

Comércio internacional e desenvolvimento

Do Gatt à OMC: discurso e prática



EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Kjeld Jakobsen

BRASIL URGENTE

A **RELAÇÃO** entre comércio internacional e desenvolvimento sempre foi uma questão controversa, que coloca em choque visões e interesses divergentes. Este livro mostra como vêm se desenvolvendo as relações comerciais internacionais desde do final do século XIX, e como têm sido diferentes o discurso e as práticas dos países mais poderosos em relação ao “livre-comércio”. O autor discute o que isto representa para países em desenvolvimento como o Brasil e para o movimento social. E, em particular, questiona o papel que a Organização Mundial do Comércio (OMC) pretende desempenhar no novo quadro internacional em que predomina o neoliberalismo, e apresenta alternativas no sentido de tornar o comércio e as relações internacionais mais justas.

KJELD JAKOBSEN, ex-secretário de Relações Internacionais do município de São Paulo, presidente do Instituto de Desenvolvimento de Cooperação e Relações Internacionais (Idecri) e do Instituto Observatório Social. Foi secretário de Relações Internacionais da Central Única dos Trabalhadores do Brasil de 1994 a 2003.



Kjeld Jakobsen

Comércio internacional e desenvolvimento

Do GATT à OMC — discurso e prática



EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO
Instituída pelo Diretório Nacional
do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

DIRETORIA

Hamilton Pereira (presidente) – Ricardo de Azevedo (vice-presidente)
Selma Rocha (diretora) – Flávio Jorge Rodrigues da Silva (diretor)

EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

COORDENAÇÃO EDITORIAL
Flamarion Maués

EDITORA ASSISTENTE
Candice Quinelato Baptista

ASSISTENTE EDITORIAL
Viviane Akemi Uemura

PREPARAÇÃO
Valter Pomar

REVISÃO
Marcos Marcionilo

CAPA, ILUSTRAÇÕES E PROJETO GRÁFICO
Gilberto Maringoni

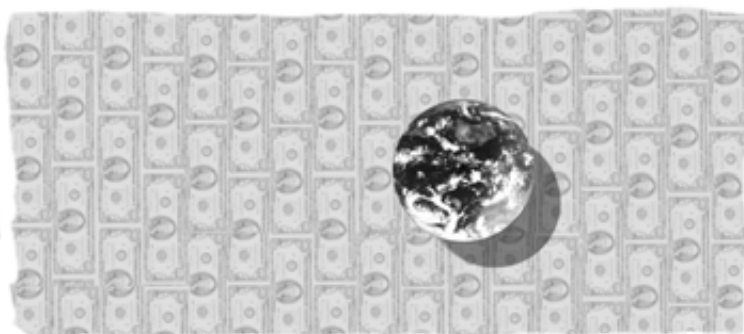
EDITORIAÇÃO ELETRÔNICA
Augusto Gomes

1ª edição: janeiro de 2005
Todos os direitos reservados à
Editora Fundação Perseu Abramo
Rua Francisco Cruz, 224 – CEP 04117-091 – São Paulo – SP – Brasil
Telefone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5571-0910
Na Internet: <http://www.fpabramo.org.br>
Correio eletrônico: editoravendas@fpabramo.org.br
Copyright © 2005 by Kjeld Jakobsen
ISBN 85-7643-015-0

Sumário

<u>Introdução</u>	5
<u>1. Origem do livre-comércio e do protecionismo</u>	12
O liberalismo econômico e o comércio	13
Liberalismo, mas não para todos	17
O nacionalismo econômico e a proteção à indústria infante	21
A reação à crise de 1929 e o comércio no período entreguerras	26
<u>2. O GATT, de Genebra a Tóquio</u>	30
A criação do GATT	31
<i>A cláusula da nação mais favorecida</i>	34
<i>Zonas de livre-comércio</i>	35
<i>O Comecon</i>	36
<i>A arbitragem das disputas comerciais</i>	38
As exceções necessárias e a criação da UNCTAD	40
<i>A União Europeia</i>	42
O GATT e a crise dos anos 1970	47
<u>3. A Rodada Uruguai do GATT</u>	50
As principais decisões da Rodada Uruguai	56
O acordo sobre agricultura	58
Avaliação do acordo	62
<i>A cláusula social</i>	64
Acordos de livre-comércio regionais e bilaterais	67

<u>4. A Organização Mundial do Comércio (OMC)</u>	70
As Conferências de Cingapura e Genebra	73
A Conferência de Seattle	76
A Conferência de Doha	77
A Conferência de Cancún	82
Resultado das negociações na OMC	86
<u>5. A participação da sociedade organizada</u>	89
Constitui-se a oposição aos acordos	90
A Batalha de Seattle	98
Uma crítica ao método	101
<u>6. Comércio internacional e desenvolvimento</u>	105
<u>Bibliografia</u>	110



Introdução

Desde os tempos remotos relatados na passagem bíblica em que Caim cedeu seu direito de primogenitura ao irmão Abel em troca de um prato de lentilhas até as compras que hoje fazemos pela internet houve transformações extraordinárias no conteúdo dos bens comerciáveis e principalmente na forma de se comercializar, em particular entre um país e outro. Embora desde o escambo¹ da Antiguidade até o comércio eletrônico de hoje estejamos falando da troca de um bem por outro e da troca de bens por paga-

1. Escambo é a troca de bens e serviços sem o uso de dinheiro. É o estágio mais primitivo nas relações de troca, geralmente praticado em sociedades de economia natural ou comunidades pobres, que trocam bens por outros bens, por exemplo: sacos de cereais por animais, animais por outros animais, alimentos por alimentos etc.

mentos de qualquer natureza, o entendimento sobre a forma como os países deveriam proceder em relação ao comércio alterou-se muito.

O comércio é um aspecto importante das relações internacionais. Muitas rotas de comércio da Antiguidade ajudaram a definir a geopolítica do mundo atual, bem como influenciaram a ascensão e a queda de impérios. Muitos conflitos entre nações deram-se em função de disputas comerciais. Mesmo hoje dá-se mais atenção aos aspectos comerciais das relações internacionais do que propriamente às relações políticas entre os países.

Durante a história contemporânea houve abordagens muito diferentes sobre o comércio internacional. A primeira foi o mercantilismo. Depois, com a produção de manufaturados em larga escala, desenvolveram-se o “livre-comércio” e sua antítese, o “protecionismo”. Surgem daí duas visões sobre o vínculo entre comércio e desenvolvimento econômico: o liberalismo e o nacionalismo. Ao longo dos últimos 60 anos, estas visões, em diferentes momentos, se opõem, e em outros, se complementam, durante as tentativas de regulamentar e ao mesmo tempo liberalizar ao máximo o comércio e os investimentos.

Há uma relação importante entre comércio e desenvolvimento, uma vez que os países vendem seus produtos para obter os recursos para comprar aquilo de que necessitam, inclusive para fomentar seu desenvolvimento, como máquinas, tecnologia etc. No entanto, particularmente a partir do final da década de 1970, a mídia e as instituições capitalistas em geral vêm tratando a relação entre liberalização do comércio e desenvolvimento econômico com uma abordagem neoliberal e como a panacéia para solucionar a queda no crescimento médio do PIB (Produto Interno Bruto) mundial. Esta é uma questão controversa, por várias razões que tentaremos discutir ao longo deste livro, considerando os fatores que qualificam o comércio externo, como a distribuição funcional da economia de um país, o papel desempenhado pelo Estado, o valor agregado aos produtos exportados, o papel das empresas transnacionais no sistema de comércio atual e, principalmente, a diferença entre o discurso e a prática.

A percepção de muitos que acompanham a matéria, bem como a evolução dos acordos de livre-comércio negociados após a Segunda Guerra Mundial, é de que na prática se repete, embora com roupagem moderna, o colonialismo do período de expansão comercial das grandes potências nos séculos XVIII e XIX. As colônias deixaram de existir como tais, mas a exploração dos países independentes prossegue por meio de mecanismos mais sutis, e as nações que anteriormente se beneficiavam, primordialmente Inglaterra, França e Alemanha, hoje seriam os membros da Tríade Estados Unidos, União Européia e Japão.

A intenção deste livro é refrescar um pouco nossa memória histórica como base para a discussão, recuperar fatos e, no caso das políticas comerciais internacionais implementadas após a Segunda Guerra Mundial, tentar atribuir o devido peso a cada aspecto delas. Isto desde a fracassada tentativa de criar a Organização Internacional de Comércio (OIC), passando pelo Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT) e outras iniciativas, até a constituição da atual Organização Mundial do Comércio (OMC) e discutir o que isso tudo representa, principalmente para países em desenvolvimento como o Brasil.

A intenção é cumprir esse objetivo sem cansar o leitor demasiadamente com tecnicismos ou conceitos, mas sem deixar de lado as informações pertinentes e, também, jogar um pouco mais de luz sobre os principais aspectos do comércio internacional, inclusive as práticas menos éticas. Para tanto, além desta introdução, o livro está dividido em seis capítulos.

O primeiro capítulo discute o conceito de livre-comércio introduzido a partir do século XVIII, muito semelhante ao que vigora agora sob o neoliberalismo, embora a definição sobre o que são vantagens comparativas e barreiras comerciais tenha se tornado muito mais sofisticada na atualidade, como veremos adiante.

Embora muitos governantes naquela época se reivindicassem liberais, adotavam práticas mercantilistas, protegendo os bens que ainda não estavam em condições de competir com a importação de seus equivalentes. Como fazia, por exemplo, a Inglaterra, que já se apresentava como a potência hegemônica no mundo. Desde o sé-

culo XVI, ela já adotava medidas para desenvolver e proteger sua indústria de roupas de lã. As medidas adotadas foram: elevação da tarifa externa² sobre a importação de produtos de lã, importação de mão-de-obra qualificada para organizar a produção inglesa e proibição da exportação da produção local da lã como matéria-prima ou roupas semi-acabadas. Esses mecanismos rapidamente quebraram os concorrentes dos Países Baixos (CHANG, 2002).

Perceberemos, ao longo da história, que o livre-comércio nunca foi integralmente implementado, nem sequer pelos seus defensores. Mesmo a Inglaterra só liberalizou significativamente suas tarifas externas na segunda metade do século XIX, quando sua economia estava consolidada. Na verdade, o período de maior liberalização do comércio naquele século durou de 1860 a 1872 (BAIROCH, 1993). Portanto, apenas 12 anos! Por sua vez, economistas liberais e influentes dos Estados Unidos e da Alemanha pregavam abertamente a necessidade da proteção à indústria infante, até que esta estivesse sólida e em condições para competir no mercado mundial com seus equivalentes mais estruturados e competitivos.

Freqüentemente se apelava, também, para o protecionismo como forma de lidar com as crises econômicas e a recessão, pois diante da escassez de divisas e do aumento do desemprego estimulava-se a substituição de importações e a produção doméstica por intermédio da elevação de tarifas externas. Desde sua independência, os Estados Unidos aplicaram esse mecanismo diversas vezes, notadamente para enfrentar os efeitos da crise de 1929, a mais grave de todas e, na verdade, mais que uma recessão: uma depressão econômica.

Apesar do discurso em defesa do livre-comércio, que em tese harmonizaria o mercado mundial, pois todos competiriam dentro das mesmas regras, as maiores potências se sobressairiam a partir do comércio dos bens que tinham maior capacidade para produzir e dos produtos nos quais detinham mais vantagens com-

2. Tarifa externa é um imposto cobrado nas fronteiras sobre produtos importados. Seu percentual condiciona os preços com os quais os produtos chegarão ao mercado consumidor e, conseqüentemente, se venderão muito ou pouco.

parativas. Na prática o que ocorreu até o início do século XX foi uma disputa extremamente acirrada por conquista de mercados e aplicação de uma mescla de mercantilismo e nacionalismo econômico com livre-comércio e liberalismo. Nessa disputa valia tudo: medidas protecionistas, ações bélicas, disputar colônias, ignorar patentes, entre outras ações, até que a própria disputa provocou a Primeira Guerra Mundial.

O período entreguerras foi consumido na recuperação dos prejuízos causados pela Primeira Guerra Mundial e, em seguida, dos danos provocados pela forte retração do comércio mundial decorrente da crise de 1929. Quando a Segunda Guerra Mundial terminou, as potências capitalistas vencedoras estavam convencidas de que seria necessário estabelecer uma série de instituições em nível mundial para criar regras e monitorá-las no que tangia ao sistema monetário, investimentos e comércio mundial. Daí nasceram as instituições de Bretton Woods³ e o GATT.

O segundo capítulo trata das rodadas de negociações comerciais entre a fundação do GATT e a Rodada de Tóquio⁴ e de como os principais procedimentos foram se definindo, bem como destaca o fato de que os países do Terceiro Mundo não se sentiam devidamente contemplados por essas negociações e muitos deles sequer estavam tecnicamente preparados para participar das rodadas. Esses países conseguiram, por intermédio de pressão política, constituir outros espaços de negociação junto à Organização das Nações Unidas (ONU), assim como regras que levassem em conta seu estágio de desenvolvimento. É o período de ouro do capitalismo, mas também da ascensão das idéias “cepalinas”⁵, do desenvolvimentismo e do Movimento dos Países Não-Alinhados.

3. As instituições de Bretton Woods são o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD), que entraram em vigor em 1947 (ver p. 31).

4. Rodada é o processo negociador no GATT, que pode demorar até alguns anos para ser concluído. As rodadas assumem o nome do local onde ocorreu a reunião inicial (ver p. 37).

5. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) foi criada em 1948, como um organismo regional da ONU para desenvolver

O terceiro capítulo relata a conclusão dessa fase do comércio mundial, com a realização da Rodada Uruguai do GATT, que complementa a Rodada Tóquio em termos de reação à ascensão do nacionalismo econômico dos anos 1970. Já vivíamos sob a égide do neoliberalismo, e essa rodada foi a mais longa de todas, provocando novas reduções tarifárias, limitando as exceções previstas originalmente no GATT e definindo encaminhamentos para a negociação de uma série de novos temas considerados “comerciáveis”, como serviços, investimentos e propriedade intelectual, além de aprovar a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC).

No entanto, a OMC só logrou realizar uma conferência ministerial com algum nível de decisão: a primeira, realizada em Cingapura em 1996, na qual se ampliou a agenda de novos temas. Para surpresa de muitos, a Conferência de Seattle, que pretendia iniciar as negociações da “Rodada do Milênio”, terminou sem qualquer resolução, a não ser devolver ao diretor-geral da OMC a tarefa de iniciar consultas para definir o procedimento adequado para retomar as conversações. Dois anos depois, a Conferência de Doha conseguiu salvar minimamente as aparências, mas na conferência seguinte, em Cancún, houve novo impasse. A trajetória da OMC é o tema do quarto capítulo.

O movimento social tem se apresentado ao debate sobre o comércio mundial, principalmente a partir da Conferência da OMC em Cingapura. Particularmente o movimento sindical tem sido muito ativo, fazendo *lobby* a favor da vinculação entre comércio e direitos trabalhistas, tentando utilizar o poder de sanção da OMC contra os países que violam sistematicamente os direitos básicos dos trabalhadores, consagrados numa série de convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A conferência de Seattle também inaugurou a primeira grande manifestação popular contra a OMC e o livre-comércio. É disto que trata o quinto capítulo.

estudos em apoio ao desenvolvimento dos países do continente. Sua sede é em Santiago do Chile. Muitos economistas brasileiros, como Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, José Serra, entre outros, estiveram ligados a ela.

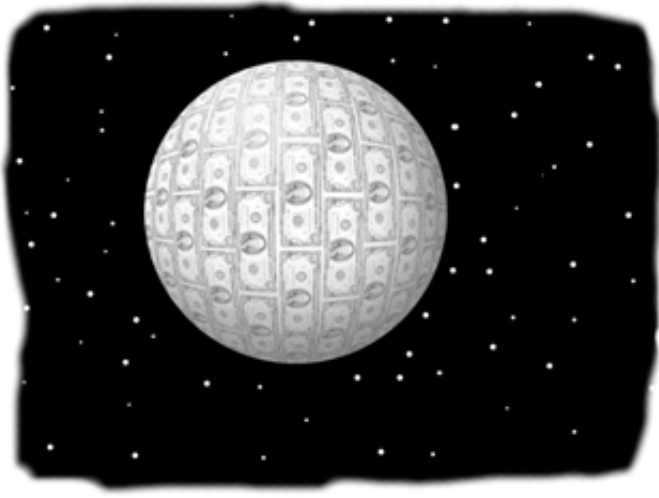
O sexto capítulo procura desenvolver algumas perspectivas para os rumos do comércio mundial, considerando as dificuldades em relação ao fortalecimento dos acordos de livre-comércio. Além dos problemas na OMC, poderíamos mencionar também os impasses nas negociações da Comunidade Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC) e o novo formato da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), muito menos liberal em comparação com a pretensão inicial dos Estados Unidos. O reconhecido fracasso do Consenso de Washington⁶ em promover o desenvolvimento econômico, o questionamento do pensamento único e seus desdobramentos nas políticas das instituições como a OMC devem-se muito às novas posições dos países mais pobres, às articulações de grupos de países que estes vêm promovendo e à atuação do movimento social.

Sem dúvida, voltou a ser atual o tema do desenvolvimento dos países em estágio mais atrasado e daqueles que mais sofreram com os ajustes estruturais. Constata-se que os países que hoje são industrializados tiveram a possibilidade de amadurecer seu desenvolvimento econômico, por intermédio da interferência do Estado e de medidas protecionistas, antes de liberalizar as suas economias. Portanto, é justo indagar o que se pretende fazer com os países que ainda hoje não alcançaram o mesmo patamar.

O desafio é formular propostas adequadas para o desenvolvimento dos que estão mais atrasados diante da conjuntura econômica atual e que, certamente, não são as mesmas que possibilitaram a implementação do desenvolvimentismo⁷ de quase 50 anos atrás. Uma outra discussão, igualmente complexa, refere-se ao papel das empresas transnacionais e a regulamentação supranacional para limitar seu poder.

6. O Consenso de Washington é um conjunto de medidas econômicas neoliberais, como privatizações, reformas fiscais e cambiais, redução tarifária etc., apoiadas pelo FMI, pelo Banco Mundial, pelo Tesouro dos Estados Unidos e por governos latino-americanos, no início da década de 1980, para reduzir os altos índices de inflação da América Latina.

7. Desenvolvimentismo é uma política econômica implementada pelo Estado na tentativa de eliminar a dependência do exterior, como, por exemplo, a política de substituição de importações na América Latina.



1. Origem do livre-comércio e do protecionismo

O professor sul-coreano Ha-Joon Chang, em seu excelente livro *Kicking Away the Ladder*, publicado em 2002, analisa a estratégia de desenvolvimento dos países industrializados a partir de uma perspectiva histórica e demonstra que eles adotaram uma série de medidas para proteger suas economias, até que estas se consolidassem e estivessem aptas para enfrentar a concorrência com outros países. No entanto, conclui que os mesmos países que se industrializaram dessa forma hoje impedem, unilateralmente ou por intermédio das instituições multilaterais, que os países emergentes apliquem as mesmas medidas para também proteger suas economias até que elas estejam devidamente consolidadas e preparadas para a competição no comércio internacional. Ou seja, ao chegar ao topo, os países desenvolvidos “chutam” a escada que usaram, impedindo aqueles que chegaram mais tarde de subir.

De fato esse é um grande embate nas negociações e instituições que se propõem a definir as regras de liberalização comercial atual: se os países menos desenvolvidos podem beneficiar-se delas, pois nenhuma regra é aprovada se os países mais poderosos não estiverem de acordo, o que implica afirmar que são eles, na verdade, que as definem. E as definem ou acatam em primeiro lugar de acordo com seus interesses. Por isso, assistimos ainda hoje a discussões até contraditórias, em que a defesa da máxima liberalização em áreas como as tarifas industriais se mistura com posturas protecionistas, por exemplo, quando se tenta eliminar tarifas e subsídios à agricultura, praticados pela União Européia e pelos Estados Unidos, ou quando os países desenvolvidos adotam medidas protecionistas unilateralmente e em desacordo com os tratados internacionais.

O liberalismo econômico e o comércio

O mercantilismo era a expressão do modelo de comércio internacional desenvolvido entre os séculos XVI e XVIII, quando dinheiro e terra eram considerados os fatores de produção. Embora não possuísse um marco teórico mundial, era a política comercial adotada em moldes muito semelhantes pelas monarquias absolutistas da época. Suas características principais eram a busca de ouro, prata e superávit comercial para acumular dinheiro.

Aliado ao desenvolvimento de novos equipamentos e técnicas de navegação, o mercantilismo foi um fator de importante estímulo às grandes navegações e à descoberta de novas terras, pois buscavam-se produtos que pudessem ser comprados a preços baixos e vendidos com muito lucro, como as especiarias do Oriente, e procuravam-se também novas colônias, de preferência ricas em pedras e metais preciosos.

O dinheiro acumulado podia ser aplicado a juros e também serviria para os comerciantes pagarem impostos aos monarcas, para proteger suas rotas comerciais, conquistar novas colônias para explorar e comprar direitos de monopólio comercial. Parte dessas reservas destinaram-se ao financiamento das primeiras indústrias

em certos países mas, ironicamente, não em Portugal e na Espanha, que estavam entre os atores mais importantes das grandes navegações e do início do mercantilismo.

Para assegurar o superávit comercial, era necessário implementar uma série de medidas de Estado como, por exemplo, o protecionismo alfandegário, que restringia as importações ao impor pesadas taxas alfandegárias sobre produtos estrangeiros ou simplesmente proibindo sua importação. Thomas Mun afirmava sobre a política protecionista:

“Os impostos aduaneiros de exportação podem ser nocivos porque encarecem as exportações britânicas [...] Por outro lado, os impostos aduaneiros de importação devem ser suficientemente altos para desencorajar o consumo de bens estrangeiros na Inglaterra”.

Mun foi um dos principais pensadores do mercantilismo inglês e defendia o desenvolvimento da marinha inglesa para reduzir os custos do comércio internacional para a Inglaterra, a expansão colonial para ampliar os mercados e a concessão de privilégios e monopólios à indústria e ao comércio nacionais (DIAS, 2002).

O liberalismo e o livre-comércio, por sua vez, são as expressões econômicas das Revoluções Burguesas a partir dos séculos XVII e substituem o mercantilismo ligado às políticas do *Ancien Régime*. Sua teoria pregava que o fim dos entraves, como tarifas elevadas e “portos fechados”¹, faria que o comércio crescesse em todo o mundo, beneficiando a economia de todos os países que participassem. O benefício traduzir-se-ia em crescimento econômico e bem-estar, que promoveriam a paz entre as nações. Veremos mais adiante que, apesar dessa contraposição teórica ao mercantilismo, a maioria dos países que abraçaram o liberalismo mantiveram as práticas protecionistas do modelo anterior, pelo menos por algum período, e na prática não foi permitido a todos os paí-

1. A política de portos fechados significava impedir a importação dos produtos de determinados países, principalmente inimigos ou concorrentes, ao proibir o acesso de seus navios aos portos nacionais.

ses participarem livremente do comércio mundial – muito menos em condições iguais.

O debate sobre o livre-comércio começou a ganhar corpo teórico quando Adam Smith, o pai do liberalismo econômico, em sua famosa obra *A riqueza das nações*, de 1776, desenvolveu a tese da vantagem absoluta ao defender que o crescimento econômico era uma função da divisão internacional do trabalho, que por sua vez dependia da escala do mercado, interno e externo. Quanto maior a escala, maior seria a possibilidade do crescimento, que por sua vez traria riqueza e poder para as nações que assim agissem. A escala estava ligada à produção dos bens em que cada país tinha maior especialização e, portanto, maior produtividade. Segundo Adam Smith, o livre-comércio era fundamental para manter esse princípio. Assim, os países mercantilistas que levantassem barreiras contra o intercâmbio de bens e a ampliação de mercados estariam na verdade impedindo seu próprio crescimento econômico e agindo contra seus interesses.

Vários anos depois, um discípulo de Adam Smith, chamado David Ricardo, aprofundou a reflexão sobre essa divisão internacional do trabalho, analisando a especialização defendida por Smith como “vantagens comparativas” nos termos de troca de uma nação em relação à outra. Textualmente:

“Sob um regime de comércio perfeitamente livre, cada país dedica naturalmente seu capital e trabalho às atividades mais vantajosas para ambos. Essa busca da vantagem individual articula-se admiravelmente com o bem universal do conjunto. Ao estimular a indústria, recompensar o engenho e empregar de modo mais eficiente os poderes peculiares oferecidos pela natureza, ela distribui o trabalho de forma mais eficiente e mais econômica; ao mesmo tempo, ao aumentar a massa geral da produção, difunde os benefícios gerais e une, por um laço comum de interesse e intercâmbio, a sociedade universal das nações em todo o mundo civilizado. É esse o princípio que determina que a França e Portugal fabricarão vinho, que o milho será cultivado na América e na Polônia, e que máquinas e outros produtos serão manufaturados na Inglaterra” (RICARDO, 1817 *apud* GILPIN, 2002).

Para demonstrar esta tese, Ricardo utilizava o exemplo do vinho português trocado por tecidos ingleses. Portugal, na verdade, seria capaz tanto de produzir vinhos como tecidos. No entanto, ao possuir condições muito melhores para produzir vinhos bons e baratos do que tecidos, seria mais vantajoso dedicar-se integralmente à produção e exportação de vinho e simplesmente importar os tecidos da Inglaterra, onde eles eram produzidos a baixos preços e com alta qualidade. Desta forma ganharia mais.

Podemos imaginar como seria o mundo atual se as idéias de Smith e Ricardo tivessem prevalecido da forma apresentada? Alguém consegue imaginar os Estados Unidos como um grande milharal? Ou a França como um grande vinhedo? Ricardo, na verdade, apresentava uma situação imaginária, de relações bilaterais, sem considerar custos de transporte, mais-valia, desenvolvimento tecnológico, entre tantos outros elementos relevantes para discutir a produção de bens e o comércio internacional.

Posteriormente, economistas neoclássicos aprimorariam essas teses, considerando também os custos de transporte e vantagens de escala, entre outros. A teoria “H-O”² do comércio internacional pós-guerra argumenta que a vantagem comparativa dos países é determinada pela abundância relativa e pela combinação mais lucrativa dos seus fatores de produção, tais como recursos naturais, capacidade administrativa, tecnologia e, principalmente, capital e trabalho (GILPIN, 2002). Ou seja, um país irá exportar os produtos que melhor combinarem seus fatores mais abundantes e importará os demais.

William Stolper e Paul Samuelson complementarizariam a teoria “H-O”, ao acrescentar a avaliação dos efeitos dos preços das mercadorias sobre os valores dos fatores de produção. Outro economista, James Meade, desenvolveria a idéia de que os preços mundiais são determinados pela demanda e oferta recíprocas (GONÇALVES, BAUMANN, PRADO e CANUTO, 1998).

2. A sigla advém dos sobrenomes dos autores da formulação: os economistas suecos Hecksher e Ohlinn.

Na década de 1990, surgiram novas considerações e estudos de economistas liberais, como Paul Krugman, que destacam o fortalecimento das grandes corporações transnacionais e do comércio inter e intrafirmas, pois essas empresas, além de reestruturarem seus métodos de produção, também se reorganizaram geograficamente, influenciando sobremaneira os fluxos de comércio internacionais.

O progresso dos meios de transporte e comunicação iniciado ainda no século XIX com a invenção do telégrafo e dos trens e navios a vapor possibilitou uma integração maior do mercado mundial, e este tornou-se ainda mais relevante no século seguinte, com o desenvolvimento das telecomunicações, da informática e do transporte aéreo. Atualmente, cerca de dois terços do comércio mundial é realizado por empresas transnacionais, sendo metade entre elas mesmas e suas subsidiárias e filiais.

Apesar de liberal, Krugman até admite a interferência do Estado no comércio, desde que seja para promover setores estratégicos. Mas, independentemente das mudanças ou dos estudos mais recentes, a tese da vantagem comparativa e da especialização na divisão internacional do trabalho conformam até hoje a base principal da teoria do livre-comércio.

Liberalismo, mas não para todos

As idéias de abertura econômica e livre-comércio foram bem aceitas pelos países que desenvolveram seu parque industrial e buscavam novos mercados a partir do século XIX. No entanto, em relação a estes mercados, os países exportadores aplicavam um liberalismo de via única. As colônias e os países asiáticos e latino-americanos participavam da divisão internacional do trabalho apenas como exportadores de produtos primários – minérios e produtos agrícolas – e como importadores de manufaturados. Por exemplo, a produção têxtil de alta qualidade da Índia foi arrasada no início de sua colonização pelas exportações de têxteis ingleses, porque tinha base em produção familiar e não conseguiu concorrer com a indústria britânica, que comprava o algodão a preços

muito baixos no Egito, processava-o em larga escala na Inglaterra por meio de máquinas e vendia o produto final na Índia. Claro que ninguém pensou em permitir que fábricas de têxteis fossem abertas ali.

Os países industrializados tentavam de toda forma impedir a instalação de indústrias nas colônias. Friederich List informava, em 1770, que William Pitt – “O Primeiro” –, então conde de Chatham e ex-ministro inglês, “incomodado com as primeiras tentativas manufatureiras dos moradores da Nova Inglaterra, declarou que às colônias não deveria ser permitido fabricar sequer um cravo de ferradura” (CHANG, 2002). A exportação de máquinas para as colônias também era proibida, e os primeiros teares que chegaram à América do Norte foram contrabandeados. Lógico que um dos principais motivos que fomentou o crescimento do ideal da independência no continente americano foi a busca da liberdade econômica, possível apenas com liberdade política. Os Estados Unidos foram a primeira colônia do mundo a alcançá-la e passaram por um desenvolvimento todo particular, até se tornarem a potência econômica e militar que são hoje.

No caso dos países da América Latina, estes assumiram enormes empréstimos externos na primeira metade do século XIX para pagar a conta de suas guerras de independência e dar início às suas novas vidas como nações livres. Os acordos bilaterais assinados, quase sempre com a Inglaterra, geralmente incluíam cláusulas de redução de tarifas externas para as manufaturas inglesas como condição para a concessão de empréstimos. Com isso, o país credor ganhava um mercado cativo e a produção local de manufaturas não era estimulada. Assim, os recursos para pagar a dívida dos países latino-americanos ficavam dependentes de suas exportações de *commodities*, extremamente vulneráveis à quantidade que os países centrais compravam e aos valores que estavam dispostos a pagar. Quando havia retrações econômicas na Europa nessa época, o que levava seus países a diminuir as importações, o efeito negativo era imediato na América Latina e nas colônias. Foi o que ocorreu durante a primeira metade do século XIX, que coincidiu com o período da independência dos países latino-

americanos, introduzindo ainda maiores dificuldades para consolidá-la, embora na segunda metade do século houvesse uma importante recuperação devido à ampliação dos mercados das grandes potências.

Apesar da redução tarifária concedida ao credor nesse esquema, ainda assim a garantia dada em troca dos empréstimos, até o início do século XX, costumava ser a renda remanescente das alfândegas, isto é, a receita proveniente das tarifas externas cobradas dos outros países. Houve várias situações de inadimplência de alguns países latino-americanos e caribenhos em que as Forças Armadas dos países credores intervieram, bloqueando seus principais portos e assumindo a administração da alfândega local até que a dívida fosse quitada. Foi o que fizeram Alemanha e Inglaterra na Nicarágua, em 1895, e posteriormente tentaram fazer,

Quadro 1
Principais *commodities* da América Latina
no século XIX

PAÍS	PRINCIPAIS PRODUTOS DE EXPORTAÇÃO
América Central	Anilina* e chicle*
Argentina	Couros, lã e trigo
Bolívia	Estanho
Brasil	Açúcar, borracha*, cacau e café
Chile	Cobre e salitre
Colômbia	Café e metais preciosos
Equador	Cacau e café
México	Café, metais preciosos e pita (fibra)
Peru	Açúcar, guano e salitre
Venezuela	Café

Fonte: (BRUIT, 1982). Elaboração própria.

Observações: (*) Estes produtos eram coletados *in natura* no século XIX e posteriormente foram sintetizados.

junto com a Itália, na Venezuela em 1902³. Os Estados Unidos reproduziram essas medidas na República Dominicana em 1904 e 1916, na Nicarágua em 1912, no México em 1914 e no Haiti em 1916.

No final do século XIX e no início do século XX iniciou-se também a exploração de petróleo na Argentina, no Peru, no México e na Venezuela. Particularmente para os dois últimos, o petróleo tornou-se um elemento fundamental para atingir algum nível posterior de desenvolvimento. No mesmo período foram introduzidas técnicas de congelamento de carne que possibilitariam à Argentina e ao Uruguai se tornarem importantes países exportadores deste produto, tanto bovino como ovino. Somente Argentina, Brasil, Chile e México desenvolveriam níveis mínimos de industrialização antes da Primeira Guerra Mundial, voltados principalmente para a produção de alimentos, materiais de construção e têxteis (BRUIT, 1982).

Muitos crimes e barbaridades foram cometidos em nome da ampliação do livre-comércio. A legislação introduzida pela China em 1839 para combater o consumo de ópio foi tratada pela Inglaterra como barreira ilegal ao comércio internacional, no caso o contrabando para a China do ópio produzido na Índia, na época a principal colônia inglesa. Duas guerras foram realizadas para obrigar o governo chinês a permitir sua comercialização regular. A primeira, de 1839 a 1842, forçou a China a abrir vários portos para o comércio europeu e transformou Hong Kong numa possessão inglesa.

O Japão também foi convencido a tiros de canhão a abrir-se para o comércio com os Estados Unidos, quando o comodoro Matthew Perry, à frente de seus navios de guerra, ancorou na Baía de Tóquio em 1853 e novamente no ano seguinte, até que fosse estabelecido um tratado diplomático e comercial com os Estados Unidos,

3. Esta foi a última tentativa de potências européias de intervir militarmente na América Latina, pois os Estados Unidos invocaram os princípios da Doutrina Monroe para ameaçá-las com guerra caso não retirassem a armada. O acordo feito implicou levar a discussão da dívida venezuelana para a apreciação do Tribunal de Haia.

extremamente favorável a este e que provocou a abertura japonesa para o Ocidente e o fim do seu regime feudal pouco depois.

E há muitas outras histórias...

O nacionalismo econômico e a proteção à indústria infante

Há muitos que afirmam que a tese de Ricardo foi um desserviço para a humanidade, pois colocou limites demasiadamente estreitos para a possibilidade do desenvolvimento de muitos países ao ignorar a possibilidade de o Estado fomentar políticas industriais ou criar vantagens comparativas em determinados momentos, por intermédio de subsídios ou outras medidas de proteção à economia. Da mesma forma, o Estado também poderia intervir em relação à oferta e à procura, tentando regulá-las. Temos, por exemplo, o caso do primeiro governo de Getúlio Vargas, que comprou e incinerou os excedentes da produção de café do Brasil após a crise de 1929, assegurando um preço mínimo aos produtores e contribuindo para aumentar o preço do café no mercado internacional ao diminuir a oferta do produto.

Verificaremos que, ao longo da história e até hoje, muitos países aplicaram na prática uma combinação de liberalismo e nacionalismo econômico. Se não fosse assim, muitos países que hoje são desenvolvidos estariam condenados permanentemente a viverem da agricultura, do extrativismo e da mineração. Os Estados Unidos representam o exemplo mais bem-sucedido e antigo. O desenvolvimento do Japão, da Coreia do Sul e de outros Tigres Asiáticos⁴ são também exemplos clássicos, e os casos mais recentes referem-se aos ex-pobres da Europa, como Espanha, Portugal e Irlanda, que nas últimas décadas atingiram altos níveis de crescimento econômico graças às políticas comunitárias de transferência de renda aos membros menos desenvolvidos da União Européia.

4. Tigres Asiáticos é a forma como são chamados Coreia do Sul, Cingapura, Malásia, Taiwan e Hong Kong, que aplicavam políticas industriais como forte apoio estatal e anualmente apresentam altos índices de crescimento econômico.

Muitos se perguntam por que o Brasil, após sua independência, não conseguiu atingir o mesmo desenvolvimento econômico dos Estados Unidos, já que, em 1822, tínhamos praticamente a mesma população deles quando se libertaram da Inglaterra e uma dimensão geográfica até maior. Há seguramente vários fatores para isso, que, somados, oferecem uma explicação plausível. Porém, sem dúvida, o principal motivo foi a diferença de visão dos que planejaram a economia dos dois países, no seu começo de vida independente. Tanto Alexander Hamilton, nos Estados Unidos, quanto o visconde de Cairu, no Brasil, eram discípulos de Adam Smith, porém Hamilton defendia a ação estatal de caráter propositivo e medidas protecionistas, enquanto o visconde era defensor do “deixar fazer – deixar passar – deixar vender” (FURTADO, 1959).

O visconde de Cairu tornou-se um importante conselheiro do rei dom João VI e, quando a corte portuguesa se instalou no Brasil para fugir da ocupação de Portugal pelas tropas napoleônicas, o visconde convenceu o rei a abrir os portos brasileiros às “nações amigas”. Ironicamente, os ingleses receberam essa iniciativa absolutamente liberal como uma afronta, pois eles haviam transportado e escoltado o rei até o Brasil em segurança e esperavam que este lhes concedesse acesso exclusivo ao mercado brasileiro por meio de tarifas especiais. Porém, somente dois anos depois obtiveram esse privilégio nas relações com o Brasil, ao receberem uma tarifa de 15% sobre seus produtos, ante 24% aplicados aos demais países.

Apesar de sua origem liberal, Hamilton era um teórico que provinha da primeira colônia a se rebelar contra o imperialismo europeu e desenvolveu uma tese influenciada pelo mercantilismo, porém já situada na nova realidade tecnológica. Ele reconhecia a superioridade da indústria sobre a agricultura e propôs uma estratégia de desenvolvimento que hoje tranquilamente chamaríamos de substituição de importações:

“Não só a riqueza, mas a independência e a segurança de um país parecem estar associadas materialmente com a prosperidade das manufa-

turas. Tendo em vista esses grandes objetivos, toda nação deve esforçar-se por possuir em si mesma todos os produtos essenciais. Estes abrangem os meios de subsistência, de habitação, de vestuário e de defesa” (HAMILTON, 1791 *apud* GILPIN, 2002).

Se Adam Smith é o pai do liberalismo econômico, Alexander Hamilton é o pai do nacionalismo econômico. Vários economistas que se tornaram até mais conhecidos que ele, como o alemão Friedrich List, inspiraram-se no seu pensamento para rechaçar a tese de Ricardo sobre as vantagens comparativas. De acordo com List, estas não eram nada mais que a promoção dos interesses ingleses no comércio mundial, uma vez que eles haviam usado o Estado para proteger sua indústria nascente e, quando já possuíam a supremacia na produção industrial, queriam fortalecer o livre-comércio! (LIST, 1841 *apud* GILPIN, 2002).

Realmente, a Inglaterra, a partir do século XVIII, havia se tornado a potência econômica hegemônica por ter adotado uma série de medidas nos campos econômico, político e militar. Entre estas podemos citar a fixação do valor da libra e a criação do Banco da Inglaterra e da Bolsa de Londres, que deram segurança ao sistema e começaram a atrair capitais, inclusive internacionais, que geraram excedentes que, por sua vez, financiaram a revolução industrial. As medidas tomadas para proteger e desenvolver sua indústria, bem como a obrigatoriedade de os produtos ingleses serem transportados em navios ingleses, contribuíram ainda mais para que a Inglaterra mantivesse o *status quo* por quase dois séculos. Por fim, a decisão de anexar colônias e constituir a maior armada do mundo, após terem destruído a holandesa, acabaram se transformando em fatores vitais.

Se a Inglaterra, uma vez preparada para tal, decidiu seguir a doutrina de Smith e Ricardo, a adoção das visões de Hamilton e List foi fundamental para o desenvolvimento de potências industriais como Estados Unidos, Alemanha e outros países menos expressivos.

Poderíamos, então, imaginar que os Estados Unidos tivessem adotado tarifas externas extremamente elevadas desde que de-

clararam sua independência em 1776 (reconhecida pela Inglaterra em 1783). No entanto, seu desenvolvimento em fins do século XVIII e na primeira metade do século XIX foi, em menor grau, resultado de medidas protecionistas. Isso é verificável pela indústria de tecidos de algodão que, em 1789, tinha uma tarifa externa média de 5%, ante uma tarifa externa nacional média de 8,5%. Somente em 1808 a tarifa externa subiu para 17,5% (FURTADO, 1959).

Esse intervalo de quase 20 anos deveu-se ao fato de os estados agrícolas do sul dos Estados Unidos praticamente viverem da exportação de *commodities* como o algodão e o tabaco e pressionarem o governo para que não aumentasse a tarifa externa, pois temiam que isto provocasse medidas de retaliação da parte dos países que compravam seus produtos. Os distúrbios causados pelas guerras napoleônicas, o bloqueio continental promovido pela Inglaterra contra a França, a guerra com a Inglaterra entre 1812 e 1815 e sua tentativa de se tornar um fornecedor alternativo para os países europeus alteraram a política comercial norte-americana. Esta passou a ser ainda mais agressiva na tentativa de exportar e protecionista em relação às importações. Por mais de um século, entre 1808 e 1933, a tarifa externa norte-americana praticamente só subiu.

É conveniente lembrar que o papel da tarifa externa não era somente tornar os produtos importados mais caros que os nacionais e assim estimular a produção local, mas era também a única receita relevante para financiar os Estados nacionais. Por exemplo, até quase o final do século XIX, 90% da receita do governo dos Estados Unidos provinham da cobrança de tarifas externas e foi somente em 1913 que criaram o imposto de renda. Atualmente, são apenas os países mais pobres que têm a tarifa externa como seu tributo governamental mais importante.

A tarifa externa era e ainda é um instrumento de política macroeconômica muito importante. Vejamos, no quadro 2, como diferentes países desenvolvidos a aplicavam:

Quadro 2

Tarifas médias sobre produtos manufaturados de países selecionados e no início do seu desenvolvimento (média ponderada em % do valor)

PAÍS/ANO	1820	1875	1913	1925	1931	1950
Alemanha	8 – 12	4 – 6	13	20	21	26
Dinamarca	25 – 35	15 - 20	14	10	n.d.	3
Espanha	R	15 – 20	41	41	63	n.d.
Estados Unidos	35 – 45	40 – 50	44	37	48	14
França	R	12 – 15	20	21	30	18
Holanda	6 – 8	3 – 5	4	6	n.d.	11
Inglaterra	45 – 55	0	0	5	n.d.	23
Itália	n.d.	8 – 10	18	22	46	25
Japão	R	5	30	n.d.	n.d.	n.d.
Rússia	R	15 – 20	84	R	R	R
Suécia	R	3 – 5	20	16	21	9
Suíça	8 – 12	4 – 6	9	14	19	n.d.

Fonte: BAIROCH, 1993. Elaboração própria.

Observações: Os valores das duas primeiras colunas são valores médios e não extremos. No caso da Alemanha de 1820, utilizaram-se dados referentes à Prússia. O "R" que aparece em alguns quadros significa que a restrição tarifária era insignificante diante de outras medidas restritivas já aplicadas às importações, como a imposição de cotas ou a proibição pura e simples da importação de determinados produtos.

Ou seja, no início do século XIX, todos se protegiam de uma maneira ou de outra. Já no final do século houve significativas reduções tarifárias, principalmente na Inglaterra, uma vez que a indústria já estava consolidada e vendendo muito bem. A exceção no último quarto de século cabe aos Estados Unidos, que enfrentaram a recessão de 1870 por intermédio de novas elevações nas suas tarifas externas. Há poucas alterações nas tarifas de 1913 a 1925, porém todos registram tarifas externas bem mais elevadas

em 1931, o que sem dúvida foi parte de uma resposta unânime à crise de 1929, a mais grave do sistema capitalista até então.

Apesar das idas e vindas, liberalização das regras comerciais nos momentos de crescimento econômico e protecionismo nos momentos de retração ou recessão, o comércio se expandiu extraordinariamente a partir da segunda metade do século XIX e atingiu valores, às vésperas da Primeira Guerra Mundial, que foram recuperados somente muito tempo depois. O economista Paul Bairoch em seu estudo *Globalization Myths and Reality: One Century of External Trade and Investments*, de 1996, aponta que apenas na década de 1970 foi recuperada a mesma relação entre exportações de mercadorias e PIB que havia entre 1912 e 1914.

A reação à crise de 1929 e o comércio no período entreguerras

A Primeira Guerra Mundial terminou em 1918, com a rendição da Alemanha e de seus aliados, e os Estados Unidos começaram a despontar como a nova potência econômica. Não sofreram os efeitos da guerra em seu território e entraram nela quase no final, mas sua participação foi decisiva para a vitória da Inglaterra e da França, além de ter proporcionado um importante aquecimento de sua economia.

O presidente norte-americano Woodrow Wilson esteve muito ativo nas negociações de paz, apresentando e advogando seus famosos “14 pontos”, que incluíam a promoção do livre-comércio e a criação da Sociedade Democrática das Nações. Embora esta fosse criada, assim como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), os Estados Unidos não se tornaram membros da Sociedade Democrática das Nações, pois a opinião pública e o Congresso norte-americano achavam que os Estados Unidos não deveriam se envolver com as “confusões” européias e que o presidente deveria cuidar mais da economia e dos problemas nacionais.

Tampouco houve qualquer avanço em direção à liberalização comercial. Pelo contrário, as tarifas ampliaram-se, comparadas ao nível em que estavam antes da guerra, e a Alemanha, derrotada, perdeu territórios e colônias e arcou com a imposição de uma

enorme indenização de guerra, fatores que na prática a excluíram da participação no comércio mundial na década de 1920.

Um outro dado importante a considerar foi a Revolução Russa de 1917, que deu origem ao regime socialista da URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) e, conseqüentemente, a um novo ator de atuação direta no comércio mundial, o Estado, porque até então quem comercializava na prática eram empresas e pessoas, mesmo que apoiadas por políticas de Estado. Além disso, a URSS iria estabelecer uma relação econômica totalmente diferente com as demais nações.

O liberalismo não conseguiu promover o desenvolvimento econômico harmônico e a paz que pregava. A disputa entre os grandes impérios por mercados levava à conflagração da Primeira Guerra Mundial. O tratado de paz que impôs condições extremamente severas à Alemanha lançou as bases para o início de um novo conflito ainda pior, apenas duas décadas depois. Neste meio tempo, a superprodução e a especulação ao sabor do mercado provocaram a maior crise da história do capitalismo, a de 1929.

A economia mundial havia sofrido algumas recessões durante o século XIX, mas nenhuma podia ser comparada à “Grande Depressão” de 1929. Até hoje os países respondem às crises estruturais com fechamento e proteção da economia, como ocorreu em 1929, também na crise norte-americana dos anos 1970 e mais recentemente durante a crise asiática de 1997. Neste último caso, em plena década neoliberal, constatou-se inclusive que, pela primeira vez em cinco anos, houve mais medidas governamentais na direção da proteção das economias nacionais que medidas liberalizantes. As medidas aplicadas foram as usuais, como elevação de tarifas, desvalorização monetária, interrupção nas negociações de novos acordos comerciais e imposição de quarentenas nos investimentos em alguns países.

Para enfrentar a “Grande Depressão” dos anos 1930, uma das primeiras medidas adotadas pelos Estados Unidos foi abandonar o vínculo da sua moeda, o dólar, com o padrão ouro⁵. Esta inicia-

5. Padrão ouro era o lastro que determinava o valor da moeda, a depender das reservas de ouro que cada país possuía. Este sistema foi aban-

tiva foi seguida por muitos outros países, inclusive o Brasil. O objetivo era desvalorizar a moeda para tornar as importações mais caras e as exportações mais baratas.

É deste mesmo contexto a introdução de várias medidas protecionistas, algumas que inclusive vigoram até hoje. Em 1933, os Estados Unidos aprovaram a *Tarifa Smooth-Hawley*, que ampliou a tarifa externa de mais de 20 mil produtos e elevou a tarifa média para 53%, valor até então nunca alcançado e que vigoraria até o início da Segunda Guerra Mundial. Mas não ficaram somente nisso. O *Tariff Act* de 1930 introduziu reformas na legislação comercial norte-americana, por intermédio de sobretaxas, cotas, proibição de importações etc., que deveriam ser aplicadas no caso de haver indícios do uso de subsídios e *dumping* nos países de origem dos produtos importados. Da mesma forma, a violação de patentes, marcas e direitos autorais ou ainda a falsificação de produtos norte-americanos passaram a ser consideradas ilegais e sujeitas a pesadas multas.

Nesse mesmo ano, foi também aprovado o *Buy American Act*, que obrigava o governo dos Estados Unidos a priorizar a aquisição de produtos nacionais. No ano seguinte, já sob o governo Roosevelt, foi criada a lei agrícola norte-americana por meio do *Agricultural Adjustment Act*, que controlava a oferta dos produtos agrícolas mediante compensações aos agricultores e que, para assegurar o fornecimento nas quantidades necessárias à população, restringia a importação de produtos agrícolas e garantia preços mínimos aos produtores por meio de empréstimos subsidiados. Esta legislação é basicamente a mesma que vigora atualmente e não protege somente os interesses da agricultura familiar norte-americana, mas também os do seu *agrobusiness*, tema que tem sido muito debatido na OMC e em outros fóruns.

A crise foi prolongada. Particularmente Estados Unidos e Canadá sentiram seus efeitos quase até o final dos anos 1930. Mui-

donado com a crise de 1929. Posteriormente, o FMI definiu a vinculação da moeda norte-americana na base de US\$ 35 por onça de ouro, e os demais países passaram a referenciar-se pelo dólar, pois os Estados Unidos detinham cerca de 40% do estoque mundial de ouro monetizado.

tas empresas foram à bancarrota e somente as mais fortes sobreviveram. Também foram constituídos muitos cartéis. A Sociedade Democrática das Nações avaliou que, em 1937, 42% do comércio mundial eram dominados por cartéis. Na tentativa de estimular a retomada do comércio mundial, começaram a ser assinados acordos bilaterais, sempre com a preocupação de assegurar equilíbrio entre exportações e importações. O Brasil assinou cerca de 26 desses acordos entre 1930 e 1934, que na prática pouco acrescentaram à economia. A única relação comercial do Brasil que progrediu entre 1936 e 1939 por conta desses acordos foi com a Alemanha nazista, que instituiu uma política de certa complementação econômica. O Brasil exportava algodão e café e importava produtos industriais, porém sempre em valores e quantidades tais que houvesse equilíbrio na balança comercial entre os dois países. Entretanto, o resultado mundial para o comércio foi uma retração de 55% na década de 1930.

Quando a crise começou a ser superada, iniciou-se a Segunda Guerra Mundial, e o volume de bens comercializados internacionalmente novamente se reduziu devido ao risco do transporte marítimo. A ironia é que as conseqüências do liberalismo e do “livre-comércio” do século XIX, como as duas guerras mundiais e a crise de 1929, na prática restringiram o comércio mundial por quase 40 anos, pois ele somente começou a reagir a partir da década de 1950.

Quando a Segunda Guerra estava chegando ao final, era claro para muitos dirigentes políticos e personalidades influentes que seria necessário criar organismos internacionais para regular a economia e promover a paz. Ao término da primeira guerra, já havia sido criada a Organização Internacional do Trabalho (OIT), para normatizar direitos dos trabalhadores e assim enfrentar a questão social, uma vez que não se desejava a repetição da Revolução Russa de 1917 e nem de outras tentativas revolucionárias que ocorreram ao final da Primeira Guerra. A Sociedade Democrática das Nações, também criada a partir do Tratado de Versalhes, não conseguiu evitar a Segunda Guerra Mundial. Logo, precisava ser substituída por outra coisa.



2. O GATT, de Genebra a Tóquio

O debate que se travou sobre o caráter das novas instituições internacionais após a Segunda Guerra Mundial entre os três principais aliados contra a Alemanha nazista – Roosevelt pelos Estados Unidos, Churchill pela Inglaterra e Stalin pela União Soviética – apontou para várias iniciativas, entre elas a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), que assumiria a responsabilidade de manejar politicamente os conflitos potenciais do futuro.

As duas potências capitalistas, Estados Unidos e Inglaterra, já haviam deliberado entre si que deveriam ser criadas instituições internacionais para regular a economia a partir de intervenções no sistema monetário, no sistema de investimentos para a reconstrução no pós-guerra e no comércio mundial. A primeira menção apareceu na “Carta do Atlântico”, em 1941, sobre os princípios fundamentais que deveriam reger um “mundo melhor”, seguido

por um acordo de cooperação mútua em 1942 e pela negociação da dívida de guerra da Inglaterra com os Estados Unidos em 1945, quando a Inglaterra desmantelou suas restrições comerciais aos produtos norte-americanos (CAMPOS e BIANCHINI, 1999).

Em 1944, realizou-se a Conferência de Bretton Woods, que criou o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), mais conhecido como Banco Mundial. Os grandes mentores destas instituições foram Robert Dexter White, que representava o governo dos Estados Unidos e, principalmente, John Maynard Keynes, que coordenava a delegação britânica.

A criação do GATT

Embora já houvesse estudos em andamento para regulamentar o comércio mundial, este tema acabou sendo o mais difícil, pois ingleses e norte-americanos não possuíam sobre ele o mesmo consenso que tinham sobre o FMI e o Banco Mundial. A Inglaterra apresentou uma proposta que defendia desde uma política de pleno emprego como uma obrigação internacional, até a manutenção do tratamento comercial preferencial para os países da *Commonwealth* (Comunidade Britânica). Já os Estados Unidos propuseram um sistema baseado em regras que reduzissem os obstáculos ao comércio mundial. Em 1943, uma comissão anglo-americana de alto nível havia se reunido nos Estados Unidos e apresentou um documento chamado “Propostas para a expansão do comércio mundial e do emprego”. Este texto serviu de base para as reuniões preparatórias da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Emprego de 1946, realizada em Havana, que pretendia criar a Organização Internacional do Comércio (OIC).

Os Estados Unidos participaram ativamente das discussões preparatórias e da elaboração da Carta Internacional de Comércio, a “Carta de Havana”, mas o presidente Truman, percebendo que havia forte oposição no Senado à proposta, não a encaminhou para ratificação. De fato, o Congresso norte-americano era majoritariamente republicano, partido tradicionalmente contrário ao li-

vre-comércio e pouco interessado em ratificar as resoluções da Conferência, particularmente a criação de uma instituição que determinaria regras para o comércio mundial, inclusive dos Estados Unidos, e ainda por cima as fiscalizaria!

Tendo em vista que algo similar já havia ocorrido quando da criação da Sociedade Democrática das Nações em 1919, mesmo com o presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, sendo um dos seus principais mentores, ninguém se dispôs a levar a OIC adiante sem a participação dos Estados Unidos. Assim como a ausência dos Estados Unidos, uma das principais potências políticas e militares da época, havia contribuído para o fracasso da Sociedade Democrática das Nações, a falta de compromisso da maior potência econômica do mundo com as regras do sistema internacional de comércio torná-las-iam totalmente inócuas.

A solução encontrada foi aproveitar apenas alguns princípios, mecanismos e regras de regulamentação do comércio mundial previstos na Carta de Havana para elaborar um tratado internacional, sem criar uma estrutura fixa e permanente para coordenar as políticas de comércio mundial até que a Carta viesse a ser ratificada, o que nunca ocorreu. Dessa forma, realizar-se-iam reuniões periódicas dos aderentes ao tratado, para deliberar sobre as regras comerciais. Este tratado gerou, em 1947, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement of Trade and Tariffs – GATT), que entrou em vigor em maio de 1948. Em seu preâmbulo, propunha-se a promover “um comércio mais livre e mais justo”, mediante redução de tarifas, eliminação de barreiras não-tarifárias, abolição de práticas de concorrência desleal, aplicação e controle dos acordos comerciais e arbitragem dos contenciosos comerciais.

Do ponto de vista político, a adoção somente do aspecto comercial da Carta de Havana significou a rejeição aos aspectos desenvolvimentistas do comércio mundial, defendidos por Keynes e vários governos de países em desenvolvimento, mencionados nos seus três primeiros objetivos: promover o crescimento da renda real e a demanda efetiva em escala mundial; promover o desenvolvimento econômico, particularmente dos países não-industria-

lizados; e garantir acesso e igualdade de termos a produtos e mercados para todos os países, levando-se em conta as necessidades de promover o desenvolvimento econômico.

Juridicamente, a nova fórmula foi considerada tão singela que não necessitaria de ratificação e os próprios países aderentes ao tratado foram considerados “partes contratantes” do GATT, em vez de membros. Para cumprir os objetivos traçados, o tratado incluiu três princípios:

- 1) A não-discriminação, que se baseia em duas cláusulas fundamentais: a da nação mais favorecida (ver box, p. 34) e a cláusula do tratamento nacional, que estabelece igualdade de tratamento entre produtos nacionais e importados.
- 2) A redução geral e progressiva das tarifas. Esta deve ocorrer em bases recíprocas e pode ocorrer por intermédio de negociações produto a produto, redução linear ou pela harmonização dos direitos aplicados nos diferentes países. São os chamados direitos de aduana.
- 3) Proibição de restrições quantitativas (cotas¹) às importações, *dumping*² e subsídios³ às exportações.

Foram previstas exceções a cada um desses princípios do GATT, da seguinte forma:

- 1) O Artigo 24 autoriza a criação de zonas de livre-comércio ou uniões aduaneiras, no interior das quais as partes contratantes podem reduzir suas tarifas ou conceder outros benefícios sem a necessidade de oferecê-los também a outros países.

1. Cota é uma quantidade limitada de produto importado com garantia de tarifa mais baixa.

2. *Dumping* é a venda de um produto por preço menor que o custo de produção, para eliminar a concorrência.

3. Subsídio é um valor que o Estado pode agregar a uma produção para torná-la mais barata e competitiva. Pode ser por intermédio de isenção de impostos, concessão de empréstimos com juros mais baixos que os de mercado ou outras concessões que permitam exportar a preços menores.

- 2) O Artigo 19 introduziu a chamada “cláusula de salvaguarda”, que autoriza o estabelecimento de barreiras tarifárias para proteger setores produtivos nacionais que se encontrem ameaçados.
- 3) O Artigo 12 autoriza a aplicação de restrições quantitativas às importações quando a balança de pagamentos acusa um déficit elevado, desde que as restrições ou cotas sejam suspensas quando a situação se normalizar. Também são aceitas para limitar a importação de excedentes agrícolas ou quando países em desenvolvimento julgassem que poderiam favorecer a substituição de importações em determinados setores.
-

A cláusula da nação mais favorecida

Este princípio obriga um país a conceder a todos os demais os mesmos benefícios que se dispuser a conceder a algum em particular. Por exemplo, se hoje o Brasil decidisse eliminar sua tarifa externa para a importação de produtos, digamos, da África do Sul, seria obrigado a também eliminar as tarifas para os demais países que participam da OMC. No sistema multilateral, essa cláusula vale também para outros temas como investimentos, propriedade intelectual, regras de competitividade etc.

É uma das pedras angulares do liberalismo e do estabelecimento de regras comerciais supranacionais. Tem origem no liberalismo inglês e já havia sido proposta anteriormente para regular o comércio mundial quando os Estados Unidos tentaram incluí-la no Tratado de Versalhes, como decorrência dos “14 pontos” propostos pelo presidente norte-americano Thomas Woodrow Wilson para a reconstrução europeia.

Conceitualmente, é um dos sustentáculos do princípio da “não-discriminação”, que a princípio parece muito justo, pois trata todos os países da mesma forma. O problema é que estes não são iguais, principalmente em se tratando de comércio. Como a cláusula obriga a estender apenas o que é oferecido e não o que é pedido, e como os países desenvolvidos só apresentam ofertas nos setores em que estão aptos a competir, a cláusula não dá vantagens aos países em desenvolvimento. Estas vantagens referem-se aos países desenvolvidos, por possuírem melhores fatores de produção, bem como mobilidade de capital e trabalho. Aos países em desenvolvimento, quando muito, cabe o papel de “carona”.

O tratado que criou o GATT foi assinado por 23 países que, na época, eram responsáveis por 80% do comércio mundial, 11 dos quais países em desenvolvimento. Os países fundadores compuseram um grupo consultivo para acompanhar desequilíbrios e crises e têm maior peso político nas decisões sobre o ingresso ou não de novos membros. Normalmente os novos membros tinham no GATT, e ainda têm, hoje no âmbito da OMC, de passar por uma fase de adaptação às regras existentes e à realidade tarifária determinada pelo Acordo Geral, antes de serem aceitos. Quando a OMC substituiu o GATT, em 1995, este tinha 117 países membros.

Zonas de livre-comércio

Um processo de integração econômica entre nações possui várias fases, até atingir a integração política, isto é, o compartilhamento das políticas de segurança e relações exteriores. Porém, o primeiro passo começa pelo estabelecimento de “zonas de livre-comércio”, onde há livre-circulação de mercadorias devido à eliminação das tarifas externas entre os países participantes. O passo seguinte é a “união aduaneira”, quando esses mesmos países estabelecem uma tarifa externa comum em relação aos países que não fazem parte da zona de livre-comércio, inclusive para evitar desvio de comércio. (Quando o acordo para estabelecer a união aduaneira admite exceções para certos produtos, ela é uma “união aduaneira incompleta”).

Em alguns casos, o objetivo principal era constituir zonas de livre-comércio sem outras pretensões, como é o NAFTA (Acordo de Livre-Comércio da América do Norte), que envolve México, Canadá e Estados Unidos, pois particularmente este último não deseja compartilhar as decisões sobre suas políticas nacionais com quem quer que seja. Já em outros casos realizou-se uma integração mais ampla, como a União Européia, que atingiu a fase de unificação monetária, com a adoção de uma série de premissas macroeconômicas comuns e a criação de uma moeda única, o euro. O Mercosul (Mercado Comum do Sul), por exemplo, ainda encontra-se na fase intermediária de “união aduaneira incompleta”.

Uma zona de livre-comércio assume as mesmas obrigações previstas no GATT para qualquer outro país, no que tange a acordos comerciais com outros países ou grupos de países.

Em 1960, houve uma reforma na constituição do GATT e foi criado um Conselho de Representantes, coordenado por um diretor-geral e um secretariado para mediar e arbitrar as controvérsias. A sede deste Conselho passou a ser a cidade de Genebra, na Suíça. Foi, no entanto, preservado o princípio original do Tratado, que estabeleceu que as rodadas de negociações comerciais determi-

O Comecon

Lembre-mos de que, quando foi criado o GATT, estávamos em plena Guerra Fria. A reação do bloco socialista foi formar o Conselho de Ajuda Econômica Mútua (Comecon), em 1949, com o objetivo de estabelecer um sistema de complementação entre as economias dos países membros a partir da especialidade de cada um. A sede do Comecon ficava em Moscou e foram membros fundadores URSS, Albânia, Tchecoslováquia, Hungria, Romênia e Polônia. A República Democrática Alemã aderiu em 1950, a Mongólia em 1962, Cuba em 1972 e o Vietnã em 1978. A Albânia abandonou o bloco em 1961 e a Iugoslávia participava parcialmente por intermédio de comissões. Havia ainda alguns países, como Afeganistão, Angola, Etiópia, Laos, Moçambique e República Popular do Iêmen, que tinham *status* de observadores.

Por um lado, o Comecon foi importante para alguns países socialistas, principalmente os de economia mais frágil, como Cuba, por exemplo, que trocava açúcar por petróleo com a URSS a preços normalmente descolados das cotações do mercado internacional. Com isto, adquiria insumo energético suficiente para atender suas necessidades e vendia o excedente no mercado *spot* para obter as divisas necessárias para pagar pelos produtos eventualmente comprados de países capitalistas. Também trocava açúcar por armas e outros equipamentos da Tchecoslováquia, e assim por diante.

Por outro lado, como o Comecon proporcionava um sistema de trocas de produtos a partir da especialização de cada membro, contribuiu para a manutenção de um sistema desigual de desenvolvimento e dependente do membro mais poderoso, a URSS, que assim detinha muita influência sobre os rumos das economias dos demais e, conseqüentemente, do sistema socialista.

O Comecon extinguiu-se em 1991, após as transformações políticas e econômicas dos países do Leste europeu.

navam as regras. As deliberações eram tomadas por maioria simples dos países membros, com base em “um país, um voto”. No caso de decisões sobre a admissão de novos membros, autorização para a aplicação das exceções e aprovação das zonas de livre-comércio ou uniões aduaneiras, eram necessários dois terços dos votos.

Durante a existência do GATT, foram realizadas oito rodadas de negociações comerciais:

ANO	RODADA	Nº. de países
1947	Negociações de Genebra	23
1949	Negociações de Annecy	13
1951	Negociações de Torquay	38
1956	Negociações de Genebra	26
1960 – 1961	Rodada Dillon	26
1964 – 1967	Rodada Kennedy	62
1973 – 1979	Rodada Tóquio	102
1986 – 1994	Rodada Uruguai	123

Fonte: OMC, 1999. Elaboração própria.

Nas várias rodadas de negociação, desde a primeira de Genebra que criou o GATT, foram sendo negociadas sucessivas reduções tarifárias, basicamente de bens industriais. Nas negociações que ocorreram entre 1947 (Genebra) e 1951 (Torquay), elas foram reduzidas, em média, 25%. Nesta Rodada, as 38 partes contratantes trocaram cerca de 8.700 concessões tarifárias, que corresponderam a um comércio no valor de US\$ 10 bilhões. A modalidade de negociações que se utilizava nessa época e que perdurou até a Rodada Dillon, quando mais 4.400 produtos foram negociados, era a da negociação bilateral, em que cada país negociava primeiro com seu principal fornecedor e depois aplicava o acordado a seus outros parceiros comerciais por conta da cláusula da nação mais favorecida.

Nas negociações seguintes, o método adotado foi o da redução linear de tarifas, excluindo poucos produtos. Na Rodada Kennedy, a negociação envolveu cerca de 60 mil concessões tarifárias, significando uma redução linear de 35%. O número de concessões ampliou-se para 98 mil na Rodada Tóquio, representando uma nova redução linear de aproximadamente 33% para os países industrializados, com um potencial de comércio no valor de aproximadamente US\$ 155 bilhões. O resultado alcançado por sete rodadas de negociações, ao longo de 32 anos, foi reduzir a tarifa média dos 40% existentes sobre produtos manufaturados à época de criação do GATT, para 4,7% em média em 1979 (CAMPOS e BIANCHINI, 1999).

Os produtos agrícolas, quando muito, eram negociados marginalmente e foram totalmente excluídos do Acordo Geral em 1954 a pe-

A arbitragem das disputas comerciais

Também é conhecido como mecanismo de solução de controvérsias. O GATT possuía uma série de comitês permanentes como o de Normas Técnicas, Práticas *Antidumping*, Subsídios e Medidas Compensatórias, entre outros, que além de produzir estudos técnicos, podiam ser chamados a opinar sobre as queixas de descumprimento das regras da instituição de um membro contra outro. Normalmente as queixas referiam-se a alguma suposta barreira comercial ou prática desleal de comércio.

Após eventuais análises de algum desses comitês, a queixa era submetida à apreciação dos países membros, cujos ministros responsáveis reuniam-se uma vez ao ano e decidiam por consenso. No caso de o país incriminado não respeitar as decisões adotadas, o país reclamante era autorizado a adotar medidas de retaliação comercial contra ele. No entanto, qualquer membro do GATT, inclusive o país demandado, podia solicitar suspensão da análise da queixa para vistas e discussões de alternativas, o que freqüentemente paralisava as análises das disputas.

Com o aumento do número de membros e com maior engajamento dos países em desenvolvimento no comércio mundial, aumentou também o número de queixas, justificando a instalação da estrutura permanente para o GATT, que ocorreu em 1960.

dido dos Estados Unidos. Na Rodada Dillon, o maior opositor a que voltassem à mesa de negociações foi a Comunidade Européia, que já estava implementando sua política agrícola comunitária (PAC).

Algo semelhante ocorreu com os produtos têxteis, que foram tratados de forma diferente dos demais bens industriais. Como uma parte importante de sua produção não dependia de tecnologia e sim de mão-de-obra intensiva, era um produto que favorecia principalmente os países em desenvolvimento com mão-de-obra barata e que foi protegido nos países desenvolvidos por meio de cotas, principalmente. Os produtos têxteis acabaram excluídos do processo de liberalização, por intermédio de sucessivos acordos entre 1961 e 1994, que restringiram o acesso aos mercados dos países desenvolvidos. Foram chamados de Acordos Multifibras, por envolver produtos feitos com diferentes fibras, desde o algodão até as sintéticas como o *nylon*, a *lycra* e outras.

Até a Rodada Dillon, os únicos temas em negociação na prática eram a negociação da redução de tarifas de bens industriais e a política comercial do GATT, que incluíam regras *antidumping* e medidas compensatórias⁴, entre outras. As rodadas posteriores começaram aos poucos a introduzir novos assuntos, até chegar aos atuais “Temas de Cingapura” (investimentos, políticas de concorrência, transparência em matéria de compras governamentais e facilitação de comércio). O início de novas rodadas dependia do acordo dos membros e, por várias vezes, sua realização atendeu apenas à solicitação de algum membro mais importante. Foi assim com a Rodada Dillon solicitada pelos Estados Unidos, preocupados com a entrada em vigor do Tratado de Roma, que criou em 1958 a Comunidade Econômica Européia. Consideravam esta iniciativa ameaçadora ao seu comércio e, por isso, insistiram em reduções tarifárias adicionais.

Os efeitos da liberalização comercial fizeram-se sentir rapidamente: entre 1953 e 1963, o comércio mundial cresceu a uma

4. Medidas compensatórias são aquelas adotadas por governos quando percebem que há a utilização injusta de subsídios ou a prática de *dumping* por outros países.

taxa de 6,1% a.a. que saltou para 8,9% a.a. entre 1963 e 1973, reduzindo-se posteriormente. No entanto, este efeito dizia respeito basicamente aos países industrializados, que em 1960 eram responsáveis por 71% das exportações mundiais (BHAGWATI, 1988).

As exceções necessárias e a criação da UNCTAD

Não há dúvida de que a eliminação ou redução de obstáculos ao comércio de bens, como tarifas externas, condicionamentos técnicos, entraves burocráticos, entre outros, contribuem para o crescimento do comércio. O desafio sempre foi e continua sendo encontrar mecanismos que produzam acordos justos, que respeitem as diferenças existentes entre os países, possibilitando que estes disponham de mecanismos macroeconômicos para definir rumos autônomos para suas economias, de modo que o comércio realmente contribua para o desenvolvimento de todos.

Ao assegurar o princípio de “um país, um voto”, o GATT, nem mesmo no seu período mais equilibrado e mesmo possuindo regras mais democráticas que o FMI e o Banco Mundial, conseguiu ou quis resolver essa equação. Nem as exceções previstas na sua constituição eram suficientes, até porque dependiam da boa vontade e da aprovação da maioria dos membros do GATT.

Muitos países encontravam-se em processo de descolonização ao longo dos anos 1950 e ainda tinham os produtos primários, agricultura e mineração, como sua principal fonte de divisas. A maioria não possuía estrutura técnica para influenciar concretamente as decisões a serem tomadas, e mesmo países mais adiantados, como o Brasil, ainda se encontravam na fase inicial da substituição de importações. No caso brasileiro, o peso da indústria na economia só veio a superar o da agricultura em meados da década de 1950.

Essa dependência dos países em desenvolvimento de seus produtos primários para a exportação, para gerar os recursos necessários para investir na sua industrialização, levou à famosa crítica da Cepal sobre a teoria das vantagens comparativas, pois o preço

dos produtos primários exportados, principalmente quando sua oferta crescia, deteriorava-se diante do preço dos produtos industriais a serem importados. Portanto, de pouco serviam a especialização e a alta produtividade quando os produtos em questão eram *commodities*. Esse fenômeno é conhecido como a “deterioração dos termos de troca”. Por maior que fosse a especialização dos países em desenvolvimento na produção de *commodities*, esta não garantia uma posição confortável no comércio mundial, e nem que estes países pudessem acumular capitais suficientes para financiar a própria industrialização.

Nesse sentido, reivindicava-se a implementação de políticas favoráveis à superação dessa brecha econômica crescente entre os países industrializados e desenvolvidos e os países produtores de *commodities* e subdesenvolvidos, com maior acesso dos produtos dos países subdesenvolvidos aos mercados dos países industrializados, incremento do fluxo de capitais e transferência de tecnologia para os países do Terceiro Mundo. E, de modo geral, reivindicava-se o apoio à industrialização dos países pobres, a partir da concepção de que esta seria a única forma de promover um desenvolvimento equilibrado e sustentável num mundo em crescente interdependência econômica (UNCTAD, 2004).

Quando Keynes estava envolvido nos debates para estruturar o novo sistema econômico mundial, além do FMI e do Banco Mundial, criados em Bretton Woods, e da OIC, que não vingou da forma planejada, já vinha formulando a criação de uma instituição que interferisse no comércio de *commodities*, a partir da criação de um fundo para complementar a renda dos países dependentes desses produtos de exportação sempre que os seus preços caíssem abaixo de certos níveis. No entanto, faleceu antes de ter a oportunidade de levar a proposta adiante.

Já na quarta rodada de negociações em Genebra, em 1956, surgiram as primeiras reações dos países em desenvolvimento contra as barreiras tarifárias e não-tarifárias que dificultavam suas exportações, tendo em vista que os países importadores de *commodities* haviam adotado uma série de medidas restritivas de ordem fitossanitária e contingentes diversas. Em março de 1964, por ini-

ciativa da ONU, realizou-se a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (United Nations Conference for Trade and Development – UNCTAD). O que era inicialmente para ser um momento de avaliação sobre os resultados do comércio mundial e discussão sobre eventuais ajustes acabou se transformando numa estrutura permanente para auxiliar os países em desenvolvimento a participar em melhores condições das negociações comerciais internacionais, tanto bilateralmente como multilateralmente, no âmbito do GATT.

A União Européia

Uma das razões para constantes conflitos e guerras entre a Alemanha e a França era a disputa por carvão e aço extraídos nas regiões de fronteira entre os dois países. A primeira iniciativa de grande porte adotada, após a Segunda Guerra Mundial, para iniciar a integração européia, tomou isto em profunda consideração. Em 1948, havia entrado em vigor a união aduaneira entre Bélgica, Holanda e Luxemburgo, que conformaram a chamada Benelux. Dois anos depois, o primeiro-ministro da França, Robert Schuman, propôs um plano para colocar a produção de carvão e aço franco-alemã sob uma autoridade comum, à qual outros países também pudessem aderir. Conformou-se então, em 1951, o tratado que criou a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), que contou com a adesão, além de Alemanha e França, de Benelux e Itália.

Posteriormente, realizaram-se negociações entre os seis países para criar um mercado comum (MCE) e a Comissão Atômica Européia (Euratom), dando base para a integração econômica e uma política de segurança comum. Em 1958, entrou em vigor o Tratado de Roma, que fundou a Comunidade Econômica Européia (CEE), que alguns anos depois recebeu a adesão de mais países como Dinamarca, Reino Unido e Irlanda. Seus princípios norteadores em direção à integração eram a livre circulação de mercadorias, capitais e serviços, bem como a livre circulação de trabalhadores e o direito de se estabelecerem em qualquer país membro da CEE. Também foram adotadas quatro políticas comuns, a saber, em relação a agricultura, competitividade, transportes e comércio.

A conjuntura vigente, além do processo de descolonização, registava também a ascensão do Movimento dos Países Não-Alinhados, que nasceu na Conferência de Bandung, cidade da Indonésia, em 1955, reunindo 29 países recém-independentes da Ásia e da África, bem como alguns de seus líderes mais conhecidos, como Nasser, Sukharno, Nehru, entre outros. (O Brasil participou da Conferência como observador.) Este quadro introduziu uma forte influência do nacionalismo econômico nas resoluções da UNCTAD, conforme podemos perceber no parágrafo 5 de sua ata de fundação:

O resultado comercial alcançado entre 1958 e 1987 foi a diminuição das importações de fora do bloco para os países membros, de 65% para 41%, devido à complementação econômica que surgiu no interior da Comunidade, enquanto o comércio intracomunidade alcançou 60% do total realizado pelos seus países membros. Em 1986, as exportações da CEE representavam 25% das exportações mundiais, ante 14% e 18%, respectivamente, dos Estados Unidos e Japão. Esses bons resultados foram alcançados graças a uma política de “Keynes em casa e Smith no exterior”. Recursos governamentais para financiar as políticas desejadas não faltaram (SANTANIELLO, 1999). O temor da criação de uma “Fortaleza Europa” levou os Estados Unidos a pedirem a Rodada Dillon do GATT, para provocar uma redução geral nas tarifas externas mundiais, e foi também uma das razões para proporem o início da Rodada Uruguai, em 1986.

Mesmo com a maioria dos países europeus aderindo às políticas neoliberais, a integração prosseguiu. Em 1984, o nome da Comunidade mudou para União Européia, e novos países aderiram, totalizando 15 até 2003. O Tratado de Maastricht, assinado em 1992, definiu as diretrizes para que a União Européia chegasse à união monetária, ocorrida em 1999. Nesse meio-tempo, foi criada uma série de instituições para dar suporte às políticas comunitárias, como o Parlamento Europeu, o Banco Central, o Conselho Econômico e Social, entre várias outras. O passo seguinte foi a entrada de mais dez países na União Européia, entre eles vários ex-integrantes do bloco socialista do Leste europeu, em maio de 2004. Um novo grupo, composto por países menos desenvolvidos do continente, entre eles alguns balcânicos como Bulgária e Romênia, entrará em 2007.

“Os países em desenvolvimento reconhecem que têm a responsabilidade primária de elevar o padrão de vida de seus povos, mas os esforços nacionais com esta finalidade serão enormemente prejudicados se não forem suplementados e reforçados por uma ação internacional embasada no respeito à soberania nacional. Um elemento essencial de tal ação será a adoção de políticas internacionais no campo do comércio e do desenvolvimento que resultem numa divisão internacional do trabalho modificada, mais racional e equilibrada e acompanhada pelos ajustes necessários na produção e no comércio mundial. O incremento resultante em produtividade e poder de compra dos países em desenvolvimento contribuirá para o crescimento econômico dos países industrializados também e assim tornar-se-á um meio para a prosperidade mundial” (ONU, 1964).

Embora todos os países membros da ONU sejam membros da UNCTAD, até a Rodada Uruguai do GATT foi o Grupo dos 77 (G-77) que conseguiu transformá-la num fórum de articulação e negociação das propostas dos países em desenvolvimento. Este grupo, hoje composto por 132 países pobres e em desenvolvimento, é uma articulação que surgiu para atuar inicialmente na UNCTAD, mas que também opera no interior de outras instâncias multilaterais. Ao longo das seis primeiras conferências, conseguiu aprovar uma série de propostas.

Entre as principais decisões aprovadas na UNCTAD e posteriormente adotadas pelo GATT podemos mencionar, em primeiro lugar, o princípio da não-reciprocidade agregado ao capítulo IV do Acordo Geral, permitindo que os países em desenvolvimento, a partir desse momento, não fossem obrigados a seguir a cláusula da nação mais favorecida em relação aos países industrializados e pudessem conceder vantagens tarifárias a outros países em desenvolvimento, sem a obrigação de criar zonas de livre-comércio ou uniões aduaneiras. Este procedimento foi regulamentado nas Rodadas Kennedy e Tóquio.

Na segunda conferência da UNCTAD, em 1968, aprovou-se o indicativo de um “sistema geral de preferências” (SGP) como forma de os países em desenvolvimento acederem ao mercado dos

países industrializados. Este sistema foi adotado na Rodada Tóquio do GATT como um “tratamento diferenciado e mais favorável” permanente a esses países, embora já estivesse em vigor na Comunidade Européia e no Japão desde 1971 e nos Estados Unidos desde 1976. No entanto, o SGP foi adotado com base setorial, isto é, os produtos em que os países em desenvolvimento eram considerados competitivos não entrariam no SGP. Além disto, a concessão e o cancelamento do SGP são unilaterais e algumas vezes aplicadas a partir de critérios políticos. Com isto, alguns países ampliaram sua dependência da exportação de *commodities* (BLANCHINI e CAMPOS, 1999). A criação de um sistema de preferências comerciais (SGPC), isto é, um sistema de preferências entre os países em desenvolvimento, foi proposta na IV Conferência da UNCTAD em 1976, mas ele só entrou em vigor em 1989.

A adoção de regras antitrustes para enfrentar as práticas comerciais restritivas das corporações transnacionais já havia sido discutida na Conferência de Havana e depois foi negociada na UNCTAD durante 12 anos (1968 a 1980), quando entrou em vigor. Somente este fato demonstra a influência dessas empresas na definição das regras internacionais de comércio, ao conseguirem protelar uma decisão dessa magnitude por 12 anos e ainda assim assegurar que a resolução aprovada contivesse exceções.

Embora freqüentemente os países industrializados simplesmente não respeitassem as regras acordadas ou então, quando muito, as adotassem de acordo com sua própria interpretação, o reconhecimento da necessidade de conceder tratamento diferenciado para os países em desenvolvimento era um fato político da maior importância. Tanto que, quando o neoliberalismo tornou-se a política governamental hegemônica no mundo ao final da década de 1980, o papel da UNCTAD foi limitado. De todo modo, o balanço é positivo. Além dos já mencionados, foram também aprovados acordos referentes a navegação e *commodities*, entre outros. Houve, ainda, negociações sobre um tratado para a transferência de tecnologia, que nunca chegou a ser aprovado.

A partir da Rodada Uruguai do GATT e da criação da OMC, os países desenvolvidos não permitiram mais a interferência da

UNCTAD nas resoluções adotadas nesse âmbito, e o seu papel reduziu-se a realizar estudos e elaborar propostas de como integrar os países em desenvolvimento no comércio mundial em conformidade com as regras existentes do sistema multilateral, como superar o problema da dívida externa etc. Os estudos que a UNCTAD produz anualmente sobre fluxos de comércio e investimentos são de excelente qualidade e o papel que ela desempenha hoje está ligado à situação geral em que se encontram as instituições multilaterais, em que o FMI, o Banco Mundial e a OMC exercem um papel predominante em detrimento das demais, inclusive da própria ONU. É, portanto, uma questão eminentemente política que possivelmente poderá ser superada diante das dificuldades que a própria OMC vem enfrentando para dar prosseguimento a seu papel de promover o comércio mundial.

Atualmente a UNCTAD tem 192 países membros e seu orçamento gira em torno de US\$ 75 milhões. Possui um Secretariado Permanente com quatro divisões: Globalização e Estratégias de Desenvolvimento; Investimento, Tecnologia e Desenvolvimento Empresarial; Comércio Internacional de Bens, Serviços e *Commodities* e Infra-estrutura de Serviços para Desenvolvimento e Eficiência Comercial. Além destes, há ainda o Programa Especial para os Países de Menor Desenvolvimento Relativo, Países sem Litoral e Pequenas Ilhas e, finalmente, a Divisão de Administração.

Nos períodos entre as conferências, a instância política superior ao secretariado é a Junta de Comércio e Desenvolvimento. A sede da UNCTAD fica em Genebra. O primeiro secretário-geral foi o economista argentino Raul Prebisch, que havia sido anteriormente diretor-geral da Cepal e autor de importantes estudos sobre a “deterioração dos termos de troca”. O último secretário-geral foi o embaixador e ex-ministro brasileiro, Rubens Ricuperro. Em 2004, realizou-se a XI Conferência da UNCTAD, na cidade de São Paulo.

O GATT e a crise dos anos 1970

Apesar de a economia mundial continuar a crescer a taxas expressivas, na primeira metade da década de 1970 começam a aparecer os sinais de crise e da mudança de paradigma de acumulação. O padrão fordista havia se esgotado. Os primeiros indícios começaram a aparecer nos Estados Unidos no final dos anos 1960 com o crescimento da inflação e do déficit público devido à corrida armamentista e espacial, bem como aos gastos com a Guerra do Vietnã. Esta situação tornou-se insustentável diante da existência do câmbio fixo e, em 1971, o presidente Nixon anunciou que os Estados Unidos já não tinham nenhum compromisso com o padrão ouro, o que abalou, pelo menos momentaneamente, um dos pilares do sistema de Bretton Woods. A resposta foi um acordo de cavalheiros, ao qual alguns países aderiram, adotando um sistema de flutuação cambial com uma banda de 5%.

O segundo golpe na economia mundial veio com a primeira crise do petróleo, entre 1973 e 1974, quando os produtores chegaram a quadruplicar os preços e a inflação em vários países desenvolvidos chegou a superar os 10% anuais. O efeito foi ainda pior sobre os países em desenvolvimento, que eram dependentes da importação de petróleo, porque tanto os preços deste como os de produtos industrializados importados subiram vertiginosamente, enquanto os preços de *commodities* estagnaram, piorando a deterioração da relação de troca.

Como de costume, as respostas nacionais à crise continham componentes protecionistas tarifários e não-tarifários, como veremos adiante.

Mesmo assim, a Rodada Tóquio foi a que mais promoveu a liberalização comercial neste período. Contou com a participação de 102 países e, além da redução tarifária já mencionada sobre um volume de comércio de US\$ 300 bilhões, acordou também uma série de outros temas. Em alguns casos, foram interpretadas normas já existentes no GATT e, em relação a outros, criaram-se novas regras, denominadas “códigos”, que, majoritariamente, tinham

caráter plurilateral⁵. Entre estes códigos podemos mencionar o de Subsídios e Medidas Compensatórias, Barreiras Técnicas ao Comércio, Compras Governamentais, *Antidumping*, Comércio de Aeronaves Civis.

As negociações que os países em desenvolvimento vinham promovendo no interior da UNCTAD também alcançaram resoluções nessa Rodada. Foram a legalização da não-reciprocidade em relação à cláusula da nação mais favorecida; a graduação dos países em desenvolvimento, que previa maior comprometimento destes com as regras do GATT à medida que se desenvolvessem, e condições e prazos mais favoráveis para aplicação do Artigo XVIII⁶ do Acordo Geral.

Esses quase 30 anos de existência de um organismo multilateral para regular o comércio mundial deixaram muitas lições. Em primeiro lugar, que a liberalização promovida pelo GATT por meio, principalmente, de uma profunda redução tarifária, pode até ter contribuído para a recuperação do fluxo de comércio mundial, mas em nenhum momento proporcionou uma participação justa e equitativa dos países em desenvolvimento em seus resultados. Exatamente porque as novas regras tratavam a todos os países como iguais, sem considerar sua capacidade produtiva, sua escala, sua taxa de câmbio, sua taxa interna de juros, entre outros pontos, e os países com economia de menor escala não influenciavam a formação de preços. Além disso, os países desenvolvidos não titubeavam quando seus interesses eram ameaçados e, apesar do discurso em defesa do liberalismo comercial, não hesitavam em lançar mão do protecionismo.

Embora alguns dos países que dominavam o comércio mundial no século XIX tivessem sido substituídos por outros no século se-

5. O cumprimento de acordos comerciais, bilaterais ou plurilaterais, diz respeito apenas a seus aderentes. Já os acordos multilaterais adotados no âmbito das instituições, uma vez aprovados, comprometem a todos os membros, mesmo que alguns, por qualquer razão, não tenham participado das negociações.

6. O Artigo XVIII do GATT permite aos países em desenvolvimento restringir o volume ou o valor de mercadorias importadas para resguardar sua posição financeira exterior e o equilíbrio da balança de pagamentos por um certo prazo.

guinte, a distribuição proporcional do comércio manteve-se igual: 2/3 praticados pelos países desenvolvidos e 1/3 pelos demais. Os melhores momentos para os países em desenvolvimento foram aqueles em que as exceções às regras foram aceitas. Como, por exemplo, a criação da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), em 1961, como zona de preferência tarifária onde o valor do comércio regional dobrou em apenas quatro anos. Ou, ainda, os primeiros acordos com base no SGP.

Porém, a exclusão da agricultura das negociações, os sucessivos Acordos Multifibras que limitavam o comércio de têxteis dos países em desenvolvimento, a incapacidade dos países mais pobres de competir com base na cláusula da nação mais favorecida, as posteriores negociações promovidas com o SGP e a crise geral do modelo de desenvolvimento econômico do pós-guerra geraram um ambiente favorável a uma revisão do sistema mundial de comércio, o que ocorreria na Rodada Uruguaí do GATT.



3. A Rodada Uruguai do GATT

A crise dos anos 1970 e as medidas adotadas para combatê-la nos Estados Unidos, particularmente a desvinculação do dólar do lastro do padrão ouro, provocaram uma forte valorização da moeda norte-americana em relação às demais e a elevação de sua taxa interna de juros. Com isso, o mercado financeiro dos Estados Unidos tornou-se muito atrativo para investir, mas sua balança comercial passou a acumular sucessivos e crescentes déficits. Por isso, acompanhando o ajuste na sua política financeira, o governo norte-americano introduziu em 1974 uma série de novas barreiras não-tarifárias na sua legislação comercial, primeiramente a Seção 201 e posteriormente a 301.

A Seção 201 criou mecanismos que possibilitam ao governo dos Estados Unidos proteger determinados setores produtivos nacionais para que recuperem a competitividade perdida no mercado

interno para os exportadores de outros países. Um exemplo recente de aplicação dessa medida foi a determinação do governo George W. Bush de impedir a importação de aço para tentar reestruturar o obsoleto setor siderúrgico norte-americano. A aplicação da Seção 201 pressupõe a existência de um plano de reestruturação com duração inicial de até quatro anos, prazo que poderá ser ampliado por mais quatro a partir de avaliações e aprovações anuais. A implementação do plano poderá inclusive ser financiada com recursos governamentais.

A Seção 301 é ainda mais draconiana, porque permite que qualquer empresa ou cidadão norte-americano apresente uma petição ao United States Trade Representative (USTR) – organismo de assessoria direta à presidência dos Estados Unidos em matéria de comércio – solicitando sanções comerciais contra países onde os governos implementam práticas desleais de comércio. Estas práticas seriam as que “violam ou negam direitos norte-americanos no âmbito de acordos comerciais bilaterais ou multilaterais” ou aquelas consideradas “injustificáveis, não-razoáveis ou discriminatórias”, que constroem ou restringem o comércio dos Estados Unidos.

Assim como a descrição das práticas desleais é absolutamente vaga, também não é necessário apresentar provas na petição. Se as autoridades do comércio acatarem a denúncia, o produto em questão é barrado até que o país acusado comprove que não existe a prática desleal. O fato de o processo poder demorar de um a dois anos leva muitos dos países denunciados a negociar acordos voluntários com os norte-americanos, aceitando determinadas tarifas, cotas de exportação ou simplesmente mudando sua legislação nacional, antes mesmo de as autoridades dos Estados Unidos chegarem a qualquer conclusão, para não perder o acesso ao seu mercado. Na prática, a Seção 301 tem servido de poderosíssimo instrumento político para os Estados Unidos provocarem mudanças na política comercial de outros países.

Vários países em desenvolvimento, como Brasil, México, Coréia do Sul e outros, haviam passado por uma fase bem-sucedida de substituição de importações e já se apresentavam com competi-

vidade no mercado internacional de produtos manufaturados. Este fator, somado à crise do petróleo, levou muitos países desenvolvidos a abusar do protecionismo por intermédio de medidas *anti-dumping*, compensatórias e de salvaguarda, apesar do discurso sempre favorável ao livre-comércio.

Na mesma época, a integração da Comunidade Econômica Européia avançava e já alcançava uma situação em que os próprios membros supriam aproximadamente 60% das suas necessidades de compras, ao mesmo tempo que o bloco respondia por 25% do comércio mundial, ultrapassando a performance dos outros dois membros da Tríade, Estados Unidos e Japão.

Esta conjuntura começou a levantar preocupações sobre o futuro da liberalização do comércio mundial e suspeitas de que o sistema multilateral de comércio estava fragilizado – ao menos na perspectiva norte-americana – pelo excesso de concessões feitas aos países em desenvolvimento e por não prever normas sobre serviços, investimentos e propriedade intelectual, quando relacionados ao comércio internacional (SABA, 2002). Com a eleição de governos neoliberais *stricto sensu*, como Margareth Thatcher e Ronald Reagan no início da década de 1980, começaram os movimentos para convocar uma nova rodada de negociações no âmbito do GATT.

Embora os países industrializados avaliassem que, naquele momento, restava pouco para negociar em termos de redução tarifária, as grandes companhias transnacionais, particularmente as empresas norte-americanas, tinham interesse no aprofundamento da negociação sobre os “códigos comerciais”, particularmente de serviços, investimentos, propriedade intelectual e compras governamentais, pois avaliavam que a Rodada Tóquio havia sido muito modesta neste sentido. Estes temas passaram a ser conhecidos como “os novos temas comerciáveis”. Empresas transnacionais norte-americanas do setor farmacêutico, como a Merck e a Pfizer, e do setor de serviços financeiros, como a American Express e a Citycorp, foram tão ativas no *lobby* pró-nova rodada que chegaram a ser consideradas as principais responsáveis por sua realização.

Nas reuniões preparatórias em 1982, que definiram a agenda, todos esses temas passaram a compô-la, inclusive a negociação sobre propriedade intelectual (TRIPS – Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio), que não tem absolutamente nada a ver com comércio, e sim com o direito ou não de produzir determinado bem ou serviço. Os primeiros tratados internacionais sobre patentes e propriedade intelectual foram aprovados no século XIX, como a Convenção de Paris para Proteção de Propriedade Industrial, em 1883, e a Convenção de Berna sobre Direitos Autorais, em 1886. Porém, estas convenções eram solenemente ignoradas por alguns países que só respeitavam sua própria legislação e que, sem qualquer escrúpulo, copiavam produtos fabricados em outros. Esta postura fez parte da estratégia de desenvolvimento de alguns países como Suíça, Holanda e Estados Unidos no passado, ao industrializarem-se sem respeitar patentes externas e que, posteriormente, com sua industrialização consolidada, passaram a defender arduamente a adoção do TRIPS.

A rigor, existe inclusive um organismo multilateral encarregado de administrar o cumprimento da legislação internacional sobre propriedade intelectual, a Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI), ironicamente também com sede em Genebra; mas com o acirramento das disputas por patentes de novos produtos, principalmente médicos e farmacêuticos, interessava às empresas transnacionais norte-americanas dispor do poder de sanção comercial do GATT para defender seus interesses nessa área, mesmo porque elas já eram as detentoras da maioria das patentes registradas mundialmente.

Uma situação semelhante ocorria com o tema investimentos (TRIMS – Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio), que tampouco tem relação com o comércio. Porém, sob a justificativa da evolução exponencial do comércio intrafirmas, este item foi levantado, porque era outra área em que as corporações transnacionais tinham interesse em fortalecer a proteção a seus investimentos diretos.

Alguns países em desenvolvimento tentaram resistir à inclusão dos novos temas, principalmente do TRIPS e do TRIMS, na hipótese

do lançamento de uma nova rodada de negociações. O Brasil e a Índia lideraram um grupo de países, o G-10, para reivindicar uma outra agenda de negociações que lhes fosse mais favorável.

Porém, a maioria dos países do Terceiro Mundo estava por demais debilitada pela necessidade de renegociar suas dívidas externas com os países centrais para conseguir evitar a agenda dos países industrializados e das instituições financeiras internacionais como o FMI e o Banco Mundial, as quais, ainda por cima, haviam incorporado a liberalização comercial como uma de suas condições para renegociar dívidas ou conceder novos empréstimos. Outros, ainda, estavam suscetíveis a pressões devido à Seção 301 dos Estados Unidos.

O Congresso norte-americano cumpriu o papel de defender interesses econômicos regionais e corporativos no interior dos Estados Unidos, além de indiretamente estimular o início da nova rodada. O Trade and Tariff Act de 1984 autorizou o governo Reagan a assinar acordos comerciais com Canadá e Israel, disciplinou a aplicação do SGP norte-americano, restringiu mais uma vez as importações de aço e especificou sua visão sobre *commodities*. No ano seguinte, entrou em debate, por iniciativa do deputado democrata Richard Gephardt, uma proposta de lei para elevar as tarifas sobre produtos importados de Japão, Taiwan, Coréia do Sul e Brasil se estes não alterassem suas políticas comerciais internas. Neste mesmo ano, foram aprovadas novas cotas para importação de produtos têxteis. O objetivo desta iniciativa em particular era forçar o governo Reagan a ser mais duro nas negociações do GATT para estender o Acordo Multifibras por mais tempo.

Iniciadas as negociações bilaterais com Canadá e Israel, com a inclusão de propriedade intelectual, serviços e investimentos na agenda, o recado era claro. Ou haveria negociações sobre estes temas com a participação de todos no GATT, ou haveria negociações bilaterais com aqueles que estivessem dispostos. Quem não estivesse interessado perderia acesso ao mercado norte-americano.

Por fim, o G-10 dividiu-se em torno da agenda que estava se consolidando. Mesmo com reticências, o Brasil decidiu adotar uma posição proativa, pois tinha interesse em restituir o tema agrícola

à mesa de negociações, o que já não era o caso da Índia, que estava muito interessada em discutir o tema serviços. De toda maneira, todos queriam colocar fim ao Acordo Multifibras e melhorar as regras *antidumping* e, como as negociações estavam submetidas ao princípio do *single undertaking*¹, ou se faria um acordo geral ou não haveria acordo nenhum.

Assim, as negociações formais iniciaram-se em Punta del Este, no Uruguai, em 1986 e duraram oito anos, com muitos avanços e recuos e até com possibilidades de fracasso das negociações em determinados momentos. No meio do processo, houve o colapso dos regimes do socialismo real dos países do Leste europeu, o que, entre outros aspectos, foi mais um revés para o nacionalismo econômico e um reforço para as decisões rumo a acordos mais liberais.

O “Acordo”, ou melhor, “conchavo” de Blair House, em Washington, colocou fim à tática dos países em desenvolvimento de jogarem com as contradições dos países industrializados para alcançar um acordo adequado sobre a agricultura e ampliar suas exportações. A esta altura todas as cartas estavam sobre a mesa, pois os países em desenvolvimento já haviam revelado o que estavam dispostos a conceder. A convergência de interesses entre os Estados Unidos e a União Européia expressa neste “Acordo” definiu o resultado da fase final de negociações em 1993, em Genebra, e a grande barganha, tarifas industriais e serviços *versus* agricultura e têxteis, não ocorreu.

Ao final das negociações, na conferência de encerramento da rodada em Marrakesh, no Marrocos, os Estados Unidos, com apoio da França, levantaram a proposta de incluir alguma proibição à prática de “*dumping* social”, isto é, a redução de preços devido à utilização de mão-de-obra mais barata por meio da violação de padrões trabalhistas básicos, como a utilização de trabalho infan-

1. *Single undertaking* significa que só há acordo quando tudo está acordado. É um mecanismo para impedir que se coloque em vigência apenas os itens em que há consenso, em vez de um pacote de perdas e ganhos.

til e de prisioneiros. Esta proposição foi rechaçada pelos países em desenvolvimento, particularmente Brasil e Índia, temerosos de que se tratasse de mais um instrumento protecionista dos países industrializados contra os demais.

As principais decisões da Rodada Uruguai

O resultado da Rodada Uruguai, formalmente concluída na Conferência de Marrakesh em abril de 1994, foi excelente para os países desenvolvidos e praticamente correspondeu a todas as expectativas das corporações transnacionais, embora fossem atendidas algumas teses desenvolvimentistas no tocante a exceções, prazos e salvaguardas, além de muitas das negociações de detalhes e procedimentos continuarem por intermédio de comissões específicas.

Entretanto, vamos mencionar as principais resoluções e avaliar o que representou esta rodada.

1) Apesar do nível ínfimo de tarifas alcançado anteriormente na Rodada Tóquio, houve nova redução tarifária para bens industriais. Para ilustrar o que representou para os países desenvolvidos, vamos utilizar as tarifas médias dos países em continuidade aos dados apresentados no Quadro 2 (ver página 25), agora entre 1950 e 1990.

Quadro 3

Tarifas médias sobre bens manufaturados de países desenvolvidos selecionados (%)

PAÍS/ANO	Áustria	Estados Unidos	Japão	Suécia	Suíça	CEE*
1950	18	14	n.d.	9	n.d.	n.d.
1980	14,6	7	9,9	6,2	3,3	8,3
1990	12,7	4,8	5,3	4,4	2,6	5,9

Fonte: BAIROCH, 1993. Elaboração própria.

(*) Comunidade Econômica Européia.

2) O acordo sobre comércio de serviços (GATS – General Agreement on Trade and Services) constituiu-se de uma série de regras e princípios para liberalizar este setor, que incluía, entre outros, serviços financeiros, telecomunicações, energia e transportes. Na ocasião, o setor movimentava US\$ 900 bilhões anuais de comércio direto (GRIECO, 1999). Este é um dos setores em que as negociações prosseguiram após o término da Rodada por meio de Grupos Negociadores para detalhar os acordos em cada área.

3) O acordo sobre medidas de investimentos relacionadas ao comércio (TRIMS) buscou eliminar regulamentações sobre investimentos que restringem ou distorcem o comércio, particularmente as que ferem a regra do tratamento nacional ou que restringem quantitativamente o comércio. Neste acordo, introduziu-se também a cláusula da nação mais favorecida e foram dados prazos para adequação às regras que variavam de dois anos (países desenvolvidos) a sete anos (menor desenvolvimento).

4) O já mencionado acordo sobre os aspectos de direitos de propriedade intelectual relacionados ao comércio (TRIPS) transferiu da OMPI para o GATT todo o controle sobre as regras definidas na Convenção de Paris sobre propriedade industrial, na de Berna sobre direitos autorais e no Tratado de Washington sobre proteção de circuitos integrados. Definiu, também, os direitos de propriedade intelectual para programas de computador, marcas, indicações geográficas, desenhos e modelos industriais e patentes. O prazo para adaptação, neste caso, variou de um ano para os países desenvolvidos, cinco para os em desenvolvimento e 11 para os mais pobres, embora no caso de novos produtos ou setores a adequação tivesse de ser imediata.

5) Acordo sobre têxteis e vestuário previu eliminar o contingenciamento das exportações de têxteis apoiado no Acordo Multifibras no prazo de dez anos, contados a partir de 1995, porém em escalas.

6) Decidiu-se, também, criar a OMC, que incorporaria os acordos, princípios e disciplinas do GATT, vigorando a partir de 1º de janeiro de 1995 e criando a instituição permanente que se previa após a Segunda Guerra Mundial no âmbito do sistema Bretton Woods.

7) O Sistema de Solução de Controvérsias foi reformado para ser aplicado pela OMC com mais eficácia, conforme descrito no próximo capítulo.

8) O acordo sobre agricultura merece um comentário à parte, mas, além dos itens anteriores, houve também acordos sobre outros itens relacionados a políticas comerciais, como regras para aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias, direitos compensatórios, subsídios, salvaguardas. Além disso, as regras *antidumping* foram mais bem definidas.

O acordo sobre agricultura

Este tema geralmente esteve ausente das rodadas do GATT ou, quando muito, foi tratado marginalmente e sem alcançar qualquer acordo, principalmente depois que a CEE colocou sua PAC em vigor, embora os europeus não fossem os únicos a proteger sua agricultura. Outros, como os Estados Unidos e o Japão, também o faziam e quase sempre sob a justificativa de assegurar a segurança alimentar de suas populações.

Os Estados Unidos, que desde o *New Deal* subsidiam sua agricultura, por diversas vezes se aliaram aos países em desenvolvimento na pressão sobre os países da CEE para colocar o tema em negociação, porém recuando quando os europeus acediam em negociar outros temas, particularmente as tarifas industriais.

Os países europeus, devido às sucessivas dispensas de obrigação (*waiivers*) sobre produtos agrícolas no acordo geral do GATT, terminaram por sair da situação de importadores e por tornar-se exportadores de alguns alimentos, como o café solúvel produzido com grãos de café do Brasil e outros países em desenvolvimento, ou o açúcar importado de suas ex-colônias sob a concessão de

baixas tarifas pelo SGP² e revendido com lucro, caracterizando, claramente, o que chamamos de desvio de comércio.

A “moeda agrícola” foi mais uma vez jogada na Rodada Uruguaí para convencer países recalcitrantes, como o Brasil, a apoiá-la. Devido à insistência de um grupo importante de países exportadores de produtos agrícolas que se formou na ocasião (Grupo de Cairns)³, o tema veio à mesa de negociações, embora de forma muito tímida, devido à relutância dos países desenvolvidos em eliminar seus subsídios, particularmente a CEE. Os subsídios concedidos à agricultura nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) representavam no período 1986-1988 em média US\$ 275 bilhões a.a. que, em vez de diminuir como se esperava, aumentaram para US\$ 354 bilhões em 1992, sendo uma parte significativa voltada para as exportações (OCDE, 2000).

Como o resultado das negociações específicas dependia do acordo geral (*single undertaking*), em 1989 chegou-se a um acordo aceitável com o apoio dos Estados Unidos e que previa a redução dos subsídios agrícolas no longo prazo. No entanto, as divergências sobre outros temas e o recuo posterior da CEE sobre agricultura impediram a conclusão da rodada em 1990 na Conferência do GATT em Bruxelas, e as negociações prosseguiram.

No entanto, em 1992, em Blair House, os Estados Unidos e a União Européia, que substituiu a CEE, chegaram a um acordo sobre o tema serviços e um “pacote agrícola” que, em certa medida, legalizava os subsídios e impedia o uso de medidas compensatórias. Com isso, o tema da agricultura voltou à mesa de negociações para ficar, embora na prática o acordo assinado estivesse dis-

2. Os países europeus realizaram um acordo especial com suas ex-colônias da África e do Caribe com base no SGP, envolvendo principalmente a importação de banana e açúcar destes países. Trata-se do Tratado de Lomé (1984), posteriormente renovado como Tratado de Cotonou (2000).

3. O Grupo de Cairns (cidade australiana onde se formou) é composto hoje por África do Sul, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Fiji, Filipinas, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Tailândia, Uruguaí e Venezuela.

tante das reivindicações dos países exportadores de *commodities* e do Grupo de Cairns.

Em termos gerais, o acordado foi o seguinte: as políticas agrícolas foram classificadas em três diferentes categorias denominadas “caixas”, a partir da avaliação de seus efeitos sobre o comércio. Entrariam na “caixa verde” as políticas que em tese provocam nenhuma ou, quanto muito, uma mínima assimetria entre os países exportadores. Nestas políticas foram consideradas medidas como programas ambientais, serviços gerais e apoios prestados pelos governos aos agricultores (capacitação técnica, pesquisa etc.), programas de segurança alimentar, entre outros, não cabendo, portanto, compromissos de redução, embora não houvesse garantias efetivas de que estas medidas não significassem subsídios indiretos. Na “caixa azul” estariam as políticas que poderiam gerar fortes distorções no comércio de produtos agrícolas, como os subsídios diretos às exportações. Na “caixa amarela” ficariam as situações intermediárias e que também requereriam, em alguma medida, compromissos de redução ou limitação.

As medidas não incluídas na “caixa verde” foram quantificadas monetariamente como “Medida Global de Ajuda” (MGA), que deveria ser reduzida em 20% para os países desenvolvidos num prazo de seis anos (1995 a 2000) e em 13% para os países em desenvolvimento num prazo de dez anos (1995 a 2004). Estabeleceu-se um mínimo de 5% da MGA para os países desenvolvidos, que não necessitaria de redução, e de 10% para os demais (acordo *de minimis*), o que permite a cada grupo manter subsídios até o limite destes percentuais sem incorrer em violação às normas do GATT.

Para promover maior acesso aos mercados, definiu-se que no primeiro ano de implementação do acordo todos os países, com exceção dos menos desenvolvidos⁴, deveriam conceder uma cota mínima de acesso equivalente a 3% do respectivo volume consu-

4. Países menos desenvolvidos (PMD) são 49 países definidos pela ONU como os mais pobres do planeta, a partir de certos critérios econômicos e sociais. Entre eles incluem-se Angola, Haiti, Afeganistão etc. Cerca de 30 deles são membros da OMC e, no caso da MGA, das tarifas e subsídios mencionados no texto, são dispensados de todos os condicionantes.

mido de cada produto agrícola verificado entre 1986 e 1988. Em 2001 esta cota deveria subir para 5%.

Aparentemente com a mesma intenção, as barreiras não-tarifárias, como as cotas de importação, as taxas variáveis de importação, os preços mínimos assegurados pelos governos e as normas sanitárias e fitossanitárias abusivas, foram substituídas por tarifas equivalentes a elas em termos monetários. Estes valores se somariam às alíquotas existentes e conformariam as novas referências tarifárias, a partir das quais se implementariam as reduções ao longo de seis anos para os países desenvolvidos, à base de 15% a.a. por linha tarifária e 33% na média do conjunto tarifário. Para os países em desenvolvimento, o período coberto seria de dez anos, respectivamente à base de 10% e 24% de redução. No entanto, a forma de calcular a nova situação, tomando como base as altas tarifas aplicadas entre 1986 e 1988, o fato de a redução ser pela média aritmética e não pela média ponderada e ainda poder ser aplicada por grupo de produtos ou produtos individuais provocou uma situação em que “tudo precisa mudar, para que tudo fique como está”⁵.

Em relação aos subsídios à exportação, acordou-se que no mesmo período de seis anos os países desenvolvidos deveriam reduzir em 36% o valor das subvenções e em 21% a quantidade de produtos subsidiados. Os valores para os países em desenvolvimento seriam de, respectivamente, 24% e 14% num prazo de dez anos.

Porém, para que se chegasse a estas propostas em Blair House, elas foram vinculadas à implementação de uma “Cláusula de Paz” durante um período de nove anos, no qual ninguém faria uso do sistema de controvérsias do GATT e da futura OMC para reclamar medidas compensatórias por práticas desleais ou predatórias no comércio de produtos agrícolas. Essa trégua duraria até o fim de 2003.

5. Frase do personagem Conde Tancredi no romance *O Leopardo*, de Giuseppe Tomasi di Lampedusa, cuja trama se desenvolve durante a unificação da Itália no século XIX.

Avaliação do acordo

Os países em desenvolvimento fizeram muitas concessões em troca de um “cheque pré-datado”, que poderia tanto “caducar” antes de poder ser descontado ou seu banco simplesmente não reconhecê-lo mais depois de um certo tempo. Ou seja, aceitaram uma onda de liberalização das suas economias que nunca haviam experimentado antes, por intermédio das concessões tarifárias de bens industriais e do GATS, bem como das mudanças nas legislações nacionais que tiveram de promover para adequar-se ao TRIPS e ao TRIMS, apenas em troca de um benefício a iniciar-se depois de dez anos (têxteis) e de um acordo sobre agricultura de poucas concessões práticas e que deixou a maioria dos aspectos substantivos para serem negociados posteriormente.

Do ponto de vista da liberalização tarifária, mais uma vez assistimos a um processo desequilibrado, com grande parte dos países em desenvolvimento despreparados para competir em igualdade de condições nesta nova fase. No caso dos países latino-americanos em geral, o acordo implicou uma redução média de 25% e, no Brasil, significou uma diminuição da média tarifária de 55%, existente em 1988, para cerca de 13%, em 1996.

É bom lembrar também que essas negociações coincidiram com a implementação do Consenso de Washington em vários países da região, que introduzia, entre diferentes medidas, reformas cambiais valorizando artificialmente as moedas locais ao equipará-las ao dólar norte-americano e ao promover abertura comercial ampla e unilateral.

Este segundo item foi implementado no Brasil como um importante fator antiinflacionário do Plano Real, ao reduzir significativamente as tarifas externas para importar produtos mais baratos que os produzidos nacionalmente para forçá-los a diminuir os preços. Na prática, introduziu uma liberalização maior que a prevista nas negociações do GATT e, combinada com a valorização cambial, gerou conseqüências devastadoras para as balanças comerciais dos países que as adotaram. O Brasil, por exemplo, passou a conviver com um déficit comercial crônico entre 1995 e 2002

e reduziu sua participação no comércio mundial de 1,4% para 0,9%. Vejamos, no quadro seguinte, o que essas negociações representaram para a participação dos países desenvolvidos e da América Latina no comércio mundial.

Quadro 4
Comércio de bens por regiões e países (%)

País ou região	EXPORTAÇÕES			IMPORTAÇÕES		
	1985	1995	Varição	1985	1995	Varição
Tríade*	60,5	65,5	8,3	64,1	65,5	2,2
Europa Ocidental	40,1	44,8	11,7	39,9	43,5	10,6
Ásia	20,8	26,6	27,9	18,8	25,5	35,6
Estados Unidos	11,3	11,6	2,7	17,7	15,3	(13,6)
Japão	9,1	9,1	0,0	6,5	6,7	3,1
América Latina	5,6	4,6	(17,9)	4,2	4,9	16,7
Brasil	1,3	1,0	(23,1)	0,7	1,1	57,0

Fonte: Relatório OMC, 1996. Elaboração própria.

(*) Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão.

Não é difícil perceber quem ganhou e quem perdeu com essas negociações. Embora os Estados Unidos continuassem convivendo com o déficit comercial iniciado na década de 1970, ele foi reduzido com a ampliação em quase 3% das exportações e a redução das importações em aproximadamente 14%. A Tríade e os Tigres Asiáticos ampliaram significativamente sua presença no comércio mundial. Porém, os grandes perdedores foram a África e a América Latina. Destacamos esta última no quadro devido à importância do impacto da Rodada Uruguai em sua produção in-

dustrial. As exportações latino-americanas reduziram-se em 18% e suas importações cresceram quase 17%, e o subcontinente passou a conviver com déficit na balança comercial, o que também ocorreu no Brasil, só que em números mais preocupantes: respectivamente, 23% e 57%! Chegamos ao fundo do poço em 1998, quando as exportações equivaliam apenas a 6,5% do PIB.

A cláusula social

Esta seria uma medida a ser incorporada no GATT e posteriormente na OMC para obrigar todos os países membros a respeitarem cinco normas fundamentais de trabalho expressas em oito Convenções da OIT, a saber: liberdade de organização (C-87 e C-98), direito à negociação coletiva (C-98), idade mínima para o trabalho e proibição do trabalho infantil (C-138 e C-182), proibição de trabalho escravo (C-29 e C-105) e proibição de qualquer tipo de discriminação no local de trabalho (C-100 e C-111). O objetivo era coibir a produção com custos de mão-de-obra ainda mais baixos que o usual, que utilizassem práticas trabalhistas antiéticas e proibidas por tratados internacionais.

A idéia do vínculo entre comércio e trabalho esteve presente na Conferência de Havana, graças ao Artigo 7º do Capítulo II da Carta, que proibia a competição desleal por meio do desrespeito à normas de trabalho, e os Estados Unidos levantaram o tema no GATT desde 1953, conseguindo que fosse proibido o comércio de bens produzidos em prisões, conforme a alínea “e” do Artigo XX, apesar de serem os campeões em trabalho de presidiários. Em 1984, os Estados Unidos introduziram o trabalho infantil e forçado, bem como a violação da liberdade de associação como fatores que poderiam impedir o acesso ao seu SGP. Em 1996, 11 países chegaram a perdê-lo por alguma destas razões, recuperando-o posteriormente. A União Européia já havia incluído condicionantes sociais no Acordo de Lomé e, em 1994, também introduziu sanções comerciais positivas e negativas no seu SGP, conforme o respeito ou não à proibição de trabalho infantil e forçado.

No entanto, foi somente a partir da Conferência de Marrakesh que o tema começou a despertar grandes paixões, a favor e contra. A França e os Estados Unidos apoiaram a proposta, embora essa defesa não estivesse ancorada em razões humanitárias. Os

As condições acordadas para calcular a redução tarifária dos produtos agrícolas e a “Cláusula de Paz” mantiveram este item quase inócuo na prática. Os países desenvolvidos continuaram mantendo suas altas barreiras contra as importações, agora por meio de tarifas, e aplicaram sua política agrícola como quiseram durante nove anos, sem possibilidade de questionamento. Por sua

Estados Unidos, por exemplo, até hoje ratificaram apenas uma das normas fundamentais da OIT, a Convenção 105. Porém, sua preocupação era com a ascensão dos novos países industrializados (New Industrialized Countries – NICs) ao comércio mundial, como a China, por exemplo.

Para setores do movimento sindical, a introdução de uma cláusula social na OMC poderia obter o mesmo efeito que vincular propriedade intelectual e comércio, isto é, aproveitar o poder da OMC de aplicar sanções comerciais, neste caso contra os países onde as normas fundamentais de trabalho fossem desrespeitadas.

Assim como a proposta não obteve consenso entre os países membros do GATT, tampouco obteve no meio sindical. A cláusula social (posteriormente denominada, por razões táticas, de Normas Fundamentais de Trabalho) foi intensamente apoiada pelas centrais sindicais nacionais dos países desenvolvidos e por algumas de países em desenvolvimento, porém tem sido rechaçada por muitas organizações sindicais e sociais do Terceiro Mundo.

Os argumentos a favor ou contra, tanto de governos como de sindicalistas, têm sido basicamente os mesmos. Os a favor argumentando que a cláusula seria um instrumento para assegurar o respeito aos padrões trabalhistas mínimos que permitiriam aos trabalhadores de qualquer país organizar-se e negociar melhores condições de trabalho e salário. Os contrários chamavam a atenção para o risco da sua utilização para fins protecionistas que, em vez de melhorar a qualidade dos empregos, poderia destruí-los, ao dificultar o acesso aos mercados dos países desenvolvidos.

Infelizmente, até hoje o movimento sindical internacional não conseguiu chegar a uma posição comum sequer sobre o conteúdo das negociações comerciais e das rodadas, pois suas posições normalmente se estabelecem a partir dos ganhos econômicos de cada país. Neste caso, reproduz-se a brecha norte-sul existente entre os países ricos e os pobres, tornando-se ainda mais difícil encaixar a defesa dos direitos dos trabalhadores neste quadro.

vez, os países em desenvolvimento aplicaram tarifas para a agricultura com o mesmo espírito com que vinham aplicando suas tarifas industriais e novamente produziu-se uma situação de profundo desequilíbrio. Por exemplo, os países do Mercosul, ao adaptarem as tarifas acordadas a sua tarifa externa comum, acabaram por implementar uma redução tarifária extremamente maior que a dos países desenvolvidos.

O setor de serviços é mais um em que os países em desenvolvimento levaram desvantagem em relação aos países desenvolvidos, uma vez que estes são sede da maioria das corporações transnacionais atuantes nesse ramo e que já estavam capacitados técnica e financeiramente para expandir seus negócios para o exterior. O GATS fortaleceu o processo de privatização iniciado em muitos países, como parte do ideário neoliberal defendido pelo Consenso de Washington e fortalecido pela experiência inglesa, particularmente nas empresas de telecomunicações, eletricidade, finanças e até de água e saneamento que, não por coincidência, foram os setores mais afetados pela privatização na América Latina e no Brasil, na década de 1990.

A adequação das legislações nacionais ao TRIPS e ao TRIMS debilitou ainda mais os instrumentos de manejo econômico voltados ao desenvolvimento nacional e, o pior, sem receber contrapartidas. Se tomarmos novamente o exemplo do Brasil, o governo Fernando Henrique, no seu primeiro mandato, alterou todo um capítulo econômico da Constituição para facilitar e proteger investidores estrangeiros, além de cancelar uma série de decretos e portarias; alterou a legislação sobre propriedade intelectual (Lei de Propriedade Industrial de 1996) quase totalmente de acordo com as reivindicações do governo norte-americano, que exerceu poderoso *lobby* sobre o governo brasileiro naquela ocasião.

Aliás, a Rodada Uruguai foi tão boa para os países desenvolvidos que muitos comentaram que os fracassos posteriores da OMC em iniciar novas rodadas de liberalização se deveram ao pouco interesse dos países desenvolvidos, pois suas empresas transnacionais teriam conquistado tudo o que queriam na Rodada Uruguai. Grande parte do desemprego estrutural e do crescimento do

trabalho informal na América Latina da década de 1990 deve-se ao resultado das negociações da Rodada Uruguai e ao Consenso de Washington.

Acordos de livre-comércio regionais e bilaterais

Na esteira da liberalização comercial proporcionada pela Rodada Uruguai do GATT, começou a ser negociada uma série de acordos de livre-comércio em âmbito regional ou bilateral que normalmente visavam aprofundar aspectos de liberalização sem ter de aplicar a cláusula da nação mais favorecida. Os mais importantes contam com a participação de membros da Tríade.

Alguns poucos, como o Mercosul e a Caricom (Comunidade do Caribe), eram ainda inspirados no bom desempenho da União Européia e herdeiros das experiências desenvolvimentistas do subcontinente dos anos 1960 e 1970, como a já mencionada ALALC e também da Associação Latina-Americana de Desenvolvimento e Integração (ALADI), do Mercado Comum Centro Americano (MCCA) e do Pacto Andino. Particularmente o Mercosul iniciou-se ainda na década de 1980, por meio dos primeiros entendimentos entre Brasil e Argentina com a perspectiva de implementar um acordo de complementação econômica, embora ainda não tenha saído da condição de União Aduaneira Incompleta.

Mais ao norte, negociou-se um tratado de livre-comércio entre Canadá e Estados Unidos, chamado Canada United States Free Trade Agreement (CUSFTA), que eliminou as tarifas entre os dois países, bem como liberalizou sobremaneira as regras para investimentos. Este acordo começou a ser negociado em 1986 e entrou em vigor em 1989. Foi substituído posteriormente pelo North American Free Trade Agreement (NAFTA), que envolveu também o México, ampliou o escopo das negociações e entrou em vigor em 1994.

Um dos aspectos fortes do NAFTA foi o capítulo XI sobre investimentos, que, além de eliminar praticamente qualquer restrição ao fluxo de investimentos externos diretos, criou também medidas de proteção para assegurar o resultado dos investimentos dian-

te de desastres naturais ou medidas adotadas pelos países signatários. Este capítulo inclui um mecanismo de solução de controvérsias por meio de tribunais supranacionais que, ao adotarem suas resoluções, não têm como ser contestados pela justiça comum. Neste sentido, o NAFTA inaugurou uma reviravolta nos conceitos jurídicos internacionais, ao submeter abertamente Estados nacionais aos interesses das corporações transnacionais.

Esses acordos estão relacionados com o GATT porque, em primeiro lugar, não podem chocar-se com suas regras e princípios e, em segundo lugar, alguns dos aspectos novos que deles saem, como por exemplo o capítulo XI do NAFTA, acabaram influenciando sua agenda e posteriormente a da OMC. Os Estados Unidos, antes de levar essa proposta para negociar na OMC, tentaram implementar um acordo sobre investimentos no âmbito da OCDE, chamado Acordo Multilateral de Investimentos (AMI), que fracassou devido à oposição da França de incluir sua indústria cultural no acordo e pela denúncia junto à opinião pública do atentado às soberanias nacionais que o AMI representaria.

Se o AMI tivesse passado na OCDE, seguramente seria empurrado goela abaixo dos membros da OMC logo em seguida. Mesmo assim, o capítulo XI do NAFTA é a proposta dos Estados Unidos para o capítulo de investimentos nas negociações da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) e se as negociações sobre TRIMS progredirem, seguramente também o será nas negociações na OMC.

Essa preocupação dos Estados Unidos tem seus objetivos particulares. Com as mudanças econômicas que implementaram no início da década de 1970, liberando o dólar do lastro do padrão ouro, os Estados Unidos passaram a conviver com um déficit comercial crônico e crescente. Para manter o equilíbrio das contas correntes, passou a ser fundamental manter também uma eficiente política de investimentos, e esta foi implementada em vários níveis.

Primeiro, a dimensão e a estabilidade da economia norte-americana oferecia taxas de juros seguras para atrair investimentos de curto e médio prazos. Segundo, as barreiras comerciais não-tarifárias estimulavam as empresas multinacionais de outros paí-

ses a se instalarem nos Estados Unidos, em vez de tentar entrar em seu mercado pela via das exportações. Por exemplo, na década de 1990, as empresas alemãs instaladas nos Estados Unidos vendiam dez vezes mais no mercado norte-americano do que as empresas alemãs que tentavam exportar para os Estados Unidos. Terceiro, as empresas norte-americanas no exterior, além de cumprir o papel político de reforçar a hegemonia dos Estados Unidos, também são instrumentos importantes para repatriar recursos provenientes de lucros, dividendos e *royalties*.

É claro que as corporações transnacionais norte-americanas, de toda forma, têm interesses em ampliar seu acesso a outros mercados, por meio da eliminação de tarifas, como por exemplo nas negociações da ALCA, mesmo que do total de suas exportações, apenas 3% se destinem à América Latina e aproximadamente 1% ao Brasil. Mas não há dúvidas de que a pedra angular de sua política econômica externa é alcançar regras mais liberais (TRIMS), para garantir o retorno de seus investimentos e assegurar monopólios em certas áreas, como a indústria farmacêutica, por meio do TRIPS.



4. A Organização Mundial do Comércio (OMC)

A OMC começou a funcionar em 1995 com sede em Genebra, na Suíça, substituindo o GATT e incorporando todos os seus acordos e regras. Sua estrutura é composta, em primeiro lugar, por seus membros, que são países ou “territórios aduaneiros”¹, que se reúnem em conferências ministeriais a cada dois anos e compõem um Conselho Geral, assumindo a obrigação de acatar e adequar suas legislações nacionais aos acordos multilaterais adotados na organização.

Cinco conselhos técnicos se subordinam ao Conselho-Geral e tratam, respectivamente, de Comércio de Bens, Comércio de Serviços, TRIPS, Resolução de Controvérsias e Revisão de Políticas Co-

1. São territórios que têm capacidade jurídica para implementar acordos de comércio, mesmo não sendo Estados nacionais. É o caso de Hong Kong, Taiwan e União Européia.

merciais. Existem, ainda, diversos comitês e grupos de trabalho que tratam de assuntos específicos, como acesso a mercados, subsídios, entre outros, e comitês permanentes que lidam com administração, orçamento e finanças; comércio e meio ambiente; acordos regionais etc.

Estes comitês e grupos de trabalho são normalmente compostos por diplomatas e técnicos das missões diplomáticas dos países interessados em Genebra. As decisões tomadas nas instâncias da OMC são por consenso ou voto de maioria cuja qualificação (simples, dois terços ou três quartos) depende do tipo de assunto.

O dia-a-dia da organização é gerido por um secretariado liderado por um diretor-geral, e o primeiro mandato foi ocupado pelo italiano Renato Ruggiero. O orçamento anual inicial era de US\$ 83 milhões, oriundos de contribuições dos países membros. Na sua sede trabalham aproximadamente 450 funcionários.

A OMC tornou permanente a principal mudança introduzida no GATT a partir da Rodada Tóquio e consolidada na Rodada Uruguai, que foi a ampliação da agenda ao abranger outros temas que não apenas a redução de tarifas. Outra mudança importante aprovada naquela rodada e consolidada na OMC foi a criação de um sistema integrado de solução de controvérsias composto pelo Conselho-Geral auxiliado por um Conselho Técnico, pelos grupos de peritos (*panels*) e por um órgão permanente de apelação que não existia no GATT. Além disso, na OMC o consenso passou a ser necessário apenas para rejeição do relatório dos peritos, ao contrário do GATT, em que o consenso era uma exigência para provocar desde a abertura de um *panel* até para aprovar suas conclusões, o que possibilitava protelar suas decisões por muito tempo. Existe ainda a possibilidade de arbitragem, desde que de comum acordo entre as partes. Este sistema, por possibilitar a imposição concreta de sanções comerciais, foi o que realmente deu “dentes” à OMC.

Para acionar o sistema de solução de controvérsias da OMC, é necessário encaminhar um pedido de consulta² formal à parte

2. Consulta é uma linguagem diplomática para apresentar reclamações ou discutir controvérsias.

demandada e notificar o Conselho-Geral desta iniciativa. Se não houver resposta ou se as consultas entre as partes não se iniciarem em 30 dias, a parte reclamante poderá solicitar que o processo passe à fase de análise dos peritos e, da mesma forma, se as consultas malogrem ou não se concluírem em 60 dias.

O *panel* é composto por três ou, em casos excepcionais, por cinco peritos. Estes devem atuar a título pessoal e independente, não sendo permitido aos países envolvidos na disputa participar do *panel*. O prazo máximo para apresentação do relatório é de seis meses e o Conselho-Geral tem 20 dias para examiná-lo e ele será adotado, a não ser que haja consenso para rejeitá-lo ou que uma das partes entre com apelação.

O órgão permanente de apelação é composto por sete juízes, sendo que três atuam em cada caso e só podem pronunciar-se sobre os aspectos legais de cada questão e não sobre o mérito da disputa. Não podem, por exemplo, ampliar direitos e obrigações previstos nos acordos. Têm prazo de 60 dias para proferir seu parecer ao Conselho-Geral, que só pode rejeitá-lo por consenso. O país que perder poderá obter um prazo máximo de 15 meses para cumprir as decisões do relatório, sob pena de sofrer retaliações comerciais.

A forma como a OMC se estruturou e o funcionamento do seu sistema de solução de controvérsias introduziram os primeiros problemas para os países menos desenvolvidos e mesmo para alguns em desenvolvimento. Para acompanhar o dia-a-dia da organização, tornou-se necessário ter missões diplomáticas permanentes em Genebra, com técnicos capacitados e em número suficiente para cobrir toda a agenda de reuniões dos oito grupos negociadores, 18 comitês e oito grupos de trabalho (OMC, 2002). Mesmo o acompanhamento das atividades prioritárias para cada país tornou-se difícil, pois os diplomatas que atuam nas missões também devem acompanhar as atividades das demais instituições multilaterais existentes na cidade, como OIT, OMPI, OMS etc. O prejuízo para a transparência da organização é evidente.

Para a OMC monitorar a situação do comércio mundial, cada um de seus membros assumiu o compromisso de periodicamente apre-

sentar notificações sobre seu desempenho e sobre a evolução de sua legislação comercial. Isto também exigiu a ampliação do número de especialistas no assunto em cada país, o que para os menos desenvolvidos foi muito custoso. Houve até avaliações segundo as quais o custo para a adaptação às novas regras multilaterais de comércio poderia girar em torno de US\$ 150 milhões.

A complexidade do sistema de solução de controvérsias e o alto custo para apresentar reclamações também excluem muitos países da possibilidade de sanar problemas por esta via. O Brasil, embora tivesse se empenhado muito nas negociações para constituir o sistema, não possuía estrutura técnica capaz de lidar com ele em seu início. No primeiro grande contencioso que teve de enfrentar com o Canadá, que acusava a Embraer de receber subsídios governamentais, o governo contratou um escritório de advocacia norte-americano e perdeu. Ultimamente tem se saído melhor e, no caso da recente vitória diante dos subsídios norte-americanos ao algodão, o resultado pode também beneficiar principalmente os países menos desenvolvidos, que individualmente não têm condições financeiras para mover uma ação semelhante.

As Conferências de Cingapura e Genebra

A I Conferência Ministerial da OMC realizou-se em Cingapura, em dezembro de 1996, e seu processo preparatório, bem como seu resultado final, revelaram sobremaneira as ambições dos países desenvolvidos em relação a essa nova instituição e a forma pela qual pretendiam encaminhar as decisões sobre as regras do comércio mundial dali em diante.

Ao longo de 1996, o diretor-geral realizou uma série de consultas com as principais representações em Genebra, em particular o Quadrilátero – Quad (Estados Unidos, União Européia, Japão e Canadá), para definir a agenda da Conferência. A proposta era trabalhar a partir dos relatórios dos diferentes comitês temáticos, o que, no entanto, não foi tarefa das mais simples, considerando as frustrações e expectativas produzidas a partir do resultado da Rodada Uruguai. O Quad reivindicava uma agenda de liberaliza-

ção abrangente e de continuidade do processo, enquanto outros países, como o Brasil, esperavam que a primeira conferência se concentrasse na implementação dos acordos realizados nessa rodada, particularmente em relação a agricultura, *antidumping* e acesso a mercados, o que não ocorreu.

A agenda elaborada a partir do processo preparatório para ser apresentada à Conferência era composta por cinco itens: implementação dos acordos da Rodada Uruguai; negociações inacabadas sobre serviços; comércio e meio ambiente; agenda futura da OMC; e maior liberalização do comércio de bens industriais.

O acordado foi basicamente a reafirmação de todos os compromissos da Rodada Uruguai e a solicitação de que os comitês e grupos de trabalho prosseguissem com suas discussões com o objetivo de aprovar suas conclusões nas conferências seguintes, o que, por exemplo, colocava a possibilidade de se chegar a novos acordos em relação ao GATS. Porém, no caso da agricultura, o respectivo grupo de trabalho mal se reunia e decidiu-se que as negociações sobre subsídios poderiam iniciar-se na III Conferência em 1999. Houve, ainda, discussões sobre outros itens. Entre eles cabe mencionar:

Comércio e meio ambiente. Foi um debate em que pouco se avançou, diante da intenção dos países desenvolvidos de introduzir determinadas medidas de proteção ao meio ambiente, como, por exemplo, a proibição da pesca de atum com redes que também capturam e matam golfinhos, e da reação dos países em desenvolvimento ao considerar que uma medida como esta nada mais era que protecionismo disfarçado, uma vez que estes países não possuem tecnologia para pescar de outra forma. Este tipo de impasse remeteu o tema para a continuidade de debate nos fóruns internos da OMC e no momento não está em pauta.

A cláusula social sequer era tratada em comitê específico. A tentativa dos países que apoiavam a tese em Cingapura era aprovar a constituição de um grupo de trabalho, o que foi rechaçado pela maioria dos membros, também sob o argumento de que o tema promove novas medidas protecionistas. Aprovou-se apenas um parágrafo que afirma a

“importância do livre-comércio para promover crescimento econômico, geração de empregos e conseqüentemente maior respeito pelas normas trabalhistas, bem como que estas não deveriam ser utilizadas para fins protecionistas e que o fórum adequado para tratar deste tema seria a OIT; e que a cooperação da OMC com esta instituição prosseguiria”.

Portanto, salvo por decisões posteriores, este tema não faria parte da agenda futura.

Existia desde a Rodada Tóquio um acordo plurilateral sobre compras governamentais que os Estados Unidos queriam transformar em acordo multilateral na Conferência de Cingapura por meio, inicialmente, de um protocolo. O resultado foi o estabelecimento de um grupo de trabalho para estudar a transparência das políticas nacionais em compras governamentais. Desta forma, este item entrou para a agenda futura.

Também foram criados grupos de trabalho para tratar do tema investimentos e de regras de concorrência, com o objetivo de apresentar propostas para aprovação em 1999 e cuja evolução comentaremos mais adiante.

No âmbito das negociações de Cingapura, realizou-se ainda um importante acordo plurilateral sobre tecnologia de informação (Information Technology Agreement – ITA), que alcançou a adesão de quase 70 países e estabeleceu a base para toda a política de privatização das telecomunicações e exploração de serviços de satélite, internet e outros, em nível internacional.

A Conferência de Cingapura não avançou na implementação dos acordos anteriores e de interesse dos países em desenvolvimento e nem foi abrangente como pretendiam os países desenvolvidos, mas serviu muito bem para que eles começassem a montar a agenda para o futuro, em particular a partir da conferência a realizar-se em 1999.

A conferência de 1998, realizada em Genebra, limitou-se a reiterar os compromissos com a liberalização comercial, comemorar os 50 anos da criação do GATT e confirmar nova conferência para o ano seguinte em Seattle, nos Estados Unidos, com a intenção de dar início a uma nova rodada de negociações comerciais.

Esta foi denominada a “Rodada do Milênio”, como uma espécie de símbolo da entrada do mundo no novo milênio sob a égide da mais completa liberalização comercial.

A Conferência de Seattle

Ledo engano. A III Conferência Ministerial da OMC em Seattle, realizada em dezembro de 1999, foi um rotundo fiasco. O processo preparatório já enfrentava dificuldades. A OMC contava com 135 países membros, dos quais aproximadamente cem eram países em desenvolvimento, ex-países socialistas em transição para a economia de mercado ou países menos desenvolvidos e que começavam a perceber que a prosperidade prometida com a adoção dos ajustes estruturais e da liberalização comercial insistia em não chegar.

Ainda no mês de julho houve a decisão de eleger o novo diretor-geral. Dois candidatos haviam se apresentado: o neozelandês Mike Moore, apoiado principalmente pelos países desenvolvidos, e o tailandês Supachai Panitchpakdi, apoiado por uma grande coalizão de países em desenvolvimento, entre eles o Brasil. Não houve consenso na escolha, e a diferença de votos foi tão pequena a favor de Mike Moore que o bom senso determinou a divisão do mandato de seis anos entre os dois. Moore tomou posse em setembro. Porém, a disputa eleitoral deixou novas seqüelas.

Foi a partir de Seattle que o mundo tomou conhecimento da existência da *green room* (sala verde), por ser a cor do local na sede da OMC onde apenas alguns países são convidados a reunir-se com o diretor-geral para negociar acordos. Entre estes países, encontram-se sempre o Quad e os outros variam, conforme a conjuntura ou o tema em discussão, apesar de alguns, como Brasil, México, Argentina, Chile, Índia, Paquistão, África do Sul, Austrália, entre outros, normalmente participarem também. A expectativa das grandes potências comerciais, em particular Estados Unidos e União Européia, é que os acordos definidos dessa forma acabem sendo aceitos por todos. Na prática, esse método criou muito mal-estar em Seattle, e as negociações entre “os que decidem” passaram a ocorrer de forma um pouco diferente depois dessa Conferência.

A crise asiática e posteriormente as crises russa e brasileira levaram muitos países a levantar barreiras protecionistas. O momento não era muito favorável à negociação de acordos ambiciosos e muito menos para o lançamento de uma nova rodada, quando muitos dos acordos da anterior sequer haviam entrado em vigor, como era o caso da agricultura e do Acordo Multifibras.

O Japão permanecia com sua economia estagnada desde o início da década, a Europa estava mais preocupada em levar adiante a implantação de sua moeda comum e nos Estados Unidos haveria eleições no ano seguinte, o que tornaria ainda mais difícil que o governo norte-americano fizesse concessões. Desta forma, havia dificuldades de entendimento até entre os membros do Quad e o texto preliminar de resoluções (*draft*) chegou aos participantes da conferência com 32 páginas e mais de 400 colchetes³.

A insistência dos países desenvolvidos em iniciar as negociações para maior liberalização de tarifas industriais e de serviços, sem fazer concessões em relação à agricultura e aos temas pendentes da Rodada Uruguai, a falta de transparência nas reuniões de negociação, as declarações ostensivas do presidente norte-americano Bill Clinton a favor de sanções comerciais contra países onde existia trabalho infantil, chegando a citar alguns nominalmente, entre eles o Brasil, e as primeiras grandes mobilizações sociais contra a OMC impediram que se chegasse a qualquer tipo de acordo. A resolução final limitou-se a instruir o diretor-geral a retomar os trabalhos para recompor a agenda e definir uma nova data para a próxima conferência ministerial.

A Conferência de Doha

Os dirigentes da OMC não queriam a repetição de Seattle e escolheram a Península Arábica para realizar a IV Conferência Ministerial. Ela ocorreu na cidade de Doha, no Qatar, em 2001, o que ajudou muito a impedir que novas mobilizações sociais ocorressem.

3. Quando há divergências sobre os trechos de uma resolução, eles são colocados entre colchetes.

Porém, a conjuntura havia mudado muito. Os democratas haviam perdido as eleições presidenciais nos Estados Unidos, o euro já estava em circulação e o mundo assistira atarrecido ao ataque terrorista contra as torres do World Trade Center, em Nova York, no dia 11 de setembro. Embora este episódio até levantasse a hipótese de suspensão da reunião ou pelo menos a mudança do seu local, por razões de segurança, uma vez que os Estados Unidos já haviam dado início à guerra contra o regime Taleban do Afeganistão, na verdade acabou fortalecendo o discurso pró-livre-comércio. O bordão do novo representante da Casa Branca para comércio internacional (USTR), Robert Zoelick, era que “o terrorismo era fruto da pobreza e o meio para combatê-lo seria promover a abertura econômica para assegurar o crescimento e eliminar a pobreza”.

A mensagem cifrada era que o apoio à luta contra o terrorismo passaria pelo apoio à Rodada de Doha, o que era reforçado pelo discurso de Bush e de outros membros de sua administração de que “quem não está conosco está contra nós”, oferecendo uma perigosa ameaça (JAWARA e KWA, 2003). Esta retórica fazia parte da convicção dos países desenvolvidos de que não poderiam se dar ao luxo de permitir que uma conferência da OMC fracassasse novamente, sob risco de desmoralizar o sistema internacional de comércio, embora tudo indicasse que isto poderia acontecer, principalmente pela pouca vontade demonstrada pelos dirigentes da União Européia em avançar nas negociações sobre agricultura. Havia ainda outra pendência na conjuntura, como resultado do acordo sobre TRIPS na Rodada Uruguai, que era a tentativa das grandes corporações de impedir que países assolados pela epidemia de AIDS rompessem patentes para fabricar remédios genéricos para combatê-la a custos muito menores, como já vinham fazendo o Brasil e a África do Sul, ou ainda que estes pudessem exportá-los em benefício dos países menos desenvolvidos.

No processo preparatório de Doha e na própria Conferência começaram a se destacar algumas coalizões de países membros em torno de determinadas visões sobre as negociações na OMC. Já mencionamos o Grupo de Cairns e o Quad, mas havia também os países da União Européia; o PMD (Países Menos Desenvolvidos),

que conforma um grupo de 30 países extremamente pobres, mas que começaram a atuar em conjunto em Doha; o ACP (África, Caribe e Pacífico), que são 56 países destas regiões que gozam de preferências comerciais com a União Européia; o Grupo Africano, composto pelos países africanos membros da OMC e algumas vezes apresentam declarações comuns; e, por último, um grupo mais diversificado chamado Grupo de Opinião Parecida, composto por Cuba, República Dominicana, Egito, Honduras, Índia, Indonésia, Jamaica, Quênia, Malásia, Ilhas Maurício, Paquistão, Sri Lanka, Tanzânia, Uganda e Zimbábwe. Este é o que mais tem levantado a discussão sobre os aspectos desenvolvimentistas do comércio internacional.

Houve duas reuniões prévias a Doha. Uma em agosto, no México, e outra em outubro, em Cingapura. Elas foram chamadas de reuniões miniministeriais, por terem sido assistidas por apenas 31 dos 142 membros da OMC na primeira reunião e 35 na segunda. O interessante foi que enquanto todos os membros do Quad e outros dois membros da OCDE, bem como dois representantes de países em desenvolvimento com alto crescimento econômico foram convidados a participar das duas reuniões, entre os demais países somente a Tanzânia teve este privilégio.

Ficou visível, nesses encontros, que os países desenvolvidos queriam iniciar as negociações sobre novos temas como regras de concorrência, investimentos, compras governamentais, facilitação de comércio e tarifas de produtos não-agrícolas, enquanto os demais queriam discutir a implementação dos acordos anteriores, desde o tema agrícola e o Acordo Multifibras, até distorções ocorridas em casos específicos, como, por exemplo, a produção de remédios retrovirais sem considerar o TRIPS. Os sucessivos textos que eram apresentados pelos técnicos da OMC, apesar das manifestações dos representantes de países em desenvolvimento sobre a necessidade de uma política comercial mais equilibrada no mundo que contemplasse as necessidades de todos, quase só correspondiam à visão dos países industrializados, principalmente a insistência em iniciar as negociações sobre os novos temas comerciáveis.

Sua resolução final incluiu, embora de modo muito tênue, algumas concessões no marco do TRIPS e a União Européia concordou em iniciar as negociações sobre subsídios agrícolas, porém fazendo questão de incluir no texto que “não se comprometia com o sucesso das mesmas”; ela também ofereceu um *waiwer* para suas ex-colônias da África, do Caribe e do Pacífico em relação à aplicação de tarifas sobre a importação européia de bananas até 2008. Decidiu-se, também, lançar uma nova rodada de negociações, denominada Rodada do Desenvolvimento, e a V Conferência ficou marcada para realizar-se em Cancún, no México, em 2003. Em Doha também formalizou-se a aceitação da China como membro da OMC, o que foi efetivado no mês de dezembro e considerado um fato positivo pelos países em desenvolvimento, por avaliarem que ganhavam um novo e importante aliado.

No entanto, apesar dos limites das concessões, foram aprovados três documentos em Doha, uma declaração em relação ao TRIPS, uma resolução sobre as questões e preocupações relativas à implementação e uma resolução final, propondo um programa de trabalho pós-Doha até mais amplo e abrangente que a agenda da Rodada Uruguai (KHOR, 2003). Eram seis áreas de atuação, envolvendo 19 temas, a saber:

- Negociações substantivas sobre agricultura e serviços.
- Avaliações sobre a implementação do TRIPS e do TRIMS.
- Abertura de negociações em novas áreas, como acesso a mercados para produtos não-agrícolas (Non-Agricultural Market Access – NAMA) e esclarecimentos sobre normas da OMC (*anti-dumping*, subsídios, medidas compensatórias, subsídios à pesca e acordos regionais).
- Os Temas de Cingapura (investimentos, políticas de concorrência, transparência em matéria de compras governamentais e facilitação de comércio).
- Criação de novos grupos de trabalho sobre dívida e finanças e transferência de tecnologia.
- Consideração de outros temas como comércio eletrônico, países menos desenvolvidos, tratamento especial e diferenciado; cooperação técnica e capacitação, e economias menores.

Essas negociações seriam supervisionadas por um Comitê de Negociações Comerciais (CNC) e foi marcada a data de 1º de fevereiro de 2005 para que sejam concluídas. O CNC foi instalado em janeiro de 2002 e passou a ser presidido pelo diretor-geral da OMC (KHOR, 2003).

Os termos da Declaração de Doha foram mais ou menos fechados numa reunião informal, estilo *green room*, na madrugada do dia 13 para 14 de novembro. Ou seja, no dia seguinte à data formalmente prevista para conclusão da conferência e quando alguns delegados já haviam até partido, devido à dificuldade de remanejar seus vôos. Foi uma maratona de 12 horas de discussão. Como permaneciam diferenças de opinião, particularmente sobre modalidades e prazos das futuras negociações, algumas das coalizões, particularmente dos países em desenvolvimento, defenderam que a declaração final contemplasse as diferentes visões sobre modalidades⁴ e prazos de negociação, o que não foi aceito pelos delegados dos países desenvolvidos, que queriam um texto “limpo”, afirmando que as negociações sobre os Temas de Cingapura iniciar-se-iam na V Conferência da OMC, a realizar-se em 2003 em Cancún, no México.

A formulação final, ainda mais ambígua e confusa que as versões anteriores, acabou sendo que “acordamos que as negociações ocorrerão após a V Sessão da Conferência Ministerial com base em decisão a ser tomada por consenso explícito nesta sessão sobre as modalidades das negociações”. Como um delegado de um país em desenvolvimento observou, “foi utilizado um inglês realmente ruim na Declaração final de Doha” (JAWARA e KWA, 2003). A declaração foi amenizada pelo esclarecimento do presidente da Conferência, Kamal, ministro do Comércio do Qatar, que o consenso seria necessário tanto sobre o início das negociações como sobre as modalidades. Porém, como uma declaração, mesmo do presidente da Conferência, é juridicamente questionável, seu esclarecimento foi depois solenemente ignorado pelos países desenvolvidos e pelos técnicos da OMC, embora servisse naquele momento para reduzir as tensões da Conferência.

4. Modalidades são as regras que orientam as listas de produtos ou as ofertas de redução tarifária.

A rigor, tentou-se no começo evitar as reuniões do tipo *green room*, utilizando outra forma de convencimento dos delegados, por intermédio dos chamados *friends of the chair* (amigos do presidente da Conferência), composto por um grupo de seis ministros de diferentes países (Cingapura, Canadá, Suíça, Chile, México e África do Sul), que deveriam facilitar as conversações e presidir reuniões especiais. Algumas organizações não-governamentais (ONGs) presentes, sarcasticamente comentaram que a *green room* tinha sido trocada por *green men* (homens verdes). O objetivo dessa tática foi criar uma sensação de que já existia consenso entre um grupo representativo de países e de que aqueles que não aderiam estavam “prejudicando o consenso”.

Para se chegar às conclusões de Doha fez-se de tudo, desde pressão até ameaças veladas. A Índia, por exemplo, só concordou com o texto final depois de uma reunião com o secretário de Comércio dos Estados Unidos, Robert Zoelick, em que supõe-se que tenha conseguido algum tipo de apoio do governo norte-americano a sua posição no conflito com o Paquistão em relação a Caxemira. Também foram concedidas algumas migalhas, como a exceção no TRIPS e o *waiver* das bananas. A primeira agradou ao Brasil e à África do Sul e a segunda ao ACP. Ironicamente, os Estados Unidos aproveitaram a concessão feita no TRIPS para fabricar um antídoto contra o antraz, mesmo violando uma patente da Bayer.

A aprovação de uma resolução, mesmo frágil como foi, serviu para a grande imprensa e os governos neoliberais espalharem pelos quatro cantos do mundo que o livre-comércio e a OMC estavam salvos e que o processo de abertura econômica prosseguiria. Porém, os problemas centrais foram simplesmente adiados por dois anos.

A Conferência de Cancún

A V Conferência em Cancún foi um novo fracasso na tentativa de aprofundar as negociações e se concluiu sem uma resolução que desse início à Rodada do Desenvolvimento, lançada em Doha. Sua decisão mais concreta foi aceitar a adesão do Nepal e do Camboja como membros da OMC. Ela foi precedida, inclusive, por

mais reuniões miniministeriais do que a Conferência anterior. Houve a de Sydney em novembro de 2002, a de Tóquio em fevereiro de 2003, a de Sharm El Sheikh no Egito em junho e a de Montreal em julho. Em setembro de 2003, o novo diretor-geral da OMC, Supachai Panitchpakdi, assumiu seu mandato.

Ao longo do processo preparatório para Cancún, os países desenvolvidos tentaram trocar o “cheque pré-datado” que haviam dado na Rodada Uruguai por um novo “pré-datado”, em que apenas se mudava a data e não o valor. Naquela ocasião, haviam recebido uma série de concessões tarifárias sobre bens industriais, além dos acordos GATS, TRIPS e TRIMS em troca de manter o Acordo Multifibras em vigor até 2005 e de iniciar negociações substantivas sobre agricultura em “algum momento do futuro”. Na preparação a Cancún, queriam que os países em desenvolvimento aceitassem o início das negociações substantivas da agenda aprovada em Doha, principalmente os Temas de Cingapura, e em troca os países desenvolvidos iniciariam as negociações sobre agricultura!

Os Estados Unidos e a União Européia foram auxiliados nas suas pretensões pelo presidente do Conselho-Geral da OMC, o economista uruguaio Carlos Perez de Castillo, que apresentou um esboço de declaração sobre agricultura inaceitável para os países em desenvolvimento, inclusive para os do Mercosul. Provavelmente foi levado a isto porque tinha pretensões de apresentar-se candidato a diretor-geral, o que de fato ocorreu alguns meses depois.

O presidente da Conferência, ministro de Relações Exteriores do México, Luis Ernesto Derbez, assumiu a responsabilidade de apresentar um esboço alternativo, o que de fato fez. Este esboço ficou conhecido como o “Documento Derbez”, mas também não resolveu o impasse.

Um grupo importante de países em desenvolvimento, articulados pelo Brasil, criou o G-20 pouco antes da Conferência de Cancún para defender uma outra dinâmica na OMC, que possibilitasse negociações mais justas e equilibradas, incluindo os temas de interesse para os países menos desenvolvidos, principalmente a liberalização do comércio de bens agrícolas e o fim dos subsídios à exportação praticados pelos países desenvolvidos. O grupo, em-

bora tivesse adquirido essa denominação, teve um número variado de participantes⁵. Alguns, mais suscetíveis às pressões dos Estados Unidos, como Colômbia, Costa Rica, El Salvador e outros, acabaram se retirando, enquanto a Nigéria, que não estava no início, acabou aderindo. O núcleo duro do grupo é composto por Brasil, Índia, China, Argentina e África do Sul e, por intermédio dos demais países que o compõem, o G-20 se articula com outras coalizões como o Grupo Africano, o ACP, o Grupo dos Países Menos Desenvolvidos, o G-33 e o G-90.

Estes dois últimos também surgiram depois da Conferência de Doha. O G-33 reúne países importadores de alimentos, entre eles alguns produtores de monoculturas, e reivindica isenção de determinados produtos agrícolas das negociações, temeroso de que a liberalização total possa prejudicar a economia de seus membros. O G-90 surgiu em Cancún, reunindo os países opositores às negociações dos Temas de Cingapura. Seu porta-voz atual é a Guiana.

Particularmente, a criação do G-20 ampliou a influência dos países em desenvolvimento sobre o dia-a-dia da OMC, a começar pela atuação na Conferência de Cancún, abrindo, inclusive, espaço para que as demais coalizões fossem mais incisivas em suas reivindicações. Os textos apresentados pelo CNC durante as reuniões ministeriais novamente continham o viés de defender os interesses dos países industrializados e não tratar adequadamente as questões de implementação e as negociações sobre agricultura.

A maior preocupação dos países menos desenvolvidos era excluir os Temas de Cingapura da rodada, e o G-20 considerava fundamental avançar nas negociações sobre o fim dos subsídios à agricultura. O Grupo Africano estava até disposto a conviver com a negociação dos novos temas se os Estados Unidos e a União Européia concedessem um *waiver* das tarifas sobre a importação

5. Até o início de 2005 os membros eram 19: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Filipinas, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Venezuela e Zimbábwe.

de algodão, pois esses países, extremamente pobres, perdem cerca de US\$ 250 milhões a.a. em exportações somente com os subsídios que o governo norte-americano concede aos seus produtores nacionais. A União Européia, no entanto, firmou posição em não avançar nas negociações sobre subsídios agrícolas, em defender as negociações sobre os Temas de Cingapura e não conceder qualquer *waiver*. Diante deste quadro, o ministro Derbez encerrou a Conferência e instruiu o Conselho-Geral da OMC a retomar os trabalhos visando a futuros encontros.

Muitos se espantaram diante da posição intransigente da União Européia, mas ela tem sua própria lógica, advinda principalmente da necessidade de adaptar sua PAC à realidade da adesão de dez novos países à União Européia, entre eles a Polônia, um importante produtor agrícola. Por outro lado, embora os Estados Unidos atualmente defendam a liberalização do comércio de produtos agrícolas, ninguém é ingênuo de supor que negociem o fim dos subsídios à sua agricultura antes do fim da vigência da sua atual legislação agrícola, a *Farm Bill*, o que só ocorrerá em 2006 e, portanto, conviria à União Européia esperar para ver o que vai acontecer e chegar a um entendimento com seu principal parceiro antes de fazer concessões. Provavelmente, também lhe interessaria saber que tipo de acordo eventualmente será capaz de realizar com o Mercosul em suas negociações bilaterais com os países do Cone Sul.

De todo modo, a forma como as negociações comerciais multilaterais se desenvolveram desde a conclusão da Rodada Uruguaí permitiu que os europeus mantivessem sua política de subsídios às exportações agrícolas inalterada para além da Conferência de Cancún, o que significa que já ganharam um prazo de dez anos desde que foi formalmente decidido abrir as negociações sobre o tema.

Tem sido aplicado um entendimento na OMC, depois de cada conferência fracassada em Seattle e Cancún, de que, quando não são adotadas novas resoluções, valem as que vigiam até então. Como muitas delas se referiam às discussões de comitês de negociação e grupos de trabalho, prosseguiram normalmente, salvo se algum deles houvesse concluído seu trabalho. Portanto, após a

Conferência de Cancún, o Conselho-Geral da OMC retomou os trabalhos de acordo com o mandato emanado de Doha.

Da mesma forma como hoje se discute não ser mais aceitável que apenas cinco países tenham assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e com poder de veto, também há a percepção de que é inaceitável que apenas alguns países poderosos do mundo determinem todos os rumos do comércio mundial, por meio da OMC. Até o Quad, aparentemente, também percebeu que “o mundo mudou”, pelo menos um pouco, e que seu método tradicional de atuar no GATT e na OMC foi insuficiente para convencer os demais países a engolir novos tratados desfavoráveis em Cancún. Também percebeu na prática que não destruiria o G-20 por meio da pressão e que teria de considerá-lo como uma peça importante no jogo. Dessa forma instalou-se, depois da Conferência, um grupo especial de negociação do tema agrícola. Foi chamado de P-5 (Cinco Partidos) e foi composto por Estados Unidos e União Européia, em nome dos países mais desenvolvidos; Brasil e Índia em nome do G-20 e a Austrália representando o Grupo de Cairns.

Suas discussões acabaram evoluindo e chegando a um acordo para além da agricultura, sobre os principais temas de Doha, na reunião do Conselho-Geral da OMC, concluída em Genebra em 1º de agosto de 2004. Foi aprovado um formato para a continuidade das negociações nas áreas de agricultura, NAMA, serviços e implementação. Os Temas de Cingapura foram eliminados da Rodada, com exceção do tema facilitação de comércio, que passou a formar parte do *single undertaking*. As demais áreas como *antidumping*, subsídios, acordos regionais, meio ambiente e TRIPS continuarão sendo negociadas sob o mandato emanado de Doha (CORRÊA, 2004).

Resultado das negociações na OMC

O sistema de solução de controvérsias da OMC tem sido bastante evocado. O Brasil contabiliza vários resultados positivos, entre eles dois recentes: as decisões contra os subsídios norte-america-

nos à produção de algodão e contra o desvio de comércio praticado pela União Européia com o açúcar importado das suas ex-colônias sob o regime do SGP. A primeira decisão poderá favorecer outros países em desenvolvimento, que também produzem algodão e são igualmente prejudicados pelos subsídios dos Estados Unidos. Porém a segunda poderá prejudicar os exportadores de açúcar que dependem do SGP da União Européia, pois esta poderá reduzir o volume que importa e jogar a culpa no governo brasileiro. Mas, já que o sistema existe, é melhor que aqueles que podem tentem utilizá-lo.

Porém, desde sua primeira Conferência em Cingapura, em dezembro de 1996, nada de substantivo foi aprovado na OMC, exceto o acordo plurilateral do ITA e procedimentos elásticos para prosseguir com a liberalização mundial do comércio. Examinemos o que pode significar o acordo do Conselho-Geral fechado em julho de 2004, em Genebra.

Houve duas decisões muito importantes: a exclusão dos Temas de Cingapura da Rodada, exceto facilitação de negócios, e o compromisso de negociar o fim dos subsídios à exportação de produtos agrícolas, embora não haja prazo para isto, apenas a menção a uma data crível (*credible end date*).

A boa notícia é que pela primeira vez se admitiu explicitamente eliminar os subsídios à exportação de produtos agrícolas. Os programas de crédito à exportação, garantias ou seguros com reembolso em prazo superior a 180 dias serão eliminados e os com prazo igual ou inferior serão disciplinados. A má notícia é que poderá ser negociada uma mudança nas regras sobre os subsídios domésticos, acrescentando novos itens à “caixa azul”. Esta foi uma reivindicação dos Estados Unidos para tentar adequar o conteúdo de sua *Farm Bill* às regras da OMC.

A área de NAMA, por sua vez, é uma nova denominação para a redução de tarifas externas de bens industriais, principalmente dos países em desenvolvimento, que em média são superiores às dos países industrializados, até porque não dispõem das barreiras não-tarifárias e das barreiras técnicas que eles aplicam. Na resolução aprovada, menciona-se que há elementos “iniciais” para

negociar e a explicitação dos pontos em que não existe acordo (CORRÊA, 2004).

No tocante a serviços, acordou-se uma série de recomendações, principalmente que os membros da OMC que ainda não apresentaram suas ofertas⁶ o façam o quanto antes; o mesmo para a revisão de ofertas.

Sobre implementação, foi respeitado o interesse do Brasil em produzir emendas no TRIPS e no TRIMS sobre biodiversidade e decidiu-se que o diretor-geral proceda a uma série de consultas sobre outros itens da área de implementação, relatando-as também ao CNC e não apenas ao Conselho-Geral (CORRÊA, 2004).

O tema facilitação de comércio refere-se aos Artigos V, VIII e X do GATT sobre liberdade de trânsito, direitos e formalidades vinculadas a importação e exportação, e publicação e administração de regras comerciais. A questão é que, a depender do que for acordado, haverá exigência de alteração das legislações nacionais, o que nem sempre é desejável.

Tudo indica que, mais uma vez, estamos diante do dilema da liberalização de mercados para bens industriais e bens agrícolas. Há que ver quem pisca primeiro. Até aqui têm sido os países menos desenvolvidos. Porém, a firmeza que eles têm demonstrado durante o período mais recente, bem como um envolvimento maior da sociedade no debate, nos permite apostar em resultados mais favoráveis.

De qualquer forma, a próxima conferência ministerial, a sexta, está marcada para ocorrer em Hong Kong no segundo semestre de 2005, embora as reuniões miniministeriais, as informais e mesmo as do Conselho-Geral venham sendo mais eficazes em produzir resoluções do que as conferências, mesmo que do ponto de vista da democracia e da transparência este não seja o método mais desejável.

6. Na área de serviços, decidiu-se negociar a partir de listas positivas de ofertas. Vão à negociação apenas os itens oferecidos pelos participantes, ao contrário das listas negativas, em que se negociam todos os itens que não são excluídos.



5. A participação da sociedade organizada

O interesse da chamada sociedade civil organizada pelos acordos internacionais de comércio, a favor ou contra, manifestou-se em duas fases muito distintas: na primeira fase das rodadas do GATT, quando basicamente se negociava a redução de tarifas, e na segunda, quando temas novos, como agricultura, propriedade intelectual, meio ambiente e outros, foram incluídos nas negociações.

Na primeira fase, antes de sequer se pensar em organizações como o GATT, a organização social que se envolveu no debate foi basicamente o movimento sindical. Houve momentos, no início do século XX, em que centrais sindicais como a LO (Landsorganisationen i Sverige) sueca, a TUC (Trade Union Congress) inglesa e a CGT (Confédération Générale du Travail) da França apoiaram o livre-comércio. No entanto, geralmente os sindicatos defenderam

a adoção de tarifas mais altas como forma de defender seus empregos diante da concorrência internacional.

Em 1897, a central sindical AFL (Federação Norte-Americana do Trabalho) dos Estados Unidos, além de apoiar o candidato republicano McKinley, apoiava também o *Dingley Tariff Act*, que propunha elevação das tarifas externas dos Estados Unidos na época. No congresso da AFL, que ocorreu em 1928, havia um grupo expressivo de sindicatos que se autodenominava Conferência Protecionista dos Assalariados que defendia a realização de uma campanha nacional pela elevação das tarifas externas.

Já nos anos 1960, a mesma central chamava-se AFL-CIO (American Federation of Labor – Congress of Industrial Organizations) e apoiou uma série de medidas governamentais protecionistas contra importações asiáticas, em particular produtos siderúrgicos e têxteis. Os sindicatos desses setores foram muito ativos na pressão por essas medidas, assim como o sindicato dos metalúrgicos UAW (United Auto Workers) o foi em 1984 para conseguir uma legislação de restrição no Congresso norte-americano para a importação de automóveis, principalmente do Japão.

As ONGs, embora existissem em muitos países também desde o fim do século XIX e início do século XX, tratando de temas ambientais, direitos humanos ou outros, passaram a acompanhar a negociação de acordos de livre-comércio apenas ao final da Rodada Uruguai do GATT. À parte de tudo isso, estavam os empresários, que sempre acompanharam as negociações tentando defender seus próprios interesses.

Constitui-se a oposição aos acordos

Foi ainda na década de 1960 que o debate sobre o meio ambiente surgiu com força, principalmente nos países desenvolvidos, preocupados com a poluição da água e do ar, devido a alguns desastres ecológicos, como por exemplo o derramamento de cerca de 870 mil barris de petróleo do navio Torrey Canyon, na costa da Inglaterra, em 1967. Buscavam-se, também, novas formas de militância política diante dos valores “pós-industriais” e assim

surgiram algumas das ONGs que hoje atuam sobre o tema do comércio, como o WWF (World Wildlife Fund) e os Amigos da Terra (Friends of the Earth International), embora não tivessem necessariamente essa preocupação quando foram fundadas.

A primeira conferência internacional que teve um evento paralelo de ONGs e organizações sociais foi a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente Humano em Estocolmo, em 1972. Diversas ONGs reuniram-se paralelamente à conferência oficial para acompanhar o seu desenrolar e tentar influenciar o voto dos delegados de seus respectivos países sobre os temas de seu interesse (LE PRESTRE, 2000). Hoje essa é uma prática rotineira durante eventos internacionais que de uma forma ou outra tenham interfaces com assuntos que afetam a sociedade, além das manifestações contrárias em várias dessas reuniões, devido à discordância dos participantes com suas políticas.

O movimento feminista também se fortaleceu a partir dos anos 1960 e gerou desdobramentos posteriores muito interessantes. A crise e as mudanças de paradigma de produção tiveram um efeito significativo sobre as mulheres no mundo todo, sobretudo no aspecto econômico, pois um número significativo delas entrou no mercado de trabalho e muitas tornaram-se arrimo de família.

Isso vinculou a discussão sobre a igualdade de oportunidades entre os gêneros a uma série de aspectos das transformações produzidas pelas políticas de ajuste estrutural na era neoliberal, como a flexibilidade no mercado de trabalho, o acesso à terra e as consequências do livre-comércio. Isso provocou iniciativas do movimento social, como a realização da Marcha das Mulheres Contra a Pobreza, inicialmente no Canadá, que depois se transformou num evento mundial e gerou inclusive uma rede mundial de organizações de gênero conhecida como a Marcha Mundial de Mulheres.

A juventude organizada exerceu um papel político fundamental e muito ideológico nos anos 1960, principalmente por intermédio do movimento estudantil, que conseguiu alargar o conceito de bem-estar social, principalmente nos países industrializados ou

em vias de desenvolvimento, conquistando reformas no ensino superior e ampliação de sua participação política ao se reduzir em muitos países a idade mínima para votar.

Embora o movimento estudantil tenha sido suplantado posteriormente por outros atores políticos, como, no caso brasileiro, pelo movimento sindical no final dos anos 1970, ele se manteve ativo de várias formas. A exemplo dos jovens do Movimento pela Justiça Global nos Estados Unidos, fazendo campanhas de solidariedade com os trabalhadores em empresas terceirizadas de multinacionais produtoras de calçados, como a Nike, e vestuário de *griffe* como a GAP. Na Europa, organizando grupos de “ação direta” de inspiração anarquista ou autonomista, como o Reclaim the Streets na Inglaterra e Tutti Bianchi e Disobbedienti na Itália (LEITE, 2003). A juventude estaria presente nas futuras manifestações contra as instituições multilaterais, em particular a OMC.

O movimento pelos direitos humanos também ocupou um espaço importante nesse mesmo período, a partir da luta contra ditaduras e em defesa da democracia nos regimes do socialismo real e, sobretudo, nos países governados por regimes militares na América Latina, na África e na Ásia, onde a repressão à simples liberdade de expressão e ao exercício da política era violenta e rotineira. Nasceram desse processo algumas organizações internacionais extremamente importantes que inclusive conquistaram espaços de atuação junto à própria ONU, como a Anistia Internacional e o Anti-Slavery International, bem como outras organizações como os Médicos Sem Fronteiras.

Na conjuntura atual, em que a democracia liberal ocupou um espaço relevante, a defesa dos direitos humanos assumiu aspectos mais amplos do que a simples defesa da integridade física e dos direitos políticos das pessoas diante de governos autoritários e repressivos, incluindo também seus direitos econômicos e sociais. Assim, personalidades e várias dessas organizações também se integraram às discussões sobre livre-comércio e defesa dos direitos humanos.

A situação dos camponeses apresentou-se de uma forma mais complexa, pois o modelo econômico do pós-guerra atraiu um nú-

mero cada vez maior de pessoas para o trabalho urbano e hoje em dia mais de 50% da humanidade vivem nas cidades. Na Europa, o percentual já atingiu mais de 95% e, mesmo em países em desenvolvimento como o Brasil, o índice já superou 80%. Nos países mais desenvolvidos, como os representados pelo Quad, a reforma agrária já ocorreu há muito tempo, mas na maioria dos países em desenvolvimento e nos países pobres, ainda não. Onde, de alguma forma, há iniciativas nessa direção, elas normalmente são incipientes, pois os neoliberais argumentam que, uma vez que a tendência da ampla maioria das pessoas é viver nas cidades, a reforma agrária é irrelevante e antiprodutiva.

Mesmo a organização dos camponeses em sindicatos foi uma conquista recente. Em muitos países europeus, o reconhecimento dos sindicatos e dos direitos dos trabalhadores rurais só veio a ocorrer depois da Segunda Guerra Mundial. Em países menos desenvolvidos, como o Brasil, o reconhecimento do direito de os trabalhadores rurais se organizarem em sindicatos e de negociarem contratos de trabalho só foi conquistado no início dos anos 1960 – e no nosso caso a organização sindical de base rural mesclou a representação de assalariados e extrativistas com a de pequenos produtores.

Dessa forma, a evolução das negociações comerciais sobre agricultura e o TRIPS, bem como a própria inclusão do tema ambiental na OMC, despertou o interesse de diferentes organizações camponesas a agirem junto à OMC. Quando os Estados Unidos e a União Européia definiram o Acordo de Blair House em 1992, durante a Rodada Uruguai do GATT, agricultores franceses bloquearam o acesso rodoviário a Paris em protesto contra a possibilidade de haver negociações visando ao fim dos subsídios agrícolas europeus.

A questão nacional, devido à importância da segurança alimentar e dos próprios hábitos gastronômicos que realçam a nacionalidade, bem como o vínculo entre agricultura e meio ambiente, acabou se apresentando no debate sobre livre-comércio. A iniciativa da Confederação Agrária da França, liderada por José Bové, de destruir uma loja da rede de *fast food* norte-americana

MacDonald's era um protesto contra a vulgarização e a industrialização dada à alimentação em detrimento de produtos tradicionais e naturais franceses, neste caso representados pelo queijo *roquefort* produzido por pequenos agricultores da França.

Esse gesto foi considerado por muitos como uma postura protecionista e “globalifóbica”¹, mas ele somente realça a complexidade do tema agrícola e alguns aspectos que não se contrapõem necessariamente ao comércio. Esta complexidade, por outro lado, não pode servir de justificativa para os subsídios às exportações agrícolas dos países desenvolvidos ou de barreiras aos produtos agrícolas exportados pelos países em desenvolvimento.

Nesse processo, surgiu ainda um outro ator importante, que são as comunidades autóctones na Ásia, na África e na América Latina. Em alguns países latino-americanos como Bolívia, Equador e Guatemala, por exemplo, as comunidades indígenas compõem mais da metade dos seus habitantes, e mesmo no México representam quase um terço da população. Como normalmente essas populações estão entre os setores mais pobres desses países, são também muito afetadas pelo processo de exclusão social provocado pela globalização neoliberal e por algumas políticas específicas.

Por exemplo, a tentativa de erradicar as plantações de coca da Bolívia afetou uma produção milenar e tradicional que nunca teve a intenção de fazer parte de um comércio internacional ilegal. A exploração do petróleo na selva amazônica equatoriana tem prejudicado o meio ambiente e o extrativismo do qual os indígenas tiram sua subsistência. A formação de grandes fazendas para desenvolver a agricultura de exportação por meio de violenta expulsão dos indígenas guatemaltecos de suas terras assumiu caráter de genocídio. O NAFTA, com a manutenção dos subsídios governamentais à agricultura norte-americana, arrasou a produção de milho mexicano, incapaz de competir com a importação de grãos subsidiados, levando milhares de pequenos agricultores, em sua maioria indígenas, à bancarrota.

1. O termo “globalifóbico”, o que tem medo da globalização, surgiu após os fortes protestos contra a OMC em Seattle em 1999.

Portanto, a preocupação dessas populações com o destino de suas pequenas propriedades, culturas tradicionais, conhecimentos e uso de ervas medicinais e com a própria sobrevivência física de suas comunidades diante da ofensiva de empresas multinacionais que tentam patentear a biodiversidade, governos que tentam erradicar culturas tradicionais e os acordos de livre-comércio, as tem levado a reagir. O levante do Exército Zapatista de Libertação Nacional, em 1994, no estado de Chiapas no México, exatamente no dia em que o NAFTA entrava em vigor, é um bom exemplo. O Movimento Pachakutik no Equador é hoje uma das maiores organizações políticas daquele país, tendo contribuído para o *impeachment* de vários presidentes da República no período mais recente.

A crise da dívida externa dos países em desenvolvimento, na década de 1980, também repercutiu no movimento social e no meio dos partidos políticos de esquerda, inclusive do Primeiro Mundo. As políticas do FMI e do Banco Mundial tornaram-se cada vez mais ortodoxas por influência dos governos Reagan e Thatcher e começaram a ser questionadas, culminando com a organização de uma coalizão de quase 200 ONGs norte-americanas que promoveram uma grande campanha mundial contra as instituições de Bretton Woods em 1994 sob o lema “50 years is enough” (50 anos bastam).

Partiram também do Canadá e dos Estados Unidos as primeiras iniciativas do movimento social em oposição a acordos de livre-comércio, neste caso ao CUSFTA e ao NAFTA. Participaram sindicatos, ONGs, organizações sociais mais conhecidas em inglês como *grassroot organizations*², igrejas, personalidades, entre outros. Destacaram-se nestes dois processos organizações norte-americanas como o Public Citizen Watch, fundada por Ralph Nader, membro do Partido Verde e várias vezes candidato presidencial, Alliance for Responsible Trade, que também integrava o “50 years”, entre outras, e as canadenses Action Canada Network,

2. *Grassroot* significa “raiz de grama”, no sentido de organização de base ou com enraizamento social.

Réseau Québécois sur L'Intégration Continentale, Council of Canadians e vários outros grupos.

Era o momento em que a globalização neoliberal consolidava suas posições com a liberalização do capital financeiro, a reestruturação produtiva, a liberalização ainda maior do comércio mundial e regional, mas a resistência do movimento social era menos articulada do que hoje. Poucos ativistas se conheciam e pouco se sabia, realmente, sobre o que estava ocorrendo e sobre as conseqüências do neoliberalismo. Porém, hoje a maioria dessas organizações se opõe aos acordos de livre-comércio e participa de diferentes coalizões político-sociais que questionam a ALCA e a OMC.

De maneira geral, só houve manifestações em relação ao livre-comércio, além daquelas já mencionadas do movimento sindical sobre tarifas e proteção ao emprego, quando os acordos começaram a incluir outros temas, inclusive polêmicos. A maioria das organizações que até então se dedicavam especificamente a temas como meio ambiente, gênero, pobreza, direitos humanos, direitos trabalhistas, setores sociais vulneráveis, grupos étnicos, camponeses, entre outros, acoplou suas missões originais à discussão sobre os efeitos do comércio na economia mundial depois da Rodada Uruguai do GATT. Uma vez concluída a Conferência de Marrakesh e formalizada a criação da OMC, iniciaram-se as preparações de parte do movimento social para a primeira conferência da nova organização do comércio, a realizar-se em Cingapura em 1996.

Um setor importante do movimento sindical, representado pela Confederação Internacional das Organizações Sindicais Livres (CIOSL), a mais representativa das três organizações sindicais mundiais³, começou a se articular para a primeira Conferência da OMC em Cingapura, estimulada pela defesa do vínculo entre co-

3. As outras duas são a Federação Sindical Mundial (FSM), que após a Segunda Guerra Mundial representava principalmente as organizações sindicais influenciadas pelos PCs, e a Confederação Mundial do Trabalho (CMT), que representava o sindicalismo influenciado pela Igreja Católica.

mércio e direitos trabalhistas feita por alguns governos em Marrakesh.

Além do *lobby* que a CIOSL e algumas de suas filiadas desencadearam sobre os governos de alguns países para que apoiassem a adoção de uma cláusula social na OMC, conseguiram também, por meio de interferência da TUAC⁴, que o Departamento de Comércio da OCDE realizasse uma pesquisa comparativa sobre o desempenho comercial de países com maior ou menor respeito às normas básicas da OIT. A pesquisa revelou que cumprir ou não as normas pouco influenciava o resultado da balança comercial dos países investigados. Um bom argumento para os sindicatos, pois, se o respeito à legislação trabalhista não era um empecilho ao comércio, por que não respeitá-la, então?

No entanto, os países que apoiavam a tese da cláusula social, como Estados Unidos, Noruega e África do Sul, recuaram de sua proposta original, propondo a constituição de um Grupo de Trabalho da OMC para avaliar o assunto, proposta que acabou sendo apoiada pela CIOSL, mas que em Cingapura tornou-se apenas uma declaração política. Na ocasião, os sindicatos não se posicionaram sobre os demais temas da agenda da Conferência, nem sequer o que relacionava comércio e meio ambiente, que em tese poderia fortalecer a cláusula social. A CIOSL produziu para a Conferência de Seattle apenas um parecer sobre o conjunto dos temas em discussão e seus impactos sobre o mundo do trabalho.

Mas essa não era a posição das ONGs, que realizaram um encontro prévio à Conferência de Cingapura para analisar todos os itens em discussão e seus impactos econômicos e sociais. Este encontro foi coordenado pela organização Third World Network (TWN) e fazia uma avaliação bastante crítica das perspectivas das negociações com base nos resultados da Rodada Uruguai do GATT e dos efeitos da globalização que já se apresentavam. Adotaram também um posicionamento contrário à cláusula social, sob o argumento de ser uma nova medida protecionista dos países desenvolvidos.

4. O TUAC (Trade Union Advisory Committee) é o conselho consultivo sindical junto à OCDE, criado durante o Plano Marshall.

O governo de Cingapura organizou uma área para as reuniões das ONGs e organizações sindicais, onde se podia assistir às intervenções dos delegados da conferência por TV e onde era possível também realizar debates e reuniões. Um deles foi um debate sobre a cláusula social, reunindo de um lado os que eram a favor, como a CIOSL e algumas ONGs dos Estados Unidos e Canadá, e do outro lado um grupo de ONGs contrárias e articuladas sob o “guarda-chuva” da TWN, bem como uma organização sindical, a OATU (Organização Africana de Sindicatos).

Na conferência seguinte em Genebra, repetiu-se o modelo de um espaço paralelo para as atividades do movimento social, promovido pelos organizadores do evento, onde ocorreu uma série de *sit-ins*⁵. Houve também uma série de manifestações de rua, aproveitando a Conferência da OMC, por parte de organizações sociais que protestavam contra certas medidas da União Europeia e do governo suíço. Porém, tanto as ações do movimento sindical como as das ONGs não foram relevantes. Sequer conseguiram unir-se e tampouco lograram articular um posicionamento objetivo e comum face ao livre-comércio e a OMC.

A Batalha de Seattle

A situação mudou em relação à preparação do movimento social para a Conferência Ministerial da OMC em Seattle, nos Estados Unidos, marcada para inaugurar-se em 30 de novembro de 1999, embora o mote que mobilizou mais de 50 mil participantes variasse muito de uma organização social para outra.

Quase 20 anos de políticas neoliberais, declínio do crescimento econômico mundial, aumento do desemprego e da informalidade, crise do Welfare State, aumento da pobreza e de sua visibilidade e, finalmente, as crises financeiras asiática, russa e brasileira em 1997-1998 desmascararam as afirmações sobre as benesses do liberalismo econômico, motivando o protesto em Seattle a partir de algumas ex-

5. *Sit-in*, literalmente “sentar dentro”, refere-se a seminários, *workshops*, reuniões, organizados pelas ONGs.

periências anteriores como a manifestação contra a ALCA em Belo Horizonte e a Marcha Européia contra a Precariedade e as Exclusões que se encerrou em Amsterdã, ambas em 1997, bem como protestos em Davos contra o Fórum Econômico Mundial no início de 1999.

Ao mesmo tempo, os instrumentos tecnológicos que foram fundamentais para o desenvolvimento da globalização, como os meios de transporte e a comunicação, possibilitaram que o movimento social se articulasse por correio eletrônico e estivesse fisicamente presente nas mobilizações em Seattle, que acabaram se tornando um marco nos protestos antiglobalização.

A convocatória funcionou! Milhares de pessoas de todo o mundo, embora majoritariamente dos Estados Unidos, dirigiram-se a Seattle para participar dos *sit-ins*, da passeata, dos bloqueios aos delegados governamentais nos hotéis da cidade e para, de alguma forma, manifestar sua opinião sobre o livre-comércio.

A ONG Amigos da Terra coordenou um abaixo-assinado reivindicando que não fossem dados novos passos rumo à liberalização do comércio sem que antes fosse realizada uma avaliação dos efeitos dos acordos de livre-comércio efetuados desde a Conferência de Marrakesh, que formalizou a criação da OMC. Cerca de 1.450 organizações de 89 países assinaram o manifesto, que foi a base política das mobilizações de Seattle, além da participação do movimento sindical com sua plataforma específica. Essa coalizão ficou conhecida como “Nosso mundo não está à venda” e o lema era “Nenhuma nova rodada – dêem a volta”.

A abertura da II Conferência Ministerial atrasou-se meio dia porque os delegados não conseguiam chegar ao local da reunião. A passeata organizada pela AFL-CIO, que saiu de um local mais distante do centro da cidade, estava prevista para terminar algumas quadras antes do centro de convenções, onde a Conferência ocorria, mas a maioria dos manifestantes decidiu conduzi-la para suas proximidades. Enquanto isso, partidários da ação direta quebravam algumas vitrines da rede de café Starbucks, jovens fantasiados de tartarugas marinhas se acorrentavam aos postes de luz e a polícia reprimia a todos com gás e balas de borracha sob a proteção do “toque de recolher” na área central de Seattle, decre-

tado pelo governador do estado de Washington. Ao final da Conferência, no dia 3 de dezembro, ainda havia cerca de 300 presos.

A Batalha de Seattle enviou uma mensagem muito forte à opinião pública mundial, ao fazer coincidir um grande protesto público com a incapacidade dos governos participantes de chegarem a um acordo. Eles tiveram de reconhecer que não havia consenso sobre uma série de temas no tocante à liberalização comercial. Normalmente quem não tem consenso é a esquerda, e foi realmente surpreendente que dessa vez tenham sido os governos.

O evento levantou uma série de questões estratégicas para o movimento social. O movimento era contra a OMC ou contra as decisões que vinha adotando? Era a favor da reforma ou do dismantelamento da instituição? Como combinar o viés protecionista dos sindicatos dos países industrializados com as necessidades dos países mais pobres de terem acesso aos mercados dos países desenvolvidos? Afinal, qual seria sua posição em relação ao comércio mundial?

Em 17 de março de 2000 realizou-se em Boston um primeiro encontro pós-Seattle exatamente para discutir isto e aprovou-se um programa sob a consigna “OMC – Submeta-a ou sabote-a”. O programa constava de 12 pontos, entre eles a exigência de um tratamento diferenciado para os países mais pobres e que não se tomassem novas medidas liberalizantes antes de avaliar seus efeitos sociais e ambientais (ROMA, 2002).

A coalizão “Nosso mundo não está a venda” também incorporou esta linha de trabalho e apresentou um novo manifesto “OMC – Recuar ou naufragar”, apoiada por um grande número de organizações e também lançou uma campanha para limitar o acordo sobre serviços e impedir os serviços básicos como água, saúde, educação, entre outros, de serem privatizados, denominada “Pare o ataque do GATS!”.

Essas iniciativas produziram a base mínima para unificar o movimento social e uma parte dos sindicatos, considerando que a CIOSL e suas filiadas mais conservadoras apegaram-se quase que exclusivamente à aprovação de um grupo de trabalho no âmbito da OMC sobre o vínculo entre direitos trabalhistas e comércio, o

que para se viabilizar, em princípio, exigiria que a organização prosseguisse com sua agenda e seu calendário normais.

Uma crítica ao método

Como já mencionado, as organizações sociais só tiveram chance de manifestar-se nos saguões dos hotéis em Doha, mas puderam trazer a público uma série de informações sobre os bastidores das negociações na OMC e também estudos que apoiaram concretamente as reivindicações de alguns países menos desenvolvidos ou em desenvolvimento, como o tema das exceções no TRIPS para patentes de remédios retrovirais ou as negociações de *commodities*. Particularmente a TWN e o Focus on the Global South desenvolveram muitos conhecimentos sobre a dinâmica do funcionamento do dia-a-dia da OMC e as manobras dos países mais desenvolvidos para favorecer seus interesses, em conluio com a maioria dos funcionários e dirigentes da organização. Sobre isto, recomenda-se a leitura do livro *Behind the Scenes at the WTO*, de autoria de Fatoumata Jawara e Aileen Kwa. O Oxfam (The Oxford Committee for Famine Relief) foi um aliado importante do Brasil e da África do Sul nas discussões sobre patentes e tem sido também, junto com a TWN, uma fonte muito importante de estudos sobre o comércio de *commodities*.

A preocupação com a transparência passou a ser uma bandeira importante para o movimento social, pois a maneira como os países mais poderosos têm tratado as negociações por intermédio de pequenas reuniões informais, como as miniministeriais, na prática desmascara o discurso segundo o qual o livre-comércio é bom para todos. Pois, se é bom, por que não se chega a acordos nas reuniões de que todos participam?

Nesse sentido, considerando que nas reuniões miniministeriais o critério de seleção dos participantes é obscuro e desconhecido, que não há registros das discussões, que são tomadas decisões que afetam todos os membros da OMC e é definida uma agenda na ausência da maioria e que, finalmente, há tentativas de construir consensos sobre negociações cruciais promovendo uma liderança

de fato, mas não de direito, organizou-se em 2002 um abaixo-assinado de centenas de organizações sociais e ONGs contra as *green rooms* e as reuniões miniministeriais.

Em preparação à V Conferência Ministerial de Cancún, um grupo representativo⁶ de organizações sociais e não-governamentais, articulado pela TWN, encaminhou um documento sobre transparência e participação na OMC à sua direção e aos governos dos países membros, inclusive com propostas. A análise que faziam não era do conteúdo das negociações, mas de como a falta de transparência e a adoção de procedimentos antidemocráticos geraram desequilíbrios nas normas e na substância que deveriam reger as negociações.

O documento levanta quase três dezenas de problemas de procedimentos, a começar pela distorção em relação ao consenso que rege as decisões. Embora o critério de um país, um voto seja um fator que diferencie a OMC das instituições de Bretton Woods, na prática apenas as decisões dos países industrializados são consideradas como “consenso emergente”, quando então se solicita que os demais países se unam a esse “consenso”. Quando um país em desenvolvimento discorda, ele é duramente criticado e pressionado para aderir. Se porventura todos os países em desenvolvimento estiverem de acordo em algum ponto, mas algum dos industrializados não, diz-se simplesmente que não há consenso.

Se, por um lado, o sistema de decisões por consenso teoricamente atribui poder de veto a qualquer um dos membros, em tese poder-se-ia impedir a aprovação de certas decisões, mas aí entram as pressões dos países poderosos sobre cada um dos mais pobres individualmente e é muito difícil resistir. Por outro lado, a recíproca é verdadeira, pois as decisões por consenso impedem que se aprovem mudanças nas normas da OMC que favorecem os países industrializados, mesmo quando eventualmente os países em desenvolvimento as consideram inadequadas.

Um outro problema, já mencionado, refere-se aos programas de trabalho sobrecarregados e à falta de estrutura dos países mais

6. As organizações que assinam este documento constam ao final do capítulo com seus respectivos endereços eletrônicos.

pobres para acompanhar o dia-a-dia da organização. Isto sem falar em práticas que, no mínimo, podem ser consideradas manobras grosseiras, como as reuniões noite adentro, reuniões celebradas logo depois de convocadas, documentos disponibilizados somente em inglês, documentos distribuídos com atraso, parcialidade de quem secretaria e preside as reuniões, omissão das divergências nos textos, pouco tempo para discutir esboços de resoluções e até distorções das mesmas, dando como aprovadas decisões que na verdade não o foram.

A essa altura, a preocupação do movimento social já era a aproximação da Conferência de Cancún. Foi lançada uma nova convocatória para a mobilização sob a consigna “Descarrilhar a nova rodada”. A geografia da cidade complica muito a realização de manifestações, pois o acesso à área hoteleira, onde normalmente se realizam as reuniões governamentais, é difícil e a repressão policial costuma ser muito violenta. Realmente ocorreram menos mobilizações em Cancún do que em Seattle, mas da mesma forma a nova conferência não decidiu nada. Contudo, em Cancún, houve mais uma vítima fatal da luta contra o livre-comércio. Um pequeno produtor rural da Coréia do Sul, Lee Kyung Hae, suicidou-se durante o evento em protesto contra as negociações na OMC.

O desdobramento da Conferência, em particular o resultado da reunião do Conselho-Geral de julho-agosto, decepcionou o movimento social, que considerou o G-20 como uma espécie de união dos países menos desenvolvidos. Como o Brasil e a Índia acabaram reunindo-se com o Quad e a Austrália e chegando a um acordo, a leitura é que o Grupo terminou por se dividir e mais uma vez favorecer os poderosos, deixando os demais na “beira da estrada”.

É compreensível a decepção do movimento social, pois afinal de contas o que ele reivindica é uma trégua nas negociações, enquanto se avaliam ganhos e perdas e se definem novos procedimentos de acordo com as diferentes plataformas apresentadas após Seattle e Doha.

A interpretação do governo brasileiro não é esta, pois afirma que manteve a coordenação das discussões do Conselho-Geral a

todo momento com os demais membros do G-20, bem como com o G-33 e o G-90, inaugurando uma nova prática na OMC, que inclui os países mais pobres nas decisões e que afinal das contas não aceitará nada que não seja do interesse deles.

Para os leitores que tiverem interesse em aprofundar seu conhecimento sobre as propostas de diferentes organizações ou em participar de iniciativas e discussões por meios eletrônicos, seguem os nomes e endereços eletrônicos de algumas das organizações internacionais que mais se têm destacado nas mobilizações contra as políticas da OMC. Entre elas, encontram-se desde aquelas que defendem reformas na OMC e que se propõem a influenciar as negociações, como o Oxfam e organizações similares, até organizações que consideram a OMC por demais poderosa e atentatória à soberania dos países e que propõem seu desmantelamento, como o Focus on the Global South e outras.

Organizações camponesas:

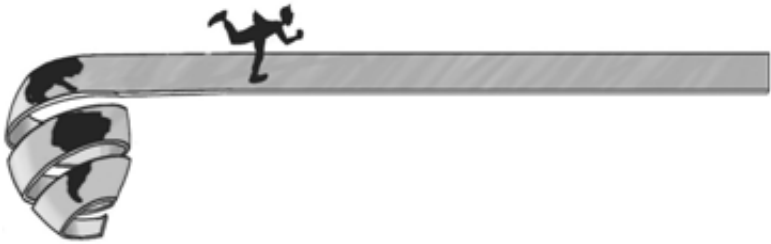
- Via Campesina – <http://ns.rds.org.hn/via/>

Organizações não-governamentais:

- Action Aid – www.actionaid.org
- Alternative Information on Development Center (AIDC) – <http://aidc.org.za>
- Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN) – www.dawn.org.fj
- Focus on the Global South – <http://focusweb.org>
- Friends of the Earth International – www.foei.org
- Global Exchange – www.globalexchange.org
- Marcha Mundial de Mulheres – www.ffq.qc.ca/marche2000/
- Oxfam – www.oxfam.org
- Polaris Institute – www.polarisinstitute.org
- Public Citizen – www.citizen.org
- Solidar – www.solidar.org
- Third World Network (TWN) – www.twinside.org.sg
- WWF International – www.wwf.org

Organizações sindicais:

- CIOSL – www.icftu.org
- Public Services International – www.world-psi.org



6. Comércio internacional e desenvolvimento

Buscamos ao longo do texto questionar uma série de discursos que se apresentam sobre o livre-comércio e que não correspondem à prática. Há, no entanto, mais um que vale a pena aprofundar um pouco mais: a relação entre comércio e desenvolvimento econômico, particularmente a afirmação de que o livre-comércio é um fator fundamental para o crescimento da economia. Este discurso é muito atual e é apresentado para justificar a adesão dos diferentes países ao liberalismo econômico e às regras da OMC.

Não se trata de reduzir a importância do comércio mundial, mas sim de colocar as coisas em seus devidos lugares, pois, historicamente, foi o crescimento do comércio internacional que derivou do crescimento da economia, e não o contrário. Vamos a alguns exemplos. Durante o século XIX, na Europa, o PIB entre 1836 e 1848 cresceu mais rápido que as exportações. Quando estas ace-

leraram, o PIB diminuiu. Durante a “grande depressão européia”, que coincidiu com o período de comércio mais livre entre 1860 e 1892, o PIB reduziu-se antes que as exportações adotassem essa tendência. Tomando um momento ainda mais dramático, a crise de 1929 e a depressão que se seguiu, enquanto a produção industrial dos Estados Unidos diminuía 2%, suas exportações cresciam 20%; em nível mundial, excluía a URSS, a produção industrial reduziu-se 14% em 1930, enquanto as exportações caíram apenas 7%. Em 1931, as reduções foram respectivamente de 13% e 8% e em 1932, de 15% e 13% (BAIROCH, 1993).

Estudos realizados após a Segunda Guerra Mundial também demonstram que a participação das exportações na economia dos Estados Unidos e da União Européia, entre 1950 e 1962, não foi relevante para o crescimento do PIB e que, no caso europeu, 98% deste crescimento pode ser explicado por outros fatores (BAIROCH, 1993).

Estes dados não minimizam a importância do comércio, tanto em volume como em conteúdo. É importante lembrar que todos os países desenvolvidos inauguraram sua participação no comércio mundial com a exportação de produtos primários. Por exemplo, a Inglaterra, ainda no período mercantilista, exportava lã para o resto do continente europeu e os Estados Unidos, até 1860, eram responsáveis por dois terços das importações européias de algodão. A Austrália e a Nova Zelândia de certa maneira substituíram a Inglaterra como fornecedores de lã para o mercado europeu e, até 1920, apenas 10% da pauta de exportações do Canadá era composta de produtos manufaturados. O restante era principalmente madeira, amianto e níquel. No caso da Dinamarca, naquela época 90% de suas exportações eram produtos agrícolas ou derivados (BAIROCH, 1993).

Estes países hoje fazem parte da OCDE e o caso deles contrasta com a Argentina, por exemplo, que em 1910 também era um importante exportador de produtos primários e um dos 15 países mais ricos do mundo. No entanto, a Argentina é hoje apenas mais um dos países em desenvolvimento, aproximadamente o 45º do *ranking*, porque sua agricultura perdeu em produtividade e o país não alcançou a industrialização necessária.

Portanto, a industrialização era a questão-chave e os dados demonstram que sua consolidação dependia da formação de mercados internos e que o comércio externo era importante para ajudar a financiar este processo, embora dependente de proteção nos momentos cruciais.

Chamamos a atenção para esses fatos, pois, como pudemos ver, há muitas versões incorretas das vantagens do chamado livre-comércio. A começar pelo fato de a liberdade apregoada pelos liberais ou neoliberais nunca ter sido realmente aplicada – e muito menos sob igualdade de condições. Além disso, é vedado aos países que hoje lutam pelo desenvolvimento utilizar as mesmas políticas que favoreceram os atuais países industrializados no passado.

Aliás, nem mesmo a discussão sobre *commodities* e produtos agrícolas foi superada ainda. Se fosse verdade que o livre-comércio é a chave para o desenvolvimento econômico, os países mais pobres de hoje não teriam como alcançá-lo, pois não possuem sequer o mesmo acesso aos mercados que os atuais países industrializados tiveram para vender os seus produtos primários, pois os preços de *commodities* vêm caindo e o comércio de produtos agrícolas é altamente distorcido por subsídios.

Entre 1980 e 2000, os preços das 18 principais *commodities* caíram em média 25% em termos reais. A queda foi mais marcante para produtos como algodão (47%), café (64%), arroz (61%), cacau (71%) e açúcar (77%) (KHOR, 2004).

O efeito tem sido devastador para muitos países. A redução em 28% do valor dos termos de troca entre 1980 e 1989 representou para os países da África subsaariana uma perda de US\$ 16 bilhões somente em 1989. Este mesmo declínio, entre 1980 e 1989, para 15 países de PIB mediano e altamente endividados representou uma perda média de US\$ 45 bilhões a.a. entre 1986 e 1989, equivalente a quase 6% de seu PIB (KHOR, 2004).

O ocorrido ao longo deste período com o café talvez seja o exemplo que melhor ilustre a situação, pois supõe-se que a queda nos preços das *commodities* afete toda a cadeia produtiva, o que não é verdade. O preço dos grãos de café reduziu-se de US\$ 1,80 por

libra em 1997 para US\$ 0,47 em 2002, arruinando o sustento de quase 25 milhões de famílias em todo o mundo. No entanto, em 1992 os países produtores receberam US\$ 10 bilhões de um mercado que movimentava US\$ 30 bilhões e em 2002 receberam apenas US\$ 6 bilhões de um mercado de quase US\$ 60 bilhões. Este fato é grave, pois o café é vital para o desenvolvimento de cerca de 50 países que estão entre os mais pobres do mundo. A exportação de café representa, respectivamente, 79% e 54% do total do rendimento das exportações de países como Etiópia e Burundi (OXFAM, 2002).

Enquanto o preço do cafezinho no mundo dobrava, a renda dos produtores caía pela metade. A explicação está no aumento da produção mundial e nos estoques controlados por um número cada vez menor de empresas processadoras de café, como Kraft, Nestlé e Sara Lee (OXFAM, 2002).

Todo o aparato implementado para regular o comércio mundial de bens industriais depois da Segunda Guerra Mundial só veio a agravar a desigualdade existente, a começar pela implementação do GATT. Os preceitos keynesianos registrados entre os princípios da OIC, que se tentou criar em 1947 para que o sistema mundial de comércio fosse um fator de promoção de desenvolvimento, caíram por terra quando, na época, se desistiu de criá-la. Restaram apenas os princípios que asseguravam que o comércio se realizaria sob igualdade de condições para todos, como se todos os países fossem iguais. Desta forma, os países protegidos por tarifas mais elevadas levaram vantagem naquele momento, pois iniciaram as reduções tarifárias, que eram lineares, a partir de patamares mais altos que os outros. Foi o caso dos Estados Unidos, o país industrializado com as maiores tarifas médias.

A aplicação desse tratamento igual para desiguais ao longo de quase meio século produziu o seguinte quadro, elaborado a partir do relatório do GATT de 1992: os países desenvolvidos movimentaram um fluxo de comércio no valor de US\$ 2,495 trilhões, dos quais US\$ 1,922 trilhão entre o próprio grupo. Por sua vez, os países em desenvolvimento movimentaram um total de US\$ 789 bilhões, dos quais US\$ 256 entre si mesmos, e os antigos países so-

cialistas do Leste europeu participaram com US\$ 165 bilhões, dos quais US\$ 73 bilhões entre seus próprios membros (CHESNAIS, 1996).

Ou seja, os países industrializados, que representam apenas 15% do total de países do mundo e menos de 20% da sua população, movimentam cerca de 2/3 do comércio mundial e somente o fluxo que existe entre o próprio grupo representa mais que o dobro do comércio exterior de todos os demais países. Neste quadro, não está contabilizado o resultado da Rodada Uruguai do GATT no tocante a serviços, ao TRIMS e ao TRIPS.

Muitas mudanças serão necessárias para reverter o quadro. A começar por tratamento realmente especial para os países menos desenvolvidos e fortalecimento do Sistema Geral de Preferências Comerciais, exclusão dos temas não comerciais ou duvidosos das negociações comerciais, fim da adesão ao livre-comércio como condição para ter acesso a recursos do FMI e do Banco Mundial, reforma da OMC para assegurar transparência e democracia no seu funcionamento de acordo com as propostas das ONGs, auditoria periódica sobre a evolução do comércio mundial e distribuição de seus resultados, maior disciplina sobre as ações das corporações transnacionais, criação de um fundo para garantir os preços das *commodities* e fim dos subsídios à exportação de produtos agrícolas.

Para conquistar estes direitos mínimos, não basta competência na mesa de negociação. São necessárias muita vontade política e principalmente união entre os países em desenvolvimento. Assim como os países que hoje são industrializados preservam sua unidade e sua defesa de interesses comuns, é necessário que os demais façam o mesmo. Os números e fatos falam por si mesmos e apontam claramente quem ganhou e quem perdeu no comércio mundial ao longo do tempo, principalmente nos últimos 50 anos, bem como quanto há de verdade e falsidade nos discursos e o quanto o discurso se distancia da prática.

Bibliografia

- BAIROCH, Paul. (1993) *Economics and World History – Myths and Paradoxes*. Brighton, Wheatsheaf.
- BHAGWATI, Jagdish. (1988) *Protectionism*. Cambridge, The MIT Press.
- BRUIT, Hector. (1982) *Acumulação capitalista na América Latina*. São Paulo, Brasiliense.
- CAMPOS, Arnaldo Anacleto e BIANCHINI, Valter. (1999) *Comércio internacional. O desenvolvimento do comércio mundial*. Florianópolis, Escola Sul da CUT.
- CHANG, Ha-Joon. (2002) *Kicking Away the Ladder*. Londres, Anthem Press.
- CHESNAIS, François. (1996) *A mundialização do capital*. São Paulo, Xamã Editora.
- CORRÊA, Luis Felipe de Seixas. (2004) *Carta de Genebra nº 5, Informativo sobre a OMC e a Rodada de Doha da Missão do Brasil em Genebra*, mimeo.
- DIAS, Reinaldo. (2002) O mercantilismo. In: DIAS, Reinaldo; CASSAR, Maurício e RODRIGUES, Waldemar. *Comércio exterior – História, teoria e práticas*. Campinas, Editora Alínea.
- FURTADO, Celso. (1959) *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura.
- GILPIN, Robert. (2002) *A economia política das relações internacionais*. Brasília, Ed. UnB.
- GONÇALVES, Reinaldo; BAUMANN, Renato; PRADO, Luis Carlos Delorme e CANUTO, Otaviano. (1998) *A nova economia internacional*. Rio de Janeiro, Elsevier Editora.
- GRIECO, Francisco de Assis. (1999) *O comércio exterior e as crises financeiras*. São Paulo, Aduaneiras.
- JAWARA, Fatoumata e KWA, Aileen. (2003) *Behind the Scenes at the WTO*. London/New York, Zed Books.
- KHOR, Martín. (2003). *¿Qué hacemos con la OMC?* Barcelona, Icaria Editorial.

- _____. (2004) *The Commodities Crisis and the Global Trade in Agriculture – Present Problems and Some Proposals*, mimeo.
- LEITE, José Corrêa. (2003) *Fórum Social Mundial – A história de uma invenção política*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- LE PRESTRE, Phillipe. (2000) *Ecopolítica internacional*. São Paulo, Senac.
- OXFAM (2002) *Café – a pobreza na sua xícara*. Caderno de Estudos.
- ROMA, Pepa. (2002) *Jaque a la globalización*. Barcelona, Random House Mondadori.
- SABA, Sérgio. (2002) *Comércio internacional e política externa brasileira*. Porto Alegre Livraria do Advogado Editora.
- SANTANIELLO, Roberto. (1999) *El Mercado Único Europeo*. Madrid, Acento Editorial.
- UNCTAD. (2004) *Documento preparatório à XI Conferência*, mimeo.

Sites consultados

www.ciel.org/Tae/WTO
www.maketrade4fair.com
www.ourworldisnotforsale.org
www.oxfam.org
www.twinside.org.sg

Caso não encontre este livro nas livrarias,
solicite-o diretamente a:

Editora Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 224

04117-091 – São Paulo – SP

Fone: (11) 5571-4299

Fax: (11) 5571-0910

Correio Eletrônico: editora@fpabramo.org.br

Na internet: <http://www.fpabramo.org.br>

Comércio internacional e desenvolvimento foi impresso em São Paulo pela Gráfica Bartira em janeiro de 2005, ano do V Fórum Social Mundial, realizado de 26 a 31 de janeiro na cidade de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. A tiragem foi de 3.000 exemplares. O texto foi composto em Georgia no corpo 10/13,7. Os fotolitos da capa foram executados pela Graphbox e os *laserfilms* fornecidos pela Editora Fundação Perseu Abramo. A capa foi impressa em papel Hi-Bulk 300g; o miolo foi impresso em Offset 75g.