

O Fim de Bretton-Woods? A Longa Marcha da Organização Mundial do Comércio

Paulo Roberto de Almeida

1 – Introdução

No dia 15 de abril de 1994, 117 representantes de países participantes (geralmente ministros das Relações Exteriores, da Economia ou do Comércio Exterior), dentre os 125 presentes na última fase do oitavo ciclo de negociações comerciais multilaterais, assinavam em Marakech a Ata Final da Rodada Uruguai, documento de mais de 450 páginas compreendendo, entre outros atos diplomáticos e decisões ministeriais, um histórico acordo criando a Organização Mundial do Comércio (OMC). A emergência de uma nova instituição multilateral para a regulamentação do comércio internacional constitui o encerramento de um processo de pelo menos meio século. Com efeito, concebida originalmente em Bretton-Woods (1944), uma primeira organização internacional dedicada ao comércio tinha sido criada tentativamente na Conferência de Havana de 1947-48, mas jamais foi ratificada pela meia centena de países participantes.

Termina assim o mais longo – sete anos e meio – e o mais ambicioso ciclo de negociações comerciais do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), inaugurado em Punta del Este, em 1986, com previsão para durar quatro anos. O Brasil, parte contratante do GATT desde a sua instituição em 1947, teve uma ativa participação em todas as etapas e eventos negociadores dessa complexa Rodada, extremamente densa e inovadora em sua cobertura temática, uma vez que abrangia não apenas comércio de mercadorias, mas também serviços, investimentos e propriedade intelectual, além do próprio funcionamento do sistema multilateral de comércio, segundo um enfoque global e inter-relacionado (*vide* quadro a seguir).

Estrutura e História da Rodada Uruguai

Em setembro de 1986, na cidade balneária de Punta del Este, era lançada, em conferência ministerial, a oitava rodada de negociações comerciais multilaterais, que passou a ser conhecida como "Rodada Uruguai".

A "Declaração ministerial de Punta del Este", cuja primeira parte cobria mercadorias e temas tradicionais do GATT, constituiu a base das negociações, previstas para durar quatro anos. Uma segunda parte da Declaração, formalmente independente do GATT, deveria servir de quadro negociador para um eventual acordo sobre serviços. Essas negociações, com exceção de reuniões ministeriais de revisão (em Montreal, em dezembro de 1988) e de "conclusão" (em Bruxelas, em dezembro de 1990), foram conduzidas na sede do GATT, em Genebra.

Ao ser lançada a Rodada, ela contava com 105 países participantes, dos quais 96 eram partes contratantes do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio. Nos sete anos e meio que ela efetivamente durou, diversos outros países negociaram sua adesão ao Acordo Geral, estabelecido originalmente em 1947 e "aperfeiçoado" diversas vezes desde então, sobretudo para incorporar questões do interesse dos países em desenvolvimento (não-reciprocidade).

Os principais órgãos negociadores eram, na cúpula, o Comitê de Negociações Comerciais (TNC, na sigla inglesa), de nível ministerial, geralmente presidido pelo ministro das Relações Exteriores ou da Economia do Uruguai; as matérias substantivas eram cobertas por um Grupo Negociador para Mercadorias (GNG) e um segundo voltado para serviços (GNS). O GNG, por sua vez, era composto de 14 grupos, cobrindo as negociações sobre bens (tarifas, entre outros) e os mecanismos institucionais do GATT. Para controlar os compromissos de *standstill and rollback* da Rodada Uruguai foi criado um "órgão de vigilância".

O diretor geral do GATT durante a maior parte da Rodada Uruguai, o suíço Arthur Dunkel, também presidia o GNG e conduziu a maior parte das conversações e negociações informais que marcaram sua movimentada história. No período derradeiro da Rodada, depois de ter apresentado um projeto de Acordo Final, Dunkel foi sucedido no cargo pelo irlandês Peter Sutherland. Este declarou, na fase final da Rodada, que não pretendia permanecer na coordenação da OMC, o novo organismo criado.

Em meados de 1994, quatro personalidades tinham sido apresentadas pelos seus respectivos países como candidatos a presidir a nova organização: o ex-ministro do Comércio Exterior da Itália Renato Ruggiero; o então ministro da Fazenda do Brasil Rubens Ricupero (cuja candidatura foi retirada em 22/9); o presidente do México Carlos Salinas de Gortari; e o ministro do Comércio Exterior da Coréia do Sul Kim Chul-Su.

O acordo constitutivo da atual OMC incorpora, em mais de duas dezenas de anexos institucionais ou comerciais, vários outros acordos multilaterais ou plurilaterais de acesso a mercados (contemplando, por exemplo, uma redução de 40% nas tarifas alfandegárias), cobrindo setores tão diversos como agricultura, têxteis, subsídios, medidas antidumping, salvaguardas comerciais e o reforço dos mecanismos de solução de controvérsias. Ele incorpora igualmente uma primeira regulamentação para o comércio de serviços, para investimentos diretos ligados ao comércio e para a defesa dos direitos de propriedade intelectual (*vide* quadro abaixo listando os acordos abertos à assinatura na reunião ministerial de Marrakech).

Atos Internacionais Assinados em Marrakech (15 de abril de 1994)

1. Ata Final, incorporando os resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais, tendo como parte integral os seguintes atos diplomáticos:
2. Acordo de Estabelecimento da Organização Mundial do Comércio;
3. Declarações e Decisões Ministeriais (mais de uma dúzia, cobrindo temas diversos, como o estabelecimento de um comitê preparatório para a OMC, comércio e meio ambiente, relacionamento entre a OMC e o Fundo Monetário Internacional (FMI), solução de controvérsias, compras governamentais etc.);
4. Entendimento sobre Compromissos em Serviços Financeiros.

O Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio (aberto às partes contratantes do GATT-1947 e às Comunidades Européias, consideradas membros originais da OMC) compreende, por sua vez, os seguintes anexos:

ANEXO 1A: Acordos Multilaterais de Comércio de Bens (de aceitação universal):

1. Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1994 (GATT-1994)
2. Acordo sobre Agricultura
3. Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitosanitárias
4. Acordo sobre Têxteis e Vestuário
5. Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio
6. Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas com o Comércio

7. Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do GATT-1994 (Antidumping)
8. Acordo sobre a Implementação do Artigo VII do GATT-1994 (Valoração Aduaneira)
9. Acordo sobre Inspeção Pré-Embarque
10. Acordo sobre Regras de Origem
11. Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações
12. Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
13. Acordo sobre Salvaguardas

ANEXO 1B: Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS)

ANEXO 1C: Acordo sobre Aspectos Comerciais dos Direitos de Propriedade Intelectual (TRIPs)

ANEXO 2: Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Soluções de Controvérsias (criando um Órgão de Solução de Controvérsias)

ANEXO 3: Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais (TPRM)

ANEXO 4: Acordos de Comércio Plurilaterais (aceitação e reservas governadas por disposições de cada um dos Acordos; de adesão voluntária):

1. Acordo sobre Comércio de Aeronaves Civis
2. Acordo sobre Compras Governamentais
3. Acordo Internacional sobre Produtos Lácteos
4. Acordo Internacional sobre Carne Bovina.

Ao empreender um estudo circunstanciado sobre o atual sistema multilateral de comércio, formulo uma série de perguntas, de caráter histórico ou funcional, que poderiam ser assim sumariadas: quais as novas características da atual macroestrutura jurídico-política do comércio internacional, comparativamente àquela que tinha sido concebida no imediato pós-Segunda Guerra?; em que medida o novo sistema herda práticas, fundamentos e princípios estabelecidos há cerca de 50 anos em Bretton-Woods e na Conferência de Havana sobre Comércio e Emprego?; como, movido por quais interesses e com que motivações o Brasil participou dessas etapas formadoras do sistema multilateral de comércio?; como evoluiu o sistema institucional do GATT e que resultados tiveram suas principais rodadas de negociações tarifárias?; como reagiram os países em desenvolvimento a normas e padrões de comércio que, manifestamente, não tinham sido concebidos para eles?; em que medida a Rodada Uruguai inovou em relação às precedentes, sobretudo no que diz respeito aos chamados “novos temas” (serviços, investimentos e propriedade intelectual) e à agricultura?; como situar o papel político e institucional da nova

Organização Mundial do Comércio no confronto com aquele atribuído há meio século às suas “irmãs” mais velhas de Bretton-Woods?; em que medida, finalmente, seu estabelecimento representa realmente o acabamento da estrutura organizacional concebida naquela oportunidade, sobretudo em termos de uma mudança no processo decisório e nos mecanismos de funcionamento das relações econômicas internacionais?

Se todas essas perguntas não puderam, inclusive por razões de espaço, ser aqui respondidas de maneira detalhada, elas compõem, pelo menos, uma agenda de pesquisa e de estudo que deve ocupar especialistas e interessados na presente fase de reorganização substantiva da estrutura econômica mundial. O objetivo do presente artigo é o de retrazar a lenta emergência do atual sistema multilateral de comércio, examinar seu impacto político e econômico sobre os países em desenvolvimento (inclusive no que se refere ao importante papel político desempenhado pelo Brasil) e apresentar as características principais da nova Organização Mundial do Comércio, adotando para tal fim uma perspectiva comparada com a natimorta Organização Internacional do Comércio (OIC) de 1948. A exposição é mais descritiva do que substantiva, mas diversas avaliações sobre o impacto desse processo evolutivo sobre países em desenvolvimento como o Brasil são feitas em relação às etapas mais importantes desse percurso.¹

A referência do título ao “fim” de Bretton-Woods deve ser entendida, obviamente, não no sentido da conclusão do “mundo” de Bretton-Woods, mas no de um acabamento prático do tripé organizacional concebido no curso da Segunda Guerra para regular as relações econômicas multilaterais, já que foi, finalmente, acrescentada uma vertente comercial aos capítulos financeiro e monetário já existentes. Do ponto de vista de sua filosofia original, os compromissos assumidos em 1944 em Bretton-Woods já tinham sido seriamente abalados em 1971, quando os Estados Unidos decidiram suspender, unilateralmente, o padrão de câmbio fixo e a garantia estatutária de conversibilidade do dólar em ouro, encerrando irremediavelmente, e de maneira brutal, uma etapa histórica do sistema financeiro e monetário internacional. Para todos os efeitos práticos e conceituais, o contrato realizado em Bretton-Woods tinha acabado ali: o que assistimos agora é, tão simplesmente, o término, no sentido hegeliano de “superação”, de seu quadro institucional formal, em uma era de declínio imperial e de esfacelamento da antiga bipolaridade política e de emergência de uma multipolaridade econômica ainda não totalmente conformada.

2 – Uma Nova Configuração para o Comércio Internacional

A Rodada Uruguai, ao criar um novo sistema internacional de comércio (ou, pelo menos, substancialmente diferente do existente até aqui), marca, como se disse, o encerramento de uma etapa histórica (e o início de outra) nas

relações econômicas e políticas internacionais e entre países ricos e em desenvolvimento. Ela finaliza, assim, um edifício cujas fundações tinham sido lançadas há mais de 50 anos, em Bretton-Woods.

Com efeito, a Organização Mundial do Comércio, que constitui a principal realização dessa Rodada, completa, ao lado das instituições já existentes voltadas para a moeda e as finanças, o tripé organizacional concebido pelas lideranças aliadas em pleno conflito mundial para administrar a ordem econômica internacional do pós-guerra.² Aliás, a declaração ministerial que encerra a Rodada Uruguai confirma a disposição dos países participantes em assegurar uma maior coerência entre as políticas conduzidas nos terrenos comercial, monetário e financeiro, inclusive pela cooperação entre a OMC, o FMI e o Banco Mundial.

Sobre a OMC, pode-se dizer que ela está atrasada em cerca de meio século em relação às organizações congêneres dedicadas aos sistemas monetário e financeiro. Efetivamente, depois da constituição do Banco Mundial e do FMI pela própria conferência de Bretton-Woods, em julho/agosto de 1944, uma primeira “Organização Internacional do Comércio” tinha sido acordada na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego, realizada em Cuba, entre novembro de 1947 e março de 1948. A OIC, apesar de formalmente criada na ocasião, não chegou a ser estabelecida por falta de ratificação da Carta de Havana, lacuna geralmente atribuída ao Congresso dos Estados Unidos. Alguns observadores não deixam de sublinhar que, mesmo obtendo-se a ratificação formal do acordo da OMC, a experiência frustrada de 1948 poderá repetir-se agora com o prosseguimento do unilateralismo, sob excusa, por exemplo, da ausência de um mandato claro da nova Organização para tratar de questões trabalhistas ou de uma perda de soberania econômica e comercial, como parece pretender, com a proverbial suficiência de sempre, o Congresso dos Estados Unidos.

O conjunto de acordos agora firmado, apesar de apresentar uma maior amplitude temática em relação à Carta de Havana e de representar uma transição de fato entre o “velho” GATT de 1947 e a futura OMC, possui o mesmo caráter de obra inacabada ou, provavelmente, de *work in progress*, pois que listas adicionais de bens, de atividades na área de serviços e de setores específicos das compras governamentais terão de ser negociadas durante anos a fio entre os países participantes. O texto da OMC de 1994 está, talvez, tão recheado de ambigüidades jurídicas e políticas como aquele da OIC de 1948, mas, em um e no outro caso, trata-se efetivamente de um quadro institucional único para o encaminhamento de problemas do comércio internacional, sem a necessidade, em princípio, de recorrer a medidas unilaterais de retorsão comercial baseadas no direito interno de algum parceiro mais prepotente.

O caráter historicamente novo do sistema internacional de comércio pode ser confirmado também pelo fato de que as negociações comerciais entre os

países não precisarão mais adotar o mecanismo de rodadas bilaterais (como foi o caso no início do GATT) ou multilaterais (a partir da Rodada Dillon), mas passam a dispor, na OMC, de um quadro jurídico uniforme, mesmo que incompleto, e de um foro permanente de propostas, discussões e aprovação de medidas vinculadas não só ao comércio de bens (inclusive têxteis e produtos agrícolas, antes excluídos da disciplina multilateral), mas também, de forma inédita, ao de serviços, aos movimentos de capitais para fins produtivos e à proteção da tecnologia proprietária.

3 – A Ordem Econômica Mundial do Pós-Guerra

Mesmo que as características essenciais da ordem política e econômica que o mundo conheceria a partir de 1945 tenham sido fixadas mediante arranjos diplomáticos e militares realizados durante a fase final da guerra – notadamente em Bretton-Woods, Dumbarton Oaks, Yalta, Potsdam e São Francisco –, suas origens podem ser traçadas desde muito cedo, antes ainda da internacionalização do conflito e em plena guerra européia. Com efeito, um de seus mais importantes marcos fundadores é constituído pela “Carta do Atlântico”, de agosto de 1941, na qual Roosevelt e Churchill alinham os grandes princípios que deveriam reger a nova ordem mundial no pós-guerra. O outro grande marco fundador é, no terreno econômico, a Conferência de Bretton-Woods, realizada nessa cidade do New Hampshire, em julho/agosto de 1944, a convite dos EUA. Em Dumbarton Oaks, em agosto desse mesmo ano, são estabelecidas as bases políticas de uma organização das “nações aliadas”, que, em São Francisco, em abril de 1945, se converteria na Organização das Nações Unidas (ONU). Finalmente, em Yalta e em Potsdam, em fevereiro e em julho/agosto de 1945, respectivamente, são delineadas as linhas da fronteira geopolítica que passaria a dividir o mundo com maior nitidez a partir de 1947.³

Na “Carta do Atlântico”, que forneceu alguns dos fundamentos conceituais da reconstrução econômica do pós-guerra, Roosevelt e Churchill afirmam pretender assegurar para todos os povos, além da defesa dos direitos soberanos das nações, um “acesso igualitário às matérias-primas e ao comércio mundial”, e propõem um amplo processo de cooperação econômica internacional sem discriminações. Por insistência americana, é incluída uma referência segundo a qual os governos britânico e americano “se empenharão para que todos os Estados, grandes ou pequenos, vitoriosos ou vencidos, tenham acesso em igualdade de condições ao comércio e às matérias-primas de que precisem para a sua prosperidade econômica”. Alguns meses depois, no Artigo VII do “Master Lend Lease Agreement” entre os EUA e a Grã-Bretanha, os dois governos concordaram em trabalhar em favor “da eliminação de todas as formas de tratamento discriminatório no comércio internacional”.⁴

Os dirigentes norte-americanos estavam convencidos de que a crise econômica dos anos 30 tinha aberto caminho ao totalitarismo e ao militarismo, principais causadores do conflito. Harry Dexter White, o principal responsável norte-americano pela preparação da conferência de Bretton-Woods, diria, em 1942, que “a ausência de um alto grau de colaboração econômica entre as principais nações resultará inevitavelmente, na próxima década, em uma guerra econômica que não será senão o prelúdio e a instigadora de uma guerra militar em escala ainda maior”.⁵ Mesmo que a guerra não pareça ter tido raízes econômicas bem definidas, é certo que o estabelecimento de barreiras econômicas por parte da Alemanha fascista na Europa Oriental, do Japão no Extremo Oriente, e da Grã-Bretanha nos países da Commonwealth, pode ter contribuído para exacerbar rivalidades econômicas, colocando as grandes potências no caminho da guerra. Por isso, além de promover seus objetivos políticos tradicionais – liberdade dos oceanos, autodeterminação nacional e governo democrático –, os EUA trataram, desde essa época, de implementar a política da “Open Door”. Supunha-se que um ambiente internacional sem discriminações ofereceria os benefícios da concorrência econômica pacífica, o acesso igualitário às matérias-primas e o máximo de eficiência por meio do princípio das vantagens comparativas. Mais perto do final da guerra, o secretário-assistente de Estado William L. Clayton afirmava, quase que como um bom discípulo marxista, que “a maioria das guerras tem origem em causas econômicas” e que a administração Roosevelt havia concebido Bretton-Woods para que “todas as nações tivessem acesso livre e igual ao comércio e às matérias-primas do mundo”.⁶

4 – As Organizações Econômicas de Bretton-Woods

A conferência de Bretton-Woods está identificada com a criação das duas principais instituições financeiras internacionais: o FMI e o Banco Mundial. Representantes de 45 Estados ou governos, incluído o da URSS, decidem criar um Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, que teria como missão realizar empréstimos de capital a longo prazo para os países urgentemente necessitados ou subdesenvolvidos, após análise de projetos específicos a serem decididos, em princípio, segundo “critérios técnicos”. É criada, igualmente, uma nova instituição financeira, o Fundo Monetário Internacional, com a finalidade de conceder créditos de curto prazo em condições que permitissem superar dificuldades temporárias de balanço de pagamentos.

Os principais objetivos do FMI eram, resumidamente, alcançar e manter a estabilidade nas taxas de câmbio, facilitar a liberação de restrições de câmbio e abrir caminho para a conversibilidade das moedas. Se estabelece que o dólar passa a ser a divisa referencial para a avaliação dos tipos de câmbio. Os países-membros foram solicitados a definir um valor paritário para suas moedas em termos de ouro (ou de dólar), o qual somente poderia ser modificado

com a aprovação do Fundo; eles tinham ainda de aceitar certas regras, limitando suas prerrogativas em matéria de restrições cambiais, bem como estabelecer e manter um sistema multilateral de pagamentos.⁷

O governo do general Dutra (que ratificou os acordos de Bretton-Woods pelo Brasil), mesmo tendo sido obrigado a reintroduzir medidas de controle cambial em meados de 1947, recusou-se persistentemente, por exemplo, a alterar a paridade do cruzeiro, uma vez que, de acordo com as regras do Fundo Monetário Internacional, o câmbio estável era considerado um princípio “sacrossanto” de bom comportamento econômico. Com efeito, para assegurar a estabilidade cambial nas relações econômicas internacionais, o convênio constitutivo do FMI – promulgado no Brasil em maio de 1946 – não permitia a existência de moedas flutuantes, nem a introdução de depreciações unilaterais para aumentar a competitividade. Evidentemente, o Brasil do governo Dutra manteve-se atrelado a esse princípio durante todo o seu período constitucional, mesmo diante de desvalorizações manifestamente “ilegais” como as realizadas por alguns países europeus (a França, por exemplo) durante a fase de penúria de dólares no imediato pós-guerra. Uma vez feita a declaração de paridade de sua moeda em meados de 1946 – o valor era aquele expresso em termos de ouro (ou dólares) em julho de 1944, data da Conferência de Bretton Woods, e correspondia a uma taxa de Cr\$ 18,46 por dólar, já em vigor desde 1939 –, ela seria mantida até o próximo governo Vargas, quando se volta a adotar o pouco “ortodoxo” sistema de taxas diferenciadas.

5 – O Brasil em Bretton-Woods

De que forma o Brasil participou nesse processo de reorganização econômica em escala planetária? As relações econômicas internacionais do Brasil eram, nessa época, inegavelmente dominadas pela “relação especial” (e obrigatória) com os Estados Unidos. Depois de um breve ensaio de independência econômica nos anos 30, durante os quais a liderança varguista tenta preservar uma posição de equilíbrio entre as potências dominantes de então (EUA, Grã-Bretanha e Alemanha), o Brasil se vê restringido ao comércio bilateral com a potência americana, sobretudo a partir de dezembro de 1941, quando o ataque japonês a Pearl Harbor e as declarações de guerra das potências do Eixo aos EUA precipitam igualmente o envolvimento brasileiro no conflito ao lado das nações aliadas. Na segunda conferência interamericana de consulta, realizada no Rio de Janeiro em princípios de 1942, as nações americanas hipotecavam solidariedade ao país agredido. O Brasil faz mais do que isso: concebendo a aliança como uma excelente oportunidade para resolver os problemas da industrialização pesada e do suprimento militar, o governo de Vargas decide, mais adiante, um envolvimento direto no conflito militar, algo não exigido pelos estrategistas aliados.

No terreno econômico a colaboração também passa a ser a regra. Em maio de 1944, Roosevelt estende ao Brasil o convite para participar, junto com 43 outras “nações unidas e associadas”, da conferência que deveria discutir a reconstrução econômica do pós-guerra. O Brasil esteve representado em Bretton-Woods pelo ministro da Fazenda do governo Vargas, Artur de Souza Costa,⁸ que chegou a presidir um dos comitês (o de “organização e administração”) da Comissão I da Conferência (que tratava do próprio FMI). Acompanhavam-no, como delegados, entre outros, Francisco Alves dos Santos Filho, da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil; Valentim Bouças, à época pertencente à Comissão Bilateral de Controle dos Acordos de Washington sobre a dívida brasileira; Eugenio Guadin, membro do Conselho Econômico e Financeiro e do Comitê de Planejamento Econômico da Presidência da República; Octávio Gouveia de Bulhões, da Divisão de Estudos Econômicos e Financeiros do Ministério da Fazenda; e Vitor Bastian, Diretor do Banco da Província do Rio Grande do Sul (de onde vinha Souza Costa antes de ser convidado por Vargas para substituir Oswaldo Aranha na Fazenda). Faziam ainda parte da delegação o jovem diplomata Roberto de Oliveira Campos, então 2º secretário da Embaixada em Washington, e Santiago Fernandes, economista do Banco do Brasil.

Entre outras contribuições aos trabalhos da Conferência, a delegação brasileira propôs, de acordo com o perfil do “Brasil essencialmente agrícola” de então, uma conferência específica para promover a estabilidade nos preços dos produtos de base,⁹ idéia que seria posteriormente retomada na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego em Havana e, de forma sistemática, em diversas outras reuniões econômicas que, nos anos 50 e começo dos 60, levam à constituição da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Os esforços do Brasil e de alguns outros países para viabilizar medidas em favor do desenvolvimento econômico não encontram eco nos debates de então. Os acordos de constituição do FMI, por exemplo, assim como o Acordo Geral de 1947, não fazem nenhuma distinção entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Não se tratava, no entanto, de uma discriminação direta e voluntariamente perversa: o problema simplesmente não se colocava, na ótica dos que convocaram a Conferência de Bretton-Woods. A reorganização econômica e monetária do mundo era um problema a ser resolvido basicamente entre as grandes potências, que se consideravam como as únicas “responsáveis pela ordem internacional”. Em Bretton-Woods atuaram essencialmente os EUA e a Grã-Bretanha, todos os demais participantes eram meros figurantes.

Apesar de seus muitos inconvenientes, em especial para os países em desenvolvimento, o sistema financeiro criado em Bretton-Woods era audaz e criativo, permitindo uma transição relativamente tranqüila para uma economia internacional mais aberta e menos sujeita aos sobressaltos do período anterior. Para os que se apressam em condenar a “saída liberal” – e forçosamente desigual – encontrada pelo sistema capitalista para resolver o problema de

suas “crises periódicas”, cabe advertir que a alternativa disponível para os países em desenvolvimento não seria, exatamente, uma espécie de *Commonwealth* socialista – que nunca chegou a existir, apesar de algumas tentativas de coordenação no âmbito do Conselho para Assistência Econômica Mútua (Comecon) –, mas um regresso provavelmente catastrófico ao sistema protecionista e discriminatório dos anos anteriores à guerra. A redução das barreiras comerciais e o estabelecimento de taxas estáveis de câmbio, baseadas em um dólar firme, eram os pré-requisitos para a recuperação do comércio mundial, do qual os países em desenvolvimento continuariam a participar na qualidade de tradicionais exportadores de produtos primários.

6 – De Bretton-Woods a Havana

A questão do comércio também recebe atenção prioritária no processo de restauração econômica então em curso. Mas, apesar de a Conferência de Bretton-Woods ter reafirmado que o estabelecimento de um sistema multilateral de livre comércio era essencial para a restauração econômica do mundo no pós-guerra, não havia tempo ou condições para se negociar um acordo internacional nessa matéria. As disposições pertinentes a um sistema multilateral de comércio deveriam ser objeto de uma conferência especial a ser convocada em ocasião ulterior, o que de fato acabou ocorrendo em 1947 e 1948, em Havana.

Havia concordância, entre os participantes de Bretton-Woods, de que se deveria privilegiar um enfoque multilateralista na reorganização das correntes de comércio, combatendo as práticas bilateralistas que vinham se multiplicando desde o período anterior à guerra. O multilateralismo tinha a seu favor a lembrança recente, e amarga, da falência do protecionismo generalizado, nascido com a crise de 1929 e que desembocou na guerra. Os maiores promotores da mutação multilateralista eram, evidentemente, os EUA, que praticamente obrigavam os países beneficiários de acordos de *lend-lease* a se comprometerem a participar, com eles, de uma ação coordenada tendente à eliminação de todas as formas de discriminação no comércio internacional e à redução das tarifas e outras barreiras comerciais. Em novembro de 1945, o secretário de Estado norte-americano James Byrnes apresenta quatro propostas (as *four freedoms*), razoavelmente bem acolhidas, para a expansão do comércio mundial e do emprego: liberação das restrições impostas pelos governos; liberação das restrições impostas pelas *ententes* e pelos cartéis privados; liberação da ameaça de desordem nos mercados de produtos de base; e liberação dos temores ligados a crises na produção e no emprego.¹⁰

As propostas encaminhadas pelo Departamento de Estado visando alcançar uma liberalização do comércio mundial e estabelecer uma organização regulatória de acordos comerciais foram examinadas em várias negociações preparatórias realizadas sob a égide das Nações Unidas entre 1945 e 1947 e

que contaram com a participação do Brasil. Na abertura da reunião de Genebra, da qual deveria resultar o texto do Acordo Geral em vigor a partir de 1948, o chefe da delegação brasileira declarava:

“Consideramos que a tarefa de estimular a economia mundial e garantir o pleno emprego está intimamente ligada ao problema do desenvolvimento dos países pouco industrializados. [...] A interdependência econômica das nações está demonstrada pelo fato mesmo de que os problemas da subprodução e do desemprego só poderão ser solucionados pelo aumento do poder aquisitivo dos países de economia jovem.”¹¹

Ou ainda, no que se refere à questão da fixação dos níveis tarifários, objeto específico da reunião de Genebra, declarava o mesmo diplomata em entrevista à imprensa:

“Por ser o Brasil ainda relativamente pouco desenvolvido, não esperamos que nos peçam favores de maneira a prejudicar nosso progresso econômico. Naturalmente, não estamos em situação de fazer em nossas tarifas reduções tão substanciais quanto as nações desenvolvidas porque necessitamos de proteção para que nossas indústrias em formação possam funcionar economicamente”.¹²

Em reuniões sucessivas conduzidas em Genebra, entre março e outubro de 1947, pares de países negociaram produtos individuais dos quais cada um era o principal fornecedor do outro. As concessões assim acordadas deveriam então ser estendidas a todos os demais. Durante essa fase bilateral das negociações, cada participante estava presumivelmente disposto a garantir a seu parceiro concessões cujos benefícios iriam se estender a terceiros países, uma vez que imaginava, ao mesmo tempo, obter os benefícios de concessões inicialmente negociadas pelos demais. Os resultados dos 123 conjuntos de negociações entre 23 países foram incorporados em um único “Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio”, assinado em 30 de outubro de 1947. Embora “provisório”, o GATT tornou-se efetivo, em 1º de janeiro de 1948, entre os EUA e sete outros signatários. O Acordo continha não apenas esquemas de concessões envolvendo produtos individuais, mas, também, numerosas regras de política comercial, grosso modo aquelas que deveriam ser administradas pela futura Organização Internacional do Comércio (OIC).¹³

7 – OIC: A Primeira Organização para o Comércio Mundial

Para tratar dos aspectos substantivos e institucionais do sistema multilateral de comércio, foi convocada uma grande conferência sobre “comércio e emprego”, realizada em Havana, de novembro de 1947 a março de 1948, e da qual resultou um documento intitulado “Carta de Havana Instituído a Organização Internacional do Comércio”, dando assim acabamento ao tripé econômico multilateral concebido e iniciado em Bretton-Woods. A versão final da

Carta da OIC foi assinada, em 24 de março de 1948, por representantes de 53 países, incluindo os EUA. Para obter tal acordo, a Carta da OIC incluía tantas exceções, lacunas e ambigüidades deliberadas que mesmo seus partidários mostravam muito pouco entusiasmo por ela – apenas dois países chegaram a ratificá-la: a Austrália de forma condicional e a Libéria incondicionalmente. O GATT, que deveria ter sido absorvido pela OIC, precisou desempenhar-se sozinho. Como indicou um antigo diretor do GATT,

“[...] o insucesso da Carta de Havana deixa um vazio na organização das relações econômicas do pós-guerra. Um vazio considerável na medida em que a Carta contém disposições sobre o emprego e a atividade econômica, sobre o desenvolvimento econômico e a reconstrução [aqui compreendida no sentido da reconstrução das regiões européias e asiáticas devastadas pela guerra], sobre a política comercial [a única, aliás, implementada provisoriamente pelas partes interessadas, mediante o Acordo Geral], sobre as práticas comerciais restritivas, sobre acordos intergovernamentais sobre produtos de base [aspecto que tocava muito de perto os interesses de países primário-exportadores, como o Brasil], ademais da criação da OIC”.¹⁴

O fato de o GATT não reconhecer, em seu início, os problemas específicos dos países em desenvolvimento explica-se, assim, pelo seu caráter de “capítulo” destacado de um acordo mais amplo.

Pela Carta de Havana, retomando os termos de seu Artigo 1º, pretendia-se “fomentar e auxiliar o desenvolvimento industrial assim como o desenvolvimento econômico geral, em particular no que concerne aos países cujo desenvolvimento industrial ainda é incipiente”. Nela, os Estados participantes reconheciam as “dificuldades especiais” ligadas à produção e comércio de determinados produtos de base, chegando conseqüentemente a propor um “tratamento especial” por meio de acordos governamentais. A Carta continha, efetivamente, diversas disposições especiais aplicáveis aos produtos de base (sistema de estabilização de receitas, subsídios à exportação etc.) e um capítulo dedicado a “acordos governamentais sobre produtos de base”. Esses acordos poderiam compreender a “regularização da produção ou o controle quantitativo de exportações ou importações”, ou a “regularização de preços”, mecanismos que tinham sido inaugurados pelo Brasil, de forma pioneira, quando da implementação dos primeiros esquemas nacionais de sustentação do café no começo do século.

8 – O GATT e as Rodadas de Negociações Tarifárias

O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, negociado e assinado em Genebra em 30 de outubro de 1947, entrou provisoriamente em vigor em 1º de janeiro de 1948, esperando-se que ele fosse incorporado à Carta da OIC tão logo esta fosse ratificada por um número suficiente de países e entrasse em funcionamento. Apesar dos problemas derivados de seu caráter “incompleto”,

o GATT contribuiu bastante para uma intensificação progressiva do comércio internacional, ao operar, desde a primeira rodada de negociações, uma redução concertada das tarifas aplicadas aos bens comercializados: de 40%, em média, para os produtos manufaturados, os níveis tarifários caem para cerca de 25% já em 1950.

Antes da Rodada Uruguai, em princípio a última com esse formato, sete ciclos de negociação foram conduzidos sob a égide do GATT: Genebra (1947-48), Annecy (1949), Torquay (1950-51), Genebra (1956), Dillon (1960-62), Kennedy (1964-67) e Tóquio (1973-79). Durante a primeira etapa, essencialmente bilateral, foram realizadas cerca de 123 negociações, reduzindo-se as tarifas alfandegárias de metade do volume do comércio mundial.

Na “Rodada Genebra”, realizada entre outubro de 1947 e junho de 1948 entre os 23 países fundadores, são intercambiadas 45 mil concessões tarifárias, sobre um valor total de comércio de US\$ 10 bilhões. A segunda Rodada, dita de “Annecy”, ocorreu logo em seguida, entre abril e agosto de 1949, tendo envolvido apenas 13 países e incidido sobre cinco mil concessões tarifárias. A “Rodada Torquay”, entre setembro de 1950 e abril de 1951, envolveu 38 países, com 8.700 concessões tarifárias intercambiadas; os direitos alfandegários foram reduzidos, em média, em 25% de seu nível nominal de 1948.

A partir de um modesto volume no imediato pós-guerra, o comércio internacional cresceu com a reconstrução européia, atingindo, durante a Guerra da Coréia, níveis significativos para alguns produtos considerados estratégicos. Uma quarta Rodada de negociações comerciais, incidindo sempre sobre produtos industrializados, é conduzida em Genebra, de janeiro a maio de 1956, envolvendo dessa vez apenas 26 países, que intercambiam preferências tarifárias sobre um comércio de US\$ 2,5 bilhões. Na segunda metade dos anos 50, o Brasil, tendo procedido a uma ampla reforma tarifária, teve de revisar as condições de seu acesso – na verdade uma nova adesão – ao GATT, mediante uma longa e difícil renegociação das concessões tarifárias com todas as demais partes contratantes. Na ocasião, sendo o Brasil um dos poucos países em desenvolvimento aderentes ao GATT e se ressentindo dos duros efeitos de um contrato entre “iguais” para parceiros desiguais, setores econômicos internos chegaram inclusive a questionar a utilidade, em termos práticos de comércio exterior, de uma adesão estrita do País aos princípios do GATT. Essa contestação implicaria, entretanto, para o Brasil, uma denúncia formal do Acordo e uma saída do sistema de concessões recíprocas do GATT, o que foi julgado excessivo na época.

As rodadas seguintes de negociações no GATT continuam a aprofundar as concessões tarifárias sobre produtos industrializados, com participação sempre crescente de países. Entre setembro de 1960 e julho de 1962 realizou-se a “Rodada Dillon” (do nome do secretário do Comércio dos EUA), com 26 partes contratantes envolvidas em 4.400 concessões tarifárias, por um montante de US\$ 4,9 bilhões (notadamente no comércio de têxteis e algodão).

A Rodada seguinte, que leva o nome de “Kennedy” em homenagem ao presidente assassinado, desenvolveu-se entre maio de 1964 e junho de 1967 com 62 países participantes; ademais da negociação de uma redução de até 50% (35% efetivados) nos direitos alfandegários aplicados a produtos industrializados (em um volume global de comércio de US\$ 40 bilhões), foram concluídos acordos sobre cereais e produtos químicos e sobre um primeiro código antidumping. Os países em desenvolvimento obtêm a inclusão de uma Parte IV (Comércio e Desenvolvimento) no texto do Acordo Geral.

A Rodada seguinte, uma das mais complexas, é chamada de “Tóquio”, tendo ocorrido entre setembro de 1973 e novembro de 1979, com a presença recorde de 99 países, a maioria deles em desenvolvimento e alguns socialistas. Os direitos aduaneiros foram reduzidos a um nível médio de 4,7% para os manufaturados, para um comércio global de US\$ 300 bilhões. O elemento mais importante nessa Rodada foi a introdução de um regime preferencial – concessões sem reciprocidade – em favor das partes contratantes menos desenvolvidas, o que, na terminologia do GATT e da UNCTAD, se convencionou chamar de tratamento diferencial e mais favorável para países em desenvolvimento.

9 – Comércio Desigual: Os Países em Desenvolvimento

O extraordinário dinamismo das exportações mundiais no pós-guerra não se distribuiu de maneira uniforme entre os diferentes grupos de países, o que se explica pela própria composição do comércio internacional, que passa rapidamente da predominância dos produtos de base à dos produtos manufaturados. Assistiu-se, assim, sobretudo a partir de finais dos anos 50, a uma regressão relativa dos países em desenvolvimento no conjunto das trocas mundiais, tanto mais importante que a elasticidade-preço dos produtos manufaturados é, reconhecidamente, duas vezes superior, em média, à das matérias-primas.

Entre 1945 e 1955, porém, a participação dos países em desenvolvimento no comércio internacional representava ainda uma parte significativa das trocas mundiais: em 1950, o Terceiro Mundo realizava cerca de 30% das exportações mundiais e mais de 27% das importações. Excluindo, contudo, o período relativo à Guerra da Coreia – quando a procura por produtos primários e o seu valor aumentam significativamente –, as taxas de crescimento médio das exportações e importações provenientes dos e destinadas aos países do Terceiro Mundo são persistentemente menores que aquelas observadas nos fluxos originários dos países industrializados, o que não deixa de ser uma consequência lógica da composição desfavorável das pautas dos primeiros. Com efeito, o Relatório do GATT de 1954 evidenciou que o comércio entre países desenvolvidos e em desenvolvimento estava crescendo muito menos rapidamente que o comércio entre os primeiros, o que era geralmente atribuído

à baixa elasticidade-preço e renda dos produtos exportados por eles (com exceção da carne, frutas e grãos alimentares).

No final dos anos 60, a participação do conjunto de países em desenvolvimento no comércio mundial já havia diminuído para menos de 20%. Essa tendência declinante persistiria inapelavelmente não fosse pelo fenômeno da formação de cartéis de produtores primários nos anos 60 e seu desenvolvimento na década seguinte. Assim, uma reversão da baixa tendencial ocorreu nos 70, em virtude quase que exclusivamente dos aumentos extraordinários nos preços do petróleo, o que eleva a participação dos países em desenvolvimento a pouco mais de 25% do comércio mundial em princípios dos 80. Este terá sido, contudo, um movimento excepcional e sem consistência, uma vez que já em princípios dos 90 essa participação volta a se situar abaixo dos 20%.

O comércio exterior brasileiro, durante esse período, acompanhou naturalmente essa tendência baixista da participação do Terceiro Mundo nas trocas internacionais: a partir do pós-guerra, e à exceção dos anos correspondentes à Guerra da Coreia, a posição relativa do Brasil experimenta um declínio progressivo, porém constante. Em 1946, as exportações brasileiras detinham quase 3% dos mercados mundiais (2,9%, mais exatamente), para cair a 1,6% dez anos depois e a menos de 1% (0,94%) em meados dos anos 60, quando então elas se estabilizam nesse patamar no decurso das décadas seguintes. A despeito do crescimento exponencial das exportações brasileiras a partir do final dos anos 60, a participação do Brasil no comércio mundial continuou a situar-se na mesma faixa de 1% do total, em virtude do crescimento ainda maior das exportações globais.

Durante todo o pós-guerra, a estabilidade das relações econômico-comerciais entre os países capitalistas foi assegurada pela adesão a uma série de princípios cujos pilares são a cláusula da nação-mais-favorecida, a não-discriminação e a reciprocidade. Os países em desenvolvimento, sem rejeitar formalmente a cláusula da nação-mais-favorecida (NMF), consideravam com razão que suas relações com os países desenvolvidos não poderiam, pela necessidade de industrialização, pressupor o funcionamento dessa regra em toda sua plenitude. Isto se dá pelo fato de que o equilíbrio das concessões e benefícios raramente se faz a seu favor, em virtude da natureza desbalanceada das trocas (manufaturados vs. primários) entre os dois grupos de países. A maior parte das rodadas de negociação comercial conduzidas no imediato pós-guerra visava atender sobretudo aos interesses dos países desenvolvidos, consistindo em uma redução linear dos níveis (geralmente altos) de tarifas aplicados ao comércio de manufaturas. Grande parte desse comércio se fazia entre os próprios países desenvolvidos, já que para os países em desenvolvimento persistia o padrão habitual de exportação de primários e importação de manufaturados.

Para compensar esse desequilíbrio estrutural, desde muito cedo – particularmente a partir dos trabalhos de Raúl Prebisch sobre o intercâmbio desigual, no final dos anos 40 – pensou-se em introduzir o princípio da não-reciprocidade no GATT, o que não foi contudo muito fácil de implementar. Foi preciso aguardar a realização, em 1964, da primeira conferência das Nações Unidas sobre comércio e desenvolvimento para que um tratamento discriminatório “em favor” dos países em desenvolvimento fosse estabelecido como regra válida do comércio internacional e, como tal, pudesse ser reconhecido pelo GATT, ainda que não como um dos princípios de base de seu *corpus jurídico*. A diplomacia econômica brasileira assumiu um papel relevante em todo esse processo.

O texto inserido, sob pressão da UNCTAD, na Parte IV do GATT, em 1964 (e que muitos consideram como “direito derivado”), afirma o seguinte: “As partes contratantes desenvolvidas não esperam reciprocidade pelos compromissos tomados por elas nas negociações comerciais destinadas a reduzir ou eliminar os direitos tarifários e outros obstáculos ao comércio das partes contratantes menos desenvolvidas” (Artigo XXXVI, parágrafo 8). Uma nota reforça o sentido da não-reciprocidade, ao precisar que os países desenvolvidos não esperam concessões que sejam incompatíveis com as necessidades de desenvolvimento dos países em desenvolvimento.

Durante a segunda conferência da UNCTAD, em 1968, é criado o Sistema Generalizado de Preferências (SGP), que, sob a forma de reduções tarifárias unilaterais e não lineares entre as partes contratantes, traduzia na prática essa derrogação do princípio da reciprocidade ao consolidar a introdução do princípio do tratamento diferencial e mais favorável para os países em desenvolvimento. O SGP foi autorizado pelo GATT em 1971 e os países em desenvolvimento esforçam-se para institucionalizá-lo formalmente, o que é buscado durante a Rodada Tóquio de negociações comerciais.

Em um texto conhecido como “Cláusula de Habilitação”, adotado ao final da Rodada Tóquio (1979), o princípio da não-reciprocidade adquire um sentido mais explícito:

“Os países desenvolvidos não esperam que os países em desenvolvimento aportem, no curso das negociações comerciais, contribuições incompatíveis com as necessidades de desenvolvimento, das finanças ou do comércio de cada um dos países. As partes contratantes desenvolvidas não procurarão alcançar, e as partes contratantes menos desenvolvidas não serão obrigadas a acordar, concessões incompatíveis com as necessidades de desenvolvimento, de finanças e de comércio destas últimas” (Cláusula de Habilitação, parágrafo 5).

Durante a Rodada Tóquio, os países em desenvolvimento tentaram instituir em uma base permanente o SGP, tanto do ponto de vista tarifário como no que concerne às barreiras não-tarifárias, tarefa no entanto dificultada pela natureza jurídica do contrato formal que é o GATT. Na prática, aceita-se uma série de derrogações ao princípio da NMF, sem que isso se traduza na letra da

lei, esperando os países desenvolvidos um “retorno gradual” das partes menos desenvolvidas ao sistema jurídico consolidado (*graduação*), isto é, a aplicação da igualdade de direitos e obrigações que está na base do Acordo Geral de 1947.

10 – A Rodada Uruguai: Os Novos Temas e a Agricultura

Desde o final da Rodada Tóquio e, sobretudo, a partir da administração Reagan, de orientação pretendidamente liberal no comércio internacional, os Estados Unidos começam a manifestar sua insatisfação com o funcionamento do sistema multilateral de comércio. Ele teria sido fragilizado, segundo essa visão, por um “excesso de concessões” aos países em desenvolvimento e por lacunas que deixavam fora de seu alcance os setores mais dinâmicos das trocas internacionais: serviços, propriedade intelectual e investimentos. O setor agrícola, com exceção de um certo número de *commodities*, também permanecia largamente ausente da disciplina multilateral do GATT.

A verdade é que um número ainda maior de barreiras não-tarifárias passou a ser erigido em substituição às reduções tarifárias negociadas nas diversas rodadas comerciais do GATT. Uma série de outros mecanismos especiais, que derrogam as cláusulas multilaterais do Acordo Geral, também foi sendo implantada progressivamente, no setor siderúrgico ou na indústria têxtil, como o Acordo Multifibras (MFA), de 1974, baseado no conceito de quotas e divisão de mercados. A aplicação de medidas de salvaguarda ou o uso indiscriminado de políticas “antidumping” e de mecanismos compensatórios tornaram-se mais e mais freqüentes à medida que os países desenvolvidos foram perdendo competitividade nos setores intensivos de mão-de-obra. Começam a ser negociados, à margem do GATT, “acordos voluntários” de redução das exportações, geralmente incidindo sobre produtos de maior valor agregado e responsáveis por um volume significativo do comércio global: manufaturados duráveis, como automóveis ou eletrodomésticos, mas também as novas *commodities* da era eletrônica, os circuitos integrados.

Na conferência ministerial de 1982, os EUA tentam, mas ainda não conseguem, introduzir os chamados “novos temas” na agenda multilateral do GATT, o que só vem a ocorrer quatro anos depois, em 20 de setembro de 1986 em Punta del Este, no lançamento da Rodada Uruguai. A aceitação da inclusão dos serviços constituiu um dos pontos de maior fricção para o lançamento do novo ciclo de negociações, uma vez que países como o Brasil e a Índia temiam um certo desequilíbrio das vantagens e concessões em favor dos países desenvolvidos, já dominantes em setores como telecomunicações, seguros, serviços bancários e financeiros ou transportes.

O comércio mundial alcançava, em 1990, cerca de US\$ 4,3 bilhões, sendo 81% constituído de mercadorias, terreno tradicional do GATT, e 19% de serviços, objeto de um projetado Acordo Geral sobre Serviços (GATS). Apesar de os produtos agrícolas representarem naquele ano tão-somente 10% do

comércio mundial, foi nessa área que a liberalização dos mercados se revelou mais difícil, dada a proliferação de subsídios à produção e à exportação, sobretudo na Europa e nos EUA. Nos demais setores da Rodada Uruguai, igualmente, a barganha foi intensa entre os representantes das duas maiores economias do planeta que, juntamente com o Japão e o Canadá, procuraram equacionar suas diferenças internas sem levar em consideração os interesses dos demais participantes, em especial os países em desenvolvimento, confrontados, no mais das vezes, com a proliferação de barreiras não-tarifárias.

Tratou-se, sem dúvida alguma, da mais ambiciosa das rodadas de negociações, ao congregarem todos os capítulos tradicionais do GATT, inclusive questões de acesso a mercados e de política comercial em um sentido amplo. Estavam também em discussão os *difíceis setores da agricultura e dos têxteis* (onde se buscava a supressão do Acordo Multifibras), além dos novos temas da propriedade intelectual, dos investimentos e dos serviços, este, em uma segunda instância negociadora formalmente independente do GATT, que deveria desembocar em um "GATS".

Do ponto de vista dos procedimentos, foi constituído um Comitê de Negociações Comerciais e diversos foros apropriados para o tratamento das questões vinculadas ao acesso a mercados para mercadorias (inclusive agrícolas), para serviços, propriedade intelectual e investimentos, bem como sobre temas institucionais, em um total de 14 grupos negociadores. Na primeira reunião ministerial de revisão dos trabalhos, realizada em Montreal em dezembro de 1988, constatou-se, ao lado de entendimentos em relação à solução de controvérsias e sobre o funcionamento do sistema GATT, a persistência de sérias divergências em setores como agricultura, têxteis, salvaguardas e propriedade intelectual. As linhas de fricção não passavam todas pela tradicional clivagem Norte-Sul, mas envolviam os próprios parceiros desenvolvidos.

Na área de agricultura, por exemplo, atuaram basicamente os grandes países exportadores: os Estados Unidos, a Comunidade Européia e o Grupo de Cairns, conjunto de países exportadores competitivos entre os quais se situavam o Brasil, o Canadá, a Austrália e a Argentina. Os EUA tinham começado com posições maximalistas, exigindo a eliminação total, em um prazo de dez anos, de todos os subsídios à produção e à exportação, enquanto a Comunidade Européia, principal responsável pelo impasse no setor, tentava defender os fundamentos de sua política protecionista e de concorrência desleal nos mercados mundiais. A ausência de um terreno comum de entendimento nessa área foi responsável, em grande medida, pelo insucesso da reunião ministerial de Bruxelas em dezembro de 1990 (que deveria encerrar a Rodada) e pelo prosseguimento das negociações sobre acesso a mercados durante cerca de três anos mais. Nas áreas de propriedade intelectual e de têxteis, a diferença de posições opunha, sobretudo, os países em desenvolvimento aos desenvolvidos, mas os primeiros, com grande realismo e em atenção ao princípio da globalidade de resultados, ficaram, de modo geral, de

acordo com o projeto de Ata Final elaborado pouco depois pelo diretor geral do GATT.

Este projeto, seguido de entendimentos mantidos no decorrer de 1993 entre os participantes mais ativos, passou a ser examinado no âmbito de um novo esquema negociador, sob a forma de três grupos multilaterais, ocupando-se do acesso a mercados, dos serviços e dos temas institucionais (inclusive solução de controvérsias). Depois de um último esforço, em vista de desacordos persistentes sobre a agricultura e o setor de audiovisual (temas em relação aos quais a França assumiu posições protecionistas), o projeto de Ata Final foi aprovado por consenso em 15 de dezembro de 1993. Estava aberto o caminho para a reunião ministerial de Marrakech, onde foram assinados os diversos blocos de acordos preparados ao longo de sete anos e meio de negociações, perfazendo, com seus anexos de abertura de mercados, cerca de 20 mil páginas de texto.

11 – A Ata Final da Rodada Uruguai e os Acordos Setoriais

O entendimento final da Rodada Uruguai pode ser descrito como compondo-se de dois blocos de textos: um primeiro bloco, tratando de matérias substantivas e institucionais, ao qual aderem necessariamente os países que estiveram envolvidos nas negociações da Rodada; e um segundo, de acordos plurilaterais opcionais, ou seja, que se aplicam apenas às partes contratantes, cobrindo questões setoriais: acordos sobre compras governamentais, aeronaves civis, produtos lácteos e carnes bovinas, estes três últimos reconduzidos da Rodada Tóquio. Um dos resultados mais importantes da Rodada foi, além da reforma do próprio Acordo Geral (que passa agora a ser designado como GATT-1994), a constituição da Organização Mundial do Comércio que, como novo quadro regulador do comércio internacional, deve, em princípio, conduzir ao aperfeiçoamento dos mecanismos multilaterais do GATT e de seus acordos setoriais, notadamente mediante o reforço do sistema de solução de controvérsias, em oposição às medidas unilaterais de pressão ou de retaliação comercial adotadas regularmente pelos Estados Unidos.

No primeiro bloco de acordos, além da vertente institucional e do sistema de solução de controvérsias, figuram milhares de páginas de anexos aos acordos, regulando bens e serviços, segundo esquemas de concessões tarifárias e de aberturas de mercados feitos reciprocamente por todos os países participantes. No conjunto dos acordos sobre bens, o mais importante, sem dúvida, é o que trata da extensão das regras multilaterais de comércio à agricultura, mas deve-se ressaltar, igualmente, o desmantelamento do Acordo Multifibras, em ambos os casos a um ritmo excessivamente lento na opinião de alguns observadores. Figuram ainda nesse conjunto acordos sobre barreiras técnicas, medidas sanitárias, regras de origem e vários outros que serão referidos brevemente.

No caso do acordo sobre serviços, trata-se de trabalho inacabado, uma vez que setores inteiros (transportes aéreos e marítimos, serviços financeiros) permanecem à margem da abertura de mercados. Mas, ele comporta, ainda assim, os três princípios básicos da filosofia gattiana (nação-mais-favorecida, não-discriminação, tratamento nacional, este condicionado à reciprocidade em algumas áreas), que devem passar a ser aplicados de forma cada vez mais ampla, como resultado da incorporação progressiva, pelos países participantes, de novos setores de atividades ao acordo-quadro. Nesse bloco indivisível, figura também o acordo sobre propriedade intelectual, que remete às principais convenções administradas pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual nessa matéria (essencialmente as convenções de Paris, sobre propriedade industrial, e de Berna, sobre direito autoral), mas introduzindo o caráter legal de um contrato submetido aos procedimentos coercitivos do GATT.

Um novo Código de Subsídios repertoria, segundo a filosofia do Tratado de Roma, três tipos de subsídios públicos, segundo o seu grau de adequação aos princípios do comércio multilateral. Em uma primeira categoria figuram os subsídios ilícitos, como as ajudas diretas destinadas a conquistar mercados e a aumentar as exportações: eles são proibidos totalmente, salvo tratamento específico a países em desenvolvimento e países em transição para a economia de mercado (ex-socialistas), e podem levar a medidas de retorsão ou de compensação. Em um segundo grupo estão os subsídios apenas tolerados, que se destinam não a aumentar as exportações, mas a sustentar a produção interna: eles podem ser objeto de investigação e, caso resultem em dano a outras partes contratantes, resultar em compensações diretas ou indiretas. Uma terceira categoria compreende os subsídios autorizados, geralmente identificados com a pesquisa e o desenvolvimento (P&D) ou destinados ao desenvolvimento regional e à preservação do meio ambiente: eles são lícitos e não podem ser objeto de litígio.

Um novo acordo de salvaguardas reforça o Artigo XIX do GATT-1947 e institui uma escala intermediária entre a não-discriminação típica da filosofia gattiana e a seletividade manifesta em diversos acordos de autolimitação que se tinham desenvolvido enormemente no período recente. Ele permitirá, assim, um certo direcionamento nas medidas introduzidas em caso de perturbação de mercados, sem possuir o caráter abertamente discriminatório dos acordos bilaterais de limitação de exportações, os quais devem ser suprimidos – este não é o caso ainda do acordo automobilístico entre a Comunidade (agora União) Européia e o Japão, estendido até o final da década.

12 – A Organização Mundial do Comércio: A Última das Três Irmãs

O resultado politicamente mais relevante da Rodada Uruguai foi, sem dúvida alguma, o estabelecimento da Organização Mundial do Comércio, que passa a administrar o “velho” GATT de 1947 reformado pela Rodada Uruguai,

os diversos acordos e reformas institucionais aprovados nesse ciclo e as listas de acesso a mercados resultantes das negociações comerciais. A OMC fica igualmente encarregada de controlar a aplicação do Acordo Geral sobre Serviços (GATS), do Acordo sobre Propriedade Intelectual (TRIPS) e dos acordos setoriais negociados sob a égide do GATT. Em um certo sentido, trata-se, verdadeiramente, da “terceira” organização de Bretton-Woods, sem alguns dos aspectos manifestamente “intervencionistas” da Carta de Havana.

Com efeito, como situar a atual OMC em relação aos objetivos da antiga OIC? Seria preciso, em primeiro lugar, recolocar no contexto histórico o quadro negociador de 1947. Como indicou Celso Lafer, de uma forma geral,

“[...] durante as negociações para a concretização da [OIC], os Estados Unidos, apoiados pelo Canadá, Grã-Bretanha e outros países industrializados, advogaram, com algumas exceções setoriais, por exemplo agricultura, uma política de livre comércio internacional. Os países subdesenvolvidos, por outro lado, desejavam normas especiais que lhes assegurassem novas possibilidades de promover o desenvolvimento econômico e a industrialização. O compromisso foi obtido na Carta de Havana, onde se conciliou o livre comércio com estas normas, entre as quais se incluíam [...] medidas para concessão de fundos e outras facilidades para o desenvolvimento econômico, provisões sobre investimentos internacionais e acordos de preferências entre países subdesenvolvidos”.¹⁵

Ainda durante as negociações da Carta de Havana, “o Brasil e a Índia pleitearam que restrições quantitativas deveriam ser admitidas não apenas em situações de dificuldades de balanço de pagamentos, mas também deveria existir o direito, na regulamentação das restrições quantitativas, de discriminar produtos quanto à sua essencialidade para o desenvolvimento”.¹⁶ Conseqüentemente, ao lutar pela adoção de um conjunto de regras multilaterais para a regulação do comércio internacional, a delegação brasileira visava, retomando os próprios termos do Artigo 1º da Carta de Havana, introduzir dispositivos suficientemente flexíveis para “fomentar e auxiliar o desenvolvimento industrial assim como o desenvolvimento econômico geral, em particular no que concerne aos países cujo desenvolvimento industrial ainda é incipiente”.¹⁷

Esses objetivos ficaram relativamente ausentes, durante um certo tempo, da prática do GATT, na medida em que a Carta de Havana não pôde entrar em vigor e que o chamado “Acordo Geral”, regulando tão-somente a política comercial das partes contratantes e baseado na reciprocidade estrita de direitos e obrigações, deveria constituir apenas um dos capítulos dessa Carta. Ela continha ainda, por exemplo, um capítulo inteiro sobre práticas comerciais restritivas, das quais os Estados-membros deveriam se eximir, ademais do já referido capítulo dedicado a acordos intergovernamentais sobre produtos de base.

O quadro negociador da Rodada Uruguai foi, evidentemente, bem diverso, já que o princípio relativo ao tratamento preferencial e mais favorável aos países em desenvolvimento estava praticamente cristalizado, se não na letra

da lei, pelo menos na prática do GATT. Todavia, o desenvolvimento e a conclusão da Rodada Uruguai coincidiram, igualmente, com uma das mais radicais transformações políticas e econômicas por que passou o cenário mundial desde a conclusão da Segunda Guerra Mundial, a saber, o término do confronto político-ideológico entre as democracias ocidentais e os regimes socialistas e a eliminação do “novo” modelo de economia centralmente planejada como alternativa ao “velho” capitalismo.

Todos aqueles países que haviam, voluntariamente ou não, se afastado das instituições “capitalistas” de Bretton-Woods e do próprio GATT, voltam ao sistema de mercado, cujos princípios passam também a ser aceitos pela maior parte dos países em desenvolvimento que aspiraram, durante certo tempo, por uma “nova ordem econômica internacional”. A nova ordem passa efetivamente a existir, mas ela não é exatamente nova, sequer é uma ordem: trata-se, melhor dizendo, do velho sistema de desigualdades estruturais e de oportunidades diferenciadas de mercado que caracteriza o mercantilismo ocidental há alguns séculos.

Os documentos da Rodada Uruguai são, assim, bem mais “liberais” em sua formulação, objetivos e conteúdo, ainda que reconhecendo plenamente a realidade do desenvolvimento desigual. As regras de política comercial e os princípios e mecanismos de regulação dos mercados existentes nos textos não violam basicamente a chamada “racionalidade” econômica, mas procuram atender *minimamente as necessidades das partes contratantes menos desenvolvidas*.

O tratamento diferencial preconizado concretiza-se mediante o alongamento dos prazos concedidos aos países em desenvolvimento e àqueles em transição para a economia de mercado para sua incorporação ao regime geral. De certa forma, constituiu-se uma tripla categoria de países: o grupo tradicional dos países em desenvolvimento, entre os quais se inclui o Brasil, um outro, transitório, formado pelos ex-socialistas, e os países menos avançados, isto é, aqueles que dispõem, pelas regras da ONU, de uma renda *per capita* inferior a US\$ 1000. Os dois primeiros grupos de países são obviamente submetidos a uma “graduação” mais rápida em direção às regras e obrigações do GATT “normal”, enquanto as partes contratantes menos avançadas dispõem de menos obrigações e contam com maior número de exceções às regras gerais.

Do ponto de vista institucional, as semelhanças impõem-se sobre as diferenças entre o texto negociado em Havana e o que emerge da Rodada Uruguai. O Capítulo VII da Carta de Havana era inteiramente dedicado à Organização Internacional do Comércio, cujo órgão máximo era constituído de uma conferência de todos os países-membros, e as decisões tomadas por maioria simples pelos membros presentes e votantes. Deveria ser instalado, de forma mais “oligárquica” que o atual sistema, um Conselho Executivo de 18 membros, representativo das grandes regiões geográficas: previa-se, é claro, uma participação mais expressiva dos países de maior importância econômica

no comércio internacional e também a representação apropriada dos diferentes tipos de economia ou diferentes graus de desenvolvimento econômico existentes entre os membros da organização, o que na época serviria para acomodar os poucos países socialistas e em desenvolvimento participantes da Conferência de Havana. O Capítulo VIII da Carta era, por sua vez, dedicado ao mecanismo de solução de controvérsias, mas não se previa nenhum sistema muito elaborado ou constrangedor para as partes envolvidas em litígios.

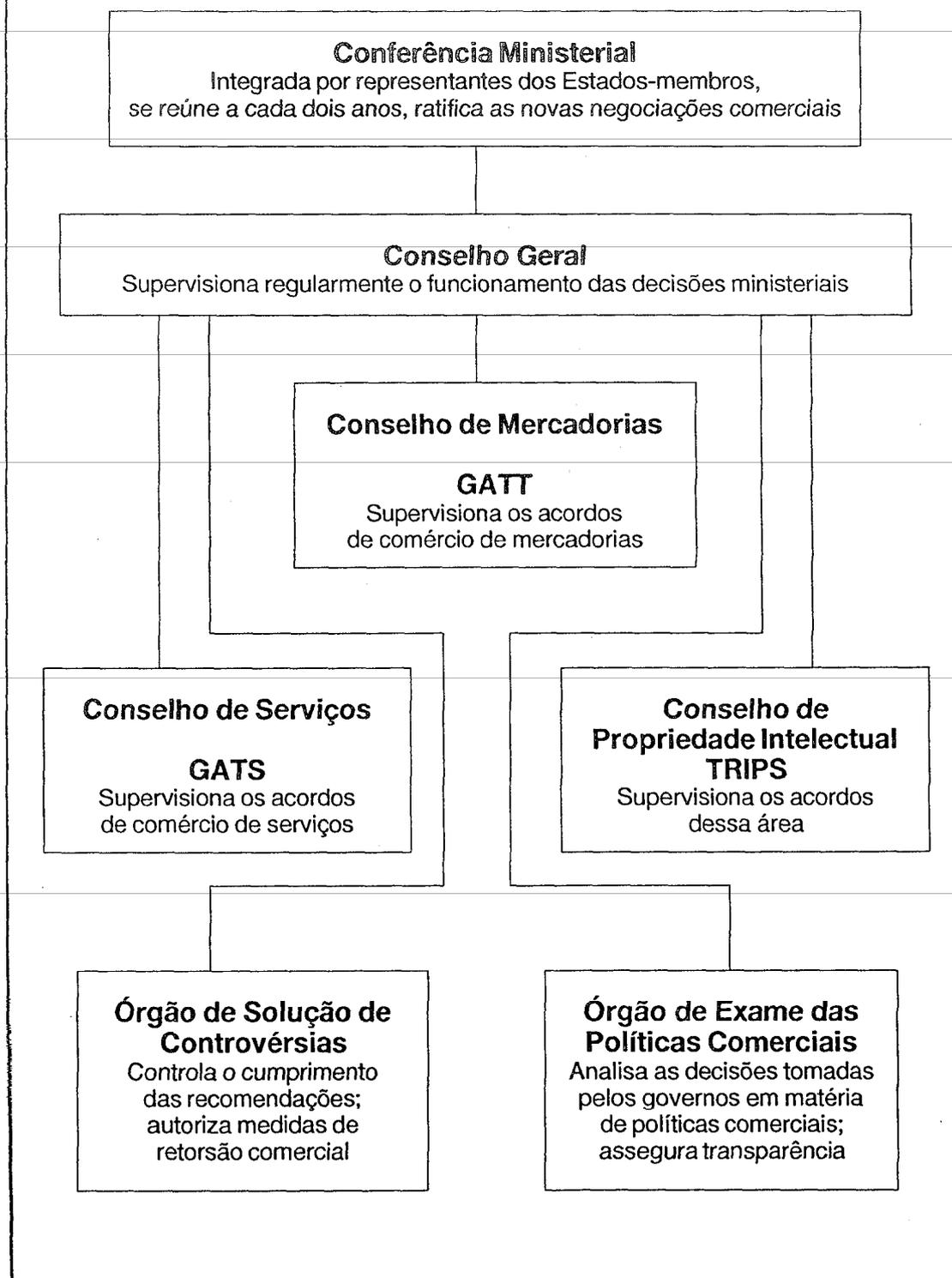
13 – A OMC: Mais Democrática que as Instituições de Bretton-Woods?

A Carta da atual OMC prevê uma estrutura institucional dominada por uma conferência ministerial, habilitada a “tomar decisões sobre todas as questões relativas a qualquer acordo comercial multilateral”, que deve se reunir a cada dois anos, pelo menos. A OMC disporá ainda de um Conselho Geral composto por representantes de todos os países-membros, com mandato para exercer funções decisórias e executivas da Organização no intervalo das reuniões ministeriais, servindo também, com estrutura e estatuto próprios, de órgão de solução de controvérsias e de exame das políticas comerciais dos Estados-membros. A adesão à OMC implica necessariamente, para o país ou território aduaneiro candidato, o estatuto de parte contratante do GATT-1947, que continua, assim, a ser o ponto de passagem obrigatório para o exercício de direitos e obrigações ao abrigo do novo sistema multilateral de comércio.

Está previsto o estabelecimento de Conselhos nas três áreas de atuação da OMC (mercadorias, serviços e propriedade intelectual), atuando cada um sob a direção do Conselho Geral. A conferência ministerial criará diversos outros órgãos especializados, dentre os quais um comitê de comércio e desenvolvimento, outro sobre restrições por motivo de balanço de pagamentos e um voltado para questões financeiras, orçamentárias e administrativas. Outros órgãos previstos nos acordos plurilaterais setoriais podem exercer suas respectivas competências de forma independente, mas o fazem no quadro institucional da OMC, informando o Conselho sobre suas atividades.

A OMC, por meio de seu Secretariado (em princípio o mesmo que vem servindo à administração do GATT-1947), anota os compromissos das partes contratantes dos diversos acordos regidos por ela, administra a implementação das decisões adotadas pelos países-membros e convoca os grupos especiais de solução de controvérsias (*panels*). Ela dispõe ainda de autoridade para aplicar todas as decisões, notadamente aquelas relativas a restrições temporárias vinculadas a desequilíbrios no balanço de pagamentos, obstáculos técnicos ao comércio (normas e regulamentos técnicos e sanitários), medidas relativas a investimentos ligados ao comércio, medidas antidumping, subsídios e medidas compensatórias e salvaguardas (Artigo XIX). Ela também administra

Estrutura da Organização Mundial do Comércio



os acordos setoriais já indicados: aeronaves civis, compras governamentais, carne bovina e produtos lácteos.

O processo decisório, como em qualquer organização internacional, é a questão política central, da qual depende sua eficácia prática e legitimidade institucional. A esse título, o primeiro parágrafo do Artigo IX da OMC é taxativo: “A OMC deverá continuar a prática da tomada de decisão por consenso seguida pelo GATT-1947”. Ou seja, as decisões, como no modelo da OIC de 1948, devem ser tomadas por consenso ou pelo voto dos países-membros, em igualdade de condições, à diferença, portanto, das suas irmãs originais de Bretton-Woods, cujo processo decisório permanece baseado na representação proporcional ao capital constituído (o que dá o direito de veto aos “sócios” mais importantes).

Esse sistema, de inspiração tipicamente “onusiana”, poderia aparentemente resultar em maiorias que seriam automaticamente favoráveis aos países em desenvolvimento, resultando nos impasses conhecidos em outros órgãos da ONU. Na prática, entretanto, torna-se difícil mudar a “jurisprudência” consensual de um sistema – o GATT-1947 – que já deu provas de relativa eficácia administrativa, ou mesmo operar a politização de um foro de caráter contratualista que, salvo assistência técnica e formação de recursos humanos em cooperação com outros órgãos da ONU, não opera transferência de recursos para fins de desenvolvimento econômico.

A conferência ministerial pode autorizar, por maioria de três quartos e em caráter excepcional, a suspensão (*waiver*) das obrigações contraídas por um membro aderente a qualquer acordo administrado pela OMC, em princípio por um período de apenas um ano, sujeito a revisão pela própria conferência. As modificações ou emendas aos acordos multi ou plurilaterais, como ao próprio acordo constitutivo da OMC, só podem ser realizadas por consenso, mediante procedimentos formais na conferência ministerial, e a sua entrada em vigor dependerá da aceitação unânime por todos os membros, no caso de diversos dispositivos julgados estratégicos (como, por exemplo, o próprio Artigo IX da OMC relativo ao processo decisório).

A função mais importante da OMC será, provavelmente, seu poder de arbitragem nos conflitos comerciais entre os países-membros, imprimindo uma eficácia ao sistema do GATT que ele jamais possuiu em toda a sua história. Em princípio, o novo sistema jurídico do comércio internacional será bem mais integrado do que o conjunto de práticas e interpretações difusas até agora prevalecentes (em que pese a razoável jurisprudência já acumulada) e terá uma estrutura mais sólida do que a atual, excluindo teoricamente o recurso a ações unilaterais, pelo menos naquelas áreas cobertas explicitamente por acordos entre partes contratantes.

O sistema de solução de controvérsias será também único para todo o conjunto de acordos (anteriormente, o Artigo XXIII, sobre proteção de conces-

sões e vantagens, e os códigos setoriais possuíam seus próprios mecanismos parciais de encaminhamento de litígios). Em relação ao sistema atual, vários progressos podem ser notados: o procedimento será automático, com prazos rígidos, e não mais poderá ser bloqueado pela parte acusada; as recomendações dos *panels* são também adotadas automaticamente, salvo consenso negativo, da mesma forma que a implementação de medidas apropriadas (de retorsão ou de compensação), inclusive de caráter “cruzado” (isto é, passando de bens a serviços).

Mais importante, o sistema deverá, em princípio, ser exclusivo, ou seja, não admitir ações unilaterais dos Estados-membros. Assim, as sanções previstas na famosa Seção 301 da Lei de Comércio dos Estados Unidos só poderiam ser aplicadas depois de implementadas todas as etapas e procedimentos previstos no sistema da OMC. Permanecem, é verdade, algumas ambigüidades, sobretudo em relação àqueles setores que estão teoricamente cobertos por algum acordo-quadro existente, mas que não foram até agora objeto de uma regulamentação explícita, como é o caso, por exemplo, de audiovisual e de serviços culturais.

14 – O Fim de Bretton-Woods?

A Rodada Uruguai, apesar de sua extensa agenda de trabalho e em que pese resultados ambíguos em alguns setores, deixa um imenso saldo de sucessos e realizações. Em comparação com o precedente ciclo de negociações comerciais, a Rodada Tóquio, ela conseguiu encaminhar soluções para dois dos mais espinhosos problemas do sistema multilateral de comércio: agricultura e salvaguardas.

Com efeito, um número crescente de contenciosos entre as partes contratantes passou a se dar em torno do comércio de produtos agrícolas, enquanto a multiplicação de ações antidumping, de aplicação de direitos protecionistas e a adoção de diversos tipos de medidas protecionistas – acordos ditos “voluntários” de limitação de importações – eram feitas a título de “salvaguardas”. O Brasil, por exemplo, foi vítima de inúmeros processos antidumping, enquanto o Japão teve de se submeter a vários acordos setoriais de autolimitação, sobretudo por parte dos Estados Unidos e da CE, hoje União Européia.

A exemplo dos ciclos anteriores de negociação comercial, a Rodada Uruguai resultou em um substancial rebaixamento das tarifas alfandegárias (apesar de estas já terem um peso relativo pouco importante na estrutura de proteção efetiva no plano internacional). O campo das concessões tarifárias ampliou-se de forma a cobrir cerca de 97% das exportações dos países desenvolvidos. Bem mais importante, essa última Rodada buscou, e conseguiu, em grande medida, estender-se à totalidade do intercâmbio mundial de bens e serviços: agricultura, serviços, têxteis e propriedade intelectual se

submeterão, a curto ou médio prazo, às regras multilaterais do GATT. Estimativas efetuadas pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelo Banco Mundial, sobre os resultados de uma liberalização parcial do intercâmbio global, como a realizada pela Rodada Uruguai, indicam uma expectativa de ganhos de US\$ 130 bilhões como acréscimo à renda dos países da OCDE e de mais de US\$ 80 bilhões para os países em desenvolvimento e ex-socialistas.¹⁸

A América Latina teria muito a ganhar com uma liberalização total do comércio agrícola e com sua própria abertura unilateral aos movimentos de capitais, mas os resultados de uma liberalização apenas parcial nos fluxos de intercâmbio mundial seriam bem menos significativos em termos de renda agregada. Em que pese a presença de alguns “pesos pesados” como o Brasil, a América Latina, finalmente, participa muito pouco do intercâmbio mundial: cerca de 4%, apenas, do comércio de mercadorias.

A evolução positiva do comércio internacional permitida pelo relativo sucesso da Rodada Uruguai produz-se, é verdade, não sem a persistência de algumas zonas de sombra que no jargão gattiano são chamadas de *grey areas*, em especial no setor agrícola. No campo da liberalização agrícola, por exemplo, onde os países do Grupo de Cairns como a Argentina e o Brasil esperavam um maior acesso de suas exportações aos mercados dos países desenvolvidos, bem como um aumento da competitividade em terceiros mercados, os resultados são relativamente mitigados.

A esperada redução dos subsídios à produção e à exportação de produtos agrícolas por parte dos países desenvolvidos, em especial a União Européia, não ocorrerá na proporção desejada pelos países do Grupo de Cairns. A diminuição dos subsídios é bem mais modesta, será escalonada em vários anos e poderá dar margem à prática de *rebalancing*, isto é, mudança na pauta de produtos subsidiados. Em todo caso, a América Latina incorporará a maior parte dos benefícios da liberalização agrícola para os países em desenvolvimento, enquanto os países de menor desenvolvimento relativo importadores de alimentos poderão se ver confrontados com uma fatura agrícola bem mais pesada do que a existente sob o atual regime de subsídios e de “reserva de mercados” (como, por exemplo, os acordos preferenciais entre a UE e a zona ACP — grupo de países da África, do Caribe e do Pacífico).

Na área têxtil, por outro lado, a eliminação das quotas será operada em um espaço de dez anos e poderá igualmente motivar o surgimento de novas modalidades de protecionismo comercial da parte dos países desenvolvidos. O Acordo Multifibras regulamentava até agora cerca de US\$ 136 bilhões de exportações têxteis, o equivalente a 80% das exportações desses produtos, e a eliminação das quotas deverá transformar radicalmente os fluxos comerciais e a localização produtiva das indústrias de tecidos e vestuário. Os principais ganhadores, neste último caso, são os países exportadores (as chamadas “economias dinâmicas”) da Ásia.

Alguns novos contenciosos também podem emergir no curso de futuras negociações comerciais. Na fase final da Rodada Uruguai, por exemplo, foram envidados esforços para a introdução da chamada “cláusula social” no comércio internacional, isto é, a adesão, por todos os países, a um conjunto de direitos trabalhistas mínimos como critério de reciprocidade para a extensão efetiva das regras relativas à “liberalização” comercial.¹⁹

Diversos países desenvolvidos, dentre os quais os Estados Unidos e a França, propunham que o mandato da nova Organização Mundial do Comércio fosse estendido ao exame da “cláusula social”. Recusando qualquer conotação protecionista, os representantes desses países defendiam que os direitos sociais e trabalhistas que deveriam ser implementados por todos os países (porém os visados eram os em desenvolvimento, coincidentemente exportadores dinâmicos) seriam aqueles que, no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), são considerados como normas consagradas de direito trabalhista: liberdade sindical, abolição do trabalho forçado, não-discriminação no emprego e idade mínima para entrada no mercado de trabalho. A reunião de Marrakech não acolheu contudo essa posição de alguns países desenvolvidos e a declaração do presidente da Conferência, refletindo nesse particular as posições dos países em desenvolvimento, traz uma referência vaga à inclusão desse tema no programa de trabalho da OMC. Assim, a OMC deverá ocupar-se, em uma primeira etapa, das vinculações entre comércio e meio ambiente, terreno no qual, igualmente, algumas reações protecionistas poderão se desenvolver ao abrigo de preocupações suposta ou legitimamente ambientalistas.

A Cláusula Social no Comércio Internacional

Em diversas ocasiões das negociações comerciais multilaterais ou no seio de organizações como a OIT, determinados países ou centrais sindicais solicitaram, sem sucesso até aqui, a introdução de “cláusulas sociais” no comércio internacional, isto é, a criação ou introdução de normas e regulamentos vinculando as relações comerciais ou o acesso a mercados ao cumprimento de um certo número de normas sociais e trabalhistas. A própria Carta de Havana fazia menção ao problema, mas em base voluntarista e sem caráter coercitivo. Mais recentemente, países ricos e pobres trocaram acusações nesse terreno, os primeiros acusando os segundos de “dumping social”, estes retrucando com a noção de “protecionismo comercial”.

Por ocasião do lançamento da Rodada Uruguai e sob pressão da central sindical americana AFL-CIO, a delegação dos EUA levantou a questão dos direitos dos trabalhadores nas relações comerciais, mas a idéia foi abandonada em vista de uma vigorosa oposição dos países em desenvolvimento. Na fase final da Rodada, o tema foi novamente suscitado, sobretudo pelos Estados Unidos e França, mas tampouco

se conseguiu avançar muito, dada a sempre acirrada oposição de exportadores dinâmicos do Terceiro Mundo, sobretudo os países asiáticos. Deve-se observar, contudo, que um certo número de países desenvolvidos (como a Grã-Bretanha, a Alemanha ou o Japão) continua a ter dúvidas sobre a utilidade mesma dessa idéia.

A existência, porém, de novas condicionalidades comerciais (ecológicas, por exemplo) ou de concessões reguladas para o acesso a mercados (como o Sistema Geral de Preferências, que pode ser graduado ou diferenciado pelos países ofertantes) introduziu uma nova atualidade no debate em torno da cláusula social.

Geralmente ela se distingue, em suas diversas dimensões, entre um núcleo universal de cláusulas humanitárias (que alguns países são acusados de descumprir, como o trabalho carcerário, por exemplo), um conjunto político de cláusulas “democráticas” (sobre a liberdade de associação e de reunião, em especial) e uma série de cláusulas sociais de caráter econômico, geralmente consagradas em convenções da OIT e relativas a normas de trabalho e de seguridade social.

O que se pretende, em um primeiro momento, é a adesão a um número mínimo de normas trabalhistas e sociais, mediante mecanismos incitativos ou de retorsão, para em seguida passar a fórmulas mais contratualizadas de respeito a essas “cláusulas sociais”, definidas como um padrão internacionalmente “aceitável” de regras para o comércio mundial, independentemente do grau de desenvolvimento dos países, sob risco de sanções aplicadas aos mais “recalcitrantes”. Segundo essas propostas, apoiadas pela maior parte dos sindicatos, a OIT e a nova OMC seriam chamadas a colaborar na implementação ordenada dessas “cláusulas sociais”.

Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, independentemente de ganhos maiores ou menores no terreno comercial, os resultados mais positivos são, sobretudo, aqueles derivados de uma maior participação política nos processos de normatização e de administração das relações comerciais multilaterais. Aqui se situa a grande diferença em relação às Conferências de Bretton-Woods e de Havana, assim como em relação às primeiras rodadas do GATT: nelas atuavam basicamente os países desenvolvidos, em especial os Estados Unidos e os da Europa Ocidental. Como indicou um especialista:

“Durante a era do GATT, as grandes questões negociadoras eram facilmente resolvidas cada vez que os Estados Unidos, a Comunidade Européia e o Japão tinham posições convergentes. Sob o regime da OMC, as regras do jogo incluem uma participação ativa dos países em desenvolvimento, uma vez que a questão básica já não é mais a liberalização comercial entre os países da OCDE, mas o estabelecimento de uma estrutura normativa para o processo de competição global”.²⁰

Com efeito, as negociações da Rodada Uruguai ainda estiveram dominadas em grande parte pelos interesses dos países ricos, os EUA e a UE essencialmente, o que não deixa de refletir a realidade do comércio internacional: 64% das trocas são realizadas por esses dois parceiros, proporção que chega a 90% se se inclui os países dinâmicos da Ásia (Japão e os dragões). Mas, o fortalecimento da estrutura multilateral do comércio internacional, mediante a criação da OMC e seus diversos mecanismos institucionais, contribuiu singularmente para aumentar o grau de previsibilidade dos fluxos globais de intercâmbio, diminuindo na mesma proporção o grau de arbítrio e de ação unilateral por parte dos gigantes do comércio mundial. Deve-se levar em conta, também, os chamados “custos de oportunidade”, ou seja, as perdas incorridas em caso de insucesso dessa última Rodada de negociações.²¹

Quaisquer que sejam os resultados imediatos (e eles são relativamente modestos em termos de crescimento do produto mundial) e futuros da Rodada Uruguai, ela terá servido, pelo menos, para “mundializar” verdadeiramente o GATT, para convertê-lo em uma sigla hoje familiar a milhares de produtores e trabalhadores do mundo inteiro e para suscitar algumas esperanças, talvez indevidas, de uma grande reforma no sistema multilateral de comércio. Como na conjuntura de Bretton-Woods, se a construção de uma nova ordem econômica mundial nem sempre segue o projeto traçado por seus idealizadores, pelo menos se afastou, uma vez mais, o espectro da confrontação e do desespero. O edifício concebido pela primeira vez em Bretton-Woods encontra-se agora formalmente terminado: caberia, talvez, daqui para a frente, iniciar o processo de sua reforma global, incorporando os ensinamentos dessas cinco décadas de relações econômicas internacionais em uma nova e vasta agenda – uma espécie de *global new deal* – dedicada ao desenvolvimento.

(Recebido para publicação em setembro de 1994)

NOTAS

- 1 O autor, entre outras dívidas intelectuais, agradece em especial a leitura atenta e os comentários sempre pertinentes do conselheiro da carreira diplomática Alcides Gastão Rostand Prates, um dos principais negociadores brasileiros na fase final da Rodada Uruguai, que corrigiu, com boa vontade, algumas impropriedades semânticas ou substantivas deste texto. Caberia também mencionar que, apesar de este artigo ter sido elaborado por um acadêmico que é também servidor público, nenhuma das análises aqui efetuadas pode ser identificada com políticas ou posições do Ministério das Relações Exteriores ou do governo brasileiro.
- 2 Os textos mais importantes relativos às relações econômicas internacionais, de 1919 até a atualidade, podem ser encontrados no volume de documentos coordenado por Louis Saborin, *Organismes Économiques Internationaux*, Paris, La Documentation Française, 1994.
- 3 Esta seção retoma alguns dos desenvolvimentos históricos que, so-

- bre a questão, já foram expostos pelo autor em outros trabalhos. Ver Paulo Roberto de Almeida, *O Mercosul no Contexto Regional e Internacional*, São Paulo, Edições Aduaneiras, 1993, esp. 1a. parte e cap. 2, pp. 29-44; ver também, sobre as posições assumidas pela diplomacia econômica brasileira no imediato pós-guerra, o artigo “Os Limites do Alinhamento: Liberalismo Econômico e Interesse Nacional, 1944-1951”, *Estudos Ibero-Americanos*, PUC/RS, vol. XIX, nº 1, julho de 1993, pp. 13-39.
- 4 Gardner Patterson, *Discrimination in International Trade: The Policy Issues, 1945-1965*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1966, pp. 12-3.
 - 5 Ver Robert A. Pollard, *Economic Security and the Origins of the Cold War, 1945-1950*, Nova Iorque, Columbia University Press, 1985. No período anterior à entrada dos EUA na guerra, os norte-americanos já tinham proposto, durante uma conferência de ministros americanos realizada em Havana em 1940, a criação de um “cartel comercial hemisférico”, com o objetivo de fazer dos EUA uma espécie de *clearing house* de todo o comércio do hemisfério ocidental. Mas, devido à oposição de alguns países latino-americanos, o projeto não prosperou. Ver A. Curtis Wilgus e Raul D’Eça, *Latin America History* (5ª ed.), Nova Iorque, Barnes and Noble, 1963, p. 406.
 - 6 Robert A. Pollard, *La Seguridad Económica y los Orígenes de la Guerra Fría, 1945-1950*, México, Ediciones Gernika, 1988, p. 15.
 - 7 Sobre o surgimento do FMI e suas funções estatutárias, ver Margaret G. de Vries, *The IMF in a Changing World, 1945-85*, Washington, D.C., International Monetary Fund, 1986; Leland B. Yeager, *International Monetary Relations: Theory, History, and Policy* (2ª ed.), Nova Iorque, Harper & Row, 1976. Sobre o panorama geral das relações econômicas internacionais e, sobretudo, sobre o relacionamento político entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha no contexto das negociações de Bretton-Woods e de Havana, ver Richard N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective: The Origins and the Prospects of Our International Economic Order*, Nova Iorque, Columbia University Press, 1980.
 - 8 Ver a biografia por Jorge Miguel Mayer e César Benjamin: “COSTA, Artur de Souza”, in Israel Beloch e Alzira Alves de Abreu, coords., *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, 1930-1983*, vol. 2, Rio de Janeiro, Ed. Forense Universitária/FGV/Cpdoc/Finep, 1984, pp. 960-4.
 - 9 Ver a documentação completa da Conferência de Bretton-Woods em Department of State, *United Nations Monetary and Financial Conference*, vol. I, Washington, United States Government Printing Office, 1948, esp. pp. 482-3 para a proposta brasileira.
 - 10 Pierre Mayer, *La Métamorphose: Essai sur le Multilatéralisme et le Bilatéralisme*, Paris, Economica, 1983, pp. 5-6.
 - 11 Declaração do ministro Antonio de Vilhena Ferreira-Braga, Arquivo Histórico Diplomático [Itamaraty], ONU: “Ofícios recebidos”, 1947/1948: Ofício 2, de Genebra, 9/6/1947.

- 12 *Idem*: Ofício 3, 30/6/1947. Para a Conferência de Havana, "Diversos no Exterior": Conferência de Comércio e Emprego (Delegação do Brasil): Ofícios recebidos, de março de 1947 a março de 1948.
- 13 A referência básica para o estudo das disposições do texto do Acordo Geral negociado em Genebra, praticamente a "Bíblia" de todos os estudiosos nessa área, é o livro de John H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, Charlottesville, Va., The Michie Company, 1969. Ver, também, Kenneth Dam, *The GATT*, Chicago, The Chicago University Press, 1970.
- 14 Olivier Long, "La Place du Droit et ses Limites dans le Système Commercial Multilateral du GATT", in *Académie de Droit International, Recueil des Cours 1983, IV*, Haia, Martinus Nijhoff, 1984, p. 17.
- 15 Celso Lafer, "O GATT, a Cláusula de Nação Mais Favorecida e a América Latina", *Revista de Direito Mercantil*, vol. X, nº 3, 1971, pp. 41-56, esp. p. 44. Ver o texto da Carta de Havana em Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, *Carta de Havana, Conferência de Comércio e Emprego das Nações Unidas*, Rio de Janeiro, Departamento Nacional de Indústria e Comércio, 1948.
- 16 Ver Celso Lafer, "O GATT, a Cláusula...", *op. cit.*, p. 43.
- 17 Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, *Carta de Havana...*, *op. cit.*, p. 13.
- 18 Ver o estudo conduzido por Ian Goldin, Odin Knudsen e Dominique van der Mensbrugge, *Trade Liberalisation: Global Economic Implications*, Paris-Washington, OECD-World Bank, 1993. Para uma apreciação global dos resultados da Rodada, sobretudo do ponto de vista do Brasil, ver o artigo de João Bosco M. Machado, "GATT – 1994: Uma Avaliação dos Principais Acordos e dos Impactos sobre a Política Comercial Brasileira", *RBCE Comércio Exterior, Funcex/RJ*, nº 40, julho/agosto/setembro de 1994, pp. 42-50.
- 19 Vide meu artigo "A Cláusula Social no Comércio Internacional", *RBCE Comércio Exterior, Funcex/RJ*, nº 40, julho/agosto/setembro de 1994, pp. 52-60.
- 20 Cf. José Tavares de Araujo Jr., *The Political Economy of Protection after the Uruguay Round*, Washington, *Inter-American Development Bank*, julho de 1994, p. 1, mimeo.
- 21 Já concluído este artigo, o autor tomou conhecimento, em recente coletânea de textos sobre a política externa brasileira, da contribuição oferecida pelo professor Marcelo de Paiva Abreu, da PUC-Rio, a qual, tendo em vista seu caráter de avaliação global da participação brasileira na Rodada Uruguai, representa uma excelente contrapartida estrutural, de caráter histórico-econômico, ao presente trabalho, organizado linearmente e de natureza essencialmente histórica e política. Ver, assim, Marcelo de Paiva Abreu, "O Brasil na Rodada Uruguai do GATT: 1982-1993", in Gelson Fonseca Júnior e Sérgio Henrique Nabuco de Castro, orgs. *Temas de Política Externa II*, vol. I, Brasília/São Paulo, IPRI/Paz e Terra, 1994, pp. 325-52.

Resumo

O Fim de Bretton-Woods? A Longa Marcha da Organização Mundial do Comércio

O artigo expõe a evolução histórica e analisa, em perspectiva comparada, a estrutura jurídico-política do sistema multilateral de comércio, desde a reorganização da ordem econômica mundial, em Bretton-Woods, e da conferência sobre comércio e emprego de Havana, de 1947-48, até a conclusão da Rodada Uruguai do GATT, que resultou na criação da Organização Mundial do Comércio. Atenção especial é dada à participação do Brasil nesses processos, como um dos principais atores do grupo de países em desenvolvimento. Os grandes princípios multilateralistas estabelecidos no pós-guerra para regular as relações comerciais internacionais, que pas-

saram a ser administradas "provisoriamente" pelo Acordo Geral de 1947, não tinham, até agora, recebido a cobertura de uma organização que deveria finalizar o tripé institucional concebido em Bretton-Woods, alinhando-se ao FMI e ao BIRD. A OMC passa, em princípio, a ter um importante papel político e institucional em termos de uma mudança nos processos decisórios e nos mecanismos de funcionamento das relações econômicas internacionais, já que ela é formalmente mais democrática e igualitária que suas "irmãs" mais velhas de Bretton-Woods, baseadas em um sistema proporcional de decisão fortemente dominado pelos países mais ricos.

Abstract

The End of Bretton-Woods? The Long March towards the World Trade Organization

This paper presents the historical evolution and analyzes, in comparative perspective, the legal-political structure of the multilateral trade system, from the reorganization of the world economic order, in Bretton-Woods, and the 1947-48 Havana conference on trade and employment, till the conclusion of the Uruguay Round of GATT, resulting in the creation of the World Trade Organization. Special attention is given to Brazil's participation in all these processes, as one of the leading actors of the group of developing countries. The main multilateralist principles adopted after the war to regulate world trade, and "provisionally"

administered by the General Agreement of 1947, were not given, till now, the framework of an organization which would complete the tripartite institutional system conceived in Bretton-Woods, ranging itself with the IMF and the IBRD. The WTO is credited with a new and important political and institutional role, in terms of an improved structure of the decision-making process and of the functioning mechanisms of the world economic relations, because it is in principle formally more democratic and egalitarian than its old "sisters" of Bretton-Woods, which work under a proportional decision-making process highly dominated by the rich countries.