chilena que fizesse desconfiar do seu profissionalismo e apego às leis.”

Em 21 de agosto de 1973, outra remessa de US\$ 1 milhão foi aprovada pelo Comitê 40 para as ações encobertas da CIA, apesar dos relatórios do ENI de 1971 a 1973 contestarem o alarde em relação a Allende. Os relatórios destacavam o seu comprometimento com a regra constitucional, seu perfil não-



confrontacionista com Washington e o distanciamento do governo frente o radicalismo cubano e a intervenção militar soviética. Porém, o Executivo não compartilhava desta visão.

## 5. O golpe

No dia 8 de setembro de 1973, foi enviado à CIA, via Santiago, informe que discorria sobre as programações do golpe para o dia 10 de setembro, às 8h30, contando com o apoio de todos os setores das Forças Armadas:

Os *marines* norte-americanos já haviam se posicionado em Valparaíso, de forma a poder prestar apoio logístico se necessário. Nathaniel Davis, então embaixador norte-americano em Santiago, reuniu-se em 8 de setembro com Kissinger e afirmou que este lhe recebeu com a frase: “bem, o golpe no Chile já está em marcha!”, dando-lhe também instruções a respeito do *coup d’Etat*, que fora transferido para o dia 11 (Davis *apud* Verdugo, 2003, p. 108).

Paralelamente, Allende preparava a convocação de um plebiscito para esse dia, no qual a população provavelmente exigiria sua retirada da presidência. Prats afirma, em suas memórias, que era contra o plebiscito, e advertiu o presidente que ele deveria se preocupar com um possível golpe. Prats propôs a Allende que deixasse o país na segunda-feira (10 de setembro), permanecendo um ano fora, com permissão do Congresso. Allende, entretanto, discordou, e confiava na lealdade de alguns generais, especialmente Leigh e Pinochet.

No dia 9, Allende ordenou a Pinochet que elaborasse um plano de emergência em caso de golpe, sem saber que o general estava auxiliando na sua preparação. Um erro de visão de Allende fez com que consultasse Pinochet a respeito de seu discurso para o plebiscito na manhã de terça. O golpe, então, foi transferido para as 6 horas daquele dia. (Verdugo, 2003, p. 112). No dia 10, uma mensagem da CIA chegou à embaixada dos EUA em Santiago e dizia “Uma tentativa de golpe se dará em 11 de setembro” (*Idem, ibidem*, p. 114).

Na manhã de 10 de setembro, Allende recebeu duas notícias: a de que o Partido Comunista declarara o “perigo iminente de um golpe militar”; e que haviam saído, de Los Andes, dois caminhões com tropas rumo a Santiago. Allende, contudo, concentrou sua atenção no fato de a Marinha ter zarpado de Valparaíso para participar da Operação Unitas com os EUA. O presidente considerara essa notícia boa, pois demonstrava que, se houvesse um golpe, não seria com a totalidade das Forças Armadas, já que não havia relacionado os EUA ao mesmo. À noite, o porta-aviões chileno Esmeralda, que havia deixado Valparaíso para participar de uma manobra com navios norte-americanos, subitamente retornou ao seu porto, e a partir desse momento os planos golpistas foram postos em prática. Na manhã do dia 11, o almirante Merino colocou as tropas da Marinha nas ruas de Valparaíso, enquanto tropas do Exército, do regimento Maipo, saíam do quartel portenho.

Às 6 horas soou o toque militar nos alto-falantes dos barcos da Esquadra. Allende ordenou a interdição da estrada para Santiago, bem como o envio de tropas por parte do Exército, já que acreditava que este lhe permanecia leal. O presidente falou por duas vezes ao rádio, quando foi interrompido por um



telefonema do ajudante-de-ordens da Força Aérea, que trazia uma mensagem do general Van Schowen, oferecendo-lhe um avião para que abandonasse o país junto de sua família. Allende, no entanto, decidiu permanecer no palácio.

Às 8:42 houve a primeira proclamação militar por rádio, assinada pelo general Pinochet (Exército), general Leigh (Força Aérea), os comandantes-em-chefe, almirante Merino (Marinha) e general Mendonza (Carabineros). Nessa mensagem o comandante Roberto Guillard dizia: “Tendo em conta a gravíssima crise social e moral que o país atravessa [...] o senhor presidente da República deve proceder à imediata entrega de seu alto cargo às Forças Armadas e aos Carabineros do Chile”. Como resposta, Allende transmitiu sua terceira e antepenúltima mensagem, recusando-se a entregar o poder. Já era possível ouvir ruídos de helicópteros e aviões sobrevoando o palácio. Depois, às 9h15, consciente da gravidade da situação, Allende proferiu sua última mensagem:

“[...] quero que aproveitem a lição. O capitalismo estrangeiro, o imperialismo, unidos à reação, criou o clima para que as Forças Armadas rompessem a tradição que lhes ensinara Schneider (...) defendendo seus proveitos e privilégios [...] Viva o Chile! Viva o povo! Viva os trabalhadores! Estas são minhas últimas palavras e tenho a certeza de que meu sacrifício não será em vão” (Allende *apud* Verdugo, 2003, p. 132, 133).

Logo depois, uma proclamação militar demandava a rendição imediata do presidente e anunciava o bombardeio do La Moneda para as 11 horas. A partir de então deu-se início uma dramática invasão. Allende armou-se de um fuzil soviético, presente de Fidel Castro, e um capacete dos operários mineiros para resistir. Às 11h52, a primeira bomba caiu sobre o La Moneda. Quando Allende percebeu que sua resistência seria em vão, negociou um cessar fogo e organizou uma fila para as pessoas que estavam presentes no palácio entregarem-se. Logo depois, suicidou-se com a arma. De acordo com Sader (1991, p. 66):

“O golpe militar pôde triunfar em pouco tempo, dado também o despreparo em que se encontrava o povo chileno e suas organizações para enfrentar uma situação para a qual o governo de Allende e os partidos da coalizão dominante (...) não o haviam preparado. Apenas (...) o MIR (...) denunciava sistematicamente a aproximação do golpe (...)”

Naquela manhã o Chile presenciou a ruptura de sua democracia, que perdurava desde 1938. Uma das primeiras providências de Pinochet no governo, rapidamente reconhecido pelos EUA, foi proscrever o Partido Comunista e prender seus dirigentes. O país dava agora espaço para uma ditadura repressora que duraria 17 anos e faria milhares de vítimas, mortas ou “desaparecidas”, sob o governo do general Augusto Pinochet.

Em 1974, o ex-ministro do Exército, general Carlos Prats, um dos únicos que se manteve fiel à Allende, foi assassinado no exílio em Buenos Aires. No fim do mesmo ano, o então presidente norte-americano Ford reconheceu as ações encobertas no Chile, mas foi apenas em 1999 que o então presidente Bill Clinton ordenou a abertura dos arquivos secretos, entretanto sem conseguir tornar todos públicos. Por fim, em 2000, a Casa Branca declarou que suas ações “agravaram a polarização política e afetaram a longa tradição chilena de eleições democráticas, a ordem constitucional e o império da lei” (Verdugo, 2003, p. 144), lançando um pouco de luz neste conturbado episódio da história.

## Referências bibliográficas

- BANDEIRA, M. *Estado nacional e política internacional na América Latina – o continente nas relações Argentina-Brasil (1930/1992)*. São Paulo: Ed. Ensaio, 1993.
- BETHELL, L.; ROXBOROUGH, I. *A América Latina entre a segunda guerra mundial e a guerra fria*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1996.
- CERVO, AL.; BUENO, C. *A política externa brasileira: 1822- 1985*. São Paulo: Ed. Ática, 1986.
- FURTADO, C. *Os ares do mundo*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1991.
- GARCÉS, J.E. *Allende e as armas da política*. São Paulo: Ed. Página Aberta, 1993.
- HITCHENS, C. *O julgamento de Kissinger*. São Paulo: Ed. Boitempo Editorial, 2002.
- HOBSBAWM, E. *A era dos extremos – o breve século XX: 1914-1991*. 2 ed. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 1995.
- HUDSON, R.A. *Chile, a country study*. Washington: Library of Congress, 1994.
- MIYAMOTO, S.; GONÇALVES, W.S. *A política externa brasileira e o regime militar: 1964-1984*. São Paulo: IFCH/Unicamp, 1991, n.º 38.
- PECEQUILO, C.S. *A política externa dos EUA: continuidade ou mudança?*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.
- ROUQUIÉ, A. *O estado militar na América Latina*. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega, 1984.
- SADER, E. *Chile (1818-1990): da independência à redemocratização*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1991.
- TAVARES, F. *O dia em que Getúlio matou Allende e outras novelas do poder*. 4 ed. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2004.
- TELO, A.J. *Do Tratado de Tordesilhas à Guerra Fria – reflexões sobre o sistema mundial*. Blumenau: Ed. da Furb, 1996.
- THE NATIONAL SECURITY ARCHIVE. *Chile and The United States*. Declassified Documents relating to the Military Coup, 1970-1976. Disponível em: <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB8/nsaebb8.htm>>. Acesso em: 25 de maio de 2005.
- VERDUGO, P. *Chile, 1973: Como os EUA derrubaram Allende*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2003.
- VIZENTINI, P.G.F. *Da Guerra Fria à crise (1945-1990): as relações internacionais contemporâneas*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1990.

# Renda econômica e vantagem competitiva sob a perspectiva da visão da firma baseada nos seus recursos

Patrícia Lopes Fonseca\*

**Resumo:** O artigo resume monografia na qual inicialmente foi realizada uma revisão do conceito de renda econômica conforme proposto pelos principais autores que abordaram o tema. A partir dessa revisão, buscou-se associar a teoria da renda com a da vantagem competitiva sustentável, intimamente ligada à idéia de recursos intangíveis, sob a perspectiva da Resource-Based View (RBV) – visão da firma baseada nos seus recursos. Por fim, alguns métodos de mensuração de renda econômica são abordados.

**Palavras-Chave:** renda econômica, vantagem competitiva sustentável, visão da firma baseada nos seus recursos.

## Introdução

O estudo da vantagem competitiva mostra-se de importância vital no debate sobre a inserção das nações no comércio internacional, principalmente no caso de países de industrialização tardia, que precisam promover o crescimento econômico favorecendo a projeção de suas empresas no cenário internacional.

Neste artigo, a vantagem competitiva é apresentada sob a perspectiva da *Resource-based view of the firm* (RBV), ou visão da firma baseada nos seus recursos, corrente de pensamento contemporânea, formulada por Penrose (1980), que oferece uma reflexão diferente da corrente clássica a respeito da firma, ou seja, uma visão estratégica voltada para dentro da organização nos seus limites, a fim de entender as potencialidades e desenvolver as vantagens competitivas baseadas na heterogeneidade das empresas e de seus recursos produtivos.

Nesse contexto, procuramos investigar como o conceito de renda econômica e a possibilidade de obtê-la por meio desses recursos produtivos pode ser abordado em conjunto com o tema da vantagem competitiva.

Assim, este artigo trata de esclarecer a inter-relação entre renda econômica e vantagem competitiva, o que é feito em quatro seções. A primeira cuida de expor o conceito de renda econômica sob o ponto de vista de autores importantes. A segunda estabelece o elo entre a renda econômica e a vantagem competitiva sob a perspectiva da RBV. A terceira seção aponta algumas ferramentas indicadas pela

\* Patrícia Lopes Fonseca é graduada em Economia pela Fundação Armando Alvares Penteado (FAAP). Este artigo tem como base sua monografia de conclusão de curso, desenvolvida sob orientação do professor Leonardo Fernando Cruz Basso e selecionada para publicação na forma de um resumo.

literatura de mensuração de renda econômica. A seção de conclusão retoma as teses-chaves de autores citados ao longo do artigo, e acrescenta algumas observações sob uma perspectiva crítica.

## 1. O conceito de renda econômica

David Ricardo foi pioneiro no estudo da renda econômica e conceituou-a como a “porção do produto da terra paga ao seu proprietário pelo uso das forças originais e indestrutíveis do solo” (1996, p.49).

Para melhor entendimento, Ricardo afirmava que os produtores das melhores terras, que ao longo da evolução da agricultura tornar-se-iam mais escassas, tinham vantagem sobre os produtores que cultivavam terras menos produtivas. Essa vantagem se manifestava na forma de uma produção excedente, que seria transferida aos proprietários da terra na forma de “*rent of the land*”, ou renda da terra. Essa transferência seria uma forma de pagamento pelo direito de utilização das forças originais do solo.

Em seguida, Marshall (1893), em seu artigo *On rent*, estendeu esse conceito de excedente para além das fronteiras agrárias, dizendo ser aplicável a qualquer ato de troca de mercadoria regida pela lei da oferta e demanda. Toda e qualquer mercadoria, por um período maior ou menor no tempo, tem sua oferta limitada pelas circunstâncias.

Marx (1946), por sua vez, apontou duas principais variáveis de influência na existência da renda econômica: (1) a utilização da força da natureza, que existe por si, não depende de trabalho para sua criação e é passível de ser monopolizada; (2) a possibilidade de diminuir os custos de produção com o emprego de mais capital (inversão de capital em níveis superiores se comparados ao da inversão média feita na produção da sociedade). Em relação ao efeito do emprego de mais capital, Marx conclui que a ação desse capital sobre a produtividade tende a se anular no longo prazo, visto que a competência entre os capitais tende a se igualar ao longo do tempo, o que não ocorre com as forças da natureza inseparáveis do solo capazes de atribuir produtividade natural ao trabalho.

Seja por influência de uma variável ou de outra, o produtor mais eficiente tem o custo individual menor que o custo médio da produção da sociedade. Dado que o preço de mercado é regulado pela unidade marginal produzida em condições de menor produtividade, o produtor obtém um excedente, ou renda econômica, proveniente da diferença entre o custo individual e o custo médio de mercado.

Além dessa diferença entre o custo individual e o custo médio da produção da sociedade, denominada renda econômica, Marx aponta a existência de um descolamento do custo da produção individual e do seu valor comercial, fenômeno este dirigido pela composição orgânica do capital produtivo: quanto maior a participação do capital variável frente ao capital constante, maior será o preço ou o valor comercial da produção, pois emprega mais trabalho, passível de gerar um montante maior de mais-valia, e, portanto, um lucro maior que o lucro extraído do capital médio da sociedade.

Marx também faz referência à renda absoluta, tese que não invalida a primeira, mas interfere no caso específico da renda diferencial – a produção da unidade marginal, que não seria capaz de auferir renda econômica: segundo a tese da renda absoluta, toda e qualquer terra ou recurso produtivo tem a capacidade de produzir renda. O contrário seria absolutamente paradoxal ao modo de produção capitalista.

Assim sendo, a propriedade do recurso produtivo tem a função de trava para os investimentos: os donos dos recursos somente os colocam à disposição do processo produtivo se esperam auferir algum lucro deste emprego.

*“El hecho de que el arrendatário pueda valorizar su capital, sacándole la ganancia corriente, a condición de no pagar renta, no es ninguna razón para que el terrateniente ceda su tierra a aquél de un modo desinteresado y se sientalo bastante filántropo para implantar el crédito gratuito a favor de este colega. Semejante supuesto entraña, en realidad, la eliminación de la propiedad territorial, la supresión de la propiedad privada sobre el suelo, cuya existencia representa precisamente una traba para la inversión de capital e para la libre valorización del mismo sobre la tierra...”* (Marx, 1946, p. 696)

Percebe-se que o fio condutor ao longo da evolução histórica do conceito de renda entre os vários autores tem sido a questão da escassez dos recursos envolvidos, seja terra ou não: o monopólio de algum recurso natural especial escasso pode tornar mais eficiente uma produção; o emprego de um maior volume de capital (que também é escasso) pode alterar os padrões da produtividade natural.

Penrose (1980) insere uma teoria inovadora que serviu como base de uma nova corrente de pensamento sobre a administração estratégica e a teoria da firma, a *Resource-Based View of the Firm* (RBV). Trata-se de um novo conceito de firma, diferente do pregado pela escola da organização industrial, que, como bem conceitua a autora: *“... is more than an administrative unit; it is also a collection of productive resources...”*. O conceito de recurso produtivo a que Penrose se refere abrange inclusive recursos intangíveis: o conhecimento das pessoas envolvidas no processo produtivo, habilidades gerenciais diferenciadas, cultura organizacional e tudo o mais que possa contribuir para o processo produtivo. Nesse conceito mais abrangente de indústria e recurso produtivo, a importância da escassez e seu impacto na relação de oferta e demanda toma proporções maiores.

Esse é o ponto central da discussão da renda econômica no contexto contemporâneo: a heterogeneidade das firmas em função das diferenças entre os recursos produtivos que cada uma delas possui, deixando em xeque o paradigma clássico de competição perfeita e abrindo espaço para o maior interesse de pesquisadores na estrutura de mercado competitivo imperfeito.

Essa estrutura de mercado mostra-se mais adequada à economia real, ao tempo atual, onde monopólios e oligopólios são configurações mais frequentes no capitalismo contemporâneo e sua existência no longo prazo é garantida por meio de barreiras a novos entrantes (Pindyck e Rubinfeld, 1994).

Nesse passo, a corrente da RBV toma espaço como uma alternativa de análise interessante e um modelo que pode oferecer respostas a questões hoje incompreendidas, pois reconhece a importância da heterogeneidade dos recursos e das organizações, apontando como fonte da vantagem competitiva o entendimento e aproveitamento dessas diferenças, que se traduzem em renda econômica.

A base teórica dessa nova corrente de pensamento surgiu com a publicação por Penrose da obra *The theory of the growth of the firm*. São três as principais contribuições de Penrose que permeiam as bases conceituais da RBV: 1) a firma é vista como uma coleção de recursos produtivos cuja disposição entre usos diversos ao longo do tempo é determinada por uma decisão administrativa; 2) a competitividade entre as empresas é baseada na heterogeneidade dos seus recursos; 3) o conceito de recurso produtivo é aplicado inclusive aos recursos intangíveis, como por exemplo, habilidades gerenciais (Penrose, 1980).

Barney (1994) enriquece o arcabouço teórico da escola de pensamento da RBV ao desenvolver um modelo de análise denominado VRIO – Value, Rarity, Imitability and Organization –, que consiste na identificação de quatro atributos essenciais aos recursos produtivos que, existindo simultaneamente, possibilitam a geração de renda econômica.

Conforme esse autor, *value* refere-se à capacidade que o recurso produtivo transfere à firma de explorar os riscos e oportunidades do mercado. Se o recurso produtivo utilizado oferece mecanismos para explorar oportunidades ou neutralizar riscos, esse recurso será um ponto forte. Se o contrário ocorre, será classificado como um ponto fraco (*weaknesses*). A seguir, um trecho da obra de Barney para aclarar a idéia exposta: “... *a firm resources and capabilities are valuable if, and only if, they reduce a firm’s net costs or increase its revenues compared to what would have been the case if this firm did not possess those resources*” (Barney, 1994, p. 160).

É importante ressaltar que o posicionamento do recurso na questão de *value* pode mudar constantemente em função da alteração das preferências do consumidor, estrutura da indústria, tecnologia e uma infinidade de outras variáveis que podem afetar o setor em questão ou o mercado como um todo.

Outro atributo importante que deve ser verificado simultaneamente à questão de *value* é a raridade do recurso (*rarity*). Se uma infinidade de outros competidores possui o recurso em questão, as firmas estarão em posição de paridade competitiva, garantindo dessa forma sua sobrevivência no mercado, e nenhuma renda econômica será verificada. Por outro lado, um recurso raro, de difícil obtenção, será fonte de renda econômica e, portanto, de vantagem frente a seu competidor.

A dificuldade em se imitar um recurso (*imitability*), a impossibilidade de se duplicar ou substituir um recurso produtivo é a garantia de renda econômica e, portanto, de vantagem sobre a concorrência no longo prazo – mantida a hipótese de que nenhuma mudança estrutural acontecerá no mercado.

A premissa da impossibilidade de imitação do recurso produtivo é verificada quando os custos envolvidos na duplicação ou na criação de substitutos não compensam os esforços dos competidores. Logo, trata-se de recursos com alguma complexidade, normalmente obtidos com a interação de uma gama infinita de variáveis, chegando ao resultado da criação de um recurso intangível, baseado em processos, conhecimentos e clima organizacional (Barney, 1994).

O entendimento desse processo de obtenção do recurso de valor é complexo, dependendo de fatores históricos que não têm uma relação linear e limitam as possibilidades de imitação do recurso produtivo.



Como fatores que impossibilitam a imitação do recurso, Barney (1994) aponta a complexidade social, a ambigüidade causal (o entendimento da seqüência dos acontecimentos e o efeito de uma variável sobre a outra) e condições históricas únicas do processo de criação do recurso produtivo.

Todos esses requisitos – *value*, *rarity* e *imitability* – devem ser identificados simultaneamente no recurso produtivo para existir a possibilidade de obtenção de renda econômica, mas não garantem que isso efetivamente aconteça. Um último fator deve ser analisado: a capacidade da firma em explorar essas potencialidades. A firma deve estar preparada estruturalmente para identificar e explorar os seus recursos de valor (*organization*); os recursos que a diferenciam de seus competidores e lhe garantem renda econômica. Na literatura esse tipo de recurso é denominado *core competence* (Prahalad e Hammel, 1990).

Assim sendo, todo e qualquer recurso produtivo pode gerar renda econômica, e essa renda pode ser calculada, segundo Barney (1994), por meio da diferença entre o ganho com o ativo produtivo em utilização e a alternativa imediatamente posterior em termos de rentabilidade.

*“Owners of productive assets will make those assets available to an organization only if they are satisfied with the income they are receiving – and in particular, if the total income they are receiving (adjusted to risk) is at least as large as the income they could expect from any reasonable alternative.”* (Barney, 1994, p. 152)

Fica claro que, para o autor, assim como para Ricardo e Marshall, que a escassez do recurso produtivo é característica *sine qua non* para a existência da renda econômica. Uma organização que saiba trabalhar suas potencialidades e tenha eficiência organizacional terá sucesso se possuir algo único que seu concorrente não possa imitar e seus consumidores desejem obter.

Besanko, contemporâneo de Barney, por sua vez conceitua renda econômica como lucro econômico, que surge da criação de valor em níveis maiores que seus concorrentes – condição necessária para que a firma tenha uma vantagem sobre outros competidores (Besanko *et al*, 1990).

A criação de valor a que Besanko se refere está relacionada à disposição do consumidor de pagar um preço de mercado superior ao valor sacrificado para produzir uma mercadoria qualquer. O consumidor tomará sua decisão com base nos benefícios que a mercadoria lhe proporcionará e não no custo incorrido para sua fabricação.

Portanto, o valor criado aparece nas duas frentes: por um lado existirá um excedente da firma na forma de lucro se o preço de mercado é superior ao seu custo de produção; por outro, existirá um excedente do consumidor se o benefício percebido é superior ao preço de mercado. A soma dessas duas frentes resultará no total do valor criado (Besanko *et al*, 1999).

A geração de renda econômica é consequência do processo descrito acima; depende da criação de valor em montantes superiores aos dos concorrentes. Isso pode ser feito de duas maneiras: **1)** a firma pode configurar sua cadeia produtiva (combinação de recursos) diferente de seu concorrente, ou **2)** pode essencialmente ter a mesma configuração produtiva com atividades mais eficientes.

Do mesmo modo que Barney, Besanko também expressa sua preocupação com a impossibilidade de se imitar um recurso produtivo, mas existe uma diferença tênue

entre estes autores: para Besanko, o conceito de renda econômica se assemelha ao conceito de custo de oportunidade, ou seja, numa escala do mais eficiente para o menos eficiente, o último colocado (menos eficiente) não extrai renda econômica de seus investimentos, ao passo que Barney afirma em sua obra que todo e qualquer recurso produtivo é capaz de auferir renda e o fará enquanto estiver à disposição para o processo produtivo. A renda econômica é o motivo da disponibilidade desse recurso. Se os detentores desses recursos não acreditassem na possibilidade de obter lucros acima da média do mercado, não teriam motivos para ceder aos produtores seus recursos. O ponto de vista de Barney assemelha-se à tese de renda absoluta de Marx (1946), pois para esses dois autores todo e qualquer ativo produtivo é capaz de gerar renda.

Segundo Schoemaker (1982), as firmas deliberadamente criam instabilidade (*strategy of complexification*), por meio da inovação contínua com produtos e serviços diferenciados. Essa diferenciação é um obstáculo para o mercado perfeitamente eficiente, dificultando a realização do consumo racional; neste passo, quanto maior a dificuldade em realizar o consumo racional, maior é a potencialidade de obtenção de renda econômica.

Após essa incursão pela evolução histórica do conceito de renda econômica, percebem-se, portanto, algumas divergências entre os autores, mesmo dentro da corrente de pensamento da RBV. O próximo passo é entender a relação existente entre a renda econômica, vantagem competitiva sustentável e a importância desse tema para as empresas.

## 2. A vantagem competitiva na perspectiva da RBV

Os primórdios da teoria da vantagem competitiva estão ligados à teoria do comércio internacional, sob o nome de teoria das vantagens comparativas. Segundo essa tese, todas as nações têm tecnologia equivalente, mas diferem na disponibilidade dos fatores de produção (Grassi, 1997). Essa visão padece de um caráter essencialmente estático. A vantagem competitiva, como é entendida hoje, é um fenômeno verificável *ex post*, resultado de uma série de ações *ex ante*. A vantagem competitiva depende da adoção de uma estratégia adequada no passado, que ao longo do tempo resulta em acúmulo de capacitações que traz eficiência e bom desempenho no mercado, fato este verificado no fim do processo (Grassi, 1997).

Como se pode averiguar, vantagem competitiva não é uma variável com comportamento estático, mas sim dinâmico. Percebe-se que há uma evolução ao longo do tempo. As vantagens são históricas e suplantáveis por outras a qualquer instante sob o efeito de inovações tecnológicas (Possas, 1987). Schumpeter (1982) foi o primeiro a expressar bem essa idéia em sua tese da “destruição criadora”, onde a constante inovação e superação tecnológica criam novos recursos e novas combinações eliminando os moldes antigos, podendo transformar uma vantagem em uma “desvantagem competitiva”.

Mais uma vez o preceito clássico é questionado: o paradigma mecanicista e estático dos acontecimentos mostra-se um modelo incapaz de fornecer uma visão adequada de uma questão crucial para a empresa moderna – a vantagem competitiva.

O caminho para a vantagem competitiva está dentro da organização e depende da adoção de estratégias competitivas que são limitadas pelos recursos produtivos que a firma possui, habilidades organizacionais, pelo tempo e pelas transformações estruturais do mercado.

Essa visão, já abordada na seção anterior, é a adotada pela RBV, que sob uma perspectiva mais ampla pode ser alocada dentro do chamado pensamento estratégico. Aliás, a RBV deve receber os créditos pela recuperação, nos últimos anos, do prestígio do gerenciamento estratégico, perdido no fim dos anos 70 e início dos anos 80 (Mendonça, 2004). A RBV voltou sua atenção para o interior da firma para compreender por que as empresas são diferentes, e como sustentam sua vantagem competitiva via utilização dos recursos produtivos.

Muito se fala sobre como definir vantagem competitiva, e no arcabouço teórico da RBV pode-se concluir essa busca: vantagem competitiva é a existência de renda econômica. Portanto, a sobrevivência das firmas está assentada nas diferenças (Porter e Montgomery, 1998), e será sustentável se a vantagem competitiva baseada na diferença continuar a existir após o término dos esforços para sua ampliação (Lipman e Rumelt *apud* Mendonça, 2004). A impossibilidade de se imitar o recurso produtivo é chave para a geração de renda econômica, e, conseqüentemente, de vantagem competitiva.

Nesse ponto cabe retomar alguns pontos importantes: Penrose (1980) estende o conceito de recurso produtivo aos recursos intangíveis; Barney (1994) classifica os ativos produtivos em ativos de capital humano, financeiro, físico e organizacional –incluindo aí habilidades, processos organizacionais, informação e conhecimento.

É interessante salientar que o conceito de recurso produtivo, que agora abarca inclusive os recursos intangíveis, dá um peso importante aos recursos baseados na informação e no conhecimento – recursos que residem no ser humano e estão classificados no grupo de custos variáveis, o que, segundo Marx, torna possível o valor comercial da produção se posicionar acima do preço ou custo da produção.

A atenção se volta à tese da renda absoluta de Marx (1946) com a afirmação de que o valor da terra (ou do produto) poderá ser superior ao seu preço. Isso acontecerá se a composição orgânica do capital produtivo for baixa, ou seja, se a parte constituída pelo capital variável for proporcionalmente maior em relação ao capital constante, sempre em comparação com a composição orgânica média do capital da sociedade. O que parece bastante factível frente ao conceito estendido de recurso produtivo.

É importante acrescentar ao estudo a distinção entre recurso produtivo e competência, também encontrada na literatura: segundo Makadok *apud* Mendonça (2004) e Grant, Amit e Schoemaker *apud* Mendonça (2004), recurso é um ativo observável não necessariamente tangível, que pode ser comercializado; o contrário de competência, que não é observável e se refere à capacidade da empresa de empregar os recursos e combiná-los usando processos organizacionais.

Competências são desenvolvidas com o aprendizado coletivo da organização. Essencialmente, dizem respeito à capacidade de coordenar as diversas habilidades de produção e integrar múltiplas correntes tecnológicas (Prahalad e Hamel, 1990).

As competências, portanto, são a principal fonte de vantagem competitiva (Grant *apud* Mendonça, 2004) e de renda econômica. Tese essa que se ajusta à questão da composição orgânica do capital proposta por Marx (1946) na fixação de um valor comercial superior a preço de mercado gerando renda absoluta.

Até aqui foi esclarecido o conceito de renda econômica e identificados os principais pontos que distinguem as visões de vários autores. Também foi estabelecido o elo existente entre a renda econômica e a vantagem competitiva, bem como indicada a importância do recurso intangível. Mais especificamente o conhecimento humano para o processo de obtenção de renda econômica e, portanto, de vantagem competitiva.

Para concluir, abordamos alguns métodos de mensuração da renda econômica, com o objetivo de destacar o caráter objetivo do tema. Ou seja, para aproximar a pesquisa do cotidiano da empresa moderna ao apontar métodos e ferramentas que possam auxiliar na tomada de decisões rumo à vantagem competitiva sustentável.

### 3. Medidas de desempenho da firma

Retomando a afirmação de Barney (1994), os donos dos ativos produtivos somente os deixarão à disposição das firmas se o retorno que eles esperam receber for tão alto quanto as suas expectativas. Assim a análise exige uma comparação do valor criado pela firma com a utilização dos ativos produtivos e as expectativas dos donos dos recursos em relação aos retornos que as firmas podem gerar – a relação entre o valor esperado e o valor obtido.

Essa análise resultará em três classificações: as firmas poderão ter desempenho normal, abaixo do normal e acima do normal. A diferença positiva é denominada renda econômica (Barney, 1994).

Barney (1994) aponta algumas técnicas para medir a performance da firma:

(1) Pode-se inferir que uma firma tem retorno normal se ela sobrevive no mercado por um prazo extenso. Essa análise é de fácil utilização, mas pode induzir a falsas conclusões: a definição da extinção de uma firma no contexto atual pode não ser uma tarefa muito fácil, pois firmas podem ser adquiridas por outras e seus recursos produtivos são simplesmente transferidos, o que significa que essencialmente a firma e seu modo de produção ainda existem e são rentáveis.

(2) As medidas simples de contabilidade são as mais populares para mostrar o desempenho histórico da firma. As mais comuns são a taxa de lucratividade, que relaciona lucro e os ativos da firma; a taxa de liquidez, que é a capacidade da firma em cumprir suas obrigações de curto prazo; medida de alavancagem da firma, que é a capacidade de endividamento; e a taxa de atividade da firma, que nada mais é do que a velocidade com que acontece a reciclagem dos recebimentos e pagamentos da firma.

Essas medidas de desempenho têm suas limitações. Entre elas, a questão da influência dos interesses dos gerentes e acionistas na escolha dos índices de desempenho, o que pode enviesar a análise do resultado da firma. Além disso, há a impossibilidade de captar o efeito dos recursos intangíveis e das habilidades diferenciais da firma, essenciais na obtenção da renda econômica e da vantagem competitiva.

(3) Por fim, uma análise mais sofisticada do desempenho da firma leva a medidas de contabilidade ajustadas. Essa análise exige uma estimativa do desempenho esperado da firma (expectativa de desempenho dos donos dos recursos) e seu desempenho efetivo. O desempenho esperado está relacionado ao custo do capital que a firma utiliza para financiar as suas atividades.

Nos mercados eficientes o desempenho esperado, ou seja, o retorno sobre o capital investido que os investidores esperam ter, se relaciona ao custo do capital. A firma que atualmente gera retornos acima do custo de capital continuará atraindo investidores; os donos dos recursos produtivos vão continuar cedendo os seus recursos para utilização da firma no processo produtivo.

A mensuração do retorno obtido é possível por meio do cálculo do *Return on Invested Capital* (ROIC), ou Retorno Sobre o Capital Investido, que é relação entre duas variáveis: a) o lucro após o imposto de renda; b) o capital investido que deve ser calculado levando-se em consideração o total do ativo (desconsiderando o montante de depreciação) e o passivo (tanto o circulante como o de curto e longo prazo).

O retorno calculado deve ser comparado com o custo do capital, que pode ser mensurado por meio do *Weighted Average Cost of Capital* (WACC), ou Média Ponderada do Custo de Capital. O cálculo do WACC exige uma discriminação detalhada de todas as remunerações pagas aos ativos produtivos utilizados pela firma (sejam eles tangíveis ou não), de modo a chegar a um resultado de uma remuneração média, uma ponderação pela participação do custo daquele ativo no processo produtivo.

Se o retorno sobre o investimento (ROIC) é maior que a média ponderada do custo do capital (WACC), a firma gera retornos acima do esperado, e, portanto, gera renda econômica; se ROIC é igual a WACC, a firma tem exatamente o retorno esperado, não há renda econômica; e por fim, se ROIC é menor que WACC, a firma tem retorno abaixo do esperado e no médio e longo prazo não atrairá mais investidores.

Em síntese, a finalidade de uma firma é criar valor, gerar renda econômica para os acionistas e investidores (Black, Wright, Davis *apud* Mendonça, 2004). Como confirma o trecho a seguir: “*Em uma economia de mercado que reconhece os direitos de propriedade privada, a única responsabilidade social do negócio é criar valor ao acionista e fazê-lo legalmente e com integridade*” (Rapaport *apud* Mendonça, 2004, p.40).

#### 4. Conclusão

Nossa revisão de conceito de renda econômica, que se estendeu às formas de medi-la, levou à conclusão de que ainda não existe um consenso dentro da RBV a respeito do que é a renda econômica.

As obras dos principais autores, a dizer Besanko e Barney, apontam conceitos diferentes para renda econômica: enquanto Besanko busca sua base teórica na tese Ricardiana de renda, a tese proposta por Barney se aproxima à proposta por Marx na forma de renda absoluta.

Besanko utiliza-se da idéia de custo de oportunidade para definir renda econômica: a diferença entre o investimento mais rentável e o imediatamente inferior em termos de rentabilidade, retomando, dessa forma, a tese de Ricardo a respeito da renda diferencial, ensejando a exclusão da possibilidade de detenção de renda econômica pelos ativos de pior rentabilidade.

Barney, pelo contrário, afirma que renda econômica é o montante de rentabilidade que excede o valor mínimo necessário para induzir um proprietário de algum recurso a deixá-lo à disposição da firma para o processo produtivo. Subentende-se, portanto, que todo e qualquer ativo produtivo gera renda; se essa afirmativa não fosse verdadeira o ativo não estaria inserido na produção. A tese de Barney, coincidência ou não, se aproxima da tese de Marx sobre a renda absoluta.

Essa distinção tem impacto significativo na discussão da vantagem competitiva: a renda econômica é a essência da vantagem competitiva e isso interfere nas ferramentas em uso e que ainda serão desenvolvidas para mensuração da renda econômica, que servem de suporte para a tomada de decisão das empresas a respeito de seu posicionamento estratégico em um cenário competitivo cada vez mais agressivo e dinâmico.

Vale ressaltar o importante papel da RBV com a inserção no debate da vantagem competitiva da idéia de recursos intangíveis, como habilidades gerenciais diferenciadas, conhecimento e cultura organizacional no contexto contemporâneo de pós-terceira revolução industrial, resultando na era, que desponta aos olhos dessa geração, absolutamente fundamentada na informação e na capacidade do homem de inovar e superar as barreiras impostas à produção mais eficiente e sustentável no longo prazo.

Ignorar a contribuição do recurso humano, de sua criatividade e capacidade de inovar significaria romper com a realidade gritante da criação de valor além do recurso material palpável. Por isso, a discussão a respeito de recursos e competências essenciais para a obtenção e manutenção da vantagem competitiva não poderia estar mais sintonizada com a realidade.

### Referências bibliográficas

BARNEY, J. *Gaining and sustaining competitive advantage*. 2 ed. New Jersey: Prentice Hall, 1994.

BESANKO, D.; DRANOVE, D.; SHANLEY, M. *Economics of strategy*. 2 ed. Nova York: John Willey, 1999.

COLLIS, D. J.; MONTGOMERY, C. A. Competing on resources: strategy in the 1990's. In: *Seeing differently: Insights on innovation*. Harvard Business Review Book Series. 1997.

GRASSI, R. B. Comentários sobre a aplicação empírica do conceito estrutural de competitividade. *Leituras de Economia Política*, Campinas, (4): 3-22, jun.1997.



MARSHALL, A. *Princípios de economia. Tratado Introdutório*. São Paulo: Abril Cultural, Série Os economistas, 1982.

\_\_\_\_\_. On Rent. *Economic Journal*, vol.3, 1893.

MARX, C. *El Capital. Crítica de la economía Política, Vol. III*. México: Fondo de cultura econômica, 1946.

MENDONÇA, P. C. P. *A relação entre as propriedades dos ativos produtivos das empresas e sua performance financeira e de mercado: Uma aplicação da teoria baseada em recursos (Resource-Based View)*. Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas da Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2004.

PENROSE, E. *The theory of the growth of the firm*. 2 ed. Oxford: Oxford University Press, 1980.

PINDYCK, S. R.; RUBINFELD, L. D. *Microeconomia*. São Paulo: Makron Books, 1994.

PORTER, M. E.; MONTGOMERY, C. A. *Estratégia: A busca da Vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1998.

PORTER, M. E. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

POSSAS, M. *A dinâmica da economia capitalista: uma abordagem teórica*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1987.

POSSAS, M.; CARVALHO, E. G. *Competitividade internacional: um enfoque teórico*. In: Encontro Nacional de Economia, 17, Fortaleza, 1989.

PRAHALAD, C.K; HAMEL, G. The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*, junho: 19-91, 1990.

RICARDO, D. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Ed. Nova Cultural, Série Os economistas, 1996.

SCHOEMAKER, P.J.H. Strategy, complexity and economic rent. *Management Science*, vol. 36, n.º 10, outubro 1990.

STIGLER, G. *Paul Grave's Dictionary of economics*. American Economic Association, 1988.

SCHUMPETER, J. *Teoria do desenvolvimento econômico. Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Ed. Victor Civita, 1982.

WERNERFELT, B. A Resource-Based View of the firm: ten years after. *Strategic Management Journal*, 5: 171-180, 1984.

## Resenhas

---

# Como o futebol explica o mundo: um olhar inesperado sobre a globalização

FOER, Franklin. *Como o futebol explica o mundo: um olhar inesperado sobre a globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2005, trad. Carlos Alberto Medeiros, 223 p.

---

Antônio Sérgio Bichir\*

Nós, brasileiros, somos – em geral – pessoas afáveis. Numa perspectiva bastante generosa e francamente imprecisa, arrisco alguma antropologia de algibeira. Gostamos de reconhecer o mérito dos outros (mesmo que às custas de alguma inveja ou ressentimento); sentimo-nos, até, um pouco inferiorizados em relação a outros povos, como, por exemplo, os norte-americanos ou os europeus, em sentido amplo; somos prestativos e aconselhadores... Mas não nos sentimos melhores que os outros.

No futebol – tradicional cavalo de batalha da nacionalidade tantas vezes conspurcada, vilipendiada e redimida – ora estamos no topo, ora estamos no chão. Conquistamos o quinto campeonato mundial de futebol, mas, antes do início da última Copa, amargamos derrotas vergonhosas diante das seleções de Honduras e do Equador. Aqui, porém, todos entendem de futebol, sejam jornalistas pernas-de-pau, sejam filósofos “cabeças-de-bagre”.

Esse parece ser o caso de um jovem jornalista perna-de-pau: o autor de *Como o futebol explica o mundo*. Embora se trate de um grosso assumido (“No futebol, sou um perna-de-pau”), Franklin Foer tem muito a dizer sobre o mais popular esporte do planeta (como gostam de relemburar, sempre que possível, fanáticos “jornalistas-torcedores”).

A rigor, não é preciso ser craque para palpitar, ou melhor (?), para chegar a técnico de nossa seleção... Felipão conduziu o time ao pentacampeonato e, até prova em contrário, foi ruim de bola – Parreira, o atual ocupante do cargo mais cobiçado do país (depois da presidência da República, talvez), nem sequer jogou profissionalmente.

Aristóteles notou que o dinheiro não poderia se transformar num fim em si e para si mesmo, corrompendo sua natureza instrumental (meio para alcançar algum fim). Muitos dizem que, no Brasil, o verdadeiro futebol acabou em 1933, com a implantação do profissionalismo. “O dinheiro tomou conta de tudo”, dizem os mais velhos e saudosistas. Ainda se diz que há 30 anos se jogava futebol como nunca, ou seriam 20, 40? De fato, cada época guarda suas saudades e suas verdades. Seus mitos.

---

\*Antônio Sérgio Bichir é professor nas Faculdades de Economia e de Comunicação da FAAP.

Aprender a pensar em perspectiva constitui, de algum modo, um imperativo/uma necessidade – mais que uma conveniência ou um modismo. É possível filosofar sobre assunto tão banal como o futebol? Parece que sim. Ser capaz de combinar uma instigante análise do esporte bretão com o modo de ser do capitalismo globalizado não sugere uma tarefa fácil. Mas o jornalista Franklin Foer enfrentou o desafio com finura e coragem: olhar para o futebol como expressão da cultura (modo de sentir, pensar e agir) de alguns povos.

De fato, não é nova a aproximação do futebol e da sociologia, por assim dizer. Vale mencionar que uma das mais agudas análises do futebol brasileiro data de 1956: um ensaio de Anatol Rosenfeld (crítico cultural multifacetado que migrou da Alemanha nazista para o Brasil nos anos 30) sob o título *Das Fussballspiel in Brasilien* (*O Futebol no Brasil*), publicado na famosa *Revista Argumento*, da Editora Paz e Terra, em 1974. Sua elegância e perspicácia ajudaram a ampliar a percepção do esporte, evitando sua simplificação e banalização. É a primeira obra de um não-brasileiro a tratar das veredas comuns do futebol e das festas populares mais antigas (seu caráter dionisíaco é ressaltado pelo autor); a importância do futebol como fator de inserção e ascensão sociais ou a hegemonia dos afro-brasileiros na prática do esporte (ambas já destacadas por Gilberto Freyre no clássico *Casa-Grande & Senzala*). O futebol começava a ser pensado como fenômeno social, como parte integrante da cultura de um povo que nele, talvez, sentisse a possibilidade de realizar um etnocentrismo “dependente”.

O livro de Franklin Foer pertence à linhagem de uma literatura que eleva e aprimora o espírito. Sua linguagem simples e precisa, sem deixar de ser elaborada, reflete sua condição profissional: o jornalismo deve ser objetivo e investigativo. Como jornalista político (o autor trabalha para a *New Republic*, em Washington), ele se acostumou a exercer o ofício de “muito com pouco”. E, tudo indica, foi bem-sucedido nessa mais recente empresa.

Seu livro é composto por dez capítulos, todos indicados com o provocativo bordão “Como o futebol explica...” e, segundo ele próprio, dividido em três partes:

*A primeira tenta explicar o fracasso da globalização em reduzir ódios antigos ainda presentes nas grandes rivalidades em torno do esporte. É a parte hooligan (grifado no original) do livro. A segunda usa o futebol para abordar questões econômicas: as consequências da migração, a persistência da corrupção e a ascensão de novos oligarcas poderosos como Silvio Berlusconi, presidente da Itália (sic)<sup>1</sup> e do Milan. Por fim, o livro usa o futebol para defender as virtudes do nacionalismo ao estilo antigo – uma forma de evitar o retorno do tribalismo* (p.10).

Alguns títulos são muito interessantes e oferecem uma síntese notável do que virá a seguir: “Como o futebol explica o paraíso dos gângsteres”; “Como o futebol explica a questão judaica”; “Como o futebol explica o discreto charme do nacionalismo burguês”; ou “Como o futebol explica a esperança do Islã.”

O autor buscou generoso apoio em diversos jornalistas espalhados pelo mundo para realizar sua obra, inclusive no Brasil (Juca Kfoury, por exemplo). E essa peregrinação parece ter favorecido a construção de um texto cosmopolita e civilizado. Saliente-se, a propósito, o fio que conduz toda a obra, isto é,

<sup>1</sup> De fato, Silvio Berlusconi era à época primeiro-ministro italiano.

globalismo *versus* localismo. Há fortes indícios de que os times de futebol dos países europeus (os times de ponta, principalmente) convivem pacificamente com o multiculturalismo e com uma visão “paroquial” do mundo, típica dos nacionalismos estreitos e dogmáticos do século XX (que tantas atrocidades geraram ou asseguraram). Contudo, discute até que ponto as culturas nacionais podem sobreviver ao inevitável fluxo da internacionalização. Qual o desafio que se coloca para esses povos (as etnias) diante da modernidade? As palavras de ordem continuam as mesmas? Unificação *versus* fragmentação?

Segundo o autor, um de seus personagens (em “Como o futebol explica um hooligan sentimental”), Alan Garrison, torcedor do Chelsea (rival do Tottenham em West London), de origem judaica, ofende seus adversários com insultos anti-semitas; ele também tem saudades de quando seu time levava “dez mil ao estádio”, dos quais “seis mil dispostos a brigar...” Aquele Chelsea nostálgico acabou?

*Sem saber, Alan sintetizou a essência do argumento cultural contra a globalização (...): o capitalismo das multinacionais priva as instituições locais de seu caráter local, homogeneiza, destrói tradições e destitui proletários e camponeses nativos das coisas de que mais gostam. (p.89)*

Alan já não consegue ocupar os lugares que ele e seus amigos *hooligans* ocupavam no estádio; boa parte do time está nas mãos de banqueiros e muitas mulheres freqüentam, hoje em dia, os campos, para não falar do conforto e segurança que seguem o rastro dos grandes investimentos no esporte. Mas que times de futebol no Brasil poderiam se “orgulhar” de sua modernidade? Contam-se nos dedos de uma só mão...

O autor – voluntariamente ou não –, em seu belo texto, remonta ao dilema fundamental do homem: mudança *versus* tradição. Princípio do prazer e princípio do desempenho? A longa e penosa marcha do homem rumo ao seu destino. Qual? Civilização ou barbárie.

Marx já sublinhara, há muito tempo, que o capitalismo trazia em seu germe a destruição do tradicional (arcaico?) e a construção do novo. Isso não foi (e não é) indolor. Isso não é uma novidade trazida pela globalização, como pensam alguns. Mas outros fatos chamam a atenção de Franklin Foer, e ele os retrata com senso crítico, bom-humor e sofisticação. Tome-se, por exemplo, o tema do anti-semitismo. O autor assegura que o tema, na Europa unificada, não está entre os mais cotados no repertório racista. Segundo ele, a bola da vez são negros, turcos, árabes etc. Na Hungria, porém, a torcida do Ferencvaros costuma tratar seus adversários húngaros de “judeus sujos”; um de seus alvos prediletos é o MTK, clube vencedor que, apesar de seu sucesso, não consegue atrair mais torcedores: o produto é bom, mas não conquista adeptos. Sua base de apoio é pequena. Foi fundado por empresários judeus em 1888 e, durante um bom tempo, ser judeu na Hungria não representava qualquer risco; pelo contrário, eles estavam entre os mais fervorosos nacionalistas húngaros (informa o autor). Mas,

*Depois da queda do Império dos Habsburgo e da desastrosa experiência da revolução comunista de 1919<sup>2</sup>, essa confortável coexistência chegou ao fim. Os judeus passaram a ser vistos pelos políticos nacionalistas como os bodes expiatórios preferidos. Esses políticos e seus jornais transformaram o MTK num poderoso símbolo do caráter pernicioso do judeu (...) (p.81).*

<sup>2</sup> Também conhecida como *Comuna de Budapeste*, liderada pelo chefe do Partido Comunista Bela Kun. Vítima de uma violenta repressão, a Comuna foi destruída e a Hungria tornou-se, lentamente, um dos governos mais reacionários da Europa no período entre-guerras, sob a ditadura do Almirante Horthy.

O livro de Franklin Foer é uma bela oportunidade de pensarmos nas ricas e complexas relações entre o esporte e a cultura (no sentido mais amplo possível) e em alguns mitos que teimam em invadir mentes desinformadas e preconceituosas. Ou o que dizer da idéia recorrente e enraizada de que a globalização (ou a internacionalização intensificada do capital) representa a quebra da tradição, a destruição de estruturas específicas, o fim de laços de identificação em comunidades, etc. e tal? O livro de Foer nos convida a refletir de modo menos ingênuo: a lógica do capital teria, antes, contribuído para reforçar e preservar a diferença, em lugar de eliminá-la. Seria isso bom?

É difícil julgar o nacionalismo (e me detenho no tema porque me parece central na obra do autor). Em termos políticos, ele não representa, necessariamente, uma força reacionária ou progressista. O nacionalismo é flexível e se adaptou a diferentes posições políticas em momentos históricos diferentes. Por vezes, ele se apresenta como tentativa de construir uma nova formação cultural ou política (o caso das nações que emergiram da desintegração da URSS é exemplar; novas nações como um passaporte para a modernidade, isto é, a União Européia...). O sucesso da Europa, muito antes da própria idéia de unificação, se deve sobretudo ao sucesso em preservar a unidade de etnias distintas sob um mesmo teto cultural e territorial, sem esmagá-las. Não há, no mundo moderno, como ter uma única identidade. Para não pôr em risco a própria sobrevivência de uma comunidade, a questão da identidade deve ser encarada como um jogo aberto, complexo e infindável de reconstrução. É como se mover em direção ao futuro sob o olhar judicioso do eterno retorno do passado.

Se nos perguntarmos o que a globalização trouxe de bom para o futebol brasileiro, bem que a resposta poderia ser: aprendemos que, mesmo perdendo para o Equador ou para Honduras, podemos vencer um campeonato mundial. Aprendemos com os nossos erros, mas aprendemos com os erros dos outros. Nossos jogadores descobriram o mundo e por ele foram descobertos. Nosso futebol melhorou, também, pelo fato de que nossos craques deixaram de se achar os melhores e tiveram de provar que eram os melhores. Onde? Nas terras das pernas-de-pau (em regra, é claro!).

O livro de Foer nos ajuda a entender a nós mesmos, entendendo os “outros”. E isso não é pouco...

# China: a corrida para o mercado

STORY, Jonathan. *China: a corrida para o mercado*. São Paulo: Futura, 2004, 448 p.

---

*Otto Nogami\**

O livro é de grande utilidade para aqueles que procuram entender o papel que a China desempenhará no cenário mundial ao longo do século XXI. Jonathan Story reúne vários dados de cunho econômico, político e cultural, e vai analisando, ao longo da obra, os aspectos que considera relevantes para apresentar as alternativas que esse país terá à sua frente para superar os desafios que se apresentam nas próximas décadas.

Segundo o autor, quatro são as visões sobre o futuro da China: o medo do desmantelamento e falência do regime comunista, o que faz o governo manter o *status quo* defendendo-o; a introversão como uma potência meramente regional e fraca, o que permitiria que os Estados Unidos e outras potências ocidentais promovessem a sua democratização; o rápido crescimento da economia motivada por suas ambições, em função do seu potencial e dos objetivos traçados pelos seus governantes; e a adesão ao “mercado comum” como estratégia gerencial para levar o país à prosperidade.

Para fundamentar estas quatro possibilidades, Story inicia seu trabalho abordando as questões em torno das relações internacionais, analisando as alianças globais do governo chinês, bem como suas relações com os países vizinhos, destacando sempre a forte influência dos Estados Unidos, notadamente como um parceiro vital para as suas pretensões. Nesse sentido, destaca o autor que, para encontrar o desenvolvimento econômico e social, a China necessita de paz e segurança doméstica, inseridas num ambiente global igualmente estável. E a única nação que pode lhe proporcionar isso são os Estados Unidos, sem deixar de considerar as parcerias com Japão, Rússia e outras nações próximas.

Nesse meio tempo, Story examina a incorporação da China ao sistema econômico global, mostrando que mais do que nunca a China tem provado sua importância e seu imenso potencial nesse cenário. A entrada do país na Organização Mundial do Comércio (OMC) pode ser vista como um alicerce para o crescimento do país do dragão emergente. A razão para esta afirmativa reside no fato de que a China, antes de mais anda, está destinada a um longo período de crescimento, começando a substituir os Estados Unidos como principal mercado para exportadores em toda a região da Ásia e do Pacífico. Apesar de ser contrário à tese, Story cogita a possibilidade da China tomar o lugar dos Estados Unidos, em tamanho, como primeira economia do mundo em algum ponto entre 2006 e 2025. Entretanto, para chegar a essa condição, ela deverá passar, segundo Story, por uma profunda reforma de sua política econômica, ressaltando que é um dos países mais poluídos do mundo, com

---

\*Otto Nogami é economista pela FEA-USP e professor da Faculdade de Economia da FAAP.



níveis de poluição atmosférica e hídrica superiores aos padrões internacionais. O alcance de um novo patamar exigirá uma mudança em suas normas, passando por uma transformação política do país, decisão essa que cabe apenas ao partido-Estado chinês.

Nesse sentido, destaca-se a postura política dos dirigentes do Partido Comunista Chinês (PCC), que, nas palavras do autor, vêm “tateando as pedras enquanto se cruza o rio”. Não está nada claro que o monopólio do partido-Estado possa induzir um estado de direito. Sem dúvida, a principal face da reforma está relacionada às instituições de política econômica, que representam a razão principal para a transformação da sociedade chinesa. E esse processo, aparentemente, não tem volta. A filiação à OMC foi indiscutivelmente o aríete para a aceleração das mudanças domésticas.

Os países ocidentais ricos que ainda, de alguma forma, controlam a política comercial mundial têm uma difícil decisão a ser tomada: impor barreiras contra os produtos chineses como querem, segundo o autor, as forças antiglobalização; ou receber a China na OMC como um novo grande parceiro do sistema global e aceitar uma política gradual de transição para uma plena democracia de mercado. Essa transformação do sistema de negócios da China é a chave de sua inserção, de forma satisfatória ou não, no comércio mundial.

A economia chinesa está mais do que nunca nas mãos dos consumidores e dos poupadores. O sistema de produção, ainda hoje controlado pelo Partido Comunista Chinês, tem de se adaptar aos novos tempos ou padecerá. Tudo indica que até agora o PCC preferiu adaptar-se, mas ainda existe um forte desafio a ser suplantado: os direitos à propriedade privada têm de ser inseridos no coração do sistema político da China.

Story ainda destaca, nos capítulos finais, a experiência das multinacionais no mercado da China, que ainda vivem um período de maturação dos seus investimentos em um ambiente de complexas reformas no sistema de negócios do país, pois ainda é forte o estilo de fazer negócios por meio da rede de relacionamentos familiares e de amizade (*guanxi*), num processo que vale mais do que contratos. Ressalta ainda o autor que as pessoas que quiserem realizar negócios na China sempre deverão se lembrar das prioridades impostas pelos governantes, quais sejam: empregos, crescimento, sustentar a alta taxa de poupança e avançar com as reformas.

E, assim, Jonathan Story termina sua obra com algumas indagações com relação à direção que tomará o desenvolvimento da China, e quando ela emergirá como uma grande potência. Ele próprio dá a resposta que julga ser a mais consistente: na primeira década deste milênio estabelecem-se os alicerces para a transformação do país nas próximas décadas, de forma que em 2040 possa começar a sacudir a política norte-americana para então, em 2060, tornar-se efetivamente uma potência.

# O Imaterial

GORZ, André. *O imaterial: conhecimento, valor e capital*.  
São Paulo: Annablume, 2002, trad. Celso Azzan Jr, 108 p.

---

*David J. Pereira\**

Como o subtítulo aponta, esse livro do reconhecido intelectual André Gorz discute a complexidade dos conceitos de conhecimento, valor e capital, entendidos como categorias fundamentais do capitalismo, no cenário das transformações hipermodernas. O capitalismo tradicional (ou moderno), ligado a grandes massas de capital material e fixo, vai sendo rapidamente substituído por um outro modelo centrado na valorização de um capital chamado de “imaterial” (título do livro e conceito-chave explorado pelo autor), acarretando uma série de reposicionamentos de relações, muitas vezes de forma conturbada e irracional.

Gorz, com seu minimalismo austero, sua tendência radical à objetivação, compreende que, mais importante do que dividir o mundo entre esquerda e direita, é fundamental perceber que alguns escolheram viver como criaturas e outros escolheram viver como máquinas. As intensificações dos ideais da modernidade – indivíduo, trabalho, mercado e tecnologia – cria uma espiral histórica vertiginosa, gerando paradoxos, recombinação de contradições e esquizofrenias. Nesse cenário “o capitalismo do saber”, indica o autor, “gera em si e para além de si a perspectiva de sua possível superação” (p. 69).

Trata-se de uma etapa, essa que vivenciamos, candente de possibilidades (como sugere o título de outro livro de Gorz: *Misérias do presente, riqueza do possível*). Somos livres, indivíduo e sociedade, para mudar: de valores, de orientação, de status etc. Mas essa liberdade que envolve as operações do “imaterial” abala a familiaridade das nossas referências primeiras: formas do trabalho, relações comerciais, consumo, vivências cotidianas etc. Nossa época exige a conciliação com novas alteridades na forma do funcionamento do mundo, pois “para ser vendido como mercadoria e aproveitado como capital, o conhecimento deve se transformar em propriedade privada e tornar-se escasso” (p. 10), verdadeiro pulo do gato, operação desafiadora, custosa, difícil e sem garantias.

A privatização do saber contribui para a atual crise de valores culturais, trazendo um sentimento de aturdimento e desorientação. A desestabilização das referências, minando os julgamentos, as avaliações e as ações. Antigas referências perdem seu poder de coesão, valores cardinais esgotam sua força aglutinante, vacila aquilo que deveria permanecer estável num imenso processo de corrosão que desemboca em fragilidade e insegurança quando se constata que o ponto de ancoragem tradicional não pode mais ser recuperado.

Uma outra economia precisa se estabelecer, uma dinâmica que valorize o conhecimento como a principal força produtiva (ver, a esse respeito, o prefácio). Nessa economia, “toda produção, de modo cada vez mais pronunciado, se

---

\* David J. Pereira é Professor da Faculdade de Economia da FAAP.

assemelha a uma prestação de serviços” (p. 90). O trabalho, classicamente medido em unidades de produto por unidades de tempo (Adam Smith), indicador da riqueza criada, passa a ser crivado pela lente da “motivação” (p. 18), deixando de ser material e, por isso mesmo, quantificável.

“As contribuições individuais para o resultado coletivo”, observa Gorz, “se tornaram evidentemente não mensuráveis. As noções de duração e de quantidade de trabalho perderam sua pertinência” (p. 60). Nesse sentido os anseios de mensuração se estilhaçam – a questão é de relação de forças, e não relações de equivalência. A racionalidade econômica deixa de ser o que já foi. Os critérios habituais de “rendimento” devem ceder lugar ao critério de “desenvolvimento humano”: o capitalismo, prestes a atravessar uma nova fronteira, rumo a uma outra economia. Os empregados devem se tornar empresas, internalizar a lógica dominante da concorrência e do lucro, mobilizando seu “capital humano” (Gorz também o chama de “capital conhecimento” ou “capital inteligência”, ver p. 16) no sentido da superação das relações salariais tradicionais.

Não é mais a soma do trabalho individual que conta, mas a pertinência e a qualidade dos resultados. Para as indústrias taylorizadas, a cultura deve ser abandonada diante da divisão parcelada do trabalho. Agora, no estágio imaterial do capitalismo, aponta o autor, a divisão especializada e hierarquizada do trabalho vem sendo abolida. Os trabalhadores do pós-fordismo (ou Toyotismo, rótulo usado por Jeremy Rifkin) “devem entrar no processo de produção com toda a bagagem cultural que eles adquiriram nos jogos, nos esportes de equipe, nas lutas, nas disputas, nas atividades musicais, teatrais etc.” (p. 19). O conhecimento se flexibiliza e assume posição de destaque como base da inovação, da comunicação e da realização criativa.

Nas atividades do imaterial, desligadas do trabalho de produção de algo palpável, a vivacidade, a capacidade de improvisação e de cooperação somam-se coletivamente numa polifonia extremamente útil para as corporações, polifonia que não pode ser medida ou comprada por dinheiro algum. Trata-se de um novo *design* da riqueza, envolvendo profissionais mais preocupados com a formação e mobilização total das competências cognitivas e potencialidades mentais do que com a posse de valores materiais.

Nesse contexto destacam-se as dinâmicas que mobilizam o virtuosismo do profissional. “No limite”, afirma Gorz, “não é mais o sujeito que adere ao trabalho; mais que isso, é o trabalho que adere ao sujeito” (p. 22). Os colaboradores se tornam empreendedores, auto-empreendedores na medida em que as empresas trocam de pessoal por prestadores de serviços externos: autônomos, mas igualmente profissionais de alto nível e excelente formação. Mais do que nunca o velho lema “conhecimento é poder” traduz os anseios de nossa época, uma época em que a vida também é entendida (gostemos ou não) como *business*... o maior deles!

No alicerce das transformações apontadas por Gorz está a desafiadora questão do valor do conhecimento, assunto discutido criticamente no segundo capítulo (“Capital imaterial”). O autor mostra que no fim do século XIX a produção de conhecimento, em certas áreas pioneiras como a indústria química

e a farmacêutica, passa a se submeter à divisão hierárquica do trabalho e distribuição de tarefas características da produção manufatureira comum. Os produtos do conhecimento começam a ser pensados como mercadorias, destacando-se seu valor: o de uso entendido como certo e o valor-custo imprevisível. Dos remédios aos programas de computador mais de um século se passou; a dinâmica, porém, permanece inalterada: o custo da produção do conhecimento é bastante incerto e muito diferente do custo de sua reprodução. Produzida uma unidade “primeira”, o custo para reproduzir outra – tantas quantas se quiser, ilimitadamente – tende a ser desprezível. O custo marginal unitário de uma semente geneticamente manipulada ou de um filme, por exemplo, é pequeníssimo diante do investimento para o desenvolvimento da “idéia”. Essa situação relativamente nova faz com que “o capitalismo cognitivo funciona de maneira diferente do capitalismo em seu sentido mais estrito” (p. 36): o que conta são as originalidades, a eficácia e a confiabilidade, principalmente “transformar a invenção em mercadoria, e pô-la no mercado como um produto de marca patenteada” (p. 42).

Ganha espaço e força o capital imaterial, abstrato e incalculável. O que vale determinado conhecimento? Tudo o que se queira. A Nasdaq e o estouro de sua bolha são ocorrências dessa complexa irracionalidade, ficticiamente apresentada como coerente racionalidade. A ficção ultrapassa a realidade e passa por mais real do que o real; impossível mascarar a “dificuldade intrínseca de fazer funcionar o capital intangível como um capital, de fazer funcionar o capitalismo dito cognitivo como um capitalismo” (p. 43) – severo anátema.

Em geral, a economia do conhecimento economiza mais trabalho do que custou. O conhecimento cria valores, por certo importantíssimos, às custas da destruição de outros valores, igualmente fundamentais. Economiza, paradoxalmente, quantidades imensas de trabalho social remunerado e abre a perspectiva de uma evolução rumo à economia da abundância. Porém, estamos socialmente maduros para esse salto? Adensando a discussão, indaga Gorz: “como a sociedade da mercadoria pode perdurar, se a produção de mercadorias utiliza cada vez menos trabalho e põe em circulação cada vez menos moedas?” (p. 43). Abrem-se precedentes perigosos: crises cada vez mais agudas e profunda descivilização do mundo.

A terceira Revolução Industrial, apoiada no imaterial, expulsa um número cada vez maior de pessoas da produção real; a superacumulação flexibiliza e remuneração, gerando a precariedade e a imprevisibilidade de um quadro aparentemente “instável, vulnerável, marcado por conflitos culturais e antagonismos sociais” (p. 59). Como saída para esse impasse da superação do produtivismo, Gorz sugere uma nova forma de subjetivação social, a “produção de si”. Argumenta: “o apagamento do produtivismo inaugura uma outra relação com o tempo, com o próprio corpo e com a natureza, que se reflete no desenvolvimento da capacidade de prazer” (p. 63). Haveria assim tremendas “consequências para nossa compreensão de conceitos como *self*, autenticidade, cultura, inteligência” (p. 78). Essa transformação radical da compreensão do ser-em-si é discutida exaustivamente, com rica apresentação e contextualização de informações no quarto capítulo. O autor apresenta nesse capítulo, que pode ser destacado como um ensaio autônomo dentro do projeto de *O Imaterial*,

um panorama dos problemas da inteligência artificial, vida artificial, sensorialismo pós-biológico, próteses cognitivas, (re)programação genética, robótica, nanotecnologia e suas vinculações com o pós-humano.

Um outro mundo e uma outra vida são possíveis. Uma nova humanidade se insinua, ligada a uma nova era, valorizando outros quadros conceituais, éticos e culturais. Experimentações variadas podem surgir nos “interstícios de uma sociedade que se desagrega” (p. 71). Gorz indica o site Oekonux, “que explora as possibilidades de uma sociedade e de uma economia diferentes, para além do trabalho, do dinheiro e da troca” (p. 66), ficando, todavia, mais cativado e próximo da proposta, extremamente desafiadora e questionável (diga-se!), da renda de existência, apresentada e discutida no terceiro capítulo, central na obra e na cartografia intelectual do autor. A renda de existência seria “social universal garantida incondicionalmente” (p. 71). Segundo Gorz, funcionaria como forma de transcender a sociedade da mercadoria e do trabalho, já que indica que este, “como fonte de riqueza, se tornou cada vez mais superficial, e que entre riqueza e ‘valor’ abriu-se um abismo cada vez mais profundo” (p. 72). Além disso, a renda significa que “sentido e qualidade de vida dependem em escala crescente de riquezas particulares, que não podem ser geradas e adquiridas sob a forma de mercadorias e valor” (p. 72).

A renda de existência seria o instrumento para facilitar o pleno desenvolvimento das pessoas, além de ser também útil à produção. Já que “todo mundo contribui para a produção social simplesmente por viver em sociedade”, defende Gorz que todos “merecem pois essa retribuição que é a renda de existência” (p. 27), entendida como uma solução para o impasse da economia do imaterial, “uma economia que gera cada vez mais mercadorias com cada vez menos trabalho produtivo remunerado” (p. 72).

Gorz argumenta que a reivindicação de uma renda de existência refere-se, no fundo, à necessidade de outro sistema econômico. No capitalismo do conhecimento, o trabalho “não é mais o único modo de criação de riqueza, nem o único tipo de atividade cujo valor social deve ser reconhecido”; desta forma torna-se possível pensar em “redistribuição de uma parte do que é produzido em comum por todos” (p. 73).

Para Gorz, vencido o imperativo da empregabilidade, as atividades excluídas de valor comercial, fora do mercado, que não produzem nada de mensurável em equivalente monetário, não podem e não devem, no novo capitalismo que apenas principiamos experimentar, ser excluídas ou rejeitadas. Diante dos impasses da nossa época defende-se, em *O Imaterial*, a tese da renda de existência. O autor indica, sabendo-a polêmica e extremamente heterodoxa: “quando uma proporção crescente das ‘forças de trabalho’ não é mais necessária nem útil para a produção de ‘valor’, a atividade humana pode e deve se satisfazer (...) na criação de valores intrínsecos e de riquezas não vendáveis. A renda suficiente garantida é uma condição dessa satisfação” (p. 73).

Sem dúvida, idéias desafiadoras recheiam esse livro intenso. Discernir, julgar e adequar são tarefas entregues ao leitor – sobretudo porque Gorz, reconhecendo nossa inteligência e capacidade de renovação crítica, em momento algum simplifica o nosso trabalho.

# Freakonomics: o lado oculto e inesperado de tudo que nos afeta

LEVITT, Steven; DUBNER, Stephen. *Freakonomics: o lado oculto e inesperado de tudo que nos afeta*. São Paulo: Editora Campus, 2005, 266 p.

---

*Eva Stal\**

O que faz um livro de Economia permanecer na lista dos dez mais vendidos da revista *Veja* há 21 semanas<sup>1</sup>, além de ter merecido reportagem de capa da mesma revista e várias resenhas em jornais? Segundo o Dicionário *Aurélio*, a Economia é a “ciência que trata dos fenômenos relativos à produção, distribuição e consumo de bens”; o Dicionário *Houaiss* a define como a “ciência que estuda os fenômenos relacionados com a obtenção e a utilização dos recursos materiais necessários ao bem-estar”. Trata das relações de troca entre pessoas, empresas e países; estabelece normas e limites para as transações; define lucro, mais-valia, rentabilidade, índices de crescimento, demanda, oferta etc. Mas é sobre isso que Steven Levitt e Stephen Dubner escrevem? Se fosse, certamente o sucesso estaria restrito aos estudiosos do tema. O que torna o livro tão interessante para o público leigo é, justamente, o uso de ferramentas da economia para responder a perguntas do nosso cotidiano.

Levitt é um jovem professor da Universidade de Chicago que recebeu em 2003 a medalha John Bates Clark, prêmio conferido a cada dois anos ao mais brilhante economista norte-americano com menos de 40 anos. E Levitt é considerado um economista diferente e, às vezes, politicamente incorreto, não só por estudar questões da vida real, mas por fazer perguntas interessantes e respondê-las, desafiando o que se chama de “sabedoria convencional”. Utiliza técnicas estatísticas sofisticadas e estabelece relações de causa e efeito não percebidas antes por outros especialistas.

Stephen Dubner, escritor e jornalista, em 2003 foi incumbido pela *New York Times Magazine* de fazer um perfil de Levitt e ficou fascinado pela criatividade de suas pesquisas e pela sua facilidade em explicá-las. A reportagem foi um sucesso e os leitores passaram a bombardear Levitt com questões e dúvidas sobre os mais variados assuntos, o que levou os editores da revista a lhe pedir para escrever um livro. Ele aceitou, contanto que Dubner fosse o co-autor.

Eu me sinto à vontade para comentar este livro, pois pertenço ao universo das pessoas que têm uma grande fascinação pela Economia, talvez resultante de uma certa dificuldade em compreendê-la, mas que têm plena consciência da sua

---

\* Eva Stal é graduada em Química, com mestrado e doutorado em Administração na FEA/USP. É professora do Mestrado Profissional em Administração da Uninove.

<sup>1</sup> Em 27/11/2005.



importância e utilidade para regular a sociedade. Quando deparei com este livro, e li atentamente as orelhas, senti-me imediatamente atraída pelas questões que ele aborda, as quais, ao serem tratadas com as ferramentas da Economia, resultam em conclusões de forte credibilidade. Uma das surpresas do livro – e arrisco creditar seu sucesso a este fator – é justamente a abordagem de temas que nos circundam diariamente, mas aos quais não dedicamos quase atenção, pois não nos afetam diretamente.

Os autores afirmam que “a economia é uma ciência com instrumentos excelentes para chegar a respostas, mas sofre de uma tremenda escassez de perguntas interessantes”. Eles estudam a rotina e os enigmas da vida real, e suas conclusões trazem uma visão nova e revolucionam o chamado “senso comum”, aquelas certezas que todos têm sobre determinados assuntos, mas que nunca foram comprovadas por pesquisas empíricas. A utilização de instrumentos próprios da Economia dá credibilidade às respostas e traz assombro aos leitores. A utilização de bancos de dados e cálculos estatísticos fortalece argumentos que, de outra forma, ficariam na esfera do “achismo” ou da “sabedoria convencional”, como diz o livro, a qual poucos ousariam desafiar. Com isso, trocamos o “achismo” confortável por argumentos contundentes, sustentados por bases de dados que o autor manuseia com perícia. Para os autores, o importante é formular as perguntas certas. Depois, a Economia nos ajuda a respondê-las. Inferências, correlações, cálculos matemáticos e estatísticos permitem chegar a resultados convincentes, baseados nas premissas corretas, e que se sustentam em evidências práticas.

John Kenneth Galbraith, em mais uma de suas contribuições geniais à Economia, cunhou a expressão “sabedoria convencional”, que mescla verdade, conveniência, interesse e bem-estar pessoal. Como afirma Cláudio Haddad no prefácio do livro, “o comportamento econômico e social é extremamente complexo, e requer trabalho e tempo para uma análise profunda. Como trabalho e tempo estão fora do alcance ou da vontade da maioria das pessoas, elas tendem a adotar uma visão sobre determinado tema que lhes seja conveniente, confortável, fácil de entender e que esteja de acordo com seus credos e valores, ainda que muitas vezes incorreta”. E o que fazem Levitt e Dubner senão questionar a sabedoria convencional?

O conceito básico do livro é o de que as pessoas são movidas por incentivos. Os autores argumentam que a Economia é, essencialmente, o estudo dos incentivos e de como as pessoas reagem a eles. Em outras palavras, como as pessoas conseguem o que querem, principalmente quando outros também desejam essas mesmas coisas. A forma de resposta aos incentivos pode ser prevista por ferramentas matemáticas, desde que as premissas estejam corretas. O problema se resume, então, em criar os incentivos certos que motivem as pessoas a responder da forma que esperamos que elas o façam. Exemplos tirados do cotidiano reforçam nossa surpresa, em primeiro lugar, e, em seguida, a constatação sobre a força das teses do autor. Incentivos são meios para estimular as pessoas a fazer mais coisas boas e menos coisas ruins. Simples assim.

Um exemplo interessante mostra a força dos incentivos econômicos, sociais e morais, muitas vezes reunidos. As campanhas antibagistas incluíram a chamada

“taxa do pecado”, de US\$ 3 em cada maço, como um forte incentivo econômico ao abandono do vício. Um incentivo social é a proibição do fumo em restaurantes. E a afirmação do governo norte-americano de que terroristas angariam fundos com a venda de cigarros no mercado negro funciona como um rigoroso incentivo moral.

Alguns dos temas que os autores abordam são inusitados. Como se organizam as gangues criminosas? Como os professores falseiam os resultados dos exames de seus alunos, com o objetivo de reforçar a sua imagem de profissionais competentes? O que é mais perigoso: uma arma ou uma piscina? Qual a semelhança entre a Ku Klux Klan e os corretores de imóveis? Os autores estudaram a linguagem e o comportamento dos corretores de imóveis, e a postura de homens e mulheres em sites de encontros na Internet. Nem sempre o corretor que está tentando vender o seu apartamento está do seu lado. Muitas vezes ele trabalha a favor de algum potencial comprador, pois deseja vender rapidamente o imóvel, e o custo-benefício de achar o comprador ideal e o melhor preço não justifica um esforço maior de sua parte e um tempo maior de espera, dado o valor da comissão (no caso norte-americano, em torno de 2% a 3% do valor do imóvel).

Professores trapaceiam? Os lutadores de sumô também. Velhas estratégias conhecidas no mundo do boxe, onde acordos espúrios são fechados com o intuito de reforçar a imagem de determinado lutador e, conseqüentemente, inflar as bolsas de apostas, são adotadas também no sumô. Mas por que o nosso espanto? Porque foi criada uma imagem de quase santidade desse esporte no Japão. Ele é mais que o esporte nacional, e mescla sentimentos religiosos, militares e históricos. Diz-se que o sumô envolve mais do que uma competição, incluindo a própria honra. Levitt e Dubner dissecam o código dessas competições, o esquema de classificação dos atletas no ranking, os torneios que se realizam ao longo do ano, o número de vitórias necessárias para um bom desempenho etc. E mostra uma divisão nessa estrutura piramidal que separa os atletas de elite da massa dos demais lutadores, que servem a esses superiores como empregados domésticos. Ou seja, uma boa posição no ranking afeta de forma significativa a vida dos lutadores. Daí para a trapaça, que pode garantir uma colocação privilegiada nessa estrutura, é um passo. Assim como a Máfia italiana, a Yakuza participa ativamente desse esquema.

Crianças com nomes “étnicos” têm seu destino comprometido por eles? Mostra-se que sim. Quais as razões que fizeram seus pais dar-lhes tais nomes, que ficam colados como rótulos e definem seu destino, influenciando seu desempenho escolar e suas chances de sucesso profissional? Por que traficantes de drogas, que supomos ser bem-sucedidos financeiramente (mais uma sabedoria convencional), ainda vivem com seus pais? Por meio da descrição detalhada da estrutura organizacional e do funcionamento de uma gangue de traficantes, os autores respondem a essa questão, utilizando, entre outros, um dos conceitos básicos da Economia – o da oferta e demanda. “Quando há muita gente disposta e apta a desempenhar uma função, raramente esse trabalho paga bem. Este é um dos quatro fatores que determinam um salário, sendo os outros a especialização que um emprego requer, a insalubridade que o caracteriza e a demanda pelos

serviços que ele provê”. O registro minucioso dos diferentes cargos e funções de uma quadrilha de traficantes mostra-se interessantíssimo do ponto de vista didático, constituindo excelente material de ensino para os cursos de Administração.

Tivemos um plebiscito recente sobre a proibição da venda de armas no Brasil, cujo resultado mostrou que a população é contrária à proibição. É interessante saber que, nos Estados Unidos, morrem mais crianças afogadas em piscinas residenciais do que por acidentes com armas de fogo. É claro que a proporção de piscinas em casas é muito menor no Brasil, assim como o número de armas. Mas, para quem estava em dúvida sobre como votar, será que o livro trouxe alguma contribuição?

Na minha opinião, o capítulo mais instigante do livro é o que aborda a tese, defendida pelos autores, de que a legalização do aborto nos EUA, em 1973, teve forte impacto sobre a redução da criminalidade nos anos 90. Essa tese custou aos autores muitos ataques de grupos religiosos e também de intelectuais de esquerda, por ter associado crime à pobreza. Esse é um tema carregado de “sabedorias convencionais”, onde o crime é resultado da pobreza e do desemprego, e é fundamental controlar a venda de armas, gerar empregos, aumentar o efetivo policial etc. Mas o fato de haver fortes correlações entre esses fatores não leva necessariamente a relações corretas de causa e efeito. Vários fatores contribuíram para a queda nos níveis de criminalidade naquele país, e os autores mostram as explicações presentes em artigos publicados nos dez jornais de maior circulação no país entre 1991 e 2001: aumento do efetivo policial, estratégias policiais inovadoras, leis mais severas (novamente os incentivos), envelhecimento da população, economia mais forte, leis mais rígidas de controle de armas etc. A explicação de Levitt e Dubner não foi mencionada nem uma vez sequer pelos especialistas que escreveram esses artigos, mas ela é fundamental para se entender o fenômeno da redução da criminalidade. No primeiro ano após a legalização do aborto em todo o país, 750 mil mulheres fizeram abortos. Em 1980, esse número chegou a 1,6 milhão, patamar em que estacionou. Qual o perfil feminino mais provável de se beneficiar da nova lei? Em geral, a mulher solteira, menor de 20 anos e pobre, algumas vezes reunindo as três características. Que tipo de futuro o bebê dessa mulher teria? Essa criança estaria 50% mais propensa que a média a viver na pobreza; teria uma probabilidade 60% maior de ser criada por apenas um dos pais. Esses dois fatores estão entre os mais fortes determinantes de um futuro criminoso. Dito de outra forma, os próprios fatores que levaram milhões de norte-americanas a fazer aborto também representam indicadores de que seus filhos, caso tivessem nascido, teriam vidas infelizes e possivelmente criminosas.

A lei teve outras conseqüências. O infanticídio diminuiu drasticamente, assim como os casamentos forçados e o número de bebês entregues para adoção. Todavia, o efeito mais surpreendente, e que levou anos para se fazer sentir, foi o seu impacto sobre a criminalidade. E os autores demonstram, por meio da análise de dados de criminalidade em cinco estados norte-americanos que já haviam legalizado o aborto antes da lei federal de 1973, que o vínculo aborto-crime apresenta uma relação de causa e efeito e não apenas uma correlação, nem muito

menos uma coincidência, apesar das violentas reações emocionais que tal raciocínio despertou em vários segmentos da sociedade. No Brasil, uma das poucas vozes que se manifestam a favor do aborto como uma medida complementar ao planejamento familiar é a do Dr. Drauzio Varella. Ele expõe com clareza a situação de milhares de adolescentes pobres, sem instrução, que vivem nas ruas ou em lares com um só genitor, e que tendem a repetir esse comportamento, por falta explícita de oportunidades na sociedade brasileira, e que apresentam índices de natalidade africanos.

O livro de Levitt e Dubner tocou num ponto nevrálgico, mas eles apenas utilizaram possantes instrumentos da análise econômica para diagnosticar uma situação já ocorrida. Temos a chance de aprender com os autores deste livro e, quem sabe, utilizar seus ensinamentos para reverter o futuro de nossos adolescentes abandonados à própria sorte.

## Orientação para Colaboradores

### 1. Foco da Revista

A Revista de Economia e Relações Internacionais publica artigos inéditos nessas duas áreas, em português, espanhol ou inglês, de autores brasileiros e do exterior. Excepcionalmente, publica também artigos não inéditos, mas ainda não divulgados em português ou espanhol, e que a Revista considere importantes para publicação nessas línguas, modificados ou não, conforme avaliação dos Editores ou de membros do Conselho Editorial. Os artigos devem vir de especialistas nessas duas áreas, mas escritos de forma acessível ao público em geral.

### 2. Formato dos Originais

Os textos devem ser submetidos na forma de arquivo eletrônico, em disquetes ou por e-mail, no programa Word, em fonte Times New Roman, 12 pontos, e com as tabelas no mesmo formato ou em Excel. Incluindo tabelas, gráficos e referências, cada artigo deve ter de 15 a 20 páginas tamanho carta, com espaço 1,5 entre linhas, entre 5.000 e 7.000 palavras e 30.000 a 40.000 caracteres, inclusive espaços.

As notas, na mesma fonte, em 10 pontos, devem ser colocadas nos rodapés e as referências bibliográficas listadas alfabeticamente no final do texto, seguindo a norma NBR-6023 da Associação Brasileira de Normas Técnicas-ABNT, tal como mostram os exemplos anexos:

- *Livro*

DAGHLIAN, J. *Lógica e álgebra de Boole*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1995. 167p., Il., 21 cm. Bibliografia: p.166-167. ISBN 85-224-1256-1.

- *Parte de Coletânea*

ROMANO, G. Imagens da juventude na era moderna. In: LEVI, G.; SCHMIDT, J. (Org.). *História dos jovens 2: a época contemporânea*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p.7-16.

- *Artigo de Revista*

GURGEL, C. Reforma do Estado e segurança pública. *Política e Administração*, Rio de Janeiro, v. 3, n° 2, p. 15-21, set. 1997.

- *Artigo de Jornal*

NAVES, P. Lagos andinos dão banho de beleza. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28 jun. 1999. Folha Turismo, Caderno 8, p. 13.

- *Artigo Publicado em Meio Eletrônico*

KELLY, R. Electronic publishing at APS: its not just online journalism. *APS News Online*, Los Angeles, Nov. 1996. Disponível em: <<http://www.aps.org/apsnews/1196/11965.html>> . Acesso em: 25 nov. 1998.

- *Trabalho de Congresso Publicado em Meio Eletrônico*

SILVA, R. N.; OLIVEIRA, R. Os limites pedagógicos do paradigma da qualidade total

Na educação. In: CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DA UFPe, 4., 1996, Recife.

*Anais eletrônicos...* Recife: UFPe, 1996. Disponível em: <<http://www.propesq.ufpe.br/anais/anais/educ/ce04..htm>> . Acesso em: 21 jan. 1997.

Os artigos deverão estar acompanhados de resumos em português ou espanhol e inglês, de 100 a 150 palavras, não incluídas na contagem do tamanho do artigo, bem como a menção de 3 a 5 palavras-chave, nas mesmas línguas do resumo. A correspondência de remessa deve incluir o nome do autor, sua qualificação profissional e instituição ou instituições a que está ligado. Pede-se também seu endereço para contato, inclusive e-mail e telefones.

### **3. Avaliação dos Originais**

Os artigos serão submetidos a pareceristas, cujos nomes não serão informados aos autores.

### **4. Resenhas**

A revista publica resenhas de livros, que deverão ser submetidas no mesmo formato dos artigos, mas com tamanho limitado a 1/4 dos parâmetros mencionados no item 2.

### **5. Remessa de Originais**

Os originais devem ser remetidos para:

Revista de Economia e Relações Internacionais

Fundação Armando Alvares Penteado-FAAP

Faculdade de Economia

Rua Alagoas, 903,

01242-902 São Paulo-SP

e-mail: [eco.reri@faap.br](mailto:eco.reri@faap.br)

### **6. Assinaturas**

Informações poderão ser obtidas por meio do e-mail acima.