

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

**Interdependência Assimétrica e Negociações Multilaterais:  
O Brasil e o Regime Internacional de Comércio (1985 a 1989)**

Benoni Belli

*Shiguenoli Miyamoto*

Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas como requisito para a obtenção do Grau de Mestre em Ciência Política

*Este exemplar corresponde à  
edição final da Dissertação  
defendida e aprovada pela  
Comissão Julgadora em  
21/03/94.*

Orientador: Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto

Campinas, 1994

Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política  
da Universidade Estadual de Campinas e julgada pela Banca  
Examinadora formada pelos seguintes Membros:

---

---

---

## Agradecimentos

Muitas pessoas e instituições contribuíram, direta ou indiretamente, para que este trabalho pudesse ser realizado.

Durante o curso de graduação em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), participei como bolsista do Programa Especial de Treinamento e, por esta oportunidade, devo um agradecimento à Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES) e ao então tutor do Programa, Professor Dr. Christian Guy Caubet, a quem devo também boa parte de meu interesse pelo trabalho acadêmico.

Desde meu ingresso no programa de Mestrado em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), convivi e aprendi com muitos funcionários e professoras desta instituição. Quero agradecer em especial ao Professor Dr. Shiguenoli Miyamoto, que desempenhou o papel de verdadeiro orientador ao dar sugestões valiosas e proporcionar a liberdade para que eu fizesse minhas próprias escolhas; ao Professor Dr. Sebastião C. Velasco e Cruz, com quem discuti em momentos diferentes, dentro e fora dos cursos regulares por ele ministrados, a elaboração da dissertação de mestrado, e de quem aproveitei as observações e críticas sempre pertinentes; ao Professor Dr. Eliezer Rizzo de Oliveira, pela leitura atenta de meu texto para o exame de qualificação e que permitiu melhorar o texto final apresentado; à Professora Dra. Argelina Cheibub Figueiredo, pelo apoio e incentivo recebidos. Ao Conselho Nacional de Pesquisas e Desenvolvimento Tecnológico (CNPq) agradeço o financiamento que recebi durante os dois primeiros anos do mestrado.

Ao longo de 1992 e 1993 participei como bolsista do Programa de Formação de Quadros Profissionais mantido pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) com o apoio da CAPES. Agradeço ao CEBRAP e à CAPES o

privilégio de participar deste estágio de grande valia para minha formação; agradeço também à Professora Dra. Mônica Baer e, em especial, ao coordenador do Programa, Professor Dr. José Arthur Giannotti. Aos colegas com os quais convivi nesses dois anos de CEBRAP expresso minha gratidão, sobretudo a Marcos Antonio Macedo Cintra, Maria Teresa M. P. Furtado, Iris Kantor e Sérgio Martins da Silva.

Vários colegas contribuíram, seja fazendo críticas e sugestões aos textos que deram origem a esta dissertação, seja partilhando preocupações e dando o suporte afetivo da amizade. Quero agradecer aos seguintes amigos: Jaime César Coelho, Luis Felipe Miguel, Marco Antônio de Castilhos Acco, Marcos Alves Valente, Regina Dalcastagne, Renato Campos, Ricardo Virgilino da Silva, Silvio Cário, Taiana Brancher Coelho.

Ao diplomata Victor Luiz do Prado agradeço a gentileza de ter facilitado o acesso a textos e documentos importantes para a pesquisa.

Agradeço a meus pais, Rosa e Norberto, e a minhas irmãs, Sheila e Bianca, pelo carinho e pelo apoio em todos os momentos desta caminhada.

E, por fim, agradeço a Cláudia, pelo amor e pelo estímulo intelectual.

## Sumário

Introdução.....	01
1. O Debate Contemporâneo sobre Teoria das Relações Internacionais.....	07
1.1. Introdução.....	07
1.2. Idealismo e Realismo.....	13
1.3. Neorealismo e Interdependência.....	19
1.4. Regimes Internacionais.....	29
1.5. Conclusão.....	36
2. A Ordem Mundial do Pós-Guerra e a Evolução do Regime Internacional de Comércio.....	41
2.1. Introdução.....	41
2.2. A Ordem Mundial do Pós-Guerra.....	43
2.3. O Regime Internacional de Comércio: de Havana à Rodada Tóquio.....	49
2.4. Os Anos 80 e a Rodada Uruguai.....	59
2.5. Conclusão.....	64
3. A Política Externa Brasileira e os Novos Temas no GATT.....	69
3.1. Introdução.....	69
3.2. A Política Externa Brasileira Pós-64.....	71
3.3. A Política Externa durante o Governo Sarney.....	78
3.4. O Brasil e os Novos Temas no GATT.....	85
3.4.1. Serviços.....	93
3.4.2. Propriedade Intelectual.....	100
3.4.3. Investimentos.....	105
3.4.4. Conflito Direto: Brasil x EUA.....	108
3.5. Conclusão.....	115
Conclusão.....	118
Bibliografia.....	132

## Introdução

Nos anos 80 as questões relacionadas ao comércio internacional passaram a ocupar lugar de destaque na agenda política internacional. A maioria dos países desenvolvidos, liderados pelos Estados Unidos, erigiram na condição de prioridade a intenção de reformular o sistema baseado no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT na sigla em inglês) e direcionaram suas críticas ao tratamento privilegiado recebido por uma série de países em desenvolvimento no seio deste Acordo. A tentativa de reformular o regime internacional de comércio estava apoiada em dois eixos principais. De um lado, procurava-se "cobrar" dos chamados NIC's (**Newly Industrializing Countries**) uma contrapartida equivalente em troca do acesso aos mercados de países desenvolvidos, ou seja, postulava-se uma reciprocidade que até então não se exigia de países em desenvolvimento. Por outro lado, os EUA lideraram uma intensa luta política para ampliar o escopo do GATT e incluir os novos temas sob sua égide: o comércio de serviços, a proteção aos direitos de propriedade intelectual e as medidas de investimento relacionadas ao comércio.

A diplomacia brasileira não ficou imune a esses fatos, ao contrário, sendo o Brasil um dos alvos prediletos das críticas endereçadas pelos EUA aos países em desenvolvimento, viu-se na urgência de dar respostas e defender o que se considerava o interesse nacional. Em

consequência, as questões de comércio internacional também se tornaram prioridade dentro do conjunto de preocupações dos encarregados de formular e implementar a política externa do país. As divergências fundamentais, que colocaram o Brasil e grande parte dos países desenvolvidos em campos opostos, alcançaram o ápice na preparação e no decorrer da Rodada Uruguaí de negociações comerciais multilaterais iniciada em setembro de 1986 com a Declaração Ministerial de Punta del Este. Estas divergências, contudo, longe de refletirem apenas interesses de setores específicos de economias nacionais, colocaram em conflito estratégias diferenciadas de inserção internacional e visões opostas de ordem mundial desejável.

Com efeito, o objetivo central desta dissertação é pôr em relevo o tipo de inserção internacional preconizada e perseguida pela diplomacia brasileira, num momento em que a correlação de forças no sistema internacional revelava-se amplamente desfavorável aos países em desenvolvimento e quando as negociações mais importantes no GATT coincidiam com o mandato do primeiro Presidente civil após o longo ciclo de governos militares. É indubitável que o melhor meio para atingir esse objetivo está na análise dos debates em torno dos novos temas. A razão é simples; os novos temas concentravam as questões relacionadas à alta tecnologia, cujo domínio passou a ser o requisito essencial de qualquer projeto de desenvolvimento que quisesse ter chances de sucesso. Além disso, as negociações sobre os novos temas no

GATT significaram uma alteração importante na própria concepção de comércio internacional, pois terminaram por extrapolar o campo estritamente comercial para colocar em xeque as políticas de desenvolvimento tradicionalmente implementadas por países como o Brasil.

Antes de traçar o plano da dissertação e apresentar em linhas gerais os resultados obtidos, é importante ressaltar que a relevância do tema analisado parece ainda maior quando se verifica que boa parte das questões aqui tratadas e referidas ainda continuam na ordem do dia. Com certeza este é um elemento complicador, já que não há distanciamento histórico dos processos estudados, mas também constitui um estímulo maior, visto que um estudo dessa natureza pode ajudar a compreender melhor a própria realidade vivida pelo autor.

A dissertação está dividida em Introdução, três capítulos, Conclusão e Bibliografia. O Capítulo 1 tem o objetivo de apresentar as principais teorias das Relações Internacionais e fazer uma apropriação, por assim dizer, pragmática daqueles elementos que sejam mais úteis ao exame do objeto da pesquisa. Este capítulo também define o tipo de abordagem de Relações Internacionais no qual se insere a dissertação, traçando os limites e o alcance dos resultados que se pretende alcançar.

O Capítulo 2 trata da ordem mundial do segundo pós-guerra e da evolução do regime internacional de comércio. Além de retomar o conceito de regime internacional



para cotejá-lo ao de ordem mundial, este capítulo compõe o quadro das principais mudanças no cenário internacional do início do pós-guerra até os anos 80. O intuito é colocar em evidência os novos obstáculos que foram surgindo para uma ação internacional autônoma por parte dos países em desenvolvimento e, dessa forma, constatar os principais incentivos e constrangimentos fornecidos pelo sistema internacional para manutenção ou redefinição das estratégias de inserção internacional de diferentes países, em especial dos em desenvolvimento.

O Capítulo 3 demonstra a continuidade das linhas gerais de política externa brasileira desde pelo menos o governo do Presidente Ernesto Geisel e, a partir do exemplo das posições brasileiras sobre os novos temas no GATT e o conflito direto com os EUA, tenta caracterizar o modo pelo qual o país respondeu a questões novas e delicadas sem alterar em seus aspectos essenciais a linha de política externa anterior. Ou seja, o debate sobre os novos temas reconstituído nesse capítulo reforça a constatação, feita na primeira parte desse mesmo capítulo, de que os responsáveis pela política externa do Brasil mantiveram, no governo Sarney, a visão de que o desenvolvimento nacional passava inexoravelmente por transformações de certas regras internacionais e a manutenção de outras de forma a favorecer a ascensão dos países em desenvolvimento. Em outras palavras, a questão fundamental a ser resolvida no âmbito internacional dizia respeito à ampliação do fosso entre

países desenvolvidos e em desenvolvimento. As posições dos EUA sobre os novos temas eram, nesse sentido, interpretadas como tentativa de "cristalização do poder mundial" a partir da manutenção do monopólio do domínio da tecnologia de ponta pelos países capitalistas avançados. O Capítulo 3 demonstra, por fim, que as dificuldades apontadas no Capítulo 2 para países como o Brasil, conjugadas à manutenção das linhas gerais de política externa do período anterior ao governo Sarney, resultaram numa estratégia claramente defensiva, voltada sobretudo para a proteção de ganhos obtidos em épocas passadas.

Na Conclusão, evita-se a simples repetição dos argumentos já apresentados e procura-se sublinhar a necessidade de ampliar o foco de análise para alcançar resultados mais abrangentes e respostas mais completas. A Conclusão, portanto, não tem a função de dar a palavra final sobre os problemas tratados, mas tenta mostrar uma insatisfação intelectual com os resultados obtidos e propõe uma reflexão que demandará pesquisas futuras. A idéia é fazer desta dissertação um primeiro passo, importante com certeza, mas apenas a condição inicial para passar a novas investigações com o propósito de cobrir um número maior de variáveis e, conseqüentemente, aprofundar a complexidade das explicações.

Finalmente, faz-se necessário advertir que não obstante ser o período do governo do Presidente José Sarney (1985-1989) o foco de atenção principal deste estudo,

referências serão feitas ao período anterior, não apenas para demonstrar a continuidade das linhas gerais de política externa, mas também porque a atuação do Brasil no GATT, seja na preparação da Rodada Uruguai ou em momentos anteriores, podem ser úteis para esclarecer as posições tomadas durante o andamento da Rodada. Algumas referências limitadas ao período posterior (governo Collor de Mello) são feitas na conclusão somente na medida em que auxiliam na avaliação do governo Sarney e cumprem a função de estimular indagações para futuras investigações.

## 1. O Debate Contemporâneo sobre Teoria das Relações Internacionais

### 1.1. Introdução

Ao longo deste capítulo procurar-se-á apresentar os aspectos mais significativos do debate teórico sobre relações internacionais a partir do período do entre-guerras. O objetivo não é proceder a uma análise teórica exaustiva, mas acentuar os aspectos do debate que tenham relação direta com a análise da ordem mundial e da evolução do regime internacional de comércio (ver Capítulo 2), assim como ressaltar as reflexões que permitam melhorar a compreensão da ação internacional do Brasil (ver Capítulo 3).

Antes da apresentação do debate contemporâneo sobre relações internacionais, faz-se necessário delimitar o nível de análise no qual se situa esta dissertação. A delimitação é importante porque, além de explicar a escolha das escolas teóricas que serão examinadas, define o alcance e os limites dos resultados que se pretende atingir com este estudo.

A primeira dificuldade com a qual se depara qualquer análise na área de relações internacionais está ligada à própria falta de acordo, entre os estudiosos da matéria, sobre o que constitui a especificidade ou o objeto

dessa disciplina. Como aponta BRAILLARD<sup>1</sup>, inexistente um quadro explicativo geral e amplamente aceito que permita organizar a pesquisa em relações internacionais. Na prática, os estudos de relações internacionais têm lançado mão de elementos de várias disciplinas (ciência política, sociologia, economia, direito, história, etc.) com o objetivo de apreender uma realidade que se mostra extremamente complexa.

Alguns autores pensaram poder resolver o problema do objeto de estudo das relações internacionais por meio de uma diferenciação entre o sistema político interno aos Estados e o sistema internacional. O traço distintivo do sistema internacional, e portanto capaz de justificar uma disciplina especializada, residiria na sua caracterização como um sistema onde não há a presença de uma instância que detenha o monopólio da violência legítima<sup>2</sup>. Os atores, no sistema internacional, estariam submersos numa situação anárquica e, à diferença da política doméstica dos Estados, a política internacional desenvolver-se-ia sob a ameaça constante do uso da força física para dirimir os conflitos. Adiante poder-se-á verificar que este é um dos pontos de partida da escola realista, mas por enquanto basta assinalar que mesmo que se admita esta diferença básica entre a política doméstica e a política internacional, uma

---

<sup>1</sup> BRAILLARD, Philippe. Les Sciences Sociales et l'Etude des Relations Internationales. Revue Internationale de Sciences Sociales, XXXVI(4), 1984.

<sup>2</sup> Ver ARON, Raymond. Que é uma teoria das Relações Internacionais? In: ARON, Raymond. Estudos Políticos. Brasília, Editora UnB, 1985.

delimitação precisa do objeto das relações internacionais ainda estaria longe de ser alcançada. Uma série de processos interrelacionados passaram a dificultar a análise. São exemplos: a crescente importância de atores não governamentais, a intensificação das relações econômicas transnacionais, a diluição das fronteiras culturais, o papel desempenhado pelas organizações internacionais, etc. Tais processos, sem apagar por completo a diferenciação acima apontada, certamente contribuíram para diminuir seu poder explicativo, já que cada vez mais fatores internos e externos aos Estados confundem-se e atuam em conjunto tanto na determinação dos resultados das disputas internacionais quanto nos fatores que influenciam o desfecho dos embates políticos internos.

Verifica-se, nos dias de hoje, uma relativa perda de controle dos Estados sobre o que ocorre no interior de seus territórios, prova cabal da superação do antigo modelo de Estado territorial, surgido na Europa ocidental no final da Idade Média e que se definia pelo controle quase completo sobre os fluxos transfronteiriços. Essa relativa e paulatina diluição de fronteiras, no entanto, não parece ter afetado a posição do Estado como ator central nas relações internacionais, pois mesmo atores poderosos como as corporações transnacionais dependem dos Estados para levar a cabo seus interesses e objetivos. Os Estados permanecem como os atores principais e cuja interação e disputa conforma regras e padrões de conduta nos mais variados campos das

relações internacionais. Mas se essa relativa diluição das fronteiras não minou o poder determinante dos Estados, com certeza levou a mudanças importantes nas formas pelas quais os Estados afetam o ambiente internacional e por ele são afetados. As novas relações entre os Estados e entre estes e outros atores estatais e não-estatais, criaram um emaranhado de interdependências e conexões cuja complexidade exige um esforço quase hercúleo do analista, pelo menos daquele que sustenta a pretensão de conhecer em todas as suas dimensões os fenômenos internacionais.

Vários estudos na área de relações internacionais, por conta das mudanças acima mencionadas, abandonaram uma diferenciação rígida entre política internacional e política interna e, como consequência, passaram a advogar a necessidade de construir teorias mais abrangentes. Evidentemente este não é o caso do presente estudo, que tem objetivos bem mais modestos. Em primeiro lugar, não há a intenção de examinar e explicar a evolução do regime internacional de comércio, a ordem mundial do segundo pós-guerra, e a atuação do Brasil neste contexto, a partir de todas as óticas possíveis em relações internacionais. Essa seria uma tarefa que, em virtude do volume de trabalho, só teria chances de ser bem sucedida se realizada por uma grande equipe de pesquisadores. Em segundo lugar, o problema não se limitaria ao volume de trabalho, mas incluiria a dificuldade ainda maior de integrar num conjunto coerente as

várias perspectivas teóricas relevantes e, sobretudo, os diferentes níveis de análise.

De acordo com COHEN<sup>3</sup>, pode-se distinguir três níveis de análise a partir dos quais é possível produzir explicações sobre o comportamento dos Estados no cenário internacional. O primeiro nível seria o sistêmico ou estrutural, que focaliza sobre o Estado soberano como unidade básica de estudo, concentrando a análise nos constrangimentos e incentivos para o comportamento governamental que deriva da estrutura do sistema internacional. Há também o nível da unidade, cuja atenção se volta para as interações estratégicas entre atores domésticos, dentro ou fora do governo, com influência sobre as ações externas de um Estado. O último nível seria o cognitivo, que abrangeria a base de conhecimento consensual ou a "cultura econômica" que legitima a tomada de decisões no nível da unidade.

Nenhum desses níveis de análise, tomados isoladamente, são suficientes para produzir respostas completas sobre as indagações que o analista se coloca. O melhor, como aponta COHEN, seria uma metodologia que considerasse simultaneamente as variáveis domésticas e sistêmicas e fosse bem sucedida em determinar com rigor quais as interações que se estabelecem entre as variáveis relevantes. Somente desta forma ter-se-ia condições de

---

<sup>3</sup> COHEN, Benjamin. *The Political Economy of International Trade*. International Organization, 44(2):261-81, Spring, 1990.



chegar a explicações menos parciais. Esta tarefa, pelas razões já indicadas, estaria muito além dos limites de uma dissertação de mestrado. Por este motivo, optou-se por escolher o nível sistêmico de análise, sem deixar de ter consciência das limitações da perspectiva adotada. Esta perspectiva se justifica pela intenção de alcançar resultados que sirvam de base para alguns passos adiante num trabalho futuro, ou seja, trata-se apenas de um ponto de partida para uma análise mais detalhada sobre o comportamento de países em desenvolvimento, em especial o Brasil, na cena internacional.

De uma perspectiva sistêmica, pretende-se enfatizar choques de interesses que contrapõem Estados com poder desigual para evidenciar projetos ou estratégias opostas de inserção internacional e de construção de uma ordem mundial desejável. Neste sentido, a análise do regime internacional de comércio e das posições brasileiras e norte-americanas sobre os novos temas, sem realizar um estudo de tomada de decisões, justifica-se porque nesta área ocorreu um embate que pode dizer muito acerca das mudanças operadas na ordem mundial desde a década de sessenta e suas implicações, em geral adversas, para países como o Brasil. Assim, a análise do regime internacional de comércio pode desvelar os novos constrangimentos e incentivos fornecidos pela ordem mundial e permite, por conseguinte, verificar como países com pesos diferentes agem no sentido de fazer

prevalecer o que consideram de seu interesse tendo em vista aqueles constrangimentos e incentivos.

A perspectiva sistêmica, portanto, concentra a atenção nos Estados como unidade básica de análise e nos padrões de interações que se estabelecem entre eles. Esta perspectiva, aliás, é a mais tradicional dentro da área de relações internacionais, o que não levou, todavia, a uma convergência na elaboração teórica. A seguir, passar-se-á à apresentação das principais contribuições do que aqui se denominou perspectiva sistêmica. Com esta apresentação, em vez de apontar ganhadores e perdedores do debate teórico, pretende-se tão-somente selecionar instrumentos que auxiliem a análise empreendida nos capítulos subsequentes.

## ***1.2. Idealismo e Realismo***

É importante assinalar, de início, que boa parte da controvérsia sobre relações internacionais ocorrem sob influência decisiva dos acontecimentos históricos. Não raro a figura do intelectual e do estudioso confunde-se àquela do homem de ação, do político ou do diplomata. Não foi diferente nessa primeira controvérsia entre idealistas e realistas.

O idealismo contemporâneo surge como resultado direto do desastre que representou a Primeira Guerra Mundial, considerada por muitos uma guerra civil européia. Para os idealistas do entre-guerras o conflito armado e as hostilidades entre os Estados não constituíam condições

inelutáveis. Ao contrário, era possível vislumbrar a superação do "estado de natureza" em que se encontravam os Estados e fundar uma ordem jurídica internacional por meio de uma espécie de pacto social mundial. Assim como no caso dos indivíduos, era preciso refrear as paixões individuais e a desconfiança generalizada criando-se, para tanto, instituições internacionais capazes de fazer prevalecer os princípios éticos e os preceitos morais. Isto é, assegurar-se-iam a ordem e a paz entre as nações com a utilização de instrumentos jurídicos para dirimir os conflitos de interesses. A atuação do presidente norte-americano Woodrow Wilson, uma das figuras mais expressivas do idealismo, parecia caminhar no sentido de construir uma paz justa e durável logo após a Primeira Guerra Mundial. No dia 8 de janeiro de 1918, Wilson definiu, em mensagem ao Senado dos EUA, seus famosos 14 pontos que deveriam nortear o tratado de paz. Alguns princípios gerais faziam parte de suas preocupações: supressão da diplomacia secreta, liberdade dos mares, limitação dos armamentos, fim da exploração colonial e criação de uma Sociedade das Nações. Esta última acabou sendo criada e, aos olhos dos idealistas, representava o ideal de construção de um sistema de segurança coletivo que conduziria a uma paz duradoura.

O primeiro golpe desferido contra o idealismo foi o abandono dos 14 pontos na conferência de paz que se seguiu à Primeira Guerra Mundial\*, isto sem falar no ocaso político

---

\* Ver DROZ, Jacques. Histoire Diplomatique de 1648 à 1919. Paris, Dalloz, 1982. (3ème édition)

do qual Wilson seria vítima em 1919. A história conturbada da Sociedade das Nações não demonstrou outra coisa senão o triunfo da desconfiança recíproca e dos nacionalismos exacerbados sobre o idealismo wilsoniano. O fracasso fez-se irrefutável com o estouro da Segunda Guerra Mundial; dessa forma os fatos pareciam contradizer as esperanças idealistas. Como consequência, o idealismo perde sua capacidade de persuasão e a crítica realista desponta como a concepção de relações internacionais mais amplamente aceita no início do segundo pós-guerra.

A crítica realista atingiu o que se considerou o caráter ingênuo e normativo do idealismo. A tarefa que se colocava ao estadista e ao analista, segundo o realismo, era interpretar a realidade internacional tal como ela é, e não a partir de uma concepção de dever-ser. Os realistas também encaravam o sistema internacional com um "estado de natureza" ou como um "sistema anárquico". Mas, diferentemente dos idealistas, não viam qualquer possibilidade de instaurar um pacto social entre as unidades do sistema, simplesmente porque elas jamais abririam mão da soberania em benefício de uma autoridade central. Portanto, a impossibilidade de instauração de uma autoridade central, investida da capacidade de resolver os conflitos e impor um ordenamento jurídico garantido pelo monopólio da violência, torna as unidades básicas do sistema (os Estados) as únicas responsáveis pela sua própria sobrevivência e segurança (sistema do *self-help*). O corolário lógico é a percepção do

outro como rival e ameaça iminente, o que explicaria a busca incessante de incremento do poder nacional e de neutralização do adversário real ou potencial pela subjugação. Dessa forma, os conflitos permanentes e as guerras, longe de constituírem simples contingências históricas, seriam na realidade características inerentes ao sistema anárquico, e a única maneira de evitá-los seria o estabelecimento de alguma forma de equilíbrio de poder<sup>5</sup>.

O idealismo encontra seu momento de maior aceitação no período do entre-guerras, enquanto o realismo atinge seu apogeu durante a guerra fria. Dentre os realistas que se destacaram nesse período talvez MORGENTHAU tenha sido quem exerceu maior influência. Segundo KEOHANE<sup>6</sup>, a obra de MORGENTHAU apresenta os três pressupostos básicos do realismo clássico: 1) pressuposto estado-cêntrico - os Estados são os atores mais importantes na política mundial; 2) pressuposto da racionalidade - a política mundial pode ser analisada como se os Estados fossem atores unitários racionais, que calculam os custos de cursos alternativos de ação e buscam maximizar sua utilidade; 3) pressuposto do poder - os Estados buscam o poder e calculam seus interesses em termos de poder, seja como um fim em si mesmo ou como um meio para atingir outros fins.

---

<sup>5</sup> Ver dentre outros: CARR, Eric. Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Brasília, Editora UnB, 1981. MORGENTHAU, Hans. Politics Among Nations. New York, Alfred A. Knopf, 1973.

<sup>6</sup> KEOHANE, Robert. Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond. In: KEOHANE, Robert. International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory. Boulder, Westview Press, 1989.

Adiante poder-se-á verificar que estes pressupostos podem ser flexibilizados para conseguir um alcance maior da teoria. Mas cabe adiantar que, a despeito das críticas ao suposto caráter ideológico do realismo - que teria se convertido em doutrina oficial do Departamento de Estado norte-americano nos anos 50 -, o realismo seduzia intelectuais e homens de Estado à medida que parecia refletir não uma conjuntura passageira ou um momento de tensão, mas toda a história da humanidade marcada por conflitos armados e disputas variadas. Era como se o Estado, enquanto agrupamento humano, não escapasse à própria essência humana, caracterizada pela busca intermitente da auto-satisfação por meio do poder e da glória. E neste ponto que talvez resida grande parte da força e da fragilidade do realismo. A fragilidade vem à tona quando se verifica que a teoria precisa usar a vaga noção de uma natureza humana essencialmente egoísta e imutável, que na condição de crença não se presta à comprovação científica. Por outro lado, a teoria realista, nas suas diferentes formulações, tem força persuasiva porque aponta o conflito como dimensão inerente e inescapável da política, seja ela doméstica ou internacional. Ou seja, a força está em fornecer um quadro analítico altamente eficaz e operacional, capaz de impedir que prevaleça uma visão ingênua e fornecer, aos que tomam decisões, concepções que podem ser comprovadas no dia-a-dia das negociações internacionais. Em outras palavras, se o que realmente move as relações internacionais são os interesses

individuais dos Estados, uma adesão a priori a princípios morais e éticos apenas encobriria a verdadeira face da política internacional, e como resultado último ter-se-ia uma profunda frustração, já que mais cedo ou mais tarde o bonito véu da ética e da moral cairia deixando à mostra a verdadeira e terrível face, causando decepções e grandes estragos. O fracasso da Sociedade das Nações era o exemplo contundente dos resultados desastrosos da ingenuidade em política, seria a prova incontestável de que a única forma de evitar grandes catástrofes é não ter ilusões quanto a uma realidade que é sempre amarga. A pergunta formulada por muitos realistas, e que expressa a força de seus argumentos, pode ser assim sintetizada: se os britânicos e franceses tivessem tido uma visão menos benevolente das relações internacionais, teria Hitler conseguido construir a máquina de guerra em que se transformou a Alemanha na segunda metade da década de trinta?

Para finalizar, é fundamental apontar que se o idealismo teve, de um lado, um caráter de *wishful thinking*, também é correto dizer que suas formulações não foram simplesmente jogadas na "lata do lixo da história" após a Segunda Guerra Mundial. Se é verdade que o idealismo enfatizou a possibilidade de cooperação e a convergência em detrimento da dimensão do conflito, não é menos verdade que os teóricos realistas clássicos desprezaram em suas análises a questão da cooperação, deixando de lado uma dimensão igualmente importante das relações internacionais. As

próximas seções deste capítulo tentarão mostrar que os primeiros argumentos realistas foram sendo ampliados e reformulados para explicar a dinâmica complexa conflito/cooperação. Estes desenvolvimentos asseguraram que as idéias idealistas, longe de constituírem elaborações sem importância ou até mesmo risíveis do ponto de vista do olhar retrospectivo, podem muito bem ser incorporadas sob nova forma num *corpus* teórico essencialmente realista.

### ***1.3. Neorealismo e Interdependência***

Os autores neorealistas iniciam sua contribuição ao estudo das relações internacionais nos anos 70, numa clara tentativa de conferir à teoria clássica do realismo um tratamento mais sistemático e rigoroso. Sem abrir mão dos pressupostos do realismo, os autores neorealistas buscaram ultrapassar uma certa visão intuitiva e histórica comumente atribuída aos realistas. Influenciados em grande medida pelo behaviorismo da ciência política norte-americana, passaram a trabalhar no sentido de conferir um estatuto de ciência às relações internacionais. Para dar maior objetividade à disciplina e combater o caráter vago do realismo clássico, não houve hesitação em lançar mão de outras disciplinas, especialmente a economia, e aplicar seus conceitos de modo a aumentar a precisão da análise. Como exemplos deste tipo de apropriação pode-se citar os seguintes: eleição racional, teoria de empresas e mercados, teoria dos jogos, etc.



WALTZ<sup>7</sup> inaugura esta tentativa de sistematização do realismo, partindo de uma analogia entre o sistema internacional, definido como um conjunto de unidades interagindo com regularidades comportamentais, e o mercado. Assim como no mercado, onde há a competição entre as empresas, no sistema internacional também há uma competição entre as unidades (os Estados) por bens escassos e, desta forma, os Estados assemelham-se às empresas que agem racionalmente para maximizar seus interesses. Mas diferentemente dos realistas, WALTZ não precisa se referir a uma certa natureza humana para explicar o comportamento estatal, pois as regularidades comportamentais seriam dadas pela estrutura do sistema internacional. A estrutura, por sua vez, é definida por três elementos: 1) o princípio ordenador do sistema, que na atualidade é anárquico e descentralizado, sendo cada unidade formalmente igual; 2) a natureza das unidades, que num sistema anárquico são soberanas e responsáveis pela própria segurança; 3) a distribuição de capacidades (de poder) entre as unidades do sistema. É este terceiro elemento que realmente importa, já que os dois primeiros mantêm-se constantes.

A partir da posição de cada ator na distribuição mundial de poder, ou seja, a partir de uma dada estrutura do sistema internacional, é que se explica o comportamento dos Estados. Mas ao contrário do que se poderia imaginar, nem sempre os Estados estão dispostos a aceitar o conflito

---

<sup>7</sup> WALTZ, Kenneth. Theory of International Politics. Reading, Addison-Wesley, 1979.

armado como resultado natural de seus conflitos de interesse. Na verdade, para WALTZ, o resultado mais natural das interações dos Estados num sistema de **self-help** é a busca constante do equilíbrio de poder. Se é verdade que a competição entre os Estados traduz-se na tentativa incessante de incrementar o poder individual, também é verdade que o desejo primário de todas as unidades é a auto-preservação, o que se consegue mais facilmente se houver um equilíbrio de poder no sistema. De qualquer forma, a busca do equilíbrio e a formação de coalizões estarão determinadas pela estrutura do sistema. Num sistema multipolar, por exemplo, coalizões podem surgir para evitar que um dos atores venha a tornar-se dominante. O mesmo raciocínio serve para um sistema bipolar, onde em geral os Estados mais fracos tentam adquirir proteção ao aderir a um dos pólos, para assim evitar que o outro lado desequilibre a balança a seu favor e ameace a estabilidade do sistema.

Uma série de críticas formuladas ao trabalho de WALTZ colocaram em evidência alguns de seus pontos fracos. A principal crítica diz respeito ao caráter estático de sua teoria, visto que suas explicações estão baseadas nos atributos do sistema, mas desconsideram as características internas dos atores, que podem ter tanta importância na determinação das preferências e interesses quanto a distribuição de poder. Por outro lado, não ficam claras quais seriam as condições que levariam à mudança da distribuição de poder, e talvez por isso o modelo de WALTZ

tem de trabalhar com uma distribuição de poder já dada e a partir daí fazer suas previsões. Uma terceira crítica, que vale não somente para WALTZ e outros neorealistas, mas também para o realismo clássico, refere-se à concepção de poder como algo fungível e determinado. Isto é, nada garante que haja uma única estrutura do sistema, nem que os recursos de poder detidos numa área específica das relações internacionais tenham a mesma utilidade em outras áreas.

*" Enquanto o dinheiro facilita a troca de um recurso econômico por outro, não há medida padronizada de valor que sirva como meio de troca para recursos de poder político."* \*

Todas essas críticas são importantes e adiante ter-se-á a oportunidade de verificar em que medida elas são incorporadas pela teoria da interdependência. Mas antes do exame desta teoria, faz-se necessário deter-se por mais alguns instantes na contribuição de outro autor neorealista de destaque.

GILPIN<sup>9</sup> adere ao conceito de estrutura do sistema internacional de WALTZ, inclusive caracteriza a estrutura como um dos fatores determinantes da política externa, mas ao lado das condições domésticas dos Estados. Essa inovação, entretanto, não vai além de uma lista preliminar de determinantes domésticos das políticas externas dos Estados (personalidade das lideranças, estrutura social, interesses

\* BALDWIN, David. Power Analysis and World Politics: New Trends versus Old Tendencies. World Politics, XXXI(2):161-94, January, 1979. p.166 (Obs.: Todas as citações em língua estrangeira ao longo da dissertação serão livremente traduzidas)

\* GILPIN, Robert. War and Change in World Politics. Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

econômicos, organização política, etc.), sem um esforço de elaborar uma teoria das relações internacionais que leve em consideração simultaneamente as variáveis domésticas e internacionais em um todo unificado. A principal contribuição de GILPIN, dentro dos marcos do neorealismo, portanto admitindo os pressupostos de unidade, racionalidade e poder, concerne ao tratamento da dinâmica da mudança do sistema.

*"Contrariamente à afirmação de Waltz de que as guerras são causadas pela incerteza e erro de cálculo, este livro argumenta o oposto; é a certeza percebida de ganho que mais frequentemente conduz as nações à guerra (...)."*<sup>10</sup>

E continua:

*"E o diferencial ou o crescimento desigual de poder entre os Estados em um sistema que encoraja os esforços de certos Estados em mudar o sistema com o objetivo de fortalecer seus próprios interesses ou proteger aqueles interesses ameaçados pelos seus rivais oligopólicos."*<sup>11</sup>

Para GILPIN os Estados fazem cálculos constantes de custo/benefício quanto à conveniência de mudar o sistema. Sempre que os benefícios esperados superarem os custos percebidos, os Estados agirão no sentido de transformar o sistema. O incentivo para a mudança é maior quando as regras que governam o sistema não refletem mais a distribuição de poder entre as unidades, e a guerra então estabelece uma nova hierarquia de prestígio e determina o Estado ou Estados que governarão o sistema. A história, segundo o autor, é vista como uma sucessão de ciclos de hegemonia e guerra: sempre que um Estado hegemônico declina e há uma

<sup>10</sup> GILPIN, Robert. Ibidem. p.92

<sup>11</sup> GILPIN, Robert. Ibidem. p.93

redistribuição de poder, o Estado emergente empreenderá uma guerra hegemônica como escolha racional e com a intenção de mudar as regras internacionais a seu favor. Dentre os fatores apontados que levariam ao declínio, destacam-se os seguintes: devido ao impacto da abundância o Estado hegemônico tende a consumir mais e investir menos; os excedentes econômicos passam a crescer menos que os gastos com a manutenção e expansão do poderio militar; há um processo de difusão de tecnologia para outros Estados. O autor finaliza seu livro mostrando que mesmo o advento da era nuclear, que tornou extremamente custosa uma guerra total (ou hegemônica), não mudou a natureza das relações internacionais, expressa na luta constante entre grupos e Estados por vantagens individuais e pela dominação.

A contribuição neorealista, tanto de GILPIN quanto de WALTZ, e a despeito de alguns problemas sérios - o caráter estático do modelo de WALTZ e a visão cíclica da história de GILPIN -, são importantes porque ajudam a compreender determinados períodos históricos em que se verifica a existência de um, dois ou um punhado de Estados que possuem capacidade de impor sua vontade nas mais variadas áreas das relações internacionais. Por mais que os recursos de poder não sejam fungíveis, é possível verificar, em alguns momentos históricos, uma estrutura ou uma distribuição mundial de poder que perpassa todos os campos das relações internacionais. Tomando o fim da Segunda Guerra Mundial como exemplo, parece claro que se configurou um

sistema bipolar no qual a dinâmica das relações internacionais em todos os seus aspectos espelhava tal configuração. EUA e URSS, cada qual em suas respectivas esferas de influência, exerciam uma liderança incontestável e possuíam recursos de poder não apenas militares, mas também econômicos e até ideológicos. Isto não significa dizer, todavia, que uma tal situação não poderá ser alterada a não ser por uma guerra total, nem que o declínio de um Estado hegemônico dar-se-á necessariamente, ou que este declínio, caso aconteça, venha a ocorrer em todas as áreas simultaneamente.

A teoria da interdependência surge como uma tentativa de dar respostas mais satisfatórias a uma realidade internacional em rápida transformação. Não se trata de descartar a contribuição realista, mas flexibilizar alguns de seus pressupostos e ampliar o alcance da teoria para englobar a importância crescente dos processos econômicos e das instituições políticas internacionais. Se fosse necessário identificar em poucas palavras a diferença fundamental entre os teóricos da tradição realista e os teóricos da interdependência, dir-se-ia que os últimos voltaram seu foco de análise para as possibilidades de cooperação, mas sem ignorar o caráter eminentemente conflituoso das relações internacionais, enquanto os primeiros dirigiram sua energia intelectual para derivar toda a dinâmica das relações internacionais de sua característica mais básica, qual seja, a possibilidade

constante do uso da força física como meio por excelência de resolução de conflitos de interesse entre as unidades soberanas.

O trabalho que constitui o marco da teoria da interdependência é o de KEOHANE e NYE<sup>12</sup>, que parte da constatação de um aumento brutal das transações através das fronteiras desde a Segunda Guerra Mundial (fluxos de capitais, bens, pessoas, informações, etc.) e a importância crescente de instituições não-governamentais (corporações transnacionais, movimentos sociais, etc.). Desta forma, as sociedades criaram canais múltiplos de contato que nem sempre passam pelo controle estatal. A interdependência é definida, assim, pela existência de custos recíprocos entre países ou atores em diferentes países e que resultam das transações internacionais. Há custos sempre que as transações implicarem em restrição de autonomia decisória, mas não é possível saber *a priori* se os benefícios da interdependência excederão os custos, e nada garante que as relações entre diferentes parceiros conduzam a benefícios mútuos e custos simétricos. Os autores distinguem duas dimensões da interdependência: a sensibilidade e a vulnerabilidade.

*"Em termos de custos de dependência, sensibilidade significa a sujeição a efeitos que tenham custos e que sejam impostos de fora antes que políticas sejam alteradas para tentar mudar a situação. Vulnerabilidade pode ser definida como a sujeição de um ator a custos impostos por eventos externos mesmo depois de ter alterado políticas. Dado que é*

---

<sup>12</sup> KEOHANE, Robert and NYE, Joseph. Power and Interdependence. Glenview, Scott, Foresman and Company, 1989.

*em geral difícil de mudar políticas rapidamente, os efeitos imediatos de mudanças externas geralmente refletem sensibilidade. A vulnerabilidade pode ser medida somente pelo custo de fazer ajustes efetivos mediante um ambiente mudado durante um período de tempo."* <sup>13</sup>

Na próxima seção deste capítulo poder-se-á verificar de que maneira esta abordagem de relações internacionais leva os autores a dar uma importância fundamental aos regimes internacionais. Para o momento, basta assinalar os elementos de inovação desta teoria e em que medida os pressupostos realistas são retomados e alterados. Primeiramente, a interdependência que se estabelece entre os atores nas relações internacionais gera uma rede complexa de interesses que acabam por tornar as agendas de política externa menos facilmente previsíveis, já que uma hierarquia clara de questões deixa de existir. Nesse sentido, a velha distinção, elaborada pelos realistas, entre "alta política" (aspectos estratégico-militares) e "baixa política" (conflitos econômicos, comerciais e aspectos sociais e culturais) deixa de ser operacional, posto que há uma perda de importância da força militar como instrumento de poder e um crescimento de importância das questões econômicas. Passa-se a enfatizar a necessidade de um conceito de poder que leve em consideração o contexto da ação, pois o poder militar pode ser de pouca valia em determinados setores dessa interdependência complexa. Como exemplo pode-se citar o caso do primeiro choque do petróleo e a formação do cartel da OPEP. Apesar do imenso poderio

---

<sup>13</sup> KEOHANE, Robert and NYE, Joseph. Ibidem. p.13



militar dos EUA, este foi de pouca utilidade aos norte-americanos para lidar com os países árabes produtores de petróleo. Foi assim que alguns países militarmente fracos forçaram os EUA e outras potências ocidentais a fazer ajustes internos com o objetivo de enfrentar uma nova realidade internacional. Em outras palavras, o poderio militar neste caso não poderia ser utilizado sem que as consequências fossem nefastas para os países ocidentais, não só pela oposição da URSS, mas porque o fornecimento de petróleo seria ainda mais prejudicado. Este exemplo também demonstra que a interdependência, ao causar custos, pode levar países desenvolvidos a ter de ajustar-se, em condições especiais, a decisões tomadas em países considerados fracos. O exemplo dado foi um caso excepcional, mas ajuda a ilustrar como o conceito de poder precisa ser utilizado levando em conta a área das relações internacionais onde se desenvolve o conflito de interesses.

Diante do exposto, pode-se voltar aos pressupostos do realismo e verificar até onde vai a flexibilização empreendida pelos teóricos da interdependência. Segundo KEOHANE<sup>14</sup>, os pressupostos de seu programa de pesquisas podem ser comparados aos pressupostos realistas da seguinte maneira: 1) os Estados continuam como os principais atores da política mundial, apesar de conferir-se uma ênfase maior em atores não-estatais, organizações intergovernamentais, relações transnacionais e transgovernamentais; 2) o

---

<sup>14</sup> KEOHANE, Robert. *Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond*. op.cit.

pressuposto da racionalidade é mantido, mas não se assume que o ator possua informação perfeita para considerar em todas as suas implicações as alternativas de ação possíveis; 3) o pressuposto de que os Estados buscam poder e calculam seus interesses em função do poder é severamente qualificado: poder e influência ainda são vistos como importantes interesses estatais, mas rejeita-se a idéia de que o poder seria o interesse maior em todos os casos, pois os Estados podem ser levados a agir por diferentes motivações.

Para KEDHANE e NYE, um mundo caracterizado pela interpenetração de múltiplas questões, aumenta significativamente o papel potencial das instituições internacionais, visto que elas podem ajudar a estabelecer a agenda internacional, servem como instrumentos para formação de coalizões e como arena para iniciativas políticas. Além disso, as instituições internacionais podem melhorar a qualidade da informação e reduzir a incerteza sobre o comportamento dos parceiros e, dessa forma, as regras, normas e instituições num mundo de interdependência complexa podem gerar padrões de cooperação que correspondam aos interesses individuais dos Estados.

#### ***1.4. Regimes Internacionais***

O caminho escolhido pela teoria da interdependência desemboca no estudo das regras, normas e instituições internacionais, que passam a ocupar um espaço

importante na pesquisa e análise das relações internacionais. Mas a referência às regras internacionais não é exclusividade dos teóricos da interdependência. Como já mencionado, GILPIN viu na guerra hegemônica o meio para criar regras internacionais em consonância com uma determinada distribuição de poder. KRASNER é outro exemplo de teórico filiado à tradição realista e que se ocupou das regras vigentes no sistema internacional. E dele a definição de regimes internacionais mais aceita:

*"(...) conjunto de princípios, normas, regras, e procedimentos de tomada de decisão implícitos ou explícitos em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área das relações internacionais."* <sup>15</sup>

KRASNER define os princípios como crenças de fato, de relações de causa e efeito, e do que seria retidão (**beliefs of fact, causation and rectitude**); as normas seriam modelos de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações; as regras seriam prescrições ou proibições específicas para a ação; e os procedimentos de tomada de decisão constituiriam práticas para fazer e implementar escolhas coletivas. Para o autor, são os princípios e normas que dão as características definidoras do regime, porque pode haver diferentes regras e procedimentos de tomada de decisão que sejam consistentes com os mesmos princípios e normas. Assim, a alteração de normas e princípios levam à mudança de regime, enquanto transformações nas regras e

---

<sup>15</sup> KRASNER, Stephen. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In: KRASNER, Stephen (ed.). International Regimes. Ithaca, Cornell University Press, 1989. p.2

procedimentos são consideradas alterações no interior de um mesmo regime. De acordo com KRASNER, os regimes internacionais importam apenas como variáveis intervenientes, ou seja, podem atuar entre as variáveis causais básicas (sobretudo o poder e interesses) e os resultados e o comportamento.

Para facilitar a exposição e não exceder os limites do nível de análise já traçados, pode-se dividir a análise dos regimes internacionais e de seu papel nas relações internacionais em dois momentos. No primeiro, examinar-se-á em linhas gerais a tradição realista e, em seguida, passar-se-á ao tratamento dado pela teoria da interdependência.

Na tradição realista a teoria da estabilidade hegemônica oferece a explicação mais amplamente utilizada sobre a dinâmica dos regimes. Como lembram HAGGARD e SIMMONS<sup>16</sup>, os primeiros formuladores desta teoria estavam mais interessados na estabilidade e abertura da economia mundial do que no papel de regras ou regimes. Este é o caso de KINDLEBERGER<sup>17</sup>, que relacionou a estabilidade da economia mundial à liderança unilateral de uma potência dominante, sem que houvesse necessidade de um comprometimento formal ou da existência de uma maquinaria institucional. Posteriormente a teoria da estabilidade hegemônica foi

---

<sup>16</sup> HAGGARD, Stephan and SIMMONS, Beth. Theories of international regimes. International Organization, 41(3):491-517, Summer, 1987.

<sup>17</sup> KINDLEBERGER, Charles. World in Depression. Berkeley, University of California Press, 1973.

ampliada para incluir as regras e regimes internacionais, estabelecendo como pressuposto básico o seguinte: a ordem no sistema internacional é criada pela potência dominante e os regimes, como componentes da ordem internacional, são criados e mantidos em virtude do exercício da hegemonia. Em suma, a hegemonia exercida por um ator é condição necessária não só para a criação dos regimes internacionais, como também para a sua manutenção. Isso significa dizer que o declínio da hegemonia deve levar inevitavelmente ao enfraquecimento dos regimes, e a substituição de um Estado hegemônico por outro deve acarretar uma reestruturação da ordem internacional e a consequente mudança de regimes.

Mas uma pergunta fica no ar: o que levaria o Estado hegemônico a criar e manter regimes internacionais? A resposta é simples. Uma dominação continuada requer a perpetuação de determinados padrões de conduta que podem cristalizar-se mais facilmente em arranjos institucionais. Assim, a ação do Estado hegemônico pode ser interpretada de duas maneiras. O Estado dominante assegura a adesão aos regimes internacionais por meio da coerção ou pelo oferecimento de recompensas. Numa visão mais liberal o Estado hegemônico, enquanto maior interessado em virtude de seu tamanho, arcaria com a maior parte dos custos de manutenção dos regimes (como por exemplo um regime de comércio aberto), aceitando que os Estados menores, na condição de caronas (*free-riders*), usufruam deste "bem

público" sem a contrapartida equivalente em termos de custos.

A teoria da interdependência reconhece a importância da hegemonia na criação de regimes, mas afirma que a cooperação não requer necessariamente a existência de um líder hegemônico depois que o regime tiver sido estabelecido. Para KEDHANE<sup>10</sup>, a cooperação mesmo sem hegemonia é possível por causa da existência de interesses compartilhados entre os Estados. Nesse sentido, a manutenção dos regimes seria mais fácil que sua criação, pois a percepção das vantagens da cooperação seriam mais evidentes depois que o regime já estivesse em funcionamento. Para o autor, a coordenação ou cooperação possibilitada pelos regimes não elimina os conflitos, mas é responsável por determinadas vantagens que permitem encontrar soluções ótimas.

*"(...) regimes internacionais cumprem a função de estabelecer padrões de responsabilidade legal, fornecem informação relativamente simétrica, e estabelecem os custos de barganha de modo a facilitar acordos específicos."*<sup>11</sup>

Dito de outra forma, os regimes estabelecem expectativas sobre o padrão de comportamento dos outros e facilita as negociações ao reduzir as incertezas e melhorar o acesso à informação. A interdependência crescente, ao reduzir a autonomia decisória, torna mais atraente a existência de regimes que facilitem alguma forma de

---

<sup>10</sup> Ver KEDHANE, Robert. After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton, Princeton University Press, 1984.

<sup>11</sup> KEDHANE, Robert. *Ibidem*. p.88

cooperação, ainda que se trate de uma "cooperação conflitiva".

Os regimes internacionais instaurados após a Segunda Guerra Mundial consagraram uma ordem compatível com a liderança dos EUA, mas à medida que a interdependência acentuou-se e a hegemonia norte-americana declinou, as regras dos regimes passaram a ter uma importância maior no sentido de assegurar uma certa previsibilidade nas relações internacionais. Isso ajuda a entender porque o declínio do Estado hegemônico, apesar de ter causado grande tensão nos regimes internacionais, não levou ao abandono de tais arranjos institucionais. Por outro lado, embora a submissão total às regras e princípios do regime não possam ser asseguradas coercitivamente, dado o caráter descentralizado da ordem mundial, a violação de tais regras e princípios passa a ser vista como ilegítima, e as retaliações são muitas vezes a resposta mais imediata. A violação de compromisso numa área das relações internacionais pode afetar os interesses do país em outras áreas, o que serve de incentivo para que os compromissos sejam cumpridos. No âmbito do regime internacional de comércio, por exemplo, a maior parte das violações procura burlar o regime mediante a utilização de medidas de "área cinzenta", aquelas que, mesmo em desacordo com os princípios do regime, não são explicitamente reguladas ou proscritas (principalmente os acordos voluntários de exportação e arranjos de ordenação de mercados), numa nítida tentativa de evitar o confronto

direto com as regras institucionalizadas e preservar uma aparência de legitimidade.

Vale a pena deter-se por mais alguns instantes na ênfase, dada pelos teóricos da interdependência aqui tratados, na impossibilidade de abolição do conflito. Os regimes internacionais facilitam a cooperação porque dão a oportunidade dos atores negociarem para alcançar soluções mais satisfatórias, e que seriam improváveis via negociações bilaterais ou se ações unilaterais fossem adotadas. Mas isto não significa afirmar que o funcionamento dos regimes tenha como resultado natural a cooperação, pois a ação dos Estados no âmbito internacional pode ser influenciada por inúmeras variáveis relacionadas à política doméstica. Além do mais, os teóricos da interdependência também se afastam de uma visão liberal de interdependência que considera o incremento das relações comerciais e econômicas sob a égide de regimes internacionais uma garantia de paz e segurança. Esta visão, que corresponde ao trabalho de ROSECRANCE<sup>20</sup>, acredita que um mundo comercial esteja surgindo, oferecendo a possibilidade de romper o círculo vicioso da busca do poder pela conquista militar e fundando novos padrões de cooperação entre as nações. Estados comerciais estariam tomando lugar dos Estados territoriais. Ou seja, um regime comercial aberto oferece incentivos poderosos para que os Estados procurem mudar sua posição na distribuição mundial de poder pela via

---

<sup>20</sup> ROSECRANCE, Richard. The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World. New York, Basic Books, 1986.



pacífica das relações económicas internacionais, sem a necessidade de lançar-se à conquista armada. Uma tal interpretação, entretanto, simplesmente desconsidera que as transações que se estabelecem entre diferentes Estados e atores não-estatais podem ter custos altamente diferenciados e, além disso, as regras dos regimes internacionais podem consagrar a desigualdade e impedir que todos tenham acesso indiscriminadamente e em condições de equidade, aos benefícios que supostamente o regime deve oferecer.

### **1.5. Conclusão**

O nível sistémico de análise escolhido para esta dissertação deverá incorporar as contribuições apresentadas acima, mas de forma a evitar ao máximo interpretações reducionistas. Apesar de ser inevitável algum grau de simplificação, em razão da própria delimitação operada e que deixa de fora muitos aspectos e variáveis importantes, a perspectiva sistémica pode ser bastante útil desde que se faça algumas ponderações.

Primeiramente, o foco de atenção estará voltado para os incentivos e constrangimentos fornecidos pelo sistema internacional, mas diferentemente de uma concepção mecânica, não há a intenção de derivar o comportamento dos Estados de uma dada estrutura do sistema internacional. Pode-se dar duas razões principais para essa atitude: 1) não é mais possível falar em uma distribuição mundial de poder que permita estabelecer uma nítida hierarquia entre os

Estados e, por isso, é mais prudente identificar as capacidades de cada um fazendo referência à área das relações internacionais e o contexto em que se estabelecem as relações sob análise; 2) a simples detenção de recursos de poder numa dada área não garante por si só o sucesso nos conflitos de interesses, visto que em negociações realizadas no interior de regimes internacionais há a possibilidade de formação de coalizões, utilização de mecanismos legais e, além disso, a interdependência complexa dos dias de hoje dá condições para uma barganha que liga diferentes áreas de negociações.

Em segundo lugar, se não é possível identificar uma única estrutura do sistema internacional e talvez fosse melhor considerar a existência de várias estruturas, esse aspecto da realidade não anula a assimetria entre diferentes Estados. De modo geral, tomando as relações que se estabelecem entre os EUA e os países europeus e entre os EUA e o Brasil, não é preciso examinar cada área em que estes países atuam para saber que o Brasil é menos capaz de fazer valer seus interesses perante os EUA do que a Europa. Mas com esta assertiva não se estaria confirmando a possibilidade de vislumbrar uma distribuição mundial de poder e uma única estrutura do sistema internacional? A resposta é negativa. Não é mais possível identificar em geral quem tem mais poder, se são os EUA, a Europa ou o Japão. O que é possível assegurar é uma clara divisão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, ainda que esta

divisão não implique numa necessária solidariedade política no interior de cada um desses blocos de países. Mesmo admitindo que o Brasil detenha menos recursos de poder que os países desenvolvidos na maior parte das áreas das relações internacionais, isto não quer dizer que o Brasil sempre sairá perdendo nos seus embates com tais países, significa admitir apenas que o Brasil é mais vulnerável às decisões tomadas naqueles países do que eles são às decisões tomadas no Brasil. Mas será que, nos casos em que haja uma grande diferença de recursos de poder em quase todas as áreas entre os parceiros, não seria melhor usar o termo dependência para definir a relação? KEOHANE dá um exemplo convincente da conveniência do uso do termo interdependência:

*"Os Estados Unidos são capazes, em considerável medida, de fazer o que Estados poderosos sempre fizeram: impor a outros os custos do ajuste à mudança adversa. Mas a despeito de todo seu poder em relação a outros Estados, o governo americano não é capaz de deter o fluxo transnacional de drogas ilegais: a realidade é a interdependência assimétrica mais do que a dependência completa, uma vez que os Estados Unidos são afetados por atividades de fora que não conseguem controlar (...)." <sup>21</sup>*

E acrescenta:

*"(...) os dois lados sofrem com frequência limitações, mas devido aos instrumentos mais efetivos de que dispõe, da maior capacidade de projetar poder a um grau menor de vulnerabilidade, o Estado mais poderoso pode repassar de forma assimétrica parte dos custos da relação para seu parceiro mais frágil." <sup>22</sup>*

<sup>21</sup> KEOHANE, Robert. Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica. In: MOISES, José Alvaro (org.). O Futuro do Brasil: A América Latina e o Fim da Guerra Fria. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992. p.173

<sup>22</sup> KEOHANE, Robert. Ibidem. p.174

A perspectiva sistêmica, com todas essas ponderações, não é suficiente para predições sobre o comportamento futuro dos Estados. O que é útil ao analista nessa abordagem é que o estudo do sistema internacional, de suas regras e padrões de conduta e, sobretudo, das relações de poder que se desenvolvem em seus diferentes regimes e áreas, permite compor o quadro de incentivos e constrangimentos para a ação internacional dos Estados. Partindo do pressuposto do Estado como um ator racional e unitário, o que certamente simplifica a análise, é possível examinar as estratégias dos Estados como resposta a um leque de caminhos possíveis, fornecidos pela configuração do sistema internacional, para levar adiante interesses. A condição inicial para começar a operar com esse modelo é a identificação daquilo que os Estados consideram o seu interesse. A partir daí pode-se verificar as pressões, incentivos e constrangimentos para a realização do interesse ou mesmo para a mudança da própria definição do interesse em jogo. O que a perspectiva não dá conta é do processo interno de tomada de decisão que forma a agenda de política externa e define os interesses e prioridades a serem perseguidos no âmbito internacional.

A adoção da perspectiva sistêmica e das contribuições das teorias apresentadas, em especial a teoria da interdependência, estarão balizando toda a análise empreendida nesta dissertação. O capítulo seguinte faz uma descrição da ordem mundial do pós-guerra e da evolução do

regime internacional de comércio. A teoria neorealista é particularmente útil, como será visto, para entender o imediato pós-guerra, o estabelecimento da ordem mundial bipolar, e a criação de uma série de regimes internacionais. O acompanhamento da evolução do regime internacional de comércio, por seu turno, apresentará as mudanças decorrentes do declínio da hegemonia norte-americana e mostrará que a teoria da estabilidade hegemônica perde em capacidade de predição neste período. O capítulo sobre a política externa brasileira e a estratégia de atuação sobre os novos temas no GATT, mostrará em termos concretos de que modo a interdependência assimétrica dificultou a implementação da estratégia brasileira para defender o que percebia como de seu interesse. Finalmente, na conclusão, ter-se-á a oportunidade de retomar os resultados obtidos na investigação e, à luz das contribuições teóricas, levantar novas questões que demandarão pesquisas futuras e uma ampliação do foco de análise.

## 2. A Ordem Mundial do Pós-Guerra e a Evolução do Regime Internacional de Comércio

### 2.1. Introdução

Este capítulo tem por objetivos apresentar os principais aspectos da constituição da ordem mundial do segundo pós-guerra, dando ênfase às implicações das novas relações de força no âmbito internacional para o surgimento do regime internacional de comércio; fazer uma reconstituição histórica dos principais traços do desenvolvimento do regime internacional de comércio durante o segundo pós-guerra; e fornecer o quadro das mudanças estruturais que se operaram no ambiente internacional principalmente a partir das décadas de 1970 e 1980.

O capítulo tem, portanto, objetivos mais descritivos e menos analíticos. No entanto, reputa-se essencial esta introdução à temática do regime internacional de comércio e da ordem mundial, até mesmo como condição para a análise da atuação brasileira no interior do GATT, e para a compreensão das possibilidades de atuação de países que, como o Brasil, enfrentam dificuldades crescentes no campo de suas relações exteriores.

Para facilitar a exposição, dividiu-se o capítulo em itens de acordo com o assunto examinado e com o tempo cronológico dos fatos que se pretende enfatizar. A exposição inicia-se com uma rápida discussão do conceito de ordem mundial e a apresentação de suas características básicas

logo após a Segunda Guerra Mundial, assim como a diferenciação entre o conceito de ordem mundial e de regimes internacionais. Em seguida, descrever-se-á a evolução do regime internacional de comércio. Esta forma de exposição não significa que se esteja assumindo a existência de uma relação mecânica de determinação entre uma certa configuração de relações de força que produziram a ordem mundial num momento determinado, e uma evolução do regime internacional de comércio previsível em virtude das características da ordem mundial delineadas previamente. Para dissipar quaisquer dúvidas nesse sentido, basta assinalar que o acompanhamento das negociações comerciais multilaterais permitirá verificar que os caminhos seguidos pela evolução do regime internacional de comércio não corresponderam a uma distribuição mundial de poder rígida. Ao contrário, esses caminhos demonstram a crescente desestruturação da antiga ordem, sem que, para isso, tenha sido necessário a substituição das instituições surgidas logo após a Segunda Guerra Mundial. Há, assim, um dinamismo nas relações internacionais, tanto mais complexo quanto maior é a interdependência entre várias áreas e regimes internacionais, daí a necessária cautela que deve tomar uma análise que não queira correr o risco de reduzir tamanha complexidade em simples relações de causa e efeito.

Quanto às mudanças estruturais que ocorreram sobretudo a partir das décadas de 70 e 80, acima mencionadas, faz-se necessário sublinhar que sua escolha

para apresentação neste capítulo obedeceu a certos objetivos. Primeiramente, o de apontar fatores importantes capazes de criar constrangimentos para a atuação internacional do Brasil e de criar, por outro lado, incentivos para mudanças nas formas de inserção internacional do país. A discussão da existência, não-existência, manutenção ou alteração de estratégias internacionais por parte do Brasil, é assunto do próximo capítulo, mas a exposição das mudanças estruturais constitui condição prévia para dar o passo seguinte. Além disso, a escolha obedece ao critério de identificar mudanças que pudessem afetar diretamente o regime internacional de comércio, já que este é o foco privilegiado de análise nesta dissertação.

## **2.2. A Ordem Mundial do Pós-Guerra**

Pode-se definir, de início, ordem mundial (ou sistema internacional)<sup>1</sup> como o conjunto de normas, práticas e padrões de relacionamento que prevalecem numa dada época entre os atores internacionais. No entendimento de LAFER:

*" (...) a ação conjunta ou a rivalidade de alguns países - as grandes potências - criam e estruturam, no plano mundial, uma determinada ordem, ou seja, um padrão previsível de relações."*<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ordem mundial e sistema internacional serão tratados como termos intercambiáveis. Utilizar-se-á ordem mundial para enfatizar um padrão de relações entre os Estados e que obedece a uma certa distribuição mundial de poder. Sistema internacional será empregado para referir-se tão-somente ao conjunto de unidades (Estados) que compõem o sistema.

<sup>2</sup> LAFER, Celso. Paradoxos e Possibilidades. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1982. p.98



O conceito acima esboçado precisa ser confrontado com a definição de regimes internacionais fornecida por KRASNER, para que se evitem confusões. Como visto no capítulo anterior, os regimes internacionais seriam:

*"(...) conjuntos de princípios, normas, regras, e procedimentos de tomada de decisão explícitos ou implícitos em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma dada área das relações internacionais."* <sup>3</sup>

Os regimes internacionais, portanto, referem-se a áreas específicas das relações internacionais: comércio internacional, armamentos, meio ambiente, etc. Já o conceito de ordem mundial diz respeito a um conjunto mais amplo e geral de elementos que atuam para conformar um padrão previsível de relações. Consequentemente, quando se fala em ordem mundial, pensa-se num nível mais alto de abstração, onde entram em jogo a identificação dos principais atores que agem na cena mundial, bem como a avaliação da configuração das relações de força entre os principais atores e entre estes e os menos capazes de influir sobre decisões que afetam a todos. Os principais atores na cena mundial, ou seja, aqueles com capacidade para influir decisivamente sobre a conformação da ordem mundial, têm sido os Estados de maior poder relativo, as assim chamadas "potências". Os atores secundários podem ser Estados com menor poder relativo, organizações internacionais, ou organizações não-governamentais. Note-se que a palavra

---

<sup>3</sup> KRASNER, Stephen. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In: KRASNER, Stephen (ed.). International Regimes. Ithaca, Cornell University Press, 1989. p.2

secundário não significa, aqui, falta de importância, mas tão-somente a limitação de recursos de poder para fazer face aos atores principais com o mesmo grau de autonomia.

A ordem mundial que se tenta apreender por meio de textos, artigos e livros nunca passa de uma caricatura da realidade. Trata-se de acentuar determinados traços, a partir de ângulos pré-estabelecidos, que facilitem a explicação dos fenômenos internacionais. Mas é certo que determinados períodos históricos se prestam mais facilmente a servir de moldura para o quadro a ser pintado pelo analista e, nesses casos, a caricatura tem uma operacionalidade maior na explicação da realidade. É indubitável que quando o assunto é relações internacionais, os períodos de guerra são momentos privilegiados de construção de uma ordem mundial, visto que, dependendo da escala do conflito e dos interesses em jogo, a vitória de um ou de outro lado pode acarretar uma redistribuição decisiva de poder entre os atores e instaurar, assim, novos padrões e regras de relacionamento\*. É preciso deixar claro, no entanto, que tais tipos de guerra não são os únicos fatores a incidir sobre o processo de mudança da ordem mundial, ou na sua conversão em "desordem"\*\*, mas são apenas momentos de

---

\* A idéia de guerra hegemônica elaborada por Gilpin pode ser útil para a análise de determinados períodos históricos. Mas isso não significa endossar sua visão cíclica da história, nem admitir que mudanças fundamentais na ordem mundial não possam ocorrer senão por meio da guerra total (ver Capítulo 1).

\*\* Ver BATISTA, Paulo Nogueira. Nova Ordem ou Desordem Mundial? Folítica Externa, São Paulo, 1(1):31-41, jun., 1992.

ruptura que podem tornar mais visíveis a nova configuração de forças<sup>6</sup>.

Talvez a Segunda Guerra Mundial tenha sido o último desses momentos privilegiados em que a afirmação de uma ordem mundial pôde ser analisada com maior precisão. O fim da Segunda Guerra marca a emergência de uma ordem mundial bipolar, ou seja, o surgimento de dois atores (EUA e URSS) cujos recursos econômicos e militares ultrapassavam de longe aqueles detidos por outros Estados. Além disso, a bipolaridade consistia numa configuração de relações de força na qual os dois "grandes" atores lideravam coalizões antagônicas, sendo que ambas tinham o objetivo declarado de evitar que o campo adversário - neste caso representado por um certo modelo de organização social e econômica - pudesse expandir sua influência no mundo. Para ARON<sup>7</sup>, a ordem mundial ou, como prefere o autor, o sistema internacional oriundo da Segunda Guerra, além de bipolar, era heterogêneo, ou seja, as respectivas coalizões adversárias congregavam em lados opostos Estados organizados segundo princípios diferentes e valores contraditórios. É certo que a

---

<sup>6</sup> A existência de uma ordem mundial pressupõe um conjunto de regras e práticas que se consubstanciam em diversos regimes internacionais. Num primeiro momento estes regimes refletirão a nova configuração de forças, formando um todo relativamente coerente. A manutenção desta coerência e, em consequência, da própria ordem, só seria possível se os atores principais continuassem a deter a mesma capacidade de controlar e impor regras e padrões de conduta que possuíam no momento da ruptura. Todavia, o que se assistiu desde a Segunda Guerra Mundial foi justamente o oposto, como será visto adiante na descrição da evolução do regime internacional de comércio.

<sup>7</sup> ARON, Raymond. Paz e Guerra entre as Nações. Brasília, Editora UnB, 1986.

rivalidade EUA/URSS, o tipo peculiar de conflito (e de cooperação) entre os dois grandes, moldou as relações internacionais do período pós-guerra, tornando os padrões de conduta internacional um reflexo mais ou menos direto da divisão do mundo em dois blocos opostos. Essa situação, que prevaleceu sobretudo no imediato pós-guerra, não se prolongou indefinidamente e, como será visto, outros fatores passaram a alterar os padrões de conduta antes predominantes, acrescentando elementos de instabilidade e de mudança à ordem mundial bipolar.

Por enquanto, cabe apontar que nos primeiros anos do pós-guerra os EUA souberam exercer a liderança no Ocidente tendo em vista seus interesses de longo prazo. Isto significa dizer que os EUA, enquanto potência hegemônica, promoveram a criação de uma série de regras e instituições internacionais arcando com a maior parte dos custos de sua manutenção. A política externa norte-americana pautou-se pelo sacrifício de seus interesses de curto prazo em benefício de uma visão estratégica de longo prazo que incluía, dentre outros elementos, a percepção de que a afirmação dos chamados valores ocidentais (livre-comércio, economia de mercado, democracia política, etc.) passava não somente pela dissuasão militar em face do bloco soviético, senão que incluía também a construção de uma ordem econômica estável, capaz de assegurar o crescimento econômico e o bem-estar dos principais países ocidentais.

Em 1944 os EUA promoveram a conferência de Bretton Woods que decidiu a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BIRD), o primeiro com os objetivos principais de estabilizar as taxas de câmbio e fornecer recursos para corrigir desequilíbrios nos balanços de pagamento, e o último visando orientar recursos para a reconstrução das regiões diretamente afetadas pela guerra. Também nessa época iniciam-se as negociações para a criação de uma Organização Internacional de Comércio (OIC), com a finalidade de promover a liberalização comercial.

As instituições econômicas internacionais incorporaram, assim, a ideologia dominante no Ocidente. Havia a crença, amplamente aceita, de que uma das causas determinantes da Segunda Guerra Mundial teria sido a escalada tarifária e as guerras comerciais dos anos trinta. Importava, por consequência, evitar os erros do passado com a instauração de uma economia internacional aberta e liberal, sem constrangimentos prejudiciais ao livre funcionamento do mercado. A liberalização possibilitaria uma melhor alocação de recursos no espaço econômico mundial e permitiria a exploração das vantagens comparativas naturais de cada país ou região, e os resultados mais óbvios seriam o crescimento econômico e a promoção da paz e da cooperação. A liberalização teria a suposta vantagem de aumentar o bem-estar geral, tornando as relações econômicas internacionais um jogo de soma positiva, além de facilitar a luta contra a expansão do comunismo. Não é preciso ir muito longe, no

entanto, para perceber que um processo de liberalização nesses termos teria nos EUA o seu maior beneficiário; para tanto, basta constatar a liderança tecnológica e a dimensão da economia americana (nos anos 50 os EUA eram responsáveis por cerca de 45% do Produto Bruto Mundial), que lhes permitiria assegurar facilmente o domínio dos mercados liberalizados.

O regime internacional de comércio do pós-guerra foi elaborado, assim, sob a liderança dos EUA a partir de preocupações econômicas e estratégicas. O acompanhamento da evolução do regime internacional de comércio, que será feito em seguida, permite identificar mudanças que tiveram consequências importantes sobre a ordem mundial originária da Segunda Guerra.

### ***2.3. O Regime Internacional de Comércio: de Havana à Rodada Tóquio***

Em 1947, durante as negociações para a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC), assinou-se um acordo provisório, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (**General Agreement on Tariffs and Trade - GATT**), que estabelecia regras procedimentais e princípios gerais para guiar as negociações de redução de tarifas aduaneiras que ocorriam em Genebra. E em 1948 acordou-se a Carta de Havana, que previa a OIC e incorporava mecanismos para solução de problemas relacionados ao comércio internacional, envolvendo questões de emprego, desenvolvimento econômico, política

comercial, política industrial, práticas comerciais e políticas de produtos básicos<sup>8</sup>.

Em virtude de sua abrangência, a Carta de Havana encontrou oposição no Congresso norte-americano, e o próprio executivo anunciou que não submeteria a Carta à aprovação do Congresso, alegando não ter mandato para tal diante da amplitude dos compromissos propostos na Carta. A consequência foi que o GATT, assinado em 1947 por 23 países como acordo provisório a ser incorporado à OIC, tornou-se a instituição multilateral para tratar do comércio internacional.

Para atingir a meta primordial de promover a liberalização comercial, então entendida como condição mesma do desenvolvimento econômico e da prosperidade, o GATT estruturou-se inicialmente em três partes.

A Parte I continha os princípios fundamentais para o processo de liberalização. Adotava-se o princípio da não-discriminação por meio da cláusula de nação mais favorecida, o que significava que quaisquer concessões bilaterais seriam automaticamente estendidas a todas as partes contratantes. Além disso, assumia-se o compromisso de negociar em bases mutuamente vantajosas, oferecendo liberalização em troca das concessões feitas pelos parceiros, ou seja, tratava-se do princípio da reciprocidade.

---

<sup>8</sup> Ver LAVALLE, Patricio Leiva. Evolución y Desafios del Sistema de Comercio Internacional. Santiago de Chile, CIEPLAN, mayo 1986. Notas Técnicas n.80.

A Parte II abrangia a base normativa do Acordo Geral, onde estavam fixados os direitos e obrigações das partes contratantes, bem como as "cláusulas de escape", ou seja, as exceções permitidas para não-aplicação das normas do Acordo. Dentre estas exceções pode-se citar: a) permissão para imposição de restrições às importações em razão de dificuldades no balanço de pagamentos; b) previsão de uso, por parte dos países em desenvolvimento, de mecanismos de assistência governamental para promover o desenvolvimento econômico (proteção a indústrias nascentes, problemas com balanço de pagamentos e promoção de indústrias específicas), mas condicionada à aprovação das Partes Contratantes; c) cláusula de salvaguarda, que permitia a imposição de restrições ao comércio caso concessões negociadas no âmbito do GATT gerassem aumentos inesperados de importações de modo a causar dano à indústria do país importador.

A Parte III estabelecia dispositivos para a aceitação, entrada em vigor, denúncia, reservas e adesão. Nesta Parte havia a permissão para uniões aduaneiras, zonas de livre-comércio e integração, desde que a outorga de preferências nesses arranjos não fosse usada para anular concessões ou direitos outorgados sob o GATT.

O Regime Internacional de Comércio estruturou-se, portanto, na conversão do GATT em instituição duradoura, e não mais como um simples acordo provisório para guiar a primeira rodada de negociações para redução tarifária. Mas, diferentemente das outras organizações econômicas



internacionais fundadas sob a égide da hegemonia norte-americana (FMI e BIRD), o GATT adquire características próprias, como ressalta BARROS NETTO:

*" O funcionamento do sistema prende-se basicamente a mecanismos pragmáticos de solução de controvérsias nas relações comerciais entre seus membros, processo fundado na busca de soluções mutuamente satisfatórias e não no poder executivo ou decisório da instituição." \**

Esse caráter mais descentralizado do GATT dá uma aparência de maior igualdade e, já que se tratava de um contrato entre parceiros, os resultados dependeriam mais dos próprios interessados do que da ação executiva de uma burocracia supranacional. Mas em política as aparências raramente correspondem à realidade, e o caso do GATT não é, em absoluto, uma exceção. A igualdade jurídica não leva em consideração as disparidades existentes entre os países, o que torna, na prática, as partes contratantes de maior peso econômico as verdadeiras detentoras do poder decisório. Uma evidência clara disso foi o fato das reduções tarifárias terem se concentrado nos produtos de interesse dos países desenvolvidos, ou nos produtos daqueles países que nos primórdios do GATT eram considerados prioridades pelos EUA.

Os primeiros anos de funcionamento do regime internacional de comércio consistiram em negociações multilaterais sucessivas: Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1951), Genebra (1956) e a Rodada Dillon (1960-61). O resultado materializou-se em efetivas reduções de

---

\* BARROS NETTO, Sebastião do Rego. O GATT de Havana a Punta del Este. Revista Brasileira de Comércio Exterior, (9):2-10, jan./fev., 1987.

barreiras tarifárias e quantitativas ao comércio, sendo que a atenção primária do GATT concentrou-se no restabelecimento do comércio entre os EUA, a Europa Ocidental e o Japão. Até os anos 60 a participação dos países em desenvolvimento nas negociações foi marginal, e o GATT era visto como um "clube de ricos". Somente no final dos anos 50 o GATT começa a reconhecer que o processo de liberalização havia se concentrado nos produtos de interesse dos países desenvolvidos e que as negociações comerciais multilaterais tinham tido um impacto positivo muito limitado sobre os fluxos comerciais de interesse dos países em desenvolvimento (Relatório Harbeler de 1958). É interessante observar que as primeiras violações dos princípios do GATT ocorreram justamente em áreas de especial interesse dos países em desenvolvimento. Em 1951 o Congresso americano autorizou o Presidente a impor taxas e quotas sobre certos produtos agrícolas, independentemente das obrigações assumidas no âmbito internacional. Outro exemplo foram os acordos de restrição do comércio de têxteis de algodão no final dos anos 50, que foram sendo renovados e ampliados até constituir o Acordo Multifibras em 1973.

A década de sessenta foi marcada pela ação concertada dos países do chamado Terceiro Mundo nas organizações internacionais multilaterais. O Grupo dos 77 nas Nações Unidas (ONU) passou a reivindicar mudanças na ordem econômica internacional, vista como responsável pela reprodução do subdesenvolvimento. A crítica terceiro-

mundista atingiu também o regime internacional de comércio, o que resultou na tentativa de contornar o GATT criando um novo organismo que refletisse mais facilmente as aspirações dos países em desenvolvimento. As críticas levaram à convocação da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (**United Nations Conference on Trade and Development - UNCTAD**) em 1964, onde os países desenvolvidos foram exortados a adotar o sistema generalizado de preferências em favor dos produtos exportados pelos países em desenvolvimento, o que implicaria em concessões sem a contrapartida exigida pela reciprocidade. A resposta no GATT deu-se sob a forma da inclusão da Parte IV ao Acordo Geral em 1965. A Parte IV referia-se ao comércio e desenvolvimento e mencionava que não se esperava dos países em desenvolvimento que oferecessem reciprocidade pelos benefícios recebidos no GATT, incluindo ainda o compromisso dos países desenvolvidos em "fazer esforço" para conferir um tratamento mais favorável aos países em desenvolvimento. Como fica claro, a Parte IV, sem deixar de ser uma conquista, limitava-se a enunciados vagos sem que houvesse qualquer preocupação de transformá-los em obrigações legais efetivas. Somente após a Rodada Kennedy (1963-67) é que se aplicaria o sistema generalizado de preferências, mas também nesse caso a aplicação do sistema teve um alcance limitado, pois consistia em decisões unilaterais dos países desenvolvidos

que outorgavam as preferências voluntariamente, sendo portanto passíveis de retirada a qualquer momento.

Nas primeiras rodadas de negociações comerciais multilaterais negociava-se bilateralmente, examinando produto a produto e, no final do processo, as concessões feitas bilateralmente eram estendidas às demais partes contratantes pela cláusula de nação mais favorecida. A Rodada Kennedy inovou com o método de redução linear de tarifas, mas sem deixar de estabelecer exceções como o caso da agricultura. Por outro lado, essa rodada começou a lidar com um problema que se agravava a cada dia: as barreiras não-tarifárias. O resultado foi a negociação pelos países desenvolvidos de um Código Anti-dumping, que seria aplicado somente àqueles que assinassem o Código, violando o princípio da nação mais favorecida. O Brasil, por seu turno, teve uma participação bastante limitada, pois a avaliação predominante identificava a rodada como tentativa de solução de conflitos entre países desenvolvidos. Prova disso foi uma redução tarifária média para os produtos dos países em desenvolvimento da ordem de 20%, enquanto a redução para os produtos exportados pelos países desenvolvidos foi de 35 a 40%<sup>10</sup>.

O final da década de 60 e início dos anos 70 foi um período de mudanças importantes na ordem mundial, um ponto de inflexão caracterizado por transformações na

---

<sup>10</sup> Ver: ABREU, Marcelo de Paiva. O Brasil e o GATT: 1947-1991. Rio de Janeiro, Dept Economia-PUC, maio 1992. Texto para Discussão n.280.

hegemonia norte-americana e, sobretudo, por uma conjuntura econômica crítica. O comércio internacional foi uma caixa de ressonância de tais processos.

O início dos anos 70 marca o fim do período caracterizado por sucessivos anos de intenso crescimento econômico que se seguiram à Segunda Guerra Mundial. Uma série de fatores econômicos combinados são apontados como tendo um papel decisivo para o aumento do protecionismo nos países desenvolvidos a que se assiste então: ruptura do sistema monetário internacional com o estabelecimento de taxas de câmbio flutuantes, o que levou a medidas unilaterais para lidar com desequilíbrios do balanço de pagamentos; crescimento do desemprego e aumento da inflação; perda relativa de competitividade dos EUA frente à Europa e ao Japão, o que tornava os EUA menos dispostos a arcar com os maiores custos da manutenção de uma economia internacional aberta; crescente competitividade de certos países em desenvolvimento em setores tradicionais.

O "novo protecionismo" que surgiu tomou a forma, em grande parte, de barreiras não-tarifárias, que eram menos visíveis e podiam passar ao largo do sistema do GATT com maior facilidade. São exemplos destas barreiras: políticas de compra governamental (privilegiando as indústrias nacionais); procedimentos burocráticos aduaneiros; regulamentações sanitárias e de saúde; padrões e medidas nacionais; políticas agrícolas; medidas de proteção ao consumidor e ao meio-ambiente; restrições "voluntárias" à

exportação e acordos de ordenação de mercados<sup>11</sup>. Tal protecionismo atingiu principalmente produtos exportados por países em desenvolvimento, como produtos têxteis, siderúrgicos, minerais, agropecuários, etc.

A Rodada Tóquio (1973-79) procurou reordenar o regime internacional de comércio, enfrentar o novo problema das barreiras não-tarifárias, e lidar com regras do GATT para países em desenvolvimento. Os maiores insucessos ficaram por conta da liberalização do comércio agrícola e da tentativa de regular salvaguardas. Os códigos acordados foram: a) Código de Subsídios e Direitos Compensatórios, que permitia a imposição unilateral de direitos compensatórios quando a exportação subsidiada causasse danos ao país importador e, com autorização dos signatários, a imposição de tais direitos se os subsídios levassem a danos para a exportação do país afetado em terceiros mercados; b) Código sobre Dumping, com regras semelhantes ao anterior para medidas anti-dumping; c) Código de compra governamental, reduzindo discriminação contra produtos dos outros signatários; d) Código sobre natureza do padrões exigidos de produtos importados; e) Código sobre procedimento de licença de importação; f) Código sobre obstáculos técnicos ao comércio. Cada código dispunha de maquinaria institucional e mecanismos para solução de controvérsias, estabelecendo uma verdadeira estrutura normativa paralela ao GATT. Os códigos acabaram por consagrar a cláusula condicional de nação mais

---

<sup>11</sup> Ver: SPERO, Joan. The Politics of International Economic Relations. Boston, Unwin Hyman, 1990. p.86.

favorecida, já que se aplicavam somente aos signatários, excluindo, assim, a maioria dos países em desenvolvimento. Estes, no entanto, tiveram uma participação mais ampla do que em todas as rodadas anteriores, direcionando seus esforços no sentido de consolidar e ampliar o tratamento diferenciado e mais favorável:

*"(...) a decisão de 1979 sobre tratamento diferenciado e mais favorável, reciprocidade e maior participação (Cláusula de Habilitação) estabeleceu uma base legal permanente para o Sistema Generalizado de Preferências (SGP), mas não tornou tais esquemas obrigatórios, nem associou a eles quaisquer outras condições significativas."*<sup>12</sup>

A codificação do tratamento diferenciado, todavia, teve como contrapartida a introdução do conceito de graduação, que estabeleceu que o tratamento especial conferido aos países em desenvolvimento seria por um período limitado de tempo, somente até que atingissem um nível de desenvolvimento que lhes permitisse assumir plenamente as obrigações legais do GATT. Como boa parte dos dispositivos do GATT, permanece em aberto o que se entende por "nível de desenvolvimento" que habilitaria um país a ser considerado graduado, abrindo a oportunidade para os países desenvolvidos decidirem livremente o momento de graduar um país em desenvolvimento.

---

<sup>12</sup> LOW, Patrick. The GATT System in Transition: The Relevance of Traditional Issues. Rio de Janeiro, Depto Economia-PUC, set. 1990. Ensaio n.1. p.8.

#### 2.4. Os Anos 80 e a Rodada Uruguai

A tendência de crescimento do protecionismo nos países desenvolvidos continuou presente nos anos 80. Entre 1980 e 1982 os países industrializados enfrentaram uma das piores recessões de sua história, mas em 1983 começa a recuperação do crescimento: entre 1983 e 1988 o produto real dos países da OCDE cresceu à taxa média de 3,5% ao ano<sup>13</sup>, mas este crescimento não levou à reversão daquela tendência, o que é em parte explicado pelas altas taxas de desemprego nos países desenvolvidos. Outra razão, presente já nos anos 70, é o aumento da competitividade de alguns países em desenvolvimento:

*"Na verdade, o protecionismo reflete na maioria das vezes pressões de setores que não mais apresentam vantagens comparativas na competição com países em desenvolvimento. Este é, em geral, o caso da siderurgia, dos têxteis e vestuário, dos calçados, da construção naval, da agricultura, etc."* <sup>14</sup>

Ainda nos anos 70 vários países em desenvolvimento haviam se tornado importantes exportadores de produtos manufaturados para os países desenvolvidos. Através da utilização de recursos abundantes em matéria-prima e mão-de-obra barata e da decisiva participação governamental no estímulo às exportações, tais países lograram obter competitividade em setores de menor sofisticação tecnológica. Dessa forma, poder-se-ia apresentar os êxitos

<sup>13</sup> Ver: SOCORRO Maria do Perpétuo e BATISTA JR, Paulo Nogueira. *Protecionismo dos Países Industrializados e suas Implicações para a América Latina. Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, (28):116-26, out., 1990.

<sup>14</sup> SOCORRO, Maria do Perpétuo e BATISTA JR, Paulo Nogueira. *Ibidem*. p.22.



exportadores desses países como resultado de uma estratégia bem-sucedida de desenvolvimento, o que teoricamente deveria aumentar os recursos de poder dos países em questão. Isso até poderia ser verdade, não fossem as mudanças estruturais que tornaram a superação da velha "divisão internacional do trabalho" uma meta muito mais longínqua.

DRUCKER, em artigo escrito em meados da década de 80<sup>15</sup>, identificava três mudanças fundamentais na economia mundial: 1) a economia de produtos primários teria deixado de estar conectada à economia industrial; 2) na economia industrial a produção teria deixado de estar conectada ao emprego; 3) os movimentos de capital seriam a nova força impulsionadora da economia mundial. Destas mudanças, pelo menos as duas primeiras têm um impacto fundamental sobre os países em desenvolvimento que exportam manufaturas. Quanto à primeira mudança, DRUCKER mostra que "(...) o montante de matéria-prima necessária para uma dada unidade do produto econômico vem caindo no correr de todo esse século, exceto em tempo de guerra." <sup>16</sup> Ou seja, a produção industrial nos países desenvolvidos afasta-se cada vez mais dos produtos e processos intensivos em material, para dar lugar aos intensivos em tecnologia. Além disso, a substituição de matérias-primas por novos materiais (25 a 50kg de cabo de fibra de vidro transmitem tantas mensagens telefônicas quanto uma tonelada de cobre), e as inovações na área da

---

<sup>15</sup> DRUCKER, Peter. As mudanças na economia mundial. Política Externa, São Paulo, 1(3):17-39, dez., 1992. (Publicado na Revista Foreign Affairs em 1986)

<sup>16</sup> DRUCKER, Peter. *Ibidem*. p.22.

biotecnologia - que fazem com que a produção de alimentos cresça ainda mais rápido que a população - contribuem para a queda dos preços das matérias-primas e invalidam o pressuposto de que a aquisição de matérias-primas pelos países industrializados deveria crescer tão rapidamente quanto sua produção industrial. A segunda mudança refere-se ao fato de que o crescimento da produção manufatureira nos países desenvolvidos significa decréscimo do emprego de pessoal de produção. Trata-se da crescente automação e do deslocamento de atividades que eram intensivas em mão-de-obra para atividades intensivas em ciência. Assim, segundo DRUCKER, a composição dos custos de fabricação de um microchip distribuir-se-ia da seguinte maneira: 70% corresponde a investimento em ciência (pesquisa, desenvolvimento e testes), 12% em mão-de-obra, e de 1 a 3% em matéria-prima.

Essas mudanças teriam levado a uma clara separação entre dois tipos de indústrias manufatureiras: indústrias de base material, que foram as responsáveis pelo crescimento econômico nas primeiras 3/4 partes deste século; e indústrias de base na informação e na ciência, como a indústria farmacêutica, de telecomunicações e de computadores. Todos esses desenvolvimentos colocam novos dilemas para países em desenvolvimento:

*"Na industrialização rápida do século XIX, um só país, o Japão, desenvolveu-se exportando matérias-primas, principalmente seda e chá, a preços continuamente crescentes. Um outro, a Alemanha, desenvolveu-se lançando-se diretamente para as atividades industriais de 'alta tecnologia' da época, principalmente eletricidade, química e*

ótica. Um terceiro país, os Estados Unidos, fez ambas as coisas. Esses dois caminhos estão hoje bloqueados para os países hoje em processo de rápida industrialização - o primeiro, devido à deterioração das condições do comércio exterior para produtos primários, e a segunda, porque exige uma infra-estrutura de ciência e de educação totalmente fora do alcance do países pobres (muito embora a Coreia do Sul esteja alcançando).<sup>17</sup>

Essa distribuição de papéis entre países exportadores de produtos e serviços de alta tecnologia, de um lado, e países exportadores de manufaturados tradicionais e matérias-primas, de outro, constitui o pano de fundo das pressões e dificuldades enfrentadas pelos países em desenvolvimento no regime internacional de comércio durante os anos 80. A retórica liberal, nos países desenvolvidos, passou a justificar o seu protecionismo em virtude da resistência de países em desenvolvimento com maior desenvolvimento relativo, os chamados NIC's (**Newly Industrializing Countries**), em assumir maiores responsabilidades no regime internacional de comércio. Em suma, postulava-se a graduação desses países e, por conseguinte, a liberalização de seu comércio exterior para produtos de alta tecnologia e a aceitação total da reciprocidade. Dessa forma pretendia-se mostrar que o protecionismo nos países desenvolvidos, longe de ser produto dos **lobbies** fortíssimos dos setores ameaçados pela concorrência dos países em desenvolvimento, era resultado da insistência dos últimos numa estratégia ultrapassada de desenvolvimento baseada na capacitação tecnológica de suas indústrias nascentes através de instrumentos como reservas

---

<sup>17</sup> DRUCKER, Peter. Ibidem. p.29.

de mercado e outras barreiras à importação de produtos e serviços dos países desenvolvidos.

As discussões para o lançamento de uma nova rodada de negociações comerciais multilaterais refletiram as mudanças acima indicadas. Entre 1984 e 1986 os debates tornaram-se acirrados, sendo que as divergências mais profundas entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos concentraram-se em torno da tentativa destes de estender as disciplinas do GATT a novas áreas (serviços, propriedade intelectual e investimentos), além de pressões para que os países em desenvolvimento desistissem do tratamento diferenciado e mais favorável. O outro eixo de discussões veio a ser o contencioso entre os EUA e a CEE a respeito da Política Agrícola Comum europeia e seus subsídios. Outra razão para a convocação de uma nova rodada de negociações foi a opinião largamente difundida da necessidade de circunscrever o uso de medidas não-tarifárias e restaurar o respeito às regras do GATT.

Após uma série de negociações prévias, em setembro de 1986 lançou-se a Rodada Uruguai do GATT com a adoção, pelas Partes Contratantes, da declaração de Punta del Este, onde se estabeleceu uma agenda que incluía discussões sobre liberalização do comércio de serviços e de produtos agrícolas, consideração de questões envolvendo propriedade intelectual, reforma dos procedimentos do GATT, intenção de reduzir barreiras não-tarifárias, liberalização do comércio de produtos tropicais, etc.

## 2.5. Conclusão

Longe de se manter inalterada, a ordem mundial oriunda da Segunda Guerra Mundial sofreu uma erosão progressiva à medida que fatores econômicos, políticos e estratégicos incidiram sobre a distribuição mundial de recursos de poder. Sem que a guerra fria tenha sido eliminada ou que a bipolaridade estratégico-militar tenha sido superada, pouco a pouco as relações internacionais deixavam de obedecer estritamente à lógica do conflito Leste/Oeste.

No campo propriamente estratégico-militar o esquema de alinhamento automático e solidariedade ideológica incondicional aos respectivos blocos não tardou a ser questionado, como bem demonstra o conflito sino-soviético e as críticas de de Gaulle à política de segurança da OTAN para a Europa. Também o processo de descolonização a partir da década de 60 foi essencial para a emergência do Terceiro Mundo como ator político com interesses próprios na cena mundial. Esses fatos, entretanto, não chegaram a abalar seriamente o monopólio das duas superpotências nucleares sobre as principais decisões em matéria de segurança internacional.

Já no âmbito econômico e comercial, as mudanças verificadas abalaram a hegemonia dos EUA no Ocidente<sup>18</sup>. A

---

<sup>18</sup> Apesar de grande parte da literatura admitir o declínio da hegemonia dos EUA, não há unanimidade quanto a isto. Ver por exemplo: STRANGE, Susan. *The Persistent Myth of Lost*

emergência da Europa e do Japão como competidores eficientes na luta pelo domínio de setores e segmentos de um mercado mundial cada vez mais internacionalizado, bem como o surgimento de certos países em desenvolvimento com capacidade para competir em setores tradicionais, tornaram os EUA menos capazes e menos desejosos de arcar com os custos de manutenção da ordem econômica liberal cuja construção procuraram ser os fiadores no imediato pós-guerra. O declínio relativo da hegemonia norte-americana explica a perda da capacidade dos EUA de controlar os resultados de conflitos de interesse em diversas áreas das relações internacionais. Na área do comércio internacional, por exemplo, os EUA não abandonaram o antigo discurso liberal, mas alteraram seu sentido de modo a justificar medidas unilaterais e o protecionismo interno (sempre sob alegação de que se tratava de armas no combate ao comércio injusto, e logo objetivava a liberalização de todos os mercados). De qualquer forma, os EUA tiveram de se submeter cada vez mais a negociações difíceis e complexas com o objetivo de resolver conflitos com parceiros que, no caso da Europa e do Japão, passaram a ter um peso econômico capaz de contrabalançar ou até mesmo superar o norte-americano em determinados setores.

Mas o declínio da hegemonia dos EUA não acarretou o descomprometimento total com o regime internacional de comércio, ao contrário do que supunha a teoria da Hegemony. International Organization, 41(4):551-74, Autumn, 1987.

estabilidade hegemônica (ver Capítulo 1). Ao que tudo indica, os anos 70 e sobretudo os 80 seriam melhor caracterizados pelo processo aparentemente contraditório no qual o levantamento unilateral de barreiras ao comércio veio acompanhado da tentativa de encontrar soluções para as controvérsias por intermédio do GATT, ou seja, as violações crescentes dos princípios e normas do Acordo Geral coincidiram com os esforços para manutenção do regime internacional de comércio através das rodadas de negociações.

Um observador apressado poderia concluir que as mudanças na ordem mundial e no regime internacional de comércio aqui descritas, expressos na multipolaridade econômica e na perda de importância da confrontação entre os dois blocos antagônicos, teria aberto novos espaços e possibilidades para os países em desenvolvimento. Na realidade, nem a ascepção de Mikhail Gorbatchev como secretário-geral do PCUS em 1985, contribuindo para uma convergência sem precedentes entre as duas superpotências, nem a competição entre países capitalistas desenvolvidos, resultaram em ganhos para países como o Brasil. Em primeiro lugar, o início da superação da guerra fria não levou à democratização das decisões nas organizações internacionais, como bem demonstra a recusa das potências vitoriosas na Segunda Guerra Mundial em discutir a ampliação do Conselho de Segurança da ONU. Ao que parece, a abertura promovida por Gorbatchev na URSS teve efeitos potencialmente adversos,

visto que os países em desenvolvimento perderam em termos de atração estratégica que exerciam. Em segundo lugar, ao contrário do que se podia imaginar, a acirrada competição entre os países desenvolvidos não facilitou o acesso dos países em desenvolvimento às tecnologias de ponta, cuja importância estratégica no processo produtivo contemporâneo tornou os países detentores ainda mais avessos às transferências. Acrescente-se, como elemento a dificultar ainda mais a ação internacional dos países em desenvolvimento, as políticas colocadas em prática nos EUA a partir do governo Reagan e dirigidas para a recuperação do poderio militar e econômico daquele país. Essa estratégia de retomada da hegemonia significou, dentre outras coisas, um ataque aos modelos de desenvolvimento baseados e guiados pelo Estado, característica da industrialização pela via da substituição de importações dos países em desenvolvimento. Como ter-se-á a oportunidade de verificar adiante, é nesse contexto que se pode entender a tentativa de imposição do livre-comércio e as ações visando incluir os novos temas no sistema jurídico do GATT.

A evolução do regime internacional de comércio é um exemplo eloquente das novas dificuldades enfrentadas pelos países em desenvolvimento, os principais afetados pelo neoprotecionismo e pelo crescente unilateralismo comercial dos países desenvolvidos. Mas são também os países em desenvolvimento, principalmente aqueles com maior desenvolvimento relativo, os principais alvos das pressões



por abertura comercial e por mudanças nas suas estratégias de desenvolvimento. No próximo capítulo ver-se-á como o Brasil respondeu a essas pressões e a outras dificuldades impostas pelo regime internacional de comércio.

### 3. A Política Externa Brasileira e os Novos Temas no GATT

#### 3.1. Introdução

O retrato da ordem mundial e da evolução do regime internacional de comércio, esboçado em seus traços mais significativos no capítulo anterior, conduz a algumas indagações fundamentais. Qual teria sido a resposta do Brasil em termos de discurso diplomático e de elaboração de política externa diante de tais transformações? Será que essa nova realidade engendrou uma política externa fundamentalmente diferente do período imediatamente anterior?

Com certeza uma realidade nova exige respostas inéditas e decisões antes nunca tomadas. Mas não é nesse sentido que se emprega o termo "política externa fundamentalmente diferente". Trata-se de pensar nas linhas mais gerais de uma política externa, ou seja, os fundamentos que compõem uma visão de longo prazo sobre a inserção internacional do país. Esta visão, contudo, não se materializa necessariamente em uma estratégia precisa de atuação internacional, pode informar a elaboração da política externa de forma mais ou menos difusa.

Este capítulo pretende demonstrar, primeiramente, que as mudanças na ordem mundial acima mencionadas não tiveram como resposta uma política externa fundamentalmente diferente. Ao contrário disso, a política externa do governo José Sarney manteve as linhas gerais traçadas desde o

governo Ernesto Geisel com seu "pragmatismo responsável". Far-se-á, inicialmente, uma breve exposição dos aspectos mais importantes da política externa brasileira pós-64 e, em seguida, apresentar-se-á uma síntese da atuação externa no governo Sarney a fim de verificar a continuidade que se está postulando.

A esta altura o leitor deve estar se perguntando onde estaria a resposta à primeira das indagações formuladas. Afinal, postular a continuidade dos elementos balizadores para uma política de inserção internacional do país diz pouco a propósito da reação concreta aos novos desafios impostos pela ordem mundial em transformação. O exame das posições brasileiras sobre os novos temas no âmbito do regime internacional de comércio pode demonstrar de que maneira a conjugação dessa realidade nova e adversa à manutenção das linhas gerais da política externa do período anterior se traduziu numa postura defensiva por parte do país. Apresentar-se-ão os argumentos principais mobilizados pela diplomacia brasileira durante as discussões da Rodada Uruguai sobre cada um dos novos temas e, finalmente, será mostrada a maneira pela qual o país respondeu às iniciativas dos EUA fora do GATT para impor seus interesses.

Há dois movimentos neste capítulo. O primeiro visa colocar em evidência as linhas gerais da política externa do governo Sarney, e o segundo movimento, que de certa forma reforça o primeiro, concentra a atenção sobre a atuação do Brasil em relação aos novos temas. É preciso deixar claro

desde logo que não se pretende, neste segundo movimento, realizar uma análise econômica ou de política comercial. A intenção é utilizar a exposição para atingir os aspectos propriamente políticos das posições brasileiras. Em outras palavras, a preocupação principal está direcionada para as relações de poder que se estabelecem na ordem mundial e, nesse sentido, acredita-se que o debate em torno dos novos temas é particularmente revelador de como os países que participam do debate visam alterar as relações de força em benefício próprio.

### **3.2. A Política Externa Brasileira Pós-64**

Segundo PEIXOTO e SORJ<sup>1</sup> a política externa brasileira aproximou-se, nas últimas décadas, de três formas de analisar a ordem mundial e conceber a inserção internacional brasileira: 1) adesão à visão bipolar norte-americana, onde o papel do Brasil seria o de aliado incondicional do bloco ocidental na luta contra o avanço do perigo representado pela União Soviética e seus aliados em todo o mundo (característica do governo Castelo Branco); 2) rejeição dessa visão como simplificadora das relações entre os países e a escolha de uma política externa mais militante, voltada para os conflitos decorrentes da desigualdade entre o mundo desenvolvido e o subdesenvolvido (governos Jânio Quadros e João Goulart); 3) uma posição

---

<sup>1</sup> PEIXOTO, Antônio Carlos e SORJ, Bernardo. *Le Brésil dans le Système International. Problèmes d'Amérique Latine*, Paris, (78):79-96, 1985.

intermediária, procurando afastar-se de um alinhamento automático com os interesses dos Estados Unidos, não mais vistos como os interesses gerais do Ocidente, e a intenção de obter uma margem de autonomia que possibilitasse ao país privilegiar o interesse nacional sem, entretanto, renunciar aos valores do Ocidente (política externa a partir de 1967). Para os autores, no período pós-64, a política externa brasileira caracterizou-se por uma certa estabilidade, cujas características principais seriam as seguintes: afirmação do discurso de independência da atuação internacional do país e a identificação moderada com o Terceiro Mundo.

Mas a partir de 1974, com a ascensão do general Ernesto Geisel à Presidência da República, tal política assume contornos mais precisos com o auto-denominado "pragmatismo responsável". As idéias do embaixador Araújo Castro<sup>2</sup>, elaboradas no início da década de 70, foram plenamente incorporadas pela política externa do governo Geisel.

Para Araújo Castro teria havido um congelamento do poder mundial produzido a partir de duas datas: 1945 - Entrada em vigor da Carta das Nações Unidas, que limita a participação no Conselho de Segurança da organização e confere às grandes potências o direito de vetar decisões da Assembléia Geral; 1967 - Ano limite estabelecido pelo Tratado de Não-Proliferação Nuclear para possuir armas

---

<sup>2</sup> Ver CASTRO, Araújo. O Congelamento do Poder Mundial. In: AMADO, Rodrigo (org.). Araújo Castro. Brasília, Editora UnB, 1982. pp.197-212.

nucleares, que sob o argumento de impedir a expansão e difusão dessas armas visava, na realidade, manter o monopólio da tecnologia nuclear nas mãos das grandes potências. Esse quadro era completado pela constatação de que em todos os planos (econômico, comercial, financeiro, tecnológico, etc.) o Brasil tinha um estatuto injusto na repartição mundial de poder. Apesar disso, o Brasil chega em meados dos anos setenta com o oitavo PNB do mundo ocidental, erigindo-se na condição de principal importador e oitavo exportador do chamado mundo subdesenvolvido, sendo que havia diversificado sua pauta de exportação - com ênfase nos manufaturados - e realizado uma aceleração da industrialização, utilizando-se do crescente endividamento externo e do investimento direto do capital estrangeiro.

A avaliação corrente era de que ao Brasil cabia o papel e, mais do que isso, a necessidade de alçar seu próprio vôo na tentativa de superar os obstáculos que se impunham ao desenvolvimento nacional. Para tanto, era mister cultivar relações o mais isentas possível de conotações ideológicas, ou seja, dever-se-ia analisar cada caso sem quaisquer alinhamentos pré-estabelecidos.

Na prática, a posição brasileira consistiu resumidamente no seguinte: 1) voto com os demais países do Terceiro Mundo nos foros multilaterais a favor de uma nova ordem internacional mais favorável a estes países; 2) elaboração de políticas específicas para o Terceiro Mundo que, na maioria das vezes, contrariavam os interesses norte-

americanos (reconhecimento da independência de Angola, Moçambique e Guiné-Bissau; restabelecimento das relações diplomáticas com a China; apoio moderado à causa palestina), mas que refletiam o interesse brasileiro de incrementar relações comerciais com tais regiões (importação de petróleo, exportação de manufaturados, serviços de construção civil, etc.); 3) tentativa de aumentar a autonomia do país diversificando a importação de capital e tecnologia, notadamente por meio da aproximação com a Europa Ocidental (exemplo disso foi o Acordo Nuclear firmado com a República Federal da Alemanha em 1975).

O governo do general João Baptista Figueiredo manteve o pragmatismo do governo anterior, apenas enfatizando a aproximação com o Terceiro Mundo, especialmente com a América Latina. O cenário internacional do início dos anos oitenta, no entanto, torna-se progressivamente adverso para o Brasil. O segundo choque do petróleo conjugado ao aumento dos juros da dívida externa e a recessão mundial contribuem para tornar a crise interna mais difícil, além de gerar uma série de divergências com a administração norte-americana do Presidente Ronald Reagan. A diplomacia brasileira é levada a expressar seu desacordo com a política monetária norte-americana de elevação unilateral das taxas de juros, que trouxeram efeitos altamente negativos para países que, como o Brasil, contraíram a maior parte de sua dívida externa em contratos com juros flutuantes. Também se rejeita a tese neoliberal de que o

livre fluxo de mercadorias e capitais regulado pela "mão invisível" do mercado seria suficiente para resolver os problemas do subdesenvolvimento. Por outro lado, no campo político-estratégico, as divergências principais com os EUA ficaram por conta do seguinte: 1) visão crítica em relação à reedição da Guerra Fria pretendida pelo governo Reagan, pois a característica da ordem mundial que mais importava ao Brasil dizia respeito ao aumento das disparidades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento; 2) oposição à política norte-americana para a América Central e África, onde, na avaliação brasileira, o caminho da pacificação dos respectivos conflitos passava por negociações sem a intervenção inoportuna de potências externas, principalmente se tais intervenções tivessem o claro objetivo de vincular artificialmente os conflitos locais ao conflito Leste/Oeste; 3) desacordo frente à posição dos EUA durante a Guerra das Malvinas, cujo apoio ostensivo à Inglaterra colocou por terra os princípios de solidariedade interamericana contidos no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e na Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Em suma, a partir de 1967 e sobretudo durante o governo Geisel, forjou-se uma análise da ordem mundial que colocava em relevo a prevalência, nos mais variados campos das relações internacionais, de regras e padrões de conduta que serviam à cristalização das desigualdades entre desenvolvidos e menos desenvolvidos. A política externa, por sua vez, seria o instrumento privilegiado na luta por uma



nova ordem mundial e pela afirmação dos interesses nacionais.

Alguns estudos, sobretudo os elaborados por "brasilianistas" na década de 70, explicaram o papel mais independente desempenhado pelo Brasil a partir do incremento do que consideravam indicadores de capacidade nacional, e que estaria levando o país a ascender na escala de poder mundial. Em geral esses estudos se utilizaram do crescimento de certos indicadores econômicos (PNB, participação no comércio internacional, e outros) e de fatores como população, recursos naturais e território, para tirar suas conclusões. Alguns autores, influenciados pelo rápido crescimento econômico brasileiro na época do milagre (1968-73), tenderam a ser bastante otimistas quanto às possibilidades de ingresso do Brasil no "clube" dos países desenvolvidos num espaço de tempo relativamente curto. Um estudo de CLINE<sup>3</sup>, por exemplo, lançou mão de diversos indicadores de capacidade nacional para concluir que o Brasil ocupava o sexto lugar em termos de poder percebido: abaixo da China e da França, mas acima do Reino Unido, Canadá e Irã. Um outro estudo de SCHNEIDER<sup>4</sup> pretendeu examinar o impacto do contexto externo sobre a política externa brasileira, e concluiu que a magnitude da economia brasileira teria tornado as pressões externas bem menos constrangedoras sobre as decisões de política externa. Para

---

<sup>3</sup> CLINE, Ray S. World Power Assessment: A Calculus of Strategic Drift. Boulder, Westview Press, 1977.

<sup>4</sup> SCHNEIDER, Ronald. Brazil: Foreign Policy of a Future World Power. Boulder, Westview Press, 1976.

LIMA<sup>5</sup>, esses estudos, que consideravam o Brasil uma "potência emergente", incorreram no erro de supor que as condições externas favoráveis para a economia brasileira no início dos anos 70 permaneceriam indefinidamente. Outra dificuldade residiria no pressuposto de que o aumento de certos atributos do poder nacional levaria à ascensão do país ao nível de potência industrial, o que desconsiderava a posição ocupada pelo Brasil na divisão internacional do trabalho.<sup>6</sup>

Mas não só na área acadêmica acreditou-se que o Brasil caminhava a passos largos no sentido de tornar-se uma potência. O auge do milagre incitou o ufanismo do governo Médici, que foi sendo abalado pela consciência das fragilidades do país principalmente a partir do início do governo Geisel. Este governo marcou, assim, um momento de transição. De um lado o país teve condições de sair vitorioso de um conflito direto com os EUA no que diz respeito à questão nuclear, pois conseguiu levar à frente o acordo com a Alemanha, o que foi possível em grande medida pela acirrada competição das grandes potências no mercado de tecnologia nuclear. Mas, por outro lado, o primeiro choque do petróleo, mais do que qualquer outro fato, desnudou as

---

<sup>5</sup> LIMA, Maria Regina Soares de. The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu. Nashville, PhD Dissertation, Vanderbilt University, 1986.

<sup>6</sup> A crítica de LIMA, entretanto, parece um tanto fácil quando se leva em consideração que foi formulada em meados dos anos 80, depois que a fé num Brasil "potência emergente" já havia se desvanecido diante da crise econômica profunda e da consciência das fragilidades do país. Mas, à época de sua elaboração, aqueles trabalhos, apesar de alguns exageros, eram dignos de credibilidade.

fragilidades do país e contribuiu para que a política externa brasileira procurasse uma aproximação maior com o Terceiro Mundo no campo político, buscando uma concertação que permitisse alterar a ordem mundial, mas também como forma de diversificar mercados e aumentar a influência política nos mais variados quadrantes do mundo (o que se chamou de "vocação universal" da política externa brasileira).

A ordem mundial desigual e "cristalizadora do poder mundial" foi considerada a grande responsável pelas dificuldades e obstáculos ao pleno desenvolvimento nacional. As dificuldades ainda maiores dos anos 80 apenas fortaleceram essa convic o.

### ***3.3. A Política Externa durante o Governo Sarney***

As transforma es na ordem mundial, mostradas no capítulo anterior, não parecem ter alterado o antigo diagnóstico elaborado em suas linhas mais nítidas desde, pelo menos, a época do pragmatismo responsável. Tampouco o papel que se atribuía ao Brasil nas rela es internacionais mudara; antes, reforçava-se a idéia da necessidade do país lutar ativamente por uma nova ordem<sup>7</sup>. Em seu discurso de

---

<sup>7</sup> No Brasil não   possível identificar, ao menos para o período pós-64, uma correspondência entre regime político (autoritário ou democrático) e uma determinada linha de política externa. O início da transi o democrática, com o governo Sarney, não operar  mudanças fundamentais na política externa do regime militar. Esta, aliás, chegou a ter o apoio da então oposi o democrática, o que refletia o aspecto aparentemente paradoxal de ter-se um regime autoritário de direita que perseguia metas de política exterior consideradas "progressistas". Há uma tendência, na

posse como primeiro Chanceler da Nova República, Olavo Setúbal assim definia o impacto das transformações internacionais:

*"Ao provocar transformações rápidas e de impacto desiguais, tanto os períodos de expansão quanto as épocas de crise muitas vezes terminam por acentuar a estratificação internacional. Elas geram, assim, formas tensas e conflituosas de apropriação do produto social, levando os países avançados a esforçar-se pela manutenção do status quo, mediante a cristalização do poder mundial em bases assimétricas."*<sup>8</sup>

Retomava-se, então, a tese de que o aumento da assimetria entre as nações, leia-se o aumento do fosso entre o Norte desenvolvido e o Sul subdesenvolvido, era fator de instabilidade internacional. Ou seja, a penúria econômica dos desfavorecidos desta ordem internacional assimétrica não poderia ser desvinculada da segurança coletiva mundial. *"E como dizia o Ministro Araújo Castro, a segurança coletiva de caráter político é o verso de uma moeda cujo reverso é a segurança coletiva de caráter econômico."*<sup>9</sup>

Coerente com o diagnóstico que fazia da ordem mundial vigente, a diplomacia manteve e até aprofundou políticas específicas para os países em desenvolvimento que

---

literatura, de apontar o Itamaraty como o responsável maior pela continuidade da política externa do período. A explicação residiria na grande autonomia dessa agência governamental na formulação e implementação da política exterior. Ver nesse sentido: BARROS, Alexandre de S. C. A Formulação e Implementação da Política Externa Brasileira: O Itamaraty e os Novos Atores. In: MUNOZ, Heraldo e TULCHIN, Joseph (orgs.). A América Latina e a Política Mundial. São Paulo, Convívio, 1986. p.29-42

<sup>8</sup> Discurso de posse de Olavo Setúbal como Ministro das Relações Exteriores em 15/03/85. In: BRASIL. Resenha de Política Exterior do Brasil, MRE, n.45, mar/abr/mai/jun, 1985. p.13.

<sup>9</sup> Ibidem. p.13.

realçavam a busca da autonomia decisória. Quase sempre essas políticas contrariavam interesses das grandes potências, e visavam fortalecer os vínculos econômicos e políticos com o Terceiro Mundo.

Para a América Central e Caribe, a política externa brasileira assumiu um caráter mais ativo. Em 1985 o Brasil passou a integrar o Grupo de Apoio - juntamente com Argentina, Uruguai e Peru -, que somou esforços ao Grupo de Contadora (México, Colômbia, Panamá e Venezuela) no sentido de encontrar uma solução negociada para a crise na América Central, cuja causa residiria, aos olhos da diplomacia brasileira, no atraso econômico resultante de uma ordem mundial que penalizava os países menos desenvolvidos. Assim, o governo brasileiro condenou as intervenções norte-americanas na Nicarágua e em Granada como atentados aos princípios de autodeterminação e de não-intervenção consagrados pelo Direito Internacional. Ainda em relação ao Caribe, restabeleceram-se relações diplomáticas com Cuba, contrariando a intenção dos EUA de transformar este país em pária da comunidade internacional.

Quanto à África, condenou-se a intervenção sul-africana em Angola, Moçambique e Namíbia, adotando-se uma postura mais explícita na condenação do regime do **apartheid** com a imposição de sanções artísticas, esportivas e comerciais. O Brasil ainda viu aprovada pela 41a. Assembléia Geral da ONU (1986) a sua proposta de criação da "Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul", que sepultava

definitivamente a antiga idéia de uma "Organização do Tratado do Atlântico Sul" reunindo Brasil, Argentina, Uruguai e África do Sul numa aliança com fins de segurança sob tutela dos EUA.

No Oriente Médio, o Brasil continuava exigindo a retirada israelense dos territórios ocupados (Cisjordânia e Faixa de Gaza) e a criação do Estado Palestino e, além disso, intensificou-se a exportação de serviços e de assistência militar para países árabes, principalmente Iraque, Arábia Saudita e Líbia.

A América Latina foi considerada, por sua vez, prioridade absoluta pelo governo Sarney. Na região destacam-se o Consenso de Cartagena - espécie de foro internacional para a "lamentação" coletiva dos grandes devedores internacionais -, o início do processo de integração econômica Brasil-Argentina em 1986 e a busca de reativação do Pacto Amazônico (Brasil, Bolívia, Equador, Colômbia, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela). A reativação do Pacto Amazônico constituiu-se na resposta encontrada para as crescentes pressões advindas dos países industrializados quanto à destruição das florestas. Para o Brasil, tornava-se imperativo a cooperação entre os países amazônicos para reafirmar em conjunto a soberania sobre seus recursos naturais. Os argumentos utilizados contra tais pressões foram basicamente dois: eram os países desenvolvidos os maiores responsáveis pela poluição e destruição do meio-ambiente; e a exploração dos recursos amazônicos era

condição indispensável para a superação do "pior tipo de poluição", qual seja, a miséria, que decorria diretamente do atraso econômico e do subdesenvolvimento. Os acordos de integração econômica com a Argentina vieram coroar um processo de aproximação com aquele país que vinha desde o governo Figueiredo, por ocasião da superação do contencioso acerca do aproveitamento dos recursos hídricos da Bacia do Prata. Os acordos englobaram temas econômicos, tecnológicos, políticos e culturais, preparando o terreno para uma integração latino-americana, considerada por muitos o melhor meio para alcançar o desenvolvimento da região.

Parece, contudo, que os temas econômicos acabaram por dominar a agenda de política externa do governo Sarney. O próprio Presidente da República alertava para a dimensão da crise na qual o país mergulhara:

*"Apanhados por uma conjugação viciosa de fatores econômicos - alta taxa de juros, queda dos preços dos produtos primários e seletividade de mercados nos países desenvolvidos - enfrentamos uma crise só comparável à que atingiu as economias de mercado no início dos anos 30."*<sup>10</sup>

Estariamos vivendo, assim, "(...) entre a ameaça do protecionismo e o fantasma da inadimplência"<sup>11</sup>. E conclamavam-se os líderes das nações industrializadas para uma ação política que solucionasse os problemas econômicos que impediam o desenvolvimento da maioria dos países, o que

---

<sup>10</sup> Discurso do Presidente Sarney na Sessão de Abertura da 40a. Assembléia Geral da ONU em 23/09/85. In: BRASIL. Resenha de Política Exterior do Brasil, n.46, ago/set, 1985. p.8.

<sup>11</sup> Ibidem. p.9.

só seria exequível mediante uma "(...) reestruturação profunda das estruturas econômicas internacionais"<sup>12</sup>.

Essa reestruturação pleiteada pelo Brasil fazia referência fundamentalmente às regras internacionais nas áreas comercial e financeira. Com frequência os temas do comércio internacional e dívida externa apareciam vinculados no discurso da diplomacia brasileira:

*"Repete-se (...) que o comércio é uma rua de mão dupla e que os países em desenvolvimento devem aumentar suas importações se desejam expandir suas exportações. É pelo menos paradoxal que se façam tais afirmações quando os fluxos financeiros se converteram em rua de mão única e que nossa região, carente de recursos e sequiosa de crescimento, tenha se transformado em exportadora líquida de capitais."*<sup>13</sup>

Logo, o dilema que se impunha era continuar gerando saldos expressivos na balança comercial para honrar os compromissos financeiros com os credores internacionais, num momento de aumento do protecionismo nos países desenvolvidos e de altas taxas de juros.

Percebe-se facilmente que o discurso diplomático do governo Sarney fazia eco das mesmas análises que animavam a atuação do Chanceler Azeredo da Silveira e do Presidente Geisel. A diferença é que nos anos 70 o Brasil encontrava-se numa situação muito mais confortável em termos de crescimento econômico e soube desvencilhar-se de preconceitos ideológicos nas suas relações exteriores sem deixar, contudo, de gozar de sua posição de país de

---

<sup>12</sup> Ibidem. p.10.

<sup>13</sup> Discurso do Chanceler Abreu Sodré na Conferência Extraordinária da CEPAL em 22/01/87. In: BRASIL. Resenha de Política Exterior do Brasil, MRE, n.52, jan/fev/mar, 1987. p.28.



importância estratégica no conflito Leste/Oeste. O final dos anos 70 e toda a década de 80, como já foi visto, trouxeram mudanças que estreitaram a margem de manobra para países como o Brasil, não apenas pela perda de sua atração estratégica, mas principalmente porque o fosso entre o Norte desenvolvido e o Sul subdesenvolvido deu mostras de ampliar-se indefinidamente, sem que os países do chamado Terceiro Mundo, que submergiam numa crise sem precedentes, conseguissem manter a coesão e o grau de concertação política que caracterizaram sua atuação na cena mundial nas décadas de 60 e 70.

O discurso denunciador da ordem mundial injusta para os países em desenvolvimento perdeu em força persuasiva, e sua tradução em resultados práticos nas áreas de maior interesse para o país tornar-se-ia muito mais difícil. A descrição das posições adotadas pelo governo Sarney sobre várias questões acima indicadas pode dar a falsa impressão de que o governo brasileiro detinha uma grande capacidade de iniciativa, comparável à dos 70. De fato, o Brasil iniciou um processo de integração com a Argentina e manteve posições autônomas e por vezes conflituosas com os EUA em muitas questões internacionais. Mas quando a área de relações internacionais em jogo é o comércio internacional ou o sistema financeiro internacional, por exemplo, a capacidade de obter resultados em consonância com sua visão de ordem mundial desejável é, sem dúvida, muito menor.

Para entender as posições adotadas pelo Brasil quanto aos novos temas durante a Rodada Uruguai de negociações comerciais multilaterais, que é o principal foco de interesse deste estudo, é preciso ter em mente os seguintes elementos: a) a manutenção, no governo Sarney, das linhas gerais da política externa anterior significou interpretar as principais divergências no seio do regime internacional de comércio a partir da ótica do conflito Norte/Sul; b) as dificuldades da diplomacia brasileira de traduzir suas posições em resultados favoráveis estão relacionadas com uma perda de poder de barganha do país; c) esta perda de poder de barganha, por sua vez, é causada pelas mudanças estruturais na ordem mundial mencionadas no capítulo anterior, mas é possível incluir ainda o aumento relativo de importância dos mercados dos países desenvolvidos em decorrência da estagnação dos países em desenvolvimento, e a nova estratégia dos EUA para superar o declínio de sua hegemonia. Esses elementos serão melhor esclarecidos durante a exposição das posições brasileiras sobre os novos temas no GATT.

#### ***3.4. O Brasil e os Novos Temas na Rodada Uruguai***

Desde o início dos anos 80 os EUA agiam no sentido de ampliar o escopo do GATT para incluir os novos temas, ou seja, o comércio de serviços, direitos de propriedade intelectual e investimentos. Essa ação dos EUA era parte de sua estratégia de estabelecer regras novas e

universais para as transações econômicas de bens, serviços, capitais e tecnologia. Com efeito, tal estratégia se fundamentava na percepção de que o maior acesso ao mercado mundial de serviços e produtos de alta tecnologia era vital para determinados setores da indústria norte-americana, não somente pela magnitude econômica que estes setores representavam para os EUA<sup>14</sup>, mas sobretudo porque a divisão entre vencedores e vencidos na competição econômica internacional passou a ser dada cada vez mais pelo domínio do **know-how** e dos mercados de alta tecnologia. Os objetivos, portanto, eram os seguintes: a) liberalizar o setor de serviços, onde os EUA possuíam vantagens comparativas que lhes permitiriam disputar os mercados liberalizados em condições de igualdade ou de superioridade em relação a seus concorrentes diretos (CEE e Japão); b) estabelecer regras rígidas de proteção aos direitos de propriedade intelectual que assegurassem ao máximo as vantagens decorrentes da detenção do conhecimento científico e tecnológico; c) dar aos investidores o direito de investir sem a interferência governamental, fosse ela por meio de incentivos positivos fosse mediante incentivos negativos.

Entre 1982 e 1986 o Brasil e a Índia lideraram um grupo de 10 países (G-10)<sup>15</sup> contrários à inclusão dos novos

---

<sup>14</sup> Os serviços, por exemplo, respondiam nos primeiros anos da década de 80 por 70% do FNB e 18% das exportações dos EUA. Ver: PIMENTEL, Renata P. Saint-Clair. Os serviços na Rodada Uruguai: uma questão Norte-Sul. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, 13(1):35-51, jan/jun, 1991.

<sup>15</sup> Também participavam do G-10: Argentina, Cuba, Egito, Nicarágua, Nigéria, Peru, Tanzânia e Iugoslávia.

temas no marco jurídico do GATT. Segundo a avaliação da diplomacia brasileira, os objetivos norte-americanos não visariam verdadeiras barreiras ao comércio; antes, estariam voltados para políticas em nada relacionadas ao comércio, pois eram políticas para garantir a segurança e a integridade do consumidor, preservar o controle monetário e de divisas e, sobretudo, assegurar condições para o desenvolvimento nacional. A tática dos negociadores brasileiros consistiu, inicialmente, em reduzir a ênfase dada pelos EUA nos novos temas, onde o Brasil teria maiores dificuldades de negociar concessões, deslocando a atenção para os assuntos pendentes (**backlog**) das negociações comerciais multilaterais. Para os negociadores brasileiros, as discussões deveriam começar pelos assuntos tradicionais que incluíam os seguintes: a) questões de acesso a mercados (principalmente tarifas e medidas não-tarifárias); b) aperfeiçoar as regras do GATT (salvaguardas, subsídios, Arranjos e Acordos da Rodada Tóquio, etc.); c) dismantelar o protecionismo em setores tradicionalmente regidos por regras incompatíveis com os princípios do GATT (setores têxtil e agrícola); d) matérias institucionais (como o mecanismo de solução de controvérsias).<sup>16</sup>

A Rodada Uruguai de negociações comerciais multilaterais foi aberta em setembro de 1986, na cidade de Punta del Este, pelos ministros de relações exteriores das Partes Contratantes do GATT. Duas propostas de agenda de

---

<sup>16</sup> Ver: GATT. Doc. L/5818, junho 1985.

negociações foram submetidas à reunião ministerial. A primeira, patrocinada pela Colômbia e pela Suíça, defendia a negociação dos novos temas no quadro jurídico do GATT e era apoiada pelos EUA e pelos países desenvolvidos em geral. A segunda, capitaneada pelo G-10, defendia a exclusão dos novos temas das discussões que teriam lugar sob a égide do GATT. O impasse só foi resolvido devido à atuação da CEE que, na tentativa de contrabalançar o ataque desferido pelos EUA à sua política agrícola comum, negociou informalmente com o Brasil e a Índia para desvincular as negociações sobre serviços das negociações sobre bens<sup>17</sup>. Chegou-se, então, a uma solução de compromisso que se expressou na Declaração Ministerial de setembro de 1986, que continha duas partes: a primeira, adotada pelos ministros na condição de Partes Contratantes, lançou negociações comerciais multilaterais sobre bens dentro do marco jurídico do GATT; a segunda, adotada pelos ministros enquanto representantes de seus respectivos governos, lançou negociações multilaterais paralelas sobre comércio de serviços, fora da estrutura legal do GATT.

O apoio que o Brasil conferiu à solução de discutir a liberalização do comércio de serviços por meio de um comitê negociador em nível ministerial, sem vinculação com o Acordo Geral e com as negociações paralelas sobre questões tradicionais, pode ser entendido como uma

---

<sup>17</sup> Ver: GOTTILIEB, Eliane. Negociações de Serviços no GATT: Obstáculos para o Brasil. Rio de Janeiro, FUNCEX, dez, 1988. Texto para Discussão n.16. mimeo.

alternativa para ganhar tempo e preservar um certo poder de barganha. Diante da impossibilidade de evitar por completo a discussão em torno do tema serviços, colocava-se a tarefa de evitar, pelo menos, a possibilidade de troca de concessões entre bens e serviços, ou seja, tratava-se de impedir que as soluções de questões como têxteis, agricultura, produtos tropicais e acesso fossem condicionadas à liberalização do comércio de serviços. Sem essa vinculação, os países em desenvolvimento, com grandes interesses em jogo nas questões tradicionais, poderiam negociar em melhores condições suas posições sobre serviços.

Apesar da resistência do Brasil, não foi possível evitar a inclusão dos temas da propriedade intelectual e investimentos na Declaração de Punta del Este<sup>16</sup>. Mas ainda por pressão dos países em desenvolvimento, em especial o Brasil, a Declaração tornava explícita que a prioridade das negociações era atingir o crescimento de todos os países, e que a liberalização deveria proporcionar o desenvolvimento como objetivo principal. A Declaração também estabeleceu o compromisso de "congelar" todas as medidas não consistentes com os princípios do GATT (**standstill**) e de dismantelar progressivamente tais medidas (**rollback**). Estabeleceram-se, assim, dois grandes Grupos de Negociações na Rodada Uruguai: Grupo de Negociações sobre Comércio de Serviços e Grupo de Negociações sobre Comércio de Bens, este dividido em 14

---

<sup>16</sup> Ver: "Próxima Rodada do GATT tratará de novos temas e fim do protecionismo". Gazeta Mercantil, São Paulo, 23/09/86, p.2.

subgrupos (tarifas; barreiras não-tarifárias; produtos baseados em recursos naturais; têxteis e confecções; agricultura; produtos tropicais; artigos do GATT; acordos multilaterais; salvaguardas; subsídios e medidas de direito compensatório; direitos de propriedade intelectual; investimentos; mecanismo de solução de controvérsias; funcionamento do GATT).

Adiante as posições adotadas pelo Brasil para cada um dos novos temas serão examinadas mais detidamente. No entanto, cabe adiantar que as posições brasileiras foram norteadas pela preocupação de que a regulamentação dos novos temas pelas disciplinas do GATT pudesse cercear a autonomia do país para definir suas políticas nacionais de desenvolvimento. Importava, por conseguinte, preservar ao máximo o raio de manobra em termos de regulamentação nacional. A questão era agravada justamente pelo fato dos novos temas incluírem os setores que incorporavam as tecnologias mais modernas ou que disciplinavam a possibilidade de seu uso e difusão. A preocupação, portanto, estava calcada na evidente tentativa dos países desenvolvidos, especialmente os EUA, de impedir o acesso de países como o Brasil aos setores definidores do núcleo dinâmico da economia mundial. A diplomacia brasileira não perdia a oportunidade para expressar seu temor frente a uma "(...) nova divisão internacional do trabalho, na qual os

países em desenvolvimento fossem relegados à mera condição de consumidores de tecnologias avançadas (...)"<sup>19</sup>.

Os EUA, por seu turno, não se limitaram a defender a regulamentação dos novos temas pelas regras do GATT, mas desferiram críticas contra os dispositivos do GATT que serviam aos países em desenvolvimento para evitar a regulamentação mais rígida dos novos temas. Tratava-se das cláusulas sobre tratamento diferenciado e mais favorável a países em desenvolvimento, permitindo que estes impusessem restrições quantitativas ou de outro tipo para proteger as indústrias nascentes (*infant industries*) ou para combater o desequilíbrio no balanço de pagamentos; essas cláusulas excluíam ainda tais países da obrigação de fazer concessões na base da reciprocidade como condição para beneficiar-se das concessões feitas pelas outras partes contratantes. Como apontado no capítulo anterior, a pressão por graduar certos países em desenvolvimento tornava-se maior nesse período, e a justificativa concentrava-se em dois argumentos: 1) países como o Brasil, de maior desenvolvimento relativo entre os países em desenvolvimento, deveriam deixar de ser "caronas" (*free-riders*) do regime internacional de comércio, isto é, em virtude de seu grau de desenvolvimento e volume de seu comércio exterior não poderiam mais continuar a colher os benefícios proporcionados pelo regime sem contribuir com os custos de sua manutenção (o que significa dizer que a

---

<sup>19</sup> Palestra do Chanceler Abreu Sodré na FADUSP em 21/06/88. In: BRASIL. Resenha de Política Exterior do Brasil, MRE, n.57, abr/mai/jun, 1988. p.100.



liberalização do comércio de serviços e a regulamentação dos direitos de propriedade intelectual e medidas de investimento não tinham razão para deixar de fora os países em desenvolvimento que se haviam mostrado competitivos em vários outros setores); 2) com base na teoria econômica liberal, argumentava-se que a manutenção da proteção para as indústrias nacionais incipientes como meio para atingir competitividade e capacitação tecnológica não passava de ideologia e que, ao contrário, o crescimento econômico aumentaria dramaticamente se os altos níveis de proteção fossem reduzidos, o que engendraria a especialização naqueles setores onde houvesse vantagens comparativas, sem falar que a exposição à concorrência externa levaria a um aumento da competitividade das indústrias nacionais.

Essas divergências de fundo permearam todas as discussões nos diferentes grupos negociadores, em especial naqueles que tratavam dos novos temas. A Rodada Uruguai, iniciada em 1986, tinha uma duração prevista para 4 anos, mas a reunião ministerial de Montreal em dezembro de 1988 (**Mid-Term Review**) revelou claramente que as negociações seriam as mais difíceis e complexas da história do GATT. Não apenas por causa das divergências de fundo acima mencionadas, mas sobretudo em função da grande diferenciação de interesses, seja entre os países desenvolvidos seja entre os em desenvolvimento, o que estimulava a formação de coalizões movidas por interesses que uniam países com diferentes níveis de desenvolvimento. O exemplo mais

eloquente pode ser encontrado na área agrícola, na qual os EUA exigiam o corte radical dos subsídios conferidos pela CEE a seus produtores, enquanto esta se recusava a rever sua política agrícola comum. O impasse tornou-se inevitável quando os países latino-americanos do grupo de Cairns<sup>20</sup> conseguiram, com apoio dos EUA, que os resultados nos outros grupos negociadores da Rodada Uruguai fossem condicionados a progressos significativos na liberalização agrícola. Somente em abril de 1987 chegou-se a uma concordância em relação a reduções progressivas na proteção e no subsídio agrícolas, permitindo o prosseguimento das negociações da Rodada Uruguai<sup>21</sup>.

A seguir passar-se-á a sumariar as principais discussões nos grupos negociadores sobre novos temas, dando atenção à mudança que se opera nas posições brasileiras a partir do **Mid-Term Review** de 1988.

### **3.4.1. Serviços**

A liberalização do comércio de serviços<sup>22</sup> foi vista pelos negociadores brasileiros como o maior desafio da Rodada Uruguai. Temia-se que a montagem de uma regulamentação internacional de comércio de serviços

---

<sup>20</sup> Coalizão de exportadores de produtos agrícolas formada por Brasil, Argentina, Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Fiji, Filipinas, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Tailândia e Uruguai.

<sup>21</sup> Ver: "GATT: acordo bloqueado pelos latinos". Gazeta Mercantil, 10 e 12/12/88, p. 1 e 2.

<sup>22</sup> O setor de serviços inclui bancos, seguros, telecomunicações, processamento e transmissão de dados, informática, atividades de concepção e engenharia de produtos e processos, planejamento e administração, além de outros.

representasse a internacionalização dos mercados nacionais de serviços, com a consequência de fazer as indústrias nacionais do setor sucumbir diante da concorrência das grandes empresas estrangeiras. Isso equivaleria a abrir mão de deter autonomia num setor absolutamente estratégico em vários sentidos. Primeiramente, porque muitos desses serviços, como bancos, serviços baseados na tecnologia da informação, processamento de dados, são na realidade insumos na produção de outros bens e serviços, determinando a competitividade internacional e o valor agregado dos últimos. Assim, a competitividade internacional de muitos produtos industriais é dada pela eficiência de serviços intensivos em conhecimento. Em segundo lugar, serviços como bancos, seguros, transportes e telecomunicações são estratégicos porque compõem a infra-estrutura de qualquer processo de desenvolvimento.

*"A maior parte dos países em desenvolvimento deseja manter o controle sobre seus setores bancário e de seguros, que mobilizam recursos para financiar o processo de desenvolvimento. A alocação destes recursos escassos e a efetividade da política financeira são, ambos em certo sentido, função deste controle. Do mesmo modo, a frota mercante, transportes e a comunicação (...) são áreas de atividade econômica nas quais considerações estratégicas sobre soberania, segurança nacional e desenvolvimento são de importância vital. Uma liberalização do comércio de serviços e, como consequência, uma maior dependência de firmas estrangeiras para o fornecimento destes serviços essenciais pode se constituir em um fator de erosão da soberania nacional em termos políticos, aumentar a dependência ou reduzir o poder de barganha em termos econômicos".<sup>25</sup>*

---

<sup>25</sup> NAYYAR, Deepak. A Rodada Uruguai e o comércio de Serviços. Revista Brasileira de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, (16):18-24, mar/abr, 1988. p.24.

Em suma, a intenção brasileira de preservar a regulamentação nacional nessa área era movida pelo interesse de proteger suas indústrias de serviços, mas também administrar seu balanço de pagamentos, manter a soberania nacional e a independência econômica, impedir práticas restritivas de comércio das empresas transnacionais oligopólicas, e considerações acerca do bem-estar e segurança da população no setor de serviços públicos.

A solução de compromisso que representou a Declaração de Punta del Este, abrindo negociações separadas para bens e serviços, não foi possível sem uma grande dose de ambiguidade. Os objetivos do processo negociador na área de serviços estabelecidos pela Declaração eram os seguintes: a) elaboração de um acordo-quadro multilateral de princípios e regras para o comércio de serviços; b) expansão do comércio de serviços em condições de transparência e liberalização progressiva; c) promoção do crescimento econômico de todos os participantes e o desenvolvimento dos países em desenvolvimento; d) o respeito às leis nacionais. Os EUA enfatizavam o objetivo de expandir o comércio de serviços por meio da liberalização progressiva, enquanto o Brasil ressaltava a liberalização não como fim em si mesmo, mas apenas como um meio, dentre outros, para promover o desenvolvimento e, por esse motivo, importava observar as leis e especificidades nacionais.

A despeito dessas diferenças, durante o ano de 1987 elaborou-se um plano de trabalho para a fase inicial

de negociações, onde 5 pontos foram previstos para exame: a) definição e estatísticas; b) conceitos gerais sobre os quais se poderia basear uma disciplina sobre comércio de serviços; c) abrangência (setores a ser incluídos); d) disciplinas e acordos existentes sobre serviços; e) medidas e práticas que restringissem ou contribuíssem para a expansão do comércio de serviços.

O Brasil e outros países do G-10 consideravam primordial, antes do estabelecimento de um acordo e regras específicas sobre comércio de serviços, a discussão de aspectos estatísticos e de definição, como demonstra a declaração do embaixador brasileiro junto ao GATT, Paulo Nogueira Batista, em 24 de fevereiro de 1987:

*"(...) em qualquer processo de negociações, o ponto inicial tem que ser o estabelecimento de uma base sólida de fatos que permitirá a clara identificação dos problemas a serem resolvidos e as técnicas de negociação adequadas para atingir tais soluções."*<sup>24</sup>

Para os EUA, a insistência brasileira nas dificuldades de conceituar os serviços e de obter estatísticas adequadas era vista como manobra de obstrução. Para os representantes norte-americanos tratava-se de agilizar as negociações, e com esta intenção apresentaram um documento em 1987 dando prioridade à formulação de um quadro de princípios e regras para o comércio de serviços. Na prática, esse documento apresentava uma definição de serviços que incluía todas as transações de empresas produtoras e distribuidoras de serviços, tanto os movimentos

---

<sup>24</sup> Cf. GOTTLIEB, Eliane. op.cit. p.22.

transfronteiriços de serviços como as atividades locais de subsidiárias de empresas estrangeiras. O marco jurídico proposto pretendia regular todas as medidas que tivessem o objetivo ou o efeito de restringir as operações de fornecedores estrangeiros de serviços, e procurava aplicar os princípios da transparência, não-discriminação e tratamento nacional - ou seja, princípios aplicados ao comércio de bens - ao comércio de serviços.

A insistência brasileira em primeiro discutir questões de definição e estatística não impediu que posições substantivas sobre esses assuntos fossem explicitadas. O Brasil relembrava sempre que o direito dos Estados de regulamentar seus setores de serviços não poderia ser colocado em jogo. Somente se algum regulamento tivesse efeitos sobre o comércio transfronteiriço de serviços é que se poderia considerar suas implicações para a expansão ou distorção deste tipo de comércio. Ou seja, tratava-se de separar as questões de comércio de serviços daquelas relacionadas a investimento estrangeiro, que estaria fora do alcance do GATT. Acrescente-se, ainda, a preocupação brasileira de levar em consideração nessas negociações não apenas a ação reguladora do Estado como criadora de barreiras ao comércio de serviços, mas também as práticas distorcivas do comércio perpetradas pelas grandes empresas transnacionais<sup>25</sup>. A estratégia brasileira era trabalhar para

---

<sup>25</sup> Sobre a posição brasileira ver: MRE. Divisão de Política Comercial. Os Novos Temas e a Rodada Uruguai, documento preparado para o seminário "GATT e a Rodada Uruguai", 21 a 23 junho 1988, São Paulo, MRE/FIESP/CIESP/FADUSP.

fazer prevalecer uma certa concepção de comércio de serviços, percebida como mais vantajosa para países em desenvolvimento. Esta concepção considerava comércio internacional de serviços (portanto sujeito à regulamentação que se negociava), aquelas transações em que houvesse exportação ou importação de serviços (serviços desincorporados, que podem ser transportados como bens), e aqueles serviços em que o deslocamento do consumidor (turismo, por exemplo) ou do produtor (caso dos serviços de consultoria) ocorre em caráter temporário. Já a definição de comércio de serviços defendida pelos EUA incluía todas as atividades de empresas de serviço estrangeiras localizadas permanentemente em uma determinada economia. Neste caso, o que era considerado restrição ao investimento direto estrangeiro ou ao estabelecimento de empresas estrangeiras de serviços tornaria-se restrição de acesso a mercados de serviços, e assim ficaria passível de sanções que seriam definidas em um futuro acordo sobre a matéria. Também a proposta de aplicação dos princípios do GATT referentes a bens (não-discriminação e reciprocidade), ao comércio de serviços, parecia, aos olhos da diplomacia brasileira, mais uma ameaça que tendia a privar o governo brasileiro de instrumentos de política de desenvolvimento. A não-discriminação, que na área de bens traduz-se no tratamento nacional aos produtos importados e na cláusula de nação-mais-favorecida, na área de serviços só poderia ser aplicada em se conferindo o direito de estabelecimento a empresas estrangeiras, pelo

menos nos casos em que a proximidade física entre produtor e consumidor fosse essencial. Da mesma forma, o princípio da reciprocidade não pode ser facilmente transplantado, pois se no caso de bens a troca de concessões se dá com base em valores que são determinados com relativa facilidade, perguntar-se-ia, com NAYYAR<sup>26</sup>, como seria possível intercambiar direitos de aterrissagem do setor de aviação com direito de abrir agências bancárias?

Na reunião ministerial de Montreal, em dezembro de 1988, estabeleceu-se um acordo segundo o qual cada país deveria apresentar, até maio de 1989, uma lista de serviços que teria interesse em negociar. Mas as negociações de serviços acabaram por ser suspensas como consequência dos problemas na área agrícola. A partir do ano seguinte o Brasil flexibilizou suas posições e passou a aceitar a negociação do Acordo de serviços paralelo ao GATT antes de precisar as questões de definição e estatística, sem deixar de pleitear, todavia, um tratamento diferenciado e mais-favorável para os países em desenvolvimento. Essa mudança pode ser explicada por uma substituição na cúpula dos encarregados de negociar em Genebra (marcada pelo predomínio da visão segundo a qual a manutenção de posições rígidas demais eram incompatíveis com o poder de barganha diminuto do país), mas pode ser também reflexo do isolamento brasileiro, já que a maioria dos países em desenvolvimento estava mais preocupado com questões como têxteis,

---

<sup>26</sup> NAYYAR, Deepak. op.cit.



agricultura, produtos tropicais e outros, do que em manter uma postura rígida no setor de serviços onde, para muitos desses países, não havia a mínima esperança de obter-se uma indústria nacional em condições de sequer atender as necessidades mais primárias de seu mercado interno. Essas e outras hipóteses para tal mudança serão examinadas novamente adiante.

Em maio de 1989 uma série de estudos setoriais foram requisitados ao secretariado do GATT envolvendo telecomunicações, construção e engenharia, transportes, serviços profissionais, turismo, serviços financeiros, serviços audio-visuais e mobilidade de mão-de-obra. Apenas em 1990 um acordo começou a tomar forma, mas nessa época o governo Sarney já havia dado lugar ao governo do Presidente Fernando Collor de Mello e a orientação seguida pela diplomacia brasileira deu uma guinada cuja interpretação não é tarefa deste estudo.

#### **3.4.2. Propriedade Intelectual**

O fato da competitividade no mercado mundial ter passado a ser determinada pelo domínio da tecnologia de ponta está na base das discussões em torno do tema dos direitos de propriedade intelectual. Primeiramente, é preciso entender a especificidade da chamada alta tecnologia ou tecnologia de ponta<sup>27</sup>, que se caracteriza pela exigência de investimentos maciços e de longa maturação em pesquisa e desenvolvimento e, por outro lado, pelo fato de grande parte

---

<sup>27</sup> São exemplos: biotecnologia, microeletrônica, informática, química fina, novos materiais, etc.

das tecnologias prontas para aplicação na produção poderem ser copiadas com certa facilidade, ou seja, sem a necessidade de esperar os resultados incertos de longos anos de pesquisa ou de investir um volume grande de recursos. Torna-se cada vez mais fácil, nos dias de hoje, aproveitar os frutos das invenções sem ter de percorrer o mesmo caminho do inovador.

Os países desenvolvidos, em razão de disporem da parcela mais importante dos recursos financeiros e técnicos, concentram a realização da maior parte das pesquisas científicas e das inovações tecnológicas. São esses mesmos países que argumentam a necessidade de ampliar a proteção dos direitos de propriedade intelectual em todo o mundo para coibir a suposta "pirataria", cuja gravidade teria aumentado com as novas tecnologias. O sistema internacional de proteção vigente era percebido como insuficiente, e a inclusão do tema nas negociações do GATT constituiu uma tentativa de forçar a discussão de novos padrões de proteção à propriedade intelectual.

O sistema sob ataque dos países desenvolvidos era administrado pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) e era constituído de duas Convenções: 1) Convenção Internacional para a Proteção da Propriedade Industrial de 1883 (Convenção de Paris), que abrangia a proteção a patentes, desenho industrial, marcas comerciais, marcas de serviços, nomes comerciais, indicações de origem e controle de competição injusta; 2) Convenção de Berna para a

Proteção de Obras Literárias e Artísticas de 1886, que tratava dos direitos autorais (**copyright**). Estas convenções tinham a particularidade de reconhecer a liberdade dos signatários para elaborar suas próprias legislações nacionais, inclusive facultando a exclusão da proteção os setores considerados de vital importância para o bem-estar da população.

A proteção mais rígida exigida pelos EUA e outros países desenvolvidos tinha o objetivo de recompensar os agentes da inovação, conferindo-lhes o monopólio da produção e exploração comercial de seus produtos e processos de fabricação, ou seja, privilegiando a noção de inovação como bem privado, em detrimento de uma visão de que toda e qualquer forma de conhecimento constitui "patrimônio comum da humanidade". Para esses países a tarefa que se impunha era de impedir que a difusão tecnológica, por meio de cópias e imitações, continuasse a ocorrer, pois viam nisto não apenas a causa de grandes prejuízos econômicos de curto prazo, mas também a possibilidade de perder as vantagens comparativas decorrentes do monopólio do conhecimento científico e tecnológico.

Desde 1982, quando os EUA passaram a agir no sentido de incluir a proteção aos direitos de propriedade intelectual nas negociações do GATT, a posição brasileira foi de defesa das Convenções Internacionais administradas pela OMPI. Para o Brasil, o sistema vigente era conveniente por possibilitar um equilíbrio entre os privilégios do

inovador e as obrigações deste com o bem-estar da população. As tecnologias não patenteadas no Brasil ou não "trabalhadas" localmente por subsidiária poderiam ser usadas por terceiros, e as patenteadas cairiam em domínio público após 15 anos. Além disso, produtos e processos farmacêuticos ficavam excluídos da proteção, a exemplo de muitos países hoje desenvolvidos que assim procederam antes da consolidação de suas indústrias farmacêuticas. Todas estas regras, é preciso frisar, estavam em plena consonância com as convenções internacionais. Como já foi dito, para os países desenvolvidos em geral, a OMPI não era suficientemente eficaz, e por isso caberia ao GATT atuar da seguinte forma: a) eliminar o direito de governos de excluir determinadas áreas do regime de patentes, especialmente nas indústrias farmacêuticas, química e de alimentos, onde estariam ocorrendo os maiores prejuízos; b) aumentar o prazo de validade das patentes, de modo a assegurar um retorno adequado aos imensos investimentos em pesquisa e desenvolvimento; c) ampliar o conceito de segredo industrial; d) reduzir a obrigação de "trabalhar" um produto ou processo patentado por meio de subsidiária, ou de fornecer licença para empresa local independente; e) instituir a não obrigatoriedade de revelação completa (**full disclosure**) do conhecimento tecnológico em troca da patente; f) transferência da competência para julgar conflitos de interesse na área de propriedade intelectual dos tribunais

nacionais para o sistema de solução de controvérsias do GATT<sup>28</sup>.

Em suma, os EUA, na liderança dos países desenvolvidos, pretendiam eliminar a flexibilidade do sistema vigente e impor novos padrões de proteção à propriedade intelectual. Para o Brasil, uma regulamentação mais rígida teria, mais uma vez, a finalidade de impedir o acesso de países em desenvolvimento às tecnologias de ponta e a conseqüente mudança de seu papel secundário de exportadores de produtos tradicionais.

A despeito das oposições, a Declaração de Punta del Este estabeleceu um grupo negociador sobre Medidas de Proteção aos Direitos de Propriedade Intelectual relacionadas ao Comércio (**Trade-related Intellectual Property Right Measures - TRIPS**) e comércio de bens contrafeitos. O mandato negociador contemplava três aspectos: a) clarificação das disposições do Acordo Geral e elaboração de novas normas e disciplinas; b) elaboração de marco de princípios, normas e disciplinas para o comércio de mercadorias contrafeitas; c) iniciativas complementares na OMPI ou outros foros para resolver estas questões<sup>29</sup>. A atuação brasileira nas negociações iniciais até o **Mid-Term Review** de 1988 consistiu em defender uma interpretação do

---

<sup>28</sup> Ver: BATISTA, Paulo Nogueira. Perspectivas da Rodada Uruguai. São Paulo, Programa de Política Internacional e Comparada/USP, junho, 1991. Série Política Internacional n.1.

<sup>29</sup> Ver: PEREIRA, Lia Valls. Notas sobre a Questão dos Direitos de Propriedade Intelectual e a Rodada Uruguai. Rio de Janeiro, FUNCEX, nov, 1990. Texto para Discussão n.37.

mandato negociador que permitia negociar somente os aspectos puramente comerciais no campo da propriedade intelectual, assegurando à OMPI a competência para tratar de padrões de proteção aos direitos de propriedade intelectual. A tática brasileira foi a de tentar orientar as discussões para o objetivo de elaboração de um marco multilateral para o comércio de mercadorias falsificadas e para clarificação ou aperfeiçoamento dos artigos do GATT pertinentes. Já os norte-americanos se empenharam numa interpretação mais ampla do mandato negociador com o objetivo de modificar os fundamentos jurídicos que regulavam a matéria desde 1883.

Com o impasse da reunião de Montreal as negociações só recomeçaram em abril de 1989. A retomada das negociações foi marcada por uma postura mais flexível do Brasil e da Índia, inclusive com a aceitação de negociar novos padrões de proteção aos direitos de propriedade intelectual. As negociações durante todo o ano de 1989 não foram conclusivas, mas acordou-se a aplicabilidade dos princípios básicos do GATT e a necessidade de criação de mecanismos para a efetiva aplicação dos direitos negociados. Os países em desenvolvimento obtiveram apenas vagas menções quanto à importância dos objetivos de políticas tecnológicas e dos sistemas nacionais de proteção aos direitos de propriedade intelectual.

### **3.4.3. Investimentos**

As divergências que apareceram nas discussões iniciais sobre as medidas de investimento relacionadas ao

comércio (**Trade-related investment measures - TRIMS**) também surgiram das diferentes interpretações sobre o mandato negociador de Punta del Este, que na realidade estabelecia como limite para a negociação o exame dos efeitos distorcivos ou restritivos das medidas de investimento relacionadas ao comércio, além da identificação dos artigos do GATT que se aplicariam à matéria a fim de verificar se seriam necessárias novas disciplinas.

Os EUA procuraram dar uma interpretação que extrapolava o mandato negociador, ou seja, procuravam identificar qualquer ação governamental na área de investimentos que impedisse as empresas de responder livremente aos estímulos do mercado como restritiva ao comércio. Os alvos principais eram as exigências de desempenho exportador (**export performance requirements**) e as metas de nacionalização de insumos (**local content requirements**), que eram, na verdade, políticas de investimento com o objetivo de alcançar o desenvolvimento. Este tipo de política governamental não gera, necessariamente, distorções ao comércio:

*"Um industrial que, por exemplo, saiba que deverá exportar um percentual determinado de sua produção, poderá programar sua estrutura de custo e volume a ser produzido em condições normais de comércio, isto é, sem receber subsídios, sem recorrer a práticas de **dumping** ou sem adotar qualquer procedimento incompatível com o Acordo Geral".<sup>30</sup>*

A posição brasileira foi a de insistir na estrita observação do acordado em Punta del Este, isto é, discutir

---

<sup>30</sup> ROSAR, Soraya Saavedra. O GATT e a Rodada Uruguai. Rio de Janeiro, FUNCEX, fev., 1992. mimeo.

os efeitos restritivos ao comércio que por ventura as medidas de investimento pudessem conter, e não discutir as medidas em si mesmas. Segundo o governo brasileiro, para coibir tais efeitos restritivos ao comércio, as regras do GATT eram suficientes, e qualquer discussão sobre disciplina nova deveria incluir as práticas dos investidores privados, em especial as das corporações transnacionais. A tarefa era, portanto, impedir a erosão da soberania e da legitimidade do governo na elaboração de políticas de investimento, evitando o estabelecimento de medidas que as regulamentassem.

Inicialmente, a posição norte-americana visava impedir qualquer tipo de política de substituição de importações, pois aos investidores deveria ser conferido o direito de decidir livremente e sem interferências governamentais como, quando e onde investir. Os investidores responderiam, pelo menos segundo este modelo, aos estímulos do mercado e por isso não haveria distorção do comércio.

Apesar da posição radical dos EUA, no final de 1987 já havia sido possível obter o reconhecimento da maioria dos participantes nas negociações de que a questão central era o exame dos efeitos restritivos das medidas de investimento. Dentre os novos temas certamente a questão de investimentos era a de menor interesse relativo para os países desenvolvidos, e isto pode explicar a maior flexibilidade dos EUA. As negociações se arrastaram e só em dezembro de 1991 esboçou-se um documento que refletia, em parte, a posição norte-americana: proibia medidas



compulsórias ou por meio de incentivos que obrigassem a compra de insumos de fornecedores locais, mas não fazia qualquer referência às **export performance requirements**.

#### **3.4.4. Conflito Direto: Brasil x EUA**

Os EUA não esperaram que o embate de idéias e as negociações em torno dos novos temas chegassem a bom termo para tentar impor sua visão de mundo e fazer valer seus interesses. Os Estados Unidos, individualmente o maior mercado para as exportações brasileiras, passaram a ter uma postura cada vez mais agressiva e unilateral na tentativa de "disciplinar" seus parceiros e de promover o que consideravam "comércio justo". Nesse sentido, a legislação comercial norte-americana de 1984 com sua seção 301, reforçada posteriormente pela seção super-301 da legislação de 1988, conferiu ao executivo norte-americano amplos poderes para impor retaliações e sanções comerciais àqueles que, segundo as próprias agências do governo dos EUA encarregadas da investigação e julgamento, estivessem adotando políticas comerciais consideradas "discriminatórias" ou "injustas". Desnecessário dizer que a atribuição do significado de tais palavras ficava a cargo da própria legislação nacional norte-americana e dos técnicos e agentes do governo dos EUA encarregados de executá-la.

O Brasil e os EUA tiveram nesse período dois contenciosos provocados pela utilização dessa legislação comercial. O primeiro em virtude da política nacional de informática, que determinava a reserva de mercado para a

indústria nacional na produção de microcomputadores. O segundo caso envolveu a legislação brasileira de patentes, que não oferecia a proteção reclamada pela indústria norte-americana de produtos farmacêuticos. Em ambos os casos a diplomacia brasileira denunciou a ilegalidade das investigações norte-americanas à luz do GATT e insistiu no fato de que tais medidas colocavam em risco o bom andamento da Rodada Uruguai e o futuro do regime internacional de comércio. O embaixador brasileiro junto ao GATT, em artigo publicado na grande imprensa, caracterizava da seguinte forma o conflito Brasil/EUA na questão de patente sobre produtos farmacêuticos:

*"(...) o conflito (...) entre, de um lado, a defesa de um sistema baseado num acordo jurídico firmado por quase 100 países e, de outro, a crescente tendência norte-americana de usar unilateralmente seu maior poder econômico para aplicar sanções ilegais e discriminatórias a seus parceiros."*<sup>31</sup>

Nos conflitos com os EUA os argumentos centrais para a defesa das políticas nacionais eram essencialmente os seguintes: a política nacional de informática estava em plena consonância com as regras do GATT, visto que o Acordo Geral confere aos países em desenvolvimento o direito de proteger suas indústrias nascentes; o sistema de patentes brasileiro não cometia qualquer infração à Convenção de Paris, já que esta facultava aos signatários a exclusão de setores que tivessem relação direta com o bem-estar e saúde

---

<sup>31</sup> RICUPERO, Rubens. A disputa Brasil-Estados Unidos e o GATT. Folha de São Paulo, 26/02/89, p.A-3. Ver também: Ricupero critica unilateralismo nas relações internacionais. Gazeta Mercantil, 22/06/89. p.2.

da população. Além disso, a diplomacia brasileira enfatizava de maneira recorrente os perigos da abordagem crescentemente unilateral dos EUA, demonstrando um grande interesse em que os conflitos na área comercial fossem resolvidos por intermédio da estrutura multilateral do GATT.

O desejo brasileiro de adquirir autonomia no setor de informática permitiu a aprovação da Lei de Informática pelo Congresso Nacional em 1984. A resposta norte-americana não tardou, e em 7 de setembro de 1985, em plena comemoração da data nacional brasileira, o governo do Presidente Ronald Reagan anunciou a decisão de investigar a Lei de Informática brasileira com base na seção 301 da Lei de Tarifas e Comércio dos EUA. Este simples anúncio foi capaz de produzir estragos nas exportações brasileiras de suco de laranja, calçados e aviões, os setores com maior probabilidade de inclusão numa futura lista de sanções. Os EUA deram ao governo brasileiro um ano de prazo para providenciar maior liberdade de constituição de **joint-ventures**, regras mais flexíveis para importação de produtos de informática e a proteção ao **copyright** dos programas de computador (**software**). A postura brasileira consistiu na afirmação da conformidade da lei nacional às regras internacionais e na insistência quanto ao caráter soberano da decisão brasileira. Para o governo brasileiro não era possível passar por cima de uma decisão soberana de um dos poderes da República, o legislativo, e qualquer mudança na lei de informática só poderia ser feita após um longo processo de

discussão envolvendo o Congresso Nacional e toda a sociedade brasileira. Mas diante das pressões norte-americanas e da iminência de medidas de retaliação, o governo brasileiro tentou ganhar tempo com alguns gestos de conciliação, como a agilização da tramitação de guias de importação, a concessão de licença para a comercialização do programa MS-DOS da empresa Microsoft (o Brasil passava a aceitar a venda de programas sem similar nacional) e a proibição imposta a uma empresa nacional de fabricar um microcomputador que seria cópia do MACINTOSH da empresa Apple<sup>32</sup>. Essas medidas foram responsáveis pelo adiamento das sanções, sem levar, contudo, ao encerramento das investigações, porquanto os EUA permaneciam insatisfeitos com as restrições ao investimento na área de informática.

Mas foi o contencioso na área de patentes farmacêuticas que resultou em efetivas sanções comerciais na forma de uma sobretaxa de 100% *ad valorem* sobre as exportações brasileiras de papel, produtos químicos e eletrônicos em 1988. Diferentemente do caso da informática, cuja investigação foi levada a cabo por iniciativa do governo norte-americano, no caso da Lei de Patentes brasileira a iniciativa partiu de uma petição enviada em 1987 ao **United States Trade Representative (USTR)** pela poderosa **Pharmaceutical Manufacturers Association (PMA)**, a

---

<sup>32</sup> Ver: HIRST, Mônica e LIMA, Maria Regina Soares de. *Crisis y Toma de Decisión en la Política Exterior Brasileña: El Programa de Integración Argentina-Brasil y las Negociaciones sobre la Informática con Estados Unidos*. In: RUSSEL, Roberto (ed.). Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina. Buenos Aires, GEL, 1990. pp.61-110.

entidade representativa das indústrias e laboratórios farmacêuticos dos EUA<sup>33</sup>. As negociações bilaterais que se seguiram ao início da abertura de investigações malograram ante as posições inflexíveis do governo dos EUA, sustentado politicamente pela atuação da FMA e suas alegações de prejuízos enormes decorrentes da falta de proteção às patentes farmacêuticas no Brasil. Não obstante o aceno de conciliação oferecido pelo governo Sarney com a decisão de adotar patentes para processos farmacêuticos, os EUA mantiveram as exigências iniciais, posto que para a FMA o mais importante era a proteção patentária de produtos, única maneira de evitar cópias por meio da "engenharia reversa". Nem mesmo a argumentação dos negociadores brasileiros, que indicava a participação de apenas 15% dos laboratórios nacionais no faturamento do setor, impediu a imposição de sanções.

Os dois contenciosos tiveram desfechos diferentes e, ao que tudo indica, as razões para isso devem ser procuradas menos nas posições brasileiras - inicialmente mais fechadas e depois mais flexíveis, aceitando abrir mão de algumas coisas para conservar outras - e mais no emaranhado de interesses privados e governamentais nos EUA. Para TACHINARDI<sup>34</sup>, no caso da informática o governo brasileiro contou com um forte aliado, a empresa IBM, que na condição de maior empresa de computadores instalada no país

---

<sup>33</sup> Ver: TACHINARDI, Maria Helena. A Guerra das Patentes. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1973.

<sup>34</sup> TACHINARDI, Maria Helena. *Ibidem*.

dependia da Secretaria Especial de Informática (SEI) para importação de componentes dos EUA. A IBM temia, assim, prejudicar suas relações privilegiadas com o governo brasileiro e por este motivo se opunha a medidas rígidas contra o Brasil. Já no caso das patentes farmacêuticas o governo dos EUA não estava sozinho, contava com o apoio ativo das indústrias norte-americanas do setor, enquanto o Brasil tinha poucos aliados, pois os produtos sobretaxados foram cuidadosamente escolhidos para prejudicar o mínimo possível o consumidor norte-americano e causar danos importantes ao Brasil.

Os conflitos diretos com os EUA desnudam dois aspectos importantes do tema aqui estudado. De um lado revela a estratégia norte-americana, baseada numa nova diplomacia do **big stick**, cuja ofensiva não conhece os limites dos Acordos e Convenções Internacionais e os foros multilaterais, senão que inclui uma ênfase nos enfrentamentos bilaterais, pelo menos naqueles casos em que as relações de força sejam favoráveis a seus interesses. Esta postura visa antes de tudo assegurar uma posição de liderança naqueles setores em que a economia norte-americana detém vantagens comparativas, mas visa também impedir a ascensão de **newcomers** ao restrito clube dos competidores nas áreas de alta tecnologia. Por outro lado, pode-se compreender as razões que levaram a diplomacia brasileira a conferir prioridade aos foros multilaterais. Os enfrentamentos bilaterais com os EUA mostraram a fragilidade

do Brasil e seu pequeno poder de barganha quando interesses norte-americanos não coincidiram de alguma forma e em algum nível com as posições brasileiras. O multilateralismo, por sua vez, envolve um complexo processo de formação de coalizões e alianças, e sempre há a possibilidade de utilização de dispositivos legais, permitindo dessa forma mudanças nas correlações de força que seriam impensáveis no caso de enfrentamento bilateral. A crescente importância dada pela política externa brasileira à participação nas negociações comerciais multilaterais e no sistema do GATT é fruto da percepção de que ninguém perderia mais com a desestruturação do regime internacional de comércio do que os países em desenvolvimento. Consequentemente, interessava ao Brasil o reforço das regras do GATT e do tratamento mais favorável, assim como a diminuição das transgressões por parte dos países industrializados. Não deixa de ter um aspecto paradoxal o fato da instituição, certa vez rotulada de "clube de ricos", ter se convertido em arena privilegiada, aos olhos da diplomacia brasileira, para levar adiante a estratégia de resistência à nova concepção de comércio internacional defendida pelos EUA e outros países desenvolvidos. Até que ponto essa estratégia no interior do GATT foi bem-sucedida é algo a ser pensado.

### 3.5. Conclusão

Levando em conta que, em linhas gerais, a política externa brasileira pouco se alterou desde os anos 70, é possível compreender a atuação brasileira no campo dos novos temas como parte de uma estratégia mais geral de lutar contra o papel secundário na ordem mundial que tradicionalmente nos é reservado pelos países desenvolvidos. A tarefa continuava sendo a de evitar uma "cristalização do poder mundial", tanto mais urgente quanto maiores eram as dificuldades impostas pela ordem mundial dos anos 80.

Como acabou-se de ver, o crescimento da abordagem unilateral por parte dos EUA era criticada pelo Brasil, que defendia como prioridade o fortalecimento do multilateralismo. Mas a preferência pelo multilateralismo não significa que no GATT o Brasil teria a certeza de ser bem-sucedido no sentido de fazer prevalecer seus interesses. A alternativa multilateral nos anos 80 se revelou muito mais como uma opção para minimizar perdas do que propriamente uma via para maximizar ganhos. Como mostram as discussões sobre os novos temas no GATT, as tentativas de regulamentação extrapolavam o âmbito puramente comercial e passaram a visar políticas nacionais de desenvolvimento. O que se queria negociar, portanto, não se limitava mais a um simples jogo de troca de concessões na área do comércio, senão que incluía as estratégias de desenvolvimento levadas a efeito sobretudo por países recentemente industrializados.



As novas pressões somavam-se as fragilidades estruturais e conjunturais dos países em desenvolvimento. A partir dessas fragilidades é que talvez se possa entender a ligeira inflexão que a estratégia brasileira no GATT sofreu a partir de 1988. Segundo o embaixador Paulo Nogueira BATISTA<sup>35</sup>, que chefiou a delegação brasileira no GATT de 1983 a 1987, a política do governo Sarney a partir do **Mid-Term Review** foi a de remover alguns pontos de fricção nas relações com os EUA na expectativa de conseguir um melhor tratamento na questão da dívida externa. Para o embaixador teríamos passado de uma posição inicial de não permitir a consagração de novas regras que pudessem restringir o direito do Brasil a legislar autonomamente em áreas como serviços, propriedade intelectual ou tratamento de investimento estrangeiro, para uma atitude passiva na última fase do governo Sarney.

Mesmo a flexibilização das posições brasileiras na última fase do governo não deu mostras de ter alterado, pelo menos aparentemente, aquelas linhas gerais da política externa antes referidas. Com efeito, o discurso denunciador das desigualdades entre Norte e Sul continuava a ser fundamental, e a política externa ainda era referida como instrumento para a promoção de um desenvolvimento nacional baseado na capacitação tecnológica própria.

Havia pelo menos duas dimensões na estratégia brasileira de atuação no GATT que merecem ser destacadas. A

---

<sup>35</sup> Ver: Depoimento do embaixador Paulo Nogueira Batista, São Paulo, 11/01/93. In: TACHINARDI, Maria Helena. op.cit.

primeira refere-se a uma idéia de inserção internacional do país que se reporta a uma concepção de desenvolvimento baseado no papel central conferido ao Estado como indutor e planejador deste processo. A política externa, nesse contexto, é mais um instrumento para a promoção de desenvolvimento autônomo e para evitar uma "cristalização do poder mundial" fundada numa nova divisão internacional do trabalho entre exportadores de bens e serviços de alta tecnologia e exportadores de bens tradicionais de baixo valor agregado. A segunda dimensão tem dois elementos, ambos elaborados como resposta às fragilidades e aos escassos recursos de poder detidos pelo país. De um lado, confere-se um significado fundamental ao multilateralismo, que permitiria mudanças nas correlações de força internacionais de modo a evitar um estreitamento ainda maior da margem de manobra de países em desenvolvimento (estreitamento que era fruto do aprofundamento da interdependência assimétrica). Por outro lado, a percepção do pequeno poder de barganha brasileiro acarreta, na fase final do governo Sarney, uma flexibilização das posições informadas pela primeira dimensão, visto que seria preferível minimizar perdas do que correr o risco da marginalização. Para finalizar, cabe chamar a atenção de que ambas as dimensões conformam uma estratégia fundamentalmente defensiva, que procura manter os ganhos de épocas passadas num ambiente internacional cada vez mais adverso, para não dizer inóspito, para países como o Brasil.

### Conclusão

Qualquer tentativa no sentido de alcançar conclusões definitivas sobre as questões tratadas nesta dissertação teria reduzidas chances de êxito. Em vez de produzir respostas satisfatórias para todas as indagações, a atitude mais correta talvez consista em formular modestamente perguntas pertinentes e fundamentar algumas hipóteses explicativas.

Não é o caso, aqui, de procurar fugir às espinhosas tarefas do pesquisador, nem tampouco é intenção fazer da complexidade do tema um pretexto para escapar à crítica do leitor que exige respostas completas. Para além da justificativa dos limites de uma dissertação de mestrado, já apontados no Capítulo 1, o fato é que qualquer estudo, por mais abrangente que fosse, deparar-se-ia com a dificuldade quase intransponível de explicar processos históricos que estão longe de esgotarem seus efeitos. Acrescente-se à dificuldade de lidar com processos cujo desfecho é desconhecido, a característica peculiar de analisar um período de mudanças profundas e produzidas num ritmo frenético. Estes dois elementos, por si só, bastam para demonstrar a inexistência de um distanciamento histórico capaz de conferir ao estudioso um terreno firme, ou menos movediço, no qual assentar as bases de suas explicações.

A dificuldade expressa na velocidade e profundidade das mudanças, assim como no não esgotamento de seus efeitos, não impediu, todavia, a investigação sobre alguns aspectos relevantes desta realidade complexa. Assim, partindo do mais abstrato (delimitação do nível de análise e exame das teorias das Relações Internacionais) e chegando ao mais concreto (as posições brasileiras sobre os novos temas no GATT e o conflito direto com os EUA), procurou-se tecer um fio condutor com o objetivo de lançar luzes sobre o comportamento externo do Brasil num contexto de grandes transformações no sistema internacional.

Pode-se dizer que o caminho escolhido tornou possível constatar que os efeitos adversos de uma nova configuração de forças no sistema internacional não acarretaram mudanças importantes na política externa brasileira, pelo menos até 1988. As posições do Brasil sobre os novos temas no GATT são exemplos eloquentes disso, mas também ilustram o caráter defensivo de uma estratégia que se opunha à visão norte-americana de ordem mundial desejável. Há, portanto, dois componentes da realidade analisada que se procurou evidenciar. De um lado, as características de mudanças estruturais na economia mundial, o declínio da hegemonia norte-americana, e as novas tensões nos regimes internacionais oriundos do segundo pós-guerra; de outro lado, a continuidade da política externa brasileira, cujo fundamento continuou sendo a luta por uma ordem mundial capaz de assegurar uma inserção internacional de destaque

para o país, ou seja, evitando-se uma nova divisão internacional do trabalho ainda mais desfavorável ou qualquer "cristalização do poder mundial" em bases assimétricas.

Quanto ao primeiro componente, o tratamento dado procurou considerá-lo como decisivo para a definição dos caminhos e alternativas disponíveis para a ação internacional do Brasil. Esse componente compreende o que os teóricos neorealistas chamaram de estrutura do sistema internacional, pois diz respeito a uma distribuição de poder entre os Estados. Mas diferentemente dos neorealistas, não se derivou desta estrutura um comportamento internacional dos Estados que lhe corresponderia necessariamente. Sem sustentar qualquer veleidade de achar respostas fáceis, a análise da ordem mundial teve utilidade por ajudar a compor o quadro de incentivos e constrangimentos para a ação estatal no âmbito internacional. Dentro deste quadro de inúmeras dimensões, um elemento aparece como absolutamente crucial. Trata-se da estratégia norte-americana de retomada da hegemonia, característica dos anos da administração do Presidente Ronald Reagan, e que vai de uma tentativa de reeditar a guerra fria e obter a superioridade militar sobre a URSS até a nova abordagem do comércio internacional. Se o declínio da hegemonia norte-americana e as outras mudanças na ordem mundial são processos que já vinham ocorrendo desde os anos 60 ou antes, o fato novo dos anos 80 reside precisamente nessa nova diplomacia do **big stick** dos EUA, que

passava a atuar não somente na área de segurança, mas voltava suas baterias com igual força para as áreas financeira e comercial. A análise do regime internacional de comércio e da atuação dos EUA torna claro o tipo de contradição gerado pelo declínio de sua hegemonia e a manutenção da vontade de dominação. Como aponta EVANS<sup>1</sup>, a diminuição da competitividade cria pressões políticas domésticas que tornam difícil manter o grau de abertura ideal e, ao mesmo tempo, as definições ideológicas de interesse nacional no aparelho de Estado são aquelas desenvolvidas durante experiência de hegemonia, é o caso da devoção ao regime liberal de comércio. Como resultado tem-se a perseguição de abertura externamente agressiva e internamente defensiva.

O discurso de liberalização dos mercados veiculado pelos representantes norte-americanos, mal conseguia disfarçar a verdadeira intenção de cobrar uma espécie de **delay payment** dos países em desenvolvimento considerados em condições de serem graduados. O objetivo passava a ser a abertura comercial dos setores capazes de dar aos EUA a liderança na competição capitalista internacional. A suposta tolerância dos EUA em relação ao protecionismo dos países em desenvolvimento convertia-se em exigência de abertura comercial. A nova abordagem do comércio internacional, ou seja, a tentativa de ampliação do escopo do GATT, inserir-se-

---

<sup>1</sup> Ver EVANS, Peter. Declining hegemony and assertive industrialization: U.S.-Brazil conflicts in the computer industry. International Organization, 43(2):207-38, Spring, 1989.

ia, dessa forma, como peça essencial no jogo de retomada da hegemonia. Levando em conta que os novos temas concentravam o que havia de mais dinâmico na economia mundial e nos quais os EUA detinham vantagens comparativas importantes, não é difícil de entender o interesse dos EUA nesse assunto.

O segundo componente que se deu destaque concerne à atuação do Brasil nesse contexto internacional adverso. A nova estratégia norte-americana levada a efeito nos anos 80 encontrou no Brasil um de seus alvos principais. A atuação brasileira consistiu basicamente numa resistência, vale dizer, os negociadores brasileiros agiram com o objetivo de manter as vantagens que o regime internacional de comércio conferia aos países em desenvolvimento e impedir que a nova estratégia dos EUA conduzisse a maiores obstáculos ao acesso às tecnologias de ponta, consideradas essenciais para o pleno desenvolvimento nacional. Não foi difícil constatar, no discurso diplomático brasileiro, a preocupação constante com a divisão internacional do trabalho preconizada pelos países desenvolvidos, em especial os EUA, e na qual caberia ao Brasil um papel de sócio menor, não inteiramente marginalizado como boa parte da África, mas com acesso barrado ao restrito clube dos desenvolvidos.

A política externa brasileira continuou a ser conduzida como um instrumento de promoção do desenvolvimento nacional. As posições do Brasil sobre os novos temas, por exemplo, foram informadas pela avaliação de que o desenvolvimento pleno passava pelo domínio da alta

tecnologia e que isto não seria exequível sem a intervenção decisiva do Estado. Assim, para o governo brasileiro, importava manter sob seu controle os mecanismos que considerava fundamentais para promover o desenvolvimento, tais como os seguintes: utilização de reservas de mercado, leis menos rígidas de proteção aos direitos de propriedade intelectual, exigências específicas ao investimento estrangeiro, além de outros. Depois de endossar o pensamento econômico da CEPAL sobre o desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo - cujo atraso é imputado sobretudo à incapacidade de absorver ou gerar progresso técnico -, o embaixador Celso AMORIM mostra que em parte alguma a assimilação do progresso técnico ocorreu espontaneamente e sem medidas explícitas de proteção. Para o embaixador, os objetivos estratégicos sempre estiveram presentes nas relações econômicas internacionais, e atualmente esta característica adquire importância ainda maior:

*"E uma das teses desse trabalho que o papel crescente da ciência e tecnologia nos níveis de competitividade das diversas economias avançadas e na própria definição do 'Poder Nacional' determina um envolvimento cada vez maior dos Estados nacionais em questões de comércio."*<sup>2</sup>

Se a avaliação predominante era a do envolvimento crescente do Estado na batalha pela competitividade internacional, sobretudo nas áreas de ciência e tecnologia, não é surpresa que a postura brasileira no GATT tenha

---

<sup>2</sup> AMORIM, Celso. Quem tem Medo de Stefan Zweig? Ou os Caminhos da Autonomia Tecnológica. Economia e Desenvolvimento, Brasília, (5):19-101, CEPAL/IPEA, 1989. p.61



permanecido a de rejeitar o discurso considerado ideológico do liberalismo. Os próprios Estados Unidos, que se auto-atribuíam o papel de guardiães do regime comercial aberto, eram vistos pela diplomacia brasileira como exemplo de país que adotava políticas claramente voltadas a conduzir suas relações econômicas internacionais de acordo com interesses próprios. Repelia-se, dessa forma, uma visão ingênua, e certamente deletéria aos interesses brasileiros, de um liberalismo benéfico para todos e assumia-se uma visão mais realista, que colocava em evidência a luta política e os interesses contrapostos de Estados com diferentes níveis de desenvolvimento.

Essa postura brasileira, no entanto, não era um resultado natural de uma dada estrutura do sistema internacional. Ou seja, a força da visão que se poderia denominar "desenvolvimentista", não foi simples reflexo da distribuição mundial de poder entre os diferentes Estados. No sentido oposto vai a explicação de KRASNER<sup>3</sup>, para quem os países do Terceiro Mundo querem poder, mas, em virtude de sua fraqueza política e vulnerabilidade, agem para favorecer a alocação autoritária em vez de modos de alocação orientados pelo mercado no seio dos regimes internacionais. Os regimes internacionais autoritários (no modo de alocação de recursos) podem fornecer fluxos de transações mais estáveis e previsíveis, e podem garantir um nível de

---

<sup>3</sup> KRASNER, Stephen. Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism. Berkeley, University of California Press, 1985.

transferência de recursos que não seria possível assegurar por meio de um intercâmbio guiado apenas pelo mercado. Certamente a explicação de KRASNER faz sentido, mas não consegue ir além de uma análise *a posteriori* que se pretende explicativa do comportamento futuro desses países. Dado que os países do Terceiro Mundo durante os anos 60 e 70 lutaram efetivamente por uma Nova Ordem Econômica Internacional e por regimes internacionais de alocação autoritária, procura-se derivar este comportamento do lugar ocupado por tais países no sistema internacional. Mas será que países considerados fracos em termos militares e econômicos não podem aderir ao liberalismo? Ou seja, estariam pré-destinados a defender a alocação autoritária? Apesar de não ser o tema desta dissertação, não há como ignorar que uma análise mais fina necessita mergulhar no exame das variáveis domésticas. O funcionamento do sistema político, as características da coalizão política de sustentação do governo, o estudo da tomada de decisões, os conflitos e a política inter-burocrática, são todos elementos imprescindíveis na explicação da continuidade da política externa brasileira e da persistência de um certo modelo de desenvolvimento.

Ao partir não do processo de tomada de decisões, mas das decisões elas mesmas, este estudo pôde constatar que dado o predomínio de uma visão de desenvolvimento calcado no Estado e o estreitamento da margem de manobra para os países em desenvolvimento, em razão da acentuação da

interdependência assimétrica, a postura brasileira não poderia ser outra senão a estratégia defensiva perseguida. Neste sentido, a flexibilização das posições brasileiras no GATT a partir de 1988 pode ser interpretada como um pequeno recuo para retomar a capacidade de iniciativa e preservar o essencial dos interesses do país. Uma outra hipótese pode ser levantada, mas sua verificação fica condicionada a pesquisas futuras. Esse momento de inflexão representaria uma mudança de correlação de forças no interior do próprio governo em benefício de uma facção mais liberalizante ou, no mínimo, mais receptiva às teses norte-americanas. Uma tal hipótese tem razão de ser se se leva em conta que o período sob análise foi marcado por intenso debate sobre o papel do Estado, travado por vários setores da sociedade brasileira durante a elaboração da nova Constituição do país. Muitas forças políticas, setores empresariais e órgãos da imprensa passaram a dar prioridade ao tema da redefinição do papel do Estado, considerado por muitos o grande culpado pela crise econômica brasileira. Tratava-se, portanto, de privatizar, desregulamentar e deixar as forças de mercado atuarem com mais liberdade. Não é preciso ir muito longe para verificar que essa visão política implicaria também, se vitoriosa, numa nova concepção do papel a ser desempenhado pelo Brasil no sistema internacional. O triunfo ideológico do liberalismo econômico estaria ensaiando, assim, seus primeiros passos antes da vitória nas urnas em 1989.

A pesquisa realizada não permite ir muito além de algumas suposições iniciais acerca de prováveis conflitos na formulação e implementação da política externa. Para ficar apenas na hipótese inicial, que considera a manutenção da linha de política externa mesmo após 1988, pode-se verificar que as imensas dificuldades enfrentadas nos âmbitos interno e internacional causaram um certo pessimismo sobre as possibilidades de êxito de uma estratégia baseada na manutenção de posições mais duras:

*"Nesse ambiente internacional complexo, não é realista crer a sociedade brasileira que, por melhor que se desempenhe nossa diplomacia, conseguirá ela, para os setores de ponta, o mesmo tempo de proteção, sem custo em termos de retaliação comercial, que conseguiu o setor comercial clássico. A tendência do sistema internacional do comércio é 'cobrar' o acesso aos mercados."* <sup>4</sup>

A preocupação de muitos era a de não ser marginalizado por causa de posições inflexíveis e consideradas insustentáveis pela maioria dos países desenvolvidos. Não se queria correr o risco de ficar de fora dos principais fluxos de comércio e, por isso, justificaram-se posições menos duras. A estrutura do sistema internacional e a realidade da interdependência assimétrica forneceram poderosos constrangimentos ao tipo de inserção internacional perseguido pelo Brasil e, dentro do leque de alternativas disponíveis, tudo indica que se optou pelo meio termo entre a recusa total das posições dos EUA e a aceitação completa. É claro que é difícil de avaliar com

---

<sup>4</sup> BARROS NETTO, Sebastião do Rego. Desenvolvimento Nacional e Comércio Internacional. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI, 1990. Cadernos do IPRI n.5. p.17-8

precisão se este meio termo representou um recuo para ganhar tempo ou se constituiu um primeiro passo rumo à guinada sofrida pela política externa brasileira no governo Collor de Mello. Apesar do discurso oficial da diplomacia brasileira enfatizar a continuidade, ao que parece, tal postura tornou mais aceitável a mudança radical que estaria por acontecer nos objetivos e na definição dos interesses nacionais.

A verdade é que a velha questão da divisão internacional do trabalho permeou os principais debates sobre o regime internacional de comércio durante a década de 80. A preocupação em constituir uma economia nacional competitiva foi o pano de fundo dos esforços de negociação da diplomacia brasileira. Procurava-se evitar, de todo modo, a atribuição ao Brasil do papel secundário de mero exportador de produtos tradicionais. Mas, à medida que a interdependência assimétrica acentuou-se, os países em desenvolvimento viram-se em condições de vulnerabilidade tamanha que, em muitos desses países, qualquer intenção de autonomia não logrou obter sequer apoio político interno. O Brasil também se encontrou fragilizado, mas talvez em razão da dimensão de sua economia e dos êxitos alcançados pelo desenvolvimento baseado na substituição de importações, o país teve forças para sustentar um projeto de inserção soberana no sistema internacional por algum tempo. Esta sobrevida, entretanto, descortinou a diferença fundamental entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento na

atualidade. Aqueles, dotados de Estados fortes, capazes de levar a cabo estratégias direcionadas a alcançar objetivos nacionais precisos, enquanto os últimos são dotados de Estados fracos, as verdadeiras vítimas do processo de globalização ou de transnacionalização. Em suma, o que pareceu surgir foi uma configuração do sistema internacional em que um punhado de países governam o sistema e mantêm a força decisória de seus aparelhos de Estado, ao passo que outros países de relativo desenvolvimento são instados a abrir mão de qualquer projeto de autonomia ou de incremento de poder decisório sobre seu próprio futuro em troca da participação, ainda que na condição de subalternos, no sistema capitalista internacional. A contribuição de MARTINS parece apontar na mesma direção:

*"A tendência parece ser (...) de as grandes potências procurarem reordenar as relações verticais, manipulando a seu favor os benefícios que possam retirar da interdependência assimétrica, mediante iniciativas nos planos seguintes. No plano militar, por meio de mecanismos de segurança coletiva que impeçam a proliferação de armas convencionais e nucleares e o surgimento de poderes regionais. Politicamente, mediante arenas decisórias, formais e informais, a exemplo do G-7, de modo a derrogar o princípio de 'cada país um voto' nas organizações internacionais. Economicamente, por meio de novas linhas de estratificação que não impeçam a expansão econômica de novos países, mas a submeta a uma crescente integração no mercado mundial a partir de uma nova divisão internacional do trabalho que provavelmente terá como divisor um rígido controle do acesso a novas tecnologias." \**

E nesse mundo cruel, repleto de disputas e conflitos, que se desenvolvem as relações internacionais. Não obstante a profissão de fé de alguns teóricos liberais,

\* MARTINS, Luciano. Ordem Internacional, Interdependência Assimétrica e Recursos de Poder. Política Externa, São Paulo, 1(3):62-85, dez/jan/fev, 1992-93. p.83

que vêem nos processos de interdependência e de globalização da economia a garantia de um futuro de paz e progresso para todos os participantes do sistema internacional, o retorno à teoria realista parece ser a atitude mais sábia. Não se trata, obviamente, de incorrer nas mesmas falhas do realismo, mas reter desta teoria seu núcleo central, qual seja, a idéia segundo a qual os Estados procuram incrementar poder e influência, sendo que tradicionalmente o fazem por meio da dominação política, econômica, militar e ideológica. A existência da interdependência não elimina a dominação, mesmo que os subalternos do sistema internacional possam causar custos aos dominantes. A realidade é mais o conflito político do que a convergência, e as formas de cooperação jamais estão isentas de disputas.

Os EUA e outros países desenvolvidos exigiram do Brasil que operasse uma abertura incondicional e indiscriminada de seu mercado interno e aderisse à idéia de que a panacéia para os males do desenvolvimento encontrava-se na aceitação plena do livre jogo das forças de mercado. O país resistiu e tentou manter sob seu controle os instrumentos estatais para induzir o desenvolvimento econômico e tentar gerar uma capacitação tecnológica própria. Naquela altura os responsáveis pela política externa brasileira deixavam transparecer a preocupação com as fragilidades do país, mas tinham consciência das verdadeiras intenções de dominação por trás do discurso da abertura veiculado pelos países desenvolvidos. A última fase

do período analisado e, mais nitidamente, a eleição do presidente seguinte, foi marcada, aparentemente, pela crescente sedução dos formuladores da política externa pelo canto de sereia do discurso liberal, o que foi em grande parte facilitada pela virtual falta de alternativas fornecidas pelo sistema internacional. A prática ensina, porém, que nem sempre o caminho mais fácil ou melhor pavimentado é o que conduz ao destino que se quer alcançar. Não raras vezes, só se chega ao objetivo depois de seguir caminhos tortuosos, enfrentar grandes obstáculos e tomar diferentes atalhos. Em política, mais do que em qualquer outra área de atividade humana, os caminhos lineares frequentemente não passam de grandes ilusões que, longe de serem resultado de formulações ingênuas, encobrem no mais das vezes uma estratégia bem estruturada de dominação. Portanto, despertar, enquanto é tempo, os que foram encantados pelo canto das sereias, pode ser a única maneira de prevenir a verdadeira marginalização que se tenta impor a países como o Brasil.



## Bibliografia

- ABREU, Marcelo de Paiva. O Brasil e o GATT: 1947-1991. Rio de Janeiro, Depto. Economia/PUC, maio, 1992. (Texto para Discussão n.280)
- ALEIXO, José Carlos Brandi. A Política Externa da Nova República: Ruptura ou Continuidade? Política e Estratégia, São Paulo, III(1):53-69, jan./mar., 1985.
- \_\_\_\_\_. Fundamentos e Linhas Gerais da Política Externa do Brasil. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, 1(1):7-43, março, 1989.
- AMORIM, Celso. Quem tem Medo de Stefan Zweig? Ou os Caminhos da Autonomia Tecnológica. Economia e Desenvolvimento, Brasília, (5):19-101, CEPAL/IPEA, 1989.
- \_\_\_\_\_. O Brasil e a Ordem Internacional Pós-Golfo. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, 13(1):25-34, jan/jun, 1991.
- ARAÚJO JR., José Tavares de. O Brasil e a atual rodada de negociações do GATT. Revista Brasileira de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, (17):2-10, maio/jun, 1988.
- ARENAL, Celestino del. La Teoría y la Ciencia de las Relaciones Internacionales Hoy: Retos, Debates y Paradigmas. Foro Internacional, XXIX(4):583-629, abr/jun, 1989.
- ARON, Raymond. Paz e Guerra entre as Nações. Brasília, Ed. UnB, 1986.
- \_\_\_\_\_. Que é uma teoria das Relações Internacionais? In: ARON, Raymond. Estudos Políticos. Brasília, Editora UnB, 1985.
- BALDWIN, David A. Power Analysis and World Politics: New Trends versus Old Tendencies. World Politics, XXXI(2):161-94, January, 1979.
- BALDWIN, Robert E. Trade Policy in a Changing World Economy. London, Harvester Wheatsheaf, 1988.
- BARBOSA, Denis Borges. Por que somos "piratas"? Revista Brasileira de Comércio Exterior, (18):2-5, jul/ago, 1988.
- BARROS, Alexandre S. C. A Formulação e a Implementação da Política Externa Brasileira: O Itamaraty e os Novos Atores. In: MUMOZ, Heraldo e TULCHIN, Joseph S. A América

- Latina e a Política Mundial. São Paulo, Convívio, 1986. p.29-42.
- BARROS NETTO, Sebastião do Rego. Desenvolvimento Nacional e Comércio Internacional. Brasília, IPRI, 1990. (Cadernos do IPRI n.5)
- \_\_\_\_\_. O Novo Quadro Internacional. Brasília, IPRI, 1990. (Cadernos do IPRI n.3)
- \_\_\_\_\_. O GATT de Havana a Punta del Este. Revista Brasileira de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, (7):2-10, jan/fev, 1987.
- BATISTA, Paulo Nogueira. Nova Ordem ou Desordem Internacional? Política Externa, São Paulo, 1(1):31-41, jan., 1992.
- \_\_\_\_\_. Perspectivas da Rodada Uruguai. São Paulo, Programa de Política Internacional e Comparada/USF, jun., 1991. (Série Política Internacional n.1)
- \_\_\_\_\_. A política externa de Collor: modernização ou retrocesso? Política Externa, São Paulo, 1(4):106-35, mar/abr/mai, 1993.
- BAUMANN, Renato. A Economia Política da Proteção no Brasil e a Rodada Uruguai. Brasília, IPEA/IPLAN, Setembro, 1988. Texto para Discussão n.2
- BELLI, Benoni. A Política Externa Brasileira de 1985 a 1989: Uma Visão Geral. Trabalho Apresentado ao GT Relações Internacionais e Política Externa, XVI Encontro Anual da ANPOCS, 20 a 23 outubro 1992, Caxambu-MG. mimeo
- BRAILLARD, Philippe. Les Sciences Sociales et l'Etude des Relations Internationales. Revue Internationale de Sciences Sociales, Paris, XXXVI(4), 1984.
- CAMARGO, Sônia de e DCAMPO, José Maria Vasquez. Autoritarismo e Democracia na Argentina e Brasil (uma década de política exterior - 1973-1984). São Paulo, Convívio, 1988.
- CARR, E. H. Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Brasília, Ed. UnB, 1981.
- CASTRO, Araújo. O Congelamento do Poder Mundial. In: AMADO, Rodrigo (org.). Araújo Castro. Brasília, Editora UnB, 1982. p.197-212
- CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. São Paulo, Atica, 1992.

- CLINE, Ray S. World Power Assessment: A Calculus of Strategic Drift. Boulder, Westview Press, 1977.
- CLINE, William. 'Reciprocity': A New Approach to World Trade Policy?. Washington, Institute for International Economics, september, 1982. (Policy Analysis in International Economics n.2)
- CLINE, William and BERGSTEN, Fred. Trade Policy in the 1980s. Washington, Institute for International Economics, november, 1982. (Policy Analysis in International Economics n.2)
- COHEN, Benjamin. The political economy of international trade. International Organization, 44(2):261-81, Spring, 1990.
- CORREIA, Luis Felipe de Seixas. A Política Externa de Sarney. Brasília, IV Seminário Nacional "60 anos de Política Externa", 1993. mimeo
- DROZ, Jacques. Histoire Diplomatique de 1648 à 1919. Paris, Dalloz, 1982. 3ème édition
- DRUCKER, Peter. As mudanças na economia mundial. Política Externa, São Paulo, 1(3):17-39, fev., 1993.
- EVANS, Peter B. Declining hegemony and assertive industrialization: U.S.-Brazil conflicts in the computer industry. International Organization, 43(2), Spring, 1989.
- FINGER, J. Michael e DLECHOWSKI, Andrzej (eds.). The Uruguay Round: A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations. Washington, World Bank Publication, 1987.
- FONSECA JUNIOR, Gelson. Aspectos da Multipolaridade Contemporânea (notas preliminares). Contexto Internacional, Rio de Janeiro, 11:7-32, jan/jun, 1990.
- FONSECA JUNIOR, Gelson e LEÃO, Valdemar Carneiro (orgs.). Temas de Política Externa Brasileira. Brasília, IPRI/Atica, 1989.
- FRAGOSO, João Luis Ribeiro. As Reformulações da Política Externa Brasileira nos Anos 70. Estudos Afro-Asiáticos, Rio de Janeiro, (5):41-53, 1981.
- FREGNI, Edson. A Informática no Brasil. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, (3):131-44, jan/jun, 1986.
- FRITSCH, Winston. A América Latina num mundo em transformação. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, 13(1):7-24, jan./jun., 1991.

- FRITSCH, Winston e FRANCO, Gustavo. Política Comercial no Brasil: Passado e Presente. Pensamiento Iberoamericano, Madrid, (21):129-44, jan/jun, 1992.
- FURTADO, Celso. Globalização das estruturas económicas e identidade nacional. Política Externa, São Paulo, 1(4):3-10, maio, 1993.
- \_\_\_\_\_. Brasil: a construção interrompida. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
- GATT. Texte de l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce. Genève, GATT, 1986.
- \_\_\_\_\_. FOCUS - Bulletin d'Information, Genève, GATT. (vários números)
- \_\_\_\_\_. Declaração Ministerial de Punta del Este adotada pelos países membros do GATT. Punta del Este, GATT, 20 setembro 1986.
- \_\_\_\_\_. Doc.L/5818. Genève, GATT, jun, 1985.
- GILL, Stephen and LAW, David. The Global Political Economy. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1988.
- GILPIN, Robert. War and Change in World Politics. Cambridge, Cambridge University Press, 1987.
- \_\_\_\_\_. The Political Economy of International Relations. Princeton, Princeton University Press, 1987.
- GOTTLIEB, Eliane. Negociações de Serviços no GATT: Obstáculos para o Brasil. Rio de Janeiro, FUNDEX, dez, 1988. Texto para Discussão n.16. mimeo
- GUIMARÃES, Samuel P. Inovação tecnológica e poder. Política Externa, São Paulo, 1(4):32-50, maio, 1993.
- HAGGARD, Stephan. The Newly Industrializing Countries in the International System. World Politics, XXXVIII(2):343-70, jan., 1986.
- HAGGARD, Stephan and SIMMONS, Beth A. Theories of international regimes. International Organization, 41(3): 491-517, Summer, 1987.
- HIRSCHMAN, Albert O. National Power and the Structure of Foreign Trade. Berkeley, University of California Press, 1980. (First edition: 1945)
- HIRST, Mônica. Tempos e Contratempos da Política Externa Brasileira. In: PLASTINO, Carlos e BQUZAS, Roberto

- (orgs.). A América Latina e a Crise Internacional. Rio de Janeiro, Graal, 1985. p.245-61
- \_\_\_\_\_. Transição Democrática e Política Externa: A Experiência Brasileira. Dados, Rio de Janeiro, 27(3):377-94, 1984.
- HIRST, Mônica e LIMA, Maria Regina Soares de. Crisis y Toma de Decisión en la Política Exterior Brasileña: El Programa de Integración Argentina-Brasil y las Negociaciones sobre la Informática con Estados Unidos. In: RUSSEL, Roberto (ed.). Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina. Buenos Aires, GEL, 1990. pp.61-110
- HIRST, Mônica; RUSSEL, Roberto; SEGRE, Magdalena. Las políticas exteriores de Argentina y Brasil a fines de la primera etapa de transición. Série Documentos e Informes de Investigación, Buenos Aires, FLACSO, fev., 1989.
- HOFFMANN, Stanley H. Teorias Contemporaneas sobre las Relaciones Internacionales. Madrid, Tecnos, 1963.
- \_\_\_\_\_. L'ordre international. In: GRAWITZ, Madeleine et LECA, Jean. Traité de Science Politique. Paris, Presses Universitaires de France, 1985. v.1. pp.665-98
- HOLSTI, Ole. Modelos de relaciones internacionales y política exterior. Foro Internacional, México, XXIX(4):525-60, abr./jun., 1989.
- JAGUARIBE, Hélio. La Nueva República y la Política Exterior de Brasil. Geopolítica, Buenos Aires, (32):32-41, 1985.
- KENNEDY, Paul. Ascensão e Queda das Grandes Potências. Rio de Janeiro, Campus, 1989.
- KEOHANE, Robert. Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica. In: MOISES, José Alvaro (org.). O Futuro do Brasil: A América Latina e o Fim da Guerra Fria. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992. pp.165-91
- \_\_\_\_\_. After Hegemony. Princeton, Princeton University Press, 1984.
- \_\_\_\_\_. Neorealism and the Study of World Politics. In: KEOHANE, Robert (ed). Neorealism and its Critics. New York, Columbia University Press, 1986.
- \_\_\_\_\_. International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory. Boulder, Westview Press, 1989.

- KEOHANE, Robert e NYE, Joseph. Power and Interdependence. Glenview, Scott, Foresman and Company, 1989.
- KINDLEBERGER, Charles. World in Depression. Berkeley, University of California Press, 1973.
- KRAMER, Paulo. Diálogo de Surdos: As Relações Brasil-Estados Unidos. Política e Estratégia, São Paulo, III(1):124-29, jan/mar, 1985.
- KRASNER, Stephen. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In: KRASNER, Stephen (ed.). International Regimes. Ithaca, Coenell University Press, 1989.
- \_\_\_\_\_. Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism. Berkeley, University of California Press, 1985.
- \_\_\_\_\_. State Power and the Structure of International Trade. World Politics, XXVIII(3):317-43, April, 1976.
- KUME, Honório e CARVALHO, Frederico A. de. O Comércio de Serviços: Notas para uma Avaliação da Posição Brasileira. Rio de Janeiro, FUNCEX, maio, 1987. mimeo
- LAFER, Celso e PENA, Felix. Argentina e Brasil no Sistema das Relações Internacionais. São Paulo, Duas Cidades, 1973.
- LAFER, Celso. Paradoxos e Possibilidades. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1982.
- \_\_\_\_\_. Comércio e Relações Internacionais. São Paulo, Perspectiva, 1977.
- \_\_\_\_\_. O Brasil e a Crise Mundial. São Paulo, Perspectiva, 1984.
- \_\_\_\_\_. Dilemas da América Latina num Mundo em Transformação. Lua Nova, São Paulo, (18):25-40, ago, 1989.
- \_\_\_\_\_. A Diplomacia Brasileira e a Nova República. Política e Estratégia, São Paulo, III(1):24-34, jan/mar, 1985.
- LAVALLE, Patrício Leiva. Evolución y Desafios del Sistema de Comercio Internacional. Santiago, CIEPLAN, mayo, 1986. (Notas Técnicas n.80)
- LIJPHART, Arend. La théorie des relations internationales: grandes controverses et controverses mineures. Revue Internationale de Sciences Sociales. Paris, XXVI(1):11-21, 1974.

- LIMA, Maria Regina Soares de e MOURA, Gerson. A Trajetória do Pragmatismo: uma Análise da Política Externa Brasileira. Dados, Rio de Janeiro, 25(3):349-63, 1982.
- LIMA, Maria Regina Soares de. The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu. Nashville, PhD dissertation/ Vanderbilt University, 1986.
- \_\_\_\_\_. Brasil: Política Exterior y los Desafios de la Década. América Latina/Internacional, Buenos Aires, 7(24):341-43, abr/jun, 1990. (FLACSO)
- \_\_\_\_\_. As Relações do Brasil com os Estados Unidos: 1964-1990. Brasília, IV Seminário Nacional "60 anos de Política Externa", 1993. mimeo
- \_\_\_\_\_. Contexto Internacional e Democratização no Brasil. In: REIS, Fábio Wanderley e O'DONNELL, Guillermo (orgs.). A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas. São Paulo, Vértice, 1988. pp.200-28
- LIPSON, Charles. The transformation of trade: the sources and effects of regime change. In: KRASNER, Stephen (ed). International Regimes. Ithaca, Cornell University Press, 1989.
- LOW, Patrick. The Gatt System in Transition: The Relevance of "Traditional Issues". Rio de Janeiro, Depto. Economia/PUC, set., 1990. (Ensaio n.1)
- MACIEL, George. O Brasil e o GATT. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, (3):81-91, jan./jun., 1986.
- MADDISON, Angus. El Crecimiento Postbélico y la Crisis: Una Visión Global. Pensamiento Iberoamericano, Madrid, (18):13-29, jul/dez, 1990.
- MARTIN, Lisa. Interests, power and multilateralism. International Organization, 46(4):765-92, Autumn, 1992.
- MARTINS, Luciano. Ordem internacional, interdependência assimétrica e recursos de poder. Política Externa, São Paulo, 1(3):62-85, fev., 1993.
- MENDOZA, Miguel Rodriguez. A América Latina e o debate no GATT sobre os serviços. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, (3):69-80, jan./jun., 1986.
- MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Divisão de Política Comercial. Os Novos Temas e a Rodada Uruguai, documento preparado para o seminário "GATT e a Rodada Uruguai", 21 a 23 junho 1988, São Paulo, MRE/FIESP/CIESP/FADUSP. mimeo

- \_\_\_\_\_. Resenha de Política Exterior do Brasil. edições de 1985 a 1989.
- \_\_\_\_\_. Departamento Econômico/Grupo de Estudos Técnicos. Boletim de Diplomacia Econômica. (vários números)
- MIYAMOTO, Shiguenoli. A inserção do Brasil no sistema internacional. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, 5(3):7-17, jul./set., 1991.
- MIYAMOTO, Shiguenoli e GONÇALVES, Williams da Silva. Militares, Diplomatas e Política Externa no Brasil Pós-64. Campinas, IFCH/UNICAMP, 1991. Primeira Versão n.36
- MOREIRA, Marcílio Marques. O Brasil no Contexto do Final do Século XX. Lua Nova, São Paulo, (18):5-23, ago, 1989.
- \_\_\_\_\_. Uma Nova Política Externa? Política e Estratégia, São Paulo, III(1):35-52, jan/mar, 1985.
- MORGENTHAU, Hans. Politics Among Nations. New York, Alfred A. Knopf, 1973.
- MOURA, Berson; KRAMER, Paulo; WROBEL, Paulo. Os caminhos (difíceis) da autonomia: as relações Brasil-EUA. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, 1(2):35-51, jul/dez, 1985.
- MUNOZ, Heraldo e TULCHIN, Joseph. A América Latina e a Política Mundial. São Paulo, Convívio, 1986.
- NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. As Possibilidades de Inserção do Brasil na Nova Divisão Internacional do Trabalho. Política e Estratégia, VII(3):413-25, jul/set, 1989.
- NAYYAR, Deepak. A Rodada Uruguai e o comércio de serviços. Revista Brasileira de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, (16):18-24, mai/abr, 1988.
- NYE, Joseph. Neorealism and Neoliberalism. World Politics, XL(2):235-51, January, 1988.
- PEIXOTO, Antônio Carlos. La Montée en Puissance du Brésil. Revue Française de Science Politique, Paris, 30(2):328-55, avr, 1980.
- PEIXOTO, Antônio Carlos e SDRJ, Bernardo. Le Brésil dans le Système International. Problèmes d'Amérique Latine, Paris, (78):79-96, 1985.
- PEREIRA, Lia Valls e PIANI, Guida. Rodada Uruguai: uma síntese do estado nas negociações. Revista Brasileira de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, (24):14-21, jul/ago.



- PEREIRA, Lia Valls. Antecedentes da Atual Rodada Uruguai. Revista Brasileira de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, (28):24-35, abr/maio/jun, 1990.
- \_\_\_\_\_. Notas sobre a Questão dos Direitos de Propriedade Intelectual e a Rodada Uruguai. Rio de Janeiro, FUNCEX, nov, 1990. Texto para Discussão n.37. mimeo
- PIMENTEL, Renata P. Saint-Clair. Os serviços na Rodada Uruguai: Uma questão Norte-Sul. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, 13(1):35-51, jan./jun., 1991.
- PLASTINO, Carlos Alberto e BOUZAS, Roberto (orgs.). A América Latina e a Crise Internacional. Rio de Janeiro, Graal, 1985.
- PORTO, L. de A. Nogueira. A Política Exterior: Da Independência ao Pragmatismo. Política e Estratégia, São Paulo, IV(2):280-89, abr/jun, 1986.
- PUIG, Carmen Soriano. Coerção Liberalizante. Voragem Protecionista: O Caráter Contraditório do Oitavo Ciclo de Negociações Comerciais Multilaterais. Brasília, Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Depto de Ciência Política e Relações Internacionais/UnB, 1991.
- PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games. International Organization, 42(3):427-60, Summer, 1988.
- RICUPERO, Rubens. A Inserção desejada e a Possível para o Brasil. São Paulo, IEA/USP, março, 1991. (Série Assuntos Internacionais n.12)
- \_\_\_\_\_. O Brasil e o Mundo do Século XXI. Revista Brasileira de Política Internacional, Rio de Janeiro, 2(115/116):5-20, 1986.
- \_\_\_\_\_. A disputa Brasil-Estados Unidos e o GATT. Folha de São Paulo, 26/02/89, p.A-3.
- \_\_\_\_\_. A década de 80 e a crise da América Latina. In: MOISES, José Alvaro. O Futuro do Brasil: A América Latina e o fim da Guerra Fria. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992. pp.17-23
- \_\_\_\_\_. Uma Visão Política do Comércio Mundial (entrevista). Revista Brasileira de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, (19):2-10, set/out, 1988.
- ROSAR, Soraya Saavedra. O GATT e a Rodada Uruguai. Rio de Janeiro, FUNCEX, fev., 1992. mimeo

- ROSECRANCE, Richard. The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World. New York, Basic Books, 1986.
- RUSSEL, Roberto et alii. Las Políticas Exteriores de Argentina y Brasil durante 1990. Série Documentos e Informes de Investigación. Buenos Aires, FLACSO, dez, 1990. n.110
- SARAIVA, Miriam Gomes. A Opção Européia e o Projeto Brasil Potência Emergente. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, (11):95-117, jan/jun, 1990.
- SARDENBERG, Ronaldo Mota. A Política Externa do Brasil nas Últimas Duas Décadas. Revista do Serviço Público, Brasília, 107(4):25-40, out/dez, 1981.
- SCHNEIDER, Ronald. Brazil: Foreign Policy of a Future World Power. Boulder, Westview Press, 1976.
- SCHOOYANS, Michel. La Présidence Geisel et le "Pragmatisme Responsable". Problèmes d'Amérique Latine. Paris, XXXIX(4265/4267):7-38, 1976.
- SEGRE, Magdalena e BOCCO, Héctor E. La política exterior de Brasil en 1989: el último capítulo del gobierno Sarney. América Latina/Internacional, Buenos Aires, 7(23):309-15, jan/mar, 1990. (FLACSO)
- SILVA, Gustavo Javier Castro. A pesquisa para a paz e a teoria das relações internacionais. Brasília, Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Depto de Ciência Política e Relações Internacionais/UnB, 1992.
- SILVEIRA, Antônio F. Azeredo da. O Brasil e a Nova Ordem Internacional. Revista Brasileira de Política Internacional, Rio de Janeiro, XVIII(69/72):7-17, 1975.
- SOCORRO, Maria do Perpétuo e BATISTA JR, Paulo Nogueira. Proteccionismo dos países industrializados e suas implicações para a América Latina. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, (28):116-26, out., 1990.
- SPERO, Joan. The Politics of International Economic Relations. Boston, Unwin Hyman, 1990.
- STRANGE, Susan. The Persistent Myth of Lost Hegemony. International Organization, 41(4):551-74, Autumn, 1987.
- TACHINARDI, Maria Helena. A Guerra das Patentes. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.

TEIXEIRA, Aloisio. Crise de Hegemonia e Desestruturação da Ordem Econômica Mundial. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, 14(1):55-73, jan/jun, 1992.

VELASCO, José Enrique Greño. El Tratado Brasil-República Federal Alemana. Revista Argentina de Relaciones Internacionales. Buenos Aires, (9):50-68, set/dez, 1977.

VIGEVANI, Tullo. As Modificações do Sistema Internacional e o Brasil. Lua Nova, São Paulo, (18):127-48, ago, 1989.

WALTZ, Kenneth. Theory of International Politics. Reading, Addison-Wesley, 1979.

YOFFIE, David. Power and Protectionism: Strategies of the Newly Industrialized Countries. New York, Columbia University Press, 1983.

YOUNG, Oran R. International Regimes: Toward a New Theory of Institutions. World Politics, XXXIX(1):104-22, October, 1986.

\_\_\_\_\_. Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society. International Organization, 45(3):281-308, Summer, 1991.