TCC/UNICAMP
F315n
1290003095/IE

1290003095

UNICAMP
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

2002260190

MONOGRAFIA
As Negociações em Torno do Tema "Espaço para Políticas de Desenvolvimento Econômico" na OMC

Glauber Silveira Fecchio

Campinas, dezembro de 2006.

CEDOC/IE

Desenvolvimento econômico
Organização Mundial do Comércio

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

As Negociações em Torno do Tema "Espaço para Políticas de Desenvolvimento Econômico" na OMC

Glauber Silveira Fecchio

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Campinas, para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador
Mário Ferreira Presser

Campinas, dezembro de 2006.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus familiares pelo incentivo, aos professores e colegas do Curso de Ciências Econômicas, pelo ensinamento e amizade e, em especial, ao professor orientador Dr. Mário Ferreira Presser, pela sabedoria transmitida e encorajamento na realização deste trabalho.

Também agradeço à SAE/CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – pela concessão da bolsa de estudos de Iniciação Científica que permitiu desenvolver os estudos que informam esta Monografia.

"O desenvolvimento não é fruto de uma evolução automática, mas de pressões políticas da população. Essas pressões definem o perfil de uma sociedade. Não o valor de bens e serviços por ela consumidos e acumulados".

(Celso Furtado, 11ª Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento).

RESUMO

Esta Monografia abarca o recente surgimento do tema "Espaço para Políticas de Desenvolvimento Econômico" (*Policy Space*) na OMC e suas conseqüências nas negociações em curso no âmbito da Rodada Doha. Esse tema abrange a discussão do espaço de manobra que os países em desenvolvimento dispõem para suas políticas de desenvolvimento econômico, dado o crescente número de acordos firmados em âmbito internacional. Segundo a hipótese subjacente à introdução do tema na OMC, esses acordos diminuem a amplitude das políticas que podem ser desenvolvidas internamente para a promoção do desenvolvimento econômico. Esta não é uma hipótese compartilhada pelos países desenvolvidos, que sempre resistiram à introdução do tema na OMC.

A Monografia documenta o surgimento do tema, associado às contribuições do Secretariado da UNCTAD para sua XI Reunião Ministerial em São Paulo em junho de 2004. O debate que se seguiu dentro da UNCTAD, a introdução do tema na Declaração final da UNCTAD XI, as contribuições acadêmicas sobre o tema e a tentativa de introdução desse tema na OMC pelos países em desenvolvimento em diferentes fases das negociações multilaterais em 2004-2006, são também objeto de estudo desta Monografia.

Palavras-chave: *Policy Space,* UNCTAD XI (Consenso de São Paulo), OMC, Rodada Doha .

SUMÁRIO

Introdução.....07

1. O Conceito e o Surgimento do Termo *Policy Space*.....11

1.1. Soberania e Envolvimento Multilateral.....18

1.2. UNCTAD XI: O Espírito de São Paulo.....22

1.2.1. Estratégias de Desenvolvimento em uma Economia Globalizada.....23

1.2.2. Construindo Capacidade Produtiva e Competitividade Internacional.....25

1.2.3. Assegurando Ganhos com as Negociações no Sistema de Comércio Internacional.....26

1.3. Comunicado do Grupo dos 77 e da China.....30

2. A Perspectiva do Tema Pós UNCTAD XI.....32

2.1. Posições Negociadoras.....34

2.2. Avaliação dos Desenvolvimentos de Doha.....35

2.3. *Policy Space*: Relatório do Conselho de Comércio e Desenvolvimento em sua Qüinquagésima - Segunda reunião.....38

2.4. Policy Space.....40

3. *Policy Space* e as Negociações no Âmbito da Rodada Doha da OMC.....42

3.1. O *Trade and Development Report 2006* e os Comentários de Pascal Lamy sobre *Policy Space*.....44

Considerações Finais.....52

ANEXO A: Abertura Econômica e Autonomia da Política Nacional.....56

Referências.....58

Introdução

O processo de globalização pode representar um grande potencial para a promoção do crescimento e do desenvolvimento sustentáveis. Todavia, um dos desafios subjacente a esse processo é a sua realização de maneira simétrica, ou seja, possibilitar que suas potencialidades se tornem uma fonte de elevação eqüitativa dos padrões de vida para todos os povos do mundo. Neste contexto, deve-se levar em conta que os países em desenvolvimento são os que apresentam maiores dificuldades em se beneficiar das potencialidades abertas pela globalização, uma vez que são atingidos mais facilmente e, consequentemente, com maior freqüência, pela instabilidade do sistema financeiro internacional e pela variação dos preços das *commodities* (tais processos levam, geralmente, a um crescimento baixo e instável destas economias). O processo de globalização deveria, portanto, auxiliar a superar, entre outras coisas, tais entraves e permitir uma inclusão maior e mais equilibrada dos países em desenvolvimento na economia internacional. Porém, a experiência vivenciada pela maioria dos países em desenvolvimento nas últimas duas décadas (com suas políticas centradas na abertura econômica, na maior concorrência internacional e na redução do papel do Estado na economia) mostrou que os ganhos não são instantâneos e não ocorrem de maneira equilibrada, podendo um país se beneficiar mais que o outro durante o processo de abertura econômica. Desta maneira, o que pode ser observado é que, embora a globalização tenha aberto novas oportunidades para muitos países, a maioria dos países em desenvolvimento (especialmente os países menos avançados) continuou às margens do processo de globalização, uma vez que tal processo não ajudou a superar substancialmente os entraves à realização de seu potencial econômico. Ressurge a necessidade de implementar políticas em âmbito multilateral para facilitar ajustes internos e remover as restrições externas, possibilitando ao mundo em desenvolvimento um caminho firme e sustentável para o desenvolvimento. Neste sentido, os acordos multilaterais devem respeitar as necessidades e características próprias de cada país, bem como permitir que esforços sejam empreendidos em nível nacional (através da implantação de políticas apropriadas e viáveis) para responder efetivamente às mudanças (seja em âmbito nacional ou internacional), bem como às oportunidades que surgem.

Nota-se o reconhecimento da importância e necessidade de um adequado espaço para políticas nacionais de desenvolvimento econômico, ainda mais em um ambiente internacional de aumento da interdependência das economias nacionais e emergência de um conjunto de leis que regulam as relações econômicas internacionais. Tais desenvolvimentos têm significado que a extensão das políticas domésticas, especialmente nas áreas de comércio, investimento e desenvolvimento industrial,

é agora enquadrada por disciplinas internacionais, acordos e considerações de mercado. Neste sentido, cada governo deveria avaliar o equilíbrio entre os benefícios de se aceitar regras e compromissos internacionais com as limitações colocadas ao espaço para políticas nacionais de desenvolvimento econômico.

Esta Monografia, além de elucidar o contexto histórico do surgimento do termo Espaço para Políticas Nacionais de Desenvolvimento Econômico (*Policy Space*), realiza uma investigação da sua evolução dentro da UNCTAD, dos interesses subjacentes às propostas dos países desenvolvidos e em desenvolvimento no que diz respeito a esse tema e de sua tentativa de introdução na OMC.

Esta Monografia esta dividida em três partes. A primeira delas trata tanto da conceituação do termo *Policy Space*, como do seu surgimento. Neste sentido, pode-se dizer que o espaço para políticas nacionais de desenvolvimento econômico é um conceito amplo, dado que abarca a discussão do espaço de manobra que os países em desenvolvimento dispõem para adotar e implementar suas políticas internas, levando-se em consideração que este tipo de autonomia é reduzido por disciplinas, regras e o crescente número de acordos firmados em âmbito internacional. Foi nas negociações multilaterais que o conceito de *Policy Space* ganhou maior relevância. Ademais, quando se analisa o conceito de *Policy Space* deve-se levar em conta, também, que os Estados são os principais responsáveis pelo seu próprio desenvolvimento.

No que tange ao surgimento do conceito, o tema já era tratado, mesmo que tangencialmente, desde a UNCTAD I, quando, por exemplo, seus princípios demonstravam a importância das relações econômicas entre os países (incluindo as relações de comércio), a necessidade que cada país tem da sua soberania para negociar livremente com outros países matérias de interesse para promover seu desenvolvimento econômico e bem estar e, finalmente, que a adoção de políticas internacionais e de medidas para o desenvolvimento econômico dos países deve levar em conta as características individuais e os diferentes estágios do desenvolvimento dos países em desenvolvimento, com atenção especial aos de menor grau de desenvolvimento, como um meio eficaz de assegurar o desenvolvimento sustentável.

O surgimento do conceito *Policy Space* na redação do documento preliminar da UNCTAD XI é destacado primeiramente nas observações do então Secretário-Geral, Rubens Ricupero, na sua apresentação deste documento. Até o texto final, na UNCTAD XI, o texto sobre o tema sofreu diversas modificações, sendo que a versão final sobre o tema retirou justamente os trechos que apontavam para uma responsabilidade coletiva na manutenção de condições favoráveis na economia internacional às estratégias nacionais. Foi a primeira vez que essa questão – *Policy Space* _- apareceu em um documento multilateral negociado.

Os itens subseqüentes que compõem este capítulo elucidam, entre outras coisas: aspectos da combinação ótima entre soberania e envolvimento multilateral (como por exemplo: o peso dos atores e a natureza da relação entre eles, a natureza das regras estabelecidas pelos regimes internacionais existentes, a coerência e efetividade destas regras, a eficácia que pode ser esperada da ação independente ou dos acordos internacionais etc.), analisam as discussões subjacentes e o texto aprovado na UNCTAD XI – o Consenso de São Paulo (discussões em torno das estratégias de desenvolvimento em uma economia globalizada, das formas de se construir capacidade produtiva e, consequentemente, competitividade internacional, das formas de se assegurar os ganhos nas negociações no Sistema de Comércio Internacional) e, por fim, o teor do comunicado do Grupo dos 77 e da China sobre o texto aprovado na UNCTAD XI.

A segunda parte desta Monografia trata da perspectiva do tema espaço para políticas nacionais de desenvolvimento econômico depois da UNCTAD XI. Desta maneira, analisam-se, entre outras coisas, os resultados da implementação inicial do Consenso de São Paulo. Pôde-se, por exemplo, identificar os elementos-chave para que os países em desenvolvimento possam assegurar ganhos com o processo de desenvolvimento. Isto foi possibilitado, uma vez que a UNCTAD XI colocou em evidência as experiências e perspectivas dos mais diversos países de forma a poder construir um consenso. Nas seções subseqüentes desta segunda parte da Monografia, procura-se: elucidar as diferentes posições negociadoras tomadas, grosso modo, pelo grupo de países desenvolvidos de um lado e pelo grupo de países em desenvolvimento de outro; avaliar os desenvolvimentos da Rodada Doha (como, por exemplo, as áreas de negociação que foram identificadas como prioritárias para a realização de uma rodada pró-desenvolvimento, que asseguraria maior justiça e igualdade na repartição dos benefícios, assim como dos custos, entre países em desenvolvimento e desenvolvidos); análise do Relatório do Conselho de Comércio e Desenvolvimento em sua Qüinquagésima-Segunda reunião (particularmente a forma como o relatório introduz e elucida a importância do conceito de espaço para políticas nacionais de desenvolvimento econômico); por fim, analisa-se a experiência dos países que usam seu espaço de política para promover seu desenvolvimento econômico flexivelmente e, consequentemente, podem realizar um desenvolvimento mais equilibrado e estável.

Na terceira e última parte desta Monografia, apresentam-se os desenvolvimentos mais recentes do tema, vale dizer, nas negociações no âmbito da Rodada Doha da OMC (cujo objetivo proposto incluía a abertura comercial a serviço do desenvolvimento, com destaque para a redução das desigualdades nos países menos desenvolvidos), o impacto do *Trade and Development Report 2006* (que contesta algumas regras do Sistema Multilateral pelo fato delas imporem limites ao *Policy Space*

dos países em desenvolvimento) e, finalmente, as críticas de Pascal Lamy em que são feitas considerações acerca do TDR 2006 e da maior flexibilidade no âmbito de *Policy Space*.

1. O conceito e o surgimento do termo *Policy Space*:

O conceito de *Policy Space* (doravante chamado "Espaço para Políticas de Desenvolvimento Econômico") abrange a discussão do espaço de manobra que os países em desenvolvimento dispõem para adotar e implementar suas políticas internas [1] (especialmente nas áreas de promoção do comércio internacional, do investimento e da indústria), dada a limitação dessas políticas pelas disciplinas, regras e o crescente número de acordos firmados em âmbito internacional, sobretudo no contexto do comércio multilateral. Cabe destacar que disciplinas econômicas também são exigidas em outras instâncias bilaterais, regionais ou plurilaterais, como as condicionalidades do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial em seus empréstimos. [2] Porém, foi nas negociações multilaterais que o conceito de *Policy Space* ganhou maior relevância. Nestas negociações, os governos dos países em desenvolvimento estão re-avaliando o *trade-off* entre os benefícios de aceitar as regras internacionais e a perda de *Policy Space*.

O conceito abarca, sobretudo, três princípios do direito internacional, fundamentais à aceitação das regras e disciplinas pelos Estados que participam das relações de comércio em âmbito mundial:

- Soberania dos Estados: [3] a aplicação das regras e disciplinas internacionais depende do exercício igualitário da soberania pelos Estados participantes;
- O direito ao desenvolvimento; [4]
- O princípio de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, [5] respeitando suas especificidades e necessidades, contrário à tentativa de se tentar criar um modelo único aplicável a todos os países.

---

[1] Políticas de desenvolvimento econômico que levem em conta as especificidades de cada país, ou seja, seus aspectos sociais, econômicos, políticos e ambientais: "the adoption of international policies and measures for the economic development of the developing countries shall take into account the individual characteristics and different stages of development of the developing countries, special attention being paid to the less developed among them, as an effective means of ensuring sustained growth with equitable opportunity for each developing country". UNCTAD I. *Final Act*, para. 54, in South Centre, Recalling UNCTAD I at UNCTAD XI (2004), at pp. 10-11, available at http://www.southcentre.org/publications/pubindex.htm#books.

[2] Principalmente os artigos IV, V, VI e VIII dos Estatutos do FMI.

[3] "Economic relations between countries, including trade relations, shall be based on respect for the principle of sovereign equality of States, self-determination of peoples, and non-interference in the internal affairs of other countries". UN, *Charter of the United Nations*, art. 2(1).

[4] "Every country has the sovereign right freely to trade with other countries, and freely to dispose of its natural resources in the interest of the economic development and well-being of its own people". UN, *General Assembly: Declaration on the Right to Development*, UNGA Res. 41/128, 4 December 1986; UN, *Conference on Environment and Development: Rio Declaration on Environment and Development*, A/CONF.151/6 (Vol. I), 14 June 1992, principle 3.

[5] UN. *Declaration on the Right to Development*, supra note 6, art. 4(2). Veja também: WTO, *Agreement* Establishing the World Trade Organization, 2nd preambular clause and art. XI: 2.

Neste sentido, cada tratado firmado em âmbito internacional, deve ser executado pelos acordantes (no caso, os países envolvidos) de acordo com o princípio de *pacta sunt servanda*, ou seja, de boa fé. A aplicabilidade deste princípio ao conceito de *Policy Space* está implícita no texto do parágrafo 8 do Consenso de São Paulo, [6] quando prega a necessidade de se criar um equilíbrio apropriado entre a política nacional de desenvolvimento e os compromissos internacionais.

Quando se analisa o conceito de *Policy Space* deve-se levar em conta, também, que:

- Os Estados são os principais responsáveis pelo seu próprio desenvolvimento:

> *"Cada país tem responsabilidade fundamental pelo seu próprio desenvolvimento econômico e social, e o papel das políticas nacionais e das estratégias de desenvolvimento nunca é enfatizado demasiadamente. Ao mesmo tempo, economias nacionais são, agora, interligadas com o sistema econômico mundial e, inter alia, o uso eficaz das oportunidades de comércio e investimento pode ajudar os países a lutar contra a pobreza. Esforços de desenvolvimento nacional precisam ser amparados por um ambiente econômico internacional favorável. Nós encorajamos e apoiamos políticas de planejamento econômico em nível regional, como a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África e esforços similares em outras regiões".* [7]

- A auto-iniciativa (*ownership*) nas políticas e estratégias nacionais de desenvolvimento é de importância fundamental para se atingir o desenvolvimento sustentável consistente com as circunstâncias desse Estado Nacional e seus objetivos originais do desenvolvimento;
- Para promover o desenvolvimento e aumentar a qualidade de vida de seus povos, os Estados Nacionais devem identificar que tipos de políticas devem adotar, quando tais políticas devem ser adotadas e, uma vez adotadas, como tais políticas devem ser executadas;
- Os compromissos, regras, disciplinas, acordos e obrigações internacionais influem nas escolhas das políticas. Logo, deveriam promover políticas que estimulassem, ao invés de impedir ou retardar, o desenvolvimento;

---

[6] "Multilateral trade negotiations, under the Doha Work Programme, should be accelerated with a view to an early and successful conclusion that fully reflects the level of ambition agreed to at Doha. As it places development at the centre of the multilateral trade negotiations for the first time, the Doha Work Programme converges with and reinforces the mandate of UNCTAD. In this regard, all WTO members are committed to making the results of the trade negotiations truly responsive to development concerns. The accession of developing countries, especially LDCs, and countries with economies in transition to the WTO should be facilitated". UN, *Conference on Trade and Development: Report of the United Nations Conference on Trade and Development on its Eleventh Session*, Td/412, 20 august 2004.

[7] *"Each country has primary responsibility for its own economic and social development, and the role of national policies and development strategies cannot be overemphasized. At the same time, domestic economies are now interwoven with the global economic system and, inter alia, the effective use of trade and investment opportunities can help countries to fight poverty. National development efforts need to be supported by an enabling international economic environment. We encourage and support development frameworks initiated at the regional level, such as the New Partnership for Africa's Development and similar efforts in other regions".* United Nations. *Monterrey Consensus*, A/CONF.198/11, June 2002, paragraphs 6 and 12.

- Dos Estados Nacionais, espera-se que cumpram seus compromissos internacionais, incluindo o uso de algumas flexibilidades que puderem existir no contexto de tais compromissos, para o exercício das suas escolhas das políticas de desenvolvimento.

No que se refere à história do conceito de *Policy Space,* deve-se levar em conta princípios presentes desde a UNCTAD I, [8] sobretudo aqueles que se referem ao comércio internacional, como, por exemplo:

- Princípio Geral 1: As relações econômicas entre os países, incluindo as relações de comércio, devem ser baseadas no respeito pelo princípio de igual soberania entre os Estados, de autodeterminação dos povos e de não interferência nos casos internos de outros países.
- Princípio Geral 3: Cada país tem soberania própria para negociar livremente com outros países e para dispor livremente de seus recursos naturais, no interesse do desenvolvimento econômico e do bem estar de seus próprios povos.
- Princípio Geral 15: A adoção das políticas internacionais e de medidas para o desenvolvimento econômico dos países deve levar em conta as características individuais e os diferentes estágios do desenvolvimento dos países, com atenção especial aos de menor grau de desenvolvimento, como um meio eficaz de assegurar o crescimento sustentado.

As discussões sobre flexibilidade, *Policy Space* e liberdade para políticas de desenvolvimento estiveram, de uma forma ou de outra, presentes nas diversas conferências de cúpula promovidas pela Organização das Nações Unidas[9] (por exemplo: o "*World Summit on Sustainable Development*", o "*UN Conference on Financing for Development*") e em várias resoluções adotadas pela Assembléia Geral. Na sua última sessão, a sexagésima da Assembléia Geral, foi adotado o seguinte texto referente ao termo *Policy Space:*

> *"Destaca o fato de que o aumento da interdependência das economias nacionais em um mundo globalizado e a emergência de um conjunto de leis que regulam as relações econômicas em âmbito internacional tem significado que o espaço para realização de políticas de desenvolvimento econômico, ou seja, a extensão das políticas domésticas,*

[8] UNCTAD I, *Final Act*, para. 54, in South Centre, Recalling UNCTAD I at UNCTAD XI (2004), at pp. 10-11, available at http://www.southcentre.org/publications/pubindex.htm#books.

[9] O Consenso de Monterrey, por exemplo, afirma que: "National development efforts need to be supported by an enabling international economic environment" e "We will pursue appropriate policy and regulatory frameworks at our respective national levels and in a manner consistent with national laws to encourage public and private initiatives, including at the local level, and foster a dynamic and well functioning business sector, while improving income growth and distribution, raising productivity, empowering women and protecting labour rights and the environment. We recognize that the appropriate role of government in market oriented economies will vary from country to country". UN, Monterrey Consensus, A/CONF.198/11, June 2002, paras. 6 and 12.

especialmente nas áreas de comércio, investimento e desenvolvimento industrial, é agora enquadrado por disciplinas internacionais, acordos e considerações do mercado. Neste sentido, cada governo deve avaliar o equilíbrio entre os benefícios de se aceitar regras e compromissos internacionais com as limitações colocadas ao espaço para políticas de desenvolvimento nacionais e que é particularmente importante para os países em desenvolvimento, levando em conta suas metas e objetivos de desenvolvimento, que todos os países reconheçam a necessidade de um equilíbrio apropriado entre o espaço para políticas nacionais de desenvolvimento econômico e disciplinas e compromissos internacionais". [10]

O surgimento do conceito *Policy Space* na redação do documento preliminar da UNCTAD XI, [11] é destacado primeiramente nas observações do então Secretário-Geral, Rubens Ricupero, [12] na sua apresentação deste documento. Nesta apresentação, o Secretário-Geral referiu-se ao "retorno a um tipo de nacionalismo econômico" como uma reação à propagação rápida da globalização. [13] Indicou que o desafio para a UNCTAD seria se certificar que esta redescoberta do nacionalismo econômico resultasse num nacionalismo aberto. Vale dizer, as políticas para alcançar objetivos nacionais deveriam ser consistentes com a integração crescente da economia em âmbito mundial. Essas políticas seriam concebidas, primeiramente, como esforços para promoverem as potencialidades e as habilidades da força de trabalho nacional, assim como do capital nacional, para integrar com maior profundidade e melhor a economia nacional à global, levando em conta os limites da defesa da legitimidade dos interesses nacionais no contexto de uma sociedade global cada vez mais interdependente. Ademais, o documento apresentado pelo Secretário-Geral também salientou a importância de se respeitar as especificidades e necessidades dos países (sobretudo dos países em desenvolvimento), ao invés de se tentar criar um modelo único aplicável a todos os países.

Em 17 de dezembro de 2003, o presidente do comitê preparatório para a UNCTAD XI[14] destacou a importância de se identificar o quanto de *Policy Space* e flexibilidade ainda permaneciam

---

[10] *"Underlines the fact that the increasing interdependence of national economies in a globalizing world and the emergence of rule-based regimes for international economic relations have meant that the space for national economic policy, i.e., the scope for domestic policies, especially in the areas of trade, investment and industrial development, is now often framed by international disciplines, commitments and global market considerations, that it is for each Government to evaluate the trade-off between the benefits of accepting international rules and commitments and the constraints posed by the loss of policy space and that it I particularly important for developing countries, bearing in mind development goals and objectives, that all countries take into account the need for appropriate balance between national policy space and international disciplines and commitments".* UN, *General Assembly 60th Session: Resolution on the Role of the United Nations in promoting development in the context of globalization and interdependence*, A/RES/60/204, 13 March 2006, para. 12. The resolution was adopted on 22 December 2005.

[11] UNCTAD, *Preparations for UNCTAD XI: Submission by the Secretary-General of UNCTAD*, TD (XI)/PC/1, 6 August 2003.

[12] Opening Statement by Mr. Rubens Ricupero, UNCTAD XI, Round Table on "Trade and Gender", Sao Paulo, Brazil, 15 June 2004.

[13] Id., Part One: Overview, paragraph 39.

[14] UNCTAD, *Pre-Conference Negotiating Text*, TD (XI)/PC/3, 17 December 2003.

sob controle dos países em desenvolvimento e o que seria necessário para aumentá-lo (e em que áreas). Indicou, também, que as contribuições da UNCTAD neste tema deveriam levar em conta a forma como a governança da economia mundial poderia ser melhorada na sustentação do desenvolvimento. Ademais, deveriam contemplar a formulação e execução de estratégias de desenvolvimento apropriadas para a sustentação de uma integração estratégica desses países nos sistemas de comércio e financeiro internacional (observando-se a necessidade para assegurar um espaço apropriado para políticas no nível nacional). Nos meses subseqüentes, os EUA e a União Européia tentaram retirar da pauta de negociações às referências à *Policy Space*, enquanto que o grupo que representa o conjunto dos países em desenvolvimento (G77 e China) defendia o desenvolvimento do conceito.

No documento preliminar da UNCTAD XI de 13 de maio de 2004, o termo *Policy Space* continuou sendo objeto de reflexão:

> *"O aumento da interdependência das economias nacionais no mundo globalizado e a emergência de um conjunto de leis para as relações econômicas internacionais tem significado que o espaço para políticas econômicas nacionais, isto é, a extensão das políticas domésticas especialmente nas áreas de comércio, investimento e desenvolvimento industrial, é agora controlada por disciplinas e compromissos internacionais e considerações de mercado. Neste sentido, cada governo deve avaliar o equilíbrio entre os benefícios de se aceitar regras e compromisso internacionais com as limitações colocadas ao espaço para políticas de desenvolvimento nacionais. Porém, aceitando-se a premissa de responsabilidade nacional pelo próprio desenvolvimento e pela formulação das estratégias de desenvolvimento, é necessário que a comunidade internacional como um todo considere a questão de um balanço apropriado entre espaço para políticas nacionais de desenvolvimento econômico e disciplinas e regras internacionais quando, coletivamente, decidir sobre futuras regras e disciplinas e a implementação e a interpretação das já existentes. Isto não deve afetar a integridade das regras e compromissos atingidos nas negociações internacionais".* [15]

O texto preliminar foi revisado nas negociações posteriores. Uma nova versão, em 16 de junho de 2004, retirava certos trechos, indicando falta de consenso sobre sua manutenção:

> *"O aumento da interdependência das economias nacionais no mundo globalizado e a emergência de um conjunto de leis para as relações econômicas internacionais tem*

---

[15] *"The increasing interdependence of national economies in a globalizing world and the emergence of rule-based regimes for international economic relations have meant that the space for national economic policy, i.e. the scope for domestic policies, especially in the areas of trade, investment and industrial development, is now often framed by international disciplines, commitments and global market considerations. It is for each Government to evaluate the trade-off between the benefits of accepting international rules and commitments and the constraints posed by the loss of policy space. However, in the light of the accepted premise of national responsibility for development and national ownership of development strategies, it is incumbent upon the international community as a whole to consider the issue of an appropriate balance between national policy space and international disciplines and commitments when deciding collectively on future disciplines and commitments and on the implementation and interpretation of existing ones. This should not affect the integrity of the rules and commitments entered into through international negotiations".* UNCTAD, *Draft UNCTAD XI Negotiated Text*, TD(XI)/PC/CRP.7, 13 May 2004, para. 8.

> *significado que o espaço para políticas econômicas nacionais, isto é, a extensão das políticas domésticas especialmente nas áreas de comércio, investimento e desenvolvimento industrial, é agora controlada por disciplinas e compromissos internacionais e considerações de mercado. Neste sentido, cada governo deve avaliar o balanço entre os benefícios de se aceitar regras e compromissos internacionais com as limitações colocadas ao espaço para políticas de desenvolvimento nacionais. [Porém, aceitando-se a premissa de responsabilidade nacional pelo próprio desenvolvimento e pela formulação de estratégias de desenvolvimento, é necessário que a comunidade internacional como um todo considere o tema como um].* ***É particularmente importante para os países em desenvolvimento, tendo em mente os objetivos e as metas de desenvolvimento, que todos os países considerem a necessidade um*** *trade-off apropriado entre Policy Space e disciplinas e regras internacionais (quando, coletivamente, decidir sobre futuras regras e disciplinas e a implementação e a interpretação das já existentes. Isto não deve afetar a integridade das regras e compromissos existentes nas negociações internacionais)"*[16].

A versão final adotada pela UNCTAD XI sobre o tema de *Policy Space* retirou justamente os trechos que apontavam para uma responsabilidade coletiva. Tal aspecto é de fundamental importância, uma vez que demonstra, claramente, a divergência de interesses entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, em âmbito multilateral, no que tange a este tipo de responsabilidade. Desta maneira, caberia a cada país avaliar isoladamente o *trade-off* entre o espaço político de manobra que os países dispõem para adotar e implementar suas políticas internas e a limitação dessas políticas pelas disciplinas, regras e o crescente número de acordos firmados em âmbito internacional, sobretudo no contexto do comércio multilateral. Segue abaixo a versão final:

> *"O aumento da interdependência das economias nacionais no mundo globalizado e a emergência de um conjunto de leis para as relações econômicas internacionais tem significado que o espaço para políticas econômicas nacionais, isto é, a extensão das políticas domésticas especialmente nas áreas de comércio, investimento e desenvolvimento industrial, é agora controlada por disciplinas internacionais, compromissos e considerações de mercado. Neste sentido, cada governo deve avaliar o trade-off entre os benefícios de se aceitar as regras e compromissos internacionais com as limitações colocadas ao espaço para políticas de desenvolvimento nacionais. É particularmente importante para os países em desenvolvimento, ter em mente objetivos*

[16] *"The increasing interdependence of national economies in a globalizing world and the emergence of rule-based regimes for international economic relations have meant that the space for national economic policy, i.e. the scope for domestic policies, especially in the areas of trade, investment and industrial development, is now often framed by international disciplines, commitments and global market considerations. It is for each Government to evaluate the trade-off between the benefits of accepting international rules and commitments and the constraints posed by the loss of policy space.(However, in the light of the accepted premise of national responsibility for development and national ownership of development strategies, it is incumbent upon the international community as a whole to consider the issue of an)****It is particularly important for developing countries, bearing in mind development goals and objectives, that all countries take into account the need for*** *appropriate balance between national policy space and international disciplines and commitments (when deciding collectively on future disciplines and commitments and on the implementation and interpretation of existing ones. This should not affect the integrity of the rules and commitments entered into through international negotiations)".* UNCTAD, *Draft Sao Paulo Consensus*, TD/L.380, 16 June 2004, para. 8. As partes entre parênteses foram retiradas do texto. As partes em negrito foram acrescentadas.

e metas de desenvolvimento, que todos os países considerem a necessidade de um trade-off apropriado entre Policy Space e disciplinas e regras internacionais". [17]

Cabe destacar que este texto final, no contexto da sua implementação no âmbito da UNCTAD, deve ser relacionado com uma ou mais das provisões operacionais do Consenso de São Paulo (UNCTAD XI): [18]

> *"A UNCTAD deveria continuar seu importante e específico papel detalhando as análises de políticas e identificando as opções de políticas em nível global e nacional. A capacidade analítica da UNCTAD para empreender pesquisas sobre políticas macro-econômica, financeira, dívida e pobreza, e suas interdependências, deve ajudar os países em desenvolvimento e os países com economias em transição a enfrentar os desafios da globalização. No seu trabalho sobre globalização e estratégias de desenvolvimento, a UNCTAD deve focar em interdependência e coerência:*
> *(i) Identificar as necessidades específicas e as medidas que surgem da interdependência entre comércio, finanças, investimento, tecnologia e políticas macro-econômicas, do ponto de vista dos seus efeitos no desenvolvimento;*
>
> *(ii) Contribuir para uma melhor compreensão e coerência entre as regras econômicas internacionais, práticas e procedimentos, de um lado, e políticas nacionais e estratégias de desenvolvimento, de outro;*
>
> *(iii) Auxiliar os países em desenvolvimento na sua tentativa de formular estratégias de desenvolvimento adequadas aos desafios da globalização.*
>
> *A perícia da UNCTAD deve ser usada para explorar como a globalização pode apoiar o desenvolvimento, e como estratégias apropriadas de desenvolvimento devem ser formuladas e implementadas em apoio a uma integração estratégica de economias em desenvolvimento à economia global. O trabalho também deve apoiar a maior compreensão da mutualidade dos interesses entre economias desenvolvidas e em desenvolvimento no desenvolvimento sustentável. Reconhecendo a necessidade de diversidade na política nacional, a UNCTAD deve identificar, do ponto de vista do comércio e do desenvolvimento e à luz das experiências prósperas e menos prósperas de desenvolvimento, os elementos básicos de política macroeconômica sólida que é condizente com uma expansão da capacidade produtiva e produtividade, crescimento mais rápido e sustentável, criação de emprego e redução da pobreza. A UNCTAD também deve analisar o impacto das políticas e processos internacionais com intuito de implementar estratégias de desenvolvimento nacionais".* [19]

---

[17] *"The increasing interdependence of national economies in a globalizing world and the emergence of rule-based regimes for international economic relations have meant that the space for national economic policy, i.e. the scope for domestic policies, especially in the areas of trade, investment and industrial development, is now often framed by international disciplines, commitments and global market considerations. It is for each Government to evaluate the trade-off between the benefits of accepting international rules and commitments and the constraints posed by the loss of policy space. It is particularly important for developing countries, bearing in mind development goals and objectives, that all countries take into account the need for appropriate balance between national policy space and international disciplines and commitments".* Id., paragraphs 26-27 and 30.

[18] Tema que será analisado de forma mais detalhada no item 1.2 do presente trabalho.

[19] *"UNCTAD should continue its important role and specificity in delivering policy analysis and identifying policy options at the global and national level. The analytical capacity of UNCTAD to undertake research on macroeconomic policies, finance, debt and poverty, and their interdependence, should serve to assist developing countries and countries with economies in transition to face the challenges of globalization. In its work on globalization and development strategies, UNCTAD should focus on interdependence and coherence:*
(i) Identifying specific needs and measures arising from the interdependence between trade, finance, investment, technology and macroeconomic policies from the point of view of its effect on development;

1.1. Soberania e envolvimento multilateral

A combinação ótima de soberania e envolvimento multilateral depende das relações de poder que prevalecem na área em questão, da natureza das regras estabelecidas pelos regimes internacionais existentes, da coerência e efetividade destas regras e da eficácia que pode ser esperada da ação independente ou dos acordos internacionais. É impossível, assim, fazer generalizações acerca da atitude que um governo deveria *sempre* adotar em relação às instituições e regras multilaterais. Nota-se a existência de uma interdependência assimétrica de poder que afeta diferentemente os países, um fenômeno que não costuma ser benigno aos países em desenvolvimento:

> *"Interdependência em termos dos efeitos de custos das transações e não simplesmente como interconexão. Interdependência como dependência mútua, uma situação em que atores são afetados, de forma potencialmente custosa, pelas ações dos outros. Nossa perspectiva supõe que relações de interdependência sempre envolverão custos, uma vez que a interdependência restringe a autonomia; mas é impossível verificar a priori se os benefícios de uma relação excederão os custos. Isso dependerá do peso dos atores e também da natureza da relação. Nada garante que relações que denominamos interdependentes serão caracterizadas pelo benefício mútuo".* [20]

Esta interdependência não ameaça a soberania formal dos governos, mas sim sua autonomia. [21] De acordo com o parágrafo 8 do Consenso de São Paulo adotado pela UNCTAD XI, [22] o espaço para políticas econômicas nacionais (especialmente nas áreas de comércio, desenvolvimento industrial e investimento) é freqüentemente limitado por disciplinas e acordos internacionais. Como já salientado

---

(ii) Contributing to a better understanding of coherence between international economic rules, practices and processes, on the one hand, and national policies and development strategies, on the other;

(iii) Supporting developing countries in their efforts to formulate development strategies adapted to the challenges of globalization. The work should help identify policies at the international and national level that are favorable to development.

UNCTAD's expertise should be used to explore how globalization can support development, and how appropriate development strategies should be formulated and implemented in support of a strategic integration of developing economies into the global economy. The work should also support greater understanding of the mutuality of interest between developed and developing economies in sustained and sustainable development. Recognizing the need for diversity in national policies, UNCTAD should identify, from the point of view of trade and development and in light of the successful and less successful development experiences of the past, the basic elements of sound macroeconomic policies that are conducive to an expansion of productive capacity and productivity, faster and sustained growth, employment creation and poverty alleviation. UNCTAD should also analyze the impact of international policies and processes on the scope for implementing national development strategies ". Id., paragraphs 26-27 and 30.

[20] Conceito desenvolvido em: Robert O. Keohane e Joseph S. Nye. *Power and interdependence: World Politics in Transition.* Boston, MA: Little Brown, 1977 (reeditado em 1989).

[21] "Soberania formal significa que um Estado tem supremacia legal sobre quaisquer outras autoridades em um determinado território e é legalmente independente de autoridade externa no exercício de sua autoridade, exceto naquilo em relação a que aceitou as obrigações da lei internacional". Essa definição segue de perto as discussões sobre soberania interna e externa em: Hedley Bull. *The Anarchical Society.* Nova York, NY: Columbia University Press, 1977, p.8.

[22] Disponivel em: http://www.unctadxi.org.

anteriormente, caberia a cada governo avaliar o *trade-off* entre os benefícios de aceitar as regras e compromissos internacionais e as perdas de restringir as políticas nacionais.

Mesmo que acordos internacionais diminuam o espaço para políticas internas, são vistos por muitos observadores como necessários, uma vez que trariam inúmeros benefícios (que superariam os custos da menor autonomia nacional) e um maior "equilíbrio" dos direitos e obrigações entre as nações. Porém, as crescentes restrições sobre as políticas nacionais dos países em desenvolvimento (que se elevam com o grande número de tratados internacionais sendo realizados) tornaram-se tema dos debates e negociações na OMC nos últimos anos. Há ainda um longo e tortuoso caminho que separa esse debate da implementação de políticas destinadas a aumentar a margem de manobra dos governos dos países em desenvolvimento. Além disso, vale lembrar que as economias em desenvolvimento encontram várias restrições, sobretudo nas áreas de infra-estrutura e financiamento, que impedem ou obstaculizam em diversos graus a implementação de políticas mais ativas:

> *"Sob a ótica da aplicabilidade dos acordos multilaterais, todos os países podem estar sujeitos a atuar num espaço exógeno equivalente para políticas de desenvolvimento econômico, países em desenvolvimento podem não ter um espaço endógeno para políticas de desenvolvimento econômico nacionais para ter acesso à maior parte do "espaço" exógeno permitido. Por conseguinte, o seu espaço de política nacional eficaz pode ser consideravelmente menor do que aquele dos países desenvolvidos. A provisão de um acordo da extensão do espaço para políticas de desenvolvimento econômico para países em desenvolvimento pode ser assim essencial para assegurar a sua competitividade econômica e a consecução dos objetivos de desenvolvimento vis-à-vis os países desenvolvidos".* [23]

A maioria dos acordos multilaterais fornece um *framework* para coordenar aspectos tecno-financeiros, de forma a auxiliar os países em desenvolvimento (geralmente deficientes nessa área) a cumprirem as obrigações assumidas. [24] Essas atividades encontram-se sob o termo Cooperação e Assistência Técnica na OMC. Cabe destacar que uma maior integração comercial pode requerer uma liberalização não só do movimento de bens, mas de serviços e capitais, diminuindo o alcance da regulação nacional em serviços e nos mercados financeiros. Observa-se novamente que à medida que

---

[23] "*Under the application of multilateral agreement all countries may be subject to act within equivalent exogenous policy space, developing countries may not have sufficiently extended endogenous policy space to access much of the allowed exogenous space. As a result, their effective national policy space may be considerably smaller that of developed countries. An agreement's provision of extended policy space for developing countries may thus be essential to ensure their economic competitiveness and attainment development goals vis-à-vis developed countries*" HAMWEY, Robert. *Expanding National Policy Space for Development: Why the multilateral trading system must change.* South Center, September 2005.

[24] No que se refere à área social, muitos acordos multilaterais são baseados no conceito universal de direitos humanos (consubstanciado na ONU).

aumenta a integração econômica, diminui-se o espaço de manobra para a realização de políticas nacionais. [25]

Um aspecto muito discutido dos recentes acordos multilaterais é que eles restringem estratégias e possibilidades de desenvolvimento que foram anteriormente utilizadas pelos países desenvolvidos, podendo diminuir consideravelmente a possibilidade de *catching-up* das economias em desenvolvimento. [26] Desta maneira, um sistema de comércio menos assimétrico deveria respeitar o grau de inserção internacional e a seqüência de liberalização que os países em desenvolvimento podem e devem seguir. Algumas políticas auxiliariam os países em desenvolvimento a promoverem, bem como sustentarem, o desenvolvimento de novas capacidades produtivas, a elevação da competitividade nacional e a diversificação das exportações:

- Fornecer subsídios ligados a critérios de desempenho em certos setores da indústria e agricultura (sobretudo para pequenas e médias empresas), de forma a construir vantagens comparativas dinâmicas e aumentar a diversificação econômica;
- Manter altas tarifas e/ou impor limites a certos tipos de importação; [27]
- Reconhecer e proteger a propriedade intelectual, mas insistindo na transferência efetiva de tecnologia,
- Restringir grandes e abruptos movimentos de capitais, a fim de se evitar a instabilidade econômica interna, dada uma possível condição mais adversa do cenário externo;

No entanto, tais políticas têm muito pouca aceitação por parte das organizações internacionais e dos países desenvolvidos, ou seja, não há ambiente político-econômico internacional que permita aos países em desenvolvimento as colocar em prática (Hamwey, 2005). Muitos acordos já proibiram algumas dessas medidas. Além disso, rediscuti-las, no sentido de modificar certas regras e assim permitir o desenvolvimento dos retardatários, é encarado como um retrocesso pelas nações mais ricas, que continuam a defender a liberalização comercial como o melhor caminho para este fim.

Porém, o objetivo primordial dos acordos comerciais deve ser promover o desenvolvimento econômico sustentável. Em nível global, o comércio multilateral está continuamente modificando suas

---

[25] Uma União Monetária, por exemplo, restringe o espaço de manobra do governo para adoção de políticas fiscal e monetária independentes.

[26] Sobre este aspecto, considerar a argumentação presente em: Ha-Joon Chang (2002). *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. Londres. Anthem Press.

[27] O Tratamento Especial e Diferenciado, como parte integral do Sistema Multilateral de comércio, segundo os artigos XVIII e XXVIII bis do GATT 1947, fornece certa flexibilidade aos países em desenvolvimento para o não cumprimento de algumas obrigações do GATT por períodos limitados de tempo, com o intuito de sustentar o desenvolvimento. O artigo XVIII fornece uma ampla gama de opções aos países em desenvolvimento para sustentarem a indústria nacional, incluindo a implementação de tarifas de proteção e restrições quantitativas de importação. Note-se que vários países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, abdicaram de alguns desses direitos desde o final da Rodada Uruguai.

regras e, conseqüentemente, afetando a autonomia política dos países. O que se deve levar em conta é que a situação era menos rígida nos séculos XIX e XX, o que permitiu aos países desenvolvidos promoverem suas economias e auxiliarem suas exportações. Alguns analistas concluem, portanto, que a liberalização contemporânea dos regimes de comércio não deve reduzir o espaço que países em desenvolvimento dispõem para promover o *catching-up*.

Ademais, seja em nível multilateral, nacional, bilateral ou regional, os acordos realizados pelos países desenvolvidos devem ser sustentáveis de forma a assegurar políticas coerentes e viáveis – econômica, social, política e ambientalmente - para a promoção do desenvolvimento. Todavia, a política de concessão de pesados subsídios internos a alguns setores da economia, notadamente à agricultura, bem como os picos e escaladas tarifárias mantidos pelos países desenvolvidos, têm prejudicado substancialmente o potencial exportador dos países em desenvolvimento. Além disso, não se reconhece o esforço unilateral realizado por esses países em promover uma extensa liberalização de seus mercados internos nos últimos 15 anos.

1.2. UNCTAD XI – O Espírito de São Paulo

A décima-primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, que gerou o Consenso de São Paulo como declaração final, ocorreu em São Paulo de 13 a 18 de junho de 2004. Uma das propostas da Conferência era fortalecer o multilateralismo e estabelecer um cronograma de ações, em nível nacional e internacional, para mobilizar recursos, bem como prover um ambiente internacional favorável, ao desenvolvimento. [28] Ademais, reconheceu-se que embora a globalização tenha representado desafios importantes e aberto novas oportunidades para muitos países, suas conseqüências, ou de outra forma, seus ganhos têm sido altamente assimétricos, seja em âmbito internacional, como dentro dos próprios países. Neste sentido, cabe destacar que a maioria dos países em desenvolvimento (especialmente os países menos avançados [29] e os países africanos), continuou às margens do processo de globalização, uma vez que tal processo não ajudou a superar, substancialmente, os entraves à realização de seu potencial econômico. Além disso, destacou-se a necessidade de implementar políticas em âmbito multilateral[30] para facilitar ajustes internos e remover as restrições externas, possibilitando o mundo em desenvolvimento um caminho firme e sustentável para o desenvolvimento.

Nesse contexto, deveria ser facilitada a integração dos países em desenvolvimento e dos países com economias em transição nos fluxos comerciais internacionais e no sistema comercial multilateral. Além disso, dever-se-ia abrir espaço para a adoção de políticas internas, sobretudo àquelas que visassem melhorar a qualidade da inserção setorial na globalização. Esta melhor inserção compreenderia a incorporação de, entre outras coisas, inovação tecnológica, permitindo, assim, uma expansão econômica dinâmica e um desenvolvimento sustentável. Para alcançar esses resultados, os

---

[28] "The United Nation system should actively pursue agreed development goals between now and 2015, as identified in the Millennium Declaration, and UNCTAD has an important role to play in efforts towards the accomplishment of these common objectives". *Report of the United Nations Conference on Trade and Development on its Eleventh Session* (TD/412). São Paulo, 13–18 June 2004, paragraph 2. Available at http://www.unctad.org/en/docs/td412_en.pdf.

[29] A maior atenção que deve ser dada por parte da comunidade internacional aos países menos avançados passa por estabelecer o compromisso de gerar e utilizar melhor os recursos internacionais adicionais, aumentar o acesso a mercados e a assistência técnica para esses países, para capacitá-los a estabelecer, no contexto de políticas nacionais efetivas, uma base sólida para seus processos de desenvolvimento.

[30] "Since its inception, UNCTAD has consistently offered a perspective that looks closely at the trade and development related challenges of developing countries, as well as countries with economies in transition. Through its three major pillars, namely consensus building, research and policy analysis, and technical assistance, it has contributed to a better understanding of the development process and the factors contributing to uneven economic growth in developing countries. Coordination and synergies among these three areas of work should continue and be enhanced".Id., pp 09.

países em desenvolvimento deveriam explorar as opções disponíveis [31] e manter um espaço para políticas de desenvolvimento econômico apropriado. Tal aspecto permitiria equilibrar, de maneira mais adequada, as opções, os objetivos e as estratégias de desenvolvimento nacional viáveis. Embora o desenvolvimento seja uma responsabilidade primária de cada país, os esforços internos deveriam ser complementados por um ambiente internacional favorável à capacitação nacional (baseado nas regras multilateralmente acordadas e aplicadas).

A globalização deveria permitir uma maior inclusão dos países em desenvolvimento, bem como promover um desenvolvimento mais eqüitativo. Para isso, esforços deveriam ser empreendidos em nível nacional (através da implantação de políticas apropriadas e viáveis) para responder efetivamente às mudanças (seja em âmbito nacional ou internacional), bem como às oportunidades que surgem. Neste sentido, cabe lembrar que na Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, na cidade de Monterrey, México, em 2002, os representantes dos países presentes concordaram que a globalização deveria promover a inclusão dos países e proporcionar, ademais, uma inclusão eqüitativa.

1.2.1. Estratégias de Desenvolvimento em uma Economia Globalizada.

A globalização pode representar um grande potencial para a promoção do crescimento e do desenvolvimento, porém, o problema que se coloca é como possibilitar que tais potencialidades se tornem uma fonte de elevação dos padrões de vida para todos os povos do mundo. Para os países em desenvolvimento, existem maiores dificuldades no processo de se beneficiar das potencialidades abertas pela globalização, uma vez que são atingidos mais facilmente, por exemplo, pela instabilidade do sistema financeiro internacional e pela variação dos preços das *commodities* (tais aspectos acarretam, geralmente, crescimento baixo e/ou instável destas economias).

A experiência das últimas duas décadas com políticas de desenvolvimento centradas na abertura econômica, na concorrência internacional e na redução do papel do Estado na economia, mostrou que não há uma convergência automática [32] entre as economias abertas e que não existe um modelo de

[31] O artigo XVIII do GATT, por exemplo, fornece uma ampla gama de opções aos países em desenvolvimento para sustentarem a indústria nacional. Dentre as opções disponíveis, incluem-se: a implementação de tarifas de proteção e as restrições quantitativas de importação.

[32] A multilateralização progressiva dos acordos de alcance parcial, através de negociações periódicas entre os países-membros, não são instantâneos e não trazem resultados de maneira equilibrada, podendo um país se beneficiar mais que o outro durante o processo de abertura econômica. A velocidade de convergência pode ser calculada como sendo a percentagem do hiato entre a região mais rica e a região mais pobre eliminada, ou não, em um ano.

desenvolvimento aplicável a todas as economias. Neste sentido, as estratégias de desenvolvimento devem respeitar as necessidades e características próprias de cada país.

As entradas de capital estrangeiro são, geralmente, apreciadas como fonte de financiamento. Alguns países em desenvolvimento beneficiaram-se substancialmente desse tipo de investimento. Porém, a volatilidade do mercado financeiro internacional, particularmente dos capitais de curto prazo, trouxe efeitos desestabilizadores para muitos países em desenvolvimento, explicados, entre outras coisas, pela fragilidade da capacidade institucional e regulatória para amenizar os impactos deste tipo de crise. Internamente, esses impactos contribuíram para problemas no manejo de taxas de juros e de câmbio, bem como alguns deles se transformaram em crises financeiras agudas. Ademais, deve-se levar em conta, também, a possibilidade de outros países serem afetados por tais crises, pelo conhecido "efeito contágio".

CEDOC/IE

Algumas medidas, em âmbito internacional, devem ser consideradas de forma a tentar prevenir crises financeiras e manejá-las apropriadamente quando elas ocorrerem. [33] Essas medidas incluem a possibilidade dos países em desenvolvimento terem flexibilidade, por exemplo, na escolha dos regimes de taxa de câmbio adequados às suas estratégias de desenvolvimento e objetivos macroeconômicos nacionais. O esforço empreendido por esses países para alcançar e manter a sustentabilidade das dívidas, também deveria receber um suporte apropriado em âmbito internacional, o que implicaria em reduzir, por exemplo, as condicionalidades aplicadas a este tipo de auxílio. [34]

De acordo com o Consenso de Monterrey, os países desenvolvidos deveriam auxiliar os países em desenvolvimento a alcançarem as metas de desenvolvimento internacionais, incluindo aquelas contidas na Declaração do Milênio, fornecendo, entre outras coisas, assistência técnica e financeira adequada. Deveriam realizar esforços para aumentar a qualidade e a efetividade do auxílio, incluindo uma coordenação mais eficiente e uma maior integração com as estratégias de desenvolvimento nacional. Nota-se o reconhecimento da necessidade de uma governança eficiente, tanto em âmbito nacional, como em âmbito internacional, para um crescimento e desenvolvimento sustentável.

As experiências dos países em desenvolvimento que tem sido capazes de sustentar um processo de crescimento econômico acelerado oferecem algumas lições para uma estratégia nacional de desenvolvimento eficaz. Neste sentido, nota-se a atenção dada não só ao controle da inflação, mas também, à necessidade de se criar condições monetárias e financeiras que possibilitem o aumento

[33] Tais medidas podem ir de encontro às condicionalidades, já adotadas, por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional. Porém, mostram-se fundamentais ao espaço para políticas nacionais de desenvolvimento econômico que permita alcançar os objetivos e metas traçados pelo país.
[34] Este tema é tratado com maior profundidade no item 2.4. deste trabalho.

substancial taxas de investimento doméstico, permitindo sustentar taxas de crescimento, aumento do emprego, erradicação da pobreza e a sustentabilidade fiscal e do balanço de pagamentos (assegurando que os benefícios do crescimento alcancem toda a população). Em particular, deveriam ser perseguidas políticas destinadas a proporcionar um ambiente adequado para que as empresas privadas re-invistam seus lucros, aumentem sua produtividade e sua capacidade de gerar empregos.

O fato das economias estarem inseridas em um contexto econômico-financeiro globalizado, não deve inviabilizá-las ou restringir totalmente seu espaço para realizar políticas de desenvolvimento econômico nacionais. Com o intuito de maximizar os benefícios da globalização, o processo de integração da economia mundial deveria respeitar o nível de desenvolvimento econômico de cada país e as potencialidades de suas instituições e empresas. Este processo pode ser incrementado por medidas que aumentem a diversificação da capacidade produtiva e das atividades econômicas em áreas que se mostrem mais dinâmicas na economia mundial.

Acordos entre os países em desenvolvimento e a cooperação Sul-Sul, desempenham um papel importante no esforço de se criar em manter o desenvolvimento nacional e regional. A integração regional nas áreas de comércio e finanças pode auxiliar a criar um crescimento regional dinâmico e, ademais, ampliar o espaço para políticas de desenvolvimento nacionais. [35]

1.2.2. Construindo Capacidade Produtiva e Competitividade Internacional.

Para se construir capacidade produtiva e aumentar a competitividade internacional, faz-se necessário um ambiente internacional capaz de integrar favoravelmente as economias em desenvolvimento à economia mundial.

Uma lição essencial que pode ser observada das experiências dos países que tiveram sucesso em promover o crescimento e o desenvolvimento econômico é o papel dado à implementação de políticas para promover o investimento produtivo, o desenvolvimento do potencial humano e de uma infra-estrutura eficiente, o aumento e a melhora da capacidade institucional, a construção de capacidades tecnológicas e a intensificação das ligações entre grandes e pequenas empresas. Tais políticas podem almejar aumentar a flexibilidade no processo produtivo e reduzir os custos de transação, levando ao

[35] "Economic cooperation arrangements among developing countries, as well as other development-oriented arrangements at the regional level, such as the New Partnership for Africa's Development and the Tokyo International Conference on African Development (TICAD) process, should be supported by the international community". Id., paras. 25. Available at http://www.unctad.org/en/docs/td412_en.pdf.

aumento do montante de investimento direto estrangeiro que a economia recebe e das possibilidades de exportação.

Para se aumentar a produtividade é necessária uma política transparente e específica que estimule uma atualização sistemática das capacidades produtivas domésticas. Tais políticas abrangem diversas áreas, incluindo investimento, desenvolvimento industrial, tecnológico, política de competição etc. Pequenas e médias empresas que enfrentam dificuldades para obter financiamento, informação, tecnologia e mercado (elementos essenciais para a competitividade das empresas), necessitam de políticas e estrutura institucional específicas, bem como um ambiente externo favorável.

Empresas privadas são agentes importantes do desenvolvimento ao redor do mundo. Com suas respectivas esferas de ação, esses atores corporativos, especialmente as empresas transnacionais, têm um importante papel no auxílio à transferência tecnológica, abastecimento de produtos e acesso a mercado. Esta responsabilidade foi reconhecida no *World Summit on Sustainable Development* que ocorreu em Joanesburgo. Neste contexto, os atores empresariais têm um papel muito importante no que tange ao estímulo do desenvolvimento econômico no país anfitrião e do desenvolvimento de um ambiente competitivo em âmbito local.

Na área de investimento, o desafio para a comunidade internacional é ajudar a construir capacitações nacionais nos países em desenvolvimento, permitindo que esses países participem efetivamente das discussões sobre acordos de investimentos e, ademais, sejam capazes de se beneficiar de um crescimento e desenvolvimento maiores.

O desenvolvimento de uma rede de transportes eficiente, como por exemplo, a infra-estrutura de comunicação e logística, são fatores estratégicos na construção e manutenção da competitividade empresarial e, além disso, são áreas que devem merecer uma atenção especial nos países em desenvolvimento. Neste sentido, é necessária uma atenção maior dos governos nacionais de forma a aumentar e desenvolver as capacidades de comércio e transporte, em cooperação, quando apropriada, com países vizinhos, através de reformas institucionais, parcerias público-privadas, promovendo o uso da tecnologia de comunicação e informação, desenvolvendo capacidades gerenciais etc.

1.2.3. Assegurando Ganhos com as Negociações no Sistema de Comércio Internacional

O comércio deve ser um meio para se alcançar o crescimento e o desenvolvimento. Políticas de comércio são importantes instrumentos desde que integradas aos planos de desenvolvimento nacional e estratégias de redução da pobreza, objetivando metas tais como crescimento, transformação produtiva e

econômica, diversificação, expansão do emprego, erradicação da pobreza, desenvolvimento sustentável etc. Coerência e compatibilidade entre políticas de comércio e as demais políticas econômicas sendo perseguidas em âmbito nacional, regional e multilateral por todos os países, são importantes para maximizar as contribuições de tais políticas ao desenvolvimento.

Mais de 50 países em desenvolvimento dependem de exportações de até três tipos de *commodities* para mais de metade dos ganhos com a exportação. O declínio e a instabilidade dos preços das *commodities* e a perda nos termos de troca tem reduzido o crescimento econômico em muitos países em desenvolvimento, particularmente as economias que não são diversificadas, como os países menos avançados e os países africanos, tendo contribuído para aumentar a pobreza e agravar o endividamento externo. Porém, os setores dinâmicos no comércio mundial representam uma nova oportunidade para os países em desenvolvimento e, além disso, o aumento da participação nestes setores é uma forma importante de se obter ganhos com o sistema de comércio e as negociações internacionais.

Alguns países em desenvolvimento têm feito importantes esforços, liberalizando o comércio, mesmo sobre difíceis circunstâncias. Ademais, conseguiram aumentar sua participação nas exportações mundiais de forma sustentável. Porém, outros países não obtiveram o mesmo sucesso. Neste sentido, o desafio é aumentar a participação de um amplo número de países em desenvolvimento no crescimento das exportações mundiais. Deve-se levar em conta, portanto, as necessidades específicas de cada país, uma vez que não há um modelo de desenvolvimento que pode ser generalizável e aplicável a todos os países.

Como identificado no Programa de Trabalho de Doha, [36] no Consenso de Monterrey e na Resolução da Assembléia Geral (58/197) sobre comércio internacional e desenvolvimento, alguns temas envolvem substancialmente os interesses dos países em desenvolvimento e das economias em transição no sistema de comércio internacional. Os principais temas que perpassam os interesses destes países são:

- Barreiras tarifárias, subsídios que distorcem o comércio e outras medidas que distorcem o comércio, particularmente nos setores em que os países em desenvolvimento apresentam interesses exportadores ofensivos, como por exemplo, a agricultura.
- O abuso de medidas *antidumping*.
- Barreiras técnicas e medidas sanitárias e fitossanitárias.
- Liberalização do mercado de trabalho

[36] A avaliação dos desenvolvimentos de Doha é realizada no item 2.2 deste trabalho

- Liberalização comercial de produtos agrícolas.
- Picos tarifários, altas tarifas e escalada tarifária, assim como barreiras não tarifárias.
- Falta de reconhecimento de direitos de propriedade intelectual para proteção de conhecimento tradicional e da cultura.
- Transferência de conhecimento e tecnologia.
- A necessidade de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento nos acordos de comércio.
- Acesso à Organização Mundial de Comércio.
- Preferências comerciais.

O comércio é a chave para a integração regional e esta integração deve ser um aspecto importante para facilitar as relações Sul-Sul e Norte-Sul de comércio. A relação Sul-Sul de comércio tem um potencial enorme para crescer e está sendo expandida e liberalizada. O Sistema Geral de Preferências (SGP) [37] entre países em desenvolvimento é um dos instrumentos disponíveis para gerar novas oportunidades de comércio, particularmente para os países de menor desenvolvimento relativo. O SGP é, portanto, o meio pelo qual os países em desenvolvimento e os de menor desenvolvimento relativo obtêm o direito de exportar aos mercados dos países desenvolvidos, com a incidência nula, ou menor, das alíquotas do imposto de importação do que as praticadas sobre produtos similares dos países desenvolvidos. O interesse intrínseco do SGP é incentivar o comércio exterior dos países em desenvolvimento, por meio de um tratamento especial e diferenciado, não discriminatório e não gradualista. Distingue-se assim a Cláusula da Nação Mais Favorecida (CNMF) incondicional, desta, condicional, na qual uma concessão tarifária não obriga a reciprocidade, nem a sua multilaterização, pela sua seletividade. A lógica inerente ao SGP é que estes países receberão investimentos internacionais em seus setores mais dinâmicos orientados ao comércio internacional, um poderoso meio para o desenvolvimento. [38]

Neste sentido, os países em desenvolvimento devem ter políticas adequadas sobre concorrência, de forma a se protegerem contra medidas anti-concorrenciais no mercado doméstico, assim como para responder efetivamente a uma gama dessas medidas nos mercados internacionais, fatores que reduzem,

---

[37] Desde logo, informamos que o SGP é distinto do Sistema Global de Preferências Comerciais (SGPC), este dentro do âmbito da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) aplicado à liberalização comercial Sul-Sul.

[38] É o SGP um mecanismo jurídico-diplomático auxiliar para gerar mais comércio, industrialização e crescimento econômico por meio de um Regime Preferencial de Comércio.

consideravelmente, os efeitos positivos da liberalização para consumidores e empresas (principalmente as pequenas e médias empresas).

A agricultura é um elemento central nas negociações atuais. Esforços devem ser empreendidos para que se alcancem os acordos internacionais personificados nos três pilares do mandato de Doha, ou seja, substancial aumento no acesso a mercados; redução de todas as formas de subsídios às exportações; e substancial redução no apoio doméstico. O Tratamento Especial e Diferenciado para países em desenvolvimento deve levar em conta as necessidades de desenvolvimento de uma maneira consistente com o Mandato de Doha, incluindo segurança alimentar e desenvolvimento rural.

Esforços para ampliação ao acesso a mercados para produtos não agrícolas sob o Programa de Trabalho de Doha devem ser intensificados com o objetivo de reduzir ou mesmo eliminar tarifas, incluindo picos tarifários e escaladas tarifárias, assim como barreiras não tarifárias, em particular de produtos de exportação de interesse dos países em desenvolvimento. As negociações devem levar em conta as necessidades especiais e interesses dos países em desenvolvimento e com menor desenvolvimento relativo, incluindo a não reciprocidade na redução de acordos. Padrões e regulações técnicas devem ser desenvolvidos transparentemente e aplicados não discriminatoriamente, de forma a não impor novas barreiras ao comércio. Países em desenvolvimento devem ser providos com assistência técnica e ajudados a contruir capacidades próprias para alcançar os padrões exigidos internacionalmente. No que tange às dificuldades em se atingir tais padrões, as dificuldades de entrada nos mercados dos países desenvolvidos permanece sendo a principal preocupação dos países em desenvolvimento. Neste sentido, o Tratamento Especial e Diferenciado deve ser encarado como uma ferramenta dos países em desenvolvimento para atingir interesses específicos e torná-los mais precisos, efetivos e operacionais, de forma a facilitar sua integração dentro do âmbito das regras estipuladas no sistema de comércio multilateral.

1.3. Comunicado do Grupo dos 77 e China [39]

No comunicado, o Grupo dos 77 e a China salientaram que a adoção do Consenso de São Paulo foi um marco importante, dado que a sua adoção unânime foi uma grande conquista e, quiçá, um dos resultados mais substanciais. Os eventos recentes mostraram que os acordos multilaterais sobre comércio e questões de desenvolvimento não foram, por meio algum, assegurado de forma efetiva, e isto fez com que o resultado da conferência fosse ainda mais notório.

O Grupo dos 77 e a China acrescentaram que o texto adotado pode não ter sido o ideal, todavia, foram conscientes o suficiente do fato que um resultado baseado em um consenso necessita que os interesses de todas as partes sejam, de uma forma ou de outra, acomodados. Tal processo é extremamente dificultoso, uma vez que envolve interesses, certas vezes distintos, e assimetria de poder entre os países participantes. Neste sentido, o Grupo dos 77 e a China tinham uma expectativa muito maior quanto ao resultado de questões como: espaço para políticas nacionais de desenvolvimento econômico, responsabilidade coorporativa, *commodities*, fluxos de capital, dívida, assistência oficial ao desenvolvimento (official development assistance - ODA), mecanismos financeiros inovadores, comércio etc.

Um objetivo-chave era assegurar que depois de 40 anos de existência, a UNCTAD não fosse marginalizada, mas fosse, ao invés disso, fortalecida. Desta forma, seu papel vital seria apoiar países em desenvolvimento de acordo com os seus três pilares (construção/alcance de um consenso, pesquisa e análise, e ajuda técnica e desenvolvimento de capacidades), bem como, apoiar países em desenvolvimento em negociações comerciais multilaterais e na adaptação a novos e emergentes desenvolvimentos na área de segurança comercial e de transporte.

O Grupo dos 77 e a China sublinharam, repetidamente, a importância do espaço para política de desenvolvimento econômico no alcance de objetivos e metas de desenvolvimento. Ainda que as expectativas, sobre este tema, não tenham sido totalmente satisfeitas, a inclusão de um parágrafo sobre a questão de espaço para políticas nacionais de desenvolvimento econômico, no Consenso de São Paulo, foi um resultado substancial. Foi a primeira vez que a questão aparecia em um documento final da UNCTAD e, de fato, em qualquer texto multilateral negociado. Ademais, sobretudo na área de comércio, o Grupo dos 77 e a China ressaltaram que a Conferência pode desempenhar um papel

[39] Item referente ao documento oficial que circulou durante a décima primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, a pedido do Grupo dos 77 e China (São Paulo, 13 a 18 de junho de 2004). UN, *Conference on Trade and Development:* Communication from the Group of 77 and China regarding the application of coercive economic measures and unilateral sanctions against developing countries, Td/411, 06 august 2004.

positivo no sentido de aprofundar a compreensão das questões de maior relevência aos países em desenvolvimento nas negociações de Doha.

Cabe destacar que o comunicado do Grupo dos 77 e China à UNCTAD XI refere-se, também, à aplicação de medidas coercitivas em âmbito econômico e às sanções unilaterais impostas aos países em desenvolvimento. Tais medidas e sanções afetam diretamente o desenvolvimento econômico e social de muitos países em desenvolvimento, obstaculizando, entre outras coisas, o bem-estar da população e dificultando a aplicação efetiva de direitos básicos, tais como o direito ao desenvolvimento e o direito a um padrão de vida adequado (em saúde, tratamento médico, serviço social etc.).

Um exemplo, citado no próprio documento, é a tentativa de se aplicar leis domésticas em um contexto extraterritorial (internacional), mesmo que isso seja rechaçado pela grande maioria da comunidade internacional e, ademais, esteja balizado pela adoção de diversas resoluções pelas Nações Unidas (que, por sinal, buscam medidas efetivas para eliminar esse tipo de problema). O Grupo dos 77 e China questionam a aplicação de tais leis domésticas, baseados nos princípios que fundamentam o Sistema de Comércio Multilateral e afirmam que tais medidas constituem uma ameaça ao livre comércio e ao investimento.

Em nenhum lugar a flexibilidade do Grupo dos 77 e da China foi mais testada que nas negociações de governança, sendo a governança aplicável tanto a nível nacional como internacional, e especialmente, desta mesma maneira, no contexto da Conferência, cujo tema destacava a necessidade de uma coerência entre estratégias de desenvolvimento nacionais e processos econômicos globais, para o alcance de um crescimento e desenvolvimento econômico sustentáveis.

Ainda que o Grupo dos 77 e a China não tenham realizado todos ou, de fato, muitos dos seus objetivos, destacaram que o Consenso de São Paulo obteve um resultado substancial em seu conteúdo, tanto para os membros do Grupo como para a própria UNCTAD.

2. A Perspectiva do Tema pós UNCTAD XI

Com a declaração aprovada na UNCTAD XI, a própria UNCTAD pôde ampliar seu mandato em áreas-chave (a conferência identificou novas áreas de trabalho em comércio, incluindo uma revisão setorial nos novos e dinâmicos setores do comércio mundial, e auxiliou na promoção da *International Task Force for Commodities*). Outro ganho importante da UNCTAD XI foi o fato de se ter colocado em evidência que, para se assegurar ganhos no Sistema de Comércio Internacional, é necessário um aumento no acesso aos mercados e às oportunidades às exportações dos países em desenvolvimento. Porém, dever-se-ia assegurar, ademais, o equilíbrio, imparcialidade e integridade do Sistema de Comércio Internacional, respeitando-se as especificidades e necessidades dos países (sobretudo dos países em desenvolvimento), ao invés de se tentar criar um modelo único aplicável a todos os países.

Nota-se que, com a UNCTAD XI e os resultados dela oriundos, pôde-se identificar os elementos-chave para que os países em desenvolvimento possam assegurar ganhos com o processo de desenvolvimento. Isto foi possibilitado, uma vez que a conferência colocou em evidência as experiências e perspectivas dos mais diversos países de forma a poder construir um consenso. Neste aspecto, os principais pontos destacados foram, entre outros:

- A importância de uma nova "geografia de comércio": progressivo aumento da importância que os mercados do Sul vêm adquirindo nos mercados do Norte (no contexto da interdependência entre as economias em âmbito internacional);
- Assegurar ganhos no processo de desenvolvimento: ações nacionais não são suficientes e precisam ser complementadas por um arcabouço internacional favorável ("Trade is not an end in itself but a means to growth, development and poverty reduction") [40], possibilitando, de um lado, assegurar os ganhos do processo de desenvolvimento, e de outro, promover um crescimento e desenvolvimento sustentável.
- Coerência de objetivos e políticas: objetivos e políticas nacionais de desenvolvimento de um lado, devem ser coerentes com objetivos bilaterais, regionais e multilaterais nas negociações de comércio, de outro. Como já salientado neste trabalho, a redação do documento final prevê que cada governo deve avaliar as vantagens de aceitar as regras e compromissos internacionais, bem como as desvantagens de se ter um menor espaço para implementação de políticas de desenvolvimento econômico nacional. É fundamental que, por exemplo, a liberalização não

[40] TD/B/51/4. 31 de agosto de 2004. pp. 03.

resulte em desindustrialização e enfraquecimento dos setores agrícola e serviços (o que aumentaria ainda mais os níveis de pobreza). [41]

- Necessidade de infra-estrutura adequada: auxiliando a expansão e a integração das economias dos países em desenvolvimento com as economias em âmbito internacional. A infra-estrutura adequada inclui as estruturas físicas, humanas, institucionais, regulatórias, sociais e aquelas relacionadas ao comércio.
- Redução da pobreza: dever-se-ia dar uma atenção especial, tanto no contexto nacional, como nos mercados internacionais, aos produtos que tem um impacto direto na redução da pobreza. Redução da pobreza exige um desenvolvimento sustentável no setor de *commodities*, uma vez que esse setor é responsável pelo comportamento da economia de muitos países em desenvolvimento, ou seja, é responsável pela geração de renda, poupança, comércio exterior, nível de emprego, etc.

[41] "Asymmetries between developed and developing countries in terms of size, supply capacity, competitiveness and human, institutional and regulatory capacities require special and differential treatment (SDT) in ensuring equal treatment among "unequal" partners in the ITS". TD/B/51/4. 31 de agosto de 2004. pp. 04.

2.1. Posições negociadoras

Pode-se dizer que a maior contribuição da declaração ministerial de Doha foi ter colocado as necessidades e interesses dos países em desenvolvimento no centro do programa. Porém, até se avançar além da retórica, ou seja, até que as propostas se transformem em ganhos dos países em desenvolvimento, há ainda um extenso caminho a ser percorrido. Ademais, caminho tortuoso e sempre penoso, visto que o processo negociador dos acordos em âmbito multilateral envolve relações de poder, nas quais os países desenvolvidos têm muito maior poder de barganha. Desta forma, mostra-se fundamental diferenciar as posições negociadoras que as autoridades dos países desenvolvidos e em desenvolvimento apresentam, por exemplo, de um mesmo tema. No caso do tema Tratamento Especial e Diferenciado (*Special and Diferent Treatment* – S&DT), bem como sua relação com o espaço para políticas de desenvolvimento (*Policy Space),* as posições negociadoras dos países desenvolvidos e em desenvolvimento são muito distintas. Por exemplo, sobre o mandato negociador nesse tema (*Policy Space)* os EUA, além da Noruega, sugeriram simplesmente a retirada do parágrafo da pauta de negociação. Já os países que compõem o G77 e China, além de defender o parágrafo, o reescreveram de forma a ampliar e consubstanciar os seus interesses:

> "*Países em desenvolvimento devem possuir maior espaço para políticas de desenvolvimento econômico e maior flexibilidade para implementar políticas de desenvolvimento nacional. Neste contexto, as provisões de Tratamento Especial e Diferenciado não devem ser concebidas como um dispositivo de ajuste nacional na implementação dos Acordos da OMC, mas como um instrumento de desenvolvimento que é obrigatório, para facilitar o acesso a mercado a países em desenvolvimento ao mesmo tempo que os provem de um espaço para políticas nacionais de desenvolvimento econômico. Uma ação rápida e comercialmente significativa deve ser empreendida nas propostas específicas dos acordos de Tratamento Especial e Diferenciado colocadas pelos países em desenvolvimento*". [42]

[42] "Developing countries should be provided with greater policy space and flexibility to implement national development policies. In this context, S&DT provisions should not be conceived as a device for national adjustment in the implementation of WTO Agreements, but a developmental tool that is mandatory, to facilitate market access for developing countries while proving them with domestic policy space. Expeditious and commercially meaningful action should be taken on the agreement-specific SDT proposals put forward by developing countries". UNCTAD, Notes on the concept of economic policy space, 4. March 2004.

2.2. Avaliação dos Desenvolvimentos de Doha

Na última década observou-se que a implementação dos acordos celebrados no âmbito da Organização Mundial do Comércio contribuiu para o aumento dos desequilíbrios entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, ou seja, afastou-se do equilíbrio geral de direitos e obrigações e benefícios comerciais que poderiam (e deveriam) ser obtidos através das oportunidades comerciais (estas surgidas, entre outras coisas, do processo de liberalização). O que pôde ser observado é que este processo ocorreu, geralmente, à custa dos países em desenvolvimento.

Os países em desenvolvimento estiveram negociando e concluindo acordos com parceiros desenvolvidos e em desenvolvimento. A expansão de acordos do Norte-Sul foi significativa nos últimos anos. Essas negociações terão implicações para as negociações multilaterais, dado que os acordos regionais tendem a resultar em acesso mais profundo a mercados e, ademais, a padrões regulatórios mais elevados do que a nível multilateral, influindo diretamente no espaço para políticas nacionais de desenvolvimento econômico que cada país dispõe (e/ou que o país deve dispor), bem como limitando a aplicabilidade do uso do Tradamento Especial e Diferenciado disponível (e/ou necessário). À luz de tais desenvolvimentos, foram grandes as expectativas dos países em desenvolvimento quando os ministros da Organização Mundial do Comércio, em Doha, colocaram as preocupações e necessidades destes países no centro das discussões do Programa de Trabalho de Doha. [43]

Algumas das áreas prioritárias para negociação foram identificadas para a realização de uma rodada pró-desenvolvimento, que asseguraria maior justiça e igualdade na repartição dos benefícios, assim como dos custos, entre países em desenvolvimento e desenvolvidos. Estas áreas abrangeriam, sobretudo, os mercados de *commodities*, de manufaturas que utilizam mão de obra intensiva e de alguns serviços (prestados pelo Modo 4). Além disso, cabe destacar que a preocupação dos países em desenvolvimento também inclui a "erosão" das preferências, o desenvolvimento rural, a segurança alimentar etc. Ao mesmo tempo, dever-se-ia considerar o espaço para políticas de desenvolvimento econômico que os países em desenvolvimento realizariam a fim de atingir suas necessidades específicas.

Nas negociações em NAMA (Non-Agricultural Market Access - Acesso a Mercado Não-agrícola) as iniciativas setoriais (que apontam para eliminação ou harmonização das tarifas,

[43] "Developing a global partnership for development through an open, rule-based, predictable and nondiscriminatory multilateral trading and financial system, are key in this respect. The need to uphold and safeguard this objective was reaffirmed at São Paulo". TD/B/51/4. 31 de agosto de 2004. pp. 06.

especialmente em produtos do interesse de exportação a países em desenvolvimento [44]) é um elemento-chave dessas negociações. É provável que o progresso em áreas de negociação como NAMA (e, inclusive, serviços) continuará sendo influenciado pelo progresso na agricultura. Ao mesmo tempo em que há receio quanto à possível participação obrigatória neste componente da iniciativa setorial, a participação de todos os países e a construção de um consenso seriam importantes para o desenvolvimento das negociações. Porém, tal fato implica que a participação nas negociações setoriais deve ser voluntária. Além disto, países em desenvolvimento com uma cobertura consolidada relativamente baixa estão preocupados com a proposta de aumentar esta cobertura até 100 por cento das linhas tarifárias.

Muitos países em desenvolvimento e países menos desenvolvidos já liberalizaram unilateralmente desde a entrada em vigor da OMC, inclusive devido às condicionalidades impostas nos programas de ajuste estruturais, e as suas tarifas aplicadas são, freqüentemente, baixas. Tornar as tarifas consolidadas próximas ou até mesmo abaixo das tarifas aplicadas pode limitar o espaço para políticas de desenvolvimento econômico, especialmente em âmbito industrial. Desta maneira, observa-se a necessidade dos países em desenvolvimento estarem sujeitos a períodos maiores de implementação e a cortes tarifários menores, enquanto os países menos desenvolvidos, isentos de compromissos de redução. A erosão das preferências tem sido um grande motivo de preocupação para os países menos desenvolvidos, uma vez que são dependentes de esquemas preferenciais, existentes há muito tempo, para suas exportações.

A escalada de acordos regionais desempenhou um papel proeminente na evolução do Sistema de Comércio Internacional e na nova geografia comercial emergente (como já salientado anteriormente), afetando as perspectivas dos países em desenvolvimento. Aproximadamente 15 (de um total de 285) acordos regionais tinham sido notificados à OMC antes de 2003, 215 estão em andamento

---

[44] **"Issues and concerns raised by developing countries - NAMA**
· Ascertaining the scope of "specifics" and implications for negotiations, in particular on the tariff formula and the possibility of using a linear formula for developing countries.
· Elaboration of the tariff formula, the basis for application, including unbound tariff lines, that would ensure substantive improvement in market access for developing country exports, addressing tariff peaks and escalation, while respecting the principle of less than full reciprocity for developing country commitments.
· Detailed modalities for sectoral components, including the issue of mandatory or voluntary participation of developing countries in these components.
· Finding, for those developing countries with low levels of binding, a reasonable level for tariff bindings at appropriate and sustainable tariff levels.
· Specific trade solutions for preference erosion, while ensuring that non-preferential tariffs of preference granting countries are not kept unduly high.
· Bound duty-free and quota-free market access for all products originating in LDCs, with realistic and flexible rules of origin.
· Advancing negotiations on NTBs in the NAMA Negotiating Group so as to effectively improve market entry conditions for developing country exports". Id., Box 2, pp. 13.

hoje, e o número excederá 300 antes de 2007. [45] A "nova geração" de acordos regionais OMC-*plus* cobre não só o comércio em mercadorias, mas também regulações dentro das fronteiras, inclusive serviços, investimentos, política de competição e direitos de propriedade intelectual.

[45] Id., pp. 19.

2.3. *Policy Space*: Relatório do Conselho de Comércio e Desenvolvimento em sua Qüinquagésima - Segunda reunião [46]

O Conselho de Desenvolvimento e Comércio (*Trade and Development Board*) reconheceu, no seu Relatório da sua qüinquagésima-segunda reunião (em 18 de outubro de 2005), a extensa contribuição da UNCTAD para a implementação do Programa da Ação aprovado na UNCTAD XI para os países menos desenvolvidos em áreas dentro dos seus mandatos e competências, e, além disso, estimulou a UNCTAD a fazer novos esforços de forma a aumentar a eficácia da sua cooperação técnica, incrementando, conseqüentemente, a capacidade de auxiliar os países menos desenvolvidos de forma geral (e as suas instituições, em particular). Ademais, cabe salientar que o Conselho de Desenvolvimento e Comércio reconheceu a contribuição do acesso preferencial ao crescimento econômico e o desenvolvimento de países menos avançados, bem como reitera o seu reconhecimento a parceiros comerciais que concederam ou tomaram iniciativas em direção a ajudá-los por meio de, por exemplo, mercado livre de quotas e tarifas aos produtos de interesse de exportação desses países.

O Conselho de Comércio e Desenvolvimento reconheceu, ainda, que a liberalização comercial multilateral tem grande potencial para beneficiar os países, sobretudo os menos avançados, abrindo novas oportunidades comerciais (cabe salientar que, alguns desses países podem ser afetados pela erosão das preferências de acesso a mercado, prejudicando certos produtos do interesse de exportação). Por fim, o Conselho demandou medidas de suporte internacional que permitam aos países menos avançados e em desenvolvimento ampliarem as suas capacidades produtivas, diversificarem as suas economias, e melhorarem a sua utilização das preferências ao acesso a mercado postas à disposição deles.

A reforma econômica dos anos noventa (baseada, entre outros documentos e políticas, no chamado Consenso de Washington), na maior parte de países em desenvolvimento, não levou ao crescimento sustentável a taxas suficientes para reduzir a pobreza significativamente. Neste âmbito, cabe salientar que a globalização financeira não foi necessariamente benéfica ao crescimento econômico e levou a crises e instabilidade macroeconômica. Tanto os credores, como os devedores, devem manejar melhor os fluxos de capital e a cooperação internacional deve ajudar os países em

[46] UN, *Conference on Trade and Development: Report of the Trade and Development Board on its Fifty Second Session.* TD/B/52/10 (Vol. I), 18 October 2005.

desenvolvimento a identificar medidas de liberalização e estratégias de desenvolvimento melhor ajustadas as suas circunstâncias nacionais.

O processo de reforma foi, freqüentemente, inspirado por instituições financeiras internacionais. Contudo, em vários países em desenvolvimento, as reformas políticas também foram lançadas como resultado de compromissos assumidos em negociações comerciais multilaterais, assim como em resposta tanto a uma economia doméstica em deterioração ou a choques externos (ou, ainda, como reação a uma combinação desses fatores). Uma melhor integração regional entre países em desenvolvimento e uma melhor utilização das oportunidades de crescimento da cooperação sul-sul poderiam facilitar o processo de reforma econômica. O Estado, para isto, deveria ser capaz de regular o mercado, assim como a competição tecnológica e financeira, e criar um ambiente doméstico que fortalecesse a competitividade de empresas locais vis-à-vis companhias transnacionais. Neste sentido, para que o Estado assumisse esse tipo de papel na economia e sociedade, dever-se-ia levar em conta a necessidade de espaço para políticas nacionais de desenvolvimento econômico.

2.4. *Policy space*

No Relatório, do Conselho de Comércio e Desenvolvimento em sua qüinquagésima-segunda reunião, as delegações dos países Membros demonstraram visões diferentes sobre o tema do espaço para políticas de desenvolvimento econômico. Diversas delegações reconheceram que os países em desenvolvimento perderam espaço para políticas de desenvolvimento econômico em questões financeiras, monetárias e comerciais e que eles ainda estão se esforçando para assegurar uma participação significativa nos processos de tomada de decisão que estabelecem as regras dos vários organismos econômicos internacionais.

Muitas delegações de países em desenvolvimento sublinharam a importância de se garantir um espaço para políticas de desenvolvimento econômico adequado e flexibilidade para adaptar suas políticas às circunstâncias nacionais específicas. Salientou-se, ademais, que os governantes precisam tanto de tempo como de espaço para explorar, experimentar e aprender.

Analisou-se a experiência dos países que usam seu espaço de política para desenvolvimento econômico flexivelmente e, consequentemente, realizam um desenvolvimento mais equilibrado e estável. Várias delegações chamaram a atenção ao fato que o ritmo do desenvolvimento econômico não foi uniforme mundialmente e que alguns países estão ficando para trás no cumprimento dos seus objetivos de desenvolvimento nacionais. Uma forma de impedir a continuidade de tal processo é construir oferta produtiva que lhes permitirá participar do comércio internacional e realizar o crescimento econômico sustentável. Levando-se em conta, é claro, que os projetos devem responder às situações locais e promover habilidades empresariais locais.

Ainda sobre a experiência dos países que usam seu espaço de política para desenvolvimento econômico flexivelmente, houve uma longa discussão entre as diferentes delegações sobre este tema (*Policy Space*). De um lado, as delegações dos países em desenvolvimento apontaram para políticas econômicas criativas e muitas vezes heterodoxas, que desempenharam um papel central na aceleração da transformação estrutural e na formação de capital fixo e humano na China e na Índia, enquanto outros países (que aderiram mais às reformas estruturais ortodoxas) demonstraram um desenvolvimento muito menor. Sendo assim, nota-se que o fato de ocorrerem diferenças substanciais entre as políticas implementadas na China e a Índia e aquelas de outros países em desenvolvimento, mostram a importância de um espaço para políticas de desenvolvimento econômico adequado para talhar estratégias de desenvolvimento e alavancar o crescimento sustentável.

De outro lado, as delegações da maioria dos países desenvolvidos expressaram reservas quanto ao conceito de *Policy Space* como tal. Na visão desses países, o aumento da participação dos países em

desenvolvimento no regime comercial multilateral aumentaria, e não reduziria, o *Policy Space* deles. Além disso, essas delegações tentaram argumentar que não foi a intenção do Consenso de São Paulo introduzir *Policy Space* como uma nova área do trabalho da UNCTAD. A idéia subjacente à posição adotada é que cabe a cada país determinar o equilíbrio entre espaço de política nacional e disciplinas internacionais, e firmar os compromissos que considera apropriados, decidindo, neste contexto, até que ponto as obrigações internacionais compensam a redução do espaço de política nacional. [47]

À luz do desequilíbrio global presente, é, geralmente, reconhecido que a evolução das condições externas para o desenvolvimento é incerta. A volatilidade dos preços das *commodities* põe em risco a sustentabilidade do crescimento e uma melhor coordenação internacional deve reduzir a instabilidade de preços das *commodities* e taxas de câmbio. O sistema financeiro internacional deve ser reformado para assegurar a maior estabilidade financeira global. Houve consenso que o ambiente externo atualmente favorável é necessário, mas não uma condição suficiente de crescimento e desenvolvimento sustentável; os esforços domésticos contínuos de formação de capital e modificação estrutural também são necessários (espaço para políticas nacionais de desenvolvimento econômico).

Houve uma percepção comum na Sessão Plenária, bem como na discussão nos painelistas que, em nome dos interesses mútuos de todos, os países desenvolvidos devem fortalecer os seus esforços de coordenação de política macroeconômica para resolver o desequilíbrio global e que os países em desenvolvimento devem continuar os seus esforços de maior diversificação e industrialização, bem como evitar o alto endividamento, tendo em mente que as condições favoráveis presentes na atual conjuntura para muitos deles podem ser temporárias.

[47] Como demonstrado no primeiro capítulo deste presente trabalho, a versão final adotada pela UNCTAD XI sobre o tema de *Policy Space* retirou justamente os trechos que apontavam para uma responsabilidade coletiva.

3. *Policy Space* e as Negociações no Âmbito da Rodada Doha da OMC

O Programa de Trabalho de Doha convenceu muitos Membros e observadores que era possível chegar ao acordo necessário para concluir as negociações da Rodada Doha com sucesso antes do final de 2006. Alguns participantes consideraram que o progresso está incompleto quando se trata da agenda ofensiva dos países em desenvolvimento, ainda que alguns ganhos tenham sido obtidos, como, por exemplo, a maior atenção dada ao tema de espaço para políticas de desenvolvimento econômico na Organização Mundial do Comércio. A Sexta Conferência Ministerial da OMC em Hong Kong, China, de 13 a 18 Dezembro de 2005, por isso, seria não somente apenas outro encontro nas negociações, mas a melhor oportunidade para mover as discussões em direção a sua conclusão dentro do cronograma esperado.

A importância de um processo inclusivo e transparente nas negociações foi acentuado. Neste contexto, alguns participantes demonstraram preocupação quanto ao papel de mini-ministeriais e pequenas reuniões de grupo nas quais a maior parte de países em desenvolvimento não estão presentes. É importante que as negociações reflitam os assuntos de países em desenvolvimento apropriadamente e entreguem resultados com maior impacto na eliminação da pobreza.

Alguns Membros de países em desenvolvimento pediram um pacote de desenvolvimento realizável, incluindo:

- Aumento no acesso de mercado a produtos ou serviços de interesse de exportação para eles (principalmente produtos agrícolas e manufaturas de trabalho intensivo);
- Eliminação imediata de distorções de comércio dirigidas a produtores de algodão em países desenvolvidos;
- Limitação de subsídios à exportação para uma data final crível;
- Maior atenção ao espaço para políticas de desenvolvimento econômico em comércio e necessidades específicas dos países em desenvolvimento (entra na agenda de Doha a discussão do tema *Policy Space*);
- Um Tratamento Especial e Diferenciado operacional e eficaz em todas as áreas de negociação;
- A provisão do mercado livre de tarifas e sem quota para todas as exportações de países menos desenvolvidos;
- Retirada das barreiras não-tarifárias que alteram o comércio e das barreiras à entrada nos mercados dos países desenvolvidos.

A idéia subjacente era de que os benefícios de desenvolvimento potenciais da Rodada poderiam levar a um maior acesso aos mercado, tanto em mercados de países desenvolvidos, como em desenvolvimento, para produtos e serviços do interesse de exportação dos países em desenvolvimento. Além disso, destacou-se que o equilíbrio entre benefícios e flexibilidades é essencial à realização do potencial de desenvolvimento da rodada (um número de membros afirmou que um *Policy Space* apropriado deveria prevenir o desemprego, a desindustrialização, e promover as indústrias nascentes).

Na questão do acesso aos mercados não agrícola (NAMA), foi reconhecido que todos os países têm um interesse positivo na busca da redução de picos tarifários e escalamento tarifário, bem como das barreiras não-tarifárias. O principal desafio é encontrar uma fórmula que é eficaz, transparente, eqüitativa e incorpore Tratamento Especial e Diferenciado apropriado.

3.1. O *Trade and Development Report 2006* e os Comentários de Pascal Lamy sobre *Policy Space*

Este capítulo tem o intuito de mostrar os desenvolvimentos mais recentes do tema espaço para políticas de desenvolvimento econômico (*Policy Space)* na Organização Mundial do Comércio. Neste sentido, faz uma análise do *Trade and Development Report 2006 (*doravante TDR 2006). Tal documento desaprova algumas regras do Sistema Multilateral pelo fato delas imporem limites ao *Policy Space* dos países em desenvolvimento. Porém, vale lembrar que qualquer acordo internacional limita a soberania de um país, seja ele desenvolvido ou em desenvolvimento. Além disso, os países estão dispostos a aceitar esta limitação apenas se os benefícios de tais acordos superarem as restrições. Este balanço está no centro do conceito que o TDR 2006 introduz para a discussão de *Policy Space* (tal proposta será analisada mais detalhadamente adiante. No ANEXO A do presente trabalho, retirado do TDR 2006, apresenta-se um quadro resumo que ilustra a relação entre a abertura econômica de um país e sua autonomia para realização de políticas nacionais). Por fim, este capítulo analisa o discurso do Diretor Geral da Organização Mundial do Comércio, Pascal Lamy, em que são feitas considerações acerca do TDR 2006 e de maior flexibilidade no âmbito de *Policy Space.* [48]

Primeiramente, o TDR 2006 relata que com a liberalização do comercio internacional, as condições da demanda externa se tornaram cada vez mais importantes determinantes das decisões de investimento nacionais. Ademais, pode ser observado que quanto menor o mercado doméstico e maior o grau da abertura de uma economia, maior é a necessidade de confiar na procura externa para a criação de emprego e crescimento em âmbito nacional. Isto implica que as regras multilaterais em comércio e finanças devem ser apropriadas para beneficiar consideravelmente e, promover de forma duradoura, processos de crescimento dinâmico em países em desenvolvimento. Neste sentido, cabe salientar que o próprio alargamento do alcance de instrumentos de política nacionais (além daqueles que foram considerados aceitáveis sob o paradigma de desenvolvimento dos últimos 25 anos) não permitiria, apenas, a perseguição de objetivos adicionais, mas também aumentariam o número de combinações potenciais de instrumentos, que em muitos casos serão decisivos para o êxito ou fracasso de uma estratégia de crescimento e desenvolvimento econômico sustentável.

Em nível nacional, tais instrumentos adicionais de política podem ser explorados para assegurar a estabilidade dos preços internos e apoiar produtores domésticos nos seus esforços para alcançar a

[48] Discurso realizado no dia 27 de Setembro de 2006, quando Pascal Lamy se dirigia à 53a Sessão do Conselho de Desenvolvimento e Comércio da UNCTAD.

competitividade internacional e mantê-la em um processo dinâmico. Como as opções de tais instrumentos nacionais são circunscritas pela política internacional (ou seja, são limitadas pelos acordos firmados internacionalmente), as regras do Sistema Multilateral de Comércio devem levar em conta e permitir a maior flexibilidade na aplicação destes instrumentos domésticos, de forma a proporcionar um ambiente favorável aos países em desenvolvimento para que estes superem os obstáculos mais sérios ao crescimento e desenvolvimento sustentável.

Um equilíbrio apropriado entre espaço para políticas de desenvolvimento nacional e disciplinas internacionais necessita não só do fortalecimento da dimensão e do conceito de "desenvolvimento" no sistema comercial multilateral, mas também de uma melhora na governança global das relações monetárias e financeiras internacionais.

No momento, este equilíbrio não é garantido basicamente por causa de duas assimetrias. A primeira delas é que, ao contrário da estrutura institucional existente no comércio internacional, os acordos monetários e financeiros internacionais atuais não são organizados em um sistema baseado em regras multilaterais (e que, conseqüentemente, aplica uma gama específica de princípios a todos os participantes). Esta assimetria tem impactos adversos especialmente fortes em países em desenvolvimento, porque a política monetária e financeira nacional pode causar muito mais danos do que os danos causados pela política comercial (ou relacionada ao comércio).

Em relação à segunda assimetria, as regras multilaterais e os compromissos que governam as relações econômicas internacionais são, em termos legais, igualmente aplicados a todos os participantes. mas em termos econômicos tendem a acomodar as exigências dos países desenvolvidos.

Tomadas em conjunto, essas duas assimetrias resultam em regras internacionais e práticas que procuram aprofundar a integração econômica em um número de áreas cruciais aos interesses e prioridades de países desenvolvidos, e reduzir os graus da liberdade de políticas econômicas nacionais em áreas cruciais para a industrialização e o *catch-up* econômico [49] em países em desenvolvimento. As taxas de juros de longo prazo, por exemplo, podem se mover em resposta às decisões de política monetária ou se antecipando a ela. Em todo o caso, as operações de arbitragem significam que o nível de taxas de juros é determinado pela política monetária: nacional (se existe suficiente espaço de política econômica) ou por condições monetárias globais. Os países em desenvolvimento necessitam de um regime de taxa de câmbio que forneça um espaço suficiente de manobra na presença da instabilidade

[49] O termo *"catch-up* econômico" significa: mover-se rapidamente para alcançar os níveis de progresso e desenvolvimento econômico obtidos pelos países desenvolvidos ou, de outra maneira, tornar os níveis e as possibilidades de desenvolvimento semelhantes ou em uma paridade aqueles que os países desenvolvidos detêm;

em mercados financeiros internacionais e que permita que eles administrem a taxa de câmbio real de acordo com a sua estratégia de desenvolvimento.

Outro aspecto importante, ressaltado pelo TDR 2006, é que a combinação da conta de capital completamente aberta com a absoluta autonomia na fixação da taxa de câmbio e na política monetária é de fato impossível com mercados de capital abertos. Tal fato impede a autonomia de fato dos países em desenvolvimento em conduzirem sua política monetária com uma orientação exclusiva para as necessidades domésticas.

As regras e os compromissos limitam o espaço para políticas de desenvolvimento econômico, sobretudo em três áreas. A primeira delas, é que restringem o uso de subsídios para desenvolver a produção local de novos produtos ou novos modos da produção; em segundo lugar, proíbem a imposição, a investidores estrangeiros, de exigências de realização de transferência tecnológica. Por fim, dificultam ou encarecem, para os produtores domésticos, a realização da engenharia reversa e da imitação por acesso à tecnologia que é protegida por patente ou copyright.

Baseado nestas restrições relatadas pelo TDR 2006 em relação ao espaço para políticas de desenvolvimento econômico, o Diretor-Geral da OMC, Pascal Lamy, chamou a atenção para a necessidade de se debater a necessidade de maior flexibilidade de políticas e *Policy Space* dos países em desenvolvimento, sobretudo aqueles menos avançados ou em desenvolvimento. Lamy, assim como o TDR 2006, reconhece a contribuição que o comércio pode trazer ao desenvolvimento e à diminuição da pobreza. Para o Diretor-Geral da OMC, o comércio é hoje um elemento fundamental, dentre os inúmeros instrumentos de políticas existentes, para o alcance destes objetivos citados. Porém, ressalta que isto não significa nenhuma aderência "cega" à liberalização do comércio, nem uma aderência "cega" às políticas protecionistas. Se a abertura comercial não for suficiente, ela permanece um ingrediente necessário para a promoção do desenvolvimento sustentável, bem como redução da pobreza.

O TDR 2006 demonstra o desafio em se assegurar que as medidas não-tarifárias e as barreiras impostas ao comércio não anulem simplesmente o progresso feito na frente tarifária. Para isso, o relatório escolhe ações de antidumping que afetam as exportações de países em desenvolvimento. O TDR 2006 relata que os países em desenvolvimento têm se tornado os maiores usuários de medidas antidumping. Tal fato pode prejudicar os ganhos já obtidos em negociações e rodadas comerciais anteriores. Porém, o uso de medidas antidumping reflete a baixa flexibilidade que os governos dispõem, para utilizar outros instrumentos. Levando em conta tais dificuldades, Lamy observa que esta não é somente uma questão norte-sul, pois os países em desenvolvimento se tornaram os usuários mais

freqüentes do antidumping nos últimos anos, não só contra países desenvolvidos, mas também, e principalmente, contra outros países de desenvolvimento.

O Diretor-Geral da OMC reconhece que uma parte importante do TDR 2006 é dedicada às questões de autonomia de política ou espaço para políticas de desenvolvimento econômico e que o argumento básico que a UNCTAD está utilizando é que os compromissos internacionais nas finanças ou campos comerciais estão impedindo países em desenvolvimento de realizar o seu verdadeiro potencial de desenvolvimento, uma vez que os governos são impedidos de intervir na economia da maneira essencial para o progresso. Neste sentido, os países desenvolvidos recusam-se a considerar as especificidades e dificuldades dos países em desenvolvimento e, além disso, não objetivam criar um ambiente internacional favorável ao desenvolvimento deles. Aliás, os países desenvolvidos, após adquirirem essa condição, dificultam o processo de *catching-up* dos demais. A partir disso, Lamy acredita que é de fundamental importância não só *Policy Space* para os países em desenvolvimento, mas um "bom" *Policy Space*. Por "bom" *Policy Space*, o autor se refere às políticas que precisam, efetivamente, ser adotadas, tanto pelos países em desenvolvimento como pelos países menos avançados. [50] Sendo assim, para Lamy, teria que se mostrar um quadro convincente quanto ao porquê de uma determinada política ser necessária (baseando-se nos fatos). Para ele, no que tange ao acordo TRIMs, por exemplo, é mais do que contestável (no sentido de poder ser debatido) que o conteúdo do valor adicionado doméstico nas exportações aumentaria se os requerimentos de performance fossem permitidos. [51] As exigências de desempenho são capazes não só de cumprir seus objetivos, mas também de trazer externalidades favoráveis e significativas ao país anfitrião. Porém, só aqueles países que têm o poder e a ação de "controlar" os investidores estrangeiros podem ser capazes de impor tais exigências de desempenho e ao mesmo tempo permanecerem atraentes como destinos dos investimentos diretos estrangeiros.

Outro exemplo, além do TRIMs, citado por Lamy, é o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, que é novamente acusado de interferir na autoridade nacional. A alternativa, ao que parece, é não ter nenhuma disciplina sobre subsídios. A partir daí, Lamy questiona se a melhor

---

[50] "I believe it is important to make the case not just for policy space but for "good policy" space. We need to make a convincing case as to why a particular policy is needed, basing ourselves on the facts." Lamy, Pascal. *Opening Remarks by Mr. Pascal Lamy, WTO Director-General 53rd session of the UNCTAD Trade and Development Board meeting*. 27 September 2006. Available at: http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl40_e.htm

[51] "Are we sure that developing countries that tried to impose performance requirements would easily attract foreign investment, and if so, at what price in terms of other FDI incentives? Another question is whether the objectives of TRIMS could not be achieved more effectively, at least in efficiency terms, through the tariff structure". Idem.

contribuição que a OMC pode fazer ao desenvolvimento é assegurar que os países em desenvolvimento não tenham nenhuma obrigação nesta área. [52]

Os Membros da OMC, ao acordar regras para subsídios, asseguraram a flexibilidade necessária dos países menos avançados, inclusive a permissão de subsídios à exportação para países com uma renda per capita inferior a 1.000 dólares. Por isso, todos os países menos avançados e um grande número de países em desenvolvimento são isentos da proibição de subsídios de exportação. Sobre o acordo de subsídios e medidas compensatórias, o TDR 2006, segundo o secretariado da UNCTAD, [53] não sugere re-escrever o acordo, muito menos a utilização de medidas ilegais. Sugere que os países devem usar a flexibilidade que o acordo possibilita. Ademais, o secretariado a UNCTAD aponta que, ainda que os países menos avançados sejam isentos da proibição de subsídios de exportação, estes países são os que apresentam maior dificuldade em fornecer subsídios, devido, sobretudo, a falta de recursos para tal finalidade.

Em seu discurso, Pascal Lamy salientou que:

> "O argumento sobre espaço para políticas de desenvolvimento econômico é também muitas vezes utilizado como referência às Tarifas Industriais. O Relatório defende "flexibilidade" em compromissos tarifários por causa de: i) necessidades de receita; ii) maior dificuldade nos países em desenvolvimento para elevar receitas para subsídios: e iii) o desejo de variar em grande medida os níveis tarifários, com o intuito de ajustar níveis de proteção no contexto de uma política industrial. Países em desenvolvimento poderiam, desta forma, aprovar um nível tarifário médio total regularmente baixo, com bastante autonomia para elevar e reduzir tarifas individuais. Essas recomendações atingem o ponto central da questão de qual o papel os governos podem desempenhar no desenvolvimento industrial e na diversificação. Novamente, pessoas honestas/justas podem discordar, especialmente quando surge a questão sobre o grau de proteção a ser concedido e a capacidade de governos de dirigir tais políticas efetivamente. Este é um terreno fértil ao debate, um debate que acredito deve ser empregado, observando os fatos[54]". [55]

---

[52] "Do we want to argue that the best contribution the WTO can make to development is to ensure that developing countries have no obligations in this area? Or that export subsidies should be allowed?" Idem.

[53] Division on globalization and Development Strategies. *Comments by the UNCTAD secretariat on the points made ith respect to the Trade and Development Board 2006 3 October 2006.*

[54] Looking at the facts means looking at the difference between bound rates and applied rates. In the case of Egypt, average bound rates on industrial goods stand at 30%, whereas the applied stand at 12%. In the case of Thailand, bound rates stand at 22% whereas applied stand at 10%. But there are other cases: China's bound and applied rates stand at 9%. If one takes into account that the tariff negotiations are based on the bound rates, it is clear that calls for policy space would mean very different things for different countries". Idem.

[55] "The argument of policy space is also often made regarding Industrial Tariffs. The Report argues for "flexibility" in tariff commitments on account of: i) revenue needs; ii) greater difficulty in developing countries to raise revenue for subsidization: and iii) the desirability of high variance in tariff levels in order to tailor protection levels in the context of an industrial policy. Developing countries could thus subscribe to a fairly low overall average tariff level, with plenty of autonomy to raise and lower individual rates. These recommendations go to the heart of the issue of what role governments can play in industrial development and diversification. Again, honest people may disagree, especially when it comes to the question of the degree of protection to be granted and the ability of governments to manage such policies effectively. This is fertile ground for debate, a debate which I believe must be engaged, looking at the facts". Idem.

De acordo com o secretariado da UNCTAD, este é um debate que envolve duas visões distintas. A primeira delas, considerada como ultrapassada pelo secretariado, abarca a oposição entre "falhas de mercado" e "falhas do governo" (visão presente, por exemplo, no World Trade Report 2006). A segunda visão apontada diz respeito a uma interpretação mais inovadora, ou seja, de que os acordos internacionais podem ser usados para minimizar o dano causado por possíveis falhas governamentais (interpretação que o TDR faz baseado, sobretudo, na literatura recente).

Para o Diretor-Geral da OMC, os países, mesmo os menores e com muito pouco ou nenhuma influência nos mercados mundiais podem influenciar nos resultados negociados através da sua participação. [56] Além disso, assim como o TDR 2006, Lamy reconhece que diferentes países em desenvolvimento enfrentam diferentes situações com respeito às suas relações comerciais e oportunidades comerciais e, à medida que os países se empenham em realizar compromissos internacionais, estes ajudam a articular, solidificar e dar mais estabilidade ao processo e ao resultado da formação de política comercial. Neste contexto, vale lembrar que o TDR 2006 tem um capítulo que trata do funcionamento dos mercados domésticos. Para Lamy, o grau no qual os mercados domésticos são capazes efetivamente de transmitir sinais de preço é um determinante-chave de quão longe uma economia pode ir, beneficiando-se da abertura comercial. [57] Porém, ao contrário desta interpretação de cunho neoclássico, pela qual o ajuste de preços é a chave do crescimento (*getting prices right*), o secretariado da UNCTAD aponta que não existe um único tipo de ajuste, realizado em âmbito nacional, que invariavelmente seja a chave do "crescimento", ou seja, não há um único balanço entre as disciplinas multilaterais e políticas nacionais aplicável a todos os países.

Para que os benefícios da abertura comercial sejam atingidos, faz-se necessário, entre outras coisas, uma infraestrutura adequada para o comércio. A falta de infraestrutura (seja ela de capital humano, física ou de serviços eficientes) inviabilizará as oportunidades comerciais que o país poderia vir a ter e, além disso, colocará entraves e gargalos ao processo de crescimento e desenvolvimento sustentável. Neste contexto, nota-se a grande importância que os governos nacionais, bem como a comunidade internacional, assumam a tarefa da criação e manutenção de uma infraestrutura adequada ao comércio e aos objetivos econômicos do país. Lamy salienta que tanto o governo de determinado país, como a comunidade internacional, devem promover esforços "pró-comércio", não "contra" o

[56] "The opt-out option simply creates space for others to do as they wish, and offer only what suits them. There is then no dealing, no bargain, only a "take-it-or-leave-it" outcome." Idem. Sendo assim, se estes países não aceitarem a solução negociada, muito provavemente ela será imposta unilateralmente pelos países com maior poder de barganha.

[57] "If the domestic markets are functioning poorly, either because of excessive concentration, or because of government policies, then there may even be scenarios where opening up to trade could harm the domestic economy! While this is not an excuse to avoid competition and the benefits that flow from it, it is certainly a warning that trade liberalization by itself may well not be enough". Idem.

comércio. Isto é o que é necessário para tornar as oportunidades oferecidas por mercados mais abertos em realidades, superando os constrangimentos nas capacidades dos países em desenvolvimento. O papel das instituições e a qualidade do governo são ingredientes claramente cruciais para definir se a estratégia adotada pelo país terá êxito ou fracasso.

Por fim, o Diretor-Geral da OMC, Pascal Lamy, concluiu:

> "A relação entre comércio, pobreza, desigualdade e distribuição de renda é complexa e seu entendimento é crucial para uma estratégia de desenvolvimento viável, para o suporte público para políticas responsáveis, e para as percepções da legitimidade do governo, inclusive no contexto internacional. Não acredito que essas são observações contenciosas, mas muita coisa precisa ser feita para se entender a verdadeira natureza desses desafios e como devemos enfrentá-los". [58]

Atualmente, [59] os 150 países que fazem parte da Organização Mundial do Comércio (OMC) decidiram, em Genebra, retomar as negociações da Rodada Doha. O principal objetivo da Rodada Doha é a abertura comercial a serviço do desenvolvimento, com destaque para a redução das desigualdades nos países menos desenvolvidos. Por ora, essa tentativa de avanço nas negociações se dará apenas a nível técnico (ou seja, os chefes das comissões temáticas - agricultura, serviços, produtos industriais – poderão convocar o retorno aos trabalhos quando considerarem oportuno). Tal fato é uma grande oportunidade para se trazer, ainda mais, à luz a necessidade de maior flexibilidade aos países em desenvolvimento, no que tange, sobretudo, ao espaço para políticas nacionais de desenvolvimento econômico.

Os debates, em Doha, haviam sido suspensos em julho. O principal obstáculo é a recusa dos EUA e da União Européia de reduzir substancialmente os subsídios que concedem aos seus produtores rurais. Como fora diversas vezes argumentado neste presente trabalho, os países desenvolvidos deveriam ajudar a criar uma ambiente favorável ao desenvolvimento. Porém, não é o que se observa, uma vez que, para os países em desenvolvimento esses subsídios distorcem o comércio mundial e obstaculizam o processo que poderia levar a um desenvolvimento sustentável. As nações ricas justificam tal atitude, pois consideram tímida a oferta de abertura de mercados dos países emergentes de serviços e de produtos industriais. Desta forma, os países desenvolvidos recusam-se a considerar as especificidades e dificuldades dos países em desenvolvimento, nem objetivam criar um ambiente

---

[58] "The relationship between trade, poverty, inequality and income distribution is a complex one and addressing them is crucial to a viable development strategy, to public support for sound policies, and to perceptions of the legitimacy of government, including in an international context. I do not think these are contentious observations, but a vast amount remains to be done to understand the true nature of these challenges and how we should tackle them". Idem.

[59] Quinta-feira, 17 de novembro de 2006.

internacional favorável ao desenvolvimento deles. Aliás, como argumenta Chang, [60] os países desenvolvidos, após adquirirem essa condição, dificultam o processo de *catching-up* dos demais.

Pascal Lamy, ciente de tais dificuldades, destacou que atualmente a Rodada Doha está em alguma parte entre as ações diplomáticas discretas dos últimos meses e as negociações formais, que só recomeçarão quando os países membros estiverem dispostos a dar cifras às ofertas expressas genericamente. [61]

[60] CHANG, Ha-Joon (2002). Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective. Londres: Anthem Press.

[61] Lamy, Pascal. WTO Doha Development and APEC "Working Together To Achieve Our Shared Goal". 16 November 2006. Available at: http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl48_e.htm

Considerações Finais

No que diz respeito aos interesses dos países em desenvolvimento, para se assegurar ganhos no Sistema de Comércio Internacional, é necessário um aumento no acesso aos mercados e às oportunidades de exportações destes países. Dever-se-ia assegurar, ademais, o equilíbrio, imparcialidade e integridade do Sistema de Comércio Internacional, respeitando–se as especificidades e necessidades destes países, ao invés de se tentar criar um modelo único aplicável a todos. Em nível global, o comércio multilateral está continuamente modificando suas regras e, conseqüentemente, afetando a autonomia dos países para implementar suas políticas nacionais. É bom lembrar que foi na situação menos rígida nos séculos XIX e XX, que países hoje desenvolvidos promoveram suas economias e exportações. Alguns analistas acreditam, portanto, que a liberalização contemporânea dos regimes de comércio não deve reduzir o espaço para políticas nacionais de desenvolvimento econômico (*Policy Space)* que os países em desenvolvimento ainda dispõem para alcançar os níveis de progresso e desenvolvimento econômico obtidos pelos países desenvolvidos. Ademais, seja em nível multilateral, bilateral ou regional, os acordos realizados pelos países desenvolvidos devem ser sustentáveis, de forma a assegurar políticas coerentes e viáveis – econômica, social, política e ambientalmente - para a promoção do desenvolvimento. Porém, a política de concessão de pesados subsídios internos a alguns setores das economias dos países desenvolvidos, notadamente à agricultura, bem como seus picos e escaladas tarifárias, têm prejudicado substancialmente o potencial exportador dos países em desenvolvimento.

Deve-se levar em conta, ainda, que mais de 50 países em desenvolvimento dependem de exportações de até três tipos de *commodities* para mais de metade dos ganhos com a exportação. O declínio e a instabilidade dos preços das *commodities* e a perda nos termos de troca têm reduzido o crescimento econômico em muitos países em desenvolvimento, particularmente as economias que não são diversificadas, como os países menos avançados, em particular os países africanos, aumentando a pobreza e agravando o endividamento externo. Porém, os setores dinâmicos no comércio mundial representam uma nova oportunidade para os países em desenvolvimento e, além disso, o aumento da participação nestes setores é uma forma importante de se obter ganhos com o sistema de comércio e as negociações internacionais. Levando tais aspectos em consideração, deve-se, entre outras coisas, ampliar o espaço para políticas de desenvolvimento econômico que os países em desenvolvimento dispõem e incrementar acesso a mercados para produtos não agrícolas sob o Programa de Trabalho de Doha (reduzir ou mesmo eliminar tarifas, incluindo picos tarifários e escaladas tarifárias, assim como

barreiras não tarifárias, em particular de produtos de exportação de interesse dos países em desenvolvimento). As negociações devem abarcar as necessidades especiais e interesses dos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo, incluindo a não reciprocidade na redução de acordos.

Pode-se dizer que a maior contribuição da declaração ministerial de Doha foi ter colocado as necessidades e interesses dos países em desenvolvimento no centro do programa. Porém, para avançar além da retórica, ou seja, até que as propostas se transformem em ganhos para os países em desenvolvimento, há ainda um extenso, penoso e tortuoso caminho a ser percorrido, visto que o processo negociador dos acordos em âmbito multilateral envolve relações de poder, nas quais os países desenvolvidos têm muito maior poder de barganha. A agricultura é um elemento central nas negociações atuais e deve-se buscar alcançar acordos internacionais respeitando os três pilares do mandato de Doha, ou seja, substancial aumento no acesso a mercados; redução de todas as formas de subsídios às exportações; e substancial redução no apoio doméstico. No contexto da Rodada Doha, os países em desenvolvimento demandaram um pacote de desenvolvimento realizável, incluindo: aumento ao acesso de mercado a produtos ou serviços de interesse de exportação para eles (principalmente produtos agrícolas e manufaturas de trabalho intensivo); eliminação imediata de distorções de comércio dirigidas aos produtores de algodão em países desenvolvidos; limitação de subsídios à exportação para uma data final crível; maior atenção ao espaço para políticas de desenvolvimento econômico em comércio e necessidades específicas dos países em desenvolvimento (que implica na entrada na agenda de Doha da discussão do tema *Policy Space*); um Tratamento Especial e Diferenciado operacional e eficaz em todas as áreas de negociação; a provisão de mercado livre de tarifas e sem quotas para todas as exportações de países menos desenvolvidos; e a retirada das barreiras não-tarifárias que obstaculizam o comércio e das barreiras à entrada nos mercados dos países desenvolvidos.

É provável que o progresso em áreas de negociação como, por exemplo, NAMA (e, inclusive, Serviços) continue sendo influenciado pelo progresso na Agricultura. Nas negociações em NAMA, observa-se uma possível erosão do espaço para políticas nacionais de desenvolvimento econômico. Nos últimos 20 anos, muitos países em desenvolvimento reduziram unilateralmente suas tarifas aduaneiras, o que levou, muitas vezes, a um processo de desindustrialização precoce destas economias e, além disso, ao aumento dos níveis de pobreza. Por estas razões, as negociações em NAMA são muito importantes para a maioria dos países em desenvolvimento. Portanto, a luta contra algumas propostas atuais muito prejudiciais a eles – como a utilização de variações agressivas da Fórmula Suíça para executar os cortes nas tarifas consolidadas (fato que diminuiria ainda mais o espaço de manobra para

políticas industriais, dificultando a proteção às indústrias nascentes) – deve ser realizada de forma coordenada por estes países.

Muitos países em desenvolvimento e países menos desenvolvidos já liberalizaram unilateralmente suas economias desde a entrada em vigor da OMC, inclusive devido às condicionalidades impostas nos programas de ajustes estruturais, e as suas tarifas aplicadas são, freqüentemente, baixas. Tornar as tarifas consolidadas próximas ou até mesmo abaixo das tarifas aplicadas pode limitar, ainda mais, o espaço para políticas de desenvolvimento econômico, especialmente em âmbito industrial. Desta maneira, observa-se a necessidade dos países em desenvolvimento estarem sujeitos a períodos maiores de implementação e a cortes tarifários menores, e os países menos desenvolvidos ficarem isentos de compromissos de redução. A erosão das preferências tem sido um grande motivo de preocupação para os países menos desenvolvidos, uma vez que são dependentes de esquemas preferenciais, existentes há muito tempo, para suas exportações. Além disso, os principais temas que perpassam os interesses dos países em desenvolvimento, nas negociações atuais são: barreiras tarifárias, subsídios que distorcem o comércio e outras medidas que distorcem o comércio (particularmente nos setores em que os países em desenvolvimento apresentam interesses exportadores ofensivos, como por exemplo, a agricultura); o abuso de medidas *antidumping;* barreiras técnicas ao comércio e medidas sanitárias e fitossanitárias; liberalização do mercado de trabalho; liberalização comercial de produtos agrícolas; picos tarifários, altas tarifas e escalada tarifária, assim como barreiras não tarifárias; falta de reconhecimento de direitos de propriedade intelectual para proteção de conhecimento tradicional e da cultura; transferência de conhecimento e tecnologia; a necessidade de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento nos acordos de comércio; acesso à Organização Mundial de Comércio.

Ultimamente, os países em desenvolvimento estiveram negociando e concluindo acordos com parceiros desenvolvidos e em desenvolvimento. A expansão de acordos Norte-Sul foi significativa nos últimos anos. Essas negociações terão implicações para as negociações multilaterais, dado que os acordos regionais tendem a resultar em acesso mais profundo a mercados e, ademais, em padrões regulatórios mais elevados e rígidos do que em nível multilateral, influindo diretamente no espaço para políticas nacionais de desenvolvimento econômico que cada país dispõe (e/ou que o país deve dispor), bem como limitando a aplicabilidade do uso do Tratamento Especial e Diferenciado disponível (e/ou necessário).Um equilíbrio apropriado entre espaço para políticas de desenvolvimento nacional e disciplinas internacionais necessita não só do fortalecimento da dimensão e do conceito de "desenvolvimento" no sistema comercial multilateral, mas também de uma melhora na governança global das relações monetárias e financeiras internacionais. Ainda que as expectativas, sobre este tema,

não tenham sido totalmente satisfeitas, a inclusão de um parágrafo sobre a questão de espaço para políticas nacionais de desenvolvimento econômico, no Consenso de São Paulo, foi um resultado substancial. Foi a primeira vez que a questão aparecia em um documento final da UNCTAD e, de fato, em qualquer texto multilateral negociado.

As regras e os compromissos limitam o espaço para políticas de desenvolvimento econômico, sobretudo em três áreas. A primeira delas, é que restringem o uso de subsídios para desenvolver a produção local de novos produtos ou novos modos da produção; em segundo lugar, proíbem a imposição, a investidores estrangeiros, de exigências de realização de transferência tecnológica. Por fim, dificultam ou encarecem, para os produtores domésticos, a realização da engenharia reversa e da imitação por acesso à tecnologia que é protegida por patente ou *copyright*.

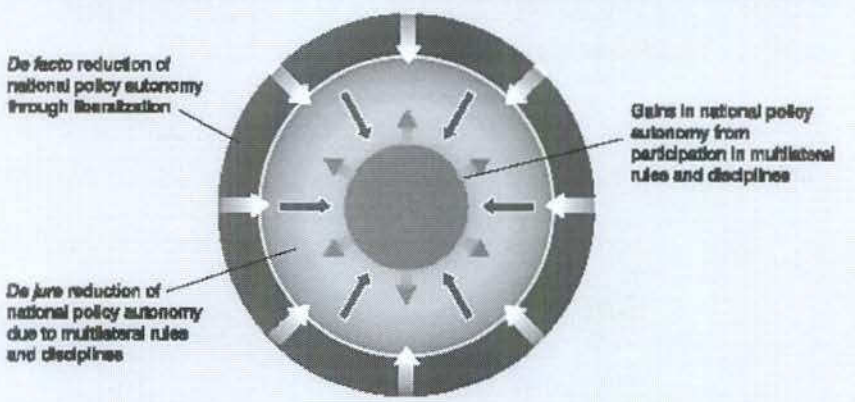
À luz do presentes desequilíbrios globais, é geralmente reconhecido que a evolução das condições externas para o desenvolvimento é incerta. A volatilidade dos preços das *commodities* põe em risco a sustentabilidade do crescimento e uma melhor coordenação internacional deve reduzir a instabilidade de preços das *commodities* e taxas de câmbio. O sistema financeiro internacional deve ser reformado para assegurar a maior estabilidade financeira global. O ambiente externo atualmente favorável é necessário, mas não uma condição suficiente para se atingir o crescimento e desenvolvimento sustentável; os esforços domésticos contínuos de formação de capital e modificação estrutural também são necessários. Nota-se a importância que o conceito de espaço para políticas nacionais de desenvolvimento econômico adquire. O Estado, para isto, deveria ser capaz de regular o mercado, assim como a competição tecnológica e financeira, e criar um ambiente doméstico que fortalecesse a competitividade de empresas locais vis-à-vis as companhias transnacionais. Neste sentido, para que o Estado assuma esse tipo de papel na economia e sociedade, dever-se levar em conta a necessidade de espaço para políticas nacionais de desenvolvimento econômico.

ANEXO A : Abertura Econômica e Autonomia da Política Nacional

ECONOMIC OPENNESS AND NATIONAL POLICY AUTONOMY

Economic openness is not only about the elimination of barriers to the movement of goods and services, money and capital, and labour and technology, but also about integration into international economic governance systems and institutions. Both these processes have often overlapped and reinforced each other. On the one hand, liberalization of markets has reduced the number of instruments under the control of policymakers, much in the same way as sovereign policy-making is circumscribed by enhanced multilateral disciplines. On the other hand, multilateral rules and practices have generally weakened the influence of national policy instruments on national policy objectives by promoting liberalization and closer integration into world markets. The figure below attempts to illustrate the potential impact of openness on national policy autonomy, notwithstanding the potential positive effects of trade integration.

IMPACT OF ECONOMIC OPENNESS ON NATIONAL POLICY AUTONOMY



It shows that in the process of integration into the global economic system, policy autonomy in developing countries is restricted at two levels, but it can also gain from such integration, as the policy autonomy of other countries is also restricted.

(i) Liberalization of markets and dismantling of restrictions on cross-border movements of goods and services, money, capital and labour weakens the *de facto* policy autonomy and influence of national policy instruments over macroeconomic and development policy objectives, as indicated by the outer ring in the figure. This is the case, for example, when capital-account opening reduces the autonomy of national monetary policy, or when opening up to international trade reduces the effectiveness of sectoral support measures as an instrument of income distribution policy.

(ii) Multilateral rules, disciplines and obligations, as well as commitments resulting from bilateral agreements reduce *de jure* sovereign control over policy instruments, as indicated by the second ring of the figure. This is the case, for example, when conditionality attached to assistance from the multilateral financial institutions reduces the autonomy of governments to determine the size and structure of public expenditures, or when accession to the WTO reduces the scope for import protection through tariffs.

(iii) This loss of policy autonomy can be compensated to a certain extent by the gains that can be had from participating in the system of multilateral rules and disciplines, as indicated by the third ring. Examples of such gains are the possible impacts of improved access to external markets on the effectiveness of national policies aimed at increasing supply capacity and productivity in certain sectors, or the benefits of multilateral surveillance over exchange rates for gearing monetary policy to domestic objectives. And, ideally, the possibility to influence in some way the choice and design of the multilateral rules and disciplines could help safeguard, if not promote, national interests.

The extent to which economic openness influences policy autonomy in an individual country, and the extent to which a loss of autonomy in one area can be compensated by gains in another depends on the nature of the rules and disciplines, which in turn largely depends on the way in which the rules and disciplines are created and how they are adapted to changing circumstances. Where this balance lies largely depends on each country's specific conditions. This pattern is, in principle, valid for all countries, although countries with less bargaining power in international processes and with less economic weight in the world economy are likely to experience a greater net reduction of policy autonomy than those with more influence. Thus, there is an "optimum degree of openness" (Bhaduri, 2005) for each country, at which the net benefits of integration are maximized.

Fonte : Trade and Development Report 2006

Referências:

1. Aguayo, Ayala F. and Gallagher, K.P. (2005*). Preserving Policy Space for Sustainable Development: The Subsidies Agreement at the WTO.* Winnipeg, International Institute for Sustainable Development. December 2005
2. Akyüz Y (2006a). *From liberalization to investment and jobs: Lost in translation.* Paper prepared for the International Labour Organization, Geneva. 28 February 2006
3. Akyüz Y (2006b). *Multilateral disciplines and the question of policy space.* Mimeo. Forthcoming.
4. Chang, Ha-Joon (2002). *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective.* Londres: Anthem Press.
5. Chang, Ha-Joon (2006). *Policy space in historical perspective with special reference to trade and industrial policies. Economic and Political Weekly*, 41: 627–633, 18 February.
6. Division on globalization and Development Strategies. *Comments by the UNCTAD secretariat on the points made ith respect to the Trade and Development Board 2006 3 October 2006.*
7. Gallagher, K.P. (2005). *Globalization and the nation-state: reasserting policy autonomy for development.* In: Gallagher KP, ed., *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. London and New York, Zed Books.
8. Hamwey, Robert (2005). *Expanding National Policy Space for Development: why the multilateral trading system must change.* Genebra: South Center.
9. Hoekman, Bernard. *Operationalizing the Concept of Policy Space in the WTO:Beyond Special and Differential Treatment.* World Bank, Groupe d'Economie Mondiale, Sciences Po and CEPR. October 2004
10. Keohane, Robert O.; NYE, Joseph S. (1977). *Power and interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown.
11. Lamy, Pascal. *Opening Remarks by Mr. Pascal Lamy, WTO Director-General 53rd session of the UNCTAD Trade and Development Board meeting.* 27 September 2006. Available at: http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl40_e.htm

12. Lamy, Pascal. WTO Doha Development and APEC "*Working Together To Achieve Our Shared Goal*". 16 November 2006. Available at: http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl48_e.htm

13. Opening Statement by Mr. Rubens Ricupero, UNCTAD XI, Round Table on "Trade and Gender", Sao Paulo, Brazil, 15 June 2004.

14. Shadlen, Ken. *Policy Space for Development in the WTO and Beyond Global Development and Environment Institute. Working Paper*, n° 05-06.

15. Trade Observatory. *UNCTAD XI Concludes With Adoption Of Sao Paulo Consensus' Part.* 21 June 2004. Available at http://www.iatp.org/tradeobservatory/headlines.cfm?refID=31796

16. UNCTAD, *Assuring development gains from the international trading system and trade negotiations*, TD/B/51/CRP.1. Geneva, 4–15 October 2004.

17. UNCTAD, *Draft UNCTAD XI Negotiated Text*, TD (XI)/PC/CRP.7, 13 May 2004.

18. UNCTAD, *Notes on the concept of economic policy space*, 4. March 2004.

19. UNCTAD, *Pre-Conference Negotiating Text*, TD (XI)/PC/3, 17 December 2003.

20. UNCTAD, *Pre-Conference Negotiating Text: Assuring Developments Gains from the International Trading System and Trade Negotiations*, Sub theme 3 – working paper no. 2, 5 March 2004.

21. UNCTAD, *Preparations for UNCTAD XI: Submission by the Secretary-General of UNCTAD*, TD (XI)/PC/1, 6 August 2003.

22. UN, *General Assembly: Declaration on the Right to Development*, UNGA Res. 41/128, 4 December 1986;

23. UN, *Conference on Environment and Development: Rio Declaration on Environment and Development*, A/CONF.151/6 (Vol. I), 14 June 1992.

24. UN, *Conference on Trade and Development: Report of the United Nations Conference on Trade and Development on its Eleventh Session*, Td/412, 20 august 2004.

25. UN, *Conference on Trade and Development: Report of the Trade and Development Board on its Fifty Second Session.* TD/B/52/10 (Vol. I), 18 October 2005.

26. UN, *Conference on Trade and Development*: Communication from the Group of 77 and China regarding the application of coercive economic measures and unilateral sanctions against developing countries, Td/411, 06 august 2004.

27. UN, *Conference on Trade and Development*: Trade and Development Report, UNCTAD/TDR/2006, 31 august 2006.

28. UN, *General Assembly 60th Session: Resolution on the Role of the United Nations in promoting development in the context of globalization and interdependence*, A/RES/60/204, 13 March 2006. The resolution was adopted on 22 December 2005.

29. UN, *Monterrey Consensus*, A/CONF.198/11, June 2002.