

Algo de velho, algo de novo: a Organização Mundial do Comércio, o Brasil e as transformações do sistema multilateral de comércio

Something old, something new: the World Trade Organization, Brazil and the transformation of the Multilateral Trade System

Rogério de Souza Farias*

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 151, set.-out. 2015 [p. 3 a 17]

Introdução

Em uma opulenta cerimônia no átrio central do palácio real de Marrakesh, em abril de 1994, diplomatas de mais de cem países participaram, durante quase quatro horas, do encerramento da Rodada Uruguai do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). O evento foi histórico. Naquele momento, estimou-se que a média de cortes tarifários de quase 40% elevaria em duzentos bilhões de dólares anuais o fluxo de comércio internacional. Um dos resultados mais significativos das negociações, porém, foi a criação, no ano seguinte, da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Neste ano, a OMC celebrou seus vinte anos de vitórias e derrotas. Neste último ponto vale lembrar que a Rodada Doha, lançada em 2001, ainda não tem perspectiva para ser concluída, a despeito de todo esforço despendido pelo novo diretor da organização, o brasileiro Roberto Azevedo.

O propósito deste artigo é aproveitar a efeméride de duas décadas de existência da OMC para uma breve reflexão sobre as transformações ocorridas no sistema multilateral de comércio e, particularmente, no Brasil. A seleção de temas não é exaustiva e tampouco arroga-se da tese de que são dos aspectos mais relevantes ou transformadores.

Only game in town

O GATT foi criado em 1947, no contexto da reconstrução do sistema internacional após a Segunda Guerra Mundial. Sua estrutura jurídica teve como base os vários acordos comerciais celebrados pelo governo americano desde 1934 fundados na reciprocidade e na cláusula da nação mais favorecida.¹ Ele foi, portanto, aspecto fundamental da ordem capitalista que se contrapôs ao bloco comunista durante mais de quatro décadas. O arranjo também enfrentou a resistência dos países em desenvolvimento, principalmente após o final da década de 1950.

Diante desses dois fronts de resistência, o GATT acabou tendo abordagem flexível, pela qual seus membros tinham certa facilidade para desviarem-se das regras da organização.²

* University of Chicago, Center for Latin American Studies, Chicago, United States (rofarias@gmail.com).

1 Ver Jackson: 2000.

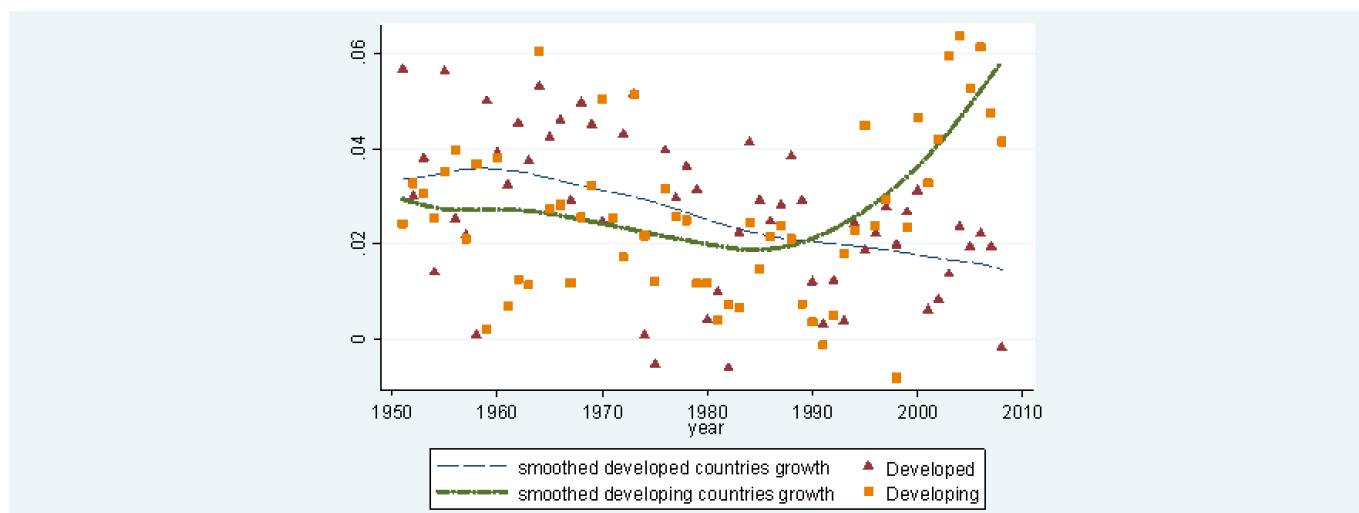
2 Ibid., 96.

Essa situação foi transformada na década de 1990. Em um texto célebre no ano da queda do Muro de Berlim, o cientista político Francis Fukuyama declarou o fim de uma era em que era possível haver um sistema ideológico alternativo ao liberalismo.³ No sistema multilateral de comércio, pode-se afirmar que tal resultado foi alcançado por duas vias. Primeiro, a derrocada do socialismo real. Segundo, a superação da heterodoxia do Terceiro Mundo. Isso não quer dizer que todos abraçaram o liberalismo comercial. Estratégias seletivas de integração à economia internacional continuaram a existir, mas adaptaram-se às regras do sistema multilateral de comércio.⁴

Isso ocasionou maior rigidez na aplicação das regras — em especial os resultados da Rodada Uruguai. Posteriormente, avaliarei o funcionamento do mecanismo de solução de controvérsias. Agora desejo lançar luz para outra mudança pouco salientada na literatura: o papel das preferências comerciais. Elas já existiam no momento de criação do GATT. A partir da década de 1960, contudo, a demanda por acesso preferencial aos mercados dos países desenvolvidos em produtos industrializados era um elemento central da estratégia de modernização dos países mais atrasados. Na década de 1970, estudos já indicavam que tais arranjos tinham limitado valor e que — mais importante — os países em desenvolvimento não necessitavam deles para competir. Com efeito, os cortes tarifários da Rodada Kennedy os beneficiaram dez vezes mais em termos de receitas de importação do que os arranjos preferenciais existentes até meados da década de 1970.⁵

O desempenho econômico dos Tigres Asiáticos, na década de 1980, por sua vez, demonstrou que havia espaço para avanços dentro da ordem existente. Isso ia de encontro ao pessimismo mais geral sobre o sistema de regras que governava a economia mundial. Em 1973, por exemplo, o diplomata brasileiro Paulo Nogueira Batista afirmou que se naquele ano a renda per capita dos países ricos era 12 vezes maior do que a dos mais pobres, na permanência das regras existentes, esse hiato aumentaria nas próximas décadas para um fator de 18.⁶ Quando o diplomata redigiu essas palavras, a diferença da taxa de crescimento relativo dos dois grupos de países já estava declinante, mas ainda não era uma tendência. Após 1990, contudo, houve uma ruptura com a situação anterior e os países mais pobres começaram a crescer com velocidade média bem mais rápida do que os países desenvolvidos — isso dentro de uma ordem comercial mais liberal e sem o aprofundamento de recursos como preferências comerciais (ver gráfico abaixo).

Gráfico 1: crescimento dos países em desenvolvimento e dos países desenvolvidos da década de 1950 até 2010.⁷



3 Fukuyama: 1989.

4 Como afirma Nel, os países em desenvolvimento mais avançados abraçaram os princípios centrais da ordem e estavam ganhando bastante com isso (Nel: 2010, 952).

5 Kreinin e Finger: 1976, 496-7.

6 Batista: 1973, 10.

7 http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2011/07/the-great-divergence-the-other-way-around.html

Rodada do Desenvolvimento e China

A Rodada Doha foi chamada de “Rodada do Desenvolvimento”, dando a entender que a agenda seria, dessa vez, influenciada mais pelos interesses dos países mais atrasados. Foi, assim, um esforço de *branding* da Organização Mundial do Comércio (OMC), preocupada com sua legitimidade. Não foi, no entanto, a primeira vez que se tentou apresentar determinada negociação como voltada prioritariamente para os países em desenvolvimento. Com os impactos negativos da integração europeia e o início de uma migração do tema comercial para a ONU, o GATT apresentou, entre 1957 e 1963, várias iniciativas para lidar com os interesses de países como Índia, Brasil, Uruguai, Indonésia e Gana — do Relatório Haberler até a Rodada Dillon. Elas, no entanto, falharam em reestruturar o status quo. O processo negociador até a Rodada Uruguai continuou tendo um início conturbado e mais democrático, passando a ser determinado posteriormente pelo conflito entre os Estados Unidos e a CEE, principalmente no tema agrícola. A conclusão das rodadas passava pela composição de posições dessas duas forças — geralmente sob as expensas dos interesses dos demais participantes.

Esse padrão foi profundamente mudado na Rodada Doha. Os EUA e a União Europeia logo aliaram-se para, em 2003, tentar reverter a ambição do mandato da Rodada no tema agrícola. Se, antes, a constituição do mandato das rodadas do GATT eram mais abertos à influência dos países em desenvolvimento, a aliança entre os dois pólos indicava uma fragilização dos países em desenvolvimento na rodada em tese voltada para seus interesses.⁸ Como reação, contando com a liderança brasileira, constitui-se uma coalizão de países em desenvolvimento fundamentada primordialmente no desmantelamento dos subsídios dos países desenvolvidos como requisito para o sucesso da Rodada Doha.⁹

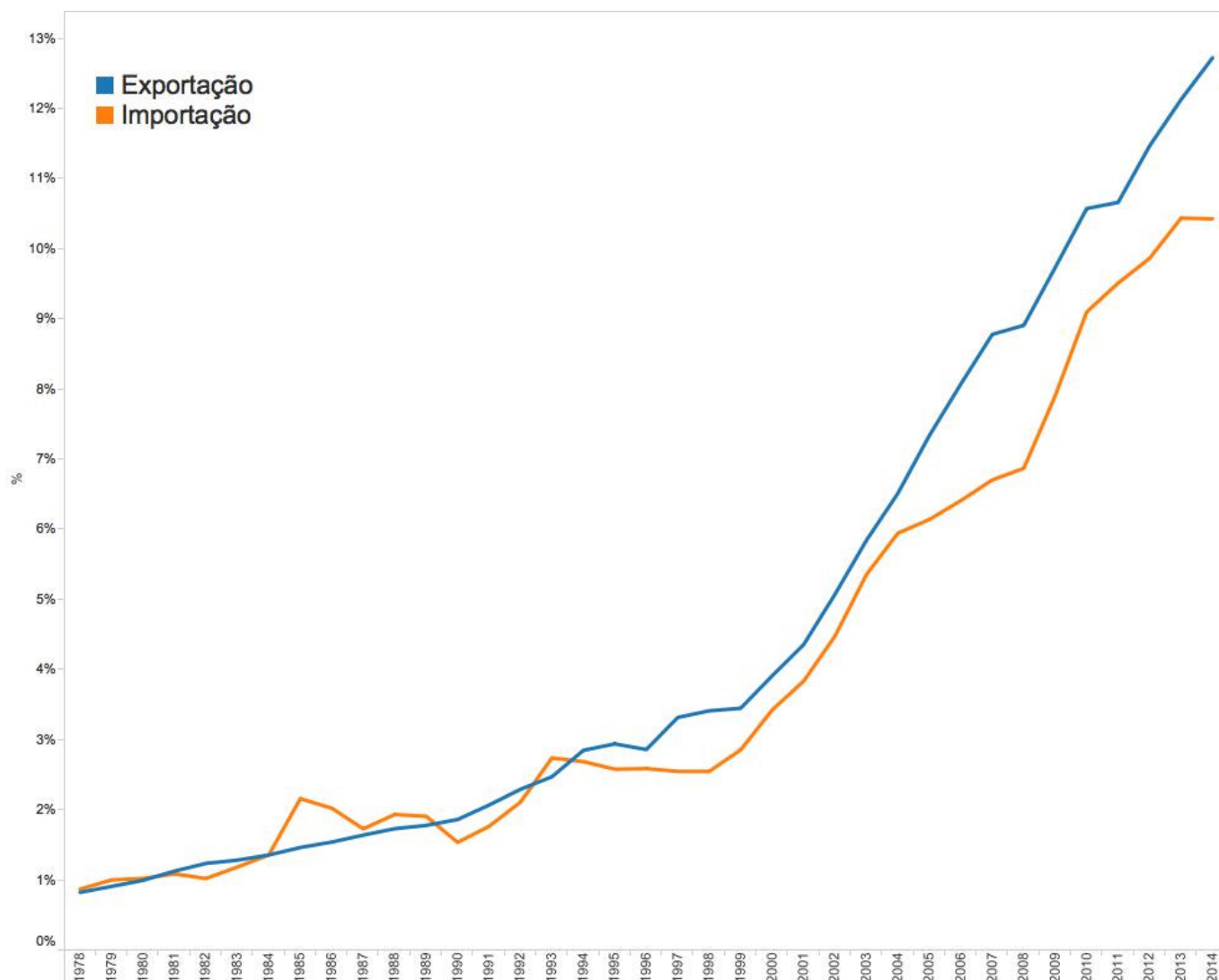
Além da constituição da coalizão, o que mais impressionou observadores foi a participação da China. Seu crescente peso econômico e o fato de ser um recém-membro da organização deram força ao grupo, sendo, assim como a aliança entre os EUA e a União Europeia em agricultura no início da Rodada, uma novidade no equilíbrio de forças do sistema multilateral de comércio.

O governo chinês fora um dos fundadores do GATT, mas seu governo abandonou a organização em 1950. Após implementar por mais de duas décadas uma política autárquica de desenvolvimento econômico, o país progressivamente liberalizou sua economia. Uma das consequências desse movimento foi o desejo de aceder ao GATT. Seu primeiro pedido foi feito em 1987, e a expectativa dos diplomatas do país era que até o final da Rodada Uruguai esse objetivo fosse alcançado. As negociações acabaram sendo bem mais complexas do que o inicialmente planejado. Em abril de 1994, no encerramento da Rodada Uruguai, funcionários do governo americano duvidavam até se o governo chinês estaria disposto a tomar os difíceis passos necessários para aceder à organização. Seria quase impossível, alguns afirmaram.¹⁰ Nos anos seguintes, o governo chinês surpreendeu a todos com a escalada do seu processo de liberalização comercial e sua batalha diplomática para ser aceito na OMC, esforço coroado de sucesso em 2001. O processo de acesso e os primeiros anos do país na organização foram marcados por um súbito crescimento em sua participação no fluxo de comércio global, saltando de menos de 3% em 1994 para 12,72% (exportação) e 10,42% (importação) em 2014.

8 A origem de tal aproximação pode ser identificada na primeira vez que um embaixador americano foi à sede dos Sindicatos dos Agricultores Franceses, na Rodada Tóquio, delinear aspectos de interesse comum (McDonald: 2000, 208).

9 Ver documento WT/MIN(03)/W/6.

10 U. S. says it doubts China will meet GATT criteria. International Herald Tribune. 13 April 1994.

Gráfico 2: Evolução da participação da China nas importações e exportações mundiais, 1978-2014.

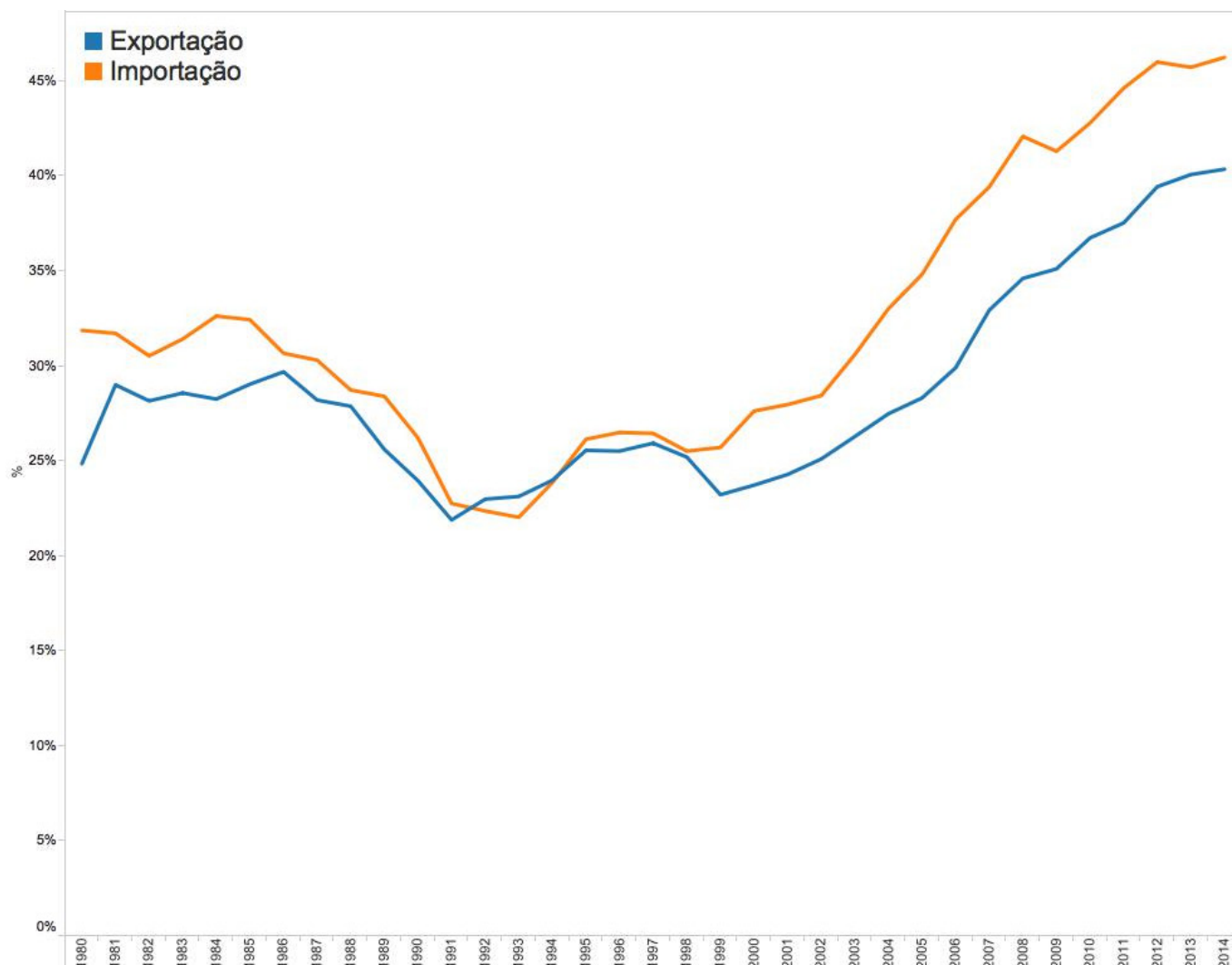
Fonte: Directions of Trade, Fundo Monetário Internacional.

Muito em decorrência da emergência da China, um dos sonhos dos economistas desenvolvimentistas da década de 1960 finalmente foi realizado: a emergência do comércio Sul-Sul como forma de diminuir a dependência com relação aos mercados dos países desenvolvidos. Com efeito, em meados da década de 1980, o economista Hans Singer afirmou que “a falta do comércio Sul-Sul e outras relações sul-sul eram o buraco negro da economia mundial”.¹¹ Sua análise era correta. Na década de 1970, 80% do comércio exterior dos países em desenvolvimento era com os países desenvolvidos e somente 7% da exportação deles era de produtos manufaturados (Ndegwa: 1978, 73). Na área de vestuário, 90% das exportações coreanas, 72% das de Hong Kong e 60% das de Singapura iam para os EUA e a Europa Ocidental.¹² A emergência da China fez com que o comércio entre os países em desenvolvimento saltasse de cerca de 25% do fluxo global, em 1994, para mais de 40% em 2014.

¹¹ Apud Weiss: 1986, 11.

¹² Taake e Weiss: 1974, 630-1.

Gráfico 3: Evolução da participação do comércio dentro do bloco de países em desenvolvimento nas importações e exportações mundiais, 1978-2014.



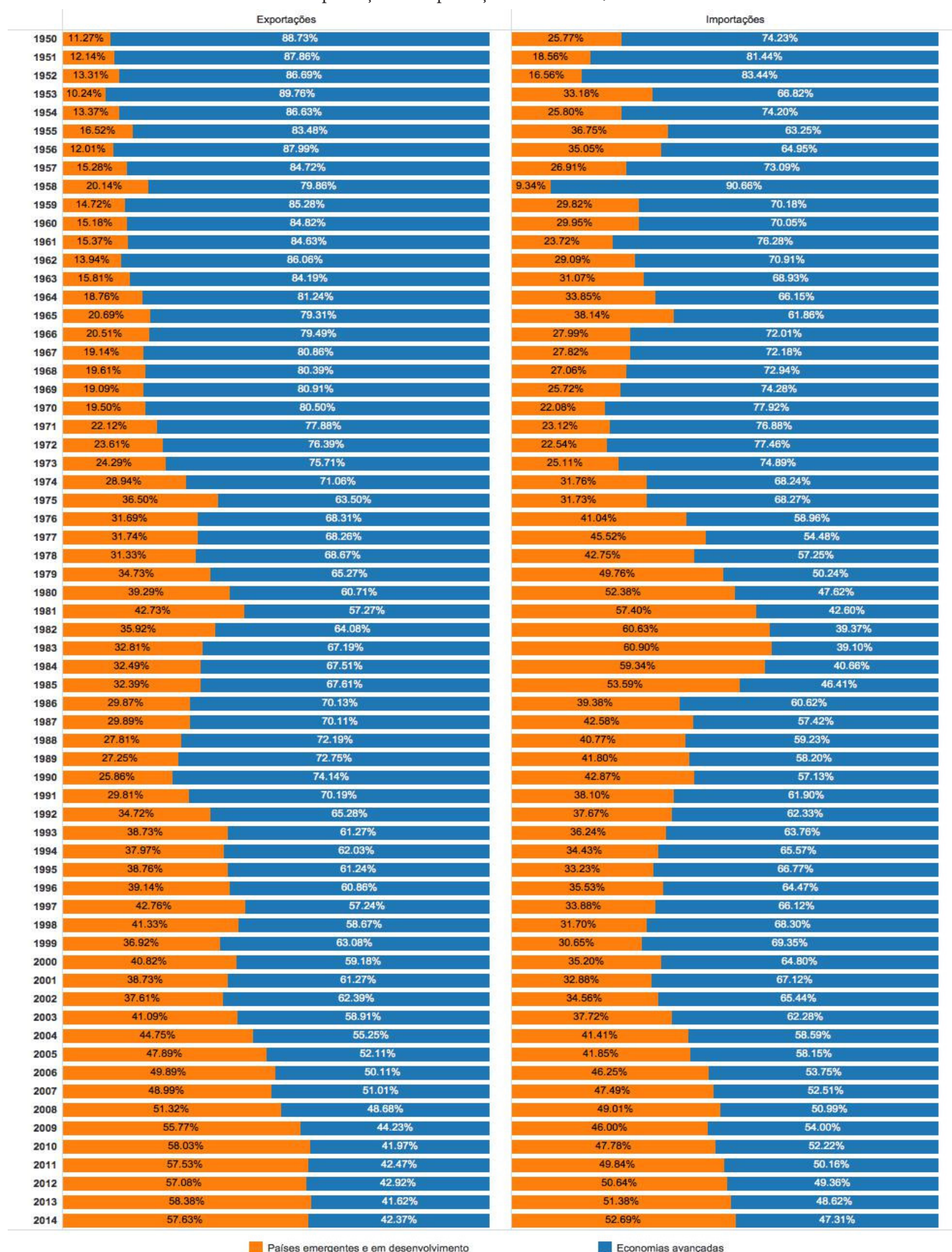
Fonte: Directions of Trade, Fundo Monetário Internacional.

Essa mudança no comércio internacional viabilizou mais poder aos países em desenvolvimento na mesa de negociação. Uma consequência mais duradoura foi a impossibilidade de os países desenvolvidos avançarem a Rodada Doha sem a aquiescência desses novos atores.

No comércio exterior brasileiro, entre 1970 e 1984, a parcela dos países desenvolvidos nas importações caiu pela metade. Era, no entanto, um resultado decorrente da crise energética – a participação da OPEP saiu de 6% em 1970 para 37% em 1984.¹³ Foi, portanto, uma situação conjuntural. O ano de 1999 foi o auge da participação das economias mais avançadas nas pautas brasileiras de exportação e importação. Progressivamente, muito em decorrência da expansão da economia chinesa e da crise econômica de 2008, a maioria das exportações brasileiras atualmente direciona-se para países emergentes e em desenvolvimento — as importações seguem a mesma tendência, apesar do ritmo mais lento.

¹³ Abreu: 1988, 112.

Gráfico 4: Participação das economias avançadas e dos países em desenvolvimento e emergentes nas importações e exportações brasileiras, 1950-2013.



Fonte: Directions of Trade, Fundo Monetário Internacional.

Essa mudança do perfil do comércio exterior demonstra que a estratégia de inserção internacional do país deverá passar por uma séria inflexão. Se os laços comerciais futuros dependerão mais dos países em desenvolvimento, os negociadores brasileiros deverão preocupar-se mais com a abertura de mercado desses destinos.

Transparência, participação e a maldição de Robert Peel

Enquanto, no Marrocos, políticos de todo o globo assinavam os compromissos, em muitos países a população revoltava-se. Na Índia, 200.000 manifestantes, de sindicatos a movimentos de mulheres, levantaram barricadas na rua. Em uma greve histórica, um milhão e meio de trabalhadores do setor bancário e de seguros paralisaram o setor financeiro do país. Em Taiwan, mais de dois mil enraivecidos agricultores demandaram quatro bilhões de dólares de subsídios para compensar as perdas da abertura do mercado do país. Em Seul, a polícia prendeu 100 pessoas durante protestos contra a abertura do mercado de arroz para importações. O primeiro ministro, Lee Hoi-Chang desculpou-se publicamente pelas concessões dadas nas negociações. O presidente Kim Young-Sam demitiu o seu ministro da agricultura.¹⁴

A revolta contra os políticos que atuaram na Rodada Uruguai evoca um antecedente importante: a repulsa das Corn Laws pelo primeiro ministro britânico Robert Peel em 1846. A medida buscava liberalizar unilateralmente o comércio em produtos agrícolas, gerando a revolta da classe produtora britânica. A despeito da falta de apoio de seu próprio partido, conseguiu aprovar a medida, o que precipitou o súbito fim de sua carreira política.

Com o crescente impacto das negociações comerciais multilaterais sobre o cotidiano das populações ao redor do mundo, será natural que políticos defensores da maior liberalização econômica sofram.

Negociações comerciais multilaterais sempre foram caracterizadas pela crença de que eram excessivamente complexas para a compreensão da população em geral e mesmo de pessoas com formação acadêmica. Isso possibilitava, de certa forma, alguma independência de técnicos e políticos. Desde o início do GATT, contudo, já se percebia que os arcanos acordos tinham elevado impacto sobre a cadeia produtiva doméstica. Mais que natural, portanto, o interesse da sociedade no assunto.

Durante as negociações da Carta de Havana, reconheceu-se que outras organizações tinham interesse legítimo em acompanhar os trabalhos da futura Organização Internacional do Comércio (OIC). O parágrafo segundo do artigo 87 da Carta previu-se que a OIC criaria arranjos para consultas e cooperação com organismos não governamentais. A Comissão Interina para a OIC começou a trabalhar na questão ainda em 1948, fazendo uma lista de potenciais organizações que poderiam dar contribuições relevantes. O Secretariado tinha grande expectativa dos benefícios que essas organizações poderiam trazer ao trabalho da OIC. Sugeriu-se, inclusive, que pudessem fazer sugestões de itens a serem colocados na agenda provisória das Conferências, e caso fossem aceitos e incluídos na agenda definitiva, poderiam realizar declarações à Conferência sobre o tema. Elas também poderiam participar das reuniões, apresentar declarações por escrito a todos os membros (quando

14 The free-trade bandwagon is finally Morocco-bound. The Times. April 12, 1994; GATT: the aftermath to Marrakech. Multinational Service Europe Information Service. 10 May 1994; Indian police, anti-GATT protesters clash in Delhi; Seoul police hold more than 100 in Patriot protest. Reuters News. 5 April 1994; South Korean premier apologises for GATT furore. Reuters news. 5 April 1994; India bank strike leaders threaten more protests. Reuters News. 8 April 1994; 2,000 Taiwanese farmers rally against rice imports. Reuters news. 15 April 1994.

aceito pelo Diretor Geral). Na listagem do secretariado, a maioria das organizações selecionadas eram de grandes comerciantes e industriais, ou apoiadas indiretamente por Estados.¹⁵

Essa situação perdurou nas décadas seguintes. Somente grandes empresas e representantes de industriais, comerciantes e sindicatos acompanhavam, em Genebra, as negociações. Hoje, no entanto, o interesse é distinto. Com a expansão da agenda ocorrida na Rodada Uruguai, um impressionante número de políticas antes consideradas de âmbito doméstico são influenciadas pelas regras da OMC. Isso, por seu turno, elevou a visibilidade das atividades da organização para uma multitude de atores, que agora demandam influência.

Como Gilbert Winham apontou, negociações desse tipo são travados em dois fronts: o interno e o externo, com dificuldades maiores no primeiro. Para o autor, nesse ambiente, ter técnicos especializados não é condição suficiente. São necessários atores políticos talentosos em navegar a conturbada interação entre as negociações internacionais e as vicissitudes domésticas. O foco, na maior parte das vezes, é em processos e não em substância.¹⁶ Essa situação envolve um sofisticado arranjo administrativo e uma mudança da forma como os governos interagem com o setor privado. Na própria Rodada Uruguai já era possível identificar esses ajustes. No Canadá, só um departamento enviou cinco mil cartas a empresários questionando o ponto de vistas deles sobre impedimentos à comercialização de seus produtos em mercados externos. Embaixadas canadenses no exterior compartilharam informações semelhantes com seus colegas de Ottawa.¹⁷

E como o Brasil lida com esses desafios? Como em outros países, a atuação de atores de fora do governo no início do GATT era elevada. Pessoas vinculadas à academia ou a organizações privadas participavam até como consultores técnicos e representantes nas delegações brasileiras que atuavam no exterior (ver tabela abaixo).

	1947	1948	1949	1951	1958	1964	1967	1973	1986	1994	1999	2001	2003
Congresso	3%	0	0	0	15%	0	0	0	0	0	24%	0	0
Itamaraty	18%	36%	6%	36%	15%	58%	17%	50%	92%	100%	55%	60%	53%
Fazenda	25%	17%	44%	7%	24%	14%	33%	21%	9%	0	0	0	12%
Outros	22%	17%	25%	21%	20%	14%	33%	29%	9%	0	15%	40%	35%
Setor privado	30%	30%	25%	36%	26%	14%	17%	0	0	0	0	0	0
Governo	70%	70%	75%	64%	74%	86%	83%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

15 ICITO/EC.2/11. Interim Commission of the International Trade Organization – Executive Committee – Second Session – Relations with Non-Governmental Organizations – Note by the Secretariat of the Interim Commission for the International Trade Organization – (Item 5 of Provisional Agenda). 15/07/1948.

16 “Most international negotiations are conducted on two fronts: external and internal. The external negotiation is where nations seek the best deal they can get from other nations, but it is usually in the internal negotiation where the important decisions about change and accommodation are made. The internal negotiation is especially important at the beginning and end of a negotiations; that is, when nations draw up their opening positions and when they decide to accept or reject a settlement” (Winham: 1978, 64). Ver ____: 1980, 394-5.

17 Hart: 2002, 314.

Composição das delegações brasileiras em negociações comerciais multilaterais.¹⁸

No âmbito doméstico, a participação de atores de fora do governo foi ainda mais acentuada. Organizações de industriais, agricultores e, em alguns casos, até empresas lidavam cotidianamente com os problemas da inserção do país nas negociações.¹⁹ Havia, contudo, certa carência de interesses fora desse círculo restrito. Na segunda metade da década de 1950, vários parlamentares da UDN tentaram introduzir representantes de consumidores no processo decisório. Como, na época, não havia instituições de defesa do consumidor, sugeriu-se inserir representantes de trabalhadores, por intermédio de seus sindicatos – algo vivamente apoiado pelo PTB, mas fracassado.²⁰ Os trabalhadores e seus representantes, naquele período, pouco se interessaram por temas relacionados à política internacional e ao comércio exterior. Uma aproximação foi tentada, mas pouco se avançou. San Tiago Dantas, por exemplo, tomou a iniciativa de encontrar-se com dirigentes sindicais em 1962. Sua ação veio mais em tom professoral, de explanação da Política Externa Independente ao grupo e não um exercício real de consultas. Essa sua atuação – almoço com sindicalistas e incentivos para inserir nas resoluções de seus encontros frases sobre política externa – seria ressentida pelos diplomatas, que não repetiriam o exercício durante os vinte anos do regime militar.²¹

Essa situação é muito distinta da situação atual. Mesmo pequenas organizações não-governamentais brasileiras demonstram seu interesse em acompanhar de perto as negociações da Rodada Doha e influenciar a posição do país neste âmbito. Até o momento, contudo, não sabemos como foi que se desenrolou essa transição. Pode-se destacar, mesmo assim, três fatores potencialmente explicativos. O primeiro foi a forma pela qual o debate sobre a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) serviu de catalizador para movimentos sociais notarem como a economia local poderia ser influenciada por acordos internacionais. O segundo foi a forma como grandes organizações, nacionais e estrangeiras, atuaram na mobilização de pequenas ONGs — da Central Única dos Trabalhadores à Oxfam. Por fim, devemos ressaltar o papel da tecnologia. Antes, era difícil ter acesso a material sobre aspectos básicos, como as datas e a agenda das reuniões do GATT. Hoje, não só essas informações estão disponíveis como a própria rede de relacionamento entre organizações e governos é conduzida em ambiente virtual de custos baixíssimos.

Além da questão da participação e da influência, devemos analisar a tarefa de representantes do governo brasileiro de comunicar aos seus cidadãos não só sobre o andamento das negociações, mas qual a posição defendida pelo país nelas. Durante a Rodada Kennedy, por exemplo, o Itamaraty foi constantemente demandado para informar ao público doméstico o que acontecia em Genebra. Como forma de responder às demandas, o órgão requisitou à missão do país em Genebra o envio, por telegrama, mensalmente, de uma avaliação sumária da evolução das negociações.²² Com base nesse documento e em outras informações, a chancelaria redigiria uma nota aos órgãos públicos e privados. Não é possível saber se essas notas foram redigidas e divulgadas, mas a iniciativa era pioneira. Ela só teria equivalente quase quarenta anos depois, com a edição

18 UN/E/PC/T/INF/11/Rev. 3; De Braga para Fernandes. Havana, 28 de Novembro de 1947. CPDOC. Arquivo Roberto Campos (RC 47.10.10). Pasta 1; Relatório (Annecy). 1949. GATT. Ofícios (1949-1954). AHI-RJ; Relatório (Torquay). 16 de março de 1951. GATT. Ofícios (1949-1954). AHI-RJ; GATT/TNB/INF/5 e Relatório da Renegociação da Lista III (1959). Acervo Geral da Biblioteca Nacional; Diário Oficial da União. 9 de fevereiro de 1967. P. 1627; Diário Oficial da União. 19 de novembro de 1964. P. 10527; GATT/MIN(73) INF/4/Rev. 1; GATT/MIN(86)/INF/3; GATT/MTN.TNC/MIN(94)/INF/3/Rev. 2; GATT/WT/MIN(99)/INF/8; GATT/WT/MIN(01)/INF/15/Rev. 1; GATT/WT/MIN(03)/INF/14.

19 Ver Farias: 2012.

20 Diário do Congresso Nacional. 10 de agosto de 1957. Pág: 5873.

21 San Tiago adia a exposição a dirigentes sindicais. Folha de São Paulo. 18 de janeiro de 1962; Fontaine: 1977, 63.

22 Desptel 496 para Delbragen. GATT. Kennedy Round. Avaliação periódica. 2 de novembro de 1966. 660.(04) – Novembro de 1966. AHI-BSB.

das Cartas de Genebra. O primeiro número foi lançado em fevereiro de 2002, logo após, portanto, do início da Rodada Doha. Inicialmente com a ambição de ser um boletim mensal, buscava “dar uma visão geral sobre o andamento da Rodada de Doha, a organização dos trabalhos, os temas em debate e as principais propostas sobre as diversas questões em negociação, sob a perspectiva dos interesses do Brasil”.²³ Ela decorreu de iniciativa do Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa e foi editada pela economista Vera Thorstensen. Infelizmente, esse excelente serviço foi descontinuado.

Ascensão e queda dos padrões trabalhistas na agenda do sistema multilateral de comércio

A Rodada Uruguai é observada por muitos analistas como uma capitulação dos países em desenvolvimento ao regime neoliberal. Um dos maiores símbolos dessa situação foi o chamado acordo TRIPs. Poucos levaram em conta o fato de temas bem mais sensíveis terem ficado de fora — como padrões trabalhistas.

Com a progressiva liberalização das barreiras comerciais, muitos governos de países desenvolvidos começaram a julgar as diferenças regulatórias de padrões trabalhistas como uma das principais explicações da competitividade relativa de setores relevantes, como o industrial. O governo americano, em particular, abraçou a luta do que julgou ser o “comércio injusto” — produtos decorrentes de padrões trabalhistas considerados desumanos. A primeira tentativa de inserir um dispositivo dessa natureza no GATT foi em 1953. Foi um esforço tímido. Somente no final da década de 1970, no âmbito dos trabalhos do relevante Grupo Consultivo dos 18, o governo americano pressionou ativamente para um Código de Padrões Trabalhistas Relacionados ao Comércio. A medida tinha ressonância na política doméstica. Na campanha presidencial de 1984, Walter Mondale defendeu que a política comercial deveria ser baseada no comércio justo e não no livre comércio. A pressão elevou-se na véspera do lançamento da Rodada Uruguai, mas os países em desenvolvimento, principalmente México e Índia, conseguiram sucesso em barrá-la. Nas vésperas da Reunião de Marrakech, funcionários do governo americano ainda tinham a expectativa em introduzir a possibilidade de elevação de tarifas aduaneiras sobre países sem padrões trabalhistas mínimos na OMC, mas novamente foram derrotados. A questão só foi sepultada, na organização, na Reunião Ministerial de Singapura (1996).²⁴

Essa vitória demonstra que os países em desenvolvimento não foram atores destituídos de poder diante da força avassaladora do governo americano. Deve-se salientar que a resistência à introdução do tema trabalhista em negociações comerciais ocorreu durante o período em que a avassaladora importação de produtos industriais arrasou os parques industriais de Detroit, Chicago, Pittsburgh e outras cidades.

Não foi, contudo, uma vitória completa. Após 1996, os países desenvolvidos, em especial o governo americano, modificaram sua estratégia. Desistiram de introduzir padrões trabalhistas no marco multilateral da OMC, mas avançaram na introdução dessas regras na concessão de preferências comerciais e acordos bilaterais de comércio.²⁵ Foi uma manobra inteligente, ainda que mais difícil de ser executada.

23 Carta de Genebra. Ano 1, Vol 1. Fevereiro de 2002.

24 Ray: 1987, 309; Charnovitz: 1992; Langille, 1997 #3650; Charnovitz, 1986 #3654; French, 2002 #3655}; U. S. wants labour on GATT agenda 121 countries to meet next week to sign trade accord. The Globe and Mail. 7 April 1994; U. S. compromises on labor-rights issue deal with Third-World countries paves the way for signing of GATT. International Herald Tribune. 8 April 1994.

25 Grynberg e Qalo: 2006; Granger e Siroen: *ibid.*; Zhou e Cuyvers: 2011 *ibid.*; Compa: 1995.

Solução de controvérsias

No início do GATT, as regras e os prazos eram difusos. Era comum que a seleção de painelistas, a adoção de procedimentos e a resolução de contenciosos durassem anos. A dinâmica de atraso é realmente chocante aos olhos de hoje. Se ficarmos só no início do processo, quando ocorria um pedido de abertura de painel, as primeiras ações poderiam ser adiadas de seis a doze semanas argumentando-se “falta de notificação, vinculação a outros problemas, conflito de jurisdição com comitês do GATT, a impropriedade de uma ação sob o Artigo XXIII ou a necessidade de termos de referência específicos”. Após sua criação, podia-se questionar a composição dos painelistas – algo que se arrastava por meses. Era, portanto, um exercício que demandava grande pressão política sobre a parte contratante acusada – não sendo coincidência o fato “de os EUA terem sido reclamantes em quinze dos dezenove casos” entre 1962 e 1973.²⁶ A natureza de um painel também era conflitiva. Muitos consideravam que tinha como função principal servir de mecanismo de conciliação (com alguma razão já que tradicionalmente eram chamados de “painéis de conciliação” diante do fato de o GATT não ter o poder de impor soluções às partes contratantes). Outros, todavia, consideravam que a função do painel era meramente de examinar se havia violação das regras. Era claro, portanto, a existência de um conflito se o mecanismo era essencialmente de mediação ou jurídico.

Os países em desenvolvimento usaram desde o início do GATT o seu incipiente mecanismo de solução de controvérsias. Nos primeiros anos, contudo, eles foram os alvos do órgão. Não é à toa que muitos analistas observavam o arranjo como uma forma de impor uma agenda dos países ricos sobre os mais fracos. Não devemos esquecer que, entre 1962 e 1972, só ocorreram três casos de outros países que não os EUA – dois dos quais não saíram do estágio inicial.²⁷

Apesar de a Rodada Uruguai ser celebrada como o momento de mudanças mais profundas no mecanismo, vários ajustes foram planejados em décadas anteriores. Na Rodada Tóquio, por exemplo, cogitou-se utilizar especialistas prestigiados não associados aos governos dos membros para atuar nos painéis, mas a ideia logo foi abandonada diante da carência de especialistas que fossem ao mesmo tempo capacitados e disponíveis. No final, acordou-se em formular listas de potenciais painelistas “governamentais e não-governamentais”, mas com preferência ao primeiro grupo.²⁸ Foi com essa base nesse tipo de reformas que os criadores da OMC reformularam o sistema de solução de controvérsias.

O Brasil teve atuação destacada no tópico desde o início da OMC. Entre 1948 e 1993, foi o quarto país que mais iniciou disputas — a primeira em 1961 e 75% do total durante a Rodada Uruguai. No mesmo período, foi o décimo mais demandado — três vezes no início do GATT e três durante a Rodada Uruguai, em todas as oportunidades por países desenvolvidos.²⁹ Desde a criação da OMC, o Brasil permanece em quarto lugar em iniciação de disputas. Até 2014, foram 27. O país, no entanto, subiu no ranking dos mais demandados. Hoje, ocupa o sexto lugar, empatado com o Japão.³⁰

É realmente impressionante que um país com menos de 1,5% do comércio mundial seja o responsável por mais de 5% das reclamações e 3% dos painéis da OMC. Ainda carecemos de trabalhos que examinem, de maneira sistemática, a contribuição do país para a jurisprudência da organização. Mas não resta dúvida de que alguns dos pilares fundamentais na construção de regras do sistema multilateral de comércio decorreu

26 Hudec: 1980, 172-3; Graham: 1979, 29-30.

27 Hudec: 1980, 181.

28 Ibid., 170.

29 Dados retirados de Reinhardt, Eric. GATT Disputes Data, 1948-1994.

30 Leitner e Lester: 2015. Não são considerados os dados de apelações.

dos casos brasileiros. O contencioso em que o país foi demandado em 1949 pela França, por exemplo, foi um marco para a especificação do conceito de não-discriminação no GATT — entendimento recepcionado pela OMC em 1995 e que subsiste até hoje.³¹

Desde a década de 1960, o país preocupa-se com um aspecto fundamental do multilateralismo comercial: a disparidade de poder. Pelos Artigos XXII e XXIII do GATT foram criados os princípios fundamentais na resolução de disputas entre as partes contratantes do arranjo. Pela prática da organização, a adoção de um relatório de painel ocasionava, em muitas instâncias, a demanda para que um determinado membro modificasse suas leis ou práticas domésticas de forma a harmonizá-las com seus compromissos multilaterais.³² Mas o que fazer caso isso não fosse feito? Qual recurso teria a parte contratante prejudicada? Uma das saídas seria a retirada de concessões. Neste caso, porém, os produtos importados da parte contratante “condenada” saíam mais caros — ou seja, penalizariam duplamente o reclamante.

Foi por isso que, na década de 1960, em uma proposta conjunta com o Uruguai de reforma dos artigos sobre solução de controvérsias, o governo brasileiro demandou compensação financeira quando países desenvolvidos “fossem derrotados em contenciosos com países em desenvolvimento e recusassem a retirar as medidas violadoras de compromissos ou a realizar compensações”.³³ A proposta, na época, foi derrotada. O país, no entanto, manteve a defesa da proposta, o que muitos poderiam julgar uma batalha quixotesca.

Com a reforma do mecanismo de solução de controvérsias na Rodada Uruguai e a elevação de disputas, o tema de compensação e retaliação voltou para a agenda. As novas regras dão preferência para ajuste das medidas domésticas inconsistentes com o ordenamento da organização. Mas o que acontece se ocorrer a recusa de o fazer? Caso o país em desenvolvimento seja lesado, tem poucas chances de que sua retaliação ao país mais forte o sensibilize, sem contar o fato de as empresas domésticas que enfrentam as medidas inconsistentes não serem compensadas. Foi nesse contexto que propostas semelhantes à feita pelo Brasil desde a década de 1960 começaram a circular na comunidade acadêmica. Em 2003, por exemplo, Robert Lawrence propôs um sistema de multas monetárias e reduções compensatórias em outras áreas. Dois anos depois, no prestigiado *Journal of International Economic Law*, plano semelhante foi apresentado.³⁴

Foi nesse contexto que o Brasil retornou ao assunto. O país batalhava, desde 2002, contra o sistema de subsídios concedido pelo governo americano aos seus produtores de algodão. Em junho de 2010, os dois países chegaram a um acordo histórico. Além de ajustar alguns aspectos de seu programa de apoio ao setor, o governo americano comprometeu-se criar um fundo para assistência técnica e elevação da qualidade do algodão brasileiro. Essa foi uma situação histórica, com grande repercussão sobre futuras disputas na OMC e, igualmente, sobre a reforma do mecanismo de solução de controvérsias na Rodada Doha.³⁵

Agricultura: a revolução silenciosa?

Ao examinar uma disputa na área agrícola, convém observar mais detidamente uma transformação pouco notada na interação do Brasil com as negociações comerciais multilaterais. O país sempre foi considerado um celeiro do mundo, mas poucos atentam como o setor agrícola era protecionista e ineficiente fora de uma

31 Mais detalhes em Farias, 190.

32 Na verdade, a discussão é bem mais complexa. Essa é uma simplificação. Sobre a origem da solução de controvérsias no GATT, ver Jackson: 1969 e Hudec: 1975.

33 Farias, 285.

34 Bronckers e Van den Broek: 2005; Lawrence: 2003; Ullman: 2010

35 Lakatos e Walmsley: 2014; US prepared to discuss with Brazil settlement of dispute over cotton subsidies. WTO Reporter. 2/9/2009; Brazil suspends sanctions against U.S. until 2012 in WTO cotton subsidy dispute. WTO Reporter. 18/6/2010.

cesta de poucos produtos de exportações. Além disso, apesar de ter uma das maiores áreas agriculturáveis do mundo, o Brasil dependeu pesadamente do exterior para alimentar sua população. Em 1965, um relatório do GATT afirmou que o país recebia óleos, leite e trigo de doação tanto para alimentação infantil como para propósitos de “desenvolvimento econômico”. Nas décadas seguintes, principalmente em decorrência de crises e planos econômicos, o setor continuou enfrentando problemas. “Enquanto entre 1965 e 1985 a população teve um aumento de 68%, a produção de alimentos básicos cresceu somente 24%. Os problemas de produtividade não poupavam nem a área de produtos exportáveis, tendo a safra de grãos do Brasil estagnado em torno de 50 milhões de toneladas de 1978 até 1985”.³⁶

Durante a segunda metade dos anos 1980 e na década de 1990, o governo empreendeu uma grande reforma macroeconômica com efeitos positivos no setor agrícola. Se, antes, era oprimido por uma pesada rede regulatória, inclusive com proibições para exportação, agora era impulsionado para atuar com desenvoltura, inclusive no setor externo. Os números atestam essa evolução. Em 1970-74, o Brasil detinha 2,1% do PIB agrícola do mundo; em 1995-1999, essa proporção elevou-se para 4,1%.³⁷

O legado dessa era anterior, contudo, permaneceu nos compromissos do país na OMC. Enquanto a tarifa média consolidada em produtos manufaturados, na Rodada Uruguai, ficou em 31,4%, a sobre produtos agrícolas ficou em 35,4%. As linhas tarifárias referentes ao algodão, por exemplo, foram consolidadas a 55%, uma das maiores médias de toda lista de compromissos. Examinando a tarifa aplicada em alimentos processados, identificamos que, em 1989, sua média foi de 31%, enquanto em 2005 estava em 6,1%.³⁸

A face competitiva da agricultura brasileira esconde fortes setores protecionistas domésticos. Isso pode ser observado, por exemplo, no caso dos produtos láteos, onde ainda são impostas quotas para importações, inclusive sobre membros do Mercosul.³⁹

A superação desse último gargalo provavelmente será afetada pelas negociações da Rodada Doha. A diminuição da margem entre as tarifas aplicadas e consolidadas e nova regulamentação sobre uso de quotas e subsídios afetarão o desempenho do setor. Idealmente, deveria ser realizado um trabalho de preparação dos setores mais sensíveis para enfrentar um mercado mais dinâmico e menos amparado pelo Estado. Essa ambição, contudo, passa longe do cotidiano da Esplanada dos Ministérios, onde se geralmente esconde, atrás do marketing, a pouca preocupação com os desafios futuros.

Referências

- Abreu, Marcelo de Paiva. Brazil-EEC trade trends and the Uruguay Round. In: Coffey, Peter e Lago, Luiz Aranha Corrêa Do. The EEC and Brazil: trade, capital investment and the debt problem. London: Pinter Publishers, 1988. p. 89-104.
- Batista, Paulo Nogueira. Desigualdades econômicas e conflitos ideológicos. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1973.
- Bronckers, Marco e Van den Broek, Naboth. Financial Compensation in the WTO Improving the Remedies of WTO Dispute Settlement. *Journal of International Economic Law*, v. 8, n. 1, p. 101-26. 2005.
- Charnovitz, Steve. Environmental and labour standards in trade. *The World Economy*, v. 15, n. 3, p. 335-56. 1992.
- Compa, Lance. Going multilateral: The evolution of US hemispheric labor rights policy under GSP and NAFTA. *Conn. J. Int'l L.*, v. 10, n. 1, p. 337-64. 1995.

³⁶ L/2363. 2 March 1965; citação de Farias: 2007, 190.

³⁷ Sandri, Valenzuela e Anderson: 2006, 306 e 29. Mais detalhes dessa transformação em Farias: 2010.

³⁸ Dados da OMC e de Sandri, Valenzuela e Anderson, 306 e 29.

³⁹ Cotas para importação de láteos em pauta. 26 de agosto de 2011.

- Farias, Rogério de Souza. O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa (Dissertação de Mestrado). Brasília: Universidade de Brasília, 2007.
- _____. Sowing the seeds of leadership: Brazil and the agricultural trade negotiations of the Uruguay Round. *Journal of World Trade*, v. 44, n. 3, p. 661-85. 2010.
- _____. Industriais, economistas e diplomatas: o Brasil e as negociações comerciais multilaterais (1946-1967) (Doutorado). Brasília: Universidade de Brasília, 2012.
- Fontaine, Roger Warren. Brazil and the United States: toward a maturing relationship. Washington, D.C. and Stanford: American Enterprise Institute for Public Policy Research and Hoover Institution on War, Revolution and Peace, 1977.
- Fukuyama, Francis. The End of History? *The National Interest*, v. 33, n. 8, p. 15-25. 1989.
- Graham, Thomas R. Reforming the international trading system: the Tokyo Round trade negotiations in the final stage. *Cornell International Law Journal*, v. 12, n. 1, p. 1-42. 1979.
- Granger, Clotilde e Siroen, Jean-Marc. Core Labour Standards in Trade Agreements: From Multilateralism to Bilateralism. *Journal of World Trade*, v. 40, n. 5, p. 813-36. 2006.
- Grynberg, Roman e Qalo, Veniana. Labour standards in US and EU preferential trading arrangements. *Journal of World Trade*, v. 40, n. 4, p. 619-54. 2006.
- Hart, Michael. A trading nation: Canadian trade policy from colonialism to globalization. Vancouver: UBC Press, 2002.
- Hudec, Robert E. The GATT legal system and world trade diplomacy. New York: Praeger Publishers, 1975.
- _____. GATT dispute settlement after the Tokyo Round: an unfinished business. *Cornell International Law Journal*, v. 13, n. 2, p. 145-203. 1980.
- Jackson, John Howard. World trade and the law of GATT: a legal analysis of the General agreement on tariffs and trade. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1969.
- _____. The puzzle of GATT: legal aspects of a surprising institution. In: Jackson, John Howard. *The jurisprudence of GATT & the WTO: insights on treaty law and economic relations*. Cambridge [England]: Cambridge University Press, 2000. p. 17-33.
- Krein, Mordechai E. e Finger, J.M. A critical survey of the new international economic order. *Journal of World Trade Law*, v. 10, n. 5, p. 493-512. 1976.
- Lakatos, Csilla e Walmsley, Terrie. Dispute Settlement at the WTO: Impacts of a No Deal in the US-Brazil Cotton Dispute. *The World Economy*, v. 37, n. 2, p. 244-66. 2014.
- Lawrence, Robert Z. Crimes & punishments? retaliation under the WTO. Washington, DC: Institute for International Economics, 2003.
- Leitner, Kara e Lester, Simon. WTO Dispute Settlement 1995–2014—a statistical analysis. *Journal of International Economic Law*, v. 18, n. 1, p. 203-14. 2015.
- McDonald, Alonzo L. Organization and management of a complex, international, economic negotiation. Tokyo Round: Multilateral Trade Negotiations. *The World Economy*, v. 23, n. 2, p. 199-220. 2000.
- Ndegwa, Duncan Nderitu. The developing countries and the quest for a New International Monetary order. *Millenium: Journal of International Studies*, v. 1, n. 1 (Supplement), p. 66-80. 1978.
- Nel, Philip. Redistribution and recognition: what emerging regional powers want. *Review of International Studies*, v. 36, n. p. 951-74. 2010.
- Ray, Edward John. Changing patterns of protectionism: the fall in tariffs and the rise in non-tariff barriers. *Northwestern Journal of International Law and Business*, v. 8, n. 2, p. 286-7. 1987.
- Sandri, Damiano, Valenzuela, Ernesto, *et al.* Compendium of economic and trade indicators by region, 1960 to 2004. Agricultural Distortions Research Project Working Paper 01. Washington, D. C.: World Bank, 2006.

- Taake, Hans-Helmut e Weiss, Dieter. The world textile arrangement: the exporter's viewpoint. *Journal of World Trade Law*, v. 8, n. 6, p. 624-54. 1974.
- Ullman, Rebecca. Enhancing the WTO Tool Kit: the Case for Financial Compensation. *Rich. J. Global L. & Bus.*, v. 9, n. 1, p. 167-98. 2010.
- Weiss, Thomas G. Multilateral development diplomacy in UNCTAD: the lessons of Group Negotiations, 1964-84. New York: St. Martin's Press, 1986.
- Winham, Gilbert. Bureaucratic politics and Canadian trade negotiation. *International Journal*, v. 34, n. 1, p. 64-89. 1978.
- _____. Robert Strauss, the MTN, and the control of faction. *Journal of World Trade Law*, v. 14, n. 5, p. 377-97. 1980.
- Zhou, Weifeng e Cuyvers, Ludo. Linking International Trade and Labour Standards: The Effectiveness of Sanctions under the European Union's GSP. *Journal of World Trade*, v. 45, n. 1, p. 63. 2011.

Resumo

A Organização Mundial do Comércio (OMC) celebrou, em 2015, vinte anos de existência. Este artigo busca examinar alguns aspectos relacionados à criação da instituição, em especial no que se refere ao Brasil.

Abstract

The World Trade Organization (WTO) held in 2015 twenty years of existence. This article seeks to examine some aspects related to the creation of the institution, particularly in regard to Brazil.

Palavras-chave: Organização Mundial do Comércio; OMC; Acordo Geral de Tarifas e Comércio; Comércio Internacional; Sistema Multilateral de Comércio; Política Externa Brasileira.

Key-words: World Trade Organization; WTO; General Agreement on Tariffs and Trade; GATT; Brazil; International trade; Multilateral Trade System; Brazilian Foreign Policy.

Recebido em 12/06/2015

Aprovado em 30/07/2015