

FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE

Um sistema global de comércio baseado numa estrutura de negociação não pode produzir resultados equitativos, a menos que seus membros estejam capacitados para negociar acordos internacionais de comércio e deles extrair benefícios que sejam de seu interesse. Nenhuma das reformas propostas neste livro trará os resultados esperados, a não ser que os países em desenvolvimento adquiram a capacidade de usá-las efetivamente para alcançar suas metas de desenvolvimento. O fortalecimento da capacidade dos países em desenvolvimento, especialmente dos países menos desenvolvidos, é, portanto, parte crucial de um regime multilateral de comércio orientado para o desenvolvimento humano.

Falta à maioria dos países em desenvolvimento capacidade para determinar a agenda e o ritmo das negociações no sistema multilateral de comércio, para negociar efetivamente as questões de maior interesse para eles, ou para cumprir seus compromissos com o regime comercial. Muitas das reformas aqui propostas incluem medidas que visam desenvolver essa capacidade.

Falta também a muitos países em desenvolvimento capacidade suficiente ou efetiva para conduzir pesquisas sobre políticas. Isso se aplica sobretudo aos países da África subsaariana, que continuam seriamente prejudicados por sua compreensão insuficiente das complexas questões em negociação. Até recentemente, eles definiam suas metas em termos gerais, mas careciam de recursos para as pesquisas e análises necessárias sobre as políticas, a fim de avaliar de que modo os diferentes acordos poderiam afetar seus interesses (Ohiorhenuan, 1998). Nos últimos anos, entretanto, sua capacidade de definir metas e verbalizar seus interesses tem aumentado. Isso ficou evidente nas posturas adotadas pelo Grupo de Países com Idéias Afins, pelo grupo africano, pelo grupo dos países menos desenvolvidos e pelo Grupo de Países da África, Caribe e Pacífico, nas reuniões preparatórias para a Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio em Doha, em 2001, bem como no decurso dela. Não obstante, há urgente necessidade de fortalecer ainda mais a capacidade dos países em desenvolvimento.

Em parte, provavelmente por causa de interesses diferentes em uma diversidade de questões comerciais, os países em desenvolvimento, tomados

como um bloco, não têm dedicado à criação de um programa independente de pesquisas sobre questões comerciais um volume de recursos financeiros ou técnicos que equivalha ao do programa de pesquisas sobre questões monetárias e financeiras internacionais do Grupo dos 24 (G-24), sediado em Washington.¹ O programa do G-24, modelo útil para pesquisas sobre temas referentes ao comércio e ao desenvolvimento, já vem estudando algumas das novas questões, como as políticas de investimento e de concorrência. A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), por meio de sua “Agenda Positiva”, o South Centre, por intermédio de seu programa comercial, e algumas organizações não-governamentais têm fornecido pesquisas e análises dessa natureza sobre as políticas. Para ser sustentável, entretanto, esse programa precisa ser genuinamente independente do sistema da Organização das Nações Unidas e das organizações não-governamentais, além de ser claramente uma propriedade dos países em desenvolvimento e liderado por estes. O programa do South Centre em relação ao comércio, dado o seu mandato e os trabalhos existentes na área, teria potencial para desempenhar esse papel, se fosse fortalecido e aprimorado.

ASSISTÊNCIA TÉCNICA NA ESTRUTURA DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

Esta seção examina as medidas de assistência e de desenvolvimento da capacidade no contexto dos acordos da OMC, bem como por meio de iniciativas em parceria com essa organização, fora dos acordos – o Programa Conjunto de Assistência Técnica Integrada para Países Menos Desenvolvidos Seleccionados e Outros Países Africanos (Jitap) e a Estrutura Integrada de Assistência Técnica Relacionada com o Comércio. Uma análise das medidas constantes nos acordos da OMC mostra que elas são de âmbito limitado e objetivam, primordialmente, a obediência às disposições dessa organização. As iniciativas em parceria com a OMC têm apresentado resultados ambíguos.

Acordos da Organização Mundial do Comércio

Na OMC, envidam-se esforços para diminuir a defasagem de capacidade, mediante o fornecimento de assistência técnica previsto nos acordos da organização. Essa assistência enfatiza os cursos intensivos (*workshops*), os seminários, as missões de natureza técnica, as sessões de informações e a documentação, para ajudar os países em desenvolvimento a se ajustarem às regras da OMC, implementando seus compromissos com a organização e exercendo seus direitos de membros.

1. Apesar dos diversos obstáculos que impedem o G-24 de exercer uma influência substantiva nos debates globais sobre a reforma monetária e financeira internacional, o grupo obteve algumas vitórias nos últimos anos. Uma delas foi integrar melhor o seu programa de pesquisas às operações do G-24, mediante a criação de uma reunião técnica de grupo em 1995, na qual os membros vêm assumindo responsabilidade parcial pelo financiamento do programa de pesquisa (Mohammed, 2001).

Cada acordo tem cláusulas específicas sobre a assistência técnica (ver quadro 19.1). Embora muitas dessas disposições sejam obrigatórias, elas tendem a ser difíceis de implementar, por exigirem concordância mútua quanto aos termos da assistência a ser prestada.

As disposições sobre assistência técnica são abrangentes, englobam toda a variedade de acordos e visam auxiliar os países em desenvolvimento à medida que eles se integram ao sistema global de comércio. Entretanto, a maior parte da assistência técnica dentro dessa estrutura tem deixado de abordar as necessidades reais dos países em desenvolvimento em dois aspectos: ajudá-los a participar efetivamente da esfera internacional e ajudá-los a construir sua capacidade em seus próprios termos e de acordo com suas necessidades. Parte da razão dessa falha deve-se ao fato de que tal assistência técnica limita-se, primordialmente, a ajudar os países em desenvolvimento a cumprir as disposições da OMC, em vez de auxiliá-los a desenvolver a capacidade de incrementar o comércio, negociar melhor e adaptar-se internamente às demandas de uma integração cada vez maior. As medidas sofrem de quatro deficiências principais:

- *Concentram-se na obediência.* Embora a assistência técnica venha-se concentrando em ajudar os países em desenvolvimento a cumprir os acordos e compromissos da OMC, pouco se fez para estimar os custos dessa obediência e computá-los nos esforços de assistência técnica. Esses custos podem ser significativos, uma vez que a obediência costuma envolver número elevado de medidas administrativas, mudanças na legislação e novas instituições e mecanismos de implementação. Além disso, as cláusulas de assistência técnica têm definições estreitas e, muitas vezes, pouca pertinência para o processo de desenvolvimento dos países. Ademais, muitas delas também não são importantes para os países que se encontram em níveis baixos de desenvolvimento econômico e industrial.
- *São guiadas pelos doadores.* A assistência técnica continua a ser, primordialmente, um processo de cima para baixo, com pouco domínio dos países em desenvolvimento. Historicamente, no entanto, a assistência técnica orientada pelos doadores não tem funcionado: ela solapa a capacidade local, distorce as prioridades, aumenta os ônus governamentais e é guiada pelas prioridades e necessidades dos doadores, e não pelas demandas locais. E, o que é mais importante, concentra-se no “desenvolvimento como deslocamento, e não no desenvolvimento como transformação” (Pnud, 2002, p. 8).
- *São abertas.* As cláusulas sobre assistência técnica são basicamente abertas. Dependem de negociações futuras e, em sua maioria, exigem

que tal assistência seja prestada “em condições decididas de comum acordo” ou “quando solicitada”. Boa parte dessa assistência técnica tem sido concebida como uma troca de favores em pautas de negociações ampliadas, e tem sido usada como instrumento político para promover determinados mandatos de negociação (Tandon, 2002). Embora sejam razoáveis, os termos das cláusulas de assistência técnica são difíceis de implementar e, com frequência, exigem ainda mais capacidade de negociação dos países em desenvolvimento. Além disso, apesar de as cláusulas serem tecnicamente obrigatórias, há poucos mecanismos para assegurar que sejam de fato implementadas.

- *As cláusulas são insuficientes e impróprias.* As cláusulas de assistência técnica são insuficientes para atender às necessidades dos países em desenvolvimento. A assistência técnica não consegue reconhecer a diversidade desses países e de suas necessidades, e raramente vai além de classificá-los como países menos desenvolvidos ou não. Além disso, a OMC tem limitações de pessoal e de outros recursos para atender às demandas e solicitações dos países em desenvolvimento.

QUADRO 19.1

A assistência técnica nos acordos da Organização Mundial do Comércio

- O Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (Gats) refere-se à assistência técnica prestada pelo Secretariado da OMC e à necessidade de os membros incentivarem e apoiarem a participação na área de serviços de telecomunicações.
- O Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (Trips) determina que os membros forneçam, mediante solicitação e com base em termos e condições mutuamente acordados, cooperação técnica e financeira aos países em desenvolvimento e aos países menos desenvolvidos (ver artigo 67).
- O Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) determina que os membros concordem em facilitar a assistência técnica, bilateralmente ou por meio de organizações internacionais. E, nos casos em que o cumprimento das normas sanitárias e fitossanitárias requerer investimentos substanciais, o acordo obriga os membros a prestarem assistência, para permitir que os países em desenvolvimento ampliem as oportunidades de acesso ao mercado dos produtos afetados (ver artigos 9.1 e 9.2).
- O Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) determina que, se solicitados, os membros dêem assessoria aos países membros em desenvolvimento sobre as regulamentações e forneçam assistência técnica em termos mutuamente aceitáveis, de modo que não crie obstáculos desnecessários às exportações dos países em desenvolvimento (ver artigos 11 e 12).

(continua)

(continuação)

- O Acordo sobre Valoração Aduaneira determina que os países membros industrializados forneçam assistência técnica mediante solicitação e com base em termos mutuamente acordados.
- Nos termos das regras para solução de controvérsias, o Secretariado da OMC concorda em colocar um especialista jurídico qualificado à disposição de qualquer país membro em desenvolvimento (ver artigo 27.2).

Programa Conjunto de Assistência Técnica Integrada para Países Menos Desenvolvidos Seleccionados e Outros Países Africanos

Em contraste, o Programa Conjunto de Assistência Técnica Integrada para Países Menos Desenvolvidos Seleccionados e Outros Países Africanos (Jitap) parece vir desempenhando papel importante e útil no desenvolvimento da capacidade de os países beneficiados compreenderem o sistema internacional de comércio. O Jitap surgiu em 1994, como resultado de uma reivindicação de ministros do Comércio africanos de fortalecer sua capacidade de participação na OMC, a fim de permitir que seus países se integrassem efetivamente ao sistema internacional de comércio e tirassem proveito das novas oportunidades comerciais, por meio de um desembaraço maior nas exportações. Formalizado em março de 1998, o programa é conjuntamente patrocinado pelo Centro de Comércio Internacional (International Trade Center), pela Unctad e pela OMC. Inicialmente, prestou assistência a oito países africanos: quatro países menos desenvolvidos (Benin, Burquina Fasso, República Unida da Tanzânia e Uganda) e outros quatro (Costa do Marfim, Gana, Quênia e Tunísia).

Um dos papéis mais eficazes do Jitap tem-se exercido na capacitação de recursos humanos. Outra função importante tem sido a de fomentar a participação de outras entidades que não o governo do país nas questões e debates relacionados com o sistema multilateral de comércio – envolvendo empresas e até organizações da sociedade civil. Ele também tem sido útil ao reunir experiências dos países em nível nacional, para uso dos negociadores de Genebra, respaldando uma articulação melhor de seus interesses.

Ainda assim, o Jitap poderia ser muito mais eficaz. Ele passou por diversos problemas organizacionais e administrativos (Pallangyo, 2002). Uma preocupação central é seu foco permanente nas questões de acesso ao mercado e de comercialização, e não no fortalecimento do lado da oferta das economias dos países em desenvolvimento, que é essencial para a ampliação das exportações. O Jitap também poderia engajar-se de maneira mais explícita na redução da pobreza e nas estratégias de desenvolvimento humano.

Estrutura integrada para a assistência técnica relacionada com o comércio

Juntamente com as disposições sobre assistência técnica constantes dos acordos da OMC, a Conferência Ministerial de 1996 definiu a agenda para auxiliar e promover a integração dos países menos desenvolvidos na economia global e no sistema multilateral de comércio. O programa para esse fim é a Estrutura Integrada de Assistência Técnica Relacionada com o Comércio, uma iniciativa conjunta da OMC, do Centro Internacional de Comércio, da Unctad, do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e do Pnud. Há uma concordância geral sobre o fato de que a Estrutura Integrada obteve poucos resultados em sua primeira fase trienal. Ela só deslanchou em 2000, reformulada e com o mandato de integrar o comércio e os esforços relacionados com o comércio dos países menos desenvolvidos em suas estratégias nacionais de desenvolvimento, tendo como instrumento o Documento de Estratégia para a Redução da Pobreza (Derp).

A Estrutura Integrada, nos moldes em que foi refeita, procura identificar as principais restrições à capacidade de os países integrarem com sucesso suas prioridades comerciais a estratégias de desenvolvimento nacional. Com base nos resultados de um diagnóstico técnico, planeja-se então um programa de assistência técnica comercial e relacionada com o comércio, para fortalecer a competitividade da economia, inclusive pelo desenvolvimento da capacidade humana e institucional.

Até hoje, no entanto, a Estrutura Integrada não tem conseguido vincular eficazmente as estratégias comerciais e de redução da pobreza, em parte porque estas últimas priorizam as políticas de gastos públicos, e não a melhoria da produtividade econômica e da capacidade do lado da oferta (Luke, 2002). Os projetos piloto da Estrutura Integrada no Camboja, em Madagascar e na Mauritânia deram destaque ao desafio de vincular as estratégias comerciais e de redução da pobreza. Esse exercício levou à extensão de projetos piloto a outros onze países menos desenvolvidos até o fim de 2002, com a demanda concomitante de melhorias, adaptações e flexibilidade adequadas a suas diferentes circunstâncias.

A Estrutura Integrada ainda se encontra num estágio embrionário e seu foco continua a incidir sobre os diagnósticos iniciais, e não sobre o acompanhamento da construção de capacidades. Como resultado, ainda é difícil avaliar seu impacto no desenvolvimento. Todavia, embora esteja claro que a Estrutura Integrada tem potencial para ser uma iniciativa importante, a integração de estratégias comerciais favoráveis aos pobres em estratégias de desenvolvimento nacional continua a representar um grande desafio.

ASSISTÊNCIA TÉCNICA PÓS-DOHA

As críticas crescentes dos países em desenvolvimento e de organizações da sociedade civil têm redespertado a atenção para a questão da assistência técnica. A quarta Conferência Ministerial da OMC, realizada em Doha em 2001, enfatizou a necessidade de um aumento da assistência técnica aos países menos desenvolvidos e às economias pequenas e em transição, em caráter prioritário, bem como a necessidade de apoiar os esforços internos que visem integrar o comércio aos planos nacionais. No tocante aos países menos desenvolvidos, a conferência orientou o Subcomitê da OMC sobre LDCs a elaborar um programa de trabalho para:

- Incorporar os elementos relacionados com o comércio constantes do Programa de Ação de Bruxelas para os LDCs, de 2001.
- Reexaminar a Estrutura Integrada e a avaliação do programa piloto em operação em países menos desenvolvidos selecionados.
- Facilitar e acelerar as negociações com os países menos desenvolvidos em processo de adesão à OMC.

Como resultado da Conferência Ministerial de Doha, o conselho geral da OMC decidiu criar um fundo permanente para a assistência técnica relacionada com o comércio, com o objetivo de levantar, inicialmente, 15 milhões de francos suíços. As contribuições para o fundo fiduciário global para financiar a agenda de desenvolvimento de Doha já totalizaram mais do dobro desse valor, com os governos de países industrializados comprometendo-se a doar mais de 32 milhões de francos suíços para impulsionar a assistência técnica no âmbito dos acordos da OMC.

Esse fundo é um passo animador para o reconhecimento da importância da assistência técnica e para o provimento de recursos suficientes para ela. Mas os novos programas de assistência técnica, no âmbito dos acordos da OMC, não parecem diferir significativamente dos antigos em seus pressupostos subjacentes nem em seus propósitos. Só quando se modificarem a estrutura e o conteúdo dessa assistência técnica é que ela atenderá efetivamente às necessidades dos países em desenvolvimento e dos menos desenvolvidos. Um bom ponto de partida seria fazer que as necessidades dos países em desenvolvimento, e não dos doadores, servissem de molde para a elaboração dos esforços de capacitação. Uma parte importante da estrutura de desenvolvimento da capacidade deve ser um programa independente de pesquisa e análise de políticas, com sede em Genebra e norteado pelas necessidades dos países em desenvolvimento. Essa estrutura poderia basear-se na agenda sobre comércio do South Centre, ou ser separadamente criada.

Por último, a assistência aos países em desenvolvimento precisa ser relacionada com os custos em que estes incorrem para implementar os acordos da OMC. A assistência técnica tem-se concentrado no cumprimento das regras, sendo guiada pelos interesses dos doadores e negociada em um contexto de novas concessões dos países em desenvolvimento. Para assegurar que essa assistência tenha uma pertinência direta para os países em desenvolvimento, os custos de implementação de todos os acordos vigentes e futuros da OMC devem ser calculados, e a assistência técnica a ser prestada deve ser proporcional a esses custos.

Para que o sistema comercial beneficie seus membros mais pobres e mais vulneráveis, é essencial o desenvolvimento da competência no âmbito da OMC. Faz-se necessária uma estratégia multifacetada, que vise tornar menos oneroso o cumprimento das disposições da OMC e que ajude a desenvolver as capacidades do lado da oferta, a fim de que se aproveitem as novas oportunidades comerciais. Idealmente, essa estratégia também deveria ter o objetivo de habilitar todos os países a participarem do sistema mundial de comércio, com igualdade de oportunidades de se beneficiarem dele.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ICTSD (Centro Internacional de Comércio e Desenvolvimento Sustentável). **Reference table: special and differential treatment under WTO agreements.** Geneva, Switzerland, 2002.

LUKE, David. **Rethinking the poverty reduction strategy paper (PRSP) as an instrument for mainstreaming trade capacity development.** Mombassa, Quênia, 2002. Trabalho apresentado no Workshop Regional sobre Construção de Capacidade Comercial na Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Quênia, 26 a 27 ago. 2002. Disponível em: <<http://www.oecd.org/EN/document/0,EN-document-70-nodirectorate-no-20-33840-24,00.html#title4>>.

MOHAMMED, Azizali. **Governance issues in inter-governmental groupings of developing countries.** Oxford University, 2001. Artigo. Global Financial Governance Initiative, Grupo de Trabalho sobre Reforma Institucional. Disponível em: <users.ox.ca.uk/~ntwoods/wg3.htm>.

OHIORHENUAN, John. **Capacity building implications of enhanced African participation in global trade rules-making and arrangements.** Organização Mundial do Comércio, Geneva, Suíça. Nairóbi, Quênia: Consórcio de Pesquisa Econômica Africana, 1998. (Documento de trabalho da OMC CRC-3-11).

PALLANGYO, Abraham. **Integrated approaches to trade capacity building: lessons from the JITAP.** Mombassa, Quênia, 2002. Artigo apresentado no Workshop Regional sobre Construção de Capacidade Comercial na Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 26 a 27 ago. 2002. Disponível em: <www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-70-nodirectorate-no-20-33840-24,00.html#title4>.

PNUD (Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas). **Capacity for development: new solutions to old problems.** London, England: Earthscan, 2002.

TANDON, Yash. **Evaluation of the WTO and other forms of technical assistance to developing countries in the context of the Uruguay round of agreements.** Harare, Zimbábue: Southern and Eastern African Trade, Information and Negotiations Initiative, 2002.