



1290000636



TCC/UNICAMP C823o

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

MONOGRAFIA

**A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO COMÉRCIO E SEU IMPACTO
SOBRE OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO**

ALUNO: ANDRÉ SOLIANI COSTA
ORIENTADOR: PROF. MÁRIO FERREIRA PRESSER ✓
BANCA: PROF. DR. OCTAVIANO CANUTO

JULHO/1997 ✓

**TCC/UNICAMP
C823o
IE/636**

CEBIOC/IE

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	02
CAPÍTULO I	
1 A Origem do GATT	
1.1 Antecedentes Históricos.....	06
1.2 O Papel dos Estados Unidos.....	09
1.3 O GATT como Parte d..o Novo Sistema Internacional.....	11
2 O GATT 1947	
2.1 Fundamentos Teóricos.....	12
2.2 Os princípios Fundamentais do GATT.....	13
2.3 GATT: Sucesso ou Fracasso.....	16
3 A História do GATT	
3.1 Uma Tentativa de Periodização.....	21
3.2 Os Anos Dourados: 1947-1958.....	22
3.3 O Início das Grandes Controvérsias: 1958-1967.....	26
3.4 O novo Protecionismo.....	31
4 Conclusão.....	35
CAPÍTULO II	
1 Os Novos Marcos da Economia Mundial	
1.1 Introdução.....	38
1.2 Globalização.....	38
1.3 Liberalização.....	40
1.4 Mudança de Posição.....	41
2 A Organização Mundial do Comércio (OMC)	
2.1 Introdução à OMC.....	44
2.2 Funções e Estrutura Institucional da OMC.....	47
3 A OMC e suas Implicações sobre os Países em Desenvolvimento	
3.1 Considerações Gerais.....	50
3.2 ESC (Entendimento sobre Solução de Controvérsias).....	54
3.3 Salvaguardas.....	58
3.4 Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias.....	61
3.5 Acordo sobre Medidas Antidumping.....	68
3.6 Acordos sobre Medidas Sanitárias e Fitosanitárias, Barreiras Técnicas ao Comércio, Valoração Aduaneira Inspeção Pré-Embarque, Regras de Origem, Procedimentos para Licenciamento de Importações.....	74
3.7 Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas com o Comércio.....	75
4 Conclusão.....	79
CONCLUSÃO.....	82
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	87

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

Na reconstrução da Europa e do Japão, durante o pós-guerra, o Banco Mundial era a grande instituição internacional. A partir da crise da dívida (década de 80), a mais importante instituição passou a ser o FMI. Com o processo de globalização, a instituição, que deverá ocupar o centro das questões econômicas relevantes, será a OMC (RÊGO, 1996).

Dito isto, é patente a importância do estudo dos resultados da Rodada Uruguai e suas implicações sobre os países em desenvolvimento. Apenas uma análise cuidadosa dos novos marcos do sistema internacional do comércio poderá elucidar os novos limites e possibilidades de desenvolvimento auto-sustentável dos países em desenvolvimento.

Este trabalho tenta verificar o impacto do GATT 1994¹ sobre a capacidade dos países em desenvolvimento de formular políticas comerciais e industriais. Seguindo a tese de vários autores (PRESSER 1996, DIAS 1996, TUSSIE e AGOSIN, 1993), defendemos que o GATT 1994 limita a capacidade de formulação de políticas nacionais discricionárias, principalmente quando comparado às permissivas regras do Acordo anterior - GATT 1947.

Escolhemos estudar este tema em específico, por compartilhamos da tese apresentada por Presser (1996) em recente artigo, baseada nos estudos da UNCTAD:

“Há evidências empíricas abundantes de intervenções estratégicas bem sucedidas promovidas pelos respectivos Estado nacionais para alcançar elevado crescimento e rápidas transformações estruturais.” (PRESSER, 1996: pg. 243)²

Em outras palavras, consideramos políticas nacionais discricionárias fundamentais para que os países em desenvolvimento atinjam taxas de crescimento

¹ O GATT 1994 é o nome dado ao Acordo que constitui a Ata Final da Rodada Uruguai, que inclui a criação da OMC.

² Ver TUSSIE e AGOSIN, 1993 e UNCTAD, 1996 para posição similar.

razoáveis; por outro lado, enxergamos no GATT 1994 regras que restringem estas mesmas políticas.

Para consecução do nosso objetivo dividiremos o trabalho em duas partes. A primeira, será uma breve resenha histórica do GATT 1947, mostrando ao longo de sua criação e evolução as condições propiciadas aos países em desenvolvimento que possibilitaram uma grande liberdade na formulação de políticas nacionais desenvolvimentistas.

A segunda parte dissecará os novos Acordos que fazem parte do GATT 1994,³ mostrando seus efeitos sobre os países em desenvolvimento. Tentando pensar se as amarras colocadas em parte da soberania nacional justificam ganhos maiores.

Por fim, tentaremos analisar as possibilidades de intervenção estatal a luz do novo Acordo.

Adiantamos que as nossas observações estão longe de serem conclusivas, já que grande parte das consequências concretas do novo Acordo dependerão das diferentes interpretações dos Artigos pela OMC. E neste caso, como veremos adiante, as resoluções dependem de votação com maioria de 3/4, o que, de acordo com Presser, (1996) retira as decisões do campo legal para o campo político.

³ Será dado ênfase àqueles que consideramos causar maior dano a liberdade de políticas discricionárias.

CAPÍTULO I

1 A ORIGEM DO GATT

1.1 Antecedentes Históricos

As causas da grande depressão, que assolou o mundo na década de 30, podem ser atribuídas a vários fatores e não existe um consenso entre os economistas sobre a verdadeira explicação da crise (KENWOOD e LOUGHEED, 1992: cap. 15). Para essa monografia é interessante apontar uma das explicações em especial, qual seja: a disseminação de políticas nacionais protecionistas, visando interesses nacionais imediatos e de curto prazo, que desestruturou a organização dos mercados internacionais. Alguns liberais chegam a apontar esse processo como deflagrador da Segunda Guerra Mundial. Tussie(1987) faz um resumo desta visão:

“Economists have cast the blame for this dissociation between theory and practice on the short-sighted political interests of governments. Such shortsightedness was seen at its worst, ..., during the 1930s when the scramble for markets led ultimately to war.” (TUSSIE, 1987: pg. 01)

A adoção desses tipos de medidas “reduziu consideravelmente o comércio internacional;...O que implica que estas últimas [referindo-se às economias nacionais] estavam relativamente isoladas, i.e., os mercados internos não estavam integrados aos mercados internacionais.” (MELLER, 1989: pg. 37). Para se ter uma idéia da magnitude desse isolamento e da redução do comércio, são apresentados abaixo dados relativos ao volume de transações internacionais referentes aos anos de 1932, 1935 e 1938 como porcentagens do ano de 1928:

Tabela I:

Volume do Comércio Internacional
como % dos Níveis de 1928

ano	% comércio
1928	100
1932	39,7
1935	35,2
1938	40,9

Fonte: ROGOWSKI, 1989

No ápice da redução do comércio internacional, o volume transacionado foi um pouco superior a 1/3 daquele apresentado em 1928. O desaquecimento e diminuição do ritmo de crescimento das economias neste período certamente influenciou nos fluxos comerciais externos. Por outro lado, foi exatamente no aumento do protecionismo que se encontra grande parte da explicação para esse fenômeno.

A origem do protecionismo remonta à Primeira Guerra Mundial.¹ Pode ser analisado como consequência da disrupção do padrão-ouro sobre a hegemonia da Inglaterra, e seus efeitos desestabilizadores sobre as variáveis monetárias e cambiais, e a tentativa dos países envolvidos de minimizar esses efeitos sobre suas economias nacionais; do surgimento de certas indústrias em países da América Latina, Japão, Índia e Austrália, devido ao desaparecimento da oferta de manufaturas dos países centrais e a tentativa de proteger essas indústrias nascentes via políticas comerciais protecionistas; da adoção de medidas protecionistas em relação à agricultura, visando criar uma produção interna auto-suficiente em alguns países europeus, inicialmente na Itália, justificadas por questões de segurança nacional; da necessidade de equilibrar crescentes déficits em balanço de pagamento; da disseminação da idéia de que os governos deveriam ter uma maior participação na economia, influenciando de maneira mais ativa os seus possíveis caminhos², legitimando a adoção de políticas restritivas às importações visando os objetivos nacionais, em detrimento da economia mundial.

¹ Esta idéia está presente em várias obras, inclusive nas seguintes: ROGOWSKI, 1989: Cap 02 e 03. KEENWOOD & LOUGHEED, 1992: Pgs 175-178.

² Este tipo de leitura sobre o papel do governo foi estimulado e teoricamente fundamentado pela publicação da Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, de autoria de Keynes, publicada em 1936.

A adoção de medidas protecionistas, tarifárias ou não tarifárias, foi intensificada na década de 30, quando da recessão mundial. Os problemas relacionados com a estabilização monetária e equilíbrio da balanço de pagamentos foram aprofundados. O problema do desemprego foi generalizado e os governos enxergavam nas exportações a possibilidade de recuperação do emprego. Adotavam medidas para estimular exportações, ao mesmo tempo em que tentavam diminuir as importações. Esses tipos de políticas foram batizadas de *beggar-thy-neighbor policies*.

O mundo assistiu a uma proliferação do protecionismo que pode ser vislumbrada nas próprias atitudes das duas maiores potências da época: Estados Unidos e Inglaterra. Ou seja, até a Inglaterra, berço do liberalismo mundial do séc. XIX, adotou políticas protecionistas, como, o *Safe-guarding of Industries Act* e o *Dyestuffs Importation Act*, ambos de 1922. Os Estados Unidos, centro mais dinâmico do capitalismo mundial em todos aspectos, também adotou medidas desse cunho, como o *Smoot-Hawley Act* de 1930, o que certamente dificultou ainda mais a manutenção de políticas comerciais menos restritivas por outros países, já que o maior centro importador reduziu substancialmente a sua demanda e, portanto, a oferta de divisas, já tão escassas, para importação dos parceiros comerciais.

O GATT surgiu logo ao término da Segunda Grande Guerra, como uma tentativa de criar normas de conduta internacionais relativas ao comércio, no intuito de afastar o fantasma do protecionismo; i.e., o GATT era um conjunto de regras que procurava aplicar a teoria liberal à determinadas políticas comerciais praticadas pelos governos³. Dessa maneira, tentava-se evitar o caos em que o mercado internacional e a economia mundial mergulharam na década de 30, assim como as próprias guerras. Tussie (1987) resume muito bem o objetivo do GATT:

"GATT's guiding principles reflected the prevailing liberal consensus on free trade as generator of world prosperity and as conducive to world peace." (TUSSIE, 1987: pg. 01)

³ Não podemos afirmar que o GATT 1947 pretendeu aplicar a teoria liberal às políticas nacionais, já que seu escopo era bastante reduzido, limitando-se à medidas de fronteira

ou nas palavras de Cordell Hull, secretário de Estado americano durante o governo de Roosevelt:

“unhampered trade devotailed with peace; high tariffs, trade barriers, and unfair economic competition, with war...if we could get freer flow of trade...so that one country would not be deadly jealous of another and the living standards of all countries might rise, thereby eliminating the economic dissatisfaction that breeds war, we might have a reasonable chance of lasting peace.” (in TUSSIE, 1987: pg. 03)

1.2 O Papel dos Estados Unidos

O papel dos Estados Unidos na formulação do GATT foi notável e, não poderia ser diferente, dada a importância desse país na resolução das questões mundiais. Low (1993) aponta tanto o papel dos Estados Unidos na formulação inicial do GATT, como sua influência na sua evolução. Nesse ponto do trabalho, mostraremos a influência desse país na gênese do sistema.

Baldwin (1988) ao apontar a hegemonia econômica dos Estados Unidos na época, sobretudo como exportador, apresentando superávits comerciais nos principais setores (mecânica, automóveis, química, têxtil, produtos genéricos) e sendo deficitário somente em metais, afirma que uma tentativa de liberalização do comércio mundial, dada a superioridade do balanço de pagamento americano (o superávit comercial somava com um superávit na conta de capitais) e da respectiva indústria, teria que partir dessa nação. Outro fator apontado por Baldwin (1988), que estimulava os Estados Unidos a liderar este processo, era a Guerra Fria e as questões geopolíticas, que esse país enfrentava na tentativa de barrar o comunismo, via ajuda econômica, suporte militar e **liberalização do comércio**.

Na verdade, a iniciativa de liberalizar o comércio mundial foi tomada pelos Estados Unidos antes mesmo do término da Guerra. A mudança de uma política restritiva às importações, cristalizada na aprovação de leis como o *Smoot-Hawley Act*

de 1930, para uma política mais ‘liberal’ coincidiu com a subida dos democratas ao poder. Nas palavras do próprio Baldwin (1988):

“Well before the end of World War II, the foreign policy leaders of the Democratic Party had concluded that the lack of an open world economy during the 1930s was a major contributory cause of the war and that the United States must, therefore, take the lead after the end of hostilities in establishing an open international trading system...” (BALDWIN, 1988: pg. 34)

Esta mudança de posição pode ser explicada pela posição dos democratas, que viam nas tarifas altas a possibilidade de lucros monopolísticos para os ricos e nas tarifas baixas, preços baixos para os consumidores. Esta visão é encontrada até hoje, como o trecho abaixo⁴ retirado de um texto de Baldwin (1988) pode comprovar:

“Much of the literature on the political economy of trade policy focuses on the asymmetry between producers and consumers that makes consumers a far weaker domestic political lobby, even though the trade liberalizing outcome preferred by consumers is generally welfare-superior for the country as a whole.” (BALDWIN, 1988: pg. 54)

A ação que iniciou esse novo rumo da política comercial americana foi corporificada no *1934 Reciprocal Trade Act*. Foram concedidas reduções tarifárias pelo presidente⁵ americano de até 50%, mediante concessões recíprocas da outra parte envolvida, que eram depois estendidas às outras nações via o princípio da Nação Mais

⁴ O discurso se refere a maiores ganhos para a nação quando privilegia os consumidores em detrimento de grupo de produtores (os ricos), ou seja, quando tarifas reduzidas são privilegiadas ao invés de medidas protecionistas.

⁵ Até 1934, as decisões relativas ao comércio internacional eram de responsabilidade do Congresso americano. A partir daí o presidente começou a ser a figura responsável pela política comercial. Pensou-se desta maneira minimizar a ação de grupos de interesse sobre a política comercial americana, já que o Congresso era mais sensível a *lobbies* políticos.

Favorecida (NMF). Esse princípio estendia os benefícios tarifários alcançados pelos Estados Unidos e a outra parte às demais nações, tentando dessa maneira criar as bases para um comércio multilateral sem discriminações.

Com essa conduta, os Estados Unidos inauguraram as negociações com bases contratuais, recíprocas e não discriminatórias (NMF) que foram incorporadas pela Carta de Havana de 1947, que deu origem ao GATT.

Vale ressaltar que o princípio da reciprocidade, i.e., as reduções tarifárias seriam concedidas mediante reduções tarifárias negociadas com a outra nação envolvida, não era apoiado pelos democratas liberais mais radicais. Ele foi incluído para agradar a opinião pública contrária à liberalização unilateral. Os republicanos, embora afastados da presidência, tiveram forte influência na formulação dos princípios que deveriam nortear as negociações americanas e, portanto, daquelas que seriam feitas dentro do GATT a partir de 1947. Conseguiram enfatizar determinados aspectos desenvolvimentistas do protecionismo e garantiram proteção para alguns setores, como para os produtores de metais, agricultura, brinquedos, etc. Conseguiram também incluir algumas cláusulas de escape dentro dos contratos, caso a redução tarifária ameaçasse alguma indústria nacional.

Sendo assim, como veremos a seguir, a forma como foram feitas as negociações americanas, através do *Trading Act* de 1934, fundaram as bases dos princípios que nortearam as negociações sobre a égide do GATT.

1.3 O GATT como Parte do Novo Sistema Internacional

O GATT precisa ser compreendido como parte integrante do sistema de Bretton Woods, que visou substituir o falido padrão-ouro e a decadente Inglaterra pela ascendente economia americana e um novo sistema de cooperação internacional. Antes do término da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos já demonstravam preocupação com a retomada do comércio internacional, a reconstrução e o crescimento das economias no pós-guerra. Olhavam para o caos econômico da década de 30 como fruto da falta de coordenação das políticas nacionais e do uso de medidas protecionistas, visando apenas ganhos políticos imediatos. Para evitar esse mesmo cenário, buscaram a criação de órgãos internacionais, com o objetivo de gerenciar a relação de países em

diferentes áreas econômicas: o FMI nasceu para proporcionar empréstimos de curto prazo a países com problemas de *déficit* em balanço de pagamentos. O Banco Mundial, para proporcionar empréstimos de longo prazo para países com escassez de capital. A ITO (*International Trade Organization*), o único dos três órgãos que nunca se concretizou, deveria promover o comércio multilateral através de sua liberalização.

O GATT foi um acordo assinado em 1947 como parte das negociações da *Havana Charter*, que incluía a criação da ITO. Este órgão nunca foi concretizado e o GATT passou a ser o fórum internacional para negociações sobre reduções tarifárias, visando uma ampliação do comércio internacional.

2 O GATT 1947

2.1 Fundamentos Teóricos

Muitos economistas e *policy makers* vêm na prática da teoria liberal a possibilidade de otimizar os resultados econômicos consolidados em vários indicadores tradicionais, como crescimento do PIB, crescimento da renda per capita, níveis de produtividade, etc. Isto é, consideram a “mão invisível” do mercado, originalmente proposta por Adam Smith, uma grande organizadora da economia, sendo eficaz, ou pelo menos mais eficaz, do que as intervenções governamentais na alocação dos recursos escassos existentes na economia.

O objetivo desta pesquisa não é discutir a propriedade ou os fundamentos teóricos desta visão, mas apenas apresentá-la, no intuito de afirmar que ela permeia as teorias sobre o comércio internacional. A Teoria das Vantagens Comparativas⁶, inicialmente proposta por Ricardo e reformulada posteriormente no modelo *Heckscher-Ohlin-Samuelson*, é um claro exemplo desta influência. Em linhas bastante gerais, esta vertente afirma que maiores ganhos serão obtidos, caso cada país se especialize na produção de bens para os quais possui melhores capacitações, importando o resto de suas necessidades. O mercado, via o indicador preço, encarrega-se de dividir o trabalho internacional de forma eficiente, se não houver influências extra-mercado, como políticas comerciais protecionistas, políticas industriais, etc. Dessa maneira, os recursos

⁶ Para maiores informações sobre a “Teoria das Vantagens Comparativas”, ver WILLIAMSON, 1989: pgs 20-28.

disponíveis em cada economia seriam utilizados da maneira mais eficiente possível, evitando desperdícios desnecessários. Assim sendo, conseguiria-se uma otimização do *welfare* nacional e mundial via especialização.

Sobre esses fundamentos foram traçadas as regras do GATT 1947. De acordo com Tussie (1987), referindo-se a teoria liberal que fundamentou o GATT (*General Agreement of Tariffs and Trade*):

“It aimed to demonstrate how trade especialization could improve world and national welfare.” (TUSSIE, 1987: pg. 137)

Embora a teoria liberal, contra o intervencionismo estatal, tenha fundamentado o GATT 1947, nenhuma parte do Acordo estabeleceu limites à ação estatal. O Acordo pretendeu ampliar o comércio mundial utilizando-se de ‘medidas de fronteira’.⁷

Essa forma de intergração dos mercados mundiais é conhecida como ‘*shallow integration*’⁸. A integração rasa deixa intacta a soberania dos Estados em relação as suas legislações (regras de patentes, incentivos ao investimento, propriedade intelectual, etc)(Ricupero, 1996).

2.2 Os Princípios Fundamentais do GATT

O GATT 1947 nunca foi um órgão internacional, ao contrário do Banco Mundial e FMI. Era um contrato entre países membros visando um objetivo comum, resumido nos preâmbulos do seu texto:

“that their relation in the field of trade and economic endeavour should be conducted with a view to raising standards of living, ensuring full employment and a large steadily growing volume of real income and effective demand, developing the full use of the resources of the

⁷ ‘Medidas de fronteira’ são relacionadas com tarifas de aduana e cotas de importação.

⁸ O ‘*shallow integration*’ se contrapõe ao ‘*deep integration*’, que é a forma de integração dos mercados pós-Rodada Uruguai.

world and expanding the production and exchange of goods... ”

Para atingi-los as partes contratantes seguiam determinadas regras e princípios. De acordo com Tussie (1987), o princípio chave do GATT veio do *Trade Reciprocal Act* de 1934 - a cláusula da NMF , que obrigava os membros a concederem igualdade de tratamento para todos integrantes:

“any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating or destined for the territories of all other contracting parties.” (Artigo I)

O princípio da reciprocidade também se originou do *Trade Act* de 1934. De acordo com esse, os benefícios deveriam ser concedidos somente através de uma contrapartida satisfatória da outra partida envolvida.

Os benefícios que mencionamos acima estavam relacionados com a redução de tarifas de importação por parte dos membros, no intuito de facilitar o acesso aos mercados nacionais de produtos manufaturados no exterior. Essa era exatamente outra questão central dentro do GATT - o processo de liberalização dava-se via as negociações de concessões tarifárias.

Outra regra central do GATT era que as medidas protecionistas deveriam ser todas transformadas em tarifas, ou seja, o GATT tentou evitar as MNT (Medidas Não Tarifárias, como cotas, subsídios, etc). Por trás desta regra, está a crença de que barreiras tarifárias, além de serem mais facilmente negociáveis, poderiam ser mais facilmente monitoradas e controladas. A importância de poder monitorá-las colaborou para que outra regra do GATT fosse cumprida: as tarifas reduzidas não deveriam ser novamente elevadas, a não ser de acordo com as exceções estabelecidas no próprio GATT.

As tarifas, por sua vez, deveriam ser todas cobradas na alfândega, i.e., deveria ser concedido tratamento nacional ao produto estrangeiro uma vez que ele tivesse atravessado a fronteira.

As exceções para o aumento da proteção, inicialmente permitidas, se limitaram a casos bastante específicos: por razões de segurança nacional (Artigo XXI); para proteger a saúde pública, a moral pública, reservas de ouro e prata e recursos naturais escassos (Artigo XX); em caso de escassez de reservas estrangeiras (Artigo XII); para a proteção de indústrias nascentes (Artigo XVIII, que pode ser apenas usado pelos países em desenvolvimento, e até 1955 foi utilizado pelos países em reconstrução no pós-guerra); e no caso de rápido crescimento das importações que ameace a indústria local (Artigo XIX).

As negociações dentro do GATT, no seu padrão original, eram feitas de forma bilateral utilizando o princípio do *principal supplier*, i.e., o principal ofertante de um produto solicitava a um país, demandante do seu produto, uma redução tarifária. Após o termino das negociações, respeitando o critério da reciprocidade, as concessões tarifárias eram estendidas aos demais membros através do NMF.

Quanto aos membros, estes não eram obrigados a seguir a todas decisões acordadas nas negociações, pois podiam subscrever algumas e negligenciar outras. Nenhum membro possuía o poder de veto e as decisões eram aprovadas por maioria de 2/3; a não ser as referentes aos Artigos XIX (Salvaguardas de importação), XXX (emendas) e I (NMF), quando era necessário unanimidade. Em casos especiais os países podiam requerer permissões (*waivers*), que precisavam de maioria de 2/3 para serem aprovadas.

O GATT, embora constituído sobre a égide da política liberal, nunca estabeleceu como meta o comércio livre. Sabendo das limitações práticas de alcançar tal façanha se contentou com um comércio mais livre.⁹

As regras do GATT 1947 eram de caráter bastante substantivo, deixando, portanto grande margem de manobra para os governos nacionais e interpretações diversas. Apresentou, na verdade, poucos empecilhos a formulação de políticas comerciais e industriais, proibindo apenas a elevação de tarifas já existentes. Mesmo assim abria válvulas de escapes (exceções), quando era permitido a elevação.

⁹ Em inglês o termo *freer trade* é usado para caracterizar esta posição do GATT - *instead of free trade it searches freer trade*.

No item 3 veremos como eram interpretados os princípios do GATT 1947 ao longo de sua história, mostrando que suas transformações colaboraram ainda mais para o aumento de liberdade dos signatários em relação às suas políticas nacionais.

2.3 GATT: Sucesso ou Fracasso

O GATT obteve sucesso na sua empreitada? Essa deve ser a primeira pergunta a ser respondida em qualquer trabalho sobre o GATT. A resposta, como na maior parte dos assuntos que envolvem o estudo da economia, não pode ser um simples sim ou não. O GATT 1947 foi um misto de sucesso e fracasso.

O sucesso do GATT pode ser medido em termos quantitativos, quando olhamos para as taxas de crescimento do volume de transações internacionais, que de acordo com Tussie (1987) cresceu seis vezes de 1950 à 1980. A Tabela II mostra o crescimento das exportações mundiais e da produção mundial tomando como base o ano de 1963. É interessante notar como as taxas de crescimento do comércio eram superiores à da própria produção mundial (Atualmente é possível observar o mesmo comportamento dessas variáveis). Dados como esses é que colaboraram para as teses do tipo:

“Trade was the dynamic element in the post-war economic recovery of the European countries, it was regarded as the reliable engine of economic growth and ‘had acquired an almost sacrosant quality!’” (SHONFIELD, 1976: pg. 49)

Vale ressaltar que esta qualidade do comércio, como combustível do crescimento, continua presente na sua roupagem “sacrossanta”. De acordo com Kenwood e Loughheed (1992), “há uma crescente ênfase no papel dos mecanismos de troca como responsáveis pelo desenvolvimento, principalmente a partir de 1960...” (KEENWOOD e LOUGHEED, 1982: pg. 256)

Tabela II

Evolução das exportações e produção mundial

1963=100

	1963	1973	1983
exportações mundiais	100	280	429
produção mundial	100	197	259

Fonte: GATT, *International Trade*, 1984, apêndice.

Outra forma de medir o sucesso do GATT é demonstrando a sensível queda dos níveis das barreiras tarifárias. Porém, esse método, ao não levar em conta o grande crescimento das barreiras não tarifárias, principalmente a partir de 1970, gera distorções.

Não se pode creditar o incremento do comércio internacional apenas aos esforços do GATT; uma grande revolução tecnológica nos meios de transporte e de comunicação colaborou bastante para este processo, como foi o caso do transporte de mercadorias em *containers*.

Os fracassos atribuídos ao GATT não podem ser medidos quantitativamente. Referem-se a determinadas características do GATT que não permitiram uma maior e mais equitativa liberalização do comércio.

A primeira crítica que será apresentada parte de Low (1993) e se refere ao que denomina de característica mercantilística (*mercantilistic feature*) do GATT. Isto é, ao inserir o princípio da reciprocidade, onde concessões tarifárias só eram feitas a partir de outras concessões pelo outro país, acabou-se introduzindo um falso paradigma de que liberalizar o comércio nacional só era saudável caso o resto do mundo também liberalizasse. Dessa maneira, criou-se impecilhos para a própria liberalização. Na verdade, esta visão mercantilista do comércio mundial, referendada pelo princípio da reciprocidade, colaborou para o surgimento de uma série de medidas discriminatórias no comércio internacional.

Low também aponta, na mesma obra, outra falha do GATT:

“GATT has no effective enforcement mechanisms beyond moral suasion and the possibility of allowing retaliation.” (LOW, 1993: pg. 156)

Ou seja, não foi dado ao GATT instrumentos para que suas regras fossem obedecidas. Além disto, existia o que este autor denomina de *conspiracy of noncompliance*- uma atitude passiva dos membros frente às ações de países que vão de encontro aos mandamentos do GATT. A atitude passiva se disseminou na medida que cada país, ao utilizar cada vez mais medidas protecionistas anti-liberais, fazia “vista grossa” para as atitudes de seus parceiros, esperando deles o mesmo comportamento.

Tanto a falta de força do GATT como a *conspiracy of noncompliance*, colaboraram para o incrível aumento de barreiras não tarifárias e ao surgimento do neo-protecionismo, sobretudo a partir da década de 70.

Os países em desenvolvimento apontam pelo menos duas outras falhas graves do GATT. A primeira era a não inclusão de *commodities* agrícolas no âmbito do GATT, assim como as matérias-primas. O acordo assinado em 1947 limitou-se a legislar sobre produtos manufaturados. Os países em desenvolvimento atribuíram a essa exclusão parte dos seus problemas, principalmente a sua pequena participação no comércio internacional, sendo essa exatamente a segunda crítica dos Países em desenvolvimento.

Os países em desenvolvimento argumentam que, embora o comércio mundial tenha sextuplicado em volume entre 1950 e 1980, a sua participação relativa decresceu. De acordo com Tussie (1987), enquanto em 1950 os países em desenvolvimento eram responsáveis por 35% do comércio mundial, em 1970 participaram com apenas 20%; por outro lado, nesse mesmo período, a participação dos países desenvolvidos saltou de 65% para 80 %. A Tabela III mostra a participação das exportações mundiais das principais regiões do mundo para os anos de 1963, 1973, 1979 e 1987. O leitor pode estranhar a afirmação de que a participação dos países em desenvolvimento decresceu ao notar o aumento no ano de 1979; porém, foi exatamente neste ano que ocorreu o segundo choque do petróleo, sendo que os países da OPEP foram responsáveis por mais da metade daquele desempenho.

Tabela III

Exportações Mundiais por Regiões

Região Exportadora	% do total			
	1963	1973	1979	1987
Região Industrializada*	64,30	68,20	63,40	68,20
Australasia, África do Sul	2,80	2,70	2,10	1,70
Países em Desenvolvimento**	20,70	19,20	25,30	19,70
Economias Planejadas	12,10	9,90	9,30	10,40
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Notas: Discrepância devido aproximação

*Inclui Europa Ocidental, Estados Unidos, Canadá e Japão

**A participação dos países exportadores de petróleo: 5,9%; 7,3%; e 12,8% respectivamente em 1963, 1973 e 1979

Fonte: GATT, *International Trade*, 1987-88, Vol. 2, Tabela AA10

A acusação dos países em desenvolvimento é de que o GATT era um “clube de ricos” e que seus interesses não eram respeitados pela instituição. Os setores onde eram mais competitivos, eram os que mais sofriam com as barreiras ao comércio, muitas vezes não fazendo sequer parte das negociações. Acusam o sistema de ter exigido deles o mesmo desempenho dos países avançados, estabelecendo regras iguais para todos. Nas palavras de um representante indiano no GATT:

“Igualdade de tratamento só é possível entre iguais. Um fraco não pode carregar o mesmo peso de um gigante.”

Logo, exigiam um tratamento diferenciado, tratamento que lhes foi concedido, ao menos no papel, a partir de 1958, porém com poucos efeitos palpáveis.

Tussie (1987) argumenta com muita propriedade que não se pode acusar o GATT pelo desempenho medíocre dos países em desenvolvimento e creditá-lo pelo sucesso dos países desenvolvidos. Na sua opinião, as próprias características do comércio internacional foram responsáveis por essas discrepância, sendo o GATT apenas um reflexo dessas estruturas. Os setores onde ocorreu maior liberalização foram os oligopolizados e intensivos em tecnologia, onde a concorrência se deu em outros níveis, como diferenciação do produto, qualidade, serviços de assistência etc, e não apenas via preço. Por isso, a liberalização desses segmentos foi mais fácil. Esses eram os

setores onde os países desenvolvidos competiam e tinham maior interesse. Os setores em que os países em desenvolvimento concorriam eram mais intensivos em mão de obra e menos concentrados, de forma que a concorrência via preços foi mais intensa, o que dificultou as reduções tarifárias. Logo, liberalizar os setores de interesse dos países em desenvolvimento era mais difícil pela própria natureza dos produtos. Esse processo verifica-se ainda hoje.

Outro argumento usado para explicar o maior o sucesso dos países desenvolvidos no comércio internacional foi o crescimento do comércio intra-industrial em detrimento do comércio inter-industrial, principalmente a partir dos anos 70.¹⁰ Uma explicação simples e inicial para este fenômeno é proposta por Rogowski, ao afirmar que o crescimento da renda desloca o consumo de bens primários para bens mais sofisticados, como os duráveis. Ocorre, então, uma convergência no padrão de consumo dos diferentes países capitalistas, intensificando o comércio intra-industrial.

Há dois outros argumentos distintos para explicar a pequena participação dos países em desenvolvimento no comércio internacional. Ambos reconhecem que o GATT nunca tratou de forma ampla os assuntos de interesse dos países em desenvolvimento e tentam buscar explicações do porque; ou seja, tentam entender porque vários mercados onde os países em desenvolvimento possuíam vantagens competitivas continuaram fechados. Quais sejam:

1. Os países em desenvolvimento não participaram porque não estavam dispostos a entrar neste jogo conforme as regras e portanto mantinham suas economias com alto grau de proteção. Dessa forma não podiam esperar que o resto do mundo abrisse as portas para os seus produtos.
2. Os países em desenvolvimento, por não apresentarem amplos mercados consumidores, não possuíam *bargaining chip* para oferecerem em troca do melhor tratamento para seus produtos.

¹⁰ Vale notar que o padrão dos fluxos de comércio internacional foi exatamente o oposto daquele previsto pela Teoria das Vantagens Comparativas. Teoria que serviu de fundamento para o GATT.

3 A História do GATT

3.1 Uma Tentativa de Periodização

Para entender os contornos do GATT ao longo de sua história é preciso enfatizar a influência dos eventos políticos e das relações de poder dentro do GATT. Esta característica é apontada por diversos autores, entre eles Low (1993) e Baldwin (1988). Abaixo transcrevemos um trecho de Baldwin, referindo-se ao GATT:

“...whose primary purpose is to promote or protect certain political goal of nation-states.” (in LOW, 1993: pg. 21)

Isto significa que os princípios do GATT e as forma como eram interpretados durante as diferentes negociações, não obedeceram simplesmente a critérios econômicos baseados numa leitura pura da teoria, que deu origem ao sistema. Os jogos políticos, as relações de força, as estratégias nacionais tiveram grande importância para compreender como o GATT funcionou ao longo de sua existência. Basta olhar para o papel dos Estados Unidos e, posteriormente, do seus coadjuvantes, Comunidade Européia e Japão, que é possível vislumbrar essa característica do sistema.

A própria característica do comércio internacional, também, contribuiu para moldar os contornos do GATT. Durante as mais de quatro décadas de existência desse fórum, a quantidade e qualidade do comércio mundial se modificou e, portanto, reformas e diferentes interpretações das regras do GATT ocorreram neste período.

O objetivo desse item é propor uma periodização da história do GATT, que será dividida em três partes: a primeira se estende de 1947, ano de sua criação, à 1958, ano do Relatório Haberler; a segunda vai de 1958 à 1967, ano em que foi renovada a LTA (*Long Term Arrangements Regarding International Trade in Cotton Textiles*); a última fase cobrirá os anos de 1968 à 1986, quando foi dado início à Rodada Uruguai. Os anos limítrofes escolhidos apresentam, como é o caso de qualquer periodização, problemas. Eles tentam capturar rupturas nos padrões de negociações do GATT, porém é preciso enfatizar que determinadas características de um período são encontradas no período

subsequente. Embora haja uma ruptura, por estarmos falando de história e particularmente história econômica, não é possível esperar situações estanques.

Como movimento geral notaremos uma crescente institucionalização de privilégios para os países em desenvolvimento no arcabouço institucional do Acordo. Nas palavras de Ricupero (1996):

“Durante boa fase do pós-guerra, o sistema Bretton Woods, incluído o GATT, lhes pareceu uma construção que deveria ser radicalmente reformado em negociações multilaterais, a fim de restabelecer a igualdade no processo decisório e privilegiar a causa do desenvolvimento. Em contraposição às instituições de Bretton Woods, esse esforço chegou a produzir alguns resultados concretos (o Sistema geral de Preferências) e institucionais (a UNCTAD, a UNIDO) ou sobretudo de natureza conceitual (o princípio do tratamento especial e diferenciado a países em desenvolvimento...).” (RICUPERO, 1996: pg. 301)

Concomitante ao aumento de regalias dos países em desenvolvimento, traduzidos em maior liberdade de ação dentro do sistema internacional do comércio, notaremos o surgimento de novas formas de defesa comercial, utilizadas sobretudo pelo países desenvolvidos, na tentativa de anular ou prejudicar os benefícios concedidos.

3.2 Os Anos Dourados: 1947 à 1958

Esse período foi aquele onde encontramos os menores atritos dentro de GATT, i.e., foi a fase em que as engrenagens do sistema funcionaram de maneira mais azeitada. A maior controvérsia do período se relaciona com a demanda dos países em desenvolvimento para que fossem incluídas na Carta de Havana suas preocupações em relação ao desenvolvimento. Atacaram o texto original em vários pontos:

“They sought freedom to set up new preferential systems, impose import quotas, and apply other restrictive devices without prior approval. And they proposed that a semi-autonomous development committee be established within the trade organization for the purpose of facilitating these escapes.” (WILCOX: in TUSSIE, 1996: pg. 18)

Pouco foi efetivamente alcançado, a não ser a inclusão do Artigo XVIII, que se propôs a estabelecer algumas válvulas de escape para os países em desenvolvimento. Estabeleceu regras de proteção para *infant-industries* e recuperação de desequilíbrios em balança de pagamentos. Contudo, as novas medidas protecionista permitidas por esse Artigo não poderiam interferir no equilíbrio prévio do comércio, e os países que se sentissem prejudicados poderiam requerer compensações. Este Artigo referendou o padrão de desenvolvimento utilizado na época pelos países em desenvolvimento - substituição de importações.

Na sua origem o GATT tinha apenas 23 membros, dos quais apenas 9 eram países em desenvolvimento (o Brasil é um dos membros fundadores). O fórum era visto como um gueto dos países ricos, onde apenas os seus interesses eram observados. Os países em desenvolvimento achavam que ganhariam muito pouco tornando-se membros desta instituição, até porque o acordo se referia apenas a produtos manufaturados. Krueger (1990) aponta que não seria exagero dizer que todos os países em desenvolvimento, nessa fase, eram produtores primários. Bens agrícolas, matérias primas e câmeras para a estabilização dos preços internacionais de *commodities* não faziam parte deste sistema; logo, os países em desenvolvimento tinham poucas razões para se tornarem membros. Achavam que sofreriam pressões para liberalizar seus mercados sem nenhuma contrapartida. Talvez esta desvantagem numérica tenha contribuído para o descaso da Carta de Havana em relação ao desenvolvimento econômico.

Se, por um lado, a pouca participação dos países em desenvolvimento possa ter prejudicado seus interesses dentro do fórum, uma maior homogeneidade dos membros, em sua maioria países desenvolvidos, apresentando objetivos comuns, colaborou para que nesse período se obtivesse sucesso em diminuir as restrições quantitativas e as altas tarifas do pós guerra. De acordo com Kenwood e Loughheed (1992), foi nessa época que

as maiores reduções tarifárias foram conquistadas, com ênfase para a primeira negociação em Genebra em 1947. Esses autores afirmam que nesse período os Estados Unidos cortaram suas tarifas em 50% em relação aquelas pré-1934 *Trade Act*, sobretudo após 1945.

Outro fator determinante para o sucesso do GATT foi a plena hegemonia americana, uma hegemonia no campo político e econômico. O Estados Unidos estavam dispostos e podiam bancar um sistema de liberalização multilateral do comércio. Sua iniciativa em cortar tarifas serviu de exemplo para vários países, ao mesmo tempo que devido seus interesses geopolíticos não exigiram reciprocidade muito extensivas. É claro que podiam ser mais benévolos em relação as contrapartidas - apresentavam um imenso saldo comercial positivo.

O advento de blocos comerciais regionais, cuja importância nas características do comércio mundial hoje em dia são notórias, teve sua origem neste período. O primeiro passo foi dado com a criação do BENELUX (Belgica, Holanda e Luxemburgo) em 1944. Em 1950, foi criado a ECSC (*European Coal and Steel Community*), com a participação dos países da Benelux, Alemanha Ocidental, França e Itália. Em 1955, começaram as conversações para formar uma união aduaneira de ainda maiores proporções e implicações para o comércio mundial, que em 1957, com assinatura do Tratado de Roma, montou as estruturas da futura Comunidade Européia.

O GATT , no seu texto original, já previa a criação de blocos comerciais regionais como uma exceção ao princípio do *no-new-preferences*. Esses tipos de arranjos entre governos estavam presentes no artigo XV, desde de que esses arranjos não significassem novas tarifas para os países que não fizessem parte da região. Uma aproximação bastante comum do GATT para conceder um *waiver* era se a criação da nova região criaria novas oportunidades de comércio, ou serviria para desviar o comércio para novos parceiros. Porém, de acordo com Keenwood e Loughheed (1992), nunca se imaginou que fossem formadas regiões tão importantes como a CE, que pretende, além de diminuir restrições tarifárias e não tarifárias ao comércio, uma homogeneização das políticas econômicas dos diferentes Estados no intuito de promover um verdadeiro mercado comum.¹¹

¹¹ Este de tipo de aproximação (homogeneização das políticas nacionais) para uma maior integração dos mercados é característico da Rodada Uruguai, que estudaremos no próximo capítulo.

O Tratado de Roma também propunha uma política agrícola comum e extremamente protecionista. Essa mesma atitude protecionista em relação à agricultura aconteceu nos Estados Unidos.¹² O GATT acabou por corroborar essas linhas de ação ao conceder aos Estados Unidos um *waiver* permitindo um programa agrícola via quotas de importação. Ou seja, dificultou-se o acesso a esses mercados, que eram sobretudo de interesse dos países em desenvolvimento.

Ao cabo deste período, a participação dos países em desenvolvimento no comércio internacional havia decrescido. Enquanto em 1950 eles eram responsáveis por 38,4% das exportações mundiais, em 1960 haviam caído para 33,7. Enquanto diminuía suas exportações, sua participação no fórum aumentava, principalmente devido ao processo de descolonização, que tornava as ex-colônias de países membros em membros *de facto*.¹³

O aumento da participação numérica foi seguida da participação mais ativa nas discussões. Era o início das críticas dos países em desenvolvimento em relação ao GATT.

Raul Prebisch, secretário-executivo da Cepal, apontou forças estruturais no mercado que impediam que os países em desenvolvimento se desenvolvessem plenamente com a especialização na produção de *commodities* primárias. A crescente deterioração dos termos de trocas e seus efeitos sobre o balanço de pagamentos, que em última análise criava uma restrição à importação, eram as forças a que Prebisch se referia. Concluiu, então, que a única forma de um país em desenvolvimento romper o ciclo de estagnação seria a industrialização.

Essa discussão, que tinha como pano de fundo uma maior responsabilidade do GATT como promovedor do desenvolvimento, acabou por dar origem a um painel de economistas para estudar porque os países em desenvolvimento não conseguiam elevar suas exportações aos níveis condizentes com suas necessidades de importações. Este painel era composto por Roberto Campos, James Meade, Jan Tinbergen e o presidente Gottfried Haberler. Ao final de suas pesquisas apresentaram o Relatório Haberler, que inaugurou uma nova fase dentro do GATT, principalmente para os países em desenvolvimento.

¹² O *lobby* dos agricultores tem força política nos dois países. Este fenômeno é um exemplo da influência política no GATT. Vale ressaltar que nos Estados Unidos o partido Republicano foi o principal defensor desta política.

¹³ Membros *de facto* tinham direito a voto e participação nas reuniões, embora não fizessem parte de todas as regras do GATT.

“This report may be considered a turning point in the history of LDCs in the GATT.” (TUSSIE, 1987: pg. 26)

3.3 O Início das Grandes Controvérsias: 1958 à 1967

O relatório concluiu que grande parte da situação crítica em que se encontravam os países em desenvolvimento tinha origem nas políticas comerciais dos países desenvolvidos. A solução seria criar mecanismos para estimular as exportações dos países em desenvolvimento. Duas linhas de ação são propostas:

1. A criação de mecanismos para estimular o comércio de manufaturas e bens primários entre os países em desenvolvimento.
2. A criação de mecanismos para estimular as exportações dos países em desenvolvimento para os países desenvolvidos.

O relatório teve poucas implicações práticas, embora seu significado diplomático tenha sido grande. Um comitê especial, chamado de Committee III, foi formado para levantar as barreiras que impediam um acréscimo nas exportações dos países em desenvolvimento, e em 1961, na reunião ministerial do GATT, foi feita a “Declaração para Promoção das Exportações dos Países em Desenvolvimento”. Finalmente o GATT resolveu se preocupar com as questões do desenvolvimento.

Um ano após o Relatório Haberler um grupo de 15 países em desenvolvimento, insatisfeitos com o GATT, reuniram-se. Ao cabo da reunião apresentaram ao GATT a “The Note of the Expansion of International Trade” (A Nota para a Expansão do Comércio Internacional). Esta nota levantou três questões:

1. a capacidade dos países em desenvolvimento em negociar reduções tarifárias é baixa devido as formas como as negociações acontecem, assim como as poucas vantagens que podem ser oferecidas aos outros países;
2. as barreiras alfandegárias para produtos primários são basicamente barreiras não-tarifárias;

3. os países em desenvolvimento precisam manter baixas as suas tarifas de importação para bens de capital devido à sua dependência de tecnologia.

A conclusão final desta nota foi que os países desenvolvidos deveriam fazer concessões unilaterais para os países em desenvolvimento, algo que apareceu de maneira mais discreta no Relatório Haberler. Ou seja, pela primeira vez, pelo menos de forma coletiva, foram contestadas duas das principais regras do GATT: o princípio NMF e a reciprocidade. Garcia Oldine, representante chileno, resume que os países em desenvolvimento requisitaram ao GATT “concessões sem compensações”, i.e., sem reciprocidade. Como esperavam que estas concessões se limitassem aos próprios países em desenvolvimento e não fossem estendidas aos demais países, negaram o princípio NMF.

Em termos gerais isto significou que os países em desenvolvimento abandonaram uma atitude passiva e defensiva dentro do GATT, onde buscavam apenas proteger seus mercados nacionais e indústrias nascente de um aumento das importações, para adotarem uma atitude de proteção positiva, onde pleitiavam uma maior inserção de suas exportações no cenário internacional. Foi na busca de maior acesso a outros mercados que nasceu o ALALC (Associação Latino Americana de Livre Comércio) em 1961.

Outra crítica dos países em desenvolvimento se referia ao princípio do *principal supplier*. Os países em desenvolvimento não podiam requerer reduções tarifárias dentro do GATT porque, de acordo com esta regra, apenas o principal fornecedor de um produto poderia requisitar concessões. Como os países em desenvolvimento, em regra não eram os principais fornecedores, não tinham chances de pleitear reduções tarifárias para os produtos do seu interesse.

Em 1963, um novo grupo de países em desenvolvimento (21 ao total) se reuniu. Os seus resultados, ao contrário dos outros dois relatórios, não exigiu reformas no GATT, mas sim uma extensão de suas regras. Através do *Programme of Action* (Programa de Ação) os países em desenvolvimento pediam a seguinte atitude dos países desenvolvidos:

1. o compromisso de não adotarem novas tarifas ou MNTs em relação aos produtos exportados pelos países em desenvolvimento;

2. a eliminação das barreiras não tarifárias, que já eram ilegais de acordo com o GATT 1947;
3. exportações livre de tarifas para produtos tropicais;
4. um cronograma de redução e eliminação de tarifas para produtos semi-industrializados e industrializados;
5. a eliminação de tarifas internas para produtos fabricados nos países em desenvolvimento.

Em 1963, nasceu um importante órgão dentro da ONU para fortalecer a luta dos países em desenvolvimento dentro do GATT - a UNCTAD. Este órgão, composto apenas de países em desenvolvimento, serviu como fórum de discussão para os problemas de desenvolvimento nos países atrasados. Sua importância esteve em levantar argumentos e dados para sustentar os conflitos dentro do GATT e muitas vezes se mostrou eficaz, ao menos no campo das idéias. Nas palavras de Keenwood e Lougheed (1992):

“[UNCTAD]... by highlighting the inequities of the trade system and other aspects of international economic relations...influenced the richer nations into concessions.” (KEENWOOD e LOUGHEED, 1992: pg. 277)

Oito meses depois da conclusão da UNCTAD I, por exemplo, o GATT incluiu um novo capítulo na parte IV Artigo XXXI, que internalizou muitas das reclamações dos países em desenvolvimento:

“developed countries do not expect reciprocity for commitment in trade negotiations to remove tariff and other barrier to the less developed contracting parties.”

Esta nova forma de negociação foi testada na rodada seguinte a Rodada Kennedy (1964-1967)-sem grande sucesso para os países em desenvolvimento. Embora

a rodada tenha sido responsável por cortes de até 39% nas tarifas, as reduções não atingiram os setores de maior competitividade e interesse dos países em desenvolvimento, ou seja, pouco foi conseguido em relação à indústria têxtil, produtos agrícolas e metais. Apenas os NICs (*New Industrialized Countries*) (Brasil, Hong Kong, Singapura, Coreia do Sul e Taiwan) obtiveram algumas vantagens, devido ao seu processo de industrialização mais avançado. Na conclusão da Rodada, o representante peruano falou em nome dos países em desenvolvimento:

“Today when the Kennedy Round negotiations have come to an end, the developing countries participating in these negotiations wish to state that the most important problems of most of them in the field of trade taken up with the framework of these negotiations, still remain unresolved. These developing countries deeply regret that they are not in position to share, to the same extent, the satisfaction of the developed countries at the conclusion and achievements of the Kennedy Round.”

Mesmo depois das reformas, as características estruturais do comércio internacional não possibilitaram um crescimento das exportações dos países mais atrasados - os *commodities* agrícolas e produtos de indústrias tradicionais continuaram protegidos; o comércio intra-industrial continuou a crescer; e a elevação das rendas favorecia o consumo de bens duráveis e bens não duráveis de maior valor agregado. Enfim, os padrões do comércio internacional favoreciam a troca entre os países desenvolvidos.

A Rodada Kennedy, por sua vez, foi muito importante para uma nova dinâmica na liberalização do comércio multilateral ao introduzir uma nova forma de negociação. Durante a Rodada Dillon (1961) ficou claro o esgotamento do padrão de negociações produto a produto. Na Rodada seguinte (Kennedy) foram estabelecidas metas de redução tarifária para uma série de produtos, que seriam feitas de forma linear e ao longo do tempo, com resultados bastante satisfatórios.

Embora os resultados esperados não fossem satisfatórios para os países em desenvolvimento, eles continuaram sua luta diplomática dentro do GATT, usando sobretudo a UNCTAD como ponto de apoio. Com o final da UNCTAD II, que ocorreu em Nova Delhi em 1968,¹⁴ criou-se um consenso entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos de que era preciso reformular o Artigo I, referente ao NMF, e foi estabelecida a criação do GSP (*General System of Preferences*) que permitia arranjos especiais e exclusivos entre os países desenvolvidos e países em desenvolvimento. O sistema só foi efetivamente utilizado a partir de junho de 1971, quando o GATT concedeu um *waiver* permitindo que os países avançados se desviassem do NMF, quando negociando com os países em desenvolvimento.

É interessante notar que, se por um lado, os países em desenvolvimento buscavam reformar as regras do GATT, por outro, estavam preocupado em que os países desenvolvidos seguissem com mais rigor os próprio princípio estabelecidos. Isto pode ser observado no teor dos diferentes relatórios apresentados acima.

Essa conduta no GATT reflete em última instância a própria diversidade dos países em desenvolvimento. Se nos anos 50 eles eram todos produtores primários, a partir da década de 60 alguns países, como os NICs, conseguiram se industrializar enquanto outros mantinham suas economias mais atrasadas.

No mesmo período, as ex-colônias africanas da Europa conseguiram na *Youndee Convention* o status de “associate” com a Europa. De acordo com este novo status, as ex-colônias teriam preferências tarifárias para a exportação de seus produtos para Europa. Os outros países em desenvolvimento, temendo que fosse criado um sistema de preferências institucionalizado e discriminatório, condenaram a atitude e pediram a extensão e o aprofundamento da regras. Ou seja, os países em desenvolvimento perderam a homogeneidade e dispersaram seus esforços diplomáticos.

Em 1962, foi concedido um *waiver* para a criação do STA (*Short Term Arrangement Regarding International Trade in Cotton Textiles*) e o LTA (*Long Term Arrangement Regarding International Trade in Cotton Textiles*). Ambos criaram barreiras não tarifárias para o comércio têxtil, impondo cotas de importação por país de origem, país de destino e categoria do produto. Esses acordos deveriam, de acordo com

¹⁴ Embora o ano de 1968 esteja incluso no próximo período considero que os fatos acontecidos na UNCTAD II e suas consequências se enquadram melhor neste período.

o *Waiver*, serem desativados em 1967. Ao contrário do que se esperava, o Acordo foi renovado por mais três anos.

Naquele momento não ficou muito claro para os países em desenvolvimento que uma nova forma de protecionismo mais sutil e eficiente surgia para barrar suas exportações. O LTA e STA pareciam estar voltados para barrar as exportações da hiper-dinâmica economia japonesa, que começava a invadir os mercados internacionais, sobretudo o americano.

3.4 O Novo Protecionismo: 1967-1986

Nesse período, as mudanças na estrutura mundial do comércio e nas relações de poder foram marcantes e influenciaram a história do GATT. Embora a hegemonia política americana no mundo ocidental ainda não tivesse sido questionada, o mesmo não se pode dizer a respeito de sua hegemonia econômica (Shonfield, 1976)¹⁵. Os países europeus e o Japão finalmente haviam fechado o ciclo de industrialização iniciado no pós-guerra, em grande medida estimulado pelos Estados Unidos, tornando-se competitivos em vários setores, com especial ênfase para o Japão. Na década de 70 os Estados Unidos começaram a apresentar enormes déficits comerciais em relação aos seus outros concorrentes do Primeiro Mundo. A tabela IV mostra a distribuição das exportações mundiais. Pode-se observar que a participação americana decresceu, principalmente a partir de 1973, enquanto a do Japão e da Alemanha se intensificaram bastante a partir deste mesmo ano. De acordo com Keenwood e Loughheed (1992), as exportações americanas se mantiveram mais estáveis em 1960 às expensas do desempenho do Reino Unido.

¹⁵ A razão apontada por Shonfield para desgaste do poder econômico americano passa pela crise aberta do dólar e a contestação do dólar como moeda internacional.

Tabela IV

Distribuição das exportações: Principais países industriais

País	% do total					
	1937	1950	1960	1973	1979	1987
Reino Unido	20	20	14	9	10	9
Estados Unidos	23	32	28	20	20	17
França	7	10	9	11	11	10
Alemanha*	16	6	15	19	19	20
Europa Ocidental**	20	20	21	23	24	23
Canadá	8	9	7	7	6	7
Japão	6	3	5	5	11	15
Total	100	100	100	100	100	100

Notas: * A partir de 1945 apenas são considerados as exportações da Alemanha Ocidental.

** Inclui Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Itália e Suíça.

Fonte: Keenwood & Loughheed, 1993: pg.289.

Embora os Estados Unidos tenham perdido a hegemonia comercial, a sua capacidade de manter o poder político permitiu que utilizassem o GATT para tentarem recuperar sua posição anterior. Esse esforço mostrou-se impossível de realizar, mas colaborou para o surgimento de várias medidas discriminatórias dentro do GATT, abrindo jurisprudência para outros membros. É preciso enfatizar que os países em desenvolvimento foram os países mais prejudicados neste processo, pois as medidas não tarifárias foram normalmente estabelecidas para os produtos onde estes países eram mais competitivos¹⁶. O neoprotecionismo foi ainda mais intensificado com a crise mundial que teve início em 1973.

Além de regras permissivas dentro do GATT, muitas das controvérsias comerciais passaram a ser arbitradas fora do âmbito do GATT. De acordo com Shonfield (1976):

"They [referindo-se aos signatários do GATT] preferred to settle these matters 'out of court'"(SHONFIELD, 1976: pg. 48)

Desta maneira os países evitaram constrangimentos diplomáticos internacionais, mesmo sabendo que o supervisionamento do GATT era um tanto fraco.

¹⁶ Para estudo sobre os uso de MNTs contra os países em desenvolvimento ver LOW e YEATS, 1995.

Como já mencionado acima, outra modificação na estrutura internacional comercial foi uma diversificação entre os países em desenvolvimento com o surgimento dos NICs, que passaram a ser bastante competitivos em alguns setores, incomodando os países industrializados.

A Rodada Tóquio¹⁷ (1973-1979) espelhou bem esta nova situação do mundo, e pela primeira vez uma série de novos assuntos foram tratados dentro do GATT, assim como uma nova interpretação para alguns princípios do GATT 1947 foi dada. A seguir serão listados as principais resoluções da Rodada Tóquio:

1. Foi criado o código de subsídios e medidas compensatórias, que deveria ser utilizadas para combater o comércio injusto, porém foi utilizado para promover o comércio administrado e discriminatório, já que sua regras são bastante flexíveis;
2. O sistema GSP, efetivamente aprovado em 1971, foi revisto sobre forte pressão sobretudo do Brasil. Na sua versão original, era necessário conseguir *waivers* para implementar o GSP num país e o país cedente tinha o direito de estabelecer cotas de importação por país de origem e revogar os benefício a qualquer momento. O Brasil considerava o sistema insatisfatório para as pretensões exportadoras dos países em desenvolvimento, já que ele era discriminatório e revogável, não oferecendo nenhuma segurança em relação ao futuro. Em 1977, o Brasil apresenta uma nova proposta, mas pouco foi conseguido. A única mudança foi a supressão da necessidade de uma permissão especial para um país industrial montar um sistema GSP;
3. foi aprovado a *Enabling Clause*, que permitia arranjos especiais entre países em desenvolvimento sem a necessidade de permissões especiais;
4. Uma redução tarifária na ordem de 30% foi efetivada para produtos manufaturados, assim como uma harmonização de tarifas; as barreiras não tarifárias se intensificaram com aprovação dos OMAs (*Orderly Marketing Arrangements*) e VERS (*Voluntary Export Restrictions*). Um exemplo

¹⁷ Nesta Rodada, embora de maneira bastante limitada, o GATT começou a tentar influenciar as legislações nacionais que poderiam interferir no comércio internacional, i.e., não limitou-se apenas a negociar reduções tarifárias e de barreiras não tarifárias. Esta nova forma de negociação norteará as negociações da Rodada subsequente.

bastante conhecido de VER é o Acordo Multifibras, uma extensão do LTA e STA vencidos em 1973;

5. A agricultura, embora entre na pauta das negociações, mantevesse na prática inalterada.

Ao longo da Rodada Tóquio e na década de 80, a interpretação dos princípios centrais do GATT foi revista. A seguir apontaremos as principais mudanças:

1. O comércio mais livre (*freer trade*) foi substituído pela noção de comércio justo (*fair trade*). Low (1993) aponta que este tipo de aproximação estimulou um maior intervencionismo do governo na política comercial. Já não bastava liberalizar o comércio; o resultado desta liberalização deveria ser “justo” para os países envolvidos. Como o conceito de “justo” é bastante flexível, fica fácil adotar medidas protecionistas e discriminatórias alegando práticas injustas. Os Estados Unidos, de maneira unilateral, vestiram a toga de juiz e vem apitando o jogo.
2. Como consequência do comércio justo, o NMF começou a ser posto em xeque, já que este novo ideal acabou dando maior ênfase ao princípio da reciprocidade, na busca de igualdade de resultados. Shonfield (1976) argumenta que com a escalada do princípio da reciprocidade a proteção aumentou, já que com a retirada de uma concessão por falta de reciprocidade, esta passou a ser negada a todos parceiros, via o princípio da NMF.
3. A partir de 1980, o IDE (Investimento Direto Estrangeiro) passou ser superior ao próprio fluxo de mercadorias e o princípio do tratamento nacional passou a ser mais importante que o da reciprocidade e NMF. Não se tratava apenas de discutir os interesses dos produtos, mas sim os dos produtores, que exigiam tratamento do seus investimentos estrangeiros iguais aos concedidos aos produtores nacionais. É fácil notar as implicações desta visão sobre as legislações nacionais.¹⁸ De acordo com Low (1993): “*international commitments in this area will introduce pressures for the standardization of domestic laws and regulations.*”

¹⁸ Esta problemática será melhor analisada no próximo relatório aonde será discutida a Rodada Uruguai que tratará, entre outras coisas, das novas questões comerciais que surgiram a partir de 1970.

4 CONCLUSÕES FINAIS

A organização do comércio mundial, sob a égide do GATT, tem que ser compreendida no âmbito mais amplo da política e dos interesses nacionais, sempre mediados por relações de poder e refletindo determinadas estruturas cristalizadas do comércio internacional. Sua forma e regras não foram estipuladas por teorias econômicas puras, baseadas em princípios econômicos, que visavam alcançar o nobre objetivo apresentado no preâmbulo retórico do GATT. Seria ingenuidade imaginar que todas as nações do mundo se despiriam e de seus interesses particulares, de suas necessidades imediatas, para abraçar uma causa universal.

O Brasil e os outros países em desenvolvimento, por sua vez, não podem pensar que existiu uma conspiração do Primeiro Mundo contra seus interesses. Os países desenvolvidos apenas não estavam dispostos a colocar em risco suas economias saudáveis em nome do bem estar mundial e faziam concessões desde que estas não interfusessem em seus projetos. Retiraram as concessões assim que estas começaram a colocar em risco suas economias. É esse o processo que assistimos quando os países desenvolvidos aceitaram as reivindicações dos países em desenvolvimento dentro do GATT, mas criaram mecanismos outros de se protegerem das concessões quando era acirrada a concorrência capitalista ou quando seus países enfrentaram em crise. É óbvio, também, que tendo os países avançados maior força e inserção política, o GATT, e outros órgãos internacionais, tenderam, no limite, a favorecer seus interesses.

Porém, é preciso ressaltar que os países em desenvolvimento conseguiram, sob a égide do GATT 1947, amplas concessões e liberdade para formulação de suas políticas comerciais. Três fenômenos colaboram para essa situação:

1. A formulação da necessidade de tratamento diferenciado para os países em desenvolvimento. Shonfield (1976) afirma que, na década de 60, a principal característica de transformação do GATT foi a abertura de espaço para os países em desenvolvimento;
2. A falta de força legal do GATT para fazer valer seus Acordos;

3. A existência do *conspiracy of noncompliance*.¹⁹

Por outro lado, os países desenvolvidos também gozaram da mesma liberdade na formulação de suas políticas comerciais. Dada a diferença de poder de barganha entre os dois grupos de países a vantagem acabou pendendo para os países desenvolvidos. Ao mesmo tempo, como afirma Shonfield (1976):

"The advanced industrial countries have been most active in removing obstacles to international transactions amongst themselves, yet have been little concerned about the obstacles encountered by the underdeveloped countries." (SHONFIELD, 1976: pg. 48)

Enfim, é importante estudar a história passada do GATT exatamente para termos uma noção de como são feitas as "regras do jogo" e, jogando de acordo com elas, podemos atuar para melhor atender nossos interesses nacionais.

¹⁹ Esses dois últimos itens também colaboraram para liberdade de atuação dos países desenvolvidos, além do seu forte poder político e de barganha.

CAPÍTULO II

1 OS NOVOS MARCOS DA ECONOMIA MUNDIAL

1.1 Introdução

Para melhor compreendermos os novos marcos do sistema do comércio internacional depois da Rodada Uruguai, é preciso aprofundar a discussão iniciada no capítulo 1, sobre as transformações econômicas e políticas ocorridas a partir da década de 70.

A UNCTAD (1996) propõe a análise de dois conceitos para caracterizar essas rápidas mudanças - Globalização e Liberalização.

Além desses, discutiremos as posições políticas dos países envolvidos na negociação da Rodada Uruguai.

1.2 Globalização

O fenômeno da Globalização é caracterizado por algumas transformações ocorridas o capitalismo mundial¹, além da conhecida desregulamentação do sistema financeiro internacional e aumento dos fluxos de capitais, a saber:

Uma aceleração das transformações tecnológicas, no sentido schumpeteriano, possibilitadas pela difusão das inovações², sobretudo nas áreas de informática e telemática, que possibilita às empresas uma incrível redução de custos de produção, ao mesmo tempo que incrementa o grau de competitividade inter-firmas, impondo portanto um novo dinamismo tecnológico inovador as empresas que desejam permanecer no mercado.

Os avanços técnicos flexibilizam a produção e permitem, portanto, uma maior liberdade de organização espacial para as empresas ao encurtar distâncias através de redes de comunicação e informação, containerização do transporte marítimo, peças cada vez menores e mais leves etc. Isto é: “a progressiva *desterritorialização* (referindo-se à produção) deve muito às inovações no campo tecnológico.” (LERDA, 1996: pg 243.). Ou nas palavras da Revista Veja:

¹ O resumo que apresentaremos abaixo está pautado sobretudo no texto COUTINHO, 1996.

² A UNCTAD (1996) aponta os avanços técnicos na área de informação, transporte e produção como os principais impulsionadores da globalização.

“...em que o produtor vai comprar matéria-prima em qualquer lugar do mundo onde ela seja melhor e mais barata. Instala a fábrica nos países onde a mão de obra fique mais em conta...Vende a mercadoria para o mundo inteiro...”(NETO, 1996: pg. 80)

O surgimento do oligopólio mundial é outra característica marcante deste momento do capitalismo, impulsionado pela necessidade de formação de blocos econômicos cada vez mais fortes para enfrentar um aumento brutal da competitividade e do risco do investimento nos setores inovadores, onde os gastos em P&D são fundamentais. A formação desses oligopólios é facilitada pela própria internacionalização e desregulamentação do capital financeiro, que colabora com os processos de fusões e aquisições; as novas formas de parceria entre corporações, como as alianças estratégicas; os processos de privatizações e desregulamentações institucionais. De acordo com Chesnais (1992):

“o oligopólio mundial constitui hoje em dia a forma mais característica da oferta.”(CHESNAIS, 1992: pg. 10)

Além de um aumento no grau de oligopolização da oferta, há uma crescente concentração de fluxo de capitais industriais e financeiros, e mercadorias entre as nações mais avançadas do capitalismo, aumentando a marginalização das economias mais atrasadas.

Outras duas características fundamentais desta fase do capitalismo mundial precisam ser mencionadas. O crescente peso das trocas de mercadorias internacionais intra-firmas, explicado principalmente pelas novas formas organizacionais e oligopolização de mercados e um enorme fluxo de investimentos diretos internacionais, que ultrapassam em valor a própria comercialização de mercadorias entre nações, pelos bancos e transnacionais dos países centrais, sobretudo entre eles mesmos.

Por fim, é preciso mencionar, o surgimento de uma tripolaridade econômica em substituição a uma bipolaridade nuclear-militar. Os Estados Unidos perde sua hegemonia econômica, passando a dividir o cenário mundial com o Japão emergente e a Comunidade Européia. Este novo equilíbrio de forças coloca novas questões, já que o centro politicamente hegemônico (EUA) apresenta dois desequilíbrios macroeconômicos fundamentais, grandes déficit fiscal e comercial, fato que leva a questionamentos recorrentes da função do dólar como moeda internacional pelo iene e marco alemão, fragmentando o sistema monetário internacional. Porém, como aponta Dias (1996):

“As mudanças de poder hegemônico dos Estados Unidos não foram, porém, acompanhadas de uma maior propensão a negociar com seus pares.” (DIAS, 1996: pg. 60)

Na verdade, como mencionado no capítulo anterior, os Estados Unidos “se consideraram em condições legais de definir unilateralmente regras internacionais...” (DIAS, 1996: pg. 60)

1.3 Liberalização

De acordo com a UNCTAD (1996):

“During the past decade, liberalization has been the hallmark of economic policy throughout the world”
(UNCTAD, 1996: pg. 01)

A principal característica desse processo é o aumento do papel da iniciativa privada na atividade econômica, baseado na hipótese da maior capacidade e da maior eficiência do capital privado em organizar a economia. A contrapartida é a redução do papel do Estado como fomentador do desenvolvimento e organizador da economia, que se dá através de várias reformas, entre elas:

1. privatização de estatais;

2. redução do aparato regulatório do Estado sobre o setor privado da economia;
3. reorientação de determinadas regulações para atender novas necessidades, como a financeira.

Os processos de liberalização, também, conta com mudanças de estratégias em relação ao setor externo. Abertura comercial e para o capital estrangeiro (financeiro ou industrial) são prerrogativas desse fenômeno.

O ritmo de liberalização das economias tem sido diverso para os diferentes países em desenvolvimento. Enquanto as economias do Leste Asiático têm optado pelo gradualismo, as economias Latino Americanas, incluindo o Brasil, têm optado pelo radicalismo. Ao mesmo tempo, enquanto os países em desenvolvimento têm aprofundado o processo de liberalização, os países desenvolvidos vêm praticando cada vez mais políticas protecionistas, como veremos a seguir.

1.4 A Mudança de Posição

Os países em desenvolvimento, com a reputação de praticarem políticas comerciais de cunho protecionista (anti-liberais), engajam-se cada vez mais no processo de abertura de suas economias durante toda a década dos 80; as economias centrais, com ênfase nos EUA, embora ainda levanten a bandeira do liberalismo começam, a praticar cada vez mais medidas protecionistas, sobretudo a criação de barreiras não tarifárias e de importações seletivas. Essa mudança de posição pode ser corroborada pelas palavras de Ricupero, representante permanente do Brasil junto ao GATT entre 1987 e 1991:

“... se transferiu para os países em desenvolvimento a defesa do sistema multilateral de comércio.”(RICUPERO, 1994)

Os países em desenvolvimento passam à vanguarda nos processos de abertura econômica por acreditarem que ao longo do processo de globalização uma integração mais profunda só trará vantagens. Primeiro, como as variáveis internacionais crescem

mais que as nacionais é possível conseguir um crescimento extra via exportação (*export oriented growth*), ao mesmo tempo que se facilita o acesso às importações de tecnologia não existente internamente, incrementando a competitividade. Além disso, aumentam as chances de atração de investimentos externos diretos. De acordo com Dias (1996) instaura-se a crença na América Latina que um papel mais ativo do mercado (livre concorrência internacional aqui incluída) no desenho das políticas de desenvolvimento é mais eficientes. Ou nas palavras da UNCTAD (1996):

“...Latin American liberalization has taken place as part of a policy response to low growth...” (UNCTAD, 1996: pg. 02)

Outro fato que vem contribuindo para uma maior liberalização dos países em desenvolvimento, sobretudo na América Latina, são as políticas de estabilização econômica.³

De acordo com Agosin e Tussie (1993), pode-se dizer que:

“In short, perceptions have shifted away from the traditional support for import substitution towards greater reliance on the growth of exports and the opening trade.” (AGOSIN e TUSSIE, 1993: pg. 02)

A guinada dos países desenvolvidos, por sua vez, pode ser entendida dentro do contexto de estagnação das economias centrais durante a década dos 70 e início dos 80. A maior transformação refere-se à postura americana, que desde a criação do Gatt 1947 colocou-se como o líder do processo de liberalização comercial. Essa mudança relaciona-se, entre outras coisas, com a perda de competitividade internacional de amplos segmentos de ponta da indústria americana para a Comunidade Européia e Japão, somadas às vantagens comparativas superiores dos países em desenvolvimento nos setores tradicionais, como têxteis. Na palavras de Sylvia Ostry (1995):

³ Para maiores detalhes ver: AGOSIN e TUSSIE, 1993: pg. 1-4

“it emerged [referindo-se ao protecionismo americano] clearly in the 1980s as the United States acted unilaterally to retaliate against other countries’ “unfair” practices and engaged in trade battles over high tech industries” (OSTRY, 1995: pg. 05)

Se por um lado os países desenvolvidos mudam sua postura diante do comércio internacional na década de oitenta, reforçam a idéia de liberalização comercial como política adequada para os países em desenvolvimento, acusando-os de se beneficiarem do sistema como ‘caronistas’ (*free-riders*) e apregoando os benefícios da abertura econômica desenfreada. Durante toda a década dos 80, assistimos a um processo de liberalização unilateral dos países em desenvolvimento mais avançados sem uma contrapartida, ou seja, reciprocidade, dos países desenvolvidos. Esta postura contraditória das economias centrais é descrita com maestria por Sachs:

“[Sachs] Mostrou que os países arautos do neoliberalismo querem vender o modelo para os subdesenvolvidos, mas não se comportam dentro dos padrões que apregoam. Ao contrário, são protecionistas no **comércio internacional**, subsidiam setores deficitários de suas economias, impedem acesso de terceiros a tecnologias de ponta e assim por diante.”(NOVAES, 1996)

2 A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC)

2.1 Introdução à OMC

A Rodada Uruguai, iniciada em 20 de setembro de 1986, com a declaração de Punta del Leste e finalizada em 15 de abril de 1993 na cidade de Marraqueche, teve como resultado a assinatura da Ata Final da Rodada Uruguai - o Acordo Constitutivo da OMC - composta de 16 artigos e 4 anexos, sendo o primeiro subdividido em 3 partes. O Acordo é conhecido como GATT 1994 e devemos salientar que é totalmente distinto do GATT 1947, embora por questões práticas, faça parte do Anexo 1A. Existindo disposições conflitantes prevalecerá o acordado no GATT 1994. Abaixo reproduzimos quadro com os respectivos acordos:

Quadro I:

Quadro de Acordos da Ata Final da Rodada Uruguai
Ata Final
Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio-OMC
Anexo 1:
Anexo 1A: Acordo Multilateral de Comércio de Bens
Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994
Acordo sobre Agricultura
Acordo sobre Aplicações de Medidas Sanitárias e Fitosanitárias
Acordo sobre Têxteis e Vestuário
Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio
Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio
Acordo sobre Implementação do Artigo VI do GATT 1994
Acordo sobre Implementação do Artigo VII do GATT 1994
Acordo sobre Inspeção Pré-Embarque
Acordo sobre Regras de Origem
Acordo sobre Procedimentos para Licenciamento de Importações
Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
Acordo sobre Salvaguardas
Anexo 1B: Acordo Geral sobre Comércio de Serviços
Anexo 1C: Acordo s/Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relativos ao Comércio
Anexo 2: Entendimento Relativo a Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias
Anexo 3: Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais
Anexo 4: Acordos de Comércio Plurilaterais

Fonte: Decreto Lei n 1355 de 30 de dezembro de 1994

A Rodada Uruguai foi a mais longa e complexa de todas feitas sobre o auspício do GATT. Antes mesmo do seu início foi difícil chegar à um comum acordo sobre os temas que deveriam ser debatidos. Havia basicamente dois grupos distintos: o primeiro compostos pelos países da OCDE, que estavam interessados na inclusão de uma série de temas, como comércio de serviços, propriedade intelectual, medidas de investimento, ou seja, naquelas áreas denominados no jargão da diplomacia de “Novos Temas”. No outro extremo, encontrava-se o Grupo dos 77, do qual o Brasil é um dos principais líderes, junto com Argentina, Índia e Iugoslávia, defendendo que deveriam ser priorizados os assuntos ligados a reestruturação do GATT, cujo a credibilidade havia sido abalada ao longo de sua existência com o surgimento das medidas neoprotecionistas, sobretudo nos setores agrícolas (excluídos do GATT 1947), restrições voluntárias às exportações, os acordos de salvaguardas e *antidumping*.

Os países desenvolvidos foram agrupados nesta pesquisa como um grupo homogêneo, contudo havia várias diferenças relacionadas com as questão agrícola, legislação sobre propriedade intelectual etc. As principais divergências eram entre a Comunidade Européia e Estados Unidos. Da mesma maneira, devido a heterogeneidade dos países em desenvolvimento não havia um bloco coeso de propostas. Abaixo reproduzimos o quadro de posições de negociação dos diferentes grupos proposto por Cline (1995):

Quadro II

Grupo	Objetivo	Precisava Ofertar
E.U.A	liberalização para agricultura (grãos), propriedade intelectual, serviços, investimento	liberalização dos têxteis; agricultura em geral
CE	liberalização para propriedade intelectual e investimento	liberalização da agricultura e têxteis
Japão	evitar novas proteções; liberalização para propriedade intelectual e investimento	liberalização da agricultura
PEDs	liberalização para agricultura e têxteis; disciplinas mais rígidas	liberalização para serviços, propriedade intelectual e investimento

Fonte: CLINE, 1995: pg. 02.

Enfim, após 4 anos de discussão, iniciadas em junho de 1981, chegou-se à um consenso sobre os temas que foram discutidos ao longo dos 7 anos de rodada. Três objetivos básicos, que foram discutidos e cumpridos pela Rodada, são apontados por Presser (1996):

1. Um aumento das obrigações dos países em desenvolvimento, sobretudo aqueles mais avançados (a idéia de graduação) no GATT de maneira a reduzir sua flexibilidade dentro do sistema em relação às suas políticas comerciais e industriais.
2. Restabelecer determinados setores sobre os auspícios do GATT, que haviam em determinado momento burlado as leis do GATT 1947, como os Têxteis e Agricultura.
3. Incluir dentro do sistema os chamados “Novos Temas”, i.e., serviços, investimentos diretos ligados ao comércio e propriedade intelectual.

Além destes objetivos, podemos acrescentar outro de ordem mais genérica, proposto por Leal (1996):

“O primeiro desafio era dotar o sistema internacional de comércio de regras e instrumentos que levassem à observância mais estreita dos princípios multilaterais de comércio, por oposição ao unilateralismo ou ao regionalismo que vinham dando tônica às relações comerciais...” (LEAL, 1996: pg. 01)

Este objetivo certamente inclui a criação de uma instituição internacional capaz de supervisionar e administrar os acordos assinados e com força jurídica para fazer cumpri-los. Exatamente o que a OMC procura suprir, com quase 50 anos de atraso, quando a criação da ITO foi vetada pelo Congresso americano.

Em resumo, a Rodada Uruguai procurou estabelecer um novo marco para o comércio internacional a partir das disfunções do GATT 1947 e as transformações no comércio internacional.

Com a crescente integração dos mercados nacionais, consequência da Globalização e Liberalização, os Estados-nação passam a ter importância na manutenção dos interesses nacionais, levando a conflitos inevitáveis quanto a legitimidade de determinadas ações. Com o GATT 1994 tenta-se transferir para a comunidade internacional a normatização de determinadas regras, antes sobre a égide dos Estados, separando a legítima proteção do protecionismo injustificável. Nas palavras de Dias (1996):

“...um longo processo de negociação com o propósito de estabelecer um marco normativo para conciliar os conflitos decorrentes do processo de concorrência global.” (DIAS, 1996: pg. 56)

Vale ressaltar que dos 125 participantes da Rodada Uruguai, 111 assinaram a Ata Final e 104 aderiram à OMC (incluindo o Brasil), sendo a diferença de sete composta pelos países cujas legislações nacionais os impediam naquele momento, incluído aí os EUA e Japão. Esses aceitaram o Acordo de forma indissolúvel, i.e., aceitaram a todas as cláusulas deste contrato, com exceções dos Acordos Plurilaterais (Anexo 4), celebrados apenas entre as partes interessadas (Artigo II.3). Tiveram, inclusive, de aprová-los como parte da legislação nacional, fato concretizado no Brasil pelo Decreto nº 1355 de 30 de dezembro de 1994.⁴

2.2 Funções e Estrutura Institucional da OMC

As principais funções da OMC são apresentadas no Artigo III da Ata Final:

1. A OMC facilitará a aplicação, administração e funcionamento do presente Acordo e dos Acordos Comerciais Multilaterais e promoverá a consecução de seus objetivos, e constituirá também o quadro jurídico para a aplicação, administração e funcionamento dos Acordos Plurilaterais;

⁴ Lembrem-se que os signatários do GATT 1947 não eram obrigados a acatar todos acordos, podendo selecionar aqueles de maior interesse, algo que não é mais possível.

2. A OMC será o foro para negociações entre seus Membros acerca de suas relações comerciais multilaterais em assuntos tratados no quadro dos acordos incluídos nos Anexos ao presente Acordo. A OMC poderá também servir de foro para ulteriores negociações entre seus Membros acerca de suas relações comerciais multilaterais, e quadro jurídico para aplicação dos resultado dessas negociações, segundo decida a Conferência Ministerial;
3. A OMC administrará o Entendimento relativo às normas e procedimentos que regem a solução de controvérsias (denominado a seguir “Entendimento sobre Solução de Controvérsias” ou “ESC”) que figura no Anexo 2 do presente Acordo.
4. A OMC administrará o Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais (denominado a seguir “TPRM”) estabelecido no Anexo 3 do presente Acordo.
5. Com objetivo de alcançar maior coerência na formulação das políticas econômicas em escala mundial, a OMC cooperará, no que couber, com o Fundo Monetário Internacional e com o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e com os órgãos afiliados.

Além destes objetivos específicos, são apresentados no preâmbulo do Acordo objetivos de ordem mais genérica. São os mesmo apresentados no preâmbulo do GATT 1947 inovando apenas ao introduzir serviços (“... o aumento da produção e do comércio de bens e serviços...”; necessidade do desenvolvimento sustentável (“...em conformidade com o objetivo de um desenvolvimento sustentável...”); e o meio ambiente (“...buscando proteger e preservar o meio ambiente...”).

De acordo com a UNCTAD (1994), o Acordo Constitutivo da OMC, ao contrário do GATT 1947, apresenta objetivos substantivos apenas nos parágrafos preambulares, não sendo mencionado ao longo dos 16 Artigos e 4 Anexos nenhuma regra ou disciplina multilateral genérica, como os princípios do: NMF, não discriminação, tratamento nacional, etc. Estes princípios, todavia, estão presentes dentro da lógica do acordo assinado em cláusulas mais específicas, evitando problemas de interpretação dúbia ocorridos durante o GATT 1947.

A Conferência Ministerial, localizada no topo da hierarquia da estrutura organizacional da OMC, tem o papel de fazer cumprir as funções acima assinaladas. Ela deve se reunir ao menos uma vez a cada dois anos e é composta por representantes de todos os membros. Deve estabelecer, além de outros comitês que julgar necessário, o Comitê de Comércio e Desenvolvimento; Comitê de Restrições por Motivos de Balança de Pagamentos e o Comitê de Assuntos Orcamentários, Financeiros e Administrativo.

O Conselho Geral se encontra logo abaixo da Conferência Ministerial e deve se reunir sempre que se fizer necessário, cabendo-o substituir as funções da Conferência Ministerial sempre que esta não estiver presente. Este conselho orientou a constituição dos Conselhos para: Comércio de Bens (Responsável por garantir o funcionamento dos Acordos Multilaterais de Comércio de Bens - GATT); Comércio de serviços (Responsável por garantir o funcionamento do Acordo Multilateral de Comércio de Serviços - GATS); e Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (Responsável por garantir o funcionamento do TRIP apresentado no Anexo 1C). Estes Conselhos são formados por representantes indicados por quaisquer membros interessados, reunindo-se quando necessário e responsável pela criação dos comitês relacionados com suas áreas de atuação.

Além desta função, os Órgãos criados por força dos acordos plurilaterais devem se reportar ao Conselho Geral. Os órgãos criados por força do ESC e TRPM, embora possam estabelecer suas próprias regras e seu próprio presidente, podem ser substituído pelo Conselho geral quando couber (Artigo IV.3.4).

A OMC também possui uma secretaria estabelecida pela Conferência Ministerial que indica o Diretor-Geral, que indica os integrantes do pessoal da secretária (Artigo VI). Os representantes gozam dos privilégios estabelecidos na Convenção de Privilégios e Imunidades para Agências Especializadas, aprovada pela Assembléia Geral das nações Unidas em 21 de Novembro de 1947, não podendo ter nenhum vínculo com os interesses de um membro específico, i.e., possuindo atribuições meramente internacionais (Artigo VI.4).

A OMC tem status de personalidade legal (Artigo VIII.1) e recebe de cada Membro a capacidade legal necessária para o exercício de suas funções.

No que se refere às decisões, seguindo as regras do GATT 1947, o novo acordo se baseia no Consenso, i.e., caso nenhum membro se oponha abertamente à uma

proposta, está é acatada. Porém, ao contrário do acordo de 1947, são estabelecidas regras de decisão por voto, caso não seja possível chegar à uma decisão pela via do consenso. As decisões são acatadas pelo voto da maioria salvo disposições contrárias presentes no Acordo.

3 A OMC E SUAS IMPLICAÇÕES SOBRE OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

3.1 Considerações Gerais

Existe um consenso entre diversos autores (PRESSER, 1996; DIAS, 1996; RICUPERO, 1995; UNCTAD, 1996; ROM, 1995; AGOSIN & TUSSIE, 1993) que as regras estabelecidas no GATT 1994 aprofundam o processo de harmonização das políticas nacionais iniciado pelo fenômeno da Globalização. Ou seja, o GATT 1994 colabora para a convergência das legislações nacionais à padrões internacionalmente aceitos, justificado pela necessidade de normatização da concorrência global, evitando dessa maneira, que os Estados-nações utilizem suas legislações para criarem falsas vantagens competitivas e distorções no mercado mundial.

O conceito de harmonização das regras nacionais se encaixa com o ideal de integração profunda (*deep integration*) dos mercados nacionais proposta na Rodada Uruguai. De acordo com esse novo modelo de integração dos mercados mundiais, em oposição à integração rasa (*shallow integration*) do GATT 1947, são subordinadas à OMC “(...) decisões até então consideradas relevando da exclusiva jurisdição da soberania nacional (leis sobre patentes e propriedade intelectual em geral, regulamentos sobre bancos, seguros e demais serviços, normas sobre investimentos).”(RICUPERO, 1995: pg. 303)

Essa visão sobre a integração dos mercados é sobretudo defendida pelos Estados Unidos e outros países da OCDE, estando atrelada ao conceito de ‘nivelar o terreno’ (*levelling the playing field*). De acordo com Dias (1996), a partir da década de 80, os Estados Unidos, utilizando-se do seu poder econômico e político, força a governos nacionais a “(...) mudarem políticas domésticas consideradas prejudiciais aos interesses

dos Estados Unidos e a 'nivelarem o terreno'(...), como pré-condição para as negociações de acesso a mercados.”(DIAS, 1996: pg. 61)

A implicação desse processo para os países em desenvolvimento, defendida por diversos autores (PRESSER, 1996; DIAS, 1996; RICUPERO, 1995; UNCTAD, 1996; ROM, 1995; AGOSIN & TUSSIE, 1993) pode ser resumida nas palavras da UNCTAD (1996):

“...the ability of national policy makers to achieve national goals by using the policy instruments at their disposal has declined...”(UNCTAD, 1996: pg. 22.)

Isto é, são colocadas amarras no poder dos governantes de utilizarem políticas comerciais e industriais discricionárias como forma de fomentar a construção de vantagens comparativas e competitivas. Amarras perversas para os países em desenvolvimento, onde o Estado sempre teve papel preponderante na condução do crescimento econômico de seus respectivos países. Implicando que:

“...aprovada a Rodada Uruguai, o papel implícito do Estado é o de garantir o cumprimento das leis e não o de promover o desenvolvimento econômico...”
(PRESSER, 1996: pg. 243.)

O cumprimento da lei proíbe várias das estratégias de intervenção estatal utilizadas no passado, que se mostraram bem sucedidas em vários casos, como na recente experiência dos NICs asiáticos (PRESSER, 1996).

Dias (1996) é ainda mais incisiva em sua crítica, ao afirmar que, sua maior preocupação não é a inserção de medidas de âmbito doméstico na agenda do comércio internacional, mas a forma como são negociadas a “eliminação das diferenças entre políticas nacionais.” Ficando clara que o objetivo não é criar condições de concorrência igual para todos parceiros, mas estabelecer uma divisão de mercado entre os principais países, “aumentando os custos de produção e comercialização para os parceiros mais débeis.” (DIAS, 1996: pg. 63). Em outras palavras, pretende-se com o novo Acordo

perpetuar as diferenças entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, dificultando ou mesmo impossibilitando a construção de novas vantagens comparativas.

Os países em desenvolvimento, além de se subjugarem às limitações da harmonização de regras, aceitaram a eliminação do aparato legal que lhes permitia um tratamento diferenciado e favorável (ROM, 1994; UNCTAD, 1996).

Com o GATT 1994 os privilégios dos países em desenvolvimento se limitam a maiores prazos para a implementação das obrigações, patamares de obrigações mais favoráveis, flexibilidade nas obrigações, *best endeavour clauses*⁵ e assistência técnica (PRESSER, 1996) ou a declarações genéricas nos parágrafos preambulares, referentes à preocupação com a necessidade do desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento ou a possíveis dificuldades desses países em estabelecerem as regras, mas sem nenhuma determinação substantiva.

A maior parte das exceções obedecem aos critérios de graduação⁶, estabelecidos durante a Rodada Uruguai, limitando-se aos países de menor desenvolvimento relativo.⁷

Por outro lado, os países em desenvolvimento aceitaram maiores obrigações⁸, muitas vezes inconsistentes com suas próprias capacidade de cumpri-las. Capacidades limitadas pelas exigências burocráticas/institucionais, seja para cumprir Acordos ou alcançar os virtuais benefícios de determinados direitos.⁹ Terão que criar um burocracia especializada e departamentos específicos para poderem sobreviver neste novo ambiente, esforço que exigirá recursos financeiros e tempo.

De acordo com Rom (1995), o aumento das obrigações e anulação dos privilégios, esvazia do GATT a idéia de que não se podia tratar países diferentes de maneira igual, colocando em todos um camisa de força de regras unificadas. Anula-se,

⁵ Essa cláusulas se limitam ao compromisso dos países desenvolvidos a examinarem com complacência as controvérsias que envolvem países em desenvolvimento.

⁶ PRESSER (1996) considera a graduação dos países em desenvolvimento um ganho os países desenvolvidos.

⁷ Por este critério se classifica os diferentes países em desenvolvimento de acordo com seu grau de desenvolvimento: o primeiro grupo é o dos país menos desenvolvidos designados pela ONU; o segundo, dos países de menor desenvolvimento, listados no Anexo VII do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, desde de que os seus respectivos PIBs *per capita* permaneçam abaixo de US\$1.000.00 por ano; o terceiro grupo, dos demais países.

⁸ De acordo com Presser (1996) essa visão parece ser um consenso entre os analistas de várias tendências, incluído os seguintes trabalhos: DIAS, 1996; UNCTAD, 1996; ROM, 1995; PRESSER 1996; LEAL, 1996; ROM 1995.

⁹ A UNCTAD (1996) afirma que, com o Acordo, os Membros em desenvolvimento devem preencher ao menos 160 notificações à OMC, que incluem a possibilidade do uso de alguns dispostos sobre tratamento diferenciado.

em grande medida, uma das inovações incluídas nos parágrafos preambulares do GATT 1994, qual seja: que as regras estejam em conformidade com a necessidade do desenvolvimento sustentável.

Como aponta Rom (1995) fica visível um retrocesso do GATT 1994 em relação ao seu antecessor no que se refere às prerrogativas dos países em desenvolvimento, sendo necessário entender porque esses países aceitaram a nova situação. São levantadas as seguintes hipóteses¹⁰:

1. Os principais países em desenvolvimento mudam de posição durante as negociações, preferindo negociar concessões específicas com os países desenvolvidos bilateralmente, por acreditarem conseguir concessões em áreas de seu maior interesse;¹¹
2. Inicia um crescente temor de que os países desenvolvidos acabariam criando um Acordo restrito aos seus países, caso as negociações fossem fragilizadas por demandas exageradas dos países em desenvolvimento;¹²
3. Os países desenvolvidos, durante o processo de negociação, muitas vezes negociavam entre si e depois apresentavam os resultados, sem muitas chances para os países em desenvolvimento fazerem mudanças;¹³
4. Muitos países desenvolvidos acreditaram que as concessões oferecidas subtraída as vantagens perdidas representavam ganhos líquidos;¹⁴
5. Um crescente uso da força nos processos de negociações diplomáticas, dando origem ao que é denominado de comércio administrado, onde as concessões são alcançadas por meio de ameaças e retaliações, sendo o GATT 1994 uma forma de controlar o uso da força nas negociações.¹⁵

¹⁰ Para análise similar ver PRESSER, 1996.

¹¹ PRESSER (1996) usa as negociações do México para o ingresso no Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) como exemplo desse novo tipo de comportamento.

¹² RICUPERO (1995) argumenta que a necessidade de uma 'integração profunda' muitas vezes gerou teses, como a do Secretário do Tesouro James Baker, de que apenas países com as mesmas orientações (*like-minded countries*) poderiam ingressar num acordo.

¹³ É preciso enfatizar que vários analistas afirmam que nunca a participação dos países em desenvolvimento no GATT foi tão ativa como na Rodada Uruguai. DIAS (1996) e RICUPERO (1995) apontam o papel de liderança da diplomacia brasileira nas negociações do Acordo.

¹⁴ RICUPERO (1994) é um dos grandes advogados desta causa: "O Brasil é um dos países que mais teriam a perder com eventual fracasso (...) da Rodada Uruguai.

¹⁵ PRESSER (1996) aponta os Estados Unidos como grande usuário desse processo de negociação. Ver também DIAS (1996).

Com o temor de que o mundo se afastasse de um sistema multilateral do comércio baseados em princípios legais e a possibilidade de virtuais ganhos em áreas anteriormente fora do escopo do GATT¹⁶ os países em desenvolvimento assinaram um Acordo onde “as obrigações(...) aumentam de forma dramática (...) [e] a flexibilidade gozada(...) no GATT 1947 quanto às suas políticas comerciais e outras políticas industriais é substancialmente reduzida.” (PRESSER, 1996: pg. 222-223)

Vale enfatizar que, o grande benefício para os países em desenvolvimento, defendido por vários autores (por exemplo: UNCATD, 1994; LEAL, 1996; RICUPERO, 1994, 1995) é a diminuição da capacidade do uso da força nas negociações comerciais. Isto é, ficando estabelecidas regras mais precisas e uma instituição (OMC) com maior poder legal, os países desenvolvidos têm maiores dificuldades e constrangimentos em adotar medidas unilaterais que descumpram o Acordo.

A seguir discutiremos os principais Acordos do GATT 1994, que limitam a possibilidade da formulação de política nacionais discricionárias: sobre Solução de Controvérsias (ESC), sobre Salvaguardas, sobre a Implementação do Artigo VI (antidumping), sobre Subsídios e Direitos Compensatórios, sobre Medidas Sanitárias e Fitosanitárias, sobre Barreiras Técnicas ao Comércio, sobre Valoração Aduaneira, sobre Inspeção Pré-Embarque, sobre regras de Origem, sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações, sobre medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs).

3.2 ESC (Entendimento sobre Solução de Controvérsias)

A maior parte dos analistas do GATT 1994 apontam que o ESC reforça o sistema multilateral de comércio (PRESSER, 1996; ROM 1995; UNCTAD, 1994; LEAL, 1996), ao criar um sistema para solução de disputas superior ao Acordo anterior. Leal (1996) chega a afirmar que, o ESC é “de fundamental importância para OMC”

¹⁶ Muitos dos ganhos líquidos defendidos se referem a inclusão da Agricultura e Têxteis sobre a égide do GATT e sua conseqüente liberalização. Porém, é preciso lembrar que essas áreas estão dispostas em acordos específicos que estabelecem regras mais tênues.

(LEAL, 1996: pg. 07), já que garante aos signatários que as disposições acordadas serão cumpridas (Anexo 2 Artigo 3). De acordo com Rom (1995), o entendimento avança ao estabelecer limites de tempo fixos¹⁷ para cada processo e fixar regras claras sobre compensações e suspensão de concessões. Para Presser (1996), o Acordo dificulta ações unilaterais por parte dos países, sobretudo, dos países desenvolvidos.

O ESC está presente no Anexo 2 do Acordo Constitutivo da OMC, abrangendo as soluções de controvérsias para todos Acordos assinados, exceto aqueles que possuem disposições específicas, estando relacionados no apêndice 2.

O ESC estabelece o Órgão para Solução de Controvérsias (OSC) (Anexo 2 Artigo 2:1) com poderes para fazer valer este Entendimento, embora, aquele possa ser substituído pelo Conselho Geral quando necessário (Artigo 4:3).

As decisões do OSC são sempre consensuais, mantendo a tradição do GATT 1947. Caso haja diferentes interpretações de um determinado Acordo, a interpretação definitiva deve ser acatada por maioria de três quartos. Como aponta Presser (1996), este mecanismo de votação abre espaço para decisões políticas, no lugar de decisões legais.

O primeiro passo para solução de uma controvérsia é o pedido de consulta (Anexo 2 Artigo 4) por um Membro que sentir que seus direitos se encontram prejudicados por medidas de um outro Membro. Caso não sejam respeitados os prazos para o início da consulta,¹⁸ o país que se sentir prejudicado, pode pedir o estabelecimento de um Grupo Especial¹⁹ (*Panel*). Este também pode ser solicitado quando transcorridos 60 dias sem que a consulta produza efeitos conciliatórios.

A constituição de um Grupo Especial²⁰ passa a ser automática no GATT 1994, a não ser que a OSC decida por consenso não fazê-lo, no momento em que o país reclamante solicita. No GATT 1947 um Grupo Especial só podia ser estabelecido com

¹⁷ O limite máximo de todo o processo não deve exceder 16 meses.

¹⁸ Os prazos para início da consulta são de 30 dias.

¹⁹ Durante e após a consulta, as partes envolvidas podem de maneira voluntária estabelecer Bons Ofícios, Conciliação e Mediação (Anexo 2 Artigo 5) na tentativa de chegar a um entendimento. Caso isto ocorra o país reclamante só podem solicitar a formação de um Grupo Especial depois de transcorridos 60 dias sem nenhum desfecho satisfatório por parte deste procedimento.

²⁰ O Grupo é composto por três indivíduos escolhidos pelo Secretariado da OMC, ou por cinco indivíduos, caso as partes envolvidas consigam, num prazo inferior a dez dias, chegar a um acordo sobre a composição deste. No Anexo 2, Artigo 8:10 fica estabelecido que pelo menos um integrante do Grupo deve ser de um país em desenvolvimento, caso a controvérsia envolva um país em desenvolvimento.

o consenso de todos membros, incluso aquele alvo da reclamação, o que certamente impunha claros limites à eficácia deste procedimento. Mesmo sendo aprovado a criação do Grupo, os seus resultados também tinham que ser aprovadas por consenso o que emperrava o processo.

O prazo para entrega do relatório final à OSC não deve exceder seis meses, sendo o prazo de três meses para produtos perecíveis (Anexo 2, Artigo 12:8). No caso da existência de algum impedimento para o cumprimento do prazo o Grupo Especial deve notificar a OSC por escrito e o prazo pode ser estendido para um máximo de 9 meses.

O relatório final deve ser adotado durante uma reunião da OSC, a não ser que uma das partes envolvidas deseje apelar ou seja decidido por consenso a sua não aceitação (Anexo 2 Artigo 16:4).

Para avaliar os procedimentos de apelação fica estabelecida a criação de Órgão Permanente de Apelação (OPA) (Artigo 17:1).²¹ O prazo estabelecido para conclusões do trabalho é de 60 dias, não podendo exceder 90 dias (Anexo 2 Artigo 17:5).

O relatório produzido pela OPA deve ser acatado pela OSC, exceto por decisão consensual; As partes interessadas não podem recorrer.

Uma vez concluídos os relatórios e ficando comprovado a incompatibilidade de uma medida com os acordos assumidos, as recomendações devem ser acatadas pela parte afetada.

A OSC é responsável pela vigilância do cumprimento das soluções encontradas (Anexo 2 Artigo 21:7). O não estabelecimento das recomendações por um Membro possibilita a adoção de suspensão de concessão ou compensação por parte do país reclamante. Este procedimentos tem caráter provisório (Anexo 2 Artigo 22:1) e é sempre preferível a adoção completa das recomendações.

As compensações devem ser oferecidas de maneira voluntária e caso concedida devem ser compatíveis com os acordos abrangidos. As suspensão de concessões são requisitada pelo país reclamante junto a OSC, caso nenhum dos procedimentos tenha dado resultado. A OSC deve conceder a anulação de concessões ou outras obrigações equivalente ao grau de anulação ou prejuízo sofrido pelo país reclamante, ficando

²¹ Este é composto por sete pessoas (possuem mandatos de 4 anos) “com experiência comprovada em direito, comércio internacional, e nos assuntos tratados pelos acordos abrangidos.”(Anexo 2; Artigo 17:3). Apenas três pessoas trabalharam em cada caso.

vetado o uso de medidas unilaterais sem o prévio consentimento do OSC (Artigo 23:2). O país afetado pode, no entanto, pedir a revisão da suspensão.

O Acordo, porém, contém uma pequena brecha jurídica no tocante aos casos de “não violação” apresentados no Artigo 26 do ESC (UNCTAD, 1994). Como o GATT 1947 e 1994 não estabelecem mecanismos, permitindo a adoção de posições unilaterais baseadas no poder de barganha do país, os únicos freios são os próprios constrangimentos políticos internacionais.

Por “não violação” se entende as medidas adotadas por um país, que embora não descumpram nenhum dos acordos, resultam em anulação ou prejuízo do(s) objetivo(s) de um acordo. O Artigo 26:1C do ESC afirma que “não haverá obrigação de revogar esta medida”.

No tocante a países em desenvolvimento, algumas observações são feitas ao longo do texto da ESC. Primeiro, quando esses apresentarem queixas contra países desenvolvidos os prazos a serem cumpridos são os estabelecidos dentro da decisão de 5 de abril de 1966 como alternativa às disposições contidas nos Artigos 4,5,6 e 12 do ESC. Isto significa uma maior agilidade no processo (UNCTAD, 1994). O Artigo 12:11, por sua vez, declara que o relatório do Grupo Especial deve indicar como foram tratados as disposições relativas a tratamento diferenciado e mais favorável aos países em desenvolvimentos presentes nos Acordos abrangidos. Por fim, o Artigo 21:8 explica que as suspensões de concessão quanto aplicadas a um país em desenvolvimento deve, não somente avaliar o alcance comercial, mas o impacto sobre a economia do país da medida em questão.

O maior problema desse Entendimento para Rom (1995) é o pequeno poder de retaliação dos países em desenvolvimento. Ou seja, mesmo quando a OSC permiti a anulação de concessões, o peso das medidas devem ter pouco impacto sobre as economias avançadas, causando muitas vezes prejuízos ao próprio país reclamante.

3.3 Salvaguardas

Salvaguarda é o uso de mecanismo de defesa comercial, como elevação de tarifas e imposição de cotas, originalmente proibidos pelo acordo e justificados pelo crescimento inesperado de importações de um produto em quantidades tais, que cause ou ameace causar “dano grave” aos produtores domésticos. As medidas devem: respeitar o princípio da não discriminação, i.e., devem ser aplicadas à importação do produto, independentemente do país de origem; possuir caráter temporário, relacionado com o tempo necessário para remediar ou prevenir o ‘dano grave’; Oferecer compensações aos membros que se sentirem prejudicados. (GATT 1947, Artigo XIX).

O uso de medidas de salvaguarda, como forma de defesa comercial, foi evitado pelos países, principalmente os desenvolvidos, em prol de outras medidas, como *antidumping*, direitos compensatórios ou medidas fora do escopo legal, conhecidas por *grey area measures* a partir da década de 70 (PRESSER, 1996; CLINE, 1994; UNCTAD 1994; LOW e YEATS, 1995).²² Os países em desenvolvimento preferiam praticar suas defesas comerciais alegando problemas de balanço de pagamento,²³ ou por motivos de desenvolvimento (CLINE, 1994).

A razões para a repulsa às medidas de salvaguardas são diversas, entre elas:

1. Os países precisavam se submeter a um longo e complicado processo para conseguir o aval do GATT (ROM, 1994), preferindo acomodações mais fáceis e em bases bilaterais;
2. As outras medidas de defesa comercial não exigiam compensações;
3. Ao contrário das medidas de salvaguardas, medidas *antidumping*, direito compensatórios e *grey area measures* (acordos bilaterais) permitem seletividade, ao não incorporar o princípio da NMF;

²² Entre 1980-86, enquanto registravam-se apenas 31 ações evocando o Artigo XIX, 1288 ações *antidumping* e 466 ações exigindo direitos compensatórios eram registradas (PRESSER, 1996: pg. 226).

²³ Os países em desenvolvimento deverão ter dificuldades de implementar medidas por motivos de balanço de pagamentos. O Governo brasileiro, quando da emissão da medida provisória para o setor automotivo, justificou o aumento de alíquotas nessas bases. O Conselho de Comércio julgou inconsistente a justificativa brasileira, pois o país apresentava altas reservas internacionais.

4. O uso de medidas de salvaguarda é um atestado da ineficiência da indústria local, enquanto nas outras medidas a justificativa é a prática desleal dos outros parceiros comerciais (LOW e YEATS, 1995).

O Acordo de Salvaguardas, presente no GATT 1994, encontra-se no Anexo 1A. Seu objetivo é corrigir os defeitos do passado, reforçando e clarificando o Artigo XIX do GATT 1947, no intuito de restabelecer o controle do GATT sobre este processo de defesa comercial e eliminar medidas, que fujam ao seu controle. O Artigo 1 resume o objetivo:

“O presente Acordo estabelece regras para aplicação de medidas de salvaguardas, entendendo-se como tal as medidas previstas no Artigo do GATT 1947.”

A principal mudança no Acordo, representando uma conquista para os países em desenvolvimento, é a virtual eliminação do uso de *grey area measures* pelo Artigo 11 do Acordo. Enquanto 18 % dos produtos de países em desenvolvimento não exportadores de petróleo encontram MNTs (*grey area measure*) ao serem exportados para países desenvolvidos, as exportações de países desenvolvidos encontram apenas 10% de MNTs (LOW e YEATS, 1995: pg. 52). Com o novo Acordo fica proibida a adoção de restrições voluntárias a exportações, acordos de organização de mercados e outras medidas similares. Por outro lado, todas as medidas desse cunho existentes devem ser desativadas gradualmente em quatro anos.²⁴ É importante notar que determinados setores, incluídos no Anexo 1a ficam excluídos desse Entendimento, entre eles o Multifibras²⁵, o que restringe os efeitos benéficos para os países em desenvolvimento, dada a importância do setor.

Como regras geral o Acordo mantém o princípio da NMF e da não-discriminação (Artigo 2) por insistência dos países em desenvolvimento, gerando controvérsias com os países em desenvolvimento. Para Rom (1994) essa forma de

²⁴ Cada país pode manter uma *grey area measure* até 31/12/1999. Essa exceção foi concedida pelo desejo da CE em manter restrições à importação de automóveis japoneses (LOW e YEATS, 1995).

²⁵ O Acordo sobre Têxteis e Vestuários permite ‘salvaguardas de transição’, quanto é permitido a edição de novas barreiras não tarifárias ao comércio. Ademais, o Acordo prevê a eliminação de toda as MNTs num período de 10 anos.

aplicação de medidas de salvaguardas tem dois desdobramentos diversos. Por um lado, evita que países politicamente mais fortes apliquem medidas desse cunha de maneira desenfreada e discriminatória, já que precisam oferecer compensações ou enfrentar medidas compensatórias de vários países. Porém, um país de pequeno porte, ao utilizar uma medida de salvaguarda, enfrenta o mesmo problema, o que torna o seu uso muitas vezes prejudicial.

A tentativa de afastamento do cláusula da NMF, pelos países desenvolvidos, foi resolvida com a inserção do Artigo 5:2b. A CE, que buscava inserir o conceito de seletividade na adoção de medidas de salvaguardas, contentou-se com a medida conciliatória que prevê “modulação de cotas”. Este subparágrafo permite um afastamento da regra de não discriminação, toda vez que: “as importações procedentes de certos Membros aumentaram em percentuais desproporcionais relativamente ao aumento total das importações do produto em pauta no período representativo (Artigo 5:2b).”

O uso deste mecanismo de seletividade possibilita o uso do comércio administrado pelos países com maior poder de barganha, de acordo com a UNCTAD, embora seja preciso cumprir alguns procedimentos para adotar ‘*quota modulation*’. A principal brecha fica por conta de uma nota de rodapé do Artigo 11, permitindo: “...por acordo mútuo, ser administrada pelo Membro exportador” (Artigo 5:2b). Ou seja, é aberto espaço para negociações bilaterais, onde o poder de barganha é fundamental.

Em linhas gerais o novo Acordo facilita o uso de medidas de salvaguardas, que somadas a uma maior dificuldade na adoção de *grey area measures*, levará a um processo de ‘substituição de medidas’ (*policy substitution*) (LOW e YEATS, 1995). Com esse fenômeno os países passariam a proteger suas indústrias via o uso de medidas de salvaguardas, que estariam substituindo o lugar de antigas proteções. Ou seja, a liberalização do comércio seria em determinado grau contida. Por outro lado, com os processos de liberalização, essas medidas passam a ser de importância para a proteção de determinadas indústrias por parte dos países em desenvolvimento, pois possuem maior flexibilidade para atenderem a demandas setoriais (PRESSER, 1996).

As facilidades relacionadas com a adoção de medidas de salvaguardas são as seguintes:

1. As concessões ou compensações, que podem ser requeridas por um Membro afetado por uma medida de salvaguarda, só podem ser exercidas após os três primeiros anos de vigência da medida (Artigo 8).
2. A possibilidade de seletividade via o dispositivo de ‘modulação de cotas’.

Por outro lado as novas regras são mais rígidas em vários aspectos, tentando conter abusos, quais sejam:

1. O critério de ‘prejuízo grave’ ou ameaça de ‘prejuízo grave’ é definido de maneira mais precisa (Artigo 4), sendo preciso determinar uma relação de causalidade entre os aumentos das importações e o prejuízo (artigo 4:2b), sendo a análise do caso avaliada pelos fatores relevantes de caráter objetivo e quantificável (artigo 4:2a);
2. Os limites de tempo para aplicação de medidas de salvaguardas ficam circunscrito a um prazo de quatro anos, prorrogáveis, se justificado, por mais quatro anos (Artigo 7).

Aos países em desenvolvimento são concedidos alguns privilégios (Artigo 9): (a) fica vetado o uso de medidas de salvaguardas a um país membro em desenvolvimento, sempre que a parcela de importação do produto desta origem não seja superior a 3% do total, ou 9% no caso do conjunto dos países em desenvolvimento exportadores; (b) fica estabelecido prazos maiores para a manutenção de salvaguardas pelos países em desenvolvimento, podendo prorrogá-los por mais dois anos, além daqueles previstos no Artigo 7.

3.4 Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias

O Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias é uma derrota para os países em desenvolvimento (PRESSER, 1996; ROM, 1994), pois “estarão severamente limitados [referindo-se aos países em desenvolvimento] na adoção de suas políticas públicas, num momento em que várias instituições multilaterais passam a admitir que a

mão invisível do Governo teve papel importante no desenvolvimento dos NICs asiáticos...”(PRESSER, 1996: pg. 236.).

Na verdade assistimos na OMC uma redução dos privilégios alcançados pelos países em desenvolvimento na Rodada Tóquio. Primeiro, retira-se do texto a idéia de que subsídios são fundamentais para programas de desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento. Segundo, como veremos a seguir, são retiradas as permissões dos países em desenvolvimento de utilizarem subsídios para assistir suas indústrias, sobretudo os relacionados à estímulos à exportação (ROM, 1994).

O texto apenas se limita a reconhecer o importante papel dos subsídios para o desenvolvimento (Artigo 27:1), sem nenhuma disposição mais específicas. São concedidos apenas alguns privilégios, que apresentaremos mais a frente.

A UNCTAD (1994), por outro lado, aponta que os sistema evoluiu ao criar regras mais precisas para os processos de investigação, dificultando a adoção de medidas compensatórias, via legislações nacionais²⁶. Aumenta-se assim a capacidade de defesa dos países contra medidas compensatórias injustas.

A legislação Americana serviu de modelo para o presente Acordo, sendo emprestados dela conceitos-chaves, como a livre concorrência e a prevenção de distorções criadas por políticas específicas (ROM, 1994; PRESSER, 1996; UNCTAD, 1994).

A seguir discutiremos os principais conceitos e regras do Acordo e suas implicações para os países em desenvolvimento.

O Artigo I defini o conceito de subsídio, embora, como aponta Leal (1996), a existência de um subsídio não caracteriza, *a priori*, o descumprimento do acordo:

“[Existe subsídio quando]... haja contribuição financeira por um governo ou órgão público no interior do território de um Membro, [e] ... com isso se confira uma vantagem.”²⁷

²⁶ Os Estados Unidos é um exemplo de país que usa a sua força política e legislações nacionais abusivas para conseguir vantagens ou anular vantagens no comércio internacional. Como exemplo temos a lei 301 e Super 301.

²⁷ Neste mesmo Artigo são especificadas praticas consideradas subsídios, que incluem: transferências reais ou potenciais de fundos, incentivos e renúncias fiscais, fornecimento ou aquisição de bens pelo governo além daqueles relacionados com infra-estrutura. Em nota de rodapé, porém, fica enunciado que não são considerados subsídios as insenções à produtos destinados à exportação.

No Artigo 2 é definido o conceito de *especificidade*, fundamental para o Acordo, já que só são passíveis de consultas e/ou medidas compensatórias aqueles subsídios considerados *específicos* (Artigo 1:2).

A *especificidade* de um subsídio está caracterizada quando a “autoridade outorgante” limita o acesso ao benefício a determinada empresa, grupo de empresas ou indústria, seja através de critérios estabelecidos na legislação ou na prática da liberalização dos benefícios.²⁸

Nas Partes II, III e IV do Acordo são estipulados os subsídios proibidos, recorríveis e irrecorríveis respectivamente.

Ficam proibidos os subsídios vinculados ao desempenho exportador (Artigo 3:1a) (O Anexo I fornece exemplo de subsídios ligados à exportação - ver Quadro II); ao uso preferencial de produtos nacionais (Artigo 3:1b). Ficam excluídos desse Acordo os subsídios expostos no Acordo sobre Agricultura.

Por subsídios recorríveis entendem-se aqueles que, dispostos no Artigo 1, causem ‘efeitos adversos’²⁹ ao interesse de outros Membros, i.e., dano à indústria nacional de outro Membro (Artigo 5a), anulação ou prejuízo de vantagens (Artigo 5b), dano grave³⁰ aos interesses de outro membro (Artigo 5c). Ficando mais uma vez, excluso os subsídios mantidos para produtos agrícolas. Caso um subsídio não incorra em nenhuma dessas consequências ou não seja provado um nexo causal entre o subsídio e o ‘efeito adverso’, esse pode ser mantido pelo Membro sem quebra do acordado.

O Artigo 8 defini os subsídios irrecorríveis, i.e., aqueles que não podem ser contestados. Porém, o Artigo 9 torna esses subsídios contestáveis, sempre que um

²⁸ Só não são considerados *específicos* os subsídios que estabeleçam “condições e critérios objetivos”, definidos no acordo (em nota de rodapé), como sendo aqueles que possuam critério neutros, i.e., de natureza econômica e aplicação horizontal. Ou seja, restringem o uso de políticas industriais verticais.

²⁹ Os efeitos adversos são: (a) deslocar ou impedir importações; (b) deslocar ou impedir exportações de um outro Membro; (c) provocar significativa redução do preço do produto subsidiado em relação ao produto similar de outro país; (d) aumentar a participação no mercado mundial de determinado produto primário ou de base subsidiado.

³⁰ O “dano grave” fica caracterizado nas seguintes circunstância: (a) quando o total do subsídio , calculado *ad valorem*, exceder 5% (A fórmula de cálculo se encontra no Anexo IV); (b) os subsídios tiverem o objetivo de cobrirem os prejuízos operacionais incorridos por uma indústria; (c) os subsídios cobrirem os prejuízos operacionais de uma empresa, salvo em se tratar de medida isolada, não recorrente e que seja concedida apenas para dar à empresa o tempo necessário para sua reestruturação de longo prazo e evitar graves problema sociais; (d) ocorre perdão de dívida existente com o governo ou reembolso para recompensar despesas com dívidas.

Membro considerar que “o programa provocou sérios efeitos danosos sobre sua indústria nacional.”(Artigo 9).

Os subsídios irrecoráveis são:

1. os que não são caracterizados como específicos, seja referindo-se ao Artigo 1; ou sendo específicos não preenchem as condições do Artigo 2.
2. os que se relacionam com atividades de pesquisa, sendo que esses não podem cobrir mais que 75 % dos custos da pesquisa industrial ou 50% dos custos das atividades pre-competitivas de desenvolvimento.
3. os que dão assistência a uma região economicamente desfavorecida no intuito de fomentar o desenvolvimento, sendo obedecidos os critérios de inespecificidade e utilizados critérios como renda *per capita*, nível de emprego para determinar as regiões.
4. os que financiam a adaptação de instalações com mais de dois anos de uso às novas exigências ambientalistas impostas por lei e/ou regulamentos.

QUADRO II - SUBSÍDIOS RELACIONADOS À EXPORTAÇÃO

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">a) Subsídios diretos à empresa ou à produção condicionados ao desempenho exportador.b) Esquemas de retenção de divisas ou quaisquer práticas similares que envolvam bônus às exportações.c) Custo de transporte interno e externo, oferecidos pelo ou por imposição do governo, mais favoráveis as exportaçõesd) Produtos e serviços, oferecidos pelo ou por imposição do governo, com preços ou condições mais favoráveis de pagamento para as exportações.e) Isenção, remissão ou diferimento, total ou parcial, de impostos diretos (impostos sobre lucros, salários) ou sociais incidentes sobre a exportação.f) Concessão de dedução para o cálculo da base de incidência dos impostos diretos relacionados à exportação ou ao desempenho exportadorg) Isenção ou remissão de impostos indiretos sobre produção e distribuição de produtos exportados, além daqueles praticados sobre a produção e distribuição de produto similar vendido para o mercado interno.h) Isenção, remissão ou diferimento de impostos indiretos sobre etapas anteriores de bens e serviços utilizados na fabricação de produtos para exportação além da isenção, remissão ou diferimento dos impostos equivalentes quando destinados à venda no mercado interno.i) Remissão ou devolução de direitos de importação (impostos e taxas incidentes sobre importações) além daqueles praticados sobre insumos importados que sejam consumidos no fabrico do produto a ser exportado.j) Programas governamentais de garantia de crédito ou de seguro à exportação cujos os prêmios sejam insuficientes para cobrir os custos de longo prazo e as perdas dos programas.k) Concessão pelo governo de créditos à exportação a taxa inferiores às taxas de captação dos respectivos recursos ou pagamento da totalidade ou de parte dos custos creditícios dos exportadores.l) Qualquer outra despesa para o orçamento público que constitua subsídio no sentido do Artigo XVI do GATT 1994. |
|---|

Em relação aos subsídios estabelecidos anteriormente à data de assinatura do Membro do Acordo Constitutivo da OMC, mesmo que incompatíveis com o disposto não estão sujeitos as regras estabelecidas na parte II (Subsídios proibidos). Para tal, o Membro deve notificar a existência do programa em prazo não superior a 90 dias da entrada em vigor do Acordo. Ficando legitimado o uso do subsídio por um prazo de três anos (Artigo 28).

Para os país em desenvolvimento é estabelecido o tratamento diferencial nos seguintes casos: (a) os países de menor desenvolvimento relativo (critério da graduação) podem utilizar os subsídios relacionados com estímulo de exportações, inclusive os listados no Anexo I (ver quadro II para resumo deste Anexo). Os demais países em desenvolvimento, têm um período de 8 anos para progressivamente abolir estes tipos de programas; (b) as proibições relacionadas ao uso preferencial de produtos nacionais ficam suspensas por um período de cinco anos para os países em desenvolvimento e por oito anos para os países de menor desenvolvimento relativo; (c) qualquer investigação contra produtos originários de países em desenvolvimento são suspensas, sempre que o valor total do subsídio não for superior a 2% do valor do produto medidos por unidade (critério de *minimus*) ou o total das importações deste produto ao mercado de um Membro seja inferior a 4% do total ou 9% levando em consideração o grupo de países em desenvolvimento exportadores. O quantum de subsídios permitidos sobe 3% do valor total do produto, para os países listados no Anexo VII (menor desenvolvimento relativo).³¹

A cláusula de trégua (*standstill*), que proíbe os países em aumentar os níveis de subsídios ou subsidiar novos setores, também se aplica para as exceções permitidas aos países em desenvolvimento. Ou seja, podem ser mantidos apenas os subsídios proibidos existentes antes da data de assinatura do Acordo.

A possibilidade de uso de subsídios à exportação pelos países em desenvolvimento se configura como um ganho, porém algumas ressalvas devem ser feitas. Primeiro, os países em desenvolvimento mais avançados, detentores de um parque industrial frágil frente a concorrência internacional em amplo setores, só podem manter esse subsídios por oito anos, quando na verdade são os que mais precisam desse mecanismo para poder tornar sua indústria mais competitiva a longo prazo e inseri-las

³¹ Os países em desenvolvimento que eliminarem os subsídios à exportação antes do prazo de oito anos, também terão esse benefício.

no mercado internacional (ROM, 1994). A cláusula de trégua, por sua vez, amarra as mãos dos Governos, ao impedi-los de subsidiar novos setores emergentes inexistentes quando dá assinatura do acordo e importantes para uma melhor inserção internacional do país (ROM, 1994). Por fim, o Acordo não prevê nenhum mecanismo de salvaguarda, caso situações inesperadas aconteçam e seja preciso rever os compromissos (ROM, 1994).

Como se não bastasse a precariedade do tratamento diferencial concedido aos países em desenvolvimento, o Acordo privilegia as necessidades dos países avançados. Primeiro, como aponta Presser (1996):

“os subsídios específicos tornados não acionáveis (...) são justamente aqueles intensamente utilizados pelos países desenvolvidos para aumentar a competitividade das suas empresas e/ou indústria ou para satisfazer demandas políticas do eleitorado...”³² (PRESSER, 1996: pg. 235)

Segundo, o setor de agricultura, caro aos interesses de exportação dos países em desenvolvimento, encontra-se fora do escopo do Acordo. As reduções de subsídios previstas nesse setor, fortemente subsidiado nos países desenvolvidos, são bem mais flexíveis.³³

Um avanço para os países em desenvolvimento é um sistema de investigação com regras mais estritas conferida pela maior precisão dos conceitos. Ao mesmo tempo é preciso demonstrar o nexo cláusula entre o subsídios e o ‘efeito adverso’. É preciso ressaltar que as controvérsias relacionadas aos subsídios acionáveis possuem Acordo próprio, fora do ESC.

Por outro lado, o país acusado é que deve provar a não existência do ‘dano grave’. Levando em conta a burocracia e custos de refutações a investigações, é criada

³² Vale fazer uma ressalva, os subsídios a regiões desfavorecidas, inclusive utilizado pelo Brasil para justificar a MP do Nordeste, que pretende incentivar o investimento no setor automobilístico nessa região.

³³ As reduções previstas para o prazo de seis anos são de 21 % em relação ao volume do produto subsidiado e 36 % em relação ao valor dos subsídios.

uma virtual barreira para a defesa dos direitos dos países em desenvolvimento (PRESER, 1996).

Para o Brasil, a maior implicação “refere-se a virtual condenação de qualquer política de natureza vertical, que envolva, como em geral envolve, alguma espécie de subsídio explícito ou implícito por parte do governo.” (LEAL, 1996: pg. 32) Para ilustrar este ponto apresentamos um quadro da experiência histórica brasileira, a partir do segundo governo de Vargas, ao longo do seu processo de industrialização, apontando uma série de programas de desenvolvimento calcados em subsídios, que estão ‘virtualmente’ condenados pela OMC. Acrescentamos, na opinião deste autor, que esses programas foram em grande medida responsáveis pela capacidade brasileira de engendrar o fantástico crescimento relativo do PIB. Algo que a própria OMC parece momentaneamente concordar no Artigo 27:1. Analisemos o Quadro III:

Segundo Governo Vargas

Instrução 70/sumoc -taxas cambiais múltiplas
Bônus cambial para exportação
Taxa de juros preferenciais
Tarifas de energia elétrica subsidiada*

Governo Kubitschek

Taxas cambiais múltiplas simplificadas
Índices de nacionalização
Bônus cambial para exportação de manufaturados
Isenção e redução de impostos para determinados investimentos
Incentivos regionais*
Tarifas de energia elétrica subsidiada*
Taxa de juros preferenciais

crise e reorganização institucional até 1967

Índices de nacionalização
Isenção de IR e IPI para exportações
Incentivos regionais (SUDAN e SUDENE)*
Isenção e redução de impostos para investimentos
Fundos especiais de investimento

Ciclo expansivo 1968-1973

Acordos de participação nacional

Financiamentos Oficiais

Isenção IR e IPI

Isenção e Crédito fiscal do ICM para exportações*

Isenção IR e IPI para determinados setores e projetos

Crédito fiscal do IPI para exportações

Depreciação acelerada

crédito de IPI para compra de bens de capital nacionais e produtos siderúrgicos

II PND (1974-79)

Acordos de participação nacional

Isenção e Crédito fiscal do ICM para exportações*

Isenção IR e IPI para determinados setores e projetos

Crédito fiscal do IPI para exportações

Financiamento subsidiados (BNDES)

Depreciação acelerada

crédito de IPI para compra de bens de capital nacionais e produtos siderúrgicos

Fonte: SUZUGAN, Wilson. Experiência Histórica de Política Industrial no Brasil. In: Revista de Economia Política, vol. 16, n 1(61). Campinas. Jan-Mar. 96.

*Subsídios que não estariam 'virtualmente' condenados pela OMC.

Se compararmos os subsídios concedidos pelo governo nacional, listados no quadro acima, com as regras da OMC a maioria seriam condenados pela OMC.

3.5 Acordo sobre medidas Antidumping

O *dumping*³⁴ é considerado uma prática desleal de comércio e portanto é condenado pelo Acordo Constitutivo da OMC. A forma de retaliação de um país, que esteja sofrendo danos com o *dumping* de produtos importados é a adoção de medidas *antidumping*. De maneira genérica, o *dumping* existe quando um produto é vendido para exportação a preços menores dos que praticados para o consumo interno.

O novo Acordo sobre a Implementação do Artigo VI (*antidumping*) emprestou da legislação americana vários mecanismos (PRESSER, 1996; ROM, 1994; LOW e YEATS, 1995). A consequência desse tipo de aproximação, fruto da pressão americana

³⁴ O Artigo VI do Gatt 1947 versava sobre este assunto. Sua origem vem de um tarifa aduaneira extra imposta pelo Canadá, sobre produtos, cujos preços de exportação eram menores do que os praticados no mercado doméstico do país exportador, no início deste século. O Artigo original sofreu duas grande modificações: A primeira durante a Rodada Kennedy; a segunda durante a Rodada Tóquio.

durante as negociações, institucionalizou as práticas protecionistas utilizadas a partir do novo protecionismo, baseadas no uso de medidas *antidumping* (LOW e YEATS, 1995). De acordo com Presser (1996):

“...sendo improvável que [referindo-se ao novo Acordo] traga mudanças significativas na atual operacionalidade das leis nacionais “antidumping” das grandes potências comerciais, sobretudo dos Estados Unidos e da união Européia.” (PRESSER, 1996: pg. 229)

Isto é sem dúvida preocupante para os países em desenvolvimento, já que muitas das ações desse cunha sempre foram direcionadas a produtos desses países por países desenvolvidos. Ao mesmo tempo são os países desenvolvidos os grande usuários dessa medidas. De acordo com Low e Yeats (1995) dos 1.148 casos iniciados entre 1985 e 1992, 300 foram, pelos Estados Unidos, 282 pela Austrália e 129 pelo Canadá (Praticamente 50 % de todas as ações iniciadas)³⁵.

Por outro lado, é inegável que o Acordo estabelece regras mais claras e precisas, como aponta a UNCTAD (1994):

“Agreement shows sufficiently clearly that an attempt has been made to improve on vague or imprecise formulations in the 1979 Code.....some rules have been clarified or made precise through numerical standards. Procedural requirements have been amplified in greater detailwith respect, for example, to initiation of investigations, evidence and, notably, transparency.”
(UNCTAD, 1994: pg. 86)

Ou seja, o Acordo é trazido para dentro do escopo da OMC, o que significa a multilateralização dos procedimentos *antidumping*. Porém, insistimos que um maior

³⁵ O Brasil foi alvo de 54 casos.

controle do GATT 1994 sobre os procedimentos antidumping não significa necessariamente num menor grau da capacidade dos país em utilizarem o Acordo para proteger 'deslealmente' determinadas empresa e setores, embora sobre os auspícios da OMC.

A primeiro problema do Acordo está na própria definição do *dumping*, que ocorre quando a oferta de um produto à um outro país é a preços inferiores àqueles praticados, "no curso normal das atividades comerciais", (Artigo 2:1) para o consumo doméstico. Esse preço interno 'normal' e denominado pelo acordo de valor normal.

Para Low e Yeats (1995) fica fácil provar a existência do *dumping*, já que muitas empresas praticam preços mais baratos, quando seus produto são destinados ao mercado externo. Primeiro, porque podemos estar lidando com mercados segmentados, e a estratégia de maximização de lucros prevê esses tipos de procedimentos. Segundo, existindo impostos de importação, a empresa pode optar por um preço mais baixo, na busca de uma melhor inserção naquele mercado.

A questão é ainda mais agravada com os processos alternativos para a determinação do valor normal de um produto, que comparado ao preço de exportação determina a margem *dumping*³⁶. Esse valor deve ser preferivelmente determinado pelo preço de venda do produto no mercado interno. Porém, o Acordo estabelece exceções, quando o valor normal deve ser determinado pelo valor construído.³⁷ Um das exceções ocorre quando as empresas exportadoras acusadas são incapazes de preencher os complicados formulários requeridos, que exigem sofisticados sistemas de contabilidade. Algo que poderá se tornar bastante comum para as empresas dos países em desenvolvimento (PRESSER, 1996).

Nesses casos fica fácil inflacionar o valor normal do produto, já que basta arbitrar uma taxa de lucro um pouco mais elevada para elevar a margem de *dumping* (LOW e YEATS, 1995; PRESSER, 1996).

³⁶ Os critérios para que a comparação entre o valor normal e preço de exportação sejam justas são os seguintes: a comparação deve ser feita para níveis de comércio similares. Normalmente no nível *ex fabrica*; há tolerâncias razoáveis para diferenças de preços provenientes de termos de vendas, tributação, quantidade, características físicas, etc.; quando houver necessidade de conversão cambial, será utilizada a taxa cambial do dia da venda. A margem de *dumping* (diferença entre o valor normal e preço de exportação) deve ser mensurada com base no valor médio ponderado e preço médio ponderado de todas as exportações, ou com base no valor normal e preço de exportação de cada transação.

³⁷ O valor construído é igual ao custo de produção acrescido de despesas com administração, distribuição e outros, mais lucro.

Contudo, não basta que fique caracterizado uma margem de *dumping* nos moldes que discutimos acima para que a OMC permita a adoção de uma medida antidumping. É preciso provar a existência de dano ou ameaça de dano e nexo causal entre as importações a preços de *dumping* e o dano (Artigo 5:2).

O Artigo 3 defini as circunstâncias onde existem dano ou ameaça de dano e sua relação causal com o *dumping*. Ficando estabelecido, que o partido reclamante deve demonstrar, através de exame objetivo (a) a evolução das importações (crescimento absoluto ou relativo) a preços de *dumping* e seu impacto sobre os preços dos produtos similares³⁸ nacionais; (b) os impacto destas importações sobre os produtores locais, i.e., sua situação econômico financeira. Não sendo o suficiente estas duas circunstâncias para determinar o nexo causal, que deve incluir uma análise de outras variáveis que possam afetar o preço interno e/ou produtores nacionais não relacionadas com as importações suspeitas de *dumping*. Mudanças no padrão de consumo, mudanças no padrão tecnológico, comportamento do volume das importações de produtos similares de outros países, etc.

No que se refere a ameaça de dano a análise deve basear-se em fatos e não meras deduções. É preciso que exista (a) um aumento do produto importado a preços de *dumping* disponível no mercado interno, como indicador do aumento das importações; (b) aumento na capacidade ou potencial de exportação do produto pelo país acusado; (c) importações a preços tais que deprimiram os preços internos e aumentarão a demanda por novas importações; (d) existência de estoques do produto no país reclamante.

Para iniciar uma investigação é necessário uma petição da indústria doméstica³⁹, ou em seu nome⁴⁰ (Artigo 5:1). A petição deve demonstrar de forma fundamentada a existência do *dumping* (Artigo 2), do dano e nexo causal (artigo 3), sendo deferida caso não cumpra estes requisitos.

³⁸ O Artigo 2:8 entende por produto similar o produto idêntico, ou aquele cuja as características sejam muito próximas.

³⁹ A indústria doméstica é definida no Artigo 4 como a totalidade ou subconjunto representativo dos fabricantes de produtos similares. O Artigo 5:4, por sua vez, estabelece que uma investigação só terá continuidade caso os peticionários respondam por 50% da produção total em relação a produção somada daqueles que apoiaram ou rejeitaram a petição; ou quando respondam por pelo menos 25% da produção total.

⁴⁰ O Artigo 5:6 estabelece que em 'caso especial' as autoridades responsáveis podem iniciar uma investigação sem ter recebido uma petição da indústria doméstica, desde de que possa demonstrar o *dumping*, o dano e o nexo causal.

A petição também é rejeitada, ou a investigação encerrada, caso a margem de *dumping* seja inferior a 2 % do preço de exportação (margem de *minimis*)⁴¹; ou caso o volume de importações a preços de *dumping* seja inferior a 3% das importações totais de produtos similares. Quando mais de um país está envolvido com a prática do *dumping*, a cota de importação a preços de *dumping* agregada passa para 7%.

A investigação é suspensa sempre que o Membro exportador assumir de maneira voluntária um compromisso de rever os preços de exportação, praticando um aumento suficiente para cobrir o *dumping* (Artigo 8:1).

Leal (1996), alerta que esta disposição oferece uma brecha para que sejam estabelecidos acordos 'voluntários', i.e., um país, com maior poder de barganha, pode utilizar um processo de investigação antidumping para conseguir acordos de preços.

No final de uma investigação⁴², ficando comprovado o *dumping* e as outras condições já explicitadas, fica estabelecido um direito antidumping (Artigo 9), que não deve ultrapassar o tempo necessário para cessar o dano à indústria doméstica.

O direito antidumping não pode ser exercido por um período superior a cinco anos (*sunset clause*), a não ser comprovado que a extinção do direito, em data anterior a expiração do prazo, leve a reincidência do *dumping*, dano e seu nexos causal.

Quando houver necessidade de consultas e/ou solução de controvérsias, fruto dos processos estabelecidos por este acordo, estas devem seguir os dispostos da ESC. Ressalva feita às funções dos Grupos Especiais, cuja a função aqui limitada, concede às autoridades locais maior poder discricionário em relação à adoção de medidas antidumping (PRESSER, 1996). Fica estipulado que (a) havendo mais de uma interpretação sobre as disposições do Acordo prevalecerá aquela do país importador; (b) o Grupo Especial limitar-se-ia a examinar os procedimentos e estando esses corretos, não deverá ser julgada a questão do mérito, mesmo tendo chegado a conclusão oposta.

Por fim, devemos fazer um breve comentário sobre as questões relativas as *circumventions*. Entende-se por estas, os casos em que um país, submetido a uma medida antidumping, tenta burla-la através da exportação do produto para um terceiro país, da onde o produto seria finalmente embarcado para o país, cuja legislação

⁴¹ O critério de *minimis* era utilizado nas legislações antidumping da Europa e E.U.A, sendo respectivamente 1.5% e 0.5%, Certamente estas nações terão que adequar suas antigas decisões à nova realidade.

⁴² Durante a investigação, caso as autoridades julguem necessário, pode ser estabelecido um direito antidumping temporário (medida provisória).

antidumping onera as exportações do país originalmente produtor. Isto é possível, porque as medidas *antidumping* são tomadas em relação as importações oriundas de fornecedores específicos, ou não podendo nomeá-los, de um país (Artigo 9:2).

As disposições relativas essa matéria ainda se encontram inacabadas. Contudo, prevalecendo o interesse Norte Americano e da CE, estarão automaticamente sujeitos à direitos *antidumping* (sem a necessidade de nova investigação) as peças e componentes de um produto final exportados por um país que estejam sujeitos a um direito *antidumping*; o produto, que embora montados em um terceiro país, tenha as peças sido importadas de um país sujeito à direitos *antidumping*. (PRESSER, 1996)

O grande desafio para os países em desenvolvimento, incluindo o Brasil⁴³, é dotarem-se de um aparato institucional capaz de averiguar a existência de medidas *antidumping* virtualmente ilegais perante o novo Acordo, assim como capaz de solicitar medidas *antidumpings*. Com os processos de abertura econômica o Acordo *Antidumping* pode se tornar numa poderosa arma para proteção de determinados setores da economia⁴⁴. Vale ressaltar que não se trata de um pequeno desafio, já que normalmente esses países não possuem nenhuma experiência no encaminhamento desse processos minuciosos, precisando capacitar recursos humanos e criar recursos materiais para tal fim.

⁴³ Entre 1985 e 1992 o Brasil iniciou 13 investigações na busca de direitos *antidumping*.

⁴⁴ O crescente número de países em desenvolvimento que introduziram recentemente ou reativarão legislações *antidumping*, pode ser um demonstração da importância futura desse mecanismo de proteção.

3.6 Acordos sobre Medidas Sanitárias e Fitosanitárias, Barreiras Técnicas ao Comércio, Valoração Aduaneira, Inspeção Pré-Embarque, Regras de Origem, Procedimentos para Licenciamento de Importações

Agrupamos esses Acordos no mesmo item pela similaridade de seus conteúdos e implicações. Esses estão claramente inseridos na tentativa de harmonização das legislações nacionais, pretendida pela a OMC. São um emaranhado de medidas técnicas e/ou administrativas reguladoras do comércio internacional que buscam evitar discriminação e criação de barreiras não tarifárias através de regras nacionais discricionárias.

Vale ressaltar que muitas destas áreas não eram cobertas pelo GATT 1947, e algumas foram incluídas durante a Rodada Tóquio, como as Barreiras Técnicas. Enfim, as práticas nacionais efetivas sobre estas áreas demonstraram ao longo da história do comércio internacional um grande poder de restringir o comércio de maneira administrada.

Se por um lado, a existência de regras mais claras e rígidas beneficiam os países com menor poder de barganha; por outro aumenta drasticamente as responsabilidades desses mesmos Membros em observar as disciplinas e vigiar a legislações de terceiros.

Além do princípio da harmonização, apresentado acima, Leal (1996) aponta três outros princípios gerais, que norteiam essas disciplinas, herdados do GATT 1947: (a) a não discriminação, i.e., as regras devem ser as mesmas para todos os membros; (b) o tratamento nacional, i.e., os produtos importados devem ter o mesmo tratamento dos produzidos localmente, uma vez ultrapassada a alfândega; (c) transparência, i.e., as regras devem ser claras e difundidas para todos, assim como, qualquer modificação deve ser comunicada. Ademais, vale acrescentar que, os Acordos devem se basear nos critérios internacionais reconhecidos para regular os procedimentos nacionais; e, a não ser que justificável, os procedimentos e regras de outros membros devem ser considerados equivalentes aos nacionais.

No que se refere ao tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento, os Acordo prevêem em geral assistência técnica, *best endeavour clauses*, e prazos mais flexíveis para o cumprimento de novas exigências.

A seguir descrevemos de forma sucinta a área de atuação dos respectivos acordos:

1. O Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitosanitárias versa sobre medidas adotadas no intuito de proteger a vida ou saúde humana, animal ou vegetal;
2. O Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio versa sobre a regulamentação dos critérios para normalização e procedimentos de avaliação de conformidade;
3. Através do Acordo sobre Valorização Aduaneira tenta-se normatizar os critérios de determinação do valor da mercadoria importada, sobre o qual deve incidir os direitos aduaneiros *ad valorem*;
4. O Acordo sobre Inspeções Pré-Embarque está relacionado com as atividades de verificação de qualidade, quantidade, preço, classificação aduaneira das mercadorias a serem exportadas por uma “entidade de inspeção pré-embarque”;
5. O Acordo sobre Procedimentos para Licenciamento de Importações versa sobre os procedimentos relativos à exigência de apresentação de pedido ou outra documentação para a autorização de uma importação. O Artigo 1:2 exclui as exigências relacionadas com aduana;
6. O Acordo sobre Regras de Origem versa sobre as leis, regulamentos determinações administrativas de um Membro, que visam determinar o país de origem de uma mercadoria. Como regra geral o país de origem é aquele onde a mercadoria ou foi totalmente produzida, ou passou pela última transformação substancial, i.e., aquela que resulta em alteração de classificação aduaneira da mercadoria

3.7 Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas com o Comércio (TRIM)

Por TRIMs entendem-se o conjunto de medidas que visa atrair IDE (Investimento Direto Estrangeiro) através de incentivos fiscais, empréstimos para cobrir os gastos com investimento, oferta de determinados serviços, etc.

Normalmente, a oferta de um benefício para o IDE, vem acompanhado de determinadas exigências, no intuito de adequá-lo aos objetivos nacionais de crescimento e desenvolvimento. As exigências são conteúdo nacional, volume de produção, desempenho exportador, transferências de tecnologia, etc.

O Acordo sobre TRIMs do GATT 1994 tenta pela primeira vez criar um conjunto de regras multilaterais, no intuito de regulamentar tais medidas, justificada pela posição dos países desenvolvidos de que as TRIMs tem impactos distorcivos sobre os fluxos de comércio e investimento, por interferirem nas estratégias globais das empresas transnacionais. Nas palavras da UNCTAD (1994):

“TRIMs can have a “strong dampening and distorting effect on world trade”, by distorting the pattern of trade and investments flows and that TRIMs prevented TNCs from adopting a coherent global competitive strategy.” (UNCTAD, 1994: pg. 135)

A importância de tentar regulamentar as legislações nacionais sobre medidas relacionadas ao investimento está na fantástica expansão dos fluxos de IDE, a partir da década de 70 e intensificados na década de 80. De acordo com Presser (1996) as taxas de crescimento do IDE, com a globalização, supera as taxas de crescimento do comércio internacional.⁴⁵ Como a origem dos fluxos se concentra nos países da OCDE e houve um acirramento da competição internacional entre as empresas, para diminuir conflitos relacionados à diferentes sistemas de mercado, tenta-se uma convergência dos regimes de investimento (PRESSER, 1996).⁴⁶

O Acordo alcançado na Rodada Uruguai frustrou as expectativas dos Estados Unidos e Japão, que demandavam um regime internacional para os IDEs com estabelecimento de direitos para os investidores estrangeiros, como direito de estabelecimento e tratamento nacional (UNCTAD, 1994; PRESSER, 1996). O Acordo limitou-se a regulamentar as medidas racionadas diretamente com o fluxo de comércio bens (Artigo I).

Na verdade, o Acordo sobre TRIMs, estendeu dois dos Artigos do GATT a uma área antes ignorada pelo GATT 1947 - investimentos. Ficaram proibidos as TRIMs que ferem os Artigos III e XI do GATT (Artigo 2). Ou seja, ficaram proibidas aquelas

⁴⁵ O comércio de bens cresceu a taxas anuais de 5%, enquanto o IDE, 30% (Dados para o período de 1983-1988) (Fonte: PRESSER, 1996: pg. 238).

⁴⁶ O autor também aponta esse mesmo fenômeno em relação as regras sobre P&D, graças à Rodada Uruguai e uma forte convergência da tríade. Porém regulações sobre mercados financeiros e políticas de concorrência continuam sem regras multilateralizadas.

medidas que ferem o princípio do tratamento nacional e que impõem restrições quantitativas, sendo essas apresentadas em anexo, numa lista ilustrativa. A seguir apresentamos quadro com o conteúdo resumido dessa lista:

Quadro V

Lista Ilustrativa de TRIMs Proibidos	
TRIMs incompatíveis com o Artigo III do GATT 1994:	
1.	utilização de produtos de origem nacional, especificados em termos de produtos individuais, volume ou valor dos produtos ou como proporção do valor ou do volume da produção local;
2.	utilização de produtos importados limitada a uma proporção do volume ou do valor da produção local;
TRIMs incompatíveis com Artigo XI do GATT 1994:	
1.	utilização de produtos importados restrita a uma proporção da produção local ou uma proporção do volume ou valor da produção destinada às exportações;
2.	utilização de produtos importados restrita em termos de acesso a divisas estrangeiras como uma proporção da entrada de divisas da empresa respectiva;
3.	requerimentos de exportação ou venda para a exportação especificados em termos de produtos individuais, volume ou valor dos produtos ou como proporção do volume ou do valor da produção local.

Fonte: LEAL, 1996: pg. 42.

Ficaram, portanto, proibidas as medidas que exigem conteúdo nacional; as destinadas a equilibrar fluxos comerciais; as restritoras do acesso a divisas internacionais; as limitadoras do quantum exportável. Em contrapartida, as medidas relativas a desempenho exportador continuam desimpedidas. Serão julgadas contrárias ao GATT 1994 apenas se estiverem atrelados determinados benefícios aos respectivos desempenhos.⁴⁷

Vale notar que, o Artigo 9 do Acordo prevê uma revisão da lista num prazo máximo de 5 anos. Tudo indica que haverá fortes pressões para ampliá-lo por parte, sobretudo, dos Estados Unidos.⁴⁸

A revisão também incluirá um debate sobre a inclusão de dois temas de interesse dos países em desenvolvimento - políticas de competição. O objetivo será restringir as práticas *restrictive business practices*, como os preços de transferência e discriminação de preços praticados por empresas transnacionais e prejudiciais aos países em desenvolvimento (PRESSER, 1996).

Os países em desenvolvimento conseguiram no Acordo uma serie de privilégios, baseados no princípio do tratamento preferencial e diferenciado. Primeiro, podem

⁴⁷ Nesse caso a medida estaria ferindo o Acordo sobre subsídios, que proíbe subsídios à exportação.

⁴⁸ Presser (1996) aponta as imposições americanas no NAFTA, com restrições mais abrangentes, como indício desse processo.

recorrer ao Artigo XVIII do GATT 1994, que os permitem desviar dos dispostos no Artigo III e VI por motivos de problemas no balanço de pagamentos. Contudo é necessário um aval do Conselho de Comércio da OMC apontando que o país realmente enfrenta constrangimentos no balanço de pagamentos.

Ademais, os países em desenvolvimento têm um prazo maior para acabar com programas conflitantes com o Acordo já existentes e que tenham sido notificados à OMC no prazo de 90 dias após a entrada do Acordo em vigor (período de transição).⁴⁹

Porém, ficam proibidas a adoção de novas medidas, que se tornaram ilegais com o Acordo (cláusula de *standstill*). São permitidas apenas a edição de medidas proibidas, caso essas sejam direcionadas a novos investidores, na tentativa de igualar a condição para os investimentos já existentes.

O Acordo não aumenta as obrigações dos países em desenvolvimento e mantém a regulação sobre investimentos como parte da soberania nacional. Essa opinião é defendida tanto pela UNCTAD (1994) como por Presser (1996). Contudo, é preciso fazer uma ressalva:

“o Acordo explicitamente proíbe algumas medidas amplamente utilizadas para substituir importações nos países em desenvolvimento.”(PRESSER, 1996: pg. 240)

Porém, quando comparada a gama de instrumentos de política disponíveis às autoridades, as restrições são limitadas.

Leal (1996), por sua vez, é mais crítico aos limites impostos pelo Acordo ao exercício da política industrial. Baseia sua análise nas contestações junta à OMC do regime automotivo brasileiro, pelo Japão, estados Unidos, CE e Coréia do Sul.

O regime brasileiro está sendo contestado por vincular reduções no imposto de importações ao desempenho exportador e/ou a realização de investimentos (produção local) (LEAL, 1996). Desta maneira, infringe o Artigo XI, que proíbe restrições quantitativas às importações.

⁴⁹ Os países em desenvolvimento têm 5 anos para acabar com os TRIMs proibidos, sendo o prazo estendido para 7 anos para os países de menor desenvolvimento relativo. Os países desenvolvidos têm apenas 2 anos.

Vale notar, por outro lado, que caso o regime tivesse sido notificado à OMC no prazo de 90 dias após a entrada em vigência do Acordo, ele estaria inserido no regime de transição, portanto, amparado legalmente por pelo menos cinco anos.

Na verdade o que assistimos no caso do regime automotivo foi a inépcia do Governo brasileiro em se adaptar às regras mais estritas da OMC, pois nesse caso existiam meios para tornar a medida em questão incontestável.

4.0 CONCLUSÃO

A frase de Lacodaire: “Entre o fraco e o forte , é a liberdade, que oprime e a lei que liberta.”(in: DIAS, 1996: pg. 66), pode ser usada para explicar a subscrição dos países em desenvolvimento ao GATT 1994. Pretendiam evitar as mazelas do comércio administrado, onde estariam renegados a ‘boa vontade’ dos países centrais, como os Estados Unidos.

Sem dúvida o GATT 1994 restringe o poder discricionário dos seus Membros, evitando o uso de muitas das medidas unilaterais impostas aos países em desenvolvimento pelos países desenvolvidos. A proibição do uso de *grey area measures* é um claro avanço.

Porém ainda não está certo que o GATT 1994 conseguirá controlar o unilateralismo agressivo dos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, muitas de suas regras ainda não estão claras, precisando que a experiência prática demonstre como serão interpretados as situações controversas e dúbias, criando as jurisprudências. Lembramos que no caso de interpretações conflitantes a decisão por maioria de $\frac{3}{4}$ leva o GATT para o campo da luta política. O sistema de ‘modulação de cotas’ e as regras relacionadas a *circumvention* são exemplos claros da possibilidade do uso da força.

Ademais, como já discutimos, o Acordo antidumping certamente multilateraliza as regras, porém ao custo de institucionalizar as práticas protecionistas do passado, sem grande vantagens para os países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, regras mais claras em relação ao *dumping* e salvaguardas poderão inflar as legislações nacionais com medidas desse cunho, visando substituir os esquemas de proteção agora proibidos (*grey area measures*).

Os advogados dos ganhos líquidos dos países em desenvolvimento, também se encontram numa situação controversa. É inegável que o Acordo internalizou setores que estavam fora do âmbito do GATT. Setores que sempre sofrerão com grandes barreiras comerciais e que são de suma importância para o desempenho positivo das exportações dos países em desenvolvimento. Porém, é preciso enfatizar que tanto a agricultura com o setor de têxteis e vestuários (talvez os mais importantes para os países em desenvolvimento) são discutidos em Acordos próprios, que não estão sujeitos as mesmas regras dos demais setores. O processo de liberalização serão mais lentos, sendo permitidas uma maior gama de subsídios ou mesmo determinados acordos bilaterais considerados ilegais pelo GATT.

O preço pago pelos países em desenvolvimento para conseguir os duvidosos benefícios apresentados acima foi uma regressão dos seus direitos conquistados na evolução do GATT 1947, baseados no tratamento especial e diferenciado. Para trazer as decisões internacionais para o campo legal, afastando-as da diplomacia da força, os países em desenvolvimento exigiram uma harmonização das regras para todos os países, elevando drasticamente o obrigações dos países em desenvolvimento e limitando o raio de manobra das políticas industriais e comerciais nacionais.

O aumento de obrigações, consubstanciados na necessidade de cumprir pesados cronogramas e exigências burocráticas, põem em risco as próprias virtuais vitórias dos países em desenvolvimento, assim como o seu poder de vigiar o cumprimento das regras do GATT por parte de outros países. Os países em desenvolvimento não estão tecnicamente preparados nem institucionalmente adequados para enfrentar as disputas e exigências colocadas pelo GATT 1994, o que demandará recursos humanos e financeiros muitas vezes indisponíveis.

Em suma, os resultados acabaram por privilegiar a situação dos países desenvolvidos. Os países desenvolvidos conseguiram regras mais claras e rígidas para os setores onde possuem atualmente vantagens comparativas, enquanto conseguiram negociar uma cuidadosa e gradual desativação dos esquemas protecionistas utilizados pelas indústrias tradicionais, onde estavam perdendo terreno para os países desenvolvidos (PRESSER, 1996).

Para os países em desenvolvimento, nas palavras de Presser (1996):

“A Rodada Uruguai fecha uma agenda de políticas comerciais e industriais para os países e desenvolvimento...” (PRESSER, 1996 :pg. 243)

Esse fenômeno é ainda mais preocupante, quando é reconhecido por órgão internacionais, que as políticas estratégicas de intervenção governamental utilizadas pelos NICs asiáticos foram fundamentais para o sucesso de suas economias nas últimas décadas (PRESSER, 1996). De acordo com a UNCTAD (1996):

“developing contries may not be able to emulate the industrial policies previously followed by the successful developing countries in East Asia...”
(UNCTAD, 1996: pg. 16)

Certamente uma nova agenda de políticas comerciais e industriais ficam disponíveis com a Rodada Uruguai, mas como argumentado por Presser (1996), “não existe consenso e nem experiência suficiente acumulada para indicar trajetórias de razoável sucesso.”(PRESSER, 1996: pg. 243)

CONCLUSÃO

CONCLUSÃO

Nos dois capítulos dessa monografia tentamos mostrar os limites colocados pela sistema internacional do comércio à uma inserção mais ativa dos países em desenvolvimento no comércio internacional. Partimos de um pressuposto implícito de que nesses países o papel do Governo na organização da economia é fundamental. Isto é, o Estado tem um papel fundamental na transformações estruturais dos países em desenvolvimento. Portanto, políticas industriais e comerciais ativas e estratégias de intervenção são essenciais para o desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento.

No primeiro capítulo fizemos uma resenha histórica do GATT 1947, mostrando os princípios que permearam sua gênese e sua evolução. Tentamos sempre que possível salientar as questões relativas aos países em desenvolvimento. Chegamos a conclusão de que os países em desenvolvimento enfrentavam poucas ou nenhuma restrição na formulação de políticas discricionárias. De fato, baseados no princípio do tratamento especial e diferenciado, os países em desenvolvimento conseguiram ao longo da evolução do GATT 1947 a inclusão, no seu arcabouço institucional, de uma série de privilégios e exceções que aumentavam suas liberdades de ação.

Outras características do comércio internacional que possibilitavam uma maior liberdade de ação são:

1. O princípio de integração era de uma integração rasa, limitando-se a medidas de fronteira;
2. A existência do *conspiracy of non-compliance*, permitindo que muitas das regras fossem ignoradas;
3. A incapacidade do GATT em vigiar o cumprimento do seu Acordo e fazer cumprir suas regras.

Porém, vale ressaltar que a maior liberdade e tratamento diferenciado não proporcionaram um aumento da participação dos países em desenvolvimento no comércio internacional. Primeiro, conforme os países em desenvolvimento permitiam a criação de regras especiais para os países em desenvolvimento, criavam mecanismos

outros, muitas vezes fora do âmbito do GATT, para anular ou prejudicarem os virtuais benefícios. Segundo, a própria característica da concorrência internacional colaborava para a liberalização dos setores industriais onde os países desenvolvidos tem maiores vantagens comparativas. Em outras palavras, os setores oligopolizados da indústria eram mais facilmente liberalizado, pois a concorrência não se dava via preços, como nos setores tradicionais (têxteis e produtos agrícolas por exemplo). Ou seja, embora com liberdade na formulação de suas políticas industriais e comerciais, os produtos dos países em desenvolvimento tinham dificuldades de acesso aos mercados internacionais.¹

Com a Rodada Uruguai, discutida no segundo capítulo, esvazia-se o Estado de parte de sua soberania na formulação de políticas discricionárias e legislações. Os dois fenômenos que colaboram para essa novo tipo de aproximação são a liberalização e globalização. O primeiro, ao defender o mercado como melhor alocador e organizador do espaço econômico justifica uma menor capacidade de intervenção do Estado. O último, ao mudar as estratégias de concorrência e produção das transnacionais, que começam a enxergar apenas um mercado global, exige uma maior homogeneidade das regras entre diferentes países no intuito de evitar 'distorções' competitivas. Ao mesmo tempo, os Estados-nação vêem na capacidade autônoma de legislar a possibilidade da criação de vantagens artificiais para as empresas domésticas, que acabariam por atrair novos investimentos, divergindo-os de países com legislações mais rigorosas.

Ou seja, a partir da Rodada Uruguai não se tem mais os processos de integração rasa, substituído agora pela integração profunda, cujo o mote central é a harmonização das regras.

Nesse mesmo período, o ideal de tratamento diferenciado e especial para os países em desenvolvimento é abandonado, a não ser para os países de menor desenvolvimento relativo. Fenômeno que significa em si uma regressão na organização internacional do comércio do pontos de vista dos países em desenvolvimento, cujo significado foi um aumento substancial das obrigações desses países junto a recém constituída OMC.

Por outro lado, o acesso ao mercado estrangeiro dos produtos de interesse dos países em desenvolvimento, dificultados pela lógica anterior, obteve alguns avanços,

¹ Essa característica do comércio internacional deverá prejudicar o liberalização dos setores tradicionais mesmo depois da Rodada Uruguai.

embora substancialmente menores do que aqueles referentes ao acesso de produtos de indústrias mais dinâmicas, onde os países desenvolvidos continuam a possuir maiores vantagens competitivas².

A explicação mais convincente para a aceitação dos países em desenvolvimento da deterioração de suas conquistas passadas, uma diminuição da soberania nacional e um aumento de suas obrigações, passa pelo temor de que o comércio internacional se afastasse de um sistema multilateral de regras e passasse a ser baseado no comércio administrado.

O fato é que o GATT 1994 existe e suas regras deverão ser ainda mais aprofundadas nos próximos anos pela pressão exercida pelos países desenvolvidos, sobretudo os Estados Unidos. Isto é, deverá ser ainda mais estreitada a capacidade de formulação de políticas comerciais e industriais independentes.

Contudo, se existe um constrangimento para o uso de determinadas formas de intervenção do Estado em suas respectivas economias, sobretudo na forma e conteúdo com que se davam no passado e onde já existia experiência acumulado, abre-se com a OMC uma nova agenda de políticas que poderão ser seguidas.

Só vale a pena estudar os limites impostos pelo sistema de comércio internacional quando a partir do entendimento das ‘regras do jogo’ pensamos nas novas possibilidades de atuação do Estado. Uma aproximação negativa ao problema, onde apenas discutimos o que infelizmente não pode ser mais feito e como seria bom se fosse diferente tem pouco a colaborar com o debate. É importante, sim, discutirmos aquilo que está proibido para evitarmos constrangimentos internacionais, porém tão importante ou mais importante é começarmos a pensar nos novos papéis dos governos nacionais.

O relatório da UNCTAD (1996) nos dá algumas dicas sobre as quais devemos refletir. Afirma que, o papel dos governos nacionais estão mudando no intuito de fomentar um ambiente propício ao desenvolvimento e expansão da iniciativa privada. Ou seja, não renega o papel de organização do espaço privado as forças de mercado:

*“This is not necessarily a passive or indirect role
[referindo-se ao papel do governo].” (UNCTAD,
1996: pg. 5)*

² Mais uma vez os setores oligopolizados têm maior facilidade de serem liberalizados.

Os governos deverão se utilizar de políticas ativas de intervenção que influenciem nas taxas de poupança e investimento; que promovam um funcionamento eficiente do mercado; que melhorem o acesso ao mercado internacional e a difusão de tecnologia; que promovam capacidades de produção e serviços; e criem ambientes que colaborem para criar externalidades colaborando com a capacidade competitiva das firmas.

Se nos propusermos a estudar as novas regras do GATT, não estamos apenas interessados na sua crítica. Queremos aprender seus novos marcos, para poder seguindo seu desenho, melhor atender nossos interesses nacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGOSIN, Manuel & TUSSIE Diana. Trade and Growth: New dilemmas in Trade Policy. In: AGOSIN & TUSSIE. *Trade and Growth: New dilemmas in Trade Policy*. New York: St. Martins Press, 1993. Cap. 01, pg 01-39.

BALDWIN, Robert E. *Trade Policy in the Changing World Economy*. Grã Bretanha: A Wheaton & Co. Ltd., 1988.

CHESNAIS, Francois. A Globalização e o Curso do Capitalismo no Fim do Século. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 01, Ago. 1992.

CLINE, William. Evaluating the Uruguay Round. *The World Economy*, Cambridge, v. 18, n. 01, pg. 01-24, Jan. 1995.

COUTINHO, Luciano. A Fragilidade do Brasil em Face da Globalização. In: BAUMANN, Renato, org. *O Brasil e a Economia Global*. Rio de Janeiro: Campus, 1996. cap. 11, pgs. 219-238.

DIAS, Vivianne. O Brasil entre o Poder da Força e a Força do Poder. In: BAUMANN, Renato, org. *O Brasil e a Economia Global*. Rio de Janeiro: Campus, 1996. cap. 04, pgs. 55-74.

GATT. Ata Final que Incorpora os Resultados das Negociações Comerciais Multilaterais da Rodada Uruguai. Marraqueche: GATT, 1994.

KEENWOOD A.G. & LOUGHEED A.L. *The Growth of the International Economy 1820-1990*. United States: Routledge, 1992.

KRUEGER, Anne O. Trends in the Policies of Developing Countries. In: PEARSON & RIEDEL. *The Directions of Trade Policy*. Cambridge: Basil Blackwell Ltd, 1990.

LERDA, Juan. Globalização da Economia e Perda de Autonomia das Autoridades Fiscais, Bancárias e Monetárias. In: BAUMANN, Renato, org. *O Brasil e a Economia Global*. Rio de Janeiro: Campus, 1996. cap. 12, pgs 239-264.

LEAL, João. *A Organização Mundial do Comércio*. Campinas: Unicamp, 1996.

LOW, Patrick. *Trading Free: The GATT and the US Trade Policy*. New York: The Twentieth Century Fund Press, 1993

LOW, Patrick & YEATS, Alexander. Nontariff Measures and Developing Countries: Has the Uruguay Round Levelled the Playing Field?. *The World Economy*, Cambridge, v. 18, n. 01, pg. 51-71, Jan. 1995.

MELLER, Patricio. Revision de los Enfoques Teoricos Sobre Ajuste Externo y su Relevancia para America Latina. In: EYZAGUIRRE & VALDIVIA. *Políticas Macroeconomicas y Brecha Externa: America Latina en los Años Ochenta*. Santiago: Naciones Unidas, 1989. Cap. II.

NETO, Antenor. A Roda Global. *Veja*, São Paulo, 03 Abril, 1996. Economia e Negócios, pgs. 80-89

NOVAES W. Experiência com a Pele dos Outros. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 11 de Junho de 1996. Caderno A, pg. 03.

OSTRY, Sylvia. New Dimension of Market Access. *Group of Thirty*. Occasional Paper 49, Washington, 1995.

PRESSER, Mário. Rodada Uruguai: As Novas Regras do Jogo para as Políticas Comerciais e Industriais nos Países em Desenvolvimento. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 24, n.03, Dez. 1996.

RÊGO, Elba. Do Gatt à OMC: Como Funciona e para Onde Caminha o Sistema Multilateral do Comércio. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, Texto para Discussão nº 1, Set, 1996.

RICUPERO, Rubens. O Brasil e o Comércio Internacional. In: RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995. Quarta Parte, pgs. 209-321.

RICUPERO, Rubens. Nota sobre a Rodada Uruguai e seu Impacto sobre o Brasil. *Boletim de Diplomacia Econômica*, Brasília, n. 18, Ago. 1994.

ROM, Michael. Some Early Reflections on the Uruguai Round Agreement as Seen from the Viewpoint of a Developing Country. *Journal of World Trade*, v. 28, n.6, pg. 4-30.

SHONFIELD, Andrew. *International Economic Relation of the Western World: Politics and Trade*. London: Oxford University Press, 1976.

ROGOWSKI, Ronald. *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Oxford: Princeton University Press, 1989.

SUZIGAN, Wilson. Experiência Histórica de Política Industrial no Brasil. *Revista de Economia Política*, Campinas, v. 16, n. 01 (61), pgs. 5-20, jan.-mar./96.

TUSSIE, Diana. *The Less Developed Countries and the World Trading System: A Challenge to the GATT*. Londres: Printers Publisher, 1987.

UNCTAD. Report of the Secretary-General of UNCTAD to the ninth session of the Conference. New York: United Nations, 1996

UNCTAD. The Outcome of the Uruguay Round: An Initial Assessment. New York: United Nations, 1994.

WILLIAMSON, John. *A Economia Aberta e A Economia Mundial: Um Texto de Economia Internacional*. 3 ed.. Rio de Janeiro: Campus, 1989. Tradução José Riocardo Brandão Azevedo.