



PUBLICAÇÕES: ESTUDOS EM COMÉRCIO EXTERIOR

HISTÓRICO DA RODADA URUGUAI DO GATT

Curso de Pós-Graduação
Lato Sensu em Comércio Exterior
MBA/E ECEX-UFRJ

HISTÓRICO DA RODADA URUGUAI DO GATT

Lia Valls

*Doutora em Economia pelo I.E./UFRJ, chefe do
CEEG/FGV e professora da UERJ*

1. INTRODUÇÃO

A intensificação dos movimentos de globalização de produção e internacionalização dos fluxos de capitais significa um mundo de crescente interdependência econômica entre as nações. A regulação desta crescente interdependência tem suscitado questões quanto ao papel reservado às instituições criadas, a partir da Conferência de Bretton Woods em 1944. Dentre estas destaca-se o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

Proliferação de práticas protecionistas comerciais pelos países desenvolvidos na década de oitenta e processos de regionalização, por exemplo, são apontados como fatores indicativos da falência dos princípios do GATT no ordenamento do comércio mundial. Relações bilaterais e práticas discriminatórias tenderiam a ser privilegiadas no cenário internacional. O que penalizaria principalmente os países com pequeno poder no comércio mundial. Ademais, uma possível “falência” do GATT, decorrente do insucesso das negociações em curso na Rodada Uruguai, significaria a imposição de uma força oposta aos movimentos de globalização e internacionalização da produção e do capital. (Bhagwati, 1991).

Em contraposição, pode-se argumentar que o insucesso das negociações da rodada Uruguai não constitui o fator determinante, quer seja de um cenário mundial onde proliferem práticas comerciais discriminatórias ou constrangedoras dos movimentos de globalização.

O objetivo do presente texto é analisar o papel do GATT, como organismo de regulação do comércio mundial no atual quadro de transformações políticas e econômicas. Na primeira seção apresenta-se um breve histórico da criação do GATT e das rodadas de negociações sob a égide do Acordo. Na segunda seção são analisadas algumas questões básicas que tem permeado o debate sobre os princípios do GATT. Na terceira seção apresentam-se as principais conclusões.

2. BREVE HISTÓRICO DA CRIAÇÃO E EVOLUÇÃO DO GATT

2.1. CRIAÇÃO E ESTRUTURA BÁSICA DO GATT

Ao final da II Grande Guerra, considera-se nos meios políticos norte-americanos a concepção que a paz mundial requeria uma cooperação econômica e financeira internacional. Esta concepção esteve presente na Conferência de que deu origem à criação do Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. Igualmente, foi proposta a criação de uma organização internacional do comércio - International Trade Organization (ITO) - que regularia as relações comerciais entre os países.

A criação da ITO era defendida, em especial, pelos negociadores norte-americanos e ingleses e visava a formação de uma ordem comercial com base em princípios liberais e multilaterais.

Argumenta-se que esta opção era fruto da experiência desastrosa da década de trinta, onde a proliferação de elevações tarifárias e restrições quantitativas teriam comprometido a expansão do comércio mundial. Logo, tanto nos Estados Unidos como no Reino Unido haveria um consenso das lideranças políticas quanto à necessidade do estabelecimento de uma ordem liberal. (Finger, 1986).

Entretanto, como descreve Snape (1986), este consenso era derivado não tanto de cálculos econômicos, em que são destacadas as vantagens advindas do livre-comércio, mas sim de motivações políticas e estratégias.

Snape (1986) exemplifica esta proposição através da própria postura do principal negociador inglês - John Maynard Keynes. Embora Keynes fosse um ardoroso defensor do multilateralismo monetário, através da criação de uma moeda única para a realização das transações internacionais, era relativamente cético quanto aos benefícios de uma total liberalização do comércio. Assim sendo, a defesa de Keynes do liberalismo era pautada mais na apreciação dos aspectos negativos sobre a ordem econômica mundial, caso prevalecessem conflitos advindos de práticas discriminatórias e acordos bilaterais do que na valorização de seus efeitos benéficos sobre os países. O liberalismo seria o “mal menor” dentre deste contexto. Adicionalmente, Keynes temia as repercussões sobre o nível de emprego na Inglaterra, caso fossem liberadas as importações, num momento em que a economia inglesa estava totalmente desestruturada. Logo, segundo Finger (1986), a hegemonia política e econômica dos Estados Unidos foi determinante para a obtenção do apoio dos países aliados nas negociações referentes à regulação do comércio mundial.

O papel preponderante dos Estados Unidos nestas negociações conduz à indagação das motivações e dos valores básicos que moldavam a postura dos negociadores norte-americanos. Do ponto de vista de interesse imediato, pode-se dizer que a tensão decorrente das relações entre os Estados Unidos e a União Soviética foi um fator que estimulou a posição norte-americana na defesa do liberalismo comercial. A estratégia de consolidar os laços comerciais entre os parceiros aliados e, portanto, reforçar o

crescimento econômico das economias de mercado pode ser entendida como um mecanismo de reforço contra o possível avanço soviético para novas áreas de influência.

Quanto aos valores, Winham (1986) distingue três, que teriam sido importantes, quando da formação do GATT.

O primeiro se refere às relações entre o governo e a economia. Historicamente a sociedade norte-americana tenderia suspeitar da interferência direta do governo no mercado e suspeitar da interferência direta do governo no mercado e o crescimento econômico seria visualizado como um fator atenuador de conflitos políticos. Desta forma, no comércio internacional deveria igualmente ser restringidas e/ou eliminadas práticas intervencionistas governamentais.

O segundo valor se refere à eleição do princípio do multilateralismo no comércio mundial. Isto pode ser, explicado em parte, pela própria forma de inserção dos Estados Unidos no cenário político e econômico mundial. Enquanto os países europeus tinham uma longa história de formação de laços preferenciais, por exemplo com as colônias ou entre si, a própria consolidação do papel líder dos Estados Unidos requereria, teoricamente, a multilateralização das suas relações políticas e comerciais.

O terceiro valor se refere aos meios para a implementação do processo de liberalização. Os negociadores norte-americanos privilegiavam a definição de um código sobre direito comercial internacional, onde os direitos e deveres dos países fossem claramente estabelecidos.

Em suma, os três valores apontavam para a formação de um conjunto de regras que viabilizaria a ordenação do comércio mundial em bases multilaterais e liberais e, onde, práticas restritivas e discriminatórias estariam ausentes.

Entretanto, a tentativa de criar uma organização mundial do comércio - ITO - falhou¹. Em sua ausência, o GATT passou a ocupar este espaço.

Destaca-se, não obstante, algumas características básicas do campo de abrangência do GATT, quando este foi criado.

O GATT emergiu de negociações que visavam remover barreiras ao comércio e não de negociações que tivessem por objetivo o estabelecimento de regras gerais de comportamento das relações comerciais entre os países.

O GATT não é um organismo internacional nos moldes, por exemplo, do Fundo Monetário Internacional. É simplesmente um Acordo assinado pelos países que assim o desejarem, denominados no GATT, de PARTES CONTRATANTES. Neste sentido, o GATT não possui poder disciplinatório sobre os países signatários. Em princípio, as regras do GATT seriam funcionais, na medida em que os países signatários a considerem adequadas para a condução de suas relações comerciais.

¹ A carta de Havana que discriminava os compromissos de criação da ITO era tão complexa que, segundo alguns autores seria de difícil implementação na prática (Snape, 1986). Adicionalmente, o próprio executivo norte-americano não apresentou a Carta para ser ratificada no Congresso, alegando não possuir mandato para tal.

A própria estrutura do Acordo reflete as questões, antes mencionadas. Originalmente o GATT dividia-se em três partes.

A Primeira Parte do Acordo contém os principais fundamentos que estabelecem a base do processo de liberalização. Estes são: a cláusula de nação mais favorecida e o conceito de reciprocidade. O primeiro garante a concessão automática dos benefícios negociados entre dois membros signatários para todos os outros. E, o segundo, pressupõe reciprocidade entre os membros quanto às concessões obtidas.

Este princípio fornecem, portanto, um código internacional através do qual as barreiras comerciais podem ser reduzidas. A cláusula de nação mais favorecida garante a multilateralização do processo e a cláusula de reciprocidade é entendida como o estímulo para as negociações, no pressuposto que os países não perseguem processos liberalizantes unilaterais, uma vez que a concepção mercantilista de comércio é um fator relevante para a condução das negociações políticas.

A Segunda Parte contém a base normativa do Acordo. Os artigos desta parte refletem, em grande medida, as medidas de exceções domésticos em relação ao processo de liberalização. Esta demanda por exceções estabelece um campo para tomadas de decisões domésticas visando administração do comércio, servindo os artigos do GATT para delinear as restrições internacionais à estas decisões. Exemplos destas exceções são:

- a) Artigo XII que permite imposição de restrições à importação por razões de queda de reservas (Balança de Pagamentos);
- b) Artigo XVIII que admite a utilização de mecanismos de assistência governamental para promover o desenvolvimento econômico (indústria nascente, problemas de balança de pagamentos e promoção de indústria específica) por países em desenvolvimento e condicionada à aprovação das PARTES CONTRATANTES e
- c) Artigo XIX - Cláusula de Salvaguarda - que regula o uso de restrições ao comércio, caso as concessões negociadas no GATT impliquem em aumentos inesperados de importações que causem danos às indústrias domésticas de qualquer membro signatário.

A Terceira Parte contém regras relativas ao acesso ao GATT, à negociações tarifárias e aos acordos regionais. E, finalmente, em 1965, foi incorporada uma nova parte que trata exclusivamente da questão dos países em desenvolvimento.

2.2. EVOLUÇÃO DAS RODADAS DE NEGOCIAÇÕES NO GATT

Desde sua criação já foram realizadas sete Rodadas de negociações no âmbito do GATT, antes da atual Rodada Uruguai.

As cinco primeiras - Genebra (1947); Ancey (1949); Torquay (1950-51); Genebra (1955-56) e Dillon (1960-61) - tratara quase que exclusivamente de reduções tarifárias. O método adotado para as negociações era basicamente o mesmo aplicado pelos Estados Unidos a partir do Trade Agreements Act

de 19342. Inicialmente era identificados os produtos em que cada país era o principal fornecedor em relação ao outro. Em seguida, era elaborada uma lista de pedidos e ofertas onde eram especificadas as reduções tarifárias desejadas e oferecidas. Finalmente, analisando-se a lista de cada país, o processo negociador procurava alcançar um acordo onde a reciprocidade nas concessões oferecidas e recebidas fosse garantida para ambas as partes. No âmbito do GATT a diferença é que cada país, principal ofertante de um produto, estabelece negociações bilaterais com diferentes países ao mesmo tempo.

Este método tendeu a reduzir o ritmo do processo de liberalização tarifária, a partir da Segunda Rodada, dado a dificuldade de se considerar a multiplicidade de possíveis arranjos recíprocos multilaterais, com o crescimento do número de membros do GATT e com a expansão dos produtos comerciáveis. Assim sendo, reduções tarifárias entre a Segunda e a Quinta Rodada foram extremamente reduzidas. A tarifa média norte-americana foi reduzida em apenas 2,5% em cada uma dessas quatro Rodadas, enquanto, na primeira, as reduções foram da ordem de 20% (Baldwin, 1987).

Durante este período - 1947 a 1960 - foram introduzidas as primeiras rupturas com os princípios estabelecidos pelo Acordo. Em 1951, o Congresso norte-americano requereu do Presidente a imposição de impostos ou cotas em produtos agrícolas sob determinantes condições, mesmo que estas conflitassem com as obrigações internacionais do país (Low, 1989). Em 1955, os Estados Unidos obteve formalmente do GATT uma licença para o uso deste legislação.³

Em 1957, os Estados Unidos negocia um acordo de restrição voluntária às exportações de certos produtos têxteis de algodão com o Japão, que dará origem ao Acordo Multifibras, em 1973. Adicionalmente, a exclusão de várias barreiras não-tarifárias das negociações reforça a concepção que o processo de liberalização se restringiu à questão tarifária.

Apesar das restrições apontadas, é relativamente consensual a caracterização deste período como uma etapa de consolidação e relativo sucesso do processo de liberalização (LOW, 1989). Vários fatores ajudam a explicar esta percepção.

Primeiro, é inegável o desmantelamento de várias barreiras não tarifárias herdadas do período de trinta, assim como a efetiva redução de tarifas sobre os produtos manufaturados comercializados pelos países desenvolvidos.

Segundo, a expansão do comércio mundial no pós-guerra sugere o movimento de liberalização como um dos impulsionadores deste processo. Embora seja difícil distinguir se foi o processo de liberalização ou a própria expansão dos países estimulados pelos planos de reconstrução no pós-guerra que explicam o crescimento deste comércio.

² Este ato concedia ao Executivo norte-americano poder para negociar reduções tarifárias de até 50% com seus parceiros comerciais.

³ Ao nível do GATT, o artigo XI permite restrições quantitativas às importações de produtos agrícolas em casos de regulação da oferta doméstica.

Terceiro, o papel preponderante dos Estados Unidos no comércio mundial e a relevância da política externa como condutora da política comercial - dada as tensões com a União Soviética - relegava ao segundo plano o questionamento de possíveis práticas que infringissem os princípios do GATT.

A Rodada Kennedy (1964-1967) significou o início de uma nova etapa no GATT. Esta foi a primeira vez que a Comunidade Européia participou nas negociações como um bloco. a realização de Uma Rodada entre parceiros com poderes de barganha mais equilibrados é, segundo Winham (1986), um fator positivo para o êxito das negociações. Um fato que pode fundamentar esta posição foi a mudança na fórmula de negociações tarifárias. Já na Rodada Dillon, os países europeus haviam proposto redução linear da tarifa, o que só foi implementada na Rodada Kennedy. Esta mudança permitiu redução de 35% na tarifa média de produtos industrializados dos países desenvolvidos (Finger, 1987).

Em adição, iniciou-se uma tentativa de negociar algumas barreiras não-tarifárias, como os procedimentos de anti-dumping (Dester, 1986).⁴ Igualmente relevante, a Rodada aprofunda a percepção dos países em desenvolvimento quanto ao não atendimento de seus interesses nas negociações. Enquanto a redução na tarifa média dos produtos de interesse para os países em desenvolvimento foi somente de 20% (Abreu, 1989).

A década de setenta foi caracterizada por importantes mudanças na economia mundial. O Japão e a Comunidade Européia consolidam suas posições como concorrentes dos Estados Unidos no comércio mundial. Os novos países industrializados tornam-se detentores das vantagens comparativas em produtos manufaturados intensivos em mão-de-obra. Avançam as inovações tecnológicas nos chamados novos setores da Terceira Revolução Industrial acirrando a concorrência entre os países desenvolvidos e acelerando o processo de transformação em suas estruturas produtivas. O sistema de taxas de câmbio fixas negociado no pós-guerra muda para um sistema de taxas cambiais flutuantes. A crise do petróleo, em 1973, interrompe o ciclo da expansão iniciado no pós-guerra e os países desenvolvidos enfrentam problemas de desemprego estrutural e aceleração inflacionária. Crescem as restrições comerciais praticadas pelos países desenvolvidos, dado o cenário de ajustes na estrutura produtiva e fatores conjunturais recessivos.

A Rodada Tóquio (1973-79) foi realizada, portanto, num quadro claramente distinto das Rodadas anteriores. Era evidente, por exemplo, a necessidade dos países em negociarem uma maior abrangência de itens, uma vez que o instrumento tarifário havia perdido grande parte de sua importância como mecanismos de proteção nos países desenvolvidos. A proliferação do uso de barreiras não tarifárias tornaria inócua a Rodada como veículo de liberalização do comércio, caso este tema não fosse tratado.

Os principais resultados da Rodada foram:

- a) a redução da tarifa média sobre produtos industriais em 30%.

⁴ A iniciativa falhou pois o Congresso norte-americano não ratificou a negociação referente ao sistema de valoração aduaneira - American Belling Price - realizada pelos negociadores dos Estados Unidos.

b) elaboração de códigos que visavam regular os procedimentos de várias barreiras não tarifárias como valoração aduaneira, sistema de licenciamento para importações, barreiras técnicas; compras governamentais; subsídios e direitos compensatórios; e anti-dumping.

Estes códigos só se aplicavam aos países que os subscrevessem. Também foram criados comitês especiais para solucionar disputas relativas aos temas presentes nos Códigos. Logo, ao limitar a aplicabilidade dos Códigos aos membros que os assinassem, foi infringida a cláusula de incondicionalidade no tratamento de nação mais favorecida;

c) reforma da estrutura do GATT: uma cláusula de habilitação - “enabling clause”- através da qual os países desenvolvidos estão habilitados a conceder tratamento diferenciado e mais favorável aos países em desenvolvimento (PEDs) e, simultaneamente, não esperam por reciprocidade dos PEDs nos compromissos assumidos ao longo das negociações pelos países desenvolvidos. Por outro lado, espera-se que os países em desenvolvimento assumam seus direitos e obrigações no GATT, a medida que desenvolvam seus direitos e obrigações no GATT, a medida que desenvolvam suas economias. Em adição, foram facilitados o uso de restrições por motivos de balanço de pagamento nos países em desenvolvimento; o uso de medidas de salvaguarda para fins de desenvolvimento; e fortalecimento do mecanismos de solução de controvérsias.

A Rodada não conseguiu, entretanto, negociações na área de agricultura e na questão de salvaguardas, conforme fora inicialmente previsto.⁵ Independentemente do fracasso dos resultados nestas áreas, a Rodada de Tóquio significou a colocação de problemas que induziram ao questionamento dos princípios e da estrutura do GATT.

É interessante observar a divergência de opiniões quanto ao êxito das negociações, em especial, quanto à forma de solução encontrada no âmbito das barreiras não-tarifárias, em especial, o código de subsídios.

Low (1989) considera que a inclusão da cláusula de condicionalidade no tratamento de nação mais favorecida fere os princípios básicos do GATT. Snape (1986) argumenta que a tentativa de formular aparatos legais específicos, como os códigos, aumenta a complexidade do sistema e diminui a transparência das regras do GATT. Já Winham (1986) entende que os códigos de negociação diminuem o grau de incerteza e a arbitrariedade das regras do comércio internacional. Desta forma, seriam o caminho para garantir a maior liberalização do comércio mundial, na medida em que especificam os limites das políticas comerciais de cada país no uso de barreiras não-tarifárias.

Independente das possíveis interpretações quanto às soluções encontradas na rodada de Tóquio, o descontentamento com as práticas comerciais observadas no cenário mundial pelos membros do GATT permaneceu.

⁵ A Comunidade Européia insistiu no uso de salvaguardas seletivas - como forma de legalizar acordos voluntários de restrição às exportações - o que não foi aceito pelos países em desenvolvimento.

A valorização do dólar, iniciada na década de oitenta, expôs a indústria norte-americana a uma maior concorrência internacional, induzindo ao acirramento das demandas protecionistas. Entre 1980 e 1985, por exemplo, são iniciadas 311 investigações sobre direitos compensatórios e 316 investigações sobre direitos anti-dumping nos Estados Unidos (Pereira, 1990). Intensifica-se a guerra de subsídios agrícolas entre os Estados Unidos e a Comunidade Européia, penalizando as exportações de produtos agrícolas, similares aos desses dois blocos, dos países em desenvolvimento. A realização de acordos voluntários de restrição às exportações de países em desenvolvimento - como o de produtos siderúrgicos - sugeria igualmente que os mecanismos de defesa no GATT eram importantes.

Simultaneamente, em especial nos Estados Unidos, intensificam-se as pressões quanto à demandas por concessões em relação ao acesso de mercados dos principais parceiros norte-americanos. Estas pressões dirigem-se tanto ao mercado de bens, como em áreas não cobertas pelo GATT - serviços. Investimento e propriedade intelectual (os novos temas). A globalização da produção requer liberdade nos fluxos de investimentos e serviços, assim como garantia de proteção aos direitos de propriedade intelectual.

Em 1982, começaram as conversas para o lançamento de uma nova Rodada de negociações no GATT, que só se iniciou em 1986 - Rodada Uruguai. A demora das negociações refletiu, principalmente, a diversidade de interesses dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento nas negociações. De um lado, os países desenvolvidos pressionavam pela inclusão dos novos temas. Por outro lado, os países em desenvolvimento consideravam que esta inclusão tenderia a relegar ao segundo plano a questão da proliferação de barreiras não-tarifárias, ou seja, a ausência de aderência às regras já estabelecidas no GATT.

Permeado este debate estava implícito o questionamento do próprio papel do GATT como regulador do comércio mundial. Os temas de incondicionalidade da cláusula de nação mais favorecida, o princípio da reciprocidade e o tratamento diferencial e mais favorável para os países em desenvolvimento passam a ser alvo de constantes debates.

Não é objetivo deste trabalho analisar a evolução das negociações da rodada Uruguai, cujo término previsto para dezembro de 1990 foi adiado devido ao impasse nas negociações agrícolas entre os Estados Unidos e a Comunidade Européia.

A descrição da evolução das negociações no âmbito do GATT visou ressaltar os seguintes pontos.

Primeiro, identificar a preservação do multilateralismo e do liberalismo no comércio mundial com o fortalecimento do GATT é sob certo aspecto, uma questão nova no cenário mundial.

Vários exemplos podem ser citados como infrações ao espírito do Acordo e que não induziram ao debate sobre a “falência” do GATT:

I) exclusão dos produtos agrícolas nas negociações de liberalização tarifária até a Rodada Uruguai;

- II) a constituição da Comunidade Européia que não preenchia todos os requisitos do Artigo XXIV, que trata da formação de áreas de livre-comércio. A decisão das PARTES CONTRATANTES do GATT foi que “seria mais frutífero se a atenção estivesse voltada para problemas práticos específicos, deixando de lado por enquanto decisões legais e o debate sobre o Tratado de Roma”⁶ e,
- III) o não questionamento de esquemas protecionistas, como o japonês, durante as décadas de cinquenta e sessenta.

Em suma, se o comércio mundial dos anos 50 e 60, em especial, pode ser caracterizado de forma genérica como pautado nos princípios multilaterais e liberais, este fato não pode ser atribuído a estrita aderência aos princípios do GATT. E, no entanto, as infrações a estes princípios não constavam da pauta da agenda sobre o debate das regulações do comércio mundial.

Segundo, o êxito do GATT como promotor da liberalização do comércio mundial prende-se às reduções tarifárias promovidas no comércio intra-indústria entre os Estados Unidos e a Comunidade Européia, em especial. Quando surgem questões, como políticas de subsídios que exigem harmonização de políticas econômicas nacionais, fica evidente que os princípios gerais-cláusula incondicional de nação mais favorecida - não são condutores de negociações.

Terceiro, considerando-se o papel preponderante dos Estados Unidos na criação do GATT e como principal defensor entre os países desenvolvidos do argumento que a “falência” do GATT significa o ressurgimento de um mundo dominado por práticas comerciais destrutivas, o debate GATT mescla-se, em certa medida, com postura do governo norte-americano referente a sua política de comércio exterior.

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE ALGUMAS QUESTÕES BÁSICAS DO GATT

A análise da seção anterior induz a uma apreciação dos seguintes pontos. O primeiro se refere às mudanças na política de comércio exterior dos Estados Unidos e o segundo ao significado dos princípios básicos do GATT.

3.1. A POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR DOS ESTADOS UNIDOS

As demandas por maior reciprocidade nas relações comerciais, através de utilização da Seção 3017 da legislação de comércio exterior norte-americana e a intensificação do uso de medidas protecionistas tem sido apontadas como sinais de uma mudança na condução da política de comércio

⁶ Como aponta Patterson (1989) o GATT sempre perseguiu um “approach” pragmático, mesmo que este tenha significado muitas vezes infrações às próprias regras do Acordo.

⁷ A seção 301 introduzida pelo “Trade Act” de 1974 ampliou o seu campo de abrangência e, atualmente, permite que o Executivo norte-americano implemente medidas de retaliação contra parceiros que dificultem a entrada de produtos, serviços ou investimentos oriundos dos Estados Unidos em seus mercados. Em adição, considera o uso de retaliações, no caso de não adequada proteção aos direitos de propriedade intelectual norte-americanos.

exterior dos Estados Unidos. O governo norte-americano estaria se afastando dos princípios liberais inerentes ao GATT. Quais são as possíveis interpretações para esta tendência?

A primeira interpretação privilegia o papel dos Estados Unidos no cenário mundial: o modelo hegemônico (Krasner, 1976). O modelo pressupõe que princípios liberais dominam as relações comerciais internacionais na presença de uma nação hegemônica. Em oposição, o comércio mundial tende ao protecionismo, quando a nação hegemônica perde a sua posição e não há clareza quanto ao seu substituto. Uma vez ameaçado em sua posição de hegemonia no comércio mundial, os Estados Unidos se voltariam para práticas protecionistas, como forma de preservação de suas indústrias domésticas. Em adição concessões liberais sem reciprocidade tornam-se custosas e, logo, práticas liberais assegurariam correntes de comércio mais equilibradas.

Embora possa se considerar correto que, em certa medida, a perda da hegemonia norte-americana tenha suscitado reações protecionistas, a questão não se exaure. A política de comércio exterior de um país não é moldada exclusivamente por sua posição no cenário internacional. O compromisso liberal dos Estados Unidos é função igualmente dos interesses domésticos da sociedade norte-americana. Da mesma forma, a resposta ao declínio da posição norte-americana no comércio mundial depende de características específicas desta sociedade. Neste sentido, é preciso considerar algumas variáveis internas na interpretação do possível viés protecionistas da política comercial norte-americana.

As seguintes variáveis internas são destacadas: o papel do legislativo, mudanças na composição de interesses dos grupos econômicos e o papel dos partidos políticos.

3.1.1. O PAPEL DO LEGISLATIVO

O congresso norte-americano tem a supremacia na formulação da política de comércio exterior. Individualmente, os membros do congresso são mais sensíveis às questões domésticas do que às relacionadas à política externa. Os grupos que demandam proteção tendem a exercer maior prá-Guerra de que “um mundo em que vigore o livre-comércio é um mundo em paz”. Esta subordinação da política comercial aos interesses da política externa era viabilizada não só pela posição norte-americana no comércio mundial, mas igualmente pelo conflito Leste/Oeste.

A questão de reciprocidade nas relações comerciais, por exemplo, ficou nos bastidores nas décadas de cinquenta e sessenta. Em primeiro lugar, os Estados Unidos, como nação economicamente hegemônica, não encontrava obstáculos quer seja para dominar os fluxos comerciais mais dinâmicos no comércio mundial e nem temia a concorrência de produtos importados no seu mercado. Ademais, a lógica de expansão do capital norte-americano baseado na instalação de plantas produtivas em mercados de consumo atraentes não contradizia os esquemas protecionistas dos parceiros comerciais.

Segundo, a Guerra Fria subjugava possíveis demandas por reciprocidade à lógica da política externa. Os possíveis ônus sobre os setores exportadores ou setores domésticos competitivos de

importações eram relativamente pequenos em comparação com as possíveis perdas derivadas da adesão de aliados à União Soviética.⁸ Em suma, a lógica da Guerra Fria pressupunha visibilidade das vantagens das economias de mercado versus o modelo de produção planejado, através de uma postura liberal da política de comércio exterior norte-americano. A abertura do mercado norte-americano seria propulsora da adoção de práticas liberais pelos aliados.

Neste sentido, a questão comercial deixa de ser partidária e a concepção liberal é apresentada como requisito para o funcionamento e consolidação do próprio regime político norte-americano. Na medida em que se atenuam as tensões Leste/Oeste e que um maior número de indústrias norte-americanas são negativamente afetadas pela ordem liberal, inicia-se o questionamento de uma possível distribuição “livre” do liberalismo norte-americano.

O segundo mecanismo é a delegação de autoridade para o Executivo no tratamento de diversos assuntos comerciais. Após a experiência desastrosa do “Tariff Act” de 1930, que elevou as tarifas americanas e propiciou uma série de beggar-thy-neighbour policies, é votado, em 1934, o Reciprocal Trade Agreement. Através deste o Legislativo dava poder ao Executivo para negociar bilateralmente com outros países reduções tarifárias de até 50%. Este poder do Executivo tem sido confirmado ao longo dos anos, viabilizando, por exemplo, a participação dos Estados Unidos nas rodadas de negociação do GATT.

A possibilidade do Legislativo transferir poder em negociações comerciais para o Executivo permitiu, portanto, que os congressistas se omitissem de legislar sobre demandas protecionistas relativas a produtos específicos. Além disso, as negociações no GATT sempre foram apresentadas como troca de concessões, o que postergaria pressões protecionistas, ao fornecer a possibilidade de cenários mais vantajosos para o comércio, servindo, portanto, de proteção para o Congresso.

Segundo Baldwin (1984), entretanto, a questão da delegação de poder ao Executivo nunca foi plenamente endossada pelo Congresso Americano. Em outras palavras, o próprio Congresso procurou sempre criar mecanismos que circunscrevessem o poder do Executivo. Em adição até 1975, todas as propostas no Legislativo passavam por uma espécie de Comissão das Comissões - House of Ways and Means Committee. Este depurava as propostas recebidas e impedia, através de negociações que emendas específicas sobre a política comercial chegassem ao plenário (Destler, 1986). A reestruturação do Congresso realizada, em 1975, passou a permitir que as diferentes Comissões apresentassem diretamente suas propostas. Neste sentido, os congressistas ficaram mais expostos aos pleitos relacionados ao comércio exterior.

O acirramento das demandas protecionistas e por reciprocidade refletem-se no Congresso que irá procurar diminuir o poder de autonomia do Executivo na condução da política de comércio exterior.

⁸ Setores politicamente mais fortes, entretanto, como a indústria têxtil e que começam a temer a concorrência externa, impõem suas demandas protecionistas.

Em suma, à possibilidade do Legislativo de evitar o debate sobre legislação comercial específica que traduzisse as demandas protecionistas teria se deteriorado ao longo do tempo.

3.1.2. MUDANÇAS NA COMPOSIÇÃO DE INTERESSES DOS GRUPOS ECONÔMICOS

A segunda variável interna se refere às mudanças na composição de interesses dos grupos econômicos mais importantes.

Durante a década de cinquenta e sessenta, vários grupos da sociedade americana apoiavam o princípio liberal. Entre estes se destacavam: as organizações sindicais de trabalhadores identificadas com o Partido Democracia, que desde o século XIX associavam altas tarifas a lucros monopolistas e baixas tarifas a preços menores para os consumidores (Baldwin, 1984); as empresas que expandiam suas atividades para fora do mercado doméstico; e vários segmentos do setor agrícola exportador.

Este apoio aos princípios liberais pelos principais grupos econômicos tendeu a se deteriorar ao longo do tempo. A própria abertura da economia norte americana, refletida na elevação dos coeficientes de importação e exportação, explica, em parte, esta deterioração.⁹

A maior exposição da economia suscitou o acirramento das demandas protecionistas pelos grupos que passaram a sofrer mais de perto a concorrência das importações. É o caso das organizações sindicais, que começaram a interpretar perdas de emprego nos setores tradicionais como fruto de uma maior penetração das importações. Simultaneamente, a própria concorrência mundial mais intensa levou a que diversos setores exigissem medidas que assegurassem sua participação no mercado. Esta proposição se aplica tanto a segmentos do setor agrícola - que passaram a questionar as políticas de subsídios praticadas pela Comunidade européia - como aos novos setores de ponta. Como a microeletrônica, ao questionar as estratégias comerciais praticadas pelos japoneses.

Deve-se observar que não constitui um elemento novo no cenário norte-americano o pleito protecionista por indústrias domésticas.¹⁰ No entanto, o momento atual se diferencia pelo maior número de setores que aderem a este pleito.

A proposição acima não elucida, porém, os interesses de outros segmentos da sociedade americana na preservação do princípio liberal. Destacam-se, entre estes, as empresas multinacionais, as grandes redes que operam no comércio varejistas, as empresas basicamente exportadoras, os usuários de insumos importados, os consumidores e, finalmente, os grandes bancos credores das dívidas dos países em desenvolvimento.

⁹ O coeficiente de importações na economia norte-americana passou de 6,0%, em 1970, para 11,2%, em 1985. Enquanto o coeficiente de exportações se eleva de 6,7% para 9,2% no mesmo período.

¹⁰ Vários setores recebem alguma forma de proteção há muitas décadas: vidro (desde 1922); artigos de cerâmica e azulejos (desde 1930); açúcar (desde 1934); laticínios (desde 1953); petróleo (1959-1973) e chumbo e zinco (1958-65), por exemplo (Hufbauer, Berliner e Elliot, 1986).

Destler e Odell (1987) realizaram um estudo para avaliar em que medida essas possíveis forças anti-protecionistas influenciam as decisões finais de casos que dependem do Legislativo.¹¹ Os autores concluem que quanto mais ativa é a participação dos grupos anti-protecionistas, menor é a probabilidade de imposição de medidas restritivas ao comércio. Observam, contudo, que os grupos relativamente relevantes são as grandes redes do comércio varejistas as empresas exportadoras e os usuários de insumos importados. O custo da proteção para o consumidor é, em geral, difuso e não transparente, dificultando a formação de uma forte coligação anti-protecionista. As empresas multinacionais, em geral, preferem se omitir do debate, uma vez que possuem igualmente interesses no mercado doméstico norte-americano.

Pode-se concluir da análise de Destler e Odell (1987) que, à medida em que crescem as demandas por proteção e que grupos sejam negativamente afetados, crescerá igualmente a pressão anti-protecionista no cenário americano. Conseqüentemente, o rumo da política comercial americana dependeria da capacidade dos grupos anti-protecionistas de influenciarem o Legislativo e o Executivo.

3.1.3. INTERESSE DOS PARTIDOS

Finalmente, nos modelos que privilegiam as variáveis internas, destaca-se a posição dos partidos políticos. Uma vez que estes expressam os interesses dos diversos segmentos da sociedade, a análise se confunde, em certa medida, com a anterior. Não obstante, alguns pontos devem ser ressaltados.

De forma geral, antes da II Grande Guerra, os republicanos sistematicamente promoveram elevações de tarifas, o que possibilitava identificá-los com um posição menos liberal, ao passo que os democratas, em oposição, eram sempre favoráveis a reduções tarifárias (Nivola, 1986).

Durante as décadas de cinquenta e sessenta, pode-se dizer que a política comercial não era um item relevante na definição das linhas partidárias, dada a preponderância das questões de política externa e segurança nacional.

No início da década de setenta, principalmente, volta a delinear-se uma distinção na posição dos dois partidos. Pressionados pelas organizações sindicais de trabalhadores, os democratas passam a defender medidas de proteção e/ou de ajuda às indústrias mais afetadas pela concorrência das importações. Quantos aos republicanos - dada a sua base eleitoral diversa - continuam mais propensos a negar exceções ao princípio liberal.

No entanto, a partir do início da década de oitenta, esta distinção partidária tende a esvanecer. A valorização do dólar, decorrente da política monetária restritiva e fiscal expansionista do governo republicano, leva a um crescente déficit público e comercial, além de penalizar ainda mais os setores

¹¹ Os bancos não são destacados por Destler e Odell. Considerando-se, no entanto, a frequente ligação entre protecionismo e pagamentos da dívida dos países em desenvolvimento, estes seriam uma possível força anti-protecionista. Sabe-se, porém, que no debate norte-americano estas questões são tratadas separadamente. Mesmo o Partido Democrata, supostamente mais propenso a uma solução de cunho político da dívida, trata as duas questões individualmente.

produtores de importações competitivas. A solução via elevação de impostos e redução de gastos públicos, que permitisse uma queda na taxa de juros e no dólar, politicamente difícil de ser defendida, de imediato, pelos republicanos, uma vez que, implicaria na própria negação da plataforma econômica do partido. Neste sentido, o governo republicano prefere negociar restrições às importações, como forma de atenuar as demandas protecionistas.

Concomitantemente, há uma redefinição do discurso liberal, que passa a ser expresso tanto por membros de ambos os partidos como por grupos da sociedade norte-americana. Esta concepção do liberalismo no comércio pressupõe “a level playing field”, ou seja, em cenários em que os parceiros joguem com oportunidades equitativas.

A concepção do liberalismo norte-americano nunca relegou a segundo plano temas como “condições justas de concorrência” ou reciprocidade. A posição hegemônica dos Estados Unidos no imediato pós-guerra e a subordinação da política externa norte-americana é que tornaram menos relevantes estes temas. Desta forma, durante a década de cinquenta foi possível apresentar a liberalização do mercado norte-americano como impulsionadora de comportamentos semelhantes em outros mercados. E, portanto, a liberalização era apresentada como um contra-argumento aos pleitos protecionistas.

O que ocorre atualmente a uma reversão da apresentação no discurso da política comercial liberal. O comércio justo e a reciprocidade passam a dominar o debate da política comercial. E, neste sentido, a liberalização de terceiros mercados passa a ser pré-condição para o acesso ao mercado norte-americano.

4. A QUESTÃO DA RECIPROCIDADE NO GATT

Se a política comercial norte-americana pauta-se agora numa concepção de “liberalismo recíproco”, quais são as implicações para o sistema GATT?

Vários autores (Curzon e Curzon, 1986; Low, 1989; Bhagwati, 1991) centram o debate sobre o GATT nos seguintes aspectos.

O primeiro refere-se ao uso da cláusula de nação mais favorecida incondicional, que pressupõe extensão automática de concessões negociadas bilateralmente para todos os membros do GATT. Esta cláusula propiciaria o fenômeno de “free-riders” no comércio mundial e restringe as ofertas de concessões a serem negociadas. As negociações tarifárias no GATT baseiam-se em concessões que produzam um equilíbrio de vantagens percebidas na margem pelos países membros. Para que estas negociações não penalizem ou beneficiem países, em especial, a condição pressuposta é que os termos de acesso ao GATT

garantam de forma geral reciprocidade plena de acesso ao mercado entre os países membros, segundo Bhagwati (1991). Considerando-se correta a suposição, seria necessário renegociar todo o Acordo.

O momento de entrada no GATT diferencia a exigência dos termos de acesso. As exigências sobre o México, que entrou somente em 1986, foram muito mais restritas do que as do Brasil que foi signatário do acordo inicial. Em adição, as várias exceções ao Acordo (como o Acordo Multi-Fibras) alteram ao longo do tempo uma possível equidade nas condições de reciprocidade geral.

O problema do argumento de Bhagwati é que relega a um segundo plano uma questão central. Supondo hipoteticamente que os termos de acesso ao GATT tenham sido equalizadores das condições de reciprocidade, que as isenções obtidas dos termos do Acordo sejam plenamente aceitas pelos países-membros, as mudanças nas vantagens comparativas dinâmicas dos países alteram constantemente seu desempenho no comércio mundial. E a questão central do debate, no momento atual, não é a reciprocidade de acesso ao mercado através de medidas de fronteira.

O debate Estados Unidos versus Japão é que na percepção do primeiro estas mudanças se produziram através de políticas econômicas que criam vantagens comparativas. As negociações iniciadas em 1990 entre estes dois governos - Structural Impediments Initiative - visa a remoção de obstáculos estruturais que impedem resultados mais equitativos nos fluxos comerciais e de investimentos entre esses países.

Sob este aspecto, a adoção de uma cláusula de nação mais favorecida condicional defendida por alguns (Curzon e Curzon, 1906) expressa a dúvida de que seja possível harmonizar uso de políticas comerciais devido a heterogeneidade dos membros do GATT. Não é simplesmente uma questão da existência de “free-riders”, mas dos limites impostos às negociações de reciprocidade, quando o objetivo é discutir as políticas e instituições que regem o comércio externo de um país. Logo, como na cláusula de condicionalidade só tem acesso aos “benefícios do liberalismo” aqueles membros que ofertarem iguais concessões, a harmonização passa a ser obrigatória.

Logo não é a questão se a inclusão da condicionalidade significa o término do GATT. Na etapa atual de expansão do capital, a harmonização de políticas e instituições através da liberalização dos fluxos de investimentos e serviços é fundamental para as estratégias de globalização da produção. Neste sentido, a cláusula de condicionalidade seria mais funcional do ponto de vista de interesses dos países desenvolvidos.

A crítica ao uso de princípio de condicionalidade em relação à cláusula de nação mais favorecida tem sido realizada, principalmente, pelos países em desenvolvimento ou países desenvolvidos de pequeno e médio porte.¹² Primeiro, a experiência das negociações da Rodada de Tóquio fizeram uso do princípio de condicionalidade (caso do Código de Subsídios) revelou que os grandes países industrializados tendem a negociar bilateralmente as concessões e depois apresentam os resultados como definitivos a serem

aceitos ou rejeitados integralmente pelos outros membros (Low, 1989) segundo a cláusula incondicional ao permitir a existência de “free-riders” dilui, em parte, o tratamento desigual imposto pelo GATT, uma vez que é um Acordo congregando países de diferentes níveis de desenvolvimento. A condicionalidade exclui a possibilidade de “free-riders”.

Quanto ao conceito de reciprocidade no GATT este suscita duas ordens de questões.

Do ponto de vista da teoria econômica ortodoxa, este seria um princípio “irracional”, na medida em que o livre-comércio, mesmo que unilateralmente adotado maximiza o bem-estar de um determinado país. Desta forma, a reciprocidade é entendida como conseqüência do viés mercantilista das sociedades, em que importações de reciprocidade é entendido como necessário à motivação da própria continuação das negociações - é a perspectiva de abertura de novos mercado que induz os países a oferecerem concessões quanto ao uso de barreiras comerciais.

Quaisquer que sejam as motivações para a possível necessidade de inclusão do conceito de reciprocidade nas negociações do GATT, pode-se afirmar que sua definição é extremamente genérica. Em realidade, quanto cada país deseja oferecer em termos de concessões e quanto deseja obter de outro país é algo que só se define politicamente. Em outras palavra, a reciprocidade tende a se resumir no que é aceitável politicamente numa negociação.

Neste sentido, as exigências de maior reciprocidade no GATT refletem, no momento atual, não só o tema de acesso a mercados, mas as questões de harmonização citadas anteriormente.

Finalmente, a questão da reciprocidade tem suscitado questões quanto ao papel dos países não-desenvolvidos no GATT. Algumas considerações merecem ser ressaltadas.

Os países em desenvolvimento (PEDs) participaram desde o início da criação do GATT. Dos 23 membros signatários do acordo, em 1947, 11 eram PEDs dentre eles o Brasil.

Martone e Braga (1988) argumentam que uma das motivações para os PEDs assinarem o Acordo se relacionaria com a percepção que a permissão para a adesão no futuro poderia ser mais difícil e custosa.¹³ Por outro lado, o interesse dos países desenvolvidos na participação dos PEDs, em especial dos Estados Unidos, se prenderia à política de fortalecimento das economias capitalistas vis-à-vis economias socialistas.

A aplicação de regras iguais, entretanto, entre parceiros desiguais passou a ser um ponto de conflito no GATT, muitas vezes identificado, como um “clube das nações ricas”.

Algumas exceções foram sendo incorporadas ao Acordo de firma a contemplar a situação dos PEDs. De forma sucinta são as seguintes:

a) permissão para impor restrições quantitativas por motivos de balanço de pagamentos e indústria nascente (Artigo XVIII), tendo sido as condições para estas imposições relaxadas em 1955;

¹² Excluindo-se os que pertencem à Comunidade Européia.

b) isenção dos PEDs de obrigações de fazer concessões recíprocas em função de benefícios advindos da aplicação de cláusula de nação mais favorecida (Parte IV do Acordo, em 1965); e

c) regulação do Tratamento Mais Favorável e Diferenciado (TMFD) para PEDs em 1979, que implica no reconhecimento do TMFD no contexto dos Códigos negociados na Rodada de Tóquio; isenção dos PEDs dos requisitos do Artigo XXIV, em relação à formação de uniões alfandegárias e áreas de livre-comércio; e reconhecimento legal do Sistema Geral de Preferência (SGP).

Três etapas podem ser distinguidas em relação ao papel dos PEDs no GATT (Abreu, 1989).

Durante a primeira, que corresponde ao período de 1947 até inícios da década de sessenta, as negociações no GATT privilegiaram as reduções tarifárias dos produtos industrializados dos países desenvolvidos, em parte pela própria metodologia da negociação baseada na regra do principal fornecedor.

Em 1958, por exemplo, é publicado o Relatório Haberler que aponta como uma das causas de falta de dinamismo das exportações dos PEDs o alto grau de proteção efetiva das matérias-primas processadas nos mercados dos países desenvolvidos.

Uma segunda etapa compreende o período do início da década de sessenta até inícios dos anos setenta. Esta etapa é marcada pela crescente percepção dos PEDs da necessidade de um reordenamento da economia mundial que permitisse atenuar o hiato no nível de desenvolvimento entre o Norte e o Sul. Os PEDs passam a demandar dos países desenvolvidos uma efetiva colaboração na melhora da distribuição da riqueza mundial.

A pressão dos PEDs será canalizada para a UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development - onde vantagens comerciais podiam ser obtidas dos países desenvolvidos sem que fosse preciso regras de isenção em relação às concessões recíprocas (Abreu, 1989). Diferente do GATT, que é um acordo fundado em princípios gerais básicos aplicáveis a todos membros - o que pressupõe igualdade entre os participantes, sendo necessários criar exceções para a consideração da desigualdade dos parceiros - a UNCTAD é um fórum que reconhece desde o início a necessidade de tratamento diferenciado entre os países.

Desta forma é na UNCTAD, em 1968, que os PEDs obtêm o aval dos Estados Unidos para a criação do Sistema Geral de Preferências, o que permite acesso preferencial das exportações dos PEDs no mercado dos países desenvolvidos.¹⁴

Entretanto, após 1968, as discussões na UNCTAD se prenderam a questões menores, tendendo a diminuir a relevância deste fórum nos debates sobre os princípios mais gerais, que regem as relações entre os PEDs e os países em desenvolvimento.

¹³ O argumento se confirma, na medida em que países como o México que apenas assinaram o Acordo em 1986, tiveram que realizar diversas concessões em termos de suas estruturas de proteção.

¹⁴ Observa-se, porém, que o SGP é uma concessão oferecida pelos países desenvolvidos se desejam, cobrindo os produtos que escolhem e podendo ser retirada a concessão quando acharem conveniente.

Aliado ao fator acima, diversas mudanças no cenário mundial contribuíram para o início de uma nova etapa relativa à participação dos PEDs no GATT. Destaca-se: a perda de hegemonia dos Estados Unidos no comércio mundial; o surgimento da ênfase no conceito de reciprocidade; a expansão de um grupo de países desenvolvidos no comércio mundial de manufaturas e a proliferação de medidas protecionistas pelos países desenvolvidos.

Esta nova etapa coincide com a inauguração da Rodada de Tóquio, em 1973, e pode ser caracterizada como o início da clara explicitação das dificuldades de conciliação dos princípios do GATT com os interesses dos países desenvolvidos e os PEDs.

De um lado, os PEDs, liderados pelo Brasil, obtém a inclusão formal de isenção quanto à cláusula de reciprocidade através do conceito de tratamento diferenciado e mais favorável. Por outro lado é incluído um artigo que prevê maior participação na oferta de reciprocidade à medida que os PEDs elevem o seu nível de desenvolvimento, ou seja, o princípio de graduação.

As dificuldades de definição do conceito de graduação são muitas e não obscurecem a questão básica - qual seja, que os países desenvolvidos esperam maior acesso ao mercado dos PEDs, especialmente num momento em que a concorrência do mercado internacional se acirra. Assim como requisitam a inclusão de novos temas (investimentos, serviços e propriedades intelectual) nas relações com os Peds. De certa forma, a irrelevância da cláusula de reciprocidade nas décadas de 50 e 60 deriva do pequeno leque de concessões que os PEDs podiam ofertar, face aos interesses dos países desenvolvidos. Havia um certo pacto implícito no sentido de que nem os países desenvolvidos exigiam concessões dos PEDs, mas também não ofereciam concessões em áreas de relevância para os PEDs, como agricultura. É este pacto implícito que tem sua sobrevivência questionada, a partir da década de setenta.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A primeira refere-se às mudanças na política de comércio exterior norte-americana que refletiriam um afastamento dos princípios do GATT. analisou-se que a perda da hegemonia econômica no comércio mundial aliado à atenuação do conflito Leste/Oeste ajudam a explicar a implementação de uma política comercial mais associada aos interesses das indústrias norte-americanas. Ressalta-se, aliás, que mesmo na ausência do que é considerada agora o término definitivo da bipolaridade como ordenadora do mundo político e econômico mundial, é pouco provável que a política comercial norte-americana continuasse a desempenhar um papel subordinado aos interesses da política externa. O crescimento econômico japonês, por exemplo, suscitaria provavelmente duas questões. Uma que é presente no cenário atual e se refere à questão da reciprocidade, do comércio justo e de harmonização de políticas. A segunda seria referente a uma contribuição efetiva quer seja do Japão e dos países europeus para o crescimento e consolidação do

poderia bélico norte-americano. Embora esta não seja uma questão ausente na política externa norte-americana, a relevância do argumento e o seu poder de extrair apoio financeiro diminui com a atenuação da Guerra Fria.¹⁵

Considerando-se ainda a questão de perda de hegemonia no comércio mundial dos Estados Unidos é precipitada a análise que essa perda signifique o início de uma guerra de práticas comerciais.

Primeiro, o novo protecionismo não é caracterizado pelas políticas de *beggar-thy-neighbor* dos anos 30, mas de barreiras seletivas que visam administrar o fluxo de comércio de determinados produtos. Quanto ao uso de políticas industriais e comerciais ativas na promoção de indústrias domésticas esta não é uma questão nova para a Comunidade Européia - vide a questão de siderurgia e da agricultura - e muito menos no Japão.

Segundo, se a lógica de expansão das empresas multinacionais exige liberdade do movimento dos fluxos de mercadorias, investimentos e serviços a implementação de barreiras protecionistas retardaria esta expansão. O novo protecionismo não se caracteriza prioritariamente pelas barreiras protecionistas associadas à atenuação dos custos de ajustamento das indústrias tradicionais e, sim, pela implementação ou ameaça de erguimento de barreiras protecionistas, dadas as dificuldades inerentes ao processo de harmonização exigido pela nova etapa de expansão do capital. Esta harmonização implica em perdas de grau da autonomia das políticas comerciais e, logo, são percebidas como perdas de condução de estratégias propiciadoras do fortalecimento das posições competitivas dos capitais nacionais.

Ressaltou-se, em seguida, que a questão da mudança de política comercial norte-americana não se exaure na perda de hegemonia econômica no comércio mundial. Segundo Arrighi (198), pg.66 “a perda da ordem imperial dos Estados Unidos não levou ao término da hegemonia dos Estados Unidos, mas simplesmente à sua transformação de uma formal state-organized hegemony para uma informal market-enforced corporately organized hegemony”. Sob este aspecto, a mudança do liberalismo para uma política de “liberalismo recíproco” corresponderia a esta nova forma de organização hegemônica. Políticas protecionistas que comprometam a hegemonia pautada na lógica de expansão capital financeiro e produtivo, que exigem livre acesso aos mecanismos de mercado, passa a ser refutadas.

A análise das variáveis internas na determinação da política de comércio exterior dos Estados Unidos teve por objetivo enfatizar os seguintes pontos. Primeiro, que a supremacia do congresso norte-americano, garantida constitucionalmente, sobre esta política significa que a representação dos interesses dos grupos nacionais de condução desta política sempre esteve presente. Desta forma, é necessário qualificar o significado da subordinação da política comercial aos interesses da política externa, em especial nos anos 50 e 60. Esta subordinação só foi possível porque os interesses nacionais se confundiam com a consolidação do Império norte-americano. Ademais esta subordinação não contradizia a lógica de

¹⁵ Observa-se, entretanto, como demonstrou o episódio do Golfo Pérsico, que o governo norte-americano considera que o seu papel de guardião da ordem mundial deve ter como contrapartida contribuições mais substanciais de recursos dos países

expansão das empresas multinacionais e nem comprometia os mercados das indústrias domésticas norte-americanas. Ressaltou-se, porém, que mesmo durante este período pleitos protecionistas de setores com peso político significativo, como o agrícola e o têxtil, tiveram suas demandas atendidas.

Os interesses nacionais que informam as diretrizes da política comercial norte-americana mudam, em especial, a partir da década de setenta. De um lado, intensificam-se os pleitos protecionistas das indústrias domésticas competitivas de importações advindas das exportações de manufaturados intensivos em mão-de-obra dos novos países industrializados e de importações, oriundas em especial do Japão e de alguns países do Leste Asiático, de produtos, como automóveis e bens de consumo eletro-eletrônico. Produtos que se associam à imagem de supremacia da indústria norte-americana. A resposta a estes pleitos não foi o de imposições generalizadas de cotas. Mas sim, de acordos voluntários de restrição às exportações cujo teor é a administração dos fluxos de comércio. Era necessário administrar os efeitos de uma concorrência, considerada, em geral, desleal.¹⁶

Por outro lado, a necessidade de diversificação do risco e da procura por novas formas de inversões, dada a experiência das formas tradicionais de empréstimos aos países periféricos durante a década de setenta, induzia a demandas por liberalização nos mercados financeiros. Da mesma forma estratégia de globalização de produção, onde o tamanho potencial do mercado consumidor é variável determinante, implicavam em demandas por liberalização das barreiras comerciais e de investimentos. Ademais, esta estratégia coincidente com um momento em que a capacidade tecnológica tende a ser determinantes das vantagens comparativas e, logo, em que as rendas de monopólio advindas da proteção da inovação são relevantes, implica em demandas por maior proteção aos direitos de propriedade intelectual.

A resposta via “liberalismo recíproco” e comércio justo” atendem as duas vertentes dos interesses nacionais. Proteção à indústria doméstica norte-americana se justifica pelo ônus que representam práticas desleais e demandas por reciprocidades pelo ônus que representam obstáculos criados à expansão do capital em economias de mercado.

A análise das diretrizes da política do comércio exterior norte-americana subsidiam o debate sobre o GATT, como organismo supranacional de regulação do comércio mundial. O debate da “possível falência” do GATT não se resume na aderência aos princípios do Acordo quer seja por países desenvolvidos ou não desenvolvidos, mas sim da percepção que as negociações envolvendo os requisitos de harmonização das políticas e instituições tem se resolvido e irão se resolver independente do GATT.

Finalmente, deve ser ressaltado que ainda não estão claramente definidas as novas regras do comércio mundial, sendo possível imaginar-se o delineamento de quatro cenários.

superavitários industrializados.

¹⁶ Práticas de subsídios no setor siderúrgico pelos países em desenvolvimento ou políticos de dumping pelo governo japonês são atualmente citadas.

O primeiro corresponde ao fortalecimento do GATT. Isto exigiria não só uma solução do impasse agrícola entre os Estados Unidos e a Comunidade Européia que possa ser apresentada como um movimento efetivo em direção à liberalização neste mercado, como também de acordos satisfatórios nas áreas dos novos temas (serviços investimentos e propriedade intelectual). Em adição, a proposta de criação de um mecanismo de “revisão das políticas comerciais” ao nível do GATT, que surge nas negociações da Rodada Uruguai, que discutiria a adequação dos aparatos institucionais destas políticas corresponderia a um GATT respondendo a controvérsias advindas da questão da harmonização.

O segundo corresponderia à intensificação do comércio administrado. Os países não conseguem negociar princípios de regulação do comércio mundial no GATT e passam, portanto, a administrar os resultados deste comércio. Proliferariam acordos voluntários de restrição às exportações. Acordos voluntários de importação, como o assinado entre o Japão e os Estados Unidos através do qual é assegurada uma parcela de 220% do mercado japonês para os semi-condutores norte-americanos, seriam utilizados para assegurar reciprocidade comercial. Ademais, o comércio administrado estimula a formação de cartéis de firmas, exportadoras e importadoras, estabelecendo barreiras às entradas de novas firmas ou novos países nos fluxos comerciais. Representa, portanto, práticas protecionistas que não penaliza igualmente todos os participantes do comércio mundial e nem significa necessariamente um fator de estagnação deste comércio, como foram as barreiras impostas no início da década de trinta.

Um terceiro cenário corresponde à divisão do mundo em blocos, definindo a partir dos Estados Unidos, Comunidade Européia e o Japão. Excetuando-se o caso da Comunidade, entretanto, os laços econômicos estabelecidos pelo Japão e os países do Sudeste Asiático ou pelos Estados Unidos e o México não constituem até o momento nenhum projeto de mercado comum unificado. Talvez uma Fortaleza Europa 92 suscite o fortalecimento desta tendência, mas mesmo neste caso pode ocorrer que seja estimulado um avanço nas negociações entre os Estados Unidos e o Japão e não no projeto da Iniciativa das Américas. Sob certo aspecto, os processos de regionalização respondem aos requisitos de harmonização impostos pela globalização da produção. Dada porém a já existente interdependência dos capitais entre os países centrais é pouco provável uma fragmentação do mundo, a partir dos três eixos usualmente citados, mas é uma possibilidade.

Um quarto cenário corresponde ao estabelecimento de um MINI-GATT. O GATT é composto de mais de cem países com profundas diferenças institucionais. Se é correto que o processo de globalização da produção exige níveis de harmonização mais elevados, então nem as atuais negociações da Rodada Uruguai preenchem estes requisitos. Desta forma, um cenário possível é a criação de um MINI-GATT, composto pelos países industrializados, onde negociações englobando aspectos mais abrangentes dos processos de globalização da produção e internacionalização do capital seriam possíveis. O exemplo citado das negociações entre os Estados Unidos e o Japão - Structural Impediments Initiative - ilustraria

esta possibilidade. Aos países em desenvolvimento não seria vedada a participação, só que as regras para entrada exigiram oferta de reciprocidade equivalente às fornecidas pelos países desenvolvidos.

Qual destes cenários irá dominar ou se o sistema do comércio mundial será uma composição destas diversas tendências é tema que foge ao escopo deste trabalho.¹⁷ Duas conclusões básicas emergem, entretanto, da análise do atual sistema do comércio mundial em relação aos países periféricos.

Primeiro, sob qualquer dos quatro cenários, a isenção de exigências de reciprocidade e Tratamento Diferenciado e Mais Favorável, conforme previsto no GATT, serão dispensados para um número cada vez menor de países periféricos.

Segundo, sob qualquer cenário, as pressões por liberalização continuarão presentes sobre os países periféricos que almejam uma participação mais efetiva no comércio mundial.

Em suma, diminui a margem de manobra das políticas nacionais nas estratégias de desenvolvimento econômico para os países do Terceiro Mundo. E, neste sentido, é maior o desafio para a proposição de políticas condutoras de crescimento e melhorias na distribuição de renda e bem-estar das populações destes países.

6. BIBLIOGRAFIA

- ABREU, M.P. (1989) “Brazilian Trade and the GATT”. Artigo apresentado no Seminário “Os interesses dos Países em Desenvolvimento no Sistema Global de Comércio” Angra dos Reis.
- ARRIGHI, G. (1982) “A Crisis of Hegemony”, em S. Amin e Outros DYNAMIS OF GLOBAL CRISIS. The MacMillan Press. LTD., U.K.
- BALDWIN, R. (1984) “The Changing Nature of U.S. Trade Policy Since World II”. R. Baldwin e A.O. Krueger eds. THE STRUCTURE AND EVOLUTION OF RECENTE U.S. TRADE POLICY. The University of Chicago Press, Chicago.
- BHAGWATI, J. (1991) THE WORLD TRADING SYSTEM AT RISK. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.
- CURZON, V. e CURZON, G. (1986) “Defusing Conflict Between Traders and Non-Traders”, THE WORLD ECONOMY, pgs. 19-35, vol. 9, n.1.
- DESTLER, I.M. (1986) AMERICAN TRADE POLITICS. Institute of International Economics. Washington D.C.
- DESTLER, I.M. e ODELL, J.S.(1987) ANTI-PROTECTION: CHANGING FORCES IN THE UNITED STATES TRADE POLITICS. Institute for Internacional Economics. Washington D.C.
- FINGER, M. (1986) “Ideas Count, Words Inform” em R.H. Snape ed ISSUES IN WORLF TRADE POLICY. MacMillan Press, London.
- GILPIN, R. (1987) THE POLITICAL ECONOMY OF INTERNATIONAL RELATIONS. Princeton University Press, Princeton.

¹⁷ O mais provável é um cenário composto tanto de regras multilaterais como de arranjos bilaterais.

- HUFBAUER, G.C., BERLINGER, D.T. e ELLIOT, K.A. (1986) *TRADE PROTECTION IN THE UNITED STATES: 31 CASES STUDIES*. Institute for International Economics. Washington D.C.
- KRANSER, S. (1976) “States Power and the Structure of International Trade”. *WORLD POLITICS*, pgs. 317-347, vol. 28, n.3.
- LOW, P. (1989) *GATT System in Transition: the Relevance of Traditional Issues*”. Artigo apresentado no Seminário “Os Interesses...”, op. cit.
- NIVOLA, P.S. (1986) “The New Protectionism: U.S. trade Policy in Historical Perspective”, *POLITICAL SCIENCE QUARTERLY*, pgs. 577-600, vol. 101, n.4.
- PATTERSON, G. (1989) “Implications for the GATT and the World Trading System”, em J.J. Schott ed *FREE TRADE AREAS AND U.S. TRADE POLICY*. Institute for International Economics. Washington d.c.
- PEREIRA, L.V. (1990) “O Protecionismo dos Países Desenvolvidos e o acesso de Produtos Brasileiros aos Mercados Externos. Série EPICO, n. 18, INPES/IPEA, RJ.
- SNAPE, R.H. (1986) *Issues in World Trade*, op. cit.
- WINHAM, G.R. (1986) *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*. Princeton University Press.



Instituto de Economia da UFRJ

Campus da UFRJ da Praia Vermelha.
Av. Pasteur 250. Prédio de Economia
Tel.: (21) 3938-5255 | (21) 99451-3890
<http://www.ecex.ie.ufrj.br> | ecex@ie.ufrj.br