

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

Feliciano de Sá Guimarães

**A Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e a Política Externa
Brasileira: acordos assimétricos, coerção e coalizões**

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Curso de Mestrado em Relações
Internacionais do Programa San Tiago Dantas
(UNESP, UNICAMP, PUC-SP) sob
orientação do Prof. Dr. Sebastião Carlos
Velasco e Cruz.

Este exemplar corresponde à versão
final da dissertação defendida e aprovada em
05/08/2005 perante a Banca Examinadora:

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz
Profa. Dra. Flávia de Campos Mello
Prof. Dr. Alcides Costa Vaz

2005
Campinas, SP

Guimarães, Feliciano de Sá

G947r *A Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e a política externa brasileira : acordos assimétricos, coerção e coalizões / Feliciano de Sá Guimarães. - - Campinas, SP: [s.n.], 2005.*

**Orientador: Sebastião Carlos Velasco e Cruz.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

1. Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Organização). 2. Rodada do Uruguai (1987-1994). 3. Relações econômicas internacionais. 4. Brasil – Relações exteriores. I. Cruz, Sebastião Carlos Velasco e. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

(mfbm/ifch)

À minha família, Ney, Márcia e Ana,
pelo constante apoio e amor.

Agradecimentos

Há algumas instituições e inúmeras pessoas que foram importantes no decorrer desses anos de estudos. Não conseguirei citar todas.

Agradeço primeiramente a CAPES que concedeu minha bolsa e permitiu a segurança financeira até a conclusão do estudo.

Ao Programa San Tiago Dantas (UNICAMP, UNESP e PUC-SP) e seus professores pela nobre iniciativa de criar um curso de pós-graduação em Relações Internacionais na cidade de São Paulo. Agradeço em especial ao Professor Tullo Vigevani que com sábia liderança e carisma sem igual conduz os trabalhos do Programa. Acho que todos os alunos devem muito ao Tullo.

A Giovana Vieira (Secretária Geral e chefe absoluta do Programa) pela paciência e profissionalismo. Sem ela nada funcionaria a contento.

Aos meus colegas de classe: os “Dantas”. Os quinze primeiros serão sempre marcados pelo pioneirismo. Tenho certeza que daqui alguns anos nos orgulharemos em dizer: “Eu fui da primeira turma do San Tiago Dantas”.

Meu agradecimento intelectual mais importante vai para o Professor Sebastião Velasco e Cruz. Desde nossa primeira reunião o professor soube indicar a melhor bibliografia possível e, em diversas oportunidades, fez pertinentes e certeiras colocações a respeito do meu conturbado objeto de pesquisa. Sem esse esforço digno de uma orientação profissional e amiga este estudo não chegaria a lugar algum.

Ao Grupo de Pesquisa do CEDEC. De nossas frutíferas reuniões retirei o norte necessário ao estudo. Compreender a reestruturação econômica dos países em desenvolvimento a partir dos anos 80 é um trabalho inesgotável, porém brilhante.

À banca de qualificação. Agradeço mais uma vez ao Professor Tullo Vigevani e também ao Professor Reginaldo Moraes pelas críticas e sugestões. O texto passou por sérios problemas de concepção e findou em uma banca de qualificação que deu a luz na hora certa.

Aos meus amigos de São Paulo, Curitiba, Floripa e Vermont: Frederico Meira, Rodrigo Cintra, Marina Carvalho, Maria Augusta (Guta), Alberto Montoya, Romero Ebrahim, Luciano Grassi, Carlos Chimenes, Paulo Pereira, Gabriel Cepaluni e Margaret Sweitzer-Hamilton. A amizade de todos é central em minha vida.

Ao meu colega e aluno do Programa Diego Bonomo que trouxe importantes documentos diretamente de Genebra para que eu pudesse utilizar na pesquisa.

Ao meu colega e aluno do Programa Demetrius Pereira por ter me agüentado esses anos. Seu bom humor e companheirismo foram fundamentais.

Agradeço especialmente à minha namorada, Taryn Mardegan, que soube na reta final me ajudar com carinho e amor em todos os momentos de dificuldades.

E, por fim, esse trabalho é dedicado a minha família: Ney, Márcia e Ana.

Resumo

Este estudo analisa o processo de negociação da Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e sua influência sobre a política externa brasileira, focalizando as mudanças na estratégia do Brasil em matéria comercial durante os anos 80 e 90. Como expressão dessa mudança o estudo analisa também a participação brasileira nas coalizões dos países em desenvolvimento (G-10 e Grupo de Cairns) no intuito de melhor elucidar as possibilidades de inserção internacional do país na arena multilateral do GATT.

Palavras Chaves: GATT, Rodada Uruguai, Política Externa Brasileira, Coalizões.

Abstract

The purpose of this thesis is to analyze the influence of Uruguay Round negotiations on the Brazilian foreign policy, focusing the changes of trade strategies during the 80's and 90's. As an expression of these changes the thesis also analyzes the Brazilian participation on coalitions of developing countries (G-10 and Cairns Group) in order to clarify the possibilities of Brazil concerning the multilateral arena of the GATT.

Keywords: GATT, Uruguay Round, Brazilian Foreign Policy, Coalitions.

Sumário

Introdução	13
Parte I - Visões sobre a Política Comercial Brasileira e a Rodada Uruguai	33
Capítulo I – Os Desenvolvimentistas	37
Capítulo II – Os Liberais	55
Capítulo III – Novas Perspectivas	79
Parte II – A Rodada Uruguai e os Países em Desenvolvimento	85
Capítulo IV – A Participação dos Países em Desenvolvimentos no GATT	87
Capítulo V – A Rodada Uruguai como Harmonização de Políticas Públicas	99
5.1. – As Mudanças de Posicionamento dos Países em Desenvolvimento	112
Capítulo VI – O Processo Negociador da Rodada Uruguai	119
Capítulo VII – O Ambiente Adverso para as Coalizões	141
7.1. – O G-10 e o Brasil	146
7.1.2. – A Reunião de Punta del Este	154
7.1.3 – A avaliação do G-10	159
7.2. – O Grupo de Cairns	164
7.2.1. – A Reunião de Montreal e o Brasil	169
7.2.2. – A Cláusula da Paz e o Brasil	175
Conclusão	179
Bibliografia	187
Anexo	201

Introdução

Por mais de nove anos a Rodada Uruguai de negociações multilaterais foi o centro das atenções dos países interessados no comércio mundial. Dos EUA ao Paquistão, quase todas as economias do mundo se envolveram naquela que ficou conhecida como a mais importante de todas as rodadas¹.

Lançada em setembro de 1986, em Punta del Este, Uruguai, a rodada foi descrita como “o mais complexo e ambicioso programa de negociações jamais realizado pelo GATT”².

As palavras de um importante secretário-geral envolvido em boa parte da negociação demonstram a complexidade que se desenhava nos caminhos dos países lá representados:

“On 22 September, 1986, the most far-reaching, comprehensive and significant multilateral trade negotiation ever undertaken was launched at a meeting of Ministers in the seaside town of Punta del Este in Uruguay. By 28 January 1987, a little more than four months later, the entire structure and detailed negotiating plans for the Uruguay Round had been established. Immediately thereafter, the negotiating bodies (fourteen in the area of trade in goods and one for trade in services) dealing with the subject identified by the Ministers began their work. It goes without saying that the magnitude of this enterprise will pose a formidable challenge to the participants in terms of their imagination, far-sightedness and political will”.

Arthur Dunkel, Prefácio em Trade Policies for a Better Future: The Leutwiller Report, the GATT Uruguay Round (1987).

¹ O GATT teve oito rodadas de negociações multilaterais concluída e uma em andamento: Genebra (1947), Anency (1949), Torquay (1951), Genebra (1956), Dillon (1960-1961), Kennedy (1963-1967), Tóquio (1973-1979), Uruguai (1986-1994) e Doha (2001-).

² GATT, News of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations (oct.1986 at.1).

Essa ambiciosa reestruturação do comércio aconteceu durante uma década conturbada tanto do ponto de vista político como econômico. Os nove anos da rodada foram marcados por transformações profundas na ordem mundial. Em meio às idas e vindas dos diplomatas a Genebra, cidade sede do GATT, o Muro de Berlim caiu e os quarenta anos de história da Guerra Fria foram subitamente alterados pelos eventos emanados de Moscou e Washington. O lançamento da rodada aconteceu em um certo mundo, seu fim já se encontrava em outro.

Ao cabo das negociações, na reunião de Marraqueche em abril de 1994, os países acordaram em criar uma instituição que representasse da melhor forma possível as relações comerciais que se dariam em uma nova ordem internacional - a Organização Mundial do Comércio - ainda que nenhum político, filósofo ou diplomata soubesse como poderia ser essa nova configuração mundial.

Nesse contexto, o Brasil talvez tenha sido, ao lado da Índia, o mais importante e decisivo país em desenvolvimento ao longo dos nove anos de negociações. E se o mundo migrou do bipolarismo para o multipolarismo ou unipolarismo entre o início e o fim da Rodada, o Brasil também se moveu da política substituição de importações para a liberalização econômica ou, em linguagem comercial, da defesa do tratamento diferenciado para a prática da reciprocidade, termos que discutiremos mais tarde. Desse modo, a política comercial brasileira³ foi marcada por mudanças importantes tanto na sua concepção como implementação. E, em nossa opinião, a Rodada Uruguai teve papel fundamental nessas mudanças.

³ Nosso texto enfatiza as mudanças na política comercial brasileira ao longo da Rodada Uruguai. Já as mudanças mais gerais da política externa são lidas sempre no que tange às suas influências sobre as questões comerciais que o país enfrentava na arena multilateral e, em menor grau, nas arenas bilaterais. A diplomacia, instrumento da defesa comercial, também é vista dentro desse contexto mais amplo de política comercial.

Sendo assim, o objetivo geral do presente estudo é compreender como que o contexto da negociação multilateral da Rodada Uruguai (1986-1994) influenciou a mudança da política comercial do Brasil no final dos anos 80 e início dos anos 90. Procuramos entender como que a lógica de negociação de uma Rodada distinta das anteriores acabou por influenciar as estratégias comerciais brasileiras, impondo às autoridades do país uma reestruturação na política comercial.

O objetivo mais específico da pesquisa é resgatar as estratégias adotadas pelo Brasil ao longo da Rodada Uruguai, principalmente no que diz respeito à participação do país nas coalizões entre países em desenvolvimento. Esse resgate procura elucidar como os diversos posicionamentos⁴ do país ao longo das negociações refletiam a reorientação da política comercial.

Em nossa perspectiva enfatizamos, portanto, dois aspectos centrais e pouco estudados no Brasil a respeito da mudança da política comercial brasileira no período. Por um lado, a influência da Rodada Uruguai na reorientação da política comercial, ou seja, como que a estrutura institucional da Rodada e os atores lá envolvidos limitaram a atuação brasileira; e, por outro, as estratégias adotadas pelo Brasil no que concerne às coalizões com os demais países em desenvolvimento.

Nesse sentido, acreditamos que tanto a lógica das negociações no contexto do regime internacional do GATT, ou seja, suas regras, normas e, principalmente, seu processo de tomada de decisões; assim como as estratégias escolhidas pelo país, ou seja, agir ora de

⁴ O termo posicionamento é recorrente nessa pesquisa. Ao utiliza-lo pretendemos indicar momentos chaves da política comercial. Obviamente, política comercial e posicionamento não se confundem. Na realidade, o posicionamento refere-se à consolidação de determinada diretriz de política comercial que, no caso desse trabalho, pode ou não indicar mudança de uma reorientação mais ampla. Quando afirmamos que um posicionamento ocorreu de determinada forma pretendemos sinalizar com isso as diretrizes da política comercial para o ponto em questão.

forma coligada ora de forma autônoma, influenciaram a condução e reorientação de nossa política comercial. Ambos aspectos são importantes e precisam ser revisados.

Além disso, a abordagem que damos à Rodada procura salientar dois tipos de estratégias adotadas pelos países desenvolvidos, notadamente os EUA. Primeiro o intuito de incluir no arcabouço jurídico da instituição os chamados novos temas (propriedade intelectual, serviços e investimentos). E, segundo, a pressão no sentido de coibir os “caronas do comércio”, normalmente tidos como aqueles países que aderiam parcialmente às regras do regime. Não custa lembrar que o Brasil era visto como um deles. Desse modo, a tentativa, principalmente estadunidense, de provocar uma mudança *do* regime e não apenas *no* regime, dentro da noção de Krasner que mais tarde discutiremos, é fundamental para entender como que um país como o Brasil escolheu suas estratégias e redefiniu seus interesses à luz de uma Rodada que tinha como pano de fundo uma mudança sistêmica.

De modo geral, procuramos sustentar a hipótese segundo a qual o leque de possibilidades de um país como o Brasil se tornou muito limitado ao longo da evolução da Rodada tanto por conta das enormes pressões exercidas pelas grandes potências, as quais desejavam alterar toda a estrutura institucional do comércio (temas tradicionais e novos temas), como por razão da estrutura jurídica de negociação do regime naquele momento, ou seja, um processo de tomada de decisões que era tendencioso à manutenção dos países ricos na condução e feitura das regras e normas. Em outras palavras, entendemos que a lógica de negociação do regime, aliada às pressões exógenas, acabou por limitar a atuação brasileira, forçando o país a mudar o posicionamento em diversas questões. A própria idéia dos negociadores brasileiros, e de tantos outros países em desenvolvimento, de agir por meio de coalizões reflete esse ambiente de difícil inserção.

É importante frisar ainda que boa parte das análises brasileiras existentes sobre o tema mais geral - mudança na política comercial brasileira nos anos 80 e 90 - engloba simultaneamente diversas arenas internacionais a partir das quais o país negociava seu futuro econômico durante os anos dos governos de João Figueiredo (1979-1985), José Sarney (1985-1990), Fernando Collor (1991-1992) e Itamar Franco (1992-1994). Uma compreensão mais acabada e global das mudanças da política externa no período deve realmente fazer esse esforço de compatibilizar os diversos cenários internacionais: a arena bilateral (Brasil e EUA nas questões da informática e farmacêutica), a financeira (as negociações da dívida externa) e a multilateral (o Brasil no GATT). Optamos, contudo, por outra perspectiva.

Nossa análise prefere enfatizar apenas uma das arenas: a multilateral. O GATT é para nós o cenário econômico principal e mais significativo não somente para o Brasil da época, mas para todos os demais países do sistema, inclusive para o mais poderoso deles, os EUA. Nossa análise faz claramente essa opção pelo regime internacional do comércio.

Isso não significa, contudo, que as demais arenas de negociação são esquecidas ao longo do texto. Pelo contrário, os contextos bilateral e financeiro são lidos à luz da experiência da Rodada e como suas circunstâncias e condicionantes influenciaram a participação brasileira no GATT. Procuramos entendê-los na medida que influenciaram ou definiram os posicionamentos do Brasil nas negociações do regime. Nesse sentido, é consenso na literatura brasileira que a crise da dívida externa ocorrida durante a década de 80 limitou as pretensões internacionais do país. No entanto, nossa análise observa tal fenômeno apenas nos instantes que exerce influência determinante no posicionamento do Brasil dentro da Rodada. A angustiante e interessante história da renegociação de nossa dívida externa fica de fora nessa pesquisa.

Entendemos que a bibliografia brasileira sobre a participação do país no GATT, embora discorra de diversas maneiras sobre o tema, não leva devidamente em consideração os dois objetivos desta pesquisa mencionados acima. Discorramos sobre eles mais detidamente.

Primeiro, o peso das características intrínsecas do regime internacional do GATT, principalmente seu processo de tomada de decisões, sobre as possibilidades de participação dos países em desenvolvimento. Várias análises brasileiras procuram enfatizar as mudanças mais gerais do sistema internacional (fim do bipolarismo) e os efeitos desse processo na Rodada e, conseqüentemente, na reorientação da política comercial do país. Outras chegam a enfatizar as condicionantes domésticas na mudança da política comercial brasileira e como as circunstâncias internas refletiam o cenário mundial que se alterava. Ou ainda como as circunstâncias externas detonavam crises cujas premissas já eram colocadas internamente. Como afirmamos, nossa análise procura salientar a relação inversa, ou seja, como o cenário específico da Rodada condicionou as possibilidades brasileiras e a reorientação dos interesses nacionais. A compreensão do processo de tomada de decisões do regime é fundamental nesse sentido.

Segundo, as estratégias de coalizões adotadas pelo Brasil a fim de enfrentar as negociações. Poucas são as análises brasileiras que levam em conta esse tema. Em nossa perspectiva as coalizões representam de forma mais acabada as mudanças na política comercial do país exatamente porque sintetizam um instrumento diplomático que difere dos usados até então pelos países em desenvolvimento. A adoção dessa estratégia significava que a negociação em vista era diferente e, por conseguinte, exigia esforços diplomáticos distintos.

Com feito, as coalizões se transformaram em um dos instrumentos diplomáticos fundamentais para um país como o Brasil frente às novas demandas do comércio global (propriedade intelectual, investimentos relacionados ao comércio e comércio de serviços). A mudança na política comercial do país durante o período e a influência que o contexto da Rodada Uruguaí teve nesse sentido passa pela compreensão das atividades e possibilidades do Brasil em meio às coalizões e não apenas a partir de uma eventual atuação isolada. Na Rodada Uruguaí foram poucas as vezes que o Brasil agiu sozinho. Em nosso entendimento os resultados favoráveis ou não dessas estratégias condicionaram a reorientação da política comercial ao longo das negociações. Analisar a mudança na política comercial do Brasil à luz das coalizões é uma maneira interessante de entender o problema em questão. Como a bibliografia brasileira peca nesse ponto, pretendemos retomá-lo.

Alguns conceitos chaves:

Antes de adentrarmos as discussões mais específicas sobre o problema cabe discutirmos alguns conceitos importantes para a pesquisa. O primeiro deles é o conceito de instituição. Em nossa perspectiva, o GATT é, antes de tudo, uma instituição internacional⁵ e esse aspecto determina em grande medida as atuações dos atores no sistema internacional. Partimos do pressuposto bastante comum nas análises contemporâneas de relações internacionais segundo o qual as instituições são, de fato, importantes na formatação da conduta dos atores em um ambiente supostamente anárquico. Dessa forma, seria importante retomarmos o tradicional conceito de instituição de Weber:

⁵ Instituição não significa necessariamente organização. Toda organização é uma instituição com administração efetiva, ou seja, com uma sede e um corpo de funcionários próprios cujo objetivo é zelar pelos princípios e regras que a caracteriza. Logo, toda organização é uma instituição, mas nem toda instituição é uma organização. As instituições podem existir sem uma administração efetiva.

“(...) denominamos instituição uma associação cuja ordem estatuída se impõe, com (relativa) eficácia, a toda ação com determinadas características que tenha lugar dentro de determinado âmbito de vigência (...) e as ordens de uma instituição pretendem vigência para todas as pessoas às quais se aplicam determinadas características, sendo indiferente se pessoalmente se associou (...) ou não e, menos ainda, se participou ou não na elaboração dos estatutos. São, portanto, ordens impostas ⁶”.

Entendemos uma instituição, portanto, como uma fonte formadora de preferências individuais que dá aos atores um sentido de dever e de pertencimento em relação a ela. Essa conexão de sentidos é baseada em uma ação individual motivada por um caráter subjetivo e racional que está diretamente ligado à forma e à legitimidade da própria instituição. Toda organização, ou seja, uma construção empírica de normas e princípios sob uma administração efetiva, opera em um contexto institucional. Isto é, opera sobre uma conexão de sentidos dada e seguida pelos atores envolvidos. A história de uma instituição é a história de seus membros e de como se deram suas relações na constituição de suas regras, princípios e normas ⁷.

A passagem final do conceito weberiano de instituição, embora simples, tem para essa pesquisa implicações imensas. Se uma instituição é, em última instância, uma ordem imposta, não temos outra alternativa senão perguntarmos: imposta por quem?

De acordo com Young, existem três tipos de ordem nas relações internacionais: a espontânea, a negociada e a imposta. As espontâneas são aquelas que dispensam a

⁶ WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora da Unb, 1991, p. 32-33.

⁷ É importante frisarmos que ao longo do texto o leitor verificará que os conceitos “instituição” e “regime internacional” parecem se confundir. É exatamente essa a nossa intenção. Se o regime significa as regras, princípios e normas ao redor das quais as expectativas (vontades) dos atores convergem, em muito se assemelha à definição weberiana de “instituição” conforme colocada no texto.

coordenação consciente e planejada pelos atores. As negociadas são aquelas que envolvem esforços consentidos e explícitos dos atores por acordos que representem suas determinações mais importantes sobre o problema em questão. Por fim, a ordem imposta é aquela definida pelo poder dominante, ou por uma coalizão de dominantes, dispensando assim o consentimento explícito dos demais atores do sistema, os quais acabam por ficar submetidos às regras não necessariamente negociadas por eles⁸.

Young aponta ainda que essas ordens não são excludentes e que muitas vezes operam concomitantemente. Isso nos leva a outra pergunta: a Rodada Uruguai do GATT pode ser vista como uma ordem imposta pela aliança dos dominantes (EUA-CE-Japão)?

Responder essa pergunta a contento foge em muito as possibilidades dessa pesquisa. No entanto, sustentamos o pressuposto geral segundo o qual a Rodada Uruguai manteve em grande medida a prática das Rodadas anteriores no que diz respeito à construção de suas regras e normas. Essa prática indica uma ordem comandada pela coalizão dominante, uma vez que as Rodadas anteriores foram em grande medida decididas pelos três grandes. Contudo, as coalizões entre países em desenvolvimento na Rodada Uruguai e o posicionamento peculiar de diversos países médios (Suíça, Austrália, Nova Zelândia, Tailândia, etc) significou uma tentativa séria de reconstruir a ordem da instituição: da liderança assimétrica promovida pela tríade para uma pactuação mais simétrica sustentada por todos. Essa pesquisa discorre sobre esses posicionamentos e como uma ordem supostamente imposta acabou mais uma vez prevalecendo.

O conceito weberiano de instituição, aliado ao refinamento de Young, nos remete a outro conceito importante para o estudo do tema: os regimes internacionais. Não cabe aqui

⁸ APUD, VELASCO e CRUZ, Sebastião. **O Sistema Multilateral do Comércio e os Países da Periferia: uma análise política**. Mimeo, 2005, pág. 5 (minha paginação).

revisarmos a ampla bibliografia sobre regimes internacionais, mas é importante reproduzir o consenso dos anos 80 de Krasner, segundo o qual:

*“Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescription or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice.”*⁹.

O aspecto mais importante que gostaríamos de ressaltar na definição de Krasner sobre os regimes internacionais não é tanto o significado de normas, regras ou procedimentos de tomada de decisões, mas sim como que os regimes podem ser alterados. Krasner estabelece uma diferença entre mudança *no* regime e mudança *do* regime. Isso implica dois tipos de processos: o primeiro seria uma mudança em princípios e normas e, o segundo, em regras e procedimentos de tomada de decisões. Para o autor, os princípios e as normas são a base jurídica do regime, enquanto as regras e os procedimentos estão sempre em concordância com os primeiros. Disso Krasner retira duas regras básicas: (1) *As mudanças em regras e procedimentos de tomada de decisões são mudanças dentro do regime;* (2) *As alterações nos princípios e nas normas mudam intrinsecamente o próprio regime.* Isto é, alterado um princípio e uma norma há uma reestruturação do regime como um todo. Já mudanças nas regras e procedimentos de negociação apenas indicam alterações do regime. Cabe agora mais uma pergunta: a Rodada Uruguai representou uma mudança *no* regime ou *do* regime?

⁹ KRASNER, Stephen. **Structural Causes and regime consequences: regimes as intervening variables.** in International Regimes. Stephen Krasner (org.) Ithaca: Cornell Press, 1983, pág, 2.

Em nossa opinião, por mais revolucionária que tenha sido a Rodada, as mudanças representaram mais uma alteração *no* regime do que o contrário. Os princípios básicos do livre-comércio foram mantidos, ainda que pouco respeitados em diversas oportunidades. Entretanto, a grande questão reside não diz respeito a uma mudança absoluta dos princípios, mas sim na gradação que as alterações nas regras e, principalmente no mecanismo de tomada de decisões, transformou o regime ao ponto de levar princípios pretensamente estáveis à inoperância.

É interessante ilustrarmos essa questão com um exemplo. Quando foram ampliados os tratamentos diferenciais¹⁰ para as nações menos favorecidas durante a Rodada de Tóquio (1974-1979), a norma fundamental da Cláusula da Nação-Mais-Favorecida¹¹ foi parcialmente ferida. No entanto, as nações mais industrializadas encararam esse processo como uma alteração de regras e de maneira temporária, ou pelo menos até que os países pobres equilibrassem seus índices de desenvolvimento. Portanto, trata-se de uma alteração *no* regime. Agora, se a exigência dos então chamados países do Terceiro Mundo em incluir, ao lado da norma de tratamento diferenciado, a redistribuição e a equidade fosse consumada como mais duas normas do regime, haveria uma alteração profunda *do* regime, transformando de forma indelével seus objetivos, regras e procedimentos de tomada de decisões. Podemos concluir então que mudanças nos princípios e normas, tanto por influências endógenas como exógenas provocam alterações em cascata em todas as demais instâncias do regime.

¹⁰ A partir da inclusão da Parte IV no GATT/1947 em 1965 os países em desenvolvimento começaram a gozar de certos direitos concedidos pelos mais ricos. Esses direitos estavam assegurados pelo Tratamento Diferenciado (S&D). Os países em desenvolvimento eram beneficiados sem contrapartida via a expansão dos benefícios dos acordos firmados entre os países desenvolvidos.

¹¹ Essa norma estabelece que os direitos uma vez acordados em termos de liberalização do comércio com uma das partes devem ser automaticamente repassados para as demais partes do acordo.

É necessário distinguirmos ainda o enfraquecimento do regime a partir de uma mudança intrínseca. Se os princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões tornam-se incoerentes, ou se as práticas do regime estão cada vez mais inconsistentes com o posicionamento de suas partes na área comercial, então o regime se enfraqueceu. Para Krasner a introdução do tratamento diferenciado para os países em desenvolvimento é uma indicação de que o regime liberal do comércio enfraqueceu.

É claro que essa pesquisa não busca elucidar os problemas construídos a partir desse conceito de Krasner, porém o fato dessas mudanças serem tão importantes nos leva a pesquisar como que uma alteração *no* regime pôde influenciar decisivamente a política externa de um país como o Brasil.

O Regime do GATT:

Dentro desse contexto de regimes, cabe discutirmos aquilo que entendemos genericamente sobre o GATT. O sistema multilateral do comércio nascido no pós-2º Guerra Mundial pode ser caracterizado tanto pelo seu meio como pelo seu fim: a negociação e o livre-comércio. Por um lado, é a negociação constante entre os países membros que permite uma liberalização comercial de bens e, agora, também de serviços; e por outro, o objetivo maior do sistema é a liberalização total e irrestrita dos mecanismos protecionistas e preferenciais de comércio que caracterizaram a ordem mundial dos anos 30. Desse modo, o regime internacional do GATT pretende ser liberal e igualitário (cada país um voto) ao criar um ambiente no qual haja trocas livres – sem barreiras comerciais tarifárias ou não-tarifárias - de bens e serviços sob a égide de um único arcabouço jurídico internacional.

Construído de forma essencialmente multilateral, o GATT encerra um processo de negociação comercial constante de propostas cruzadas entre as partes do sistema. O regime somente sobrevive porque há uma disposição dos atores para que as negociações sempre caminhem rumo à liberalização. Segundo Winham, uma característica importante do regime comercial é que as partes envolvidas conduzem negociações econômicas e comerciais com frequência e, portanto, há pouca resistência psicológica a novas negociações¹². Desta forma, há um reconhecimento mútuo e legítimo entre os negociadores, facilitando assim tratativas continuadas.

Alia-se a isso a crença generalizada dos atores acerca da “teoria da bicicleta” segundo a qual as negociações do GATT não podem parar sob pena do regime entrar em colapso. Segundo essa teoria, é a existência de negociações continuadas que dá velocidade à liberalização e mantém o sistema em pé. Além disso, as tratativas perenes servem de antídoto contra o protecionismo, mal maior para aqueles que acreditam em um comércio essencialmente livre. Outro fator importante das negociações constantes é o ímpeto que elas transmitem ao caráter vinculante das regras. Caso as discussões e acordos cessem ou se tornem mais rarefeitos, as regras podem perder sua obrigatoriedade, abrindo espaço para erosões no sistema.

Para Goldstein, a explicação do sucesso do GATT na redução das tarifas comerciais reside tradicionalmente em uma regra central do regime, a saber, a reciprocidade entre as partes¹³. Isto é, a fim de alcançarem um resultado mais substancial e equilibrado para todos, os países procuram fazer concessões e demandas cruzadas. Cada país oferece uma lista

¹² WINHAM, Gilbert. **The Prenegotiation Phase of the Uruguay Round.** *in* Getting to the Table: the process of international prenegotiation. Janice Stein (ed.). Baltimore: John Hopkins University Press, 1989, pág. 46.

¹³ GOLDSTEIN, Judith. **Creating GATT Rules: politics, institutions, and American Policy.** *in* The World Trading System: critical perspectives on the World Economy. Robert Howse, 1998, pág. 22.

daquilo que pretende ceder e lograr sobre cada tema em pauta. Uma vez todas as propostas na mesa ocorre uma tentativa multilateral no intuito de encontrar um equilíbrio entre concessões e ganhos para todos aqueles envolvidos na negociação. Retoricamente, a prática negociadora do sistema é a busca por uma pactuação equilibrada, e por isso cooperada entre as partes¹⁴.

Com a inclusão da cláusula da nação-mais-favorecida (NMF) essas concessões realizadas via barganhas cruzadas são automaticamente estendidas às demais partes-contratantes do regime. Desse modo, um corte mais substancial ocorrido em determinada barganha bilateral – EUA e Reino Unido, por exemplo – torna-se o ponto inicial a partir do qual barganhas subseqüentes ocorrem entre os demais países em relação aos dois primeiros. Aqueles que apóiam esse processo o chamam de ação bilateral com implicações multilaterais¹⁵.

Sendo assim, o multilateralismo serve como uma importante estratégia institucional na medida que faz o sistema caminhar por meio das trocas cruzadas e constantes. Em um sistema bilateral ou preferencial, conforme aqueles existentes nos anos 30, não há essa mesma ênfase em negociações perenes. Enquanto o multilateralismo é caracterizado pelo dinamismo e tendência ao igualitarismo, os sistemas preferenciais são definidos pelos privilégios e estabilidade das relações.

¹⁴ A literatura especializada em negociações comerciais não alcançou consenso sobre o termo “reciprocidade”. Preferimos para essa pesquisa a definição acima colocada. Sobre discussões mais precisas do conceito favor verificar KEOHANE, Robert. **Reciprocity in International Relations**. *in* International Organization, Volume 40, 1986, pág, 1-27.

¹⁵ GOLDSTEIN, 1998, pág, 27.

Nascido como um acordo provisório em 1947¹⁶ - enquanto a Carta de Havana que criara a Organização Internacional do Comércio aguardava para ser votada no Congresso estadunidense¹⁷ - o GATT acabou se tornando o pilar comercial dos acordos de Bretton Woods, os quais ainda envolviam o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

De provisório à permanente o GATT é, antes de tudo, fruto da vontade de suas partes-contratantes¹⁸, em especial dos EUA, maior economia do pós-guerra. Foram os EUA que procuraram transpor para a arena internacional a estrutura jurídica interna de regulação econômica¹⁹. E, sem adversários à altura dentro do mundo capitalista, conseguiram constituir de maneira hegemônica os princípios, normas e regras do regime, os quais acabaram por ordenar as trocas comerciais desde então.

De acordo com Goldstein, o GATT orquestrou a maior redução já vista das barreiras comerciais ao comércio²⁰. E para Oxley, em áreas do comércio nas quais os princípios do GATT foram permitidos prevalecer, primariamente no comércio de manufaturas, o sistema de liberalização foi bastante exitoso. O volume do comércio mundial multiplicou nove vezes entre 1946 e 1985. Nos anos 50 e 60 o volume de comércio cresceu duas vezes mais que a renda e o PIB. No início dos anos 70, depois dos cortes tarifários realizados na

¹⁶ Foram signatários originais do GATT 1947: África do Sul, Austrália, Bélgica, Brasil, Burma, Canadá, Ceilão, Checoslováquia, Chile, China, Cuba, EUA, França, Índia, Líbano, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Paquistão, Reino Unido, Rodésia do Sul e Síria.

¹⁷ Sobre a trama política e econômica que levou ao fim da OIC verificar: DIEBOLD, Willian. **The End of ITO**, Essays in International Finance no. 16, Princeton University Press, 1952.

¹⁸ O antigo GATT 1947 não tinha membros como os demais sistemas multilaterais das Nações Unidas. O caráter de partes-contratantes denota o aspecto provisório do regime, mas principalmente sua linguagem comercial.

¹⁹ Sobre a transposição do ordenamento jurídico interno de regulação econômica dos EUA para o sistema comercial mundial favor verificar: BURLEY-SLAUGHTER, A. M. **Regulating the World: multilateralism, international law, and the projection of the New Deal regulatory state.** in Robert Howse (ed.). *The World Trading System*. Volume I. London: Routledge, 1998.

²⁰ *Ibid*, 1998, pág. 22.

Rodada Kennedy, os economistas previram que a tarifa média dos produtos manufaturados era um pouco acima dos 9% no mundo desenvolvido. Com as reduções negociadas na Rodada Tóquio as tarifas médias já eram de 4,9% nos EUA, 6,0% na Europa e 5,4% no Japão. Oxley avisa, contudo, que boa parte desses cortes ocorreu somente entre as potências industriais e os setores mais dinâmicos de suas economias. O volume de comércio de bens agrícolas e têxteis, por exemplo, caiu durante o mesmo período e barreiras comerciais generalizadas foram argüidas contras as exportações dos países em desenvolvimento²¹.

Foi sobre esse descompasso de cortes tarifários e avanço comercial entre os países ricos e entre os países desenvolvidos e países pobres, aliado ao incremento das barreiras contra as exportações dos países em desenvolvimento, que a Rodada Uruguai teve seu início. Nossa pesquisa tem como pano de fundo essa ambiente internacional de assimetrias comerciais de regras e normas de comércio e como as partes-contratantes, principalmente o Brasil, trataram essas questões.

As Estratégias e as Coalizões dos Países em Desenvolvimento:

Entendemos a Rodada Uruguai como um marco na história comercial das negociações em pelo menos um aspecto: a proliferação das coalizões entre países em desenvolvimento. Frente a demandas inéditas no campo das regras, temas e procedimentos, os países em desenvolvimento começaram a articular um tipo de postura mais próxima à estratégia dos países poderosos. Em 1982 nascia o G-10, grupo de dez países liderados pela Argentina, Brasil, Egito, Iugoslávia e Índia que buscava questionar a agenda proposta pelos EUA para o lançamento de uma nova rodada. A eclosão de tal coalizão é vista pela literatura

21 OXLEY, Alan. **The Challenge of Free Trade**. London: Harvester Wheatsheaf, 1990, pág. 9.

especializada como o momento principal de mudança no posicionamento dos países pobres, ou seja, de uma postura passiva²² para uma postura concertada e onipresente.

É importante frisarmos que as aspirações terceiro-mundistas na área comercial, as quais datavam dos anos 60, continuavam a permear a agenda dos países membros do G-10, só que no momento de lançamento das negociações as circunstâncias de uma nova rodada eram inéditas e os possíveis resultados sombrios. A tentativa de inclusão de serviços era tida como uma ameaça aos projetos de desenvolvimento de vários países por inúmeras razões. Nesse contexto, a coalizão do G-10 parecia a melhor estratégia para manter tal tema fora dos auspícios do GATT.

É claro que no decorrer dos nove anos de negociações o G-10 deixou de ser tão importante e outras coalizões surgiram e cresceram em influência (*Café-au-lait*, Grupo de Cairns, etc), mas a sua existência comprova a utilização de um instrumento diplomático usual dos países ricos por parte dos países pobres: coalizões dentro de um ambiente de ampliação da agenda.

Até a Reunião Ministerial de 1982 os países em desenvolvimento agiam dentro da grande e frouxa coalizão do G-77, base política da criação da UNCTAD. Com maior ou menor efetividade os países em desenvolvimento conseguiram articular algumas demandas (tratamento diferenciado) e incluí-las nas regras do regime ao longo das rodadas precedentes (Kennedy e Tóquio). Quando a proposta estadunidense de uma Rodada mais ampla foi colocada à mesa em 1982, o padrão de diplomacia dos países em desenvolvimento mudou consideravelmente. As defecções começaram a aparecer e o G-77 não segurava mais tantos países à sua órbita. Acreditamos que ao resgatar as estratégias e

²² Esse termo é em si polêmico e controverso. Discorremos sobre suas implicações ao longo do texto.

os posicionamentos brasileiros nesse contexto aumentam as possibilidades de entendermos como as coalizões refletiam uma política comercial em transição.

De acordo com Narlikar, a entrada de serviços é crítica para os países em desenvolvimento em pelo menos dois aspectos. Primeiro, o setor de serviços precipitou desafios sem precedentes assim como oportunidades potenciais. A tradição de negociações do GATT se restringia às trocas de mercadorias e algumas regras relacionadas (questões de fronteiras). Para regular serviços era necessário um novo corpo jurídico do regime. Desse modo, ficou patente que uma nova estratégia de negociação era necessária, a qual exigia uma participação mais ativa desses países. Segundo, o tema de serviços acabou com a velha formação das coalizões entre países em desenvolvimento (G-77), levando ao nascimento de formas mais condizentes com o novo mandato negociador²³. Se o intuito dos países em desenvolvimento no início da Rodada era barrar a entrada de serviços, a tênue coalizão do G-77 não teria os efeitos desejados. Era preciso reestruturar as lealdades.

Narlikar atribui à introdução de serviços no GATT o peso determinante nas mudanças de política externa da área comercial dos países em desenvolvimento no período. Ao enfatizar esse aspecto, a autora recusa parcialmente as noções *market-oriented* que tendem a descrever essas mudanças em razão da reestruturação econômica dos anos 80 e 90, a qual forçou os países em desenvolvimento a adotarem o liberalismo comercial. O tema de serviços catalisou a reação e determinou a forma que essa reação teria, ou seja, coalizões que facilitassem o envolvimento ativo dos países em desenvolvimento no regime²⁴.

²³ NARLIKAR, Amrita. **International Trade and Developing Countries: bargaining coalitions in the GATT & WTO**. London: Routledge, 2003, pág, 34.

²⁴ Ibidid, 2003, pág, 40.

Embora polêmica, uma vez que a aceitação de serviços pelos países em desenvolvimento também pode ser entendida como parte dessa reestruturação internacional de cunho menos intervencionista, em nosso entendimento, a visão da autora realça a importância do peso da negociação da Rodada sobre as mudanças na política comercial de um país como o Brasil. Nossa análise opta também por esse viés.

Os Capítulos:

O texto está dividido em duas partes. A primeira trata da política comercial brasileira para a Rodada Uruguai. Nos três capítulos dessa seção discorremos sobre a bibliografia brasileira que em algum momento analisa a mudança na política comercial no período em tela. Essa bibliografia está dividida em dois grupos de argumentos: os desenvolvimentistas e os liberais, sendo esta divisão o primeiro e segundo capítulos. O terceiro capítulo busca apontar as limitações, lacunas e novas perspectivas que ambas visões abrem espaço a fim de analisarmos a política comercial em questão. Essa parte tem por objetivo apontar os principais conceitos e entendimentos sobre o problema e as possíveis limitações dos estudos brasileiros, a partir dos quais nossa análise começa.

A segunda parte trata da Rodada Uruguai em si. Procuramos analisar a participação dos países em desenvolvimento no regime, a lógica de negociação da Rodada e o ambiente por ela proporcionado para a ascensão das coalizões. Essa parte está dividida em quatro capítulos.

No quarto capítulo discutimos a participação dos países em desenvolvimento nas últimas Rodadas, dando ênfase à estratégia escolhida por eles na defesa de seus interesses (tratamento diferenciado).

No quinto capítulo tratamos das implicações da Rodada Uruguai como um processo de harmonização de políticas públicas para as partes do regime, sobretudo para os países em desenvolvimento.

No sexto capítulo abordamos o processo de negociação da Rodada Uruguai e os impactos que essa lógica teve sobre a condução e reorientação da política comercial dos países em desenvolvimento, especialmente o Brasil. É nesse capítulo que enfatizamos como que uma Rodada de negociações comerciais pôde balizar e limitar a atuação da diplomacia brasileira.

Em seguida, o sétimo capítulo resume uma tentativa de colocarmos em discussão as estratégias adotadas pelos países em desenvolvimento no que diz respeito à formação das coalizões. Ao tratarmos as coalizões procuramos enfatizar o papel brasileiro na constituição e encaminhamento de tais arranjos diplomáticos.

Por fim, na conclusão procuramos desenvolver algumas idéias gerais a fim de entender como que o contexto da Rodada Uruguai teve influência na mudança da política comercial brasileira e de que maneira as coalizões refletem em certa medida tanto a mudança na política comercial como a influência da instituição e suas novas regras nessa reorientação.

Parte I – Visões sobre a Política Comercial Brasileira na Rodada Uruguai

Nesta parte tentamos desenvolver uma linha de raciocínio que compara interpretações distintas a respeito de fenômenos históricos similares. Quando nos deparamos com os estudos diretos ou indiretos sobre a posição brasileira durante a Rodada Uruguai encontramos duas linhas interpretativas divergentes acerca das razões e circunstâncias em torno da formulação e implementação da política comercial brasileira ao longo dos anos 80 e 90. Mesmo assim essas duas grandes linhas deixam algumas lacunas e inquietações.

Não pretendemos nessa parte, obviamente, contribuir com algo inovador, mas na medida do possível tentamos compilar e compatibilizar ambas visões no intuito de melhor municiar os capítulos seguintes. Intentamos sistematizar as idéias sobre o tema que se encontravam dispersas em diversos textos. Esse ato de compilação reflete a necessidade de esclarecermos alguns pontos antes de iniciarmos a pesquisa propriamente.

De maneira a facilitar o estudo, dividimos os diversos posicionamentos sobre a participação do Brasil na Rodada em dois campos: os “desenvolvimentistas” e os “liberais”²⁵. Sem sombra de dúvidas uma divisão como esta é limitadora e algumas vezes incoerente, porém permite uma melhor organização do tema pesquisado²⁶. É salutar frisarmos que essa divisão não é estanque, uma vez que os argumentos dos autores

²⁵ Os termos ‘liberais’ e ‘desenvolvimentistas’ aqui utilizados não estão relacionados à polêmica ocorrida entre esses campos ao longo dos anos 90. Nossa classificação não tem a ver, necessariamente, com as visões acerca do papel do Estado na condução da organização socioeconômica do país – liberais enfatizando um papel mais tênue e desenvolvimentista uma atuação mais forte. Apenas utilizamos esses termos para elucidar percepções, ao nosso ver, distintas sobre o posicionamento brasileiro na Rodada e as causas da mudança da política comercial.

²⁶ A divisão proposta segue a seguinte lógica. De um lado estão: Amado Cervo, Sebastião Velasco e Cruz, Tullo Vigevani, Benoni Belli, Ricardo Sennes, Moniz Bandeira, Luiz Felipe de Seixas Correa, Maria Regina Soares de Lima, Mônica Hirst e Paulo Nogueira Batista (desenvolvimentistas). E de outro: Flavia de Campos Mello, Marcelo de Paiva Abreu, Celso Martone e Carlos Braga, Rubens Ricupero, George Alves Maciel e Ricardo Wahrendorff Caldas (liberais).

coincidem em diversos momentos, não obstante suas diferenças gerais de percepção sobre a política comercial do período²⁷.

Como sabemos, a política comercial em questão sofreu com mudanças profundas no que tange ao modelo econômico a partir da qual era formulada. De acordo com Velasco e Cruz existem, na realidade, três grandes abordagens sobre o diacrônico e desordenado contexto de remodelagem da organização socioeconômica dos países em desenvolvimento no período em tela: o primeiro de retórica neoliberal ligada a uma explicação puramente economicista, com a qual procuramos não trabalhar nessa pesquisa; e outras duas mais poderosas. A primeira procura enfatizar as mudanças na economia mundial e a mobilização estratégica dos recursos econômicos e políticos por parte das potências centrais no sentido de recriar uma ordem econômica condizente aos seus interesses como causas determinantes do processo de reforma liberalizante pela qual passaram os países em desenvolvimento. Essa abordagem salienta, portanto, os aspectos exógenos da mudança. A segunda, por sua vez, reconhece o impacto das condições externas, porém centra a explicação nos fatores endógenos. Os fatores internacionais funcionam apenas como detonadores de uma crise que se encontra no modelo de organização socioeconômica desses países, normalmente vistos como doente de gigantismo²⁸. É salutar lembrarmos que todos os autores trabalhados nessa seção refletem as duas grandes visões mencionadas.

²⁷ É importante frisarmos que esse texto se importa menos com *quem* afirma e *porque* afirma do que se importa com *o que* é afirmado. Centramos mais nos argumentos dos autores, classificados dentro da lógica proposta, do que nas opções político-ideológicas ou institucionais dos mesmos ao longo de suas carreiras. Nesse sentido, algumas vezes poderá parecer incoerente a classificação de um autor como 'liberal' ou desenvolvimentista' sendo que sua trajetória política não aponta nessa direção. Em momento algum pretendemos analisar essas trajetórias pessoais, apenas os argumentos levantados tendo em vista o objeto de pesquisa proposto.

²⁸ VELASCO e CRUZ, Sebastião. **Globalização, Democracia e Ordem Internacional**. Campinas: Editora Unicamp, 2004, pág. 95-99.

Grosso modo, esses dois tipos de abordagem se confundem na divisão por nós proposta. De maneira geral, contudo, tanto os desenvolvimentistas quanto os liberais tendem a encontrar no terceiro argumento (causas endógenas) a força explicativa mais convincente sobre a reforma socioeconômica e, conseqüentemente, da política comercial. Apenas alguns autores de ambas as correntes encontram nos fatores exógenos as condicionantes mais importantes para o entendimento do problema.

Cabe frisarmos que não pesquisamos o fenômeno histórico suscitado a partir da consulta minuciosa de documentos oficiais da chancelaria brasileira ou do GATT/OMC. Pelo contrário, procuramos nessa parte colocar em confronto diferentes interpretações com o objetivo de verificar se algo ainda resta a ser analisado ou se tais visões já fecharam a questão sobre o problema em tela. Em outras palavras, discorreremos mais sobre visões historiográficas distintas, as quais têm como base princípios norteadores também diferentes, e menos de fatos históricos objetivos, se é que isto realmente existe. O estudo em questão fica mais no âmbito das inclinações pessoais dos autores a respeito dos mesmos fatos do que na pesquisa exaustiva de documentos. No entanto, algo aponta-nos para o fato de que muito ainda pode ser desvendado ou reescrito a respeito da participação do Brasil na Rodada, e ainda mais sobre a participação do país nas coalizões entre países em desenvolvimento.

Ao tratar a participação brasileira na Rodada, acabamos por discorrer sucintamente sobre os seguintes subtemas que perpassam vários autores. Vamos a eles: (a) a polêmica em torno das distintas fases da política comercial durante o governo Sarney (1985-1988) – (1988-1990); (b) a polêmica em torno do papel do governo Collor (1990-1992) na condução da política comercial; (c) a influência da questão da dívida externa sobre a política comercial; (d) a influência do sistema internacional em transição sobre a política

comercial; (e) as divisões internas do Itamaraty durante os governos Sarney e Collor que levaram a mudanças na política comercial; (f) a disputa entre Itamaraty e Fazenda na condução da política comercial; (g) as condicionantes da economia brasileira e seus impactos na formulação da política comercial; (h) as mudanças ocorridas no posicionamento brasileiro entre o *Mid-term Review*²⁹ de 1988 em Montreal e a Reunião Ministerial de Bruxelas em 1990; entre outros aspectos mais gerais.

De maneira a facilitar a leitura, primeiro discorreremos sobre os principais argumentos dos desenvolvimentistas e, em um segundo momento, sobre as noções centrais dos liberais. Finalmente, no terceiro capítulo contrapomos as duas visões sobre algumas questões e apontamos suas lacunas.

²⁹ A *Mid-term Review* é uma reunião dos chefes das missões diplomáticas do GATT cujo objetivo é revisar os resultados alcançados. As Reuniões Ministeriais ocorrem após as conclusões do *Mid-term Review*.

Capítulo I - Os Desenvolvimentistas:

O primeiro grupo de argumentos sustenta o seguinte aspecto geral sobre a participação brasileira na Rodada: o país sofreu consideravelmente com uma crise de identidade do projeto nacional-desenvolvimentista que imperava na política comercial brasileira desde os anos 50. Os autores enfatizam que as dificuldades enfrentadas pelo país no período em tela foram fruto, primeiro, da crise acerca da idéia tanto de um tipo de Estado como do interesse nacional e, segundo, da enorme dívida externa que limitou a atuação brasileira no seio do GATT. Desse modo, os desenvolvimentistas denotam problemas tanto de ordem exógena, ou seja, uma crise de dívida externa que é decorrente mais do aumento de juros internacionais do que do excesso de endividamento durante as décadas precedentes; como de ordem endógena, ou seja, um tipo de identidade nacional que não mais correspondia às mudanças sistêmicas. No entanto tendem a favorecer as explicações endógenas.

A análise de Vigevani sobre o contencioso da informática entre Brasil e EUA esclarece melhor a posição da chancelaria brasileira. O autor argumenta que, no caso específico do Brasil, a crise de identidade da política exterior naquele período, demonstrada pela perda de fôlego do modelo nacional-desenvolvimentista dos militares, tornou bastante difícil a organização de um novo eixo conceitual e prático para a atuação do país no cenário internacional dos anos 80 e 90. Para dificultar ainda mais a situação, a crise financeira resultante das mudanças econômicas internacionais que já vinham de longa data, minou a tradicional atuação da diplomacia brasileira de sempre buscar mais autonomia em foros multilaterais. Além disso, Vigevani sustenta que um contexto marcado pela rebipolarização abalou a capacidade negociadora do país dentro do GATT, uma vez que a expressão

comercial desta nova guinada na política externa estadunidense foi marcada pela opção do unilateralismo em detrimento do multilateralismo³⁰.

Para Vigevani, uma opção mais contundente em matéria comercial e econômica por parte dos EUA, durante o governo de Ronald Reagan, fragilizou o posicionamento brasileiro nos fóruns internacionais, levando Brasília a redirecionar sua política comercial tendo em vista este contexto de reavivamento da liderança dos EUA no sistema. Ato contínuo o modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo Brasil não mais conseguia manter-se em meio à crise da dívida e às mudanças sistêmicas do período. Dessa forma, Vigevani vê as mudanças na política comercial brasileira como reflexo tanto de variáveis exógenas (crise da dívida e posição americana) como de variáveis endógenas (perda de fôlego do modelo econômico), porém enxerga a crise do modelo como algo decisivo. Essas condicionantes internas têm suas implicações. Vamos a elas.

Em análise direcionada aos aspectos nacionais da mudança na política comercial do país, Velasco e Cruz dá uma certa continuidade no âmbito interno à noção mais sistêmica de Vigevani. De acordo o autor, essa crise de identidade tinha como pano de fundo a gestão do governo Sarney e não de Collor. A mudança na direção da política comercial pode ter o selo de Collor, mas a concepção intelectual dessa mudança lhe é totalmente estranha, uma vez que a mudança vinha sendo preparada pela Comissão de Política Aduaneira desde 1985, sob a batuta de José Tavares de Araújo. O autor enfatiza que o papel, afinal modesto, de Collor foi dar o aval pessoal dessa reorientação. O presidente apenas optou por uma facção dentro do governo e, principalmente, dentro do Itamaraty que já vinha do governo passado e não contribuiu decididamente para mudança. Collor aproveitou a divisão do

³⁰ VIGEUVANI, Tullo. **O Contencioso Brasil x EUA da Informática**. São Paulo: Editora da USP, 1995, pág. 31.

órgão e inseriu no Ministério pessoas de fora da casa (Francisco Rezek e Celso Lafer) que imprimiram uma nova orientação para a política comercial. Segundo essa argumentação, portanto, o governo do presidente recém eleito foi tão-somente a cunhagem de uma mudança mais profunda datada do governo Sarney³¹.

A fim de corroborar suas afirmativas, Velasco e Cruz utiliza as declarações do Secretário Geral do MRE, Paulo de Tarso Flecha de Lima, o qual exercia o cargo durante o governo Sarney. No que diz respeito à participação brasileira na Rodada Uruguai, o Secretário afirmava:

“o Brasil não pode entregar-se ao exercício estéril da obstrução (no GATT). Se o tentar, acabará simplesmente ignorado e confrontado mais tarde com regras que serão elaboradas à sua revelia”³².

É bom lembrarmos que o posicionamento brasileiro nas primeiras fases da Rodada é geralmente caracterizado como defensivo, obstruindo assim a pauta de negociação. Como a declaração foi feita em 1988, em meio às pressões americanas na área da informática³³, tal argumentação parece indicar a mudança de orientação da política comercial brasileira, rumo à aceitação dos novos temas do GATT já durante o governo de Sarney, embora essas mudanças não fossem consenso entre os diplomatas da casa. O posicionamento do Secretário dá sustentação ao argumento de Velasco e Cruz de que o governo Collor apenas utilizou uma divisão interna que vinha do governo anterior para promover uma política de franca divergência acerca do tipo de Estado e economia que o país deveria ter dali para

³¹ VELASCO e CRUZ, Sebastião. **Opções Estratégicas: o papel do Brasil no sistema internacional.** in Revista Lua Nova, nº 53, 2001, pág. 141-143.

³² Ibidid, 2001, pág. 146-147.

³³ O Brasil vinha sendo questionado pelos EUA quanto ao seu programa de reserva de mercado da informática desde a sua implementação em 1976. Ver Vigevani (1995) e Odell (2001).

frente. Para fazê-lo Collor reconduziu o Secretário Geral Paulo Tarso Flecha de Lima em sua gestão.

O então embaixador do Brasil no GATT durante parte da Rodada, Paulo Nogueira Batista (1983-1987), advoga em artigo de crítica contundente que, ao aceitar negociar nos termos estadunidenses, o governo Collor diminuiu a margem de manobra do país no seio da instituição, pois os americanos tinham como base o bilateralismo e não o tradicional multilateralismo defendido pela política comercial brasileira. Batista argumenta, contudo, que já no final do governo Sarney a representação brasileira havia se retraído, embora não explique as razões. Para o embaixador, com Collor o Brasil se tornou caudatário dos EUA³⁴.

Segundo a argumentação de Batista, o Itamaraty não participou da formulação e implementação da política comercial do governo Collor. Na realidade, devido a excelência de seus quadros, o Ministério conseguiu minimizar os custos de algumas posturas e iniciativas presidenciais, tidas pelo autor como nocivas ao país. Em outras palavras, o ex-embaixador faz a defesa de um Ministério coeso e cioso dos interesses do país (provavelmente ligados ao projeto nacional-desenvolvimentista), ameaçados pela política emanada do Planalto. Desse modo, Batista aparentemente diverge de Velasco e Cruz no que tange à coesão ou divisão internas do Itamaraty. O primeiro vê a casa trabalhando de forma uníssona e contra o Planalto, enquanto o segundo demonstra as divisões que o presidente soube utilizar para implementar sua política.

Contraditoriamente, em entrevista esclarecedora dada à jornalista Maria Helena Tachinardi em 1993, o ex-embaixador Batista apontava mudanças no redirecionamento ainda no governo Sarney como resultantes de uma divisão interna. Assim como o artigo

supracitado, a entrevista tem o tom contundente da crítica e reflete assim a querelas que existiam dentro do Itamaraty à época³⁵. Segundo o entrevistado, a partir do *Mid-Term Review* de 1988, a posição brasileira começou a mudar na substância; como já havia mudado em Genebra a atuação da delegação brasileira, depois da chegada do novo embaixador (Rubens Ricupero, 1987-1989), mais aberto às teses norte-americanas e menos confiante na capacidade brasileira de poder enfrentá-las com sucesso. Batista é enfático quando afirma que o governo Sarney, dentro do quadro bilateral de uma política de remoção de pontos de fricção nas relações com os EUA e na expectativa de boa vontade na questão da dívida, não se oporia aos interesses americanos no *Mid-Term Review* de 1988. Com a ascensão de Collor, diz o entrevistado, o Brasil acabaria por alinhar-se automaticamente e incondicionalmente aos EUA. O novo governo retomaria a postura tradicional de alguns círculos de influência no Brasil, os quais tendiam a subestimar nosso poder de barganha internacional e, ao mesmo tempo, subestimar o poderio dos parceiros do país.

Batista não deixa claro quais seriam esses círculos pró-EUA e porque haviam prevalecido. Para o ex-embaixador sua substituição em Genebra por Rubens Ricupero em 1987 parece ser representativa dessa guinada. Mas o diplomata aponta para o fato interessante de existirem pelos menos duas forças dentro da casa que pressionavam para lados distintos a política comercial brasileira. Se tomarmos a interpretação de Velasco e Cruz como verdade, essa rivalidade somente foi finalizada com a ascensão de Collor, muito embora a crise da dívida, e principalmente a necessidade da benevolência americana na

³⁴ BATISTA, Paulo Nogueira. **Modernização ou Retrocesso?** in Revista Política Externa. Vol. 1 n° 4, 1993.

³⁵ TACHINARDI, Maria Helena. **A Guerra das Patentes: o conflito Brasil x EUA sobre a Propriedade Intelectual**. São Paulo: Paz e Terra, 1993, pág. 244.

renegociação dessa questão, já tivessem selado o destino daqueles diplomatas que eventualmente representassem os interesses da manutenção do ideário desenvolvimentista.

No que diz respeito às relações com os EUA durante o governo Sarney, Seixas Corrêa enfatiza que a estratégia de resposta aos problemas comerciais tinha como base três pilares. Primeiro, o reconhecimento brasileiro de que era preciso avançar em algumas questões, mas com os EUA respeitando o jogo democrático que recomeçava no país. Segundo, a negociação com os setores brasileiros e americanos interessados na resolução dos problemas comerciais (informática e farmacêuticos). E, finalmente, uma estratégia deliberada de ‘encapsulamento’ das questões comerciais. Era preciso fazer com que os problemas comerciais não afetassem as demais áreas de relacionamento com os EUA, principalmente a questão da dívida³⁶.

O veredicto de Seixas Correa é de que a estratégia de ‘encapsulamento’ se revelou operacional porque as questões comerciais não chegaram a afetar outras áreas do relacionamento global com os EUA. Logo depois o autor afirma que o relacionamento bilateral viveu sob a espada de Dâmocles, pois a mera menção do Brasil na lista de possíveis retaliações americanas já era suficiente para que os importadores dos EUA não mais comprassem produtos brasileiros³⁷.

Cabe frisarmos que essa visão de Seixas Corrêa é em si polêmica. Dificilmente a área comercial não afetaria as demais áreas do relacionamento. Além disso, o inverso poderia ocorrer: a questão da dívida externa influenciar as decisões na área comercial. Um encapsulamento efetivo seria muito complicado devido à importância, para os EUA, do

³⁶ SEIXAS CORRÊA, Luis Felipe. **A Política Externa de José Sarney**. in Crescimento, Modernização e Política Externa. José Augusto Guilhon Albuquerque (org.). São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996, pág, 376.

³⁷ Ibid, 1996, pág, 376.

posicionamento comercial brasileiro dentro da Rodada. A disposição estadunidense de usar o Brasil como “show case” da legislação Super-301 demonstrava que as questões comerciais bilaterais (informática e farmacêuticos) eram vitais dentro do contexto mais amplo de mostrar ao mundo a intenção segura de Washington em negociar os novos temas.

Além disso, Moniz Bandeira deixa claro que a retaliação estadunidense na área da informática teve dura crítica de Sarney e até mesmo uma ameaça de recorrer ao GATT. Entretanto, a tendência para o compromisso prevaleceu tanto porque a guerra comercial não interessava para ambos os países como porque as pressões internas de setores brasileiros (Embraer) visados pelas sanções pressionavam pelo apaziguamento, enfraqueceram a capacidade de resistência do país³⁸. Sendo assim, a estratégia de encapsulamento de Seixas Correa parece ficar um pouco fora de contexto.

Por outro lado, a percepção de Seixas Correa sobre a estratégia de Sarney é interessante ao mostrar que a tentativa de diminuir as tensões no âmbito bilateral não é atributo exclusivo do governo Collor. Mesmo com as disputas atingindo seu grau mais elevado ao longo de sua gestão, o governo Sarney trabalhou no sentido de diminuir as disputas com o vizinho do norte. O governo Collor, ao que parece, aprofundou esse tipo de estratégia.

Outro fator que entendemos ser importante nesse grupo de argumentos é uma eventual perda da autonomia do Itamaraty na condução da política econômica internacional do país em relação ao Planalto (Sarney e Collor) e, principalmente, em relação à Fazenda (dívida externa). Isso pode ser resultado, como afirmam Lima e Hirst, das tensões inerentes entre a

³⁸ BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-EUA no Contexto da Globalização: rivalidade emergente**. São Paulo: Editora SENAC, 1999, pág. 161-163.

lógica burocrática e a lógica política em um ambiente democrático³⁹. Dessa forma, podemos alentar a idéia de que houve, durante o governo de Sarney, uma certa disputa entre alguns burocratas provenientes do regime anterior (parte do Itamaraty) e as novas lideranças políticas (Planalto) no que diz respeito à condução da política comercial, pois, como afirmam as autoras, o processo de aprendizado de convivência entre políticos e burocratas em um contexto pós-autoritário é sempre lento e conflituoso. Os vícios tecnocráticos não foram eliminados de chofre com a instalação da ordem democrática⁴⁰. É nesse contexto que surge o problema do peso da dívida.

Cervo é enfático ao afirmar que a renegociação da dívida esteve nas mãos da Fazenda e do Banco Central e que tanto o Itamaraty como o Congresso Nacional ficaram ao largo das principais decisões durante o governo Sarney. Para o autor o Itamaraty planejava politizar a renegociação de dívida dentro de um contexto mais amplo de barganha do movimento terceiro-mundista. Cervo deixa claro que a condução dessas negociações pela Fazenda significou a resolução do problema pela via técnica (monetarista) e não pela via política (Consenso de Cartagena de 1984⁴¹). Nesse sentido, a opção do Planalto de liberar a área econômica inibiu a Chancelaria, a qual perdeu considerável poder de barganha no âmbito multilateral⁴².

É interessante frisarmos nesse sentido que durante o governo Sarney foram indicados para a pasta das relações exteriores empresários e políticos (Olavo Setúbal e Abreu Sodré) e não diplomatas, como poderia se esperar de uma política comercial pretensamente mais

³⁹ LIMA, Maria Regina Soares e HIRST, Mônica. **O Brasil e os EUA: dilemas e desafios de uma relação complexa.** in Temas de Política Externa Brasileira II Vol. 2. FONSECA Jr., Gélson e CASTRO, Sérgio Henrique (org.) Brasília: FUNAG, 1994, pág. 53-54.

⁴⁰ Ibid, 1994, pág. 54.

⁴¹ Reunião ocorrida na Colômbia cujo objetivo era discutir uma plataforma única dos países latino-americanos na negociação de suas dívidas externas.

condizente ao legado anterior. Por outro lado, como sustenta Velasco e Cruz, foi o diplomata Jório Dauster que ficou encarregado da comissão responsável pela negociação da dívida externa do país e não um burocrata da Fazenda⁴³. Se o Itamaraty tinha força ou não no processo de negociação da dívida é ainda uma questão ambígua nessa pesquisa.

Podemos entender que no momento de ascensão de um governo pretensamente liberal, com um forte estilo de negociação (Collor), alguns políticos vinculados à figura do presidente foram colocados em posições-chaves em detrimento de certos burocratas do Itamaraty. Ao que nos parece Collor apenas acentuou uma tendência que vinha do governo Sarney. Desse modo, as decisões no que tange a área comercial começaram a migrar do Itamaraty para o Planalto durante a gestão Sarney e, posteriormente, ao longo da administração Collor, para a Fazenda. Nesse sentido, a forma como o governo Sarney resolveu negociar a dívida acabou influenciando o tipo de atuação da diplomacia em outros fóruns, especialmente o GATT. O tema financeiro definia as posições do tema comercial dentro de um processo que começou em Sarney e foi salientado por Collor.

Entretanto, essa divisão entre ordem política e ordem burocrática é muito difícil de sustentarmos tomando como parâmetro apenas indivíduos que representavam certas instituições. Talvez seja preferível fazermos as avaliações tendo como ênfase as idéias acerca das possibilidades de inserção do Brasil ou verificar como as mudanças sistêmicas puderam coagir mudanças na política comercial do país. Discorramos sobre algumas dessas condicionantes.

Em dissertação de mestrado, Benoni Belli sustenta que do ponto de vista do discurso, a política externa de Sarney mantinha as linhas gerais do período anterior, o que significava

⁴² CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora da UnB, 2002, pág. 435-436.

interpretar as relações internacionais a partir da ótica do conflito Norte-Sul. O autor afirma, contudo, que foram as mudanças internacionais sistêmicas as causas do enfraquecimento do poder de barganha do país e não necessariamente a crise de identidade interna⁴⁴. Desse modo, se Velasco e Cruz está correto ao afirmar que as mudanças na política exterior do período começaram a ser realizadas durante o governo Sarney e que Collor só possui o selo de tais mudanças, há uma disjuntiva patente entre o discurso e a prática da diplomacia de Sarney. O discurso mantinha as linhas gerais do nacional-desenvolvimentismo, mas as pressões externas provenientes principalmente do problema da dívida forçavam uma prática distinta.

Nesse contexto, Belli argumenta que os efeitos adversos de uma nova configuração política internacional somente acarretaram mudanças importantes na política comercial brasileira após 1988. Segundo o autor, a flexibilização das posições brasileiras no GATT a partir de 1988 pode ser interpretada como um pequeno recuo para retomar a capacidade de iniciativa e preservar o essencial dos interesses do país, os quais eram evitar a aumento da divisão internacional do trabalho com a introdução dos novos temas no regime. Essa inflexão representaria também uma mudança na correlação de forças no interior do próprio governo em benefício de uma facção mais liberalizante ou mais receptiva às teses estadunidenses⁴⁵. Seria uma pressão exógena descompensando as forças políticas internas a favor de determinados grupos.

Em nosso entendimento, o argumento mais interessante do autor não diz respeito a essa divisão interna que questionava a identidade do país, mas sim às opções internacionais do

⁴³ Ibidid, 2001, pág. 142.

⁴⁴ BENONI, Belli. **Interdependência Assimétrica e Negociações Multilaterais: o Brasil e o regime internacional de comércio (1985-1989)**. Dissertação de mestrado. Unicamp, 1994, pág. 85.

⁴⁵ Ibid, 1994, pág. 126.

Brasil do momento. Segundo Belli a estrutura do sistema internacional forneceu poderosos constrangimentos ao tipo de inserção internacional perseguido pelo Brasil e, dentro do leque de alternativas possíveis, tudo indica que se optou pelo meio termo entre a recusa total das posições dos EUA e a aceitação completa. O autor argumenta logo em seguida que é muito difícil precisar esse meio termo⁴⁶.

Podemos conjecturar então que a ambigüidade da opção pelo meio termo tenha caracterizado a política do governo Sarney até o fim de seu mandato. Somente quando Collor assumiu que a segunda opção – a aceitação completa dos termos estadunidenses - foi realmente adotada. Mas o ponto que pretendemos reter da argumentação do autor é exatamente esse aspecto sistêmico constrangedor mencionado. Isto é, Belli denota uma importância maior às variáveis exógenas em detrimento das questões endógenas. Afirma que o sistema em mudança estava constrangendo a atuação da política comercial.

Outro autor que também trabalha com as condicionantes internacionais é Ricardo Sennes. Para o autor o modelo de organização socioeconômica do Brasil de meados da década de 80 entrou em choque com as mudanças sistêmicas (rompimento das regras econômicas internacionais vigentes e distensão da Guerra Fria). Sendo assim, por volta de 1987/88, o Brasil entra em um profundo processo de redefinição de sua matriz de política comercial em razão das pressões sistêmicas e seus impactos contundentes na forma de inserção internacional do país⁴⁷.

No que tange à política comercial, Sennes sustenta que os conflitos com os EUA foram se acumulando ao longo da década. Além das sanções via Super-301, o governo daquele país também intensificou suas ações por meio dos órgãos multilaterais (GATT e FMI). No

⁴⁶ Ibidid, 1994, pág, 127.

GATT as petições americanas contra o Brasil foram particularmente elevadas (média de oito por ano). Nesse contexto foram inevitáveis as negociações cruzadas entre as ações americanas no GATT e a atuação do FMI e Banco Mundial, nas quais os credores internacionais e os organismos financeiros condicionavam empréstimos e acordos a mudanças na política econômica do país. O Brasil ficou sem margem de manobra, situação que levou as autoridades a adotar uma nova estratégia. As sucessivas concessões brasileiras tiveram início em 1982 e continuaram até 1987/88 quando finalmente o Brasil adotou uma posição menos confrontacionista⁴⁸.

Em trabalho sobre a política industrial brasileira no Brasil dos anos 80, Velasco e Cruz aponta argumentos interessantes sobre essas pressões internacionais que promoveram mudanças na política industrial e, por conseqüência, na política externa ainda durante a gestão de Sarney. Segundo o autor, a plataforma política de Sarney de reinserir o Brasil no sistema financeiro internacional repousava em uma premissa tácita de que o país contava com trunfos suficientes para forçar seus interlocutores internacionais a tomarem uma posição mais flexível e condizente aos interesses brasileiros. Acontece que essa estratégia se mostrou infundada e acabou por entrar em choque com as novas condicionantes internacionais⁴⁹.

Com base em argumentos de Stephen Cohen, Velasco e Cruz sugere que algumas dessas condicionantes devam ser buscadas na administração de James Baker III no Tesouro americano a partir de fevereiro de 1985. Até James Baker os EUA rejeitavam uma renegociação política da dívida externa dos países devedores. Com Baker no Tesouro a

⁴⁷ SENNES, Ricardo. **As Mudanças da Política Externa Brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003, pág. 58-59 e 139.

⁴⁸ Ibid, 2003, pág. 99 e 106.

situação mudou claramente. Os EUA - ao lado de Japão, França, Alemanha e Inglaterra - lançaram o Plano Baker em setembro de 1985 cujo objetivo principal era facilitar a renegociação da dívida do Terceiro Mundo. No entanto, essa nova abordagem não vinha de graça. As implicações da gestão de Baker para os países da periferia tinham duas dimensões: a) instrumentalizar a pressão protecionista do Congresso americano no sentido de extorquir o assentimento dos interlocutores internacionais às exigências de suas políticas; b) barganhar um tratamento mais brando à dívida em troca da aceitação dos novos temas no GATT, cobrando, por conseguinte, reformas estruturais (privatização das empresas públicas, liberalização do comércio exterior e desregulamentação da atividade empresarial)⁵⁰.

Concomitantemente, o Brasil passou a sofrer críticas em relação ao seu modelo de desenvolvimento. Velasco e Cruz utiliza a declaração de Reagan quando da visita de Sarney a Washington para evidenciar tais pressões. Segundo o presidente americano: *“nenhuma nação pode esperar continuar a exportar livremente para as outras se os seus próprios mercados domésticos estão fechados à concorrência externa... a prosperidade precisa ser edificada não à expensas dos outros, mas sob o princípio do mútuo benefício”*⁵¹. Essa passagem de Reagan deixa clara a intenção americana de abrir o mercado brasileiro a suas exportações e, com Baker no Tesouro, o problema de dívida poderia ser instrumentalizado nesse sentido.

⁴⁹ VELASCO e CRUZ, Sebastião. **Estado e Economia em Tempo de Crise: política industrial e transição política**. Rio de Janeiro: Relume Dumará / Editora da Unicamp, 1997, pág, 71.

⁵⁰ APUD, Velasco e Cruz, 1997, pág, 72 e 73. Texto mencionado: COHEN, Stephen. **The Making of United States International Economic Policy**. New York: Praeger, 1988, pág, 207-210.

⁵¹ Ibidid, 1997, pág, 73.

É importante frisarmos que tanto as visões de Belli como as abordagens de Sennes e Velasco e Cruz sobre as condicionantes internacionais são bastante convincentes dentro daquilo que pretendemos resgatar no texto. Retomaremos a essas colocações mais tarde.

Voltando aos problemas de ordem interna. De maneira genérica, esse aspecto da perda de monopólio do Itamaraty sobre as decisões de política econômica internacional tem como base a seguinte constatação: a questão da dívida e as pressões americanas em várias frentes (bilateral e multilateral) eram de tamanha magnitude que todas as negociações comerciais acabaram por ficar condicionadas às decisões emanadas da Fazenda. E isso vinha de antes do início da Rodada Uruguai.

Após o final da Rodada Tóquio (1974-1979) Lima demonstra que a relutância dos negociadores brasileiros em assinar o tema de subsídios foi vencida com base na avaliação do Ministério da Fazenda de que uma posição defensiva do Brasil era insustentável. O Brasil assinou o código sobre o tema e, conseqüentemente, congelou seus níveis de subsídios (*credit premia system*), instrumento central dentro do projeto mais amplo de substituição de importações. Ficaram claras na época as divergências entre o Itamaraty e a Fazenda diz a autora. Lima chega a afirmar ainda que, assim como Coréia, Cingapura, Chile, Paquistão e Egito, países que acabaram apoiando os estudos sobre a liberalização de serviços acordados na Reunião Ministerial de 1982, o Brasil também recebeu certos estímulos por parte dos EUA, notadamente do que concerne a empréstimos para financiar a crise da dívida (empréstimo-ponte do Tesouro dos EUA) e a permissão de subsidiar as exportações a fim de facilitar a introdução da agenda estadunidense no regime⁵².

⁵² LIMA, Maria Regina Soares. **The Political Economy of Brazil's Foreign Policy: nuclear energy, Trade and Itaipú**. Tese de Doutorado. Vanderbilt University, 1986, pág. 137, 330-336 e 338.

Aparentemente, os problemas da dívida começavam a fragilizar o posicionamento do Brasil no GATT logo no início da década.

A colocação de Lima nos leva a crer que as pressões sistêmicas eram tamanhas que houve um rearranjo de forças internas para dar cabo do problema. Essa reconfiguração, contudo, demorou toda uma década para acontecer. Teve início talvez, como aponta Lima, após a Rodada Tóquio, quando a crise da dívida se avizinhava, sofrendo um impulso após a crise do México em 1982. E teve seu ápice após a moratória brasileira de 1987, a qual acabou por condicionar a atuação brasileira no *Mid-term Review* de 1988. Essa nova correlação de forças no plano interno, propiciada pela pressão internacional, deu ênfase à atuação da Fazenda. Em última instância, eram os burocratas de tal Ministério que decidiam os aspectos e opções comerciais do país, com base em percepções negativas acerca da racionalidade do desenvolvimentismo experimentado pelo Brasil até então, visto como sinônimo de endividamento e recessão.

Por outro lado, Celso Amorim sustenta que a racionalidade desenvolvimentista das décadas anteriores ainda prevaleceu nas negociações em torno da Rodada⁵³, muito embora o diplomata não aponte até que ponto esta lógica imperava. Dessa forma, como coloca Cervo, o pensamento brasileiro a respeito da inserção econômica internacional do país não era coeso o suficiente para prover um discurso único. As agências estatais pareciam disputar entre si o *output* mais condizente com suas visões e interesses, corroborando assim o terceiro modelo de Allison, cuja idéia central é justamente a concorrência entre as agências governamentais⁵⁴. Essa noção nos leva a crer que a ausência de um discurso

⁵³ AMORIM, Celso. **Celso Amorim (depoimento, 1997)**. Rio de Janeiro, CPDOC, 2003, pág. 2 e 3.

⁵⁴ ALISSON, Graham T. **Conceptual Models and the Cuban Missile Crises**. *in* American Political Science Review 63, 1969. p. 689-718. Retirado de Kauppi e Viotti.

uníssonos aparentemente fragilizou o posicionamento brasileiro no GATT. E a evolução da crise da dívida restringiu ao máximo essa atuação.

Voltando ao relacionamento bilateral com os EUA, a leitura dos desenvolvimentistas nos remete ao fato de que em determinado momento das negociações da Rodada Uruguai as tensões entre Brasil e EUA foram dirimidas e, conseqüentemente, facilitaram a imposição da agenda estadunidense em detrimento da brasileira no âmbito do GATT. Como vimos, com Cervo, isso foi resultado, em grande medida, da ascensão de Fernando Collor ao governo brasileiro, um liberal que tentou desobstruir a mesa de negociações bilateral e, por conseguinte, facilitar o alinhamento brasileiro às posições de Washington no âmbito do GATT⁵⁵. Mais uma vez: as motivações desses atos ora residem na perda da capacidade negociadora do país, ora nas crenças adotadas pelo novo governo no sentido de uma ampla liberalização.

Por outro lado, nossa leitura de Velasco e Cruz, Belli, Vigevani e Lima questiona o papel relevante de Collor na mudança dessa direção, possibilitando assim especulações a respeito da atuação do governo de José Sarney nesse sentido. Belli indica o ano de 1988 como significativo desse momento de mudança e vê nas pressões externas as causas fundamentais. Velasco e Cruz também identifica em Sarney a mudança e salienta um processo que tem início em 1985. Vigevani, por sua vez, procura sua explicação na crise do modelo de Estado e economia que tem início com Sarney. A crise de identidade que fragiliza o país.

⁵⁵ CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora da UnB, 2002. Parte III. CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001. Terceira Parte: o ciclo da diplomacia neoliberal. CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais do Brasil: a era Cardoso**. in RBPI. Brasília: IBRI, ano 45, No. 1, 2002.

Enfim, no que diz respeito à perspectiva “desenvolvimentista”, pudemos observar uma dura crítica à política comercial de Collor e uma defesa, ainda que de forma velada, do modelo anterior de Estado. No entanto, o aspecto mais importante a ser ressaltado é exatamente essa busca das razões da mudança na política comercial brasileira ora nos aspectos sistêmicos em mudança, como foi o caso de Belli e Sennes, ora nas razões e disputas internas do Itamaraty e da Fazenda em meio à troca de governo. Ao que tudo indica nessas análises, a Rodada Uruguai é vista dentro de um contexto mais sistêmico em transição, como apontam Vigevani, Lima e Belli; ou dentro de uma perspectiva mais interna como fazem crer Cervo e Batista. Nossa análise faz um esforço distinto e procura salientar como o contexto da Rodada Uruguai limitou e pressionou o Brasil por mudanças na política comercial. Cabe antes, contudo, discutirmos os argumentos dos liberais.

Capítulo II – Os Liberais:

O argumento geral dos liberais segue a seguinte lógica. O modelo de Estado e organização econômica do Brasil chegou a um impasse em meados dos anos 80. A política substituição de importações levou o Estado ao gigantismo e à paralisia, ao passo que a economia brasileira, cada vez mais competitiva em alguns setores, demanda uma abertura econômica e comercial que aumentasse sua internacionalização. A organização socioeconômica estava em crise e precisava de reformas urgentes. As pressões internacionais colocavam esse modelo em xeque e ajudavam no sentido das reformas, pois favoreciam os argumentos necessários para perpetua-las internamente. Vamos defensores desse argumento.

Um dos principais autores dessa linha é o economista Marcelo de Paiva Abreu⁵⁶. O autor sustenta que as negociações em torno da Rodada Uruguai decididamente representaram o esgotamento do modelo de substituição de importações adotado pelo Brasil desde os anos 50. Abreu ressalta o caráter simbólico da Rodada no que diz respeito às mudanças na política comercial do país. Era na Rodada que essas mudanças tinham seus reflexos, ou seja, as mudanças internas se refletiam na arena internacional.

De acordo com Abreu a interpretação mais freqüente quanto à justificativa para posição brasileira no GATT até 1987 (ano da moratória da dívida externa do país), baseada

⁵⁶ ABREU, Marcelo de Paiva. **O Brasil na Rodada Uruguai do GATT: 1982-1993**. in FONSECA Jr. & CASTRO (org.) Temas de Política Externa Brasileira II. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994. ABREU, Marcelo de Paiva. **O Brasil e o GATT: 1947 - 1990**. in José Augusto Guilhon Albuquerque (org.) Sessenta Anos de Política Externa Brasileira 1930-1990. Vol. 2. Diplomacia para o Desenvolvimento. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996a. ABREU, Marcelo de Paiva & FRITSCH, Wiston. **Aspectos Estratégicos da Política Comercial Brasileira**. in José Augusto Guilhon Albuquerque (org.) Sessenta Anos de Política Externa Brasileira 1930-1990. Vol. 2. Diplomacia para o Desenvolvimento. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996b. ABREU, Marcelo de Paiva. **O Brasil, o GATT e a OMC**. in Revista Política Externa. Vol. 9 n.º 4. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001. ABREU, Marcelo de Paiva. **Trade Policies and Bargaining in a Heavily Indebted Economy: Brazil**. in TUSSIE & GLOVER. The Developing Countries in World Trade. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993.

na obstrução sistemática à inclusão de novos temas, tem como premissa fundamental o alinhamento político à grande coalizão de países em desenvolvimento que datava da década de 60 no seio da UNCTAD⁵⁷. O Brasil, como líder dessa iniciativa, viu na atividade de coalizão (G-10) uma grande oportunidade de defender seus interesses e visão de mundo.

O autor sustenta, contudo, que essa coalizão entre países em desenvolvimento começou a sofrer erosões antes mesmo da Reunião Ministerial de 1982, primeiro encontro que marca o embate entre países em desenvolvimento e os EUA quanto ao escopo da nova Rodada. Abreu tende a ver o problema da dívida externa totalmente interligado ao posicionamento do Brasil no GATT. Desse modo, e assim como Lima, o autor argumenta que a situação financeira precária do país no segundo semestre de 1982, após a crise mexicana, fragilizou o posicionamento brasileiro no regime⁵⁸. O empréstimo-ponte dos EUA não veio de graça; em troca o Brasil permitiu os estudos de liberalização de serviços e, conseqüentemente, enfraqueceu a posição defensiva do G-10 e até mesmo de outro líder - a Índia - que se viu isolada na Reunião de 1982⁵⁹.

O problema da dívida trazia consigo uma gama de reformas consideráveis na área comercial brasileira caso Brasília acordasse novos empréstimos com o FMI e o Banco Mundial. Abreu sustenta que ‘condicionalidades de política comercial’ foram incluídas, ainda que de maneira genérica, nas cartas de intenções do FMI assinadas pelas autoridades brasileiras durante os anos 80. Os comprometimentos do Brasil em reduzir as restrições quantitativas de importações após alguns “ajustes econômicos”, inicialmente vagos no início de 1983, foram seguidos por comprometimentos mais específicos na substituição de tarifas por licenças de importação, diminuição geral de tarifas e eliminação de certos tipos

⁵⁷ ABREU, 1994, pág. 345 e ABREU, 2001, pág. 103-104.

⁵⁸ ABREU, 1993, pág. 144.

de restrições quantitativas no acordo de 1988 com o FMI (após a crise da moratória). Para Abreu houve uma influência direta do FMI, e também do Banco Mundial, nas reformas da política comercial brasileira durante a década de 80⁶⁰. As condicionalidades do acordo na área financeira começaram a alterar as políticas da área comercial. Essa relação entre o FMI e a política comercial é bastante convincente e importante nessa pesquisa.

Esse aspecto é ressaltado por uma noção que mostra a importância ascendente do Ministério da Fazenda nas decisões de política comercial. Nesse aspecto Abreu não diverge de Cervo e Batista. O autor deixa claro que a liberalização unilateral, ao final da década de 80, foi uma iniciativa da Fazenda e que as reservas iniciais do Itamaraty foram eliminadas. Já em 1990 as autoridades fazendárias desempenharam um papel de relevo no processo de aceleração da liberalização, porém com a cooperação do Itamaraty⁶¹. Essa colocação nos leva a crer que havia de fato uma disputa entre Fazenda e Itamaraty ainda durante o governo Sarney, como querem os autores os desenvolvimentistas, e que o governo Collor apenas acelerou esse processo, como advoga indiretamente Abreu. A diferença no governo Collor é que o Itamaraty não mais obstava as decisões fazendárias e muitas vezes as incentivava.

Nesse contexto, o aspecto da pressão bilateral também é ressaltado pelo autor. A disposição estadunidense de retaliar Brasília em 1988 por conta de lei de patentes brasileira colocou o país em situação ainda mais precária na Rodada, tendo em vista sua liderança no G-10. O Brasil foi o único dos 29 países investigados pela legislação Super-301 a sofrer uma retaliação direta de Washington. O agravamento dessa querela fez com que o Brasil começasse a mudar seu posicionamento no decorrer das negociações. Abreu sustenta que a

⁵⁹ ABREU, 1994, pág, 330.

⁶⁰ ABREU, 1993, pág, 148.

partir de 1990 o bom comportamento brasileiro assegurou a retirada das retaliações aos produtos brasileiros por parte dos EUA. Brasília acabou assegurando a mudança em sua lei de patentes conforme a pressão estadunidense⁶². Nesse ponto Abreu identifica um aspecto importante em nossa pesquisa: a retaliação americana como uma das condicionantes da reestruturação da política comercial brasileira.

Abreu argumenta, contudo, que a melhor explicação para a mudança no posicionamento não reside apenas nessas duas variáveis (crise da dívida e pressão estadunidense). Ele prefere olhar para fatores endógenos. A economia brasileira sofreu uma enorme mudança macroeconômica ao longo das duas décadas precedentes, situação essa que abriu campo para coalizões baseadas mais em interesses econômicos pontuais do que em interesses estritamente políticos (G-77 e G-10). As bases concretas de natureza econômica que poderiam ter justificado uma postura aliada aos países em desenvolvimento mudavam rapidamente, refletindo a rápida industrialização do país. Os interesses dos membros do G-10 começavam a divergir em diversos temas, entre os quais têxteis, agricultura, acesso a mercados, etc⁶³.

Nesse sentido, Abreu propõe uma visão alternativa sobre a posição brasileira no GATT. A proposta do autor procura demonstrar que o posicionamento brasileiro evoluiu de uma política embebida pelo conflito Norte-Sul para uma posição que levaria em consideração interesses mais diferenciados e concretos em relação aos demais países em desenvolvimento. Desta forma, o país seria um NIC (*New Industrialized Country*) com política externa⁶⁴. O incremento e diversificação da economia nacional, fruto de anos de

⁶¹ ABREU, 2001, pág. 105.

⁶² ABREU, 1993, pág. 147.

⁶³ ABREU, 1994, pág. 345.

⁶⁴ ABREU, 1994, pág. 346.

substituição de importações, possibilitaram uma mudança na política comercial que levava em conta as reais possibilidades de ganhos econômicos e de produtividade, e não ganhos políticos provenientes de uma coalizão com países em desenvolvimento.

Nesse contexto, a argumentação do autor nos leva a crer que o Itamaraty acabou seguindo esse diagnóstico em meio a suas divisões internas. Para Abreu, duas visões sobre a política econômica externa se confrontavam no Ministério entre 1986 e 1988. Gradativamente o bloqueio aos novos temas foi substituído pelo interesse agrícola como foco central da atuação brasileira. A reorientação da política brasileira já era visível na Reunião Ministerial de Montreal em dezembro de 1988, manifestando-se na flexibilização da posição quanto aos novos temas e na aproximação com os EUA, via Grupo de Cairns⁶⁵, quanto ao protecionismo agrícola⁶⁶. Dada sua posição de bloquear os novos temas, não causa espanto para Abreu o fato do Brasil resistir, em um primeiro momento, a aderir ao Grupo de Cairns (demandante na área agrícola). Havia duas estratégias em conflito no Itamaraty entre Punta del Este em 1986 e Montreal em 1988. A reorientação mais liberal acabou ocorrendo mais como resultado da reavaliação do governo sobre o modelo adotado do que por conta de eventuais vínculos sólidos entre o governo e o setor agrícola brasileiro. Nem houve resistência dos setores prejudicados (serviços) na visão de Abreu⁶⁷.

O contexto dessa mudança no posicionamento brasileiro na Rodada deve ser entendido, diz o autor, no contexto de fadiga do G-10, dado os interesses cada vez mais destoantes dos seus membros em matéria comercial. As economias dos países em desenvolvimento se diversificavam, impondo assim novas necessidades comerciais, as quais muitas vezes

⁶⁵ O Grupo de Cairns é uma coalizão de países desenvolvidos e em desenvolvimento cujo objetivo era a liberalização agrícola. A coalizão foi fundada na cidade de Cairns, Austrália, um de seus líderes.

⁶⁶ ABREU, 1994, pág. 347.

⁶⁷ ABREU, 2001, pág. 105.

fugiam do grande discurso genérico da coalizão. O Brasil, ao lado da Coréia do Sul, representava essa diversificação da melhor forma possível para Abreu.

Outro fator ressaltado pelo autor que explica essa mudança iniciada 1988, mas a qual sofre um impulso extra a partir de 1990, é a troca da administração em Brasília⁶⁸. O governo Collor procurou remover as áreas de atritos bilaterais, dentro de um quadro marcado pela liberalização unilateral, desregulamentação, privatização e tentativa de estabilização macroeconômica. Collor procurava recuperar a abalada credibilidade do país por meio do bom comportamento em matéria econômica, o qual implicava na aceitação da agenda de Washington no GATT⁶⁹. É importante frisarmos que a aceitação dessa agenda não significava uma descrença em suas diretrizes básicas. Pelo contrário, a administração de Collor identificava nessa agenda os reais interesses brasileiros em matéria comercial.

No entender de Abreu, a aproximação com os americanos estava ligada à figura do Secretário Paulo de Tarso Flecha Lima. Isto é, da mesma forma que Velasco e Cruz, Abreu sustenta que a mudança na política comercial data do governo Sarney e não do governo Collor. Na realidade, Collor apenas enfatizou a mudança de rumos ao promover um amplo leque de reformas estruturais domésticas de cunho liberalizante. A mudança no posicionamento teve seu início na Reunião de 1988, mas sua consolidação somente ocorreu na Reunião em Bruxelas em 1990, já durante os anos Collor⁷⁰. Além disso, o autor sustenta que a vitória estadunidense na agenda da Rodada, ou seja, a inclusão dos novos temas, forçou o Brasil a adotar uma agenda mais positiva no regime⁷¹. Mais uma vez o autor não

⁶⁸ ABREU, 1993, pág. 146.

⁶⁹ ABREU, 1994, pág. 348.

⁷⁰ ABREU, 1994, pág. 348.

⁷¹ ABREU, 1994, pág. 347.

desconhece as pressões internacionais, porém procura entendê-las dentro do contexto interno.

Para Abreu, assim como para os autores desenvolvimentistas, a crise financeira estava enfraquecendo a posição brasileira. No entanto, o que o autor procura enfatizar é que esta crise financeira estava mais ligada ao modelo de economia e Estado adotado pelo país até então do que ao aumento dos juros internacionais, ponto sustentado pelos desenvolvimentistas.

Ainda assim, tornou-se claro que a estratégia de desenvolvimento industrial, calcada na escolha de alguns setores estratégicos, gerava altos custos em termos de deterioração da relação bilateral com os EUA, sem vantagens suficientes para supera-la⁷². O quadro da dívida externa piorava ainda mais a situação, pois impingia à diplomacia brasileira e à Fazenda uma necessidade premente de negociar com o maior credor: os EUA.

Desse modo, a colocação de Batista em seu artigo de desagravo acerca da minimização dos “efeitos Collor” por parte do quadro de diplomatas parece não se sustentar, caso tomemos como verdade as inclinações do grupo ligado a Flecha de Lima que Abreu indica. Isto é, os diplomatas da era Collor não estavam minimizando os efeitos das diretrizes do Planalto, mas, ao contrário, enfatizando-as. Isso pode demonstrar que o Itamaraty, ou pelo menos um grupo majoritário da casa, adaptou-se rapidamente ao ideário liberal representado por Collor, além de encarar como insustentável a manutenção de uma política baseada no ideário desenvolvimentista anterior. Para esse grupo apenas um GATT, mesmo que liderado pelas iniciativas americanas, poderia dar eco às pretensões brasileiras.

Ao contrário da crítica de Cervo acerca da falta de discurso único da diplomacia brasileira no período, Abreu sustenta que o governo Collor deve ser analisado a partir de

um quadro mais amplo de mudanças estruturais da economia brasileira e, nesse sentido, a atuação do país na Rodada pode ser vista como uma das poucas políticas governamentais que conseguiu conservar um mínimo de coerência e racionalidade naquele período de turbulências⁷³. Desse modo, o período de Collor, ao invés de diminuir a margem de manobra do país na Rodada, como pregam os desenvolvimentistas, na realidade, devolveu a credibilidade ao país, perdida durante a gestão de Sarney.

Ao criticar severamente o artigo de Paulo Nogueira Batista acima mencionado, Abreu sustenta, finalmente, que foi por tentar de maneira inapta (“bisonha” nas palavras do autor) deixar de ser potência de segunda classe durante os anos 80, com base em um projeto altamente burocrático e centralizador, que o Brasil mergulhou em uma crise dramática, acabando assim com seu poder de barganha internacional⁷⁴. Desse modo, o autor nos leva a crer que se Brasil tivesse alterado sua política comercial tendo como base um projeto mais liberalizante desde o início do governo Sarney talvez o país mantivesse, ou mesmo aumentasse, seu poder de barganha. Embora seja difícil fazer esse exame contrafactual, nossa pesquisa demonstra que não seria esse adiantamento da mudança que aumentaria o poder brasileiro no GATT. Falaremos sobre isso mais tarde.

Em dissertação de mestrado, Flávia de Campos Mello segue as linhas gerais de Abreu quanto às razões para as mudanças na política comercial ainda durante o governo Sarney dentro do contexto de desobstrução da relação bilateral com os EUA. Mello afirma que a flexibilização da posição brasileira era visível na Reunião de Montreal, porém a autora procura ressaltar o aspecto do desgaste da estratégia de obstrução dos temas como fator

⁷² ABREU, 1994, pág. 349.

⁷³ ABREU, 1994, pág. 348.

⁷⁴ ABREU, 1994, pág. 349 e ABREU, 2001, pág. 107.

fundamental nesse sentido⁷⁵. O isolamento brasileiro já se mostrava patente e era cada vez mais difícil barrar a pressão americana e européia pela negociação dos novos temas. Além disso, Mello ressalta a idéia de Abreu segundo a qual a inter-relação das esferas financeira e comercial fragilizava o poder de barganha brasileiro na Rodada⁷⁶.

Na sua tese de doutoramento a autora sustenta que a crise econômica brasileira da década de 80 passou a esvaziar a estratégia terceiro-mundista e, conseqüentemente, que a identificação de interesses junto aos países em desenvolvimento deixaria de corresponder aos objetivos que anteriormente haviam sido particularmente benéficos para o comércio exterior brasileiro. Segundo Mello, a crise levaria o país a manter a posição terceiro-mundista como mero exercício retórico. O aumento da vulnerabilidade externa diminui o poder de negociação internacional do país e aumentou sua exposição às pressões dos países industrializados quanto à abertura da economia e à redução do papel do Estado na sua gestão⁷⁷. A visão da autora parece ser evidenciada pela colocação de Lima sobre a pressão americana via empréstimo-ponte na Reunião de 1982. A necessidade de honrar os compromissos externos levava o país a aceitar alguns posicionamentos das nações industrializadas.

Entretanto, em nosso entendimento os aspectos mais interessantes ressaltados por Mello não dizem respeito às razões da mudança propriamente, mas sim ao posicionamento brasileiro após a Reunião de 1988. Vimos com Belli que o Brasil acabou aceitando a agenda imposta pelos EUA no regime após Montreal. Mello demonstra, por outro lado, que essa aceitação não foi tão passiva como quer Batista e Cervo. Do ponto de vista dos

⁷⁵ MELLO, Flávia de Campos. **O Brasil e o GATT: análise da posição brasileira nas negociações comerciais multilaterais**. Dissertação de mestrado. IRI / PUC-RJ: 1992, pág. 173.

⁷⁶ Ibid, 1992, pág. 172.

⁷⁷ MELLO, Flávia de Campos. **Regionalismo e Inserção Internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90**. Tese de Doutorado USP, 2000, pág. 52 e 53.

princípios da negociação (a idéia segundo a qual os novos temas eram fundamentais para o novo regime) as autoridades brasileiras realmente aceitaram o que era defendido por Washington. No entanto, as divergências continuaram no âmbito das regras mais específicas sobre os novos temas e as questões tradicionais (têxteis, agricultura, salvaguardas, etc).

De acordo com a autora, a posição brasileira continuou defensiva, enfatizando a necessidade de se contemplar os objetivos nacionais de desenvolvimento, mas as objeções foram nitidamente atenuadas. O Brasil demonstrou ter abandonado a oposição mais frontal, atuando na tentativa de reduzir os compromissos a serem assumidos⁷⁸. Nesse sentido, os diplomatas brasileiros começaram a participar mais ativamente na feitura das regras específicas dos temas. Uma mudança na estratégia de obstrução não significava necessariamente uma aceitação plena das demandas dos países ricos. Pelo contrário, o estudo de mestrado da autora demonstra que o Brasil da segunda metade do governo Sarney e também do governo Collor preferiu negociar as regras no intuito de diminuir a profundidade do poder vinculante das mesmas, notadamente nos novos temas. Sendo assim, a visão de Batista defendida em artigo supracitado segundo a qual o Itamaraty, durante o governo Collor, trabalhava para diminuir os impactos de uma política comercial totalmente pró-EUA parecer ter uma certa lógica, desde que a guinada de Collor significasse realmente uma aceitação completa dos termos de Washington, inclusive nas regras mais pontuais dos novos temas. Nesse sentido, o Itamaraty trabalhou para minimizar os efeitos das preferências da Presidência da República.

Outro importante autor do grupo dos liberais é Rubens Ricupero. Em diversos artigos o diplomata demonstra como evoluiu a nova estratégia brasileira a partir de 1987/88. O Brasil

deveria negociar os temas tradicionais (questões de fronteiras) e harmonização de políticas públicas (novos temas), porém sem ceder em pontos sensíveis⁷⁹. Abandonava-se assim a retórica do bloqueio aos novos temas. Para Ricupero era preciso negociar sob pena do Brasil ficar isolado e não contribuir para que as regras tivessem uma certa influência do país. Pela via da negociação a diplomacia brasileira deveria tentar, nos melhores termos possíveis, compatibilizar as exigências de fora com as necessidades de liberalização que brotavam de dentro. Isso não significava, contudo, a plena aceitação das demandas de Washington. Seria preciso mostrar pela postura negociadora que, sem a reciprocidade aos gestos liberalizantes brasileiros e sem melhoria do acesso a mercados e tecnologia, não seria factível confirmar e consolidar no GATT a política de liberalização, pois ela dependeria não apenas da vontade unilateral do Brasil, mas também da resposta positiva dos demais países, notadamente os desenvolvidos⁸⁰. O autor não chega a discutir se os gestos brasileiros foram atendidos, mas enfatiza que as necessidades de dentro haviam mudado e eram, em sua essência, desejos de liberalização.

Nesse contexto, Ricupero faz uma crítica velada à política desenvolvimentista adotada pelos diversos governos anteriores. Na visão do negociador, a trilha do desenvolvimentismo levou o Brasil muito longe, porém desembocou em um impasse. A

⁷⁸ Ibidid, 1992, pág. 136.

⁷⁹ RICUPERO, Rubens. **Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 1995a. Artigos utilizados desse livro: **A Inserção na Economia Mundial: as negociações da Rodada Uruguai**. Rio de Janeiro: Fórum Nacional, 13/01/1990. **A Inserção Nacional Desejada e a Inserção Possível**. São Paulo: Conselho Regional de Economia, 26/03/1990. **A Rodada Uruguai e o Futuro do GATT**. Texto de 1993. **Os Países em Desenvolvimento e a Rodada Uruguai: desencontros de um amor não correspondido?** Texto de março de 1994. Outros artigos utilizados: RICUPERO, Rubens e DIDONET, Evandro. **A Abertura Comercial Brasileira**. in MRE/SGIE/GETEC Boletim de Diplomacia Econômica no. 19, 1995b. RICUPERO, Rubens. **Notas sobre a Rodada Uruguai e seus impactos sobre o Brasil**. in MRE/SGIE/GETEC Boletim de Diplomacia Econômica no.18, 1994. RICUPERO, Rubens. **Integration of Developing Countries into the Multilateral Trading System**. in Bhagwati e Hirsch (org.) *The Uruguay Round and Beyond*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1999.

economia em crise já não suportava o custo da proteção⁸¹. O erro não estaria talvez na idéia de proteção, mas em como o sistema de proteção fora administrado, transformando o que deveria ser temporário e moderado em permanente e absoluto⁸².

Para o diplomata o momento da mudança no que tange à proteção comercial ocorreu em 1988. Segundo Ricupero e Didonet as barreiras não-tarifárias começaram a ser marcadamente flexibilizadas naquele ano. Foram reduzidos de 2400 para 1200 itens os produtos cuja importação estava suspensa. E em 1990 foi extinto o “anexo C” da CACEX que proibia diversas importações que por ventura tivessem similares nacionais. As reduções tarifárias foram feitas de maneira paulatina entre 1987 e 1993 dando espaço e tempo, na visão dos autores, para as empresas brasileiras se ajustarem à nova realidade⁸³.

Segundo Ricupero e Didonet, as reformas econômicas e comerciais de cunho liberalizante significaram o fim da avocação do princípio de exceção de balanço de pagamentos do artigo XVIII-B, a eliminação das barreiras não-tarifárias, inclusive as da Lei da Informática e a redução gradual de tarifas. Essas mudanças acabaram sendo chanceladas e louvadas na “*Trade Policy Review*”⁸⁴ realizada pelo staff do GATT em 1992⁸⁵. Nesse documento os membros do regime parabenizaram o Brasil pelas reformas e nova postura nas negociações.

É importante frisarmos que o fim da avocação do princípio de exceção significava o abandono da prática comercial brasileira desde da Rodada Tóquio. O Brasil foi um dos

⁸⁰ RICUPERO, 1995a, pág, 265.

⁸¹ RICUPERO, 1995a, pág, 267.

⁸² RICUPERO e DIDONET, 1995b, pág, 117.

⁸³ RICUPERO e DIDONET, 1995b, pág, 118.

⁸⁴ A *Trade Policy Review* é um documento realizado pelo staff do GATT a fim de averiguar se o país em questão tem regras comerciais condizentes com a instituição. Diversos autores encaram esse documento como uma prova de que a Rodada Uruguai serviu para o fortalecimento institucional do regime comercial, uma vez que estes começaram a ser realizados durante as negociações.

⁸⁵ RICUPERO e DIDONET, 1995b, pág, 295.

responsáveis pela articulação da introdução do tratamento diferenciado no regime em 1965 e 1979, regra essa que se tornou o pilar do posicionamento brasileiro desde então. A colocação de Ricupero simboliza claramente, em nossa opinião, essa mudança de estratégia, que agora levaria à liberalização.

Ricupero vê o abandono do tratamento diferenciado não apenas como resultante de problemas endógenos (nova percepção sobre o interesse nacional), mas também como reflexo das pressões exercidas pelos EUA no sentido de negar acesso aos produtos brasileiros por meio de restrições ao Sistema Geral de Preferências. Ricupero e Didonet afirmam que não era verdade que o Brasil poderia continuar impunemente a aplicar o arsenal da proteção. Ao contrário, se não tivesse ocorrido a liberalização é provável que os conflitos comerciais viessem a afetar significativamente o desempenho comercial brasileiro⁸⁶. É importante frisarmos que nessa passagem os autores denotam importância às condicionantes exógenas da mudança na política comercial do país. A pressão e disposição americana em usar a Super-301 levava os países alvos a acatarem o fim do tratamento diferenciado.

No entanto, em nosso entendimento, o que Ricupero e Didonet desenvolvem bem são as razões internas dessa mudança de estratégia. Para os autores o caráter unilateral da abertura muitas vezes sofreu críticas no sentido de que o país não teria negociado algo em troca. A esse respeito, deve-se observar, afirmam os autores, que a abertura comercial decorria de um interesse próprio e imediato, e não de uma concessão a interesses externos. Além disso, a contrapartida acabou se dando no contexto da Rodada Uruguai na qual o Brasil se habilitou a usufruir todos os benefícios resultantes da diminuição das barreiras

⁸⁶ RICUERO e DIDONET, 1995b, pág. 118.

comerciais de terceiros países, sem ter feito qualquer concessão comercial além de seu programa de abertura comercial⁸⁷.

José Graça Lima também defende tal estratégia. Para o autor não era lícito afirmar que em matéria de acesso a mercados haja o Brasil vestido uma camisa-de-força ao abrir-se em demasiado sem obter contrapartidas de valor pelo menos equivalente. Os ganhos brasileiros viriam com um sistema multilateral de comércio fortalecido, com regras e disciplinas observadas por todos. Seriam essas regras que inibiriam o recurso ao unilateralismo e às pressões extrínsecas das grandes potências comerciais⁸⁸. Em suma, Graça Lima corrobora a idéia de que o Brasil trocava algo concreto (a liberalização) por algo difuso (regras multilaterais mais confiáveis).

Retornando a Ricupero e Didonet, observarmos que os autores denotam importância central às razões internas da mudança. Isto é, a pressão estadunidense servia para mudar a estratégia brasileira não porque a defesa do tratamento diferenciado se tornava cada vez mais inviável frente à crítica aos “caronas”, mas sim para abrir uma certa justificativa para a reforma interna. Como afirmamos anteriormente, o argumento de Ricupero corrobora a noção geral dos liberais segundo a qual o problema da mudança era de ordem preponderantemente interna e que o jogo de poder internacional trabalhava para evidenciar as autoridades locais o anacronismo do modelo nacional.

A fim de ilustrar rapidamente essa noção as colocações de Celso Martone e Carlos Braga são interessantes. Segundo os autores, o crescente apoio interno a uma política de liberalização não refletia opções ideológicas, mas sim um desejo de mudança na situação

⁸⁷ RICUPERO e DIDONET, 1995b, pág, 118.

⁸⁸ GRAÇA LIMA, José Alfredo. **Rodada Uruguai: compromissos, resultados, impasses e preposições.** in Marcovitch, Jacques (org.). O Futuro do Comércio Internacional: de Marrakesh a Cingapura. São Paulo: USP / IEA, 1996, pág, 27 e 28.

prevalecente. Havia um reconhecimento generalizado de que as práticas comerciais do Brasil deveriam passar por uma reforma profunda devido aos seus significativos custos para uma economia como a brasileira. A redundância do sistema tarifário, a crescente importância de barreiras não-tarifárias, a proliferação de regimes especiais eram alguns dos problemas da política brasileira. Tal situação, somada às crescentes dificuldades financeiras do setor público, que limitava a disponibilidade de recursos para o apoio à atividade de exportação, tornava a liberalização comercial uma alternativa natural ao Brasil⁸⁹. Ademais, as ameaças americanas na questão da informática fizeram com que os exportadores brasileiros potencialmente atingidos começassem a questionar a manutenção da reserva. As ameaças externas estavam alterando a balança de poder interna em favor dos liberais. Isto é, assim como Ricupero e Abreu, os autores sustentam que o problema estava em um modelo que dava sinais de esgotamento dentro de um contexto no qual as pressões internacionais evidenciavam ainda mais a necessidade de ajuste interno.

Voltando à argumentação de Ricupero e Didonet no que diz respeito aos resultados da Rodada, ao final das negociações em 1994, os autores sustentam que o Brasil liberalizou mais nos temas tradicionais (questões de fronteiras) do que nas questões de integração profunda (novos temas). Foram diversas as hesitações e resistências brasileiras ao longo das negociações em temas como o de serviços e de investimentos. O Brasil não acatava as negociações sobre o grau de garantia aos investimentos e sobre a abertura de telecomunicações, serviços bancários e seguros⁹⁰.

Nesse sentido, muitos autores vieram a chamar mais tarde o acordo de serviços (GATS) de “*weak agreement*” em referência ao seu parco alcance jurídico. O diplomata

⁸⁹ MARTONE, Celso e BRAGA, Carlos. **O Brasil e a Rodada Uruguai**. in O Brasil, o GATT e a Rodada Uruguai. Martone e Braga (org.). São Paulo: USP, FIPE, 1994, pág. 26-28.

George Álvares Maciel também possui percepções semelhantes acerca desses resultados. Segundo o diplomata, o resultado do GATS foi favorável ao Brasil exatamente porque seu caráter vinculante não era ainda tão profundo. George Maciel chega a afirmar que a oposição inicial de Brasil e Índia à inclusão de serviços e propriedade intelectual produziu dois bons resultados: aumentou o conhecimento técnico e doutrinário sobre o tema, pois os países em desenvolvimento exigiam estudos constantes sobre a liberalização; e a matéria não foi incluída na GATT, diminuindo a possibilidade de barganha cruzada (tese polêmica). Nas palavras de George Alves o GATS é “um acordinho incluído que ainda não incomoda”⁹¹. Graça Lima conclui também que o GATS era satisfatório ao país, pois possibilitava a invocação de salvaguardas sob os artigos IV, XII e XIX e listas de compromissos de liberalização definidos em bases não-recíprocas⁹².

É importante frisarmos que as colocações de Ricupero, Graça Lima e George Maciel sobre os resultados se aproximam do trabalho de Flávia Mello apontado anteriormente. O Brasil pós-*Mid Term Review* de 1988 mudou a estratégia geral de negociação, porém isso não implicava em uma aceitação tácita das propostas americanas. Segundo Ricupero, o Brasil soube negociar principalmente os novos temas, o que significava trabalhar contra o aumento do poder vinculante das regras. E como a abordagem sobre os temas tradicionais passava pela reforma comercial que o país adotava unilateralmente, a liberalização nas questões tradicionais foi, obviamente, bem mais profunda como advoga Ricupero.

Ao contrário de Batista, portanto, Ricupero, Mello e Maciel acreditam que a posição do país melhorou nesse novo contexto de aceitação das negociações e fim da estratégia de

⁹⁰ RICUPERO e DIDONET, 1995b, pág, 298.

⁹¹ MACIEL, George Álvares. **A Dimensão Multilateral. O Papel do GATT na Expansão da Economia. A Rodada Uruguai e a Criação da OMC em 1994**. Brasília: MRE/SGIE/GETEC Boletim de Diplomacia Econômica no. 19. Fevereiro de 1995.

⁹² Ibid, 1995, pág, 32.

bloqueio. No entanto, Ricupero afirma que o posicionamento brasileiro não sofreu rupturas em sua evolução ao longo da Rodada. E que o país também não colocou as coalizões em risco com as decisões de 1987/88⁹³. O autor não trabalha como se deu essa mudança sem rupturas e em momento algum discute em seus textos se havia ou não uma divisão interna do Itamaraty e se sua indicação para a missão em Genebra representava a ascensão de um grupo em detrimento de outro.

Mas as colocações de Ricupero são importantes em nossa pesquisa em razão de um aspecto central. As colocações do diplomata nos levam a crer que o Brasil, devido ao esgotamento do modelo interior, identificou na abertura comercial seu interesse nacional. E, assim como Graça Lima, que a troca de algo concreto – o corte das barreiras não-tarifárias e tarifárias brasileiras, vistas dentro de um plano de abertura comercial dirigida – por algo difuso – a abertura comercial das demais partes do regime – foi realizada tendo como base a noção de que somente assim o interesse brasileiro seria atendido. Não havia porque pedir reciprocidade específica (acesso a mercados) em relação aos EUA e a CE porque o Brasil trocava voluntariamente os anos de proteção pelos resultados difusos da Rodada. Há um peso claro aos problemas endógenos do país.

Desse modo, a atuação brasileira no GATT é vista pelo diplomata fundamentalmente como resultante das percepções internas acerca do modelo econômico do país e, marginalmente, pelas condicionantes internacionais. Entretanto, como veremos nos capítulos subsequentes as normas e o procedimento de tomada de decisões do regime tiveram influência fundamental na reestruturação da política comercial brasileira. Cabe antes discutirmos o último autor dos liberais.

⁹³ Ibidid, 1995, pág, 295.

Em tese de doutoramento, Ricardo Caldas argumenta que existem dois grupos de razões para as mudanças na política comercial do Brasil na Rodada Uruguai: as de ordem domésticas e de ordem internacional. Entretanto, ao longo do texto, o autor deixa bem claro que as razões de ordem doméstica são as mais importantes para entender o problema. Na realidade, as condicionantes externas são acionadas apenas no que tange à influência que tiveram no equilíbrio de forças dentro do Itamaraty, aproximando-se assim da visão de Abreu⁹⁴.

Dentro das condicionantes domésticas Caldas vê razões culturais, econômicas e políticas para a vitória do grupo liberal. A primeira delas era o consenso nacional em torno das medidas protecionistas que favoreciam setores estratégicos. Somente com a crise da disputa entre Brasil e EUA acerca de lei da informática, e depois com o insucesso da lei de software, esse consenso começou a ser quebrado e alguns grupos internos começaram a manifestar uma posição mais ligada à abertura comercial, dentre eles o grupo liderado por Flecha de Lima no Ministério⁹⁵. Ato contínuo aumentaram as pressões na mídia e no Itamaraty para que o Brasil atingisse o compromisso com os EUA e não mais mantivesse a posição de bloquear os interesses dos EUA no GATT⁹⁶.

A segunda razão tem a ver com um certo tipo de racionalidade econômica crescente no Brasil. O grupo pragmático no Itamaraty acreditava que uma política comercial que favorecesse regiões ou países em desenvolvimento não era suficiente para as necessidades brasileiras de exportação, tendo em vista o cenário de dívida externa. Além disso, Caldas afirma que na visão de Flecha de Lima o Brasil deveria exportar para mercados mais

⁹⁴ CALDAS, Ricardo. **Brazil in the Uruguay Round of the GATT: the evolution of Brazil's position in the Uruguay Round on the issue of services**. Londres: Ashgate Publishing, 1998

⁹⁵ Ibid, 1998, pág, 187.

⁹⁶ Ibidid, 1998, pág, 191.

maduros. Dessa forma, era necessário melhorar o diálogo com os países desenvolvidos e com países que estivessem enfrentando reformas liberalizantes⁹⁷.

Por fim, o terceiro aspecto tem uma explicação de ordem política. O grupo liberal questionou a visão da política comercial vigente até então de favorecer a exportação de produtos manufaturados, a qual seguia a linha da política de substituição de importações. Para Caldas, o embaixador Flecha de Lima acreditava que o melhor interesse brasileiro era representado pela exportação de produtos agrícolas tropicais e que o dever da missão brasileira em Genebra era defender esses interesses, ou seja, aderir de fato à causa do Grupo de Cairns. A liberalização de serviços seria dada em troca de um comprometimento estadunidense de permitir a entrada de produtos tropicais proveniente do Brasil em seu mercado. Segundo Caldas, Flecha de Lima queria um *'quid pro quo arrangement'* em Montreal⁹⁸.

Dentre as razões internas da mudança acima colocadas, entendemos que o autor enfatiza sobremaneira as lutas internas do Itamaraty. O autor entende como fundamental na mudança da política comercial a reposição dos *decision-makers* do Itamaraty durante o período de 1985 a 1988. E ao fazê-lo critica diretamente a gestão do diplomata Paulo Nogueira Batista na missão de Genebra. O período que Batista esteve à frente da missão, devido à liberdade de decisões usufruída pelo diplomata, favorecia as iniciativas pessoais⁹⁹.

Ricardo Caldas, assim como Abreu e Velasco e Cruz, defende a divisão interna do Itamaraty já no governo Sarney. Essa divisão se expressava em algumas figuras que disputavam a hegemonia dentro da casa. Por um lado, o grupo pragmático (termo do autor) que tinha como líderes o então Secretário do Ministério Paulo de Tarso Flecha de Lima e o

⁹⁷ Ibidid, 1998, pág, 189.

⁹⁸ Ibidid, 1998, pág, 190.

assessor internacional da presidência da República o diplomata Rubens Ricupero; e, por outro, os diplomatas defensores do modelo estatal e econômico vigente, os ideológicos (também termo do autor), cuja liderança era representada pelo embaixador do Brasil no GATT Paulo Nogueira Batista, ao lado do embaixador Clodoaldo Hugueneu, chefe da Divisão de Política Comercial do MRE. Segundo Caldas, essa disputa pendeu para os pragmáticos quando Flecha de Lima liderou a delegação brasileira na Reunião de Montreal em 1988, confirmado assim a nova perspectiva da política comercial, agora mais próxima dos EUA e mais distante dos países em desenvolvimento, coalizão defendida por Batista e Hugueneu¹⁰⁰.

Nesse sentido, e assim como Abreu, Caldas sustenta que somente quando Batista foi substituído por Ricupero em 1987 a posição brasileira ficou mais próxima à visão americana no tema de serviços. Ricupero agia em consonância com a visão de Flecha de Lima, o qual a essa altura tinha controle total das posições e discussões do Itamaraty por meio de um processo de nomeação de aliados e cooptação de opositores¹⁰¹.

De acordo com o autor, essa visão de Flecha de Lima era baseada em dois aspectos fundamentais. O primeiro tem a ver com fatores de ordem estritamente econômica, tal qual afirmado por Abreu. A necessidade brasileira de atingir índices dilatados de exportação para pagar a dívida levava o país a negociar em troca de acesso a mercados. A economia brasileira já era diversificada o suficiente para fazer com que diplomacia buscasse coalizões e acordos que trouxessem mais ganhos factíveis e não políticos ao país. O segundo, e talvez o mais importante, tem a ver com o questionamento da política de substituição de

⁹⁹ Ibidid, 1998, pág, 191-192.

¹⁰⁰ Ibidid, 1998, pág, 191 a 195.

¹⁰¹ Ibidid, 1998, pág, 192.

importações. A prática usual de nossa política comercial pelo menos desde os anos 50 era vista agora como um problema a ser debelado.

Cabe recuperarmos algumas palavras do próprio Flecha de Lima nesse sentido. Em palestra proferida na Universidade de *John Hopkins* em 13 de abril de 1994, o embaixador apontava para a reorientação da política externa brasileira ao afirmar que a confirmação das franquias democráticas era acompanhada por uma agenda de reformas econômicas que se resumia a poucas palavras: abrir a economia, aprofundar a integração do Brasil com a economia mundial, reduzir e redirecionar o papel do Estado. Com tais objetivos, diz o palestrante, a tarifa média anual de importações do Brasil foi reduzida de 51% em junho de 1988 para 14% em 1994. Os EUA, conseqüentemente, diminuíram seu déficit com o Brasil em US\$ 3,5 bilhões¹⁰².

Já em discurso proferido na Reunião Ministerial de 1988 em Montreal, Flecha de Lima anunciava o compromisso de liberalização da economia brasileira com suspensão da proibição de importação de 1.250 itens, desde bens alimentícios até produtos químicos, selando assim o início da derrocada da política de substituição de importações¹⁰³. Em ambos os discursos o diplomata não deixa claro se as razões da reorientação da política comercial brasileira eram de cunho econômico ou político, caso seja possível separar tais campos, conforme pretendido por Abreu.

Do discurso de Flecha de Lima é importante ressaltarmos mais um ponto: a disposição em diminuir as tarifas alfandegárias para a Reunião de 1988. Nesse ponto as declarações do diplomata coincidem com as colocações de Ricupero e Didonet quanto ao momento de inflexão da política comercial. De acordo com Velasco e Cruz as mudanças na política

¹⁰² FLECHA de LIMA, Paulo de Tarso. **Caminhos Diplomáticos: 10 anos de agenda internacional 1985-1995**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997, pág, 184.

comercial já podiam ser vistas desde a gestão de José Tavares de Araújo na Comissão de Política Aduaneira desde 1985. Era essa comissão que definia quais produtos que podiam ou não ser importados pelo Brasil. Se para Reunião de 1988 em Montreal já havia uma lista de 1.250 itens a serem liberalizados, isso significa que a abertura da economia brasileira já vinha sendo gestada desde o início do governo Sarney. Talvez o modelo econômico adotado já não mais correspondesse às necessidades econômicas do país, daí a necessidade de incrementar as trocas comerciais por meio da abertura das importações. Nesse sentido, a colocação de Abreu segundo a qual as necessidades econômicas de um país em franca diversificação das atividades forçavam uma certa mudança na política comercial parece se sustentar. No entanto, uma abertura nas importações não significa necessariamente uma substituição do modelo vigente, talvez apenas um ajuste de jornada.

Voltando à argumentação de Caldas, pudemos verificar que o autor tende a explicar a mudança de política comercial no GATT com base em fatores endógenos. Resumindo, houve uma disputa de poder dentro do processo de tomada de decisões do Itamaraty ao longo da década de 80. Dois grupos estavam em disputa: o grupo linha-dura e o grupo flexível (ambas alcunhas dadas por Caldas). De um lado eram os ideológicos e contraproducentes e de outro os pragmáticos e não-ideológicos. A própria lógica do posicionamento brasileiro no que diz respeito às estratégias junto às coalizões é explicada por esta disputa. À medida que o grupo liderado por Flecha de Lima saía vitorioso na mudança de ministros – saída de Olavo Setúbal e ascensão de Abreu Sodré – o Brasil deixou de apoiar o G-10, coalizão percebida pelo autor como obra de Batista, e começou a apoiar o Grupo de Cairns, coalizão que envolvia países em desenvolvimento e países

¹⁰³ Ibid, 1997, pág, 345.

desenvolvidos, e entendida por Caldas como mais condizente às inclinações de Flecha de Lima e Ricupero.

Em suma, o que podemos verificar ao longo dos argumentos dos liberais é exatamente essa crítica ao modelo de organização socioeconômico vigente até meados do governo Sarney. Esses autores enfatizam a crise do modelo; enfatizam que dentro de um novo contexto internacional esse modelo era o maior de nossos anacronismos. Ao que nos parece Caldas, Ricupero e Abreu parecem ver os defensores do nacional-desenvolvimentismo como carregados de uma ideologia que não mais trazia frutos ao Brasil e que era preciso substituí-los por autoridades pragmáticas e cientes do novo papel que o país deveria ter no cenário internacional. Defendem, ainda que de uma maneira indireta algumas vez, o quadro de reforma, liberalização e diminuição do papel do Estado na gestão da economia. Nesse contexto, o palco da Rodada Uruguai e suas condicionantes servia como exemplo e justificativa dessa necessidade interna.

Cabe agora discutirmos as possíveis lacunas e limitações de ambas correntes sobre a relação entre a política comercial brasileira e a Rodada Uruguai. Vamos a elas.

Capítulo III - Limitações e Novas Perspectivas:

Começamos pelos liberais. Em nosso entendimento, as percepções de Caldas sobre a política comercial do país para o GATT, e também de Abreu e Ricupero, deixam em aberto alguns aspectos importantes. Pudemos observar nas colocações dos autores uma certa superestimação dos fatores internos em detrimento das circunstâncias sistêmicas que influenciaram a política comercial do período. Ao colocar a chave explicativa no procedimento de tomada de decisões do Itamaraty, Caldas, por exemplo, não avalia com precisão a influência do regime internacional e suas lógica de negociação nesse contexto de mudança. Uma explicação que busca enaltecer os aspectos internos e, em certa medida, culpar um grupo de pessoas ou um diplomata específico (Batista), isolando uma agência estatal – o Itamaraty – das demais não somente no Brasil, mas de todo o sistema internacional, perde a capacidade explicativa de entender a política comercial como algo formulado também pela força das expectativas em relação às possibilidades de inserção nas circunstâncias externas e pelas pressões de lá provenientes.

A fim de ilustrarmos a questão vale lembrar que a mudança no posicionamento brasileiro em diversos momentos da Rodada coincide com a posição indiana. Desse modo, seria correto afirmar que houve em Nova Délhi a mesma disputa dentro do congênere do Itamaraty? Na capital indiana houve também uma disputa entre ‘pragmáticos’ e ‘ideológicos’? Não seria, pelo contrário, o embate entre países desenvolvidos e coalizões de países em desenvolvimento pela formulação das regras e normas do regime um aspecto importante no entendimento da mudança da política comercial brasileira? E por que não, também indiana? Enfim, entender a política comercial brasileira sem levar em consideração os posicionamentos muitas vezes análogos de Argentina, Egito, Índia, para ficar nos mais importantes, acaba por desqualificar a capacidade de influência que um regime tem sobre a

formatação da conduta de suas partes. Talvez a luta mais significativa não tenha sido dentro do Itamaraty, mas sim em Genebra.

Em nossa visão outro argumento importante dos liberais quanto à posição brasileira na Rodada reside em uma colocação de Abreu. Segundo o autor, o país mudou de posição não porque teve uma crise de identidade do modelo de desenvolvimento (argumento de Vigevani), mas sim porque a economia brasileira do momento era por demais diversificada, abrindo novas possibilidades de ganhos no regime do GATT por meio de coalizões menos ideológicas (G-10) e mais pragmáticas (Grupo de Cairns). Para Abreu, Carlos Braga e Celso Martone mais do que razões propriamente políticas, foram aspectos econômicos que decidiram a questão em favor dos “pragmáticos” de Flecha de Lima.

Nossa dúvida é exatamente em entender como que necessidades econômicas pretensamente mais diversificadas forçaram uma mudança na política comercial. As autoridades constataram que nossa economia era mais plural e por isso demandavam coalizões internacionais mais específicas (Grupo de Cairns)? Ou essa nova estratégia seria uma consequência imediata da adoção de um posicionamento mais próximo, por exemplo, do Grupo de Cairns exatamente porque os novos “donos do poder” de nossa política comercial representavam uma percepção diferente sobre o posicionamento brasileiro no regime (fim da defesa do tratamento diferenciado e opção pela prática de reciprocidade)? Ou ainda, não seria porque simplesmente dada a pressão e ameaças dos EUA e CE em relação aos países em desenvolvimento pela inclusão dos serviços no regime, o G-10 ficou em uma posição inviável na Rodada, possibilitando pouca margem de manobra para um país como o Brasil, líder de uma coalizão moribunda? Nessa pesquisa acreditamos que essa última pergunta pode nos trazer respostas interessantes.

Outro aspecto importante salientado pelos “liberais” e também por alguns “desenvolvimentistas” diz respeito à ligação entre pressões na área financeira e o contexto multilateral de comércio. O que Abreu salienta, assim como Lima, é a capacidade dos EUA em mudarem o posicionamento brasileiro na área comercial por meio de ameaças na esfera financeira. Cientes da fragilidade resultante da crise da dívida as autoridades estadunidenses sabiam exigir mudanças na posição no GATT em troca de empréstimos pontuais, como foi o caso da Reunião Ministerial de 1982. Ademais, os empréstimos vinham com “condicionalidades de política comercial” e como a não observância dessas condicionalidades impediria a concessão de novos empréstimos no futuro, Brasília não podia se dar ao luxo de não acata-las, tendo em vista um ambiente financeiro que só se agravava. Em nossa pesquisa essa ligação entre a esfera financeira e comercial é central. Mais tarde retomaremos esse ponto.

Agora, o argumento mais importante dos “liberais” tem a ver com outra faceta internacional do contexto de mudança: a pressão bilateral dos EUA. Tanto Abreu como Ricupero são claros em afirmar que a iniciativa da administração Reagan em negar acesso a produtos brasileiros por meio de restrições ao SGP e via a utilização da Super-301 nos casos da informática e de fármacos teve efeito nas percepções das autoridades locais acerca da estratégia de inserção internacional do país. Esse processo de pressão bilateral acabava não apenas “enquadrando” o Brasil na aceitação de um novo corpo de regras comerciais, mas fazia com que a estratégia vigente até o momento não tivesse mais possibilidades de sustentação tanto na arena internacional (GATT) como no jogo de forças internas (Itamaraty e setores brasileiros ameaçados de sofrerem retaliação).

No entanto, o que os liberais e desenvolvimentistas não trabalham é exatamente como esse processo de pressão bilateral se expressava no contexto das negociações da Rodada.

Em nossa pesquisa não conseguimos entender as pressões internacionais apenas como detonadores de crises internas e influenciadoras no jogo doméstico de forças entre atores envolvidos no processo de tomada de decisões. Acreditamos que esse processo tem sua importância, porém não é suficiente. A pergunta que sempre nos assoma nesse sentido é a seguinte: como seria a política externa do governo Sarney caso o fim do Muro não tivesse ocorrido, ou caso o governo Reagan não tivesse alcançado sustentação política suficiente para perpetrar uma tentativa de retomada da hegemonia de seu país no sistema por meio de uma política comercial mais agressiva? Será que realmente veríamos o modelo socioeconômico como decadente e anacrônico? Não continuaríamos a defendê-lo, e conseqüentemente o tratamento diferenciado, caso o mundo não se tornasse em um curto espaço de tempo mais liberal? Essas perguntas nos levam a um exame contrafactual que estamos longe de responder, porém nos remete à dúvida constante sobre essa crise no modelo como causa de uma revolução política e econômica em terras brasileiras. Talvez o processo de mudança deva ser compreendido a partir da Rodada. Discutamos agora os autores desenvolvimentistas.

Em nossa pesquisa três autores desenvolvimentistas têm importância destacada. De acordo com Benoni Belli, Ricardo Sennes e Sebastião Velasco e Cruz o ambiente internacional em mudança forçou uma reorganização econômica do Brasil. A política comercial para o GATT foi obviamente atingida por essas circunstâncias. Para Belli as pressões decorrentes do problema da dívida foram fundamentais para a flexibilização brasileira em 1988. Sennes e Velasco e Cruz acreditam que o modelo adotado pelo Brasil entrou em choque com as novas determinantes do sistema, provenientes das pressões bilaterais dos EUA e das agências multilaterais, como o próprio GATT e também o FMI, por abertura e fim dos “caronas”.

Esses argumentos são bastante poderosos nessa pesquisa, porém não são precisos. O que Sennes e Belli não apontam com clareza é como essas pressões sistêmicas se expressaram na Rodada Uruguai, impingindo ao Brasil a necessidade de alterar o posicionamento. Nesse sentido, como aponta Velasco e Cruz, as propriedades estruturais acabam por condicionar os recursos mobilizáveis, delimitando assim as alternativas estratégicas¹⁰⁴. O que pretendemos nessa pesquisa é demonstrar como essas condicionantes estruturais (crise da dívida, pressão bilateral dos EUA e fim da Guerra Fria) tiveram seus efeitos sobre o processo de negociação da Rodada e, conseqüentemente, exigiram do Brasil, e dos demais países em desenvolvimentos, novas estratégias que tinham a ver, por um lado, com a adoção da abertura comercial e, por outro, com o posicionamento coligado.

De modo geral, portanto, as duas visões (liberais e desenvolvimentistas) preferem enfatizar as mudanças endógenas da política comercial, levando em consideração os fatores externos mais no que diz respeito às justificativas ou não das mudanças do que como eventuais condicionantes dos caminhos da política comercial brasileira. Como salientamos diversas vezes, nossa análise pretende fazer o esforço de centrar a análise na influência do contexto de negociação da Rodada Uruguai sobre o posicionamento brasileiro e suas estratégias, principalmente as coalizões.

Nesse contexto, partimos de alguns dos pressupostos salientados ora pelos liberais ora pelos desenvolvimentistas: a crise da dívida era de fato um impeditivo de uma atuação brasileira mais autônoma no GATT; a pressão dos EUA, por meio da Super-301, contra o Brasil surtia efeitos na forma como o país se colocava nas negociações; o esgotamento da estratégia terceiro-mundista tendo em vista o fim da Guerra Fria mudou um contexto que,

¹⁰⁴ VELASCO e CRUZ, 1997, pág. 14.

por conseguinte, impossibilitou aos países em desenvolvimento manterem a estratégia de defesa do tratamento diferenciado. Discutiremos esse corte analítico na próxima parte do texto.

Tendo esses pressupostos em mente, o que acabamos por não utilizar são as análises que tendem a ver o posicionamento brasileiro como resultante, em sua essência, de uma economia mais plural, ou como reflexo exclusivo de novas percepções de algumas autoridades públicas acerca das necessidades dessa economia mais diversificada. Tais percepções obviamente tiveram seu peso e influenciaram as decisões estratégicas do país. Não cabe aqui discutirmos seus pormenores. No entanto, preferimos entendê-las dentro do contexto mais geral de negociações ocorridas ao longo dos nove anos da Rodada.

Parte II – A Rodada Uruguai e os Países em Desenvolvimento:

Ao longo dos próximos capítulos tratamos da Rodada Uruguai e suas implicações para as estratégias de inserção internacional dos países em desenvolvimentos, sobretudo para as estratégias brasileiras. Os capítulos anteriores demonstraram a necessidade de reconstruirmos a lógica de negociação da Rodada a fim de verificar nesse contexto a expressão das condicionantes internacionais que propiciaram a escolha das estratégias nacionais. Como vimos, a ênfase tanto de desenvolvimentistas como liberais, com algumas exceções, reside nas variáveis endógenas das mudanças. Pretendemos aqui demonstrar com mais precisão como se deram as pressões exógenas por mudanças, ou seja, como que esse contexto específico de negociações multilaterais promoveu um processo de pactuação assimétrica e coerção internacional que levou os países em desenvolvimentos, principalmente o Brasil, a adotarem um novo modelo de organização socioeconômica.

No intuito de reconstruir esse cenário dividimos nosso esforço em quatro capítulos. O **Capítulo IV** busca resgatar rapidamente a participação dos países em desenvolvimento no GATT, como atenção à atuação brasileira, principalmente no que concerne à articulação política com vistas a incluir o tratamento diferenciado no regime. Em seguida, no **Capítulo V** recuperamos a idéia da Rodada Uruguai como ampliação da harmonização de políticas públicas, iniciada na Rodada Tóquio e que tem impactos decisivos nas estratégias dos países em desenvolvimento. No **Capítulo VI** discorremos sobre as negociações entre ricos e pobres por regras condizentes com seus interesses e visões de mundo. É nesse capítulo que demonstramos o ambiente coercitivo da Rodada para um país como o Brasil. E, finalmente, no **Capítulo VII** recuperamos a estratégia por excelência dos países em desenvolvimento na Rodada: as coalizões. Em suma, nos capítulos que seguem tratamos,

sobretudo, da Rodada e suas implicações para as estratégias dos países em desenvolvimento, com destaque para o Brasil.

Capítulo IV - A Participação dos Países em Desenvolvimento no GATT

A literatura especializada em negociações comerciais aponta para uma mudança significativa no posicionamento dos países em desenvolvimento no regime do GATT a partir do início dos anos 60. Mais especificamente são as rodadas Dillon e Kennedy que marcam o início de uma participação mais importante e contundente dos países em desenvolvimento no regime. Não que esses países estivessem fora das negociações nas décadas anteriores – Brasil e Índia são membros desde 1947 - mas foi a partir dessa década que o posicionamento dos países do então chamado Terceiro Mundo começa a tomar uma forma mais significativa para o futuro do comércio.

De acordo com Velasco e Cruz isso ocorre por conta de duas razões distintas, porém interligadas. Por um lado, a agenda da instituição passou a incorporar a temática do desenvolvimento econômico, com a inclusão da Parte IV ao documento GATT/1947 em 1965¹⁰⁵. E, de outro, diversos países do Terceiro Mundo se tornaram membros efetivos do regime ao longo dos anos 60 e 70¹⁰⁶. No início da década de 60 eram 37 membros e nos anos do lançamento da Rodada Uruguai em 1986 já eram 99. Esse crescimento se deu em grande medida pela inclusão sistemática de países recém-independentes e/ou países que aos poucos foram compreendendo a importância crescente de um regime como o GATT para suas economias (México, Coréia do Sul, etc.).

Esses dois fenômenos, contudo, devem ser explicados em separado diz o autor. O ideário desenvolvimentista foi deixado de lado do regime comercial quando a OIC não foi aprovada pelo Congresso americano. Frustrados com a falta de um Plano Marshall no pós-

¹⁰⁵ A Parte IV é vista pela literatura como uma resposta a crítica dos países em desenvolvimento ao regime do comércio após os resultados da Rodada Kennedy. Cientes de que os resultados não lhes foram favoráveis os países em desenvolvimento começaram a articular concessões.

¹⁰⁶ Ibidid, 2005, pág. 45 (minha paginação).

2ª Guerra, os países em desenvolvimento redobram os esforços no sentido de transformar a Carta de Havana em um documento que melhor representasse seus anseios não correspondidos, principalmente um tipo de comércio que promovesse desenvolvimento econômico por meio de controles diversos sobre as trocas comerciais; bem diferente de um regime essencialmente liberal. Além disso, os países da periferia se sentiam isolados do grande palco da política internacional que era presidido pelas potências vencedoras¹⁰⁷. Com o fim da OIC e a ascensão de um regime provisório que não contemplava as necessidades de desenvolvimento, mas apenas a necessidade de liberalização, os países em desenvolvimento se viram distantes do sistema comercial, ou pelo menos longe de influenciarem seu futuro.

Mas em 1960 a história era outra. Segundo Velasco e Cruz dois fatores parecem fundamentais para essa mudança. Primeiro a mudança no quadro geopolítico mundial. Os anos 60 foram sintomáticos na constituição de um discurso articulado dos países em desenvolvimento. Integrantes de um grupo de países insatisfeitos com o bipolarismo, a periferia começou a questionar o universalismo retórico das organizações internacionais sob influência direta dos EUA. Estas nações buscavam uma visão alternativa do sistema, uma visão que encerrasse melhor seus anseios nacionalistas crescentes. O Movimento dos Não-alinhados nasceu dessas demandas nas Conferências de Bandung (1955), Belgrado (1961) e Cairo (1962)¹⁰⁸. Na esteira dos acontecimentos foi criada em 1964 a UNCTAD, organismo multilateral que serviria como caixa de ressonância e de estudos das necessidades de desenvolvimento econômico e social dos países da periferia.

¹⁰⁷ Ibidid, 2005, pág. 47.

¹⁰⁸ Ibidid, 2005, pág. 48.

O segundo fator diz respeito ao sentimento comum desses países de exclusão das trocas comerciais crescentes. O avanço econômico do pós-guerra não atingia as exportações dos países em desenvolvimento. Velasco e Cruz aponta ainda que no início dos anos 50 a taxa média anual de crescimento das exportações desses países era de 8,4%; dez anos depois a taxa havia caído para 5%¹⁰⁹. Os números apontavam para a diminuição da participação das exportações dos países em desenvolvimento nas trocas comerciais globais, uma vez que o comércio entre os países industriais aumentava de maneira mais substancial.

Em nosso entendimento esses dois fatores apontados por Velasco e Cruz foram fundamentais para que os países em desenvolvimento, agora uníssomos em torno de um discurso desenvolvimentista, pressionassem as potências comerciais por mudanças significativas no arcabouço jurídico do GATT no sentido de melhores especificações sobre a natureza peculiar das economias em desenvolvimento. Cientes que tinham pouco a oferecer em uma barganha entre iguais, os países em desenvolvimento pressionaram por derrogações e concessões.

De acordo com Winham os países em desenvolvimento preferiam escapar do subdesenvolvimento por meio dessas concessões a criarem um regime de comércio essencialmente liberal. Na realidade, tais nações são especialmente motivadas por teorias econômicas em certa medida protecionistas a fim de promover a substituição de importações e a expansão das exportações. Essa abordagem mercantilista, segundo o autor, é a antítese do GATT e das teorias contemporâneas ou clássicas de comércio livre¹¹⁰.

Embora polêmica, a colocação do autor nos leva a crer que existiam diferenças intelectuais profundas a respeito da concepção e função do comércio internacional para

¹⁰⁹ Ibidid, 2005, pág. 49.

ricos e pobres. O autor afirma com precisão que enquanto os países em desenvolvimento precisam de quaisquer vantagens concedidas ou tiradas dos países desenvolvidos, os países ricos precisam dos países pobres para dar ao regime um caráter universal¹¹¹.

A Parte IV introduzida no documento GATT/1947 em 1965 reflete bem as necessidades dos países em desenvolvimento por exceções às práticas usuais do regime. Dentre os diversos parágrafos um em especial chama a atenção, a saber, o artigo XXXVI, parágrafo 8 que reza sobre a regra de reciprocidade: *“The developed contracting parties do not expect reciprocity for commitments made by them in trade negotiations to reduce or remove tariffs and other barriers to the trade of less-developed contracting parties”*¹¹². E ainda no Anexo I – Notas e Provisões Suplementares:

*“It is understood that the phrase “do not expect reciprocity” means, in accordance with the objectives set forth in this Article, that the less-developed contracting parties should not be expected, in the course of trade negotiations, to make contributions which are inconsistent with their individual development, financial and trade needs, taking into consideration past trade developments”*¹¹³.

Para nós esse parágrafo é sintomático, pois demonstra a capacidade dos países em desenvolvimento em articularem, junto aos países ricos, uma exceção à regra básica do regime: a reciprocidade. Ao serem excluídos da necessidade de barganharem de maneira recíproca, os países em desenvolvimento se viram frente à possibilidade de galgarem ainda maiores concessões, como foi o caso da inclusão do SGP em 1971 e da “Cláusula da Habilitação” de 1979.

¹¹⁰ WINHAM, Gilbert. **International Trade and Tokyo Round Negotiation**. Princeton: Princeton University Press, 1986, pág. 142.

¹¹¹ Ibid, 1986, pág. 142.

¹¹² GATT 1947, Parte IV, Artigo XXXVI, Parágrafo 8.

No que diz respeito à “Cláusula de Habilitação” vale ressaltarmos a participação brasileira. De acordo com George Maciel esse instrumento foi um aperfeiçoamento da Parte IV, tida pelo diplomata como ambígua. Coube ao Brasil a iniciativa de propor às partes negociadoras as bases do novo documento de 1979, ou seja, a decisão sobre a ampliação e defesa do tratamento diferenciado e a decisão sobre salvaguardas para fins de desenvolvimento¹¹⁴. A estratégia brasileira era aumentar a aplicabilidade do mecanismo de proteção comercial das economias em desenvolvimento, o que acabou realmente acontecendo.

Na proposta apresentada na plenária o embaixador George Maciel anunciava a necessidade das partes “estabelecerem algumas exceções à MFN” e proverem “um acordo básico e padrão ao SGP”. Por fim, o Brasil solicitou “a não-reciprocidade como um direito dos países em desenvolvimento”¹¹⁵. Pelo menos do ponto de vista jurídico essas propostas foram contempladas na criação do *Framework Group*¹¹⁶, um comitê de negociação que ficaria responsável, ao longo da Rodada Tóquio, em incluir as demandas dos países pobres.

A exclusão da reciprocidade para os países em desenvolvimento também reflete determinado movimento de mudança das regras. Segundo Finlayson e Zacher, antes da Rodada Kennedy, as negociações eram essencialmente bilaterais e centradas na redução de tarifas produto por produto (*product by product*). Assim, os países em desenvolvimento tinham pouco a oferecer nas negociações devido ao tamanho reduzido de suas economias. Com o advento de negociações a respeito dos códigos de barreiras não-tarifárias (*NTB*

¹¹³ GATT 1947, Anexo I, Ad Article XXXVI, Parágrafo 8.

¹¹⁴ MACIEL, George. **O Brasil e o GATT**. in Contexto Internacional, ano 2 no. 3, 1986, pág, 84.

¹¹⁵ GATT, MTN/FR/W/1, Statement by the Representative of Brazil, H.E. Amabassador George A. Maciel. (21/02/1977).

¹¹⁶ Como prova da liderança brasileira o embaixador George Maciel foi presidente do comitê durante toda a Rodada Tóquio.

*Codes*¹¹⁷) ao longo da Rodada Kennedy, o bilateralismo começou a ser permeado pelo multilateralismo, pois não se tratava apenas de produtos e mercados, mas também de regras internas (questões de fronteiras). Os autores afirmam que a regra básica de reciprocidade sofreu abalos com o advento das negociações de tarifas lineares e “*NTB Codes*” nos anos 60, uma vez que não havia mais concessões cruzadas facilmente quantificadas. Além disso, os “*waivers*” de reciprocidade requeridos pelos países em desenvolvimento em 65, o SGP em 71 e a “Cláusula de Habilitação” de 1979 dificultaram ainda mais o uso da norma em relação aos países em desenvolvimento¹¹⁸.

Se por um lado os países desenvolvidos não mais podiam pedir reciprocidade aos países pobres, por outro, continuavam a praticar a regra entre si, o que acarretava na condução das negociações e feitura das normas. No entanto, de acordo com Finlayson e Zacher, os países em desenvolvimento começaram a reclamar dos fracos resultados de negociações que não fossem baseadas na reciprocidade¹¹⁹. Como os países desenvolvidos estavam ‘proibidos’ de buscarem a reciprocidade nas negociações com os países em desenvolvimento, os ganhos ou abertura de mercados para os últimos acabavam por ficar ainda mais reduzidos. Isso ocorreu porque as ofertas dos países ricos foram se tornando escassas e insuficientes, uma vez que ganhariam menos ao negociar com os países da periferia.

Alguns observadores argumentam que a idéia de reciprocidade tem um objetivo mais político que econômico. Os governos se sentem obrigados a justificar internamente suas concessões a platéias mercantilistas ao dizer que os parceiros ao menos realizaram

¹¹⁷ Subsídios, valoração alfandegária, licença de importação, antidumping, direitos compensatórios e compras governamentais.

¹¹⁸ FINLAYSON, Jock e ZACHER, Mark. **The GATT and the regulation of trade barriers: regime dynamics and function.** in Stephen Krasner (ed.) *International Regimes*. Ithaca: Cornell Press, 1983, pág. 287.

sacrifícios¹²⁰. No entanto, entendemos, assim como Zacher e Finlayson, que a regra de reciprocidade assegura ganhos reais às economias mais capazes de colocar à mesa o maior número de temas e setores a serem negociados. Como essa regra dita as reduções tarifárias e não-tarifárias, o país que receber reduções de outro para suas exportações deve conceder uma certa abertura para importações. E já que os grandes países industriais possuem maiores mercados e são também os maiores parceiros comerciais, acabam conduzindo as negociações e refazendo as regras conforme suas visões e interesses¹²¹.

Nesse sentido, Preeg sustenta que o resultado da Rodada Kennedy foi um acordo entre as três grandes potências comerciais¹²². Golt argumenta o mesmo sobre a Rodada Tóquio: uma barganha essencialmente triangular (EUA, Europa e Japão), com Canadá e países em desenvolvimento exercendo papéis pontuais¹²³.

A partir da regra de reciprocidade e sua evolução ao longo das rodadas fica mais fácil entendermos o posicionamento dos países em desenvolvimento. Conforme mencionamos anteriormente, a caracterização mais comum na literatura a respeito da participação dos países em desenvolvimento no GATT menciona uma contumaz passividade. De acordo com Hamilton e Whalley, essa passividade não significava a falta de uma postura atuante, pelo contrário, o exemplo da inclusão da Parte IV prova que os países em desenvolvimento exerciam certa influência e procuravam participar ativamente das negociações. Na verdade, esse tipo de posicionamento significava que tais países não negociavam com base na regra de reciprocidade. Segundo os autores, os problemas comerciais crônicos enfrentados pelos

¹¹⁹ Ibidid, 1983, pág. 289.

¹²⁰ ZACHER e FINLAYSON, pág. 287.

¹²¹ Ibidid, 1983, pág. 288.

¹²² PREEG, Ernest. **Traders and Diplomats: an analysis of the Kennedy Round of Negotiations under the GATT**. Washington, D.C.: Brooks, 1970, pág. 227.

¹²³ GOLT, Sidney. **The GATT Negotiations (1973-1979): the closing stage**. Washington, D.C.: British-North American Committee, 1979.

menos desenvolvidos não permitiam uma participação nos mesmos moldes que os países ricos¹²⁴.

Vários fatores contaram para esse tipo de abordagem nas negociações: a) uma forte crença segundo a qual as dificuldades da balança de pagamentos são endêmicas em países em desenvolvimento, o que conseqüentemente dificulta ou impossibilita a liberalização; b) uma forte crença na política de substituição de importações (PSI) como estratégia desejável para o crescimento, e assim uma necessidade máxima de manter a proteção; c) uma abordagem da NMF que permitia aos países em desenvolvimento dividir com os países desenvolvidos os benefícios da liberalização sem fazer concessões no acesso a seus mercados; d) a crença segundo a qual no período pós-colonial os países em desenvolvimento poderiam apelar para a benevolência dos países ricos; e) o pequeno volume relativo das exportações dos países em desenvolvimento que limitava a influência nas negociações; f) pequena parcela de produtos manufaturados nas exportações, o que significava barreiras comparativamente mais altas à suas exportações¹²⁵.

No entanto, a colocação de George Maciel que acima citamos sobre a escolha brasileira pela defesa do tratamento diferenciado como a estratégia fundamental do país nos remete à seguinte noção. Na realidade, o segundo item apontado por Hamilton e Whalley, ou seja, uma forte crença na política de substituição das importações, aparece como a causa mais relevante para um posicionamento sob o guarda-chuva do tratamento diferenciado, principalmente para um país como o Brasil. Não era de interesse liberalizar e sim proteger. O tratamento diferenciado era a defesa mais condizente dessa necessidade.

¹²⁴ WHALLEY, John e HAMILTON, Collen. **A View from the Developed World.** in *Dealing with the North: developing countries and the Global Trading System*, John Whalley (org.). London, Ontario: CSIER, 1987, pág. 5 e 6.

¹²⁵ WHALLEY e HAMILTON, 1987, pág. 5 e 6.

Hamilton e Whalley afirmam ainda que os países desenvolvidos sempre adotaram uma visão mercantilista no regime, tratando a liberalização comercial como uma concessão do país importador e um benefício ao país exportador¹²⁶. A liberalização comercial implica em cortes lineares em tarifas e barreiras via a extensão da MFN, faceta multilateral e liberalizante do regime. No entanto, a prática de reciprocidade fere esse preceito na medida em que os países buscam um acordo pactuado por meio de concessões e demandas bilaterais antes de estende-lo aos demais por meio da MFN. A vinculação do caráter liberal da MFN somente acontece depois da utilização da prática mercantilista. Em outras palavras, os acordos são feitos de maneira recíproca no nível bilateral para somente depois serem multilateralizados. Quem não tiver o que oferecer vê diminuídas as possibilidades de equilíbrio no acordo. Desse modo, entendemos que a liberalização com base na reciprocidade tem sempre um viés: aquele dos mercados mais diversificados, ainda que as facetas multilateral e liberal sobressaiam no momento da implementação dos acordos. Logo, a barganha dentro do regime, ao contrário do que presa a retórica multilateralista, tende a ser assimétrica via a cooperação. O pacto pretensamente equilibrado do multilateralismo é ferido frente à prática bilateralista que promove o diferencial político e econômico entre os países.

A reciprocidade e sua característica mercantilista intrínseca se reflete mais praticamente no fato de que, de acordo com Evans, raramente os países fazem concessões unilaterais. Até tarifas sem grandes implicações econômicas são fichas de barganha nas trocas comerciais. Com essas fichas os países podem atrair os parceiros comerciais para a

¹²⁶ Ibidid, 1987, pág. 7.

idéia de reciprocidade sem ferir interesses econômicos relevantes¹²⁷. Tudo está na mesa para ser negociado. Em entrevista com negociador brasileiro na área agrícola, alguns países conseguem até mesmo transformar em fichas negociáveis práticas ilegais. Por exemplo: determinado país aumenta os subsídios à exportação agrícola acima do permitido pelas regras do regime. A diminuição desse subsídio somente ocorrerá quando os demais países derem algo troca, a despeito da ilegalidade da prática¹²⁸.

Agora, de acordo com Curzon e Curzon, o equilíbrio de concessões entre os parceiros é central em qualquer processo de barganha, embora seja sempre difícil mensurar tal equilíbrio. Os países desenvolvidos, contudo, não abandonaram a prática de reciprocidade¹²⁹ e, com o passar do tempo, começaram a pressionar os países em desenvolvimento a adotarem a mesma postura, a despeito do tamanho reduzido de suas economias.

Enfim, a prática de reciprocidade adotada pelos países desenvolvidos, embora tenha como objetivo o fim dos entraves à livre circulação de mercadorias e serviços, na realidade, mantém em voga um tipo de relação que tende a favorecer aqueles países cujas economias são mais pujantes e diversificadas, pelo simples fato de que estas têm mais a oferecer e demandar que aquelas não tão complexas. O tratamento diferenciado servia como uma proteção para os países em desenvolvimento na medida que impossibilitava uma postura totalmente recíproca dos países ricos em relação aos mercados dos pobres. Quando acabou sendo questionado na Rodada Uruguai, os países em desenvolvimento tiveram que repensar seus posicionamentos. Esse ambiente de contestação do tratamento diferenciado foi

¹²⁷ EVANS, John. **The Kennedy Round and American Trade Policy: the twilight of the GATT?** Cambridge: Harvard University Press, 1971, pág. 21-23.

¹²⁸ Entrevista, 10/10/2004.

¹²⁹ APUD. Finlayson e Zacher: CURZON, Gerard and Victoria. **The Management of Trade Relations in the GATT.**, 1983, pág. 289.

propiciado na Rodada Uruguai e em grande medida ocorreu porque o mandato negociador representou um amplo processo de harmonização das políticas públicas.

Capítulo V - A Rodada Uruguai como Harmonização Internacional de Políticas

Públicas:

O processo de harmonização de políticas públicas propiciado pela Rodada Uruguai tem início na Rodada anterior. A literatura especializada sustenta que a Rodada Tóquio foi marcada fundamentalmente pela ampliação da agenda comercial do regime, a qual até a Rodada Kennedy era restrita às questões de fronteiras (tarifas e cotas). Nesse sentido, Grieco afirma que a principal consecução da Rodada Tóquio foi o desenvolvimento de um amplo regime de barreiras não-comerciais (NTB). Criaram-se os códigos de subsídios, antidumping, barreiras técnicas, etc., enfim uma gama de temas que já significava regulação de políticas públicas em âmbito global¹³⁰. Mas antes de discutirmos sobre a harmonização de políticas públicas, cabe discutirmos as percepções dos países em desenvolvimento acerca dessa Rodada e o mecanismo de negociação das NTB's.

A percepção de boa parte dos países em desenvolvimento sobre a Rodada Tóquio, inclusive do Brasil, era de que os resultados das negociações não eram satisfatórios e vários pontos ainda precisavam ser implementados. A Rodada havia feito um progresso considerável na redução das barreiras tarifárias, mas não era percebida pelos países em desenvolvimento como uma grande vitória. Segundo Abreu e Fritsch, os cortes tarifários promovidos pela Rodada não resultaram em uma maior harmonização das tarifas globais e nem os cortes foram espalhados e equilibrados por todos os setores. O próprio staff do GATT estimou que as reduções em produtos de interesse dos países em desenvolvimento foram menores após o término da Rodada em 1979. Na realidade, boa parte dos produtos agrícolas foi excluída da redução tarifária, assim como produtos industrializados tidos

¹³⁰ GRIECO, Joseph. **Cooperation among Nations: Europe, America and non-tariff barriers to trade**. Ithaca: Cornell University Press, 1990, pág, 58.

como ‘sensíveis’: têxteis e calçados. De maneira geral, os produtos que enfrentavam tarifas mais altas eram exatamente aqueles não cobertos por concessões recíprocas¹³¹. Como os países em desenvolvimento tinham menos a oferecer, os picos tarifários eram mantidos em setores estratégicos de suas economias. A Rodada Tóquio era percebida pelos países em desenvolvimento como o início de uma escalada tarifária setorial.

Outro aspecto que também os preocupava era o recrudescimento do comércio controlado por meio de barreiras não-tarifárias. É importante lembrarmos que houve na década de 70 um vertiginoso crescimento do uso das barreiras não-tarifárias pelos países ricos. De acordo com Abreu e Fritsch, entre 1974 e 1980 o comércio sujeito a barreiras não-tarifárias cresceu de 36,2% para 45,8% de todo o comércio dos EUA, de 35,8% para 44,8% de todo o comércio europeu e de 56,1% para 59,4% de todo o comércio japonês. Acreditamos que o fato desse protecionismo ter crescido exatamente quando as exportações de manufaturados dos países em desenvolvimento começavam a crescer diminuiu a possibilidade de inserção dos bens industriais dos países pobres nas correntes do comércio mundial. Em 1979 a parcela das exportações industriais provenientes dos países em desenvolvimento sujeita a barreiras não-tarifárias nos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) era de 30%, enquanto entre os próprios países da organização era de 11%¹³².

Vários fatores explicam o recrudescimento do protecionismo. No entanto, dois aspectos nos parecem importantes. Primeiro o declínio da preponderância econômica dos EUA nos anos 70 e início dos anos 80. Isso fez com que Washington pressionasse por

¹³¹ ABREU, M. e FRITSCH, Wiston. **Brazil, Latin America and the Caribbean.** *in* Dealing with the North: developing countries and the Global Trading System. John Whalley (org.) Ontario: CSIER, 1987, pág, 114-115.

¹³² *Ibid*, 1987, pág, 137.

disciplinas mais rígidas na área comercial multilateral. Diversos países, principalmente Japão, Alemanha e alguns países em desenvolvimento ameaçavam setores pouco competitivos da economia americana, notadamente aqueles intensivos em mão-de-obra. Como consequência, houve no período uma mudança qualitativa nos tipos de barreiras protecionistas no mundo desenvolvido. Os VER's (*Voluntary Export Restraints*) e outras salvaguardas seletivas começaram a permear o comércio entre as nações, principalmente dos países ricos em relação aos países da periferia. Segundo Hamilton e Whalley, desde as rodadas Kennedy ocorria uma internacionalização da legislação corretiva dos EUA por meio da elevação dos usos de proteções contingenciais (antidumping, salvaguardas e medidas compensatórias)¹³³.

O segundo ponto que ressaltamos tem a ver com os ajustes desse declínio americano. Os problemas decorrentes mostravam, de acordo com Lipson, que não só a hegemonia estadunidense estava em crise, mas abalado estava o consenso do pós-guerra em torno da liderança isolada dos EUA¹³⁴. Para os americanos era preciso, portanto, fortalecer o regime de comércio com regras que permitissem um maior controle nas trocas e voltar a liderar o sistema multilateral de comércio.

No entanto, a Rodada Tóquio ocorreu em um momento histórico no qual os países do então chamado Terceiro Mundo conseguiam ter mais influência nas decisões multilaterais como um todo, inclusive no GATT. Segundo Golt, não havia sequer uma frase e com certeza nenhum parágrafo no mandato negociador da Rodada Tóquio que não contivesse uma referência à posição especial ou problemas econômicos dos países em desenvolvimento. Havia referências claras no que diz respeito à reciprocidade esperada dos

¹³³ Ibid, 1987, pág, 6.

países do Terceiro Mundo e o reconhecimento explícito do tratamento diferenciado¹³⁵. Tudo isso provava que as questões terceiro-mundistas estavam no centro das atenções mundiais durante a década de 70; e, obviamente, os países em desenvolvimento não queriam perder esse status privilegiado.

Golt identificou um paradoxo interessante na Rodada Tóquio que explica bem o período no qual ela aconteceu. Por um lado, procurava-se garantir certas preferências para os países mais pobres e, por outro, tentava-se regular o uso de certos instrumentos, principalmente barreiras não-tarifárias a fim de coibir a enxurrada de produtos provenientes dos países em desenvolvimento nos mercados dos países ricos, notadamente nos EUA¹³⁶. Criaram-se assim duas lógicas distintas que geraram mecanismos conflitantes dentro da Rodada. Esses dois processos pressionavam os países em desenvolvimento no sentido de aumentarem a força do primeiro e coibirem a incidência do segundo. Era fundamental que o tratamento diferenciado fosse ampliado e as barreiras não-tarifárias, principalmente as VER's, fossem eliminadas antes de qualquer nova Rodada.

Para o Brasil as VER's eram algo a ser terminantemente debelado. Segundo George Maciel, as exceções que os VER's representavam eram parte daquilo que o diplomata chama de *basfond* do comércio, ou seja, a zona cinzenta que atingia diretamente os interesses brasileiros¹³⁷.

A despeito do grande problema comercial que as barreiras não-tarifárias causavam, a Rodada Tóquio geralmente é vista pelos especialistas como momento representativo da influência dos países em desenvolvimento no GATT, ao contrário das percepções dos

¹³⁴ LIPSON, Charles. **The Transformation of Trade: sources and effects of regime change.** in *International Regimes*. Stephen Krasner (ed.). Ithaca: Cornell Press, 1983, pág. 257.

¹³⁵ GOLT, Sidney. **Developing Countries in the GATT System.** London: Trade Policy Research Center, 1977, pág. 2.

¹³⁶ *Ibid*, 1977, pág. 30.

países à época. Nesse sentido, é importante frisarmos que as normas do mecanismo de tomada de decisões da Rodada Tóquio favoreciam os países em desenvolvimento.

De acordo com Grieco, para cada código negociado (antidumping, salvaguardas, subsídios, etc.) era estabelecido um Comitê de Assinantes ao final da Rodada. Esse comitê servia como um mecanismo institucional por meio do qual os signatários poderiam verificar a implementação dos códigos e, eventualmente, autorizar retaliações contra a parte que não estivesse respeitando as regras¹³⁸. No entanto, mesmo após ter participado das tratativas ao longo da Rodada o país em questão não era obrigado a assinar o código e, conseqüentemente, não fazia parte do Comitê. De acordo com o procedimento da Rodada os temas eram discutidos em separado e, ao final, podiam ou não ser assinados pelos negociantes. Dessa forma, o país que se sentisse ameaçado em seu interesse poderia não assinar o código, mesmo tendo participado ativamente de sua negociação, e não se veria obrigado a participar do Comitê de Assinantes, sendo impossibilitado de sofrer retaliações. Se por um lado isso diminuía o poder vinculante das regras, por outro, permitia uma maior margem de manobra para aqueles países que mantinham um arcabouço protecionista com o objetivo de promover o desenvolvimento, como era o caso dos defensores da política de substituição de importações.

De acordo com Steinberg, as normas da Rodada Tóquio definitivamente favoreceram os países em desenvolvimento que acabaram recebendo todos os direitos dos códigos de subsídios e antidumping, mas não foram obrigados a assinar as obrigações contidas nos acordos. Quando os países em desenvolvimento perseguiram essa estratégia no final dos anos 70, muitos diplomatas americanos, diz o autor, ficaram preocupados que o equilíbrio

¹³⁷ Ibidid, 1986, pág, 87.

¹³⁸ Ibid, 1990, pág, 59.

de política comercial dos EUA entre oferecer o tratamento diferenciado e atender as demandas internas por reciprocidade dos parceiros comerciais estivesse ameaçado. Tais diplomatas temiam a “UNCTADização” do GATT¹³⁹. Sendo assim, acreditamos que a Rodada Tóquio, ainda que discriminatória em certos produtos e tarifas permitiu uma maior autonomia decisória para os países em desenvolvimento.

Na Rodada Uruguai, por sua vez, esse contexto de favorecimento às estratégias de protecionismo dos países em desenvolvimento caiu por terra. O significado da nova Rodada que se pretendia iniciar em 1982 feria a autonomia dos países mencionados por vários motivos, mas um aspecto em especial é para nós mais inquietante. De acordo com Tussie, ao contrário das rodadas anteriores, a Rodada Uruguai envolveu discussões sobre política doméstica, práticas institucionais e regulações em grau sem precedentes. Pela primeira vez, a harmonização de práticas domésticas se tornou uma proposição internacionalmente negociada¹⁴⁰. Nas palavras de Ricupero, os países da OCDE alegavam que uma produção tendencialmente internacionalizada precisava de uma legislação também internacionalizada. O ciclo de trocas comerciais limitadas às questões de fronteiras (tarifas e cotas) estava exaurido e o momento de uma integração mais profunda havia chegado¹⁴¹. Nesse sentido, os países em desenvolvimento estariam sujeitos, por um lado, a desmantelarem as proteções de suas economias e, por outro, a aceitarem a redução de suas

¹³⁹ STEINBERG, Richard. **In the Shadow of Law or Power? Consensus-based bargaining and outcomes in the GATT/WTO.** *in* International Organization, 56 (2). Cambridge: MIT Press, 2002, pág. 357-358.

¹⁴⁰ TUSSIE, Diana. **The Uruguay Round and the Trading System in the Balance: dilemmas for developing countries.** *in* Trade and Growth: new dilemmas in trade policy. Manoel Agostin e Diana Tussie (eds.). Londres: St. Martin Press, 1993, pág. 70.

¹⁴¹ RICUPERO, Rubens. **Integration of Developing Countries into the Multilateral Trading System.** *in*: The Uruguay and Beyond: essays in honor of Arthur Dunkel. Jagdish Bhagwati (ed.). Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998, pág. 13.

prerrogativas sob o tratamento diferenciado¹⁴², além de acatarem disciplinas mais amplas em serviços, propriedade intelectual e investimentos, questões até então não previstas no GATT. Esse processo que a rodada promovia, segundo Tussie, englobava um movimento de aproximação aos regimes reguladores preferidos e aplicados pelos maiores demandantes no comércio mundial, os EUA¹⁴³.

Nos anos que antecederam a Rodada, era importante para os países em desenvolvimento conter o ímpeto americano, mas também era fundamental resolver questões pendentes. No início da década de 80 a posição do G5 (Brasil, Índia, Argentina, Iugoslávia e Egito) no GATT, antes de apoiar o lançamento de uma nova Rodada, era a de solucionar algumas lacunas dos acordos firmados na Rodada anterior. Os temas defendidos em 1982 eram: assegurar a implementação dos códigos da Rodada Tóquio antes do lançamento de uma nova; não iniciar outra Rodada sem antes resolver satisfatoriamente velhas questões (agricultura e têxteis); obter dos países desenvolvidos a garantia de que os mesmos não aumentariam as tarifas no curso da negociação (*standstill*); alcançar a abolição de todas as práticas comerciais que fossem contra as regras do GATT antes do lançamento da Rodada (*rollback*), e não discutir os novos temas enquanto os antigos não fossem resolvidos.

Entretanto, o mandato negociador apresentado pelos EUA no início dos anos 80 não contemplava essas demandas. A proposta americana enfatizava a harmonização de políticas públicas em nível global e não a solução dos anseios desenvolvimentistas que vinham da Rodada Tóquio. E a mera possibilidade de uma nova Rodada que não tivesse como foco o

¹⁴² As provisões do Sistema Preferencial e Diferenciado (S&D) eram: 18-a – a renegociação de tarifas, embora não fosse legal dada a natureza liberal do Artigo 28º; 18-b – as exceções à balança de pagamentos, emendadas em acordo de 1979 (Cláusula de Habilidade); 18-c defesas das indústrias nascentes também prevista no acordo de 1979; a própria Cláusula de Habilidade de preferências comerciais e, por fim, os acordos específicos para os países em desenvolvimento via o código regional (artigo 24º).

tratamento das questões pendentes e que aparentemente regesse sobre a formulação de políticas públicas fugia aos interesses da maioria dos países em desenvolvimento. A oposição começava a ser construída.

A posição americana incluía três objetivos básicos na Rodada Uruguai. O primeiro era abrir os mercados dos países que adotavam práticas tidas como protecionistas que a maioria dos países em desenvolvimento utilizavam. O segundo e mais contundente era coibir os *free-riders* do comércio, aumentando as obrigações dos países em desenvolvimento. Conforme colocamos anteriormente, o terceiro objetivo era a discussão e inclusão de temas que estavam fora do escopo do GATT – serviços, propriedade intelectual e investimentos-, mas também a área agrícola¹⁴⁴.

Tussie alerta, entretanto, que se a criação de um único nível de harmonização é levado ao extremo, a principal implicação disso reside no fato de que se as economias não são similares dificilmente se engajarão em trocas comerciais de maneira equilibrada¹⁴⁵. O comércio até pode ser livre, mas não equitativo. Há um nítido descompasso entre regras únicas e economias desiguais. As exceções serviam para abrandar a aplicabilidade de um corpo jurídico unificado sobre um conjunto econômico díspar e a diminuição de sua incidência acarretaria em um aumento de obrigações com perdas para as economias mais frágeis do sistema.

No que diz respeito à crítica aos “caronas” do comércio é interessante o aspecto ressaltado por Hirst e Lima sobre o Brasil. De acordo com as autoras, a percepção americana no que concerne à posição brasileira no sistema internacional variou da aceitação

¹⁴³ Ibid, 1993, pág, 70.

¹⁴⁴ GLICK, L. **Multilateral Trade Negotiations: world trade after Tokyo Round**. Totowa (N.J.): Rowman & Allanheld, s/d, pág, 152-154.

¹⁴⁵ Ibidid, 1993, pág, 77.

do Brasil um “país-chave” na região latino-americana durante a década de 70, momento do crescimento econômico vertiginosos do país, para a condição de “carona” na década de 80, momento em que se evidenciam os limites à continuidade de crescimento com endividamento¹⁴⁶. O Brasil passa a ser “enquadrado” como um daqueles países que eram favorecidos pelas regras do comércio. E a crítica americana, aliada ao seu aparato institucional (Super-301), voltou-se contra Brasília.

Já no que concerne aos novos temas, os EUA entendiam que a inclusão de propriedade intelectual, investimentos e serviços propiciariam ganhos consideráveis à sua economia, mais competitiva nas três áreas. Além disso, Ricupero alega que os países da OCDE sustentavam a introdução dos novos temas sob a alegação de que a diminuição das tarifas como fator dinâmico das trocas comerciais forçaria a inclusão de novas áreas da economia mundial no regime comercial; áreas essas que sofriam com a falta de regulações multilaterais¹⁴⁷. Logo, na visão estadunidense, a fim de prevenir a erosão do sistema o escopo do GATT precisava ser estendido e os caronas coibidos.

Nas palavras de Preeg, a iniciativa de lançar uma nova Rodada foi exclusiva do executivo americano, o qual teve que convencer não só o Congresso do país, mas também os parceiros da Aliança Atlântica. A administração Reagan havia iniciado seus trabalhos em 1981 se intitulando liberalizante. O Congresso, por sua vez, estava suscetível às pressões protecionistas que eventualmente eclodiriam devido à percepção generalizada de estagnação econômica mundial¹⁴⁸. Era preciso conter essa onda protecionista e a administração Reagan via numa nova Rodada com temas que representavam setores competitivos dos EUA a melhor saída.

¹⁴⁶ Ibidid, 1994, pág. 45-46.

¹⁴⁷ Ibidid, 1997, pág. 12.

As intenções americanas se tornaram públicas em maio de 1982 com a declaração do chefe do USTR (*United States Trade Representative*) Willian Brock, ex-senador pelo estado do Tennessee que liderou a maior economia do planeta nos anos iniciais da Rodada. A declaração aconteceu na reunião de ministros da OCDE, refletindo o interesse americano de primeiro convencer os países ricos por uma nova rodada e depois convencer os demais:

“One idea I would like you to consider is a new round of trade negotiations within the GATT involving an exchange of preferential tariffs concessions by developed countries for developing countries whose products have been granted out of GSP – or are soon to be – in return for increased commitments by these developing countries on the reduction of tariff and non-tariff barriers to their markets”¹⁴⁹.

Em junho de 1982 a imprensa já registrava o início da polarização entre os EUA e alguns países em desenvolvimento, especialmente o Brasil, no tocante ao lançamento da nova Rodada. A iniciativa americana de trazer os novos temas para dentro do arcabouço do GATT gerava protestos daqueles países que ainda defendiam uma instituição que tratasse apenas do comércio de bens e buscasse resolver as questões pendentes das Rodadas anteriores:

“The United States had originally sought to launch “negotiations” on investment and trade in services through the ministerial meeting. Subsequently, it lowered its sights and since then has been seeking studies to be completed by 1983 and for actions on them by the Contracting Parties at their 1983 annual meeting. When the United States originally broached the idea, it had received support of sorts from some of the industrialized countries while Brazil and one or two other Third World countries had opposed it, arguing the subjects were beyond the competence of GATT. Excepting for South Korea that supported consideration of the ‘trade in

¹⁴⁸ PREEG, Ernest. **Traders in a Brave New World**. Chicago: Chicago University Press, 1995, pág. 29.

services' issue, a large number of Third World countries are however reported to have spoken out in opposition to the US move"¹⁵⁰.

Nesse contexto, verificamos um consenso e uma divergência dentro da Aliança Atlântica. Havia de fato um certo consenso internacional quanto à necessidade de se coibir os *free-riders*. A Comunidade Européia e os EUA pressionavam de forma conjunta por mudanças nas responsabilidades dos países em desenvolvimento na área comercial. A questão dos *free-riders* estava ligada, contudo, aos temas tradicionais (questões de fronteiras), herança da Rodada Tóquio. Desse modo, os EUA e CE pressionam por alterações em regras já existentes, ou seja, buscavam a construção corretiva das regras¹⁵¹. A implicação maior disso era a diminuição da preponderância do tratamento diferenciado. O fim do tratamento diferenciado, conforme colocamos anteriormente, faria com que as obrigações dos países em desenvolvimento fossem ampliadas pela necessidade de acatar regras já existentes. Os países ricos não pretendiam revolucionar as regras tradicionais, apenas ampliá-las ou reconstruí-las de modo a atingir todos os membros. Ato contínuo, a invalidação do tratamento diferenciado significava reformas efetivas na estrutura política e econômica dos países em desenvolvimento, pois a própria iniciativa de fazer valer uma política e substituição das importações significava não acatar a totalidade das regras tradicionais e permitir proteções setoriais de produtos tradicionalmente regulados (bens industriais).

Já no que diz respeito aos novos temas, havia divergências entre os países ricos e entre ricos e pobres. A falta de consenso propiciava a constituição de declarações vagas acerca de

¹⁴⁹ APUD, Preeg, pág., 32.

¹⁵⁰ SUNS Online. Background Ministerial Meeting 1982. "US Moves on Trade in Services, Investment Issues Meet with Increasing Third World Resistance". IPS/by Chakravarthi Raghavan. 17/06/1982.

inclusão e encaminhamento dos três temas. Um corpo de regras novo deveria ser criado a partir de frouxas e inconsistentes declarações políticas ocorridas em Punta del Este na Reunião Ministerial de 1986.

Desse modo, acreditamos que o lançamento da Rodada acabou por promover o início de um processo de liberalização dos países em desenvolvimento que caminharia sob dois trilhos. De um lado, o fim das exceções às questões de fronteiras, ligadas ao ataque frontal ao tratamento diferenciado; e de outro, uma tentativa de harmonização de legislações nacionais dentro de um único arcabouço jurídico internacional. Não seria inusitado pensarmos, portanto, que esse duplo ataque fragilizou sobremaneira o posicionamento dos países em desenvolvimento, notadamente o Brasil. Sendo assim, as opções de criar estratégias autônomas de inserção no GATT ficavam bastante restritas.

Esse contexto nos leva a crer que o advento dos novos temas na estrutura jurídica do GATT tornou-se o momento da mudança no padrão de diplomacia dos países em desenvolvimento. Caso fossem imediatamente incluídos no GATT, a capacidade dos países em desenvolvimento em formular políticas públicas de desenvolvimento seria ameaçada, não porque tais políticas diziam respeito às áreas de serviços ou investimentos apenas, mas sim porque os novos temas englobavam uma regulação jurídica de ordem doméstica para ter efeito. Essa ‘ingerência’ nos assuntos internos que certos países em desenvolvimento combatiam.

O posicionamento brasileiro no período que antecedeu a Rodada Uruguai refletia em grande medida essa atitude de cautela. Em paper apresentado ao GATT em 23 de junho de 1986, véspera do lançamento da Rodada, o Brasil deixava clara sua posição de não aderir à

¹⁵¹ Ibidid, 1990, pág. 103.

prática da reciprocidade. Nota-se na passagem abaixo a preocupação pontual da crise da dívida externa:

“Developed countries do not expect reciprocity and they shall not seek nor shall LDC’s be required to make concessions that are inconsistent with the latter’s development, financial and trade needs. In this context developed countries shall give particular consideration to problems of foreign debt, poverty and the critical economic situation of developing countries”¹⁵².

Além disso, a análise de Flávia de Mello deixa clara a preocupação do Brasil com o novo mandato. Em documento da Divisão Comercial do Itamaraty de novembro de 1987, a autora aponta a passagem segundo a qual o país defendia que os novos temas *“constituem a área de preocupação central do Brasil na Rodada Uruguai”* e na qual *“o principal objetivo brasileiro é preservar seu raio de manobra em termos de regulamentação nacional”*. De acordo com a autora esse documento mostrava um posicionamento claramente defensivo do país mesmo após o lançamento da Rodada¹⁵³.

Em mesmo documento a autora salienta outro aspecto interessante: a disposição do Brasil em aderir mais intensamente às coalizões entre países em desenvolvimento. Segundo o documento *“(...) tornar-se-á imprescindível um esforço interno de definição de prioridades e uma coordenação mais intensa entre aqueles países que têm posição semelhantes”¹⁵⁴*. Embora seja um documento desenhado após o lançamento da Rodada é significativa a disposição de incrementar um instrumento diplomático que até então não era tido como fundamental nas rodadas multilaterais: as coalizões.

¹⁵² GATT, Preparatory Committee (86) w/41 Brazilian position, pág. 9.

¹⁵³ MELLO, Flavia de Campos. **O Brasil e o GATT: análise da posição brasileira nas negociações comerciais multilaterais**. Dissertação de Mestrado. IRI / PUC-RJ: 1992, pág. 86.

¹⁵⁴ Ibidid, 1992, pág. 85.

É importante frisarmos que uma diferença importante entre a Rodada Uruguai e as demais rodadas foi o aumento das atividades das coalizões, especialmente entre os países em desenvolvimento. Isso não significa, segundo Hamilton e Whalley, que as alianças entre países em desenvolvimento não eram ouvidas durante as rodadas Kennedy e Tóquio, mas que na Rodada Uruguai suas atuações foram muito mais ativas e decisivas para o futuro do sistema de comércio¹⁵⁵.

Antes de discutirmos sobre as coalizões mais especificamente (**Capítulo VII**), cabe discorrermos sobre as mudanças de posicionamento dos países em desenvolvimento ao longo da Rodada. Entender esses momentos é fundamental para que possamos entrar no próximo capítulo (**Capítulo VI**) tendo em mente como foram marcadas as posições dos países no decorrer das negociações.

5.1. As Mudanças de Posicionamento dos Países em Desenvolvimento ao longo da Rodada Uruguai:

Sustentamos que as mudanças de posicionamentos dos países em desenvolvimento não foram uníssonas. Os diversos países foram, aos poucos, alterando a estratégia no GATT. Em nosso entendimento o que acabou balizando a atuação mais ou menos coordenada de alguns e menos organizadas de outros foram as coalizões (G-10, *Café au Lait*, Grupo de Cairns, *Food Importers*, *Friends of Services* e G-48). A atuação dessas coalizões fez com que alguns países demorassem mais para adotar um posicionamento com base na reciprocidade e, conseqüentemente, liberalizante. Outros que não enxergavam as coalizões como estratégia interessante adotaram a reciprocidade de maneira mais decidida, como

¹⁵⁵ HAMILTON, Collen e WHALLEY, John. **Coalitions in the Uruguay Round.** in *Weltwirtschaftliches Archiv: Review of World Economics*, Journal of the Kiel Institute of World Economics, 1989, pág. 547.

foram os casos de México e Coréia do Sul. Antes de verificarmos com mais precisão o papel das coalizões dentro do contexto de mudança (**Capítulo VII**) é importante dividirmos a Rodada em algumas fases.

Como afirmamos anteriormente, os países em desenvolvimento, cientes de sua situação peculiar, demandavam tratamento diferenciado e, devido a um ambiente internacional que os favorecia, conseguiram introduzir no regime comercial um grupo de regras que asseguravam concessões (Parte IV e Cláusula da Habilitação). Os países desenvolvidos, por sua vez, sempre adotaram um posicionamento recíproco e, por isso, mais bilateralista nas negociações.

Para nós é claro que o lançamento da Rodada Urugui entre 1982 e 1986 é sintomático tanto para o posicionamento dos países ricos como para os países pobres. Pelo lado dos desenvolvidos o período compreendido entre a Reunião Ministerial de 1982 e o *Mid-Term Review* de 1988 é caracterizado pela proposição (novos temas) e pelo questionamento dos privilégios (tratamento diferenciado). Inversamente, pelo lado dos países em desenvolvimento, o mesmo período é caracterizado por um questionamento¹⁵⁶ (novos temas) e, fundamentalmente, pela manutenção do *status quo* adquirido ao longo das duas últimas décadas (tratamento diferenciado).

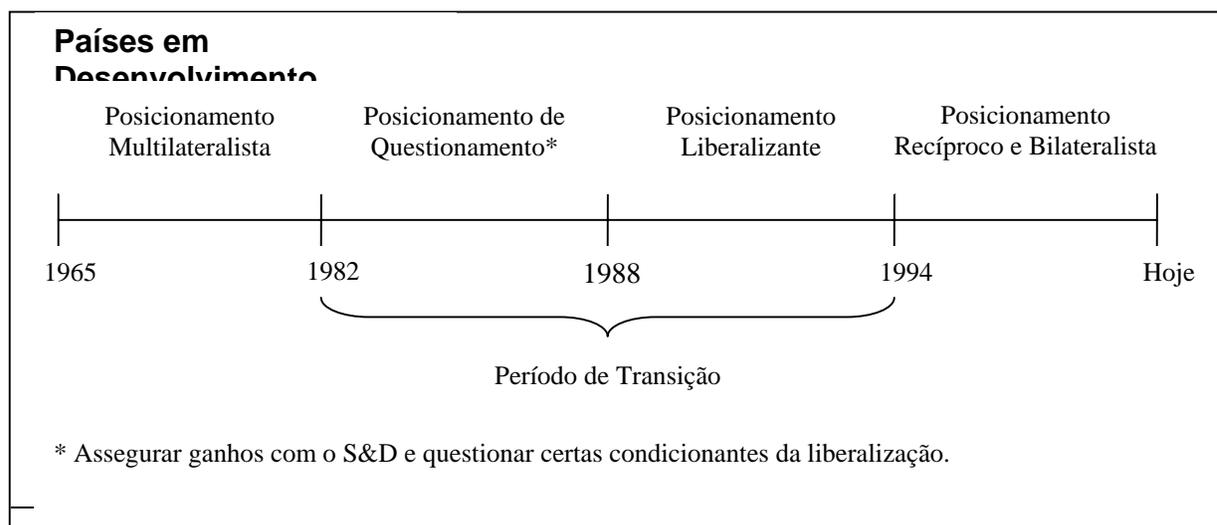
Procuramos frisar que entre o *Mid-Term Review* de 1988 em Montreal e a Reunião Ministerial de Bruxelas em 1990 as posições começaram a sincronizar. De Bruxelas a Marraqueche em 1994 o embate maior era entre CE e EUA; desenvolvidos e em desenvolvimento já haviam diminuído a intensidade das querelas. Em 1988 os países em

¹⁵⁶ A literatura especializada geralmente caracteriza a atitude dos países em desenvolvimento nessa fase como *blocking position*. Esse termo parece ser um pouco exagerado, pois as declarações do período refletiam mais uma postura de questionamento da validade dos novos temas dentro do GATT do que exatamente uma atitude de bloqueio das negociações. Por isso a postura ser caracterizada nesse texto como de questionamento.

desenvolvimento deixaram de questionar os novos temas e começaram a negocia-los por meio de propostas mais específicas. Os países desenvolvidos, por sua vez, cientes da falta de capacidade dos demais países do regime em influenciar os resultados nos mesmos moldes do pré-lançamento da rodada (1982), começaram a adotar critérios mais impositivos no intuito de constituir um resultado mais condizente com seus interesses. A partir de 1990, os países em desenvolvimento já não mais conseguiam sustentar a manutenção de um tratamento diferenciado tão amplo como das décadas anteriores e iniciaram um posicionamento recíproco, tendo como base a abertura unilateral e sem contrapartidas.

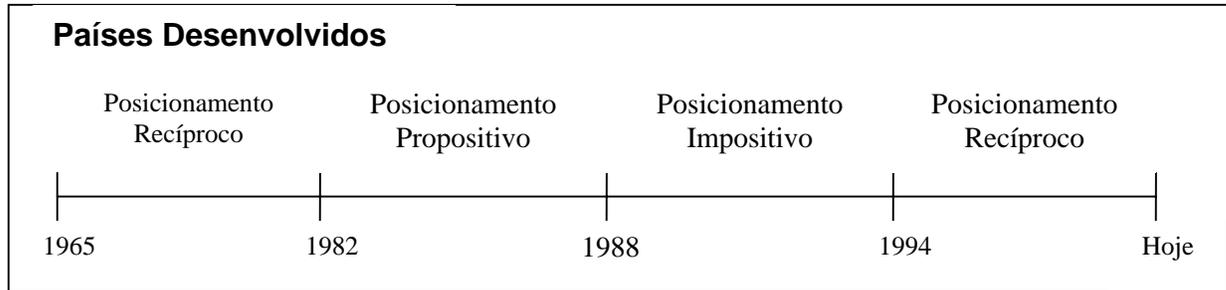
De acordo com Tussie, o Dunkel Draft de 1992 sugeria que o tratamento diferenciado fosse totalmente revisto. O documento meramente autorizava os países em desenvolvimento a longos períodos de ajustes ou assistência técnica para cumprir as mesmas obrigações dos países ricos¹⁵⁷. Ao contrário do que geralmente se coloca, portanto, os países em desenvolvimento caminharam, ao longo da Rodada Uruguai, do multilateralismo para um bilateralismo com ares de multilateralismo; e sem ter os mesmos atributos econômicos adotaram a estratégia dos países ricos: a reciprocidade.

Tabela 3.1. Posicionamento dos Países em Desenvolvimento



¹⁵⁷ Ibidid, 1993, pág. 79.

Tabela 3.2 Posicionamento dos Países Desenvolvidos



É importante frisarmos que não existe um momento de inflexão no posicionamento dos países em desenvolvimento. Pelo contrário, a reestruturação da estratégia é caracterizada por um longo processo que tem a ver tanto com o ambiente de pressão dos países ricos como de eclosão das coalizões. Podemos afirmar apenas que as mudanças ocorreram entre o nascimento do G-10 em 1982 e a conclusão do Dunkel Draft em 1992, período, obviamente, muito extenso. O mote do próximo capítulo será a análise de como o contexto de negociação da Rodada influenciou essas mudanças.

No entanto, acreditamos as reuniões de Montreal e Bruxelas podem simbolizar um marco em pelo menos um aspecto: a disposição dos países em desenvolvimento em negociarem políticas públicas, ou seja, de não mais rejeitarem os novos temas, mas finalmente aceita-los como parte integrante da negociação e de seu possível sucesso.

De acordo com Croome, na reunião de 1988 em Montreal os ânimos estavam exaltados. Quatro questões trancavam a pauta de negociações: agricultura, têxteis salvaguardas e TRIP's. O ponto de maior fricção era a área agrícola com EUA e CE mantendo posições opostas e irreconciliáveis. Por um lado, os EUA desejavam liberalização total em dez anos e, por outro, a CE mantinha a posição de ceder apenas

gradualmente no apoio interno à agricultura. O impasse agrícola levou a reunião a um fim abrupto¹⁵⁸.

Ao final das tratativas os resultados eram confusos. Houve progresso substantivo e impasses ferrenhos. Segundo Preeg, o maior passo a frente foi dado em serviços e propriedade intelectual. O mínimo havia sido alcançado pelos países desenvolvidos. Os dois temas foram incorporados definitivamente na estrutura jurídica de negociação e, em troca, os países em desenvolvimento obtiveram um comprometimento dos países ricos na abertura do Acordo Multifibras¹⁵⁹.

Essa barganha demonstrou que pela primeira vez os países em desenvolvimento estavam prontos a negociar padrões de comércio em um tema novo: a propriedade intelectual. Preeg sustenta que Índia e outros ‘linhas-duras’¹⁶⁰ finalmente aceitaram a importância de uma bem-sucedida conclusão das negociações multilaterais de TRIP’s daquele momento em diante. As negociações iriam incluir a aplicabilidade dos princípios do GATT sobre o tema, a adequação de padrões e princípios, a introdução da propriedade intelectual nas legislações nacionais e a modalidade do tema para o órgão de soluções de controvérsias¹⁶¹. Entretanto, Croome argumenta que Índia e Brasil insistiram em negociações que reconhecessem interesses públicos como saúde, desenvolvimento e acessibilidade a tecnologias¹⁶².

As colocações de Preeg e Croome nos indicam que o processo de mudança tem seus primeiros sinais na Reunião de Montreal. O fato de países como Índia e Brasil cederem nas

¹⁵⁸ CROOME, John. **Reshaping the World Trading System: a history of the Uruguay Round**. WTO Press, 1995, pág. 172-173.

¹⁵⁹ Ibidid, 1995, pág. 92.

¹⁶⁰ País linha-dura é uma caracterização dos países que se opunham à introdução dos novos temas. Embora criticável, a alcunha é recorrente na literatura especializada.

¹⁶¹ Ibidid, 1995, pág. 90-91.

¹⁶² Ibidid, 1995, pág. 173-174.

negociações de TRIP's, ainda que buscassem certas concessões como a defesa da saúde pública, reflete que a estratégia de questionamento estava fadada ao insucesso. As ameaças de uso da Super-301 por parte dos EUA contra Brasil e outros países em desenvolvimento já havia surtido efeito no final dos anos 80. A mera possibilidade de perder mercados importadores consideráveis afetava países que sofriam com problemas na balança de pagamentos, principalmente aqueles com dívida externa elevada¹⁶³. A sustentabilidade das regras de tratamento diferenciado não poderia mais ser mantida em sua plenitude, uma vez que a adoção de acordos em temas que representavam a harmonização de políticas públicas impossibilitava concessões e forçava a aproximação de deveres e direitos.

Essa divisão da Rodada em fase que propomos acaba desembocando em uma pergunta central nessa pesquisa: por que os países em desenvolvimento mudaram a estratégia por volta das Reuniões Montreal e Bruxelas? Essa indagação nos leva aos próximos capítulos.

¹⁶³ A ligação entre comércio e finanças já havia sido discutida e introduzida na Declaração Ministerial de 1986. Desde então os problemas de balança de pagamentos são discutidos nas reuniões, mas os países desenvolvidos não aceitavam disponibilizar eventuais concessões comerciais tendo em vista problemas financeiros, embora exercessem pressão em relação aos países devedores quando precisavam aprovar tema de interesse no GATT.

Capítulo VI – O Processo Negociador da Rodada Uruguai

Hamilton e Whalley já colocavam em 1987 que o encaminhamento da Rodada da forma como estava, aliada aos interesses distintos e concretos dos países em desenvolvimento que aos poucos questionavam a viabilidade do discurso uníssono em torno do Movimento dos Não Alinhados, acarretaria em um posicionamento mais recíproco por parte dos mesmos¹⁶⁴. A Coréia do Sul já destoava dos demais ao apoiar o lançamento de uma nova rodada nos moldes da proposta dos EUA¹⁶⁵. A primeira defecção de peso da grande coalizão dos países em desenvolvimento que ecoava das declarações conjuntas na UNCTAD:

“When the United States originally broached the idea, it had received support of sorts from some of the industrialized countries while Brazil and one or two other Third World countries had opposed it, arguing the subjects were beyond the competence of GATT. Excepting for South Korea that supported consideration of the 'trade in services' issue, a large number of Third World countries are however reported to have spoken out in opposition to the US move.”¹⁶⁶

No entanto, para entendermos essa mudança duas perguntas devem ser feitas: Os países em desenvolvimento rumaram à reciprocidade dentro do regime porque assim entendiam como o melhor caminho para o desenvolvimento frente a um mundo cada vez mais integrado? Ou ficaram sem alternativas em face ao conteúdo e forma das negociações ao longo da Rodada Uruguai, adotando assim a prática de reciprocidade a contragosto?

¹⁶⁴ Ibidid, pág. 6.

¹⁶⁵ A Coréia do Sul não tinha objeções ao *linkage* entre serviços e bens e apoiava abertamente a agenda estadunidense. KIHWAN, Kim e SOO, Chung Hwa. **Korea's Domestic Trade Politics and the Uruguay Round.** in Domestic Trade Politics and the Uruguay Round. Henry Nau (ed.). New York: Columbia University Press, 1989, pág. 162.

¹⁶⁶ SUNS Online. Background Ministerial Meeting 1982. “US Moves on Trade in Services, Investment Issues Meet with Increasing Third World Resistance”. 17/06/1982

Talvez uma possível resposta para as indagações resida em uma análise mais detalhada do procedimento de tomada de decisões utilizado na Rodada Uruguai em contraste com as Rodadas anteriores, em especial com a Rodada Tóquio.

Em proffícuo texto sobre a utilização do processo de tomada de decisões pelos países desenvolvidos nas Rodadas de negociações no GATT, Steinberg lembra que as instituições internacionais usam uma combinação de formas procedimentais para a tomada de decisões, a saber, voto majoritário, voto com peso e voto de igualdade soberana. O GATT usa tradicionalmente o voto de igualdade soberana, e mesmo sendo amplamente utilizado em demais instituições internacionais, a compreensão de como se dá sua operação no seio do regime de comércio ainda é obscura¹⁶⁷.

Nesse sentido, o autor elabora pergunta interessante: Por que os países desenvolvidos, a despeito de sua superioridade econômica, preferiram utilizar o voto de igualdade soberana nas reuniões de uma entidade tão importante como o GATT e não o voto com peso, como utilizado no FMI¹⁶⁸? Com economias de maior peso, os países desenvolvidos poderiam impor suas vontades com base em um sistema de votação que levasse em consideração esse diferencial. No entanto, esse nunca foi o caso no GATT. Por quê?

Para compreender as razões dessa opção Steinberg conceitualiza duas modalidades de barganha: *law-based* e *power-based*. Expliquemos. Quando a barganha é *law-based* as partes-contratantes seguem rigorosamente as regras a fim de buscarem um consenso por meio de contratos de abertura de mercados aproximadamente simétricos. Já quando ocorre uma barganha de tipo *power-based*, os países utilizam instrumentos de poder extrínsecos às

¹⁶⁷ Ibid, 2002, pág, 340.

¹⁶⁸ Ibidid, 2002, pág, 340.

regras, atribuindo o peso invisível¹⁶⁹ das economias mais pujantes ao processo de tomada de decisões, gerando resultados que podem ser assimétricos, normalmente em prol dos países desenvolvidos. O autor sustenta que desde a Rodada Dillon, as Rodadas foram lançadas por meio de barganhas de tipo *law-based* ao passo que, em diversos graus, as mesmas Rodadas foram fechadas por meio de barganhas de tipo *power-based*¹⁷⁰. Mas quais as razões para essa diferença de atitude dos estados mais poderosos entre os lançamentos e encerramentos das rodadas?

Steinberg indica que a resposta reside no entendimento do processo de tomada de decisões do regime. Um processo de tomada de decisões com base na igualdade soberana gera uma gama de informações sobre as preferências das partes-contratantes que facilita a formulação de pacotes legislativos que favorecem os interesses dos mais poderosos. Exatamente por ser votado por consenso (voto de igualdade soberana) esse pacote é aceito como legítimo pelos demais. Mas como podemos explicar como mais precisão esse processo?

No documento de fundação do regime – GATT/1947 - não se encontra menção sobre a regra de consenso, pelo contrário, as regras do processo de tomada de decisões lá explicitadas são de maioria simples e dois-terços para casos excepcionais definidos pelas partes. Os parágrafos 3, 4 e 5 do artigo XXV não abrem espaço a dúvidas:

¹⁶⁹ O peso invisível das economias significa o reconhecimento dos países a respeito do tamanho da economia de determinado país. Por mais que o voto no processo de tomada de decisões não tenha peso como no caso do FMI, os países reconhecem o tamanho das economias uns dos outros e calculam sua estratégia e posicionamento em relação a esse peso chamado pelo autor de invisível. Por não ser levado em consideração juridicamente, já que cada país tem apenas um voto, o peso das economias acaba por influir de maneira indireta, porém decisiva nas negociações.

¹⁷⁰ Ibidid, 2002, pág. 341.

“3. Each contracting party shall be entitled to have one vote at all meetings of the CONTRACTING PARTIES.”

“4. Except as otherwise provided for in this Agreement, decisions of the CONTRACTING PARTIES shall be taken by a majority of the votes cast”.

“5. In exceptional circumstances not elsewhere provided for in this Agreement, the CONTRACTING PARTIES may waive an obligation imposed upon a contracting party by this Agreement; Provided that any such decision shall be approved by a two-thirds majority of the votes cast and that such majority shall comprise more than half of the contracting parties.”¹⁷¹

Patterson e Patterson argumentam que a regra de consenso se tornou prática usual do GATT por volta dos anos 50, quando as partes-contratantes começaram a admitir um grande número de países em desenvolvimento por conta do contexto da luta contra o bloco soviético. Com receio de que os novos países pudessem formar coalizões e barrar os interesses dos países ricos por meio das regras de maioria simples ou dois-terços, já que nesses casos os mais poderosos nem precisariam ser consultados devido ao grande número de países pobres, a prática de consenso acabou sendo adotada, provavelmente pela pressão dos países desenvolvidos. Daquele momento em diante todas as decisões deveriam ter a anuência dos EUA, CE e Japão¹⁷².

É importante frisarmos que dificilmente seria introduzido no GATT o voto por peso, sob pena dos países que votassem contra determinada medida, provavelmente os mais pobres, não introduzirem as regras. Além disso, o enfraquecimento das regras não seria salutar para a manutenção do regime no longo prazo. Com o voto de consenso, todos os países se sentiriam obrigados a seguirem as regras acordadas, em última instância por eles mesmos.

¹⁷¹ GATT/1947 Artigo XXV: Joint Action by the Contracting Parties.

De acordo com Velasco e Cruz, na ausência de laços de solidariedade mais sólidos entre os participantes do processo decisório, o consenso surge como expediente adequado para assegurar o apoio necessário à implementação da decisão coletiva. Recorrer ao mecanismo de consenso é optar, segundo o autor, por uma solução de compromisso¹⁷³. Barry Buzan afirma, por sua vez, que o sistema de consenso garante a tomada de decisões na negociação multilateral de um tratado não será dominada pela superioridade numérica de nenhum grupo de nações. Antes, fica mais claro o diferencial de poder das nações. O método de consenso permite a manutenção de uma processualística igualitária que, na prática, assegura que as negociações reflitam o poder das nações participantes¹⁷⁴. Segundo Steinberg, o voto de consenso tem, portanto, um apelo normativo poderoso, particularmente para os menos poderosos que o enxergam como legítimo. Sendo assim, o uso constante a partir do final dos anos 50 acarretou na introdução da regra no regime¹⁷⁵. A prática acabou por se tornar regra.

Desse modo, os países desenvolvidos conseguiram fazer com que todas as decisões passassem por suas mãos, aumentando seu poder de barganha, a despeito do pequeno número de votos. Sustentamos assim que, ao contrário do que geralmente se pensa, a regra de consenso acabou por diminuir o poder de barganha dos países em desenvolvimento e aumentar o poder dos países ricos, principalmente em contextos nos quais o peso invisível de suas economias tem presença marcante.

Mas como então o consenso pôde ser alcançado ao longo da Rodada Uruguaí com interesses tão distintos entre desenvolvidos e em desenvolvimento? Segundo Steinberg,

¹⁷² APUD, Steinberg, 2002, pág, 344.

¹⁷³ Ibidid, pág, 43 (minha paginação).

¹⁷⁴ BUZAN, Barry. **Negotiating by consensus: developments in technique at U.N.: conference on the law of the sea**. AJIL, volume 75, 1981, pág, 327.

¹⁷⁵ Ibidid, 2002, pág, 345.

devido à força da regra de unanimidade, as negociações procuram alcançar uma fórmula que possa ser aceita por todos, forçando uma aproximação de interesses e percepções. No entanto, é possível apenas para as grandes potências simultaneamente respeitar as regras procedimentais e usar práticas extrínsecas ao regime a fim de se livrarem das restrições ao uso do poder aparentemente simétricos ao corpo de regras¹⁷⁶.

Uma dessas práticas é o fechamento e abertura de mercados. Mesmo que a barganha tome a forma de promessas mútuas de abertura de mercados, os países desenvolvidos (grandes mercados) são mais dotados em negociações comerciais. A implicação política disso, segundo Steinberg, é que um dado volume de liberalização oferece proporcionalmente menos benefícios políticos domésticos para governos de grandes economias do que pequenas¹⁷⁷. Desse modo, de acordo com Baron e Ferejohn, países em desenvolvimento são mais impacientes para alcançar um acordo de liberalização do que grandes economias¹⁷⁸, uma vez que dependem muito mais da abertura que os países ricos. Os impactos de uma abertura comercial em economias mais diversificadas podem se diluir em meio aos diversos e pujantes setores econômicos do país. Já uma abertura comercial às economias dos países menos desenvolvidos tem impacto proporcionalmente mais relevante.

Nesse contexto, as menores possibilidades de benefícios domésticos para os países ricos proporcionam com maior frequência a melhor alternativa possível em comparação às economias menores (BATNA – *Best Alternative to a Negotiated Agreement*). De maneira inversa, em casos de ameaças envolvendo fechamento de mercado, a mera possibilidade de perder volume exportado é uma tática relativamente menos potente quando usada contra

¹⁷⁶ Ibidid, 2002, pág, 345.

¹⁷⁷ Ibidid, 2002, pág, 347.

¹⁷⁸ BARON, David e FAREJOHN, John. **Bargaining in Legislatures**. in *American Political Science Review* 83, 1989.

um país desenvolvido do que quando usado contra uma pequena economia. Assim, Steinberg sustenta que países desenvolvidos têm mais poder em um sistema de abertura comercial por conta da variação virtual do custo de oportunidade relativo de fechamento de mercado. Nesse sentido, ao pedir reciprocidade, os EUA e a CE criam acordos que promovem mudanças/aberturas mais profundas em pequenas economias do que nas suas. Com mercados maiores os países desenvolvidos sempre estão menos sujeitos a impactos econômicos de abertura e fechamento comercial¹⁷⁹.

Devemos notar que Steinberg salienta esse diferencial dentro de um contexto de reciprocidade. Em uma situação em que não se espera reciprocidade, como era o caso vigente pelo menos até o lançamento da Rodada Uruguai¹⁸⁰, a possibilidade de construção de um BATNA em consonância com os interesses dos países em desenvolvimento é bem menor, pois as pressões para abertura ou fechamento de mercado não tem grande efeito sobre as economias menores, sempre confiantes na possibilidade de serem *free-riders*. Diminuir a incidência do tratamento diferenciado deixaria as economias dos países em desenvolvimento mais sujeitas à prática de reciprocidade e, conseqüentemente, ao BATNA proposto pelas maiores economias. Para o autor, a reciprocidade absoluta permite às grandes economias um BATNA enviesado porque cada país desenvolvido acorda em

¹⁷⁹ Ibidid, 2002, pág. 347.

¹⁸⁰ A Declaração Ministerial de setembro de 1986 ainda permite que os países em desenvolvimento não adotem a prática de reciprocidade. Parte B: General Principles Governing Negotiations. “(iv) *The CONTRACTING PARTIES agree that the principle of differential and more favourable treatment embodied in Part IV and other relevant provisions of the General Agreement and in the Decision of the CONTRACTING PARTIES of 28 November 1979 on Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries applies to the negotiations.*(v) *The developed countries do not expect reciprocity for commitments made by them in trade negotiations to reduce or remove tariffs and other barriers to the trade of developing countries, i.e. the developed countries do not expect the developing countries, in the course of trade negotiations, to make contributions which are inconsistent with their individual development, financial and trade needs.*”

liberalizar com base na MFN dentro de um pacote que privilegie somente aqueles bens produzidos totalmente ou amplamente por sua economia¹⁸¹.

De acordo com o autor, a maneira mais fácil de lançar uma Rodada tendo como base o processo de tomada de decisões de igualdade soberana reside no estabelecimento do consenso em torno de um mandato negociador bastante vago que inclua as iniciativas e interesses de todos os membros. Os documentos de lançamento de uma Rodada ou os documentos precedentes que preparam o caminho para o lançamento são escritos em uma linguagem ambígua o suficiente para que nenhum país possa bloquear as negociações¹⁸². Identificamos a Declaração Ministerial de 1986 como um bom exemplo disso. O tema de serviços, como vimos bastante polêmico à época, acabou sendo introduzido no texto, mas pouco dizia sobre a definição do que era exatamente comércio de serviços e como se dariam as negociações na área. Na Parte II da declaração havia apenas um parágrafo relevante:

“Negotiations in this area shall aim to establish a multilateral framework of principles and rules for trade in services, including elaboration of possible disciplines for individual sectors, with a view to expansion of such trade under conditions of transparency and progressive liberalization and as a means of promoting economic growth of all trading partners and the development of developing countries. Such framework shall respect the policy objectives of national laws and regulations applying to services and shall take into account the work of relevant international organizations.”¹⁸³

Uma vez a Rodada lançada, os países começam a elaborar as propostas (tidas pelos demais como interesses tipificados) sobre cada um dos temas em pauta. À medida que as

¹⁸¹ Ibidid, 2002, pág. 348.

¹⁸² Ibidid, 2002, pág. 350.

reuniões são realizadas, tanto dentro do regime como em regimes correlatos (FMI, OCDE, G-7, etc.), os países mais poderosos vão reunindo uma gama considerável de informações sobre as preferências e interesses dos Estados mais fracos em diversos temas por meio de declarações, posicionamentos, estudos, *working papers* e documentos de todos os tipos, providos pelos próprios países em desenvolvimento ou pelos organismos internacionais que os representam, como era o caso da UNCTAD. O tema em pauta serve, portanto, como imã de declarações e posicionamentos de todos os interessados.

De acordo com Steinberg, após reunir essa miríade de preferências dos países mais fracos, as economias mais poderosas têm mais facilidade em construir uma estrutura jurídica assimétrica que encerra a melhor alternativa possível a ser negociada (BATNA)¹⁸⁴. É importante frisarmos que, pelo menos aparentemente, os países mais ricos têm pouca informação sobre a constituição dos interesses dos países em desenvolvimento e também dos demais países desenvolvidos. O encaminhamento das Rodadas faz com que essas informações comecem a circular e os interesses fiquem claros para todos. A partir de então, os países com economias mais diversificadas conseguem construir uma pactuação assimétrica que inclui os interesses de todos, mas que abra a possibilidade de ajustes no longo prazo conforme seus interesses.

Verificamos no Acordo Multifibras um exemplo desse processo. Discutia-se sobre o período de transição para entrada em vigor do acordo, demanda antiga dos países em desenvolvimento. Os EUA, CE, Canadá e ASEAN defenderam de maneira conjunta um período de 10 anos. Os países do ITCB¹⁸⁵ (*International Textiles and Clothing Bureau*)

¹⁸³ GATT, Ministerial Declaration on Uruguay Round, 20/09/1986. Parte II.

¹⁸⁴ Ibidid, 2002, pág. 350.

¹⁸⁵ O ITCB representava os interesses dos países exportadores de têxteis. Todos países em desenvolvimento: Bangladesh, Hong Kong, Índia, Indonésia, Jamaica, México, Paquistão, Peru e Turquia.

inicialmente apoiavam um período de seis anos. A Índia, por sua vez, apoiava um período de cinco anos, mas ficando isolada, acabou por acordar uma transição de 10 anos. Resultado no Dunkel Draft: 10 anos de transição para o Acordo Multifibras¹⁸⁶. Os países desenvolvidos tiveram mais facilidades em constituir a norma a partir das posições dos países em desenvolvimento colocadas na plenária. Antes de o tema ser discutido era difícil saber com exatidão a proposta dos países do ITCB. Quando a negociação começou as demandas ficaram mais claras para ambos os lados, favorecendo a construção de uma proposta que envolvesse os desejos parciais de todos, mas tendencialmente inclinada à visão dos importadores de têxteis.

Identificamos processo semelhante no tema de subsídios industriais. No subtema ‘*Subsidies by Developing Countries*’ alguns participantes (especialmente os países em desenvolvimento) propuseram a continuação do tratamento diferenciado. Outros (EUA e CE) propuseram maior adoção das obrigações do GATT e do Código de Subsídios por parte dos países em desenvolvimento. Os EUA defendiam o seguinte a respeito do subtema: “a integração total dos países em desenvolvimento no sistema do GATT, com a adoção de todas as obrigações. Os EUA reconhecem que o período de transição para os países em desenvolvimento pode ser necessário. Os setores competitivos internacionalmente dos países em desenvolvimento devem assumir todas as obrigações do GATT”. Já a CE sustentava que: “os países em desenvolvimento devem assumir ao máximo todas as obrigações do GATT. Os setores competitivos internacionalmente dos países em desenvolvimento devem assumir imediatamente todas as obrigações”. A Índia, por sua vez, tentava garantir que o “tratamento diferenciado sob o Artigo XIV do Código de Subsídios

¹⁸⁶ STEWART, Terence. (ed.). **The GATT Uruguay Round: a negotiating history (1986-1992)**. Vol.1. Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993, pág, 17-19.

se mantivesse intacto e que salvaguardas adequadas fossem permitidas contra vantagens indevidas de setores competitivos dos países em desenvolvimento que usassem subsídios”.¹⁸⁷

O Dunkel Draft acabou eximindo os países em desenvolvimento listados no Anexo VII por um período de oito anos das proibições do Artigo III Parágrafo 1 (proibição de subsídios à exportação e subsídios contingências de exportação). O Anexo VII identificava os “*least-developed countries*” e alguns outros países pobres para os quais as provisões do Artigo XXVII, Parágrafo 2(b), (oito anos para fim dos subsídios) não poderiam ser aplicadas até que estes países alcançassem uma renda *per capita* de mil dólares. Todos os demais países em desenvolvimento deveriam acabar com os subsídios dentro de oito anos. Entretanto, se um país em desenvolvimento alcançasse competitividade na exportação em um setor específico, e se a solicitação de incluir este setor nos oito anos de prazo fosse negada, os subsídios deveriam ser eliminados em um período de dois anos¹⁸⁸.

Em nossa opinião o tema de subsídios é sintomático porque representava um instrumento central de desenvolvimento econômico dos países da periferia. Por meio de subsídios, agora tidos como ilegais, diversos setores dos países em desenvolvimento alcançaram a competitividade que começava a ameaçar setores correlatos dos países desenvolvidos. Com as propostas dos países em desenvolvimento nas mãos, os países ricos conseguiram criar uma estrutura jurídica que incluía alguns temas importantes para os países pobres, como o caso dos prazos e necessidades de alcançar uma renda *per capita* mínima, mas que mantinha o núcleo de suas propostas, qual seja, aumentar as obrigações de países como a Índia e Brasil e diminuir sua capacidade de subsidiar indústrias que por

¹⁸⁷ STEWART, 1993, pág. 78-80.

¹⁸⁸ STEWART, 1993, pág. 74.

ventura pudessem competir com seus congêneres no exterior, sem esquecer de enfraquecer a demanda pelo tratamento diferenciado.

Com efeito, os países desenvolvidos têm pouca ou nenhuma informação sobre a constituição dos interesses dos diversos países em desenvolvimento sobre os temas a serem tratados, notadamente no início das Rodadas. Dificilmente os EUA sabiam dos interesses de Brasil e Índia no tema de serviços, a não ser da disponibilidade de ambos em não negociar. Talvez nem Brasília e Nova Délhi soubessem com precisão seus interesses no amplo tema que se tentava colocar em pauta. Era preciso atraí-los para a negociação. O funcionamento da Rodada faria com que essas informações fossem trazidas à baila na plenária e, a partir de então, os países ricos pudessem ter mais facilidade em construir a “pactuação assimétrica”. O lançamento da Rodada Uruguai seguiu, portanto, às escuras, todavia servisse como uma isca para os países ricos atraírem os menos poderosos.

Winham demonstra processo semelhante ocorrido na Rodada Tóquio. Os países acordaram em negociar barreiras não-tarifárias sem efetivamente entenderem muito sobre o tema. A fim de organizar a negociação, as partes adotaram um sistema de notificação durante a fase de pré-negociação na qual qualquer país que se sentisse prejudicado por outro incluía uma reclamação no inventário das barreiras não-tarifárias. Esse processo gerou uma enorme quantidade de informações a partir das quais foram estruturadas as categorias negociáveis que acabaram se tornando os códigos (*codes*) da própria Rodada Tóquio¹⁸⁹.

É importante lembrarmos que no caso da Rodada Uruguai muitos países em desenvolvimento sequer apresentavam propostas em temas que não diziam respeito aos seus interesses mais imediatos, normalmente centrados em um pequeno grupo de produtos

ou temas. Eram as coalizões dos países em desenvolvimento que acabavam fazendo essas propostas mais amplas, envolvendo os diversos temas em pauta. Ao incluir os interesses de diversos países em desenvolvimento em uma única proposta, os países desenvolvidos tinham dificuldade em qualificar com mais precisão os interesses específicos dos vários países. Como colocamos, a pactuação assimétrica para ser efetiva deve abrir a possibilidade de inclusão de interesses pontuais e fundamentais de países chaves. Deveria incluir, por exemplo, os interesses coreanos nas medidas antidumping, os interesses brasileiros em produtos tropicais, os interesses indianos em têxteis, etc. No entanto, do ponto de vista das necessidades de construção do BATNA dos países ricos, as coalizões apareciam como empecilho, pois dificultavam a cooptação com a inclusão de concessões e abertura pontuais.

Sustentamos que em um ambiente de pura reciprocidade a possibilidade de pactuação assimétrica reflete com mais propriedade o descompasso econômico entre países desenvolvidos e países pobres, pois os “*side-payments*”¹⁹⁰ direcionados aos países menos poderosos têm um efeito doméstico menor para os ricos. Conforme apontamos, isso ocorre por conta da avidez dos mais pobres por concessões, ficando sempre mais sujeitos a essa estrutura jurídica assimétrica produzida pelos países ricos. Nesse sentido, é certo afirmarmos que são as coalizões que acabam diminuindo essa ansiedade dos países em desenvolvimento por concessões pontuais dos países ricos. Elas acabam servindo, em última instância, como um anteparo de uma relação direta entre o país rico e o país pobre.

Ainda assim, segundo Steinberg, o mais importante instrumento que os países desenvolvidos utilizam no intuito de ajustar os interesses dos países em desenvolvimento

¹⁸⁹ WINHAM, 1986, pág, 91-127.

no contexto da “pactuação assimétrica” é a coerção ou a sua ameaça. Os Estados mais fracos e as coalizões podem ser coagidas pelos mais fortes a integrarem o consenso que dá base às medidas inclinadas aos mais poderosos¹⁹¹.

Quando dirigida a um único estado, a coerção pode ser considerada uma ameaça. No contexto do lançamento da Rodada Uruguai e pelo menos até início dos anos 90, os EUA ameaçaram o Brasil no caso da reserva da informática e fármacos. Em artigo importante Odell entende que a ameaça de sanções por parte dos americanos coagiu o Brasil à base de um consenso inclinado aos interesses dos países desenvolvidos e serviu de modelo aos demais que por ventura pensassem em questionar a necessidade de introdução e regulação da propriedade intelectual¹⁹².

Ao comparar as ameaças de retaliações americanas em relação ao Brasil no caso da informática e à Comunidade Européia no caso de grãos durante a década de 80, o autor argumenta que o governo Reagan, ao decidir tomar medidas gerais para diminuir o enorme déficit comercial do país, utilizou a Super-301 também com o objetivo de “enquadrar” países desgarrados. Em entrevista sigilosa de um diplomata americano, Odell identifica que naquele momento de luta contra o déficit, os EUA precisavam de um país em desenvolvimento não-asiático como exemplo. Essa posição refletia a necessidade dos EUA, no início da Rodada Uruguai, em atacar o Brasil no caso da propriedade intelectual sob pena de perder legitimidade frente a CE e Japão na introdução de serviços, propriedade

¹⁹⁰ Nesse caso, os *side-payments* significam as aberturas de mercados pontuais a fim de atrair determinado país para o pacote legislativo em voga.

¹⁹¹ Ibidid, 2002, pág, 349.

¹⁹² ODELL, John. **International Threats and Internal Politics: Brazil, the EC and the USA, 1985-1987.** in Double-edge Diplomacy. Putnam, Evans e Jacobson (eds.). Berkley: University of California Press, 1993.

intelectual e investimentos na nova Rodada. Uma luta contra o Brasil traria legitimidade às intenções americanas de negociar os novos temas¹⁹³.

Em determinado momento do texto o autor sustenta que tanto o governo brasileiro quanto o governo americano procuraram isolar publicamente o caso da informática das demais negociações (dívida e GATT). Não houve nenhuma declaração explícita da ligação entre as ameaças de retaliações do caso da informática e as negociações do GATT¹⁹⁴. No entanto, o fato de não ter sido explícito não significa que um tema não tenha contaminado o outro, como desejava o diplomata americano entrevistado por Odell. Suspeitamos que, provavelmente, essas ameaças de retaliações coagiram o lado mais fraco a caminhar para a pactuação assimétrica dentro do regime.

Nesse caso, podemos afirmar que houve uma influência direta do contexto multilateral e suas necessidades sobre as tratativas bilaterais, sendo que as primeiras representavam o ambiente mais amplo de um período que EUA tentavam inclinar conforme seus interesses. Nesse sentido, as ameaças no caso da informática e também na área farmacêutica devem ser entendidas no contexto mais amplo de pactuação assimétrica e coerção de Steinberg. A Super-301 foi acionada contra vários países, dentre eles o Brasil, e por isso acreditamos que somente pode ser entendida na sua totalidade dentro da perspectiva mais ampla das negociações multilaterais.

Agora, quando a coerção é dirigida a um grupo de países, como é o caso das coalizões, normalmente toma a forma de uma ameaça de saída ou defecção do regime. Para Steinberg, em alguns casos, a saída envolve a mudança da questão a ser tratada para uma organização na qual os países mais poderosos tenham maior margem de manobra. O autor cita o caso da

¹⁹³ Ibid, 1993, pág, 239.

¹⁹⁴ Ibidid, 1993, pág, 257.

propriedade intelectual no início dos anos 80, quando os EUA não conseguindo maioria para regulamentar o tema na WIPO (*World Intellectual Property Organization*) – por conta do processo de tomada de decisões de maioria simples - mudaram a estratégia e tentaram introduzi-lo no GATT por meio de uma nova Rodada. Outro caso relevante no mesmo período foi a iniciativa americana de transferir a questão de investimentos da OCDE para o GATT, exatamente porque no regime comercial o sistema de tomada de decisões favoreceria sua implementação.

Além disso, os Estados mais poderosos também ameaçavam pular fora do regime no intuito de forçar o encaminhamento das discussões. Foi assim nas ameaças dos EUA de criar o GATT-Plus caso os países em desenvolvimento continuassem a barrar as discussões de serviços¹⁹⁵. Havia, portanto, uma argumentação embasada no *bandwagoning*. Os países menos poderosos seguiriam o mais rico em busca de melhores concessões. As coalizões dos países em desenvolvimento que procuravam bloquear a introdução dos novos temas ficariam isoladas e sem os benefícios e das concessões dos mercados mais poderosos.

Desse modo, sustentamos que essas movimentações mais amplas de defecção e utilização da Super-301 devem ser entendidas dentro do contexto de margem de manobra dos países mais ricos no regime comercial do GATT, favorecendo a construção de uma “pactuação assimétrica” em meio à negociações de diversos temas. A regulamentação de um tema poderia forçar a regularização de outro, situação que não ocorreria na WIPO e dificilmente na OCDE.

Resumindo, segundo a lógica do argumento de Steinberg, os países desenvolvidos, a fim de chamarem os países em desenvolvimento para as discussões, acabam exercendo um poder de barganha de tipo *law-based* no lançamento da Rodada, respeitando os interesses

dos países menos poderosos e incluindo nas declarações iniciais esses mesmos interesses, ainda que de maneira vaga. Na medida que o nível de informações sobre as preferências dos atores aumenta graças aos posicionamentos trazidos à discussão, os países ricos começam a construir uma estrutura jurídica tendenciosa a seus interesses, sem atender os compromissos assumidos nas reuniões precedentes.

O embaixador da Índia em Genebra, Kamalesh Sharitia, já apontava em 1988 a falta de comprometimento dos países ricos com os temas assumidos na Declaração de Punta em 1986 (*standstill e rollback*):

“Sharitia said that the central objective of developing a more open, viable and durable multilateral trading system which would liberalize and expand world trade for the benefit of all countries, and particularly third world countries, should not be lost sight of in the conduct and outcome of the negotiations. Progress in the negotiations so far had not been according to expectations. Also, there had been non-implementation of the standstill and rollback commitments, with protectionism gaining “new strengthen and adherents”¹⁹⁶.

Caso os países menos poderosos resistam à construção dessa estrutura jurídica, os países ricos utilizam tanto a coerção direta contra um país específico, quanto a ameaça de defecção contra um grupo de países, principalmente contra as coalizões, além dos *side-payments* direcionados à necessidades pontuais de alguns países mais fracos no intuito de trazer os diversos países em desenvolvimento para dentro da “pactuação assimétrica”.

¹⁹⁵ Ibidid, 2002, pág, 349.

¹⁹⁶ SUNS Online. “Third World Dissatisfied with Uruguay Round Processes”. 29/09/1988.

Uma declaração do embaixador brasileiro Rubens Ricupero nas vésperas para o *Mid-term Review* de 1988 é indicativa do efeito do mecanismo de coerção bilateral no meio multilateral de negociações:

“Brazilian delegate, Amb. Rubens Ricupero, said heading as it was towards the mid-term review in December, the negotiations had so far failed to meet third world expectations for "balanced results". Ricupero also expressed concern over violations of the standstill accord, and cited as a clear example of this the U.S. announcement about its intention to impose unilateral restrictive measures on selected Brazilian exports, purportedly for alleged insufficient protection for patents in pharmaceutical industry in Brazil. The U.S. actions were not only a clear infringement of the standstill, but a measure for putting pressure on Brazil to change its stance in the negotiating group on TRIPS. "Such an attitude on the part of the U.S. casts a shadow on the whole atmosphere of negotiations in the round and illustrates the bilateral approach that seems to govern U.S. actions in trade relations and which is a cause of concern for all trading partners"”¹⁹⁷.

Em agosto de 1988 a delegação brasileira em Genebra criticava severamente a atitude bilateral dos EUA no tema de propriedade intelectual. Nos parágrafos que seguem fica clara a intenção americana de mudar o posicionamento brasileiro por meio da coerção:

“ On July 2nd, 1988, the Government of United States of América announced its intention to impose trade restrictions on a number of Brazilian exports items, because alleged damage to the US pharmaceutical industry resulting from Brazilian legislation on patents (...) This unilateral and discriminatory action constitutes a blatant disrespect of the provisions of the General Agreements. The declared intention of the US Government’s action is to force a modification of long-standing Brazilian legislation. This legislation is in full agreement with the appropriate international conventions regarding intellectual property rights (...) The implementation of the announced measures will cause a serious disruption in the bilateral trade. The mere

¹⁹⁷ SUNS Online. “Third World Dissatisfied with Uruguay Round Processes” (29/09/1988).

announcement of this action is already causing serious damage to Brazilian exports interests, thus impairing Brazil's rights under the GATT".¹⁹⁸

Outra declaração de Flecha de Lima no *Mid-term Review* também é sintomática nesse sentido:

*"Unjustifiable actions to curb imports are taken and pressures to force parties to change their legislation on intellectual property rights have become new and worrisome features"*¹⁹⁹

Como na Rodada os novos temas eram o cerne das negociações, as reivindicações dos países em desenvolvimento, mais ligadas à resolução de problemas antigos, acabaram ficando condicionadas pelas negociações de investimentos, serviços e propriedade intelectual. Como não tinham o mesmo teor propositivo, as demandas foram aos poucos sendo colocadas de lado. Além disso, a Rodada significou também um severo questionamento das concessões²⁰⁰ (crítica aos *free-riders*).

Os países em desenvolvimento, em um primeiro momento, tentaram sustentar o tratamento diferenciado alegando que suas dificuldades de balança de pagamentos e necessidades de desenvolvimento ainda existiam e ameaçavam sua plena inserção nas trocas comerciais globais. Quando a situação de defesa do tratamento diferenciado se

¹⁹⁸ GATT, L/6386, (88), United States – Import Restrictions on Certain Products from Brazil. Request by Brazil (24/08/1988).

¹⁹⁹ PREEG, 1995, pág, 85.

²⁰⁰ É importante lembrarmos que a crítica aos *free-riders* também tinha uma razão mercadológica e não apenas jurídica. Nos anos 70 as exportações dos países em desenvolvimento não incomodavam as potências comerciais. Nos anos 80 esse cenário foi alterado pelo boom de diversos setores econômicos dos países pobres. Para os EUA tais países deveriam acatar as regras da mesma forma uma vez que já começavam a competir em igualdades de condições. TUSSIE, Diana e LENGYEL, Miguel. **Developing Countries: turning participation into influence.** in *Development, trade and the WTO: a handbook*. B. Hoekman (ed.). Washington: World Bank, 2003, pág, 486.

tornou insustentável ao longo da Rodada, devido à pressão dos países desenvolvidos tanto por uma harmonização das políticas públicas relacionadas ao comércio como em relação aos “caronas”, usuários por excelência do princípio do tratamento diferenciado, os países em desenvolvimento se viram obrigados a adotar um posicionamento dentro dos moldes de reciprocidade, mesmo que isso significasse uma pactuação ainda mais assimétrica.

Assim, a barganha para o lançamento da Rodada seguiu dentro das normas do regime, as quais intrinsecamente excluem os diferenciais de poder. Até mesmo as exigências por tratamento diferenciado pelos países em desenvolvimento foram incluídas tanto nos documentos precedentes ao lançamento como nas declarações do início da Rodada, basta ver a importância da “Cláusula de Habilitação” de 1979 para a Declaração Ministerial de 1986. Nesse momento de lançamento, vemos que as coalizões entre países em desenvolvimento possuem alta capacidade de negociação mais em função desse tipo de pactuação institucional, a qual procura atrair os países resistentes, do que pela falta de coesão entre os ricos ou ainda por conta de um contexto global favorável (embate norte-sul na Guerra Fria). Aparentemente, preferimos entender esse poder relativamente maior dos países pobres no início da Rodada Uruguai como resultante do fato dos países desenvolvidos ainda não usufruírem plenamente das informações sobre as preferências dos mais fracos.

É importante frisarmos, contudo, que essa depuração de interesses implica uma noção genérica sobre os resultados dos temas tratados ao longo da Rodada. Em alguns casos, os países em desenvolvimento conseguiram manter uma posição mais restritiva, como no tema de serviços, e os resultados não foram tão inclinados aos países mais ricos. Contudo, naqueles temas cujos interesses dos países em desenvolvimento eram fundamentais, como o caso agrícola, de têxteis e até mesmo a propriedade intelectual, os resultados do Dunkel

Draft demonstram como os países desenvolvidos souberam montar uma estrutura jurídica que melhor encerrasse seus desejos.

No capítulo que segue discorreremos mais detidamente sobre as opções que nos sobraram em meio a esse contexto. Enfatizamos as estratégias adotadas pelo Brasil no que diz respeito ao G-10 (defesa do tratamento diferenciado e resolução das questões pendentes) e o Grupo de Cairns (reciprocidade e resolução de questões pontuais). Essas duas coalizões das quais o Brasil fez parte exemplificam bem o longo e paulatino processo de aceitação das normas internacionais por parte dos países em desenvolvimento.

Capítulo VII – O Ambiente adverso para as Coalizões:

Preferimos dividir as estratégias de formação das coalizões na Rodada Uruguaí em pelo menos duas fases. A primeira começa com o nascimento do G-10 em 1982 e termina com a ascensão do *Café-au-lait* ou G-40²⁰¹ na Reunião Ministerial de 1986, embora possa ser estendida até o *Mid-Term Review* de 1988²⁰². A segunda fase começa efetivamente na Reunião de Punta del Este e termina na Reunião Ministerial de Marrakeche em 1994. As fases coincidem com a evolução do G-10 até sua inoperância (1º fase) e com o início o *Jaramillo Process* (estratégia do *Café-au-lait*) até a conclusão da Rodada (2º fase), com ênfase na constituição e encaminhamento do Grupo de Cairns.

É importante frisarmos que essas fases estão intimamente ligadas ao posicionamento das coalizões dentro de um ambiente marcado pela pactuação assimétrica e coerção promovido pelos países desenvolvidos. Conforme afirmamos, a ameaça de harmonização das políticas públicas e o questionamento do tratamento diferenciado forçou os países em desenvolvimento a adotarem um posicionamento que buscasse a manutenção do *status-quo* alcançado desde a inclusão da Parte IV do GATT em 1965.

Já sabemos que os países em desenvolvimento eram defensores ferrenhos da legitimidade das regras. A fim de manterem os ganhos, acabaram por adotar uma estratégia que se resumia ao G-10. A coalizão procurava manter algumas conquistas da Rodada Tóquio, como a Cláusula de Habilitação de 1979 e os Códigos, além de sustentar que os países em desenvolvimento ainda não poderiam partir para uma barganha direta com os

²⁰¹ O *Café-au-lait* era o grupo de países desenvolvidos e em desenvolvimento cuja liderança era exercida pela Colômbia e Suíça.

²⁰² A escolha do *Mid-term Review* de 1988 como fim da 1º fase das coalizões coincide com a aceitação por parte dos líderes da coalizão de serviços e propriedade intelectual como partes integrantes e inquestionáveis do regime. PREEG, 1995, pág. 88.

países ricos sem o guarda-chuva do tratamento diferenciado. Em nossa opinião, o G-10 foi a última tentativa sistemática de defesa do tratamento diferenciado.

Como vimos no **Capítulo VI**, as ameaças dos países ricos (coerção e o processo de pactuação assimétrica) começou a propiciar a construção de uma estrutura de normas que esboçava a harmonização de políticas defendida pelos EUA. Ato contínuo, alguns países em desenvolvimento (Coréia do Sul e Cingapura²⁰³) começaram a questionar a viabilidade e representatividade de uma coalizão como o G-10 frente à pressão dos EUA. As defecções da ampla coalizão dos países em desenvolvimento (G-77) começaram a aparecer e, na Reunião de Punta del Este, o G-40 nasceu a partir da união inusitada de Colômbia e Suíça. Essa nova coalizão representava o *Jaramillo Process*, uma postura pró-ativa no que diz respeito à agenda proposta pelos EUA.

O *Café-au-lait* era uma coalizão centrada na facilitação das negociações antagonizadas por países desenvolvidos e o G-10. Entretanto, com o decorrer das negociações, a facilitação propiciada pelo grupo começou a gerar outras alianças (Grupo de Cairns, *Friends of Service Group*, Grupo de *La Paix*, etc.) focadas na resolução de temas pontuais. É bom lembrarmos que desde seu início o *Café-au-lait* era tido pelos EUA como a coalizão verdadeiramente legítima dos anseios dos países em desenvolvimento, a despeito da associação de outros países desenvolvidos. Esse posicionamento americano obviamente isolava e enfraquecia o G-10.

As coalizões que emanaram do *Jaramillo Process* eram em sua essência coalizões temáticas (*issue-specific coalitions*). Isso significava que alguns países em desenvolvimento

²⁰³ De acordo com Oxley, Coréia do Sul e Cingapura tinham grandes interesses no comércio de manufaturados e um enorme receio do Congresso protecionista dos EUA. As restrições impostas ao Japão na década de 80 acabavam por atingi-los da mesma forma. Confrontar o maior importador não era estratégia factível. OXLEY, 1990, pág, 97.

começaram a participar das negociações sob a égide da reciprocidade e não mais sob os auspícios do tratamento diferenciado. Tais países percebiam que a estratégia sistêmica do G-10 era inviável e pouco representativa. Além disso, a prática de reciprocidade começava a ser interessante para alguns países em desenvolvimento, principalmente para aqueles que centravam suas negociações em um pequeno grupo de temas (Coreia do Sul, Colômbia, etc.) e conseguiam assim ser cooptados pelas grandes potências por meio de *side-payments* pontuais²⁰⁴.

Com efeito, não havia na proposta dessas novas alianças um questionamento do mandato negociador ou uma tentativa de incluir o tratamento diferenciado de maneira sistêmica, talvez apenas no tema em questão. Ademais, a resolução do tema gerador das novas coalizões implicava em barganhas cruzadas de cada membro com os países desenvolvidos, assim como com as demais partes do regime. Uma vez o tema resolvido a contento, a coalizão havia atingido seu objetivo e as partes adotado definitivamente um posicionamento recíproco.

É importante frisarmos que a existência do tratamento diferenciado durante as Rodadas anteriores não forçava os países em desenvolvimento a adotarem coalizões tão coesas e objetivas como o G-10. O movimento terceiro-mundista e o G-77, embora pouco efetivos no GATT, haviam assegurado o tratamento diferenciado, porém sua defesa nunca havia exigido esforços concertados de grande envergadura. O movimento terceiro-mundista tinha legitimidade bastante para assegurar regras à sua maneira e o próprio contexto da Guerra

²⁰⁴ Países com exportação concentrada em uma gama muito restrita de produtos (Colômbia, Jamaica, Países Africanos) ou países com exportações concentradas em um destino (Coreia do Sul em relação aos EUA) estavam muito mais propensos às pressões pela inclusão de serviços. As concessões ou waivers de mercado dados pelas grandes potências conseguiam trazer esses países à mesa de negociação sob a tutela dos interesses dos países ricos.

Fria favorecia uma postura mais benevolente dos países ricos para com os países em desenvolvimento.

Outro aspecto importante que gostaríamos de ressaltar diz respeito às exportações dos países em desenvolvimento na década de 80. Como apontamos anteriormente, diversos setores dos países pobres de economia mais diversificada, como eram os casos de Argentina, Brasil, Coréia do Sul e Índia, começavam a incomodar e competir de igual para igual com os setores correlatos dos países ricos. O tratamento diferenciado assegurava juridicamente e multilateralmente a ascensão desse movimento. Quando os EUA apresentaram a proposta de uma nova rodada em 1982 que questionava diretamente todo o arcabouço jurídico que mantinha as exportações dos países em desenvolvimento dentro da lei, a defesa do tratamento diferenciado e a luta contra a inclusão de serviços e propriedade intelectual tomou forma. E veio com força, pois o ambiente internacional ainda os favorecia, embora o movimento terceiro-mundista já sofresse um certo esgotamento.

Nesse sentido, frisamos que a agenda do G-10 (*intra-coalition deal*) o difere das demais coalizões. O G-10 tinha como meta a defesa de um corpo jurídico que estava sendo questionado pela nação mais poderosa. As fases da rodada - pré-negociação (82-86), negociação (86-92) e conclusão (92-94) - tiveram um certo peso sobre o encaminhamento do G-10, principalmente porque a pré-negociação aconteceu em um mundo bipolar e a conclusão em um mundo incerto. Entretanto, a agenda questionadora e sistêmica do G-10 era diferente demais para que as fases da Rodada a alterassem completamente, embora a disposição estadunidense de questionar a agenda da coalizão, aliado ao fim da bipolaridade, a tenha enfraquecido enormemente. Cabe aqui ressaltarmos que o Grupo de Cairns, o G-40 e o *Friends of Services* foram coalizões da Rodada, que nasceram por conta dela; o G-10 foi uma coalizão para a Rodada, a qual ascendeu para alterá-la ou barrá-la.

Para nós é claro, portanto, que a agenda negociadora de cada uma dessas coalizões fez com que existissem dois grandes grupos de coalizões concomitantes à luta pelo tratamento diferenciado e adoção da reciprocidade. Esses processos de ascensão do G-10 e G-40 ao lado do posicionamento dos países com base na defesa do tratamento diferenciado ou na adoção da reciprocidade não são de maneira alguma sincrônicos, pelo contrário alguns países em desenvolvimento já entraram na Rodada em 1986 com um posicionamento de reciprocidade, como foi o caso do México²⁰⁵.

No entanto, sustentamos que as estratégias dos países envolvidos no G-10 tinham como base um posicionamento exclusivo de tratamento diferenciado e, ao contrário, as estratégias dos países envolvidos no *Café-au-lait*, Grupo de Cairns, etc, eram devidamente inseridas na reciprocidade. Quando um país como o Brasil, tradicional defensor do tratamento diferenciado, migrou do G-10 para o Grupo de Cairns por volta de 1987/1988 acabou por adotar o princípio da reciprocidade, embora não em sua totalidade, conforme argumentamos na parte destinada ao estudo do Grupo de Cairns que segue. Essa adoção é o indicativo da mudança na política comercial brasileira. A troca de preferência por coalizões marca o fim da defesa do tratamento diferenciado e o início de um posicionamento mais recíproco do Brasil.

Neste capítulo analisamos as duas coalizões cuja participação brasileira é decisiva: o G-10 e o Grupo de Cairns. Essa escolha diz respeito ao objeto da pesquisa. Como sabemos o Brasil mudou de posicionamento aos logo da Rodada e as coalizões refletem as estratégias adotadas.

²⁰⁵ Antes de aderir ao GATT em 1986 o México assinou tratados bilaterais com os EUA em subsídios e antidumping, fazendo com que a liberalização comercial se tornasse inescapável. RUBIO, Luis, RODRIGUES, Cristina e BLUM, Roberto. **Mexico's Trade Policy and the Uruguay Round.** in Domestic Trade Policy and the Uruguay Round. Henry Nau (ed.) Nova Iorque: Columbia University Press, 1989, pág. 173.

7.1. O G-10 e o Brasil:

Na polêmica trama do G-10 ao longo da Rodada, podemos localizar seu embrião no *Informal Group of Less Developed Countries* (IGDC), existente desde o início do GATT. O IGDC era tradicionalmente dominado pelos cinco grandes – Argentina, Brasil, Egito, Índia e a ex-Iugoslávia – com participações esporádicas de Chile, Jamaica, Peru, Paquistão, Turquia, Israel e Uruguai. Até mesmo Espanha e Grécia participavam do grupo até sua adesão à União Européia. O grupo era muito menos institucionalizado e atuante no GATT do que o G-77 nas Nações Unidas, embora tenha conseguido transformar em regras algumas demandas provenientes da UNCTAD.

A agenda básica do grupo era criticar um regime comandado por algumas poucas potências comerciais e defender exceções para as necessidades de desenvolvimento econômico de seus membros. A adoção de um novo capítulo à carta do GATT em 1965, chamado de Parte IV, é tida como obra do IGDC. Conforme verificamos, embora a Parte IV reconhecesse o princípio de não-reciprocidade, o Sistema Geral de Preferências (SGP) ainda não estava contemplado. Após pressões ao longo dos anos 70, o GATT reconheceu o SGP. E, na Rodada Tóquio, criou uma estrutura permanente de exceções a “Cláusula de Habilitação” de 1979. Essas vitórias são geralmente atribuídas ao IGDC.

De acordo com Narlikar, o IGDC influenciou a eclosão de coalizões na Rodada Uruguai em pelo menos dois aspectos. Primeiro proveu aos países em desenvolvimento uma estrutura pré-existente para ação. Segundo, o IGDC era tido como uma coalizão tênue e sem pretensões consideráveis dentro do regime, haja vista a posição pouco atuante dos

cinco grandes nas negociações²⁰⁶. Então, se por um lado provia uma prática pré-existente, por outro, tal prática pouco ajudava no lançamento de uma Rodada como a Uruguai. Isso fez com que os esforços na reconstrução das lealdades para se constituir uma coalizão como G-10 tivessem que ser redobrados.

Uma das fraquezas do IGDC apontada por Narlikar reside no fato de que para as demandas surtirem efeito junto aos países desenvolvidos, o grupo tinha que se aliar aos estudos da UNCTAD e à força do G-77 em outros fóruns²⁰⁷. É importante frisarmos que as atenções dos países em desenvolvimento nos anos 60 e 70 não estavam voltadas para as possibilidades do IGDC, mas sim para a capacidade do movimento terceiro-mundista em alterar de maneira sistêmica a ordem internacional (Nova Ordem Econômica Internacional). A legitimidade internacional do questionamento da ordem não tinha como *locus* o GATT, limitando assim a atuação do IGDC dentro do regime.

Dentro desse contexto, o IGDC era passível ainda de um sério problema estrutural. Segundo Hansen, com a exceção das demandas por transferências de recursos do Norte para os países do Sul por meio de acesso a mercados, as diferenças de interesses entre os países do terceiro-mundo eram maiores do que as semelhanças²⁰⁸. Isso fez com que alguns países fossem mais privilegiados pelo tratamento diferenciado do que outros. Uma visão mais precisa da agenda do IGDC demonstra que os ganhos não foram divididos de forma equânime entre os membros. O SGP trazia custos maiores para certos países (economias menores) e ganhos extras para outros (maiores economias)²⁰⁹. As diferenças nos níveis de desenvolvimento econômico entre os países em desenvolvimento eram maiores do que

²⁰⁶ Ibidid, 2003, pág, 55.

²⁰⁷ Ibidid, 2003, pág, 58

²⁰⁸ HANSEN, Roger. **The North-South Stalemate**. Nova Iorque: McGraw Hill, 1979, pág, 30-40.

²⁰⁹ NARLIKAR, 2003, pág, 58-59.

entre as potências comerciais. Havia países com rápido crescimento industrial, como Brasil e Coréia do Sul, e outros membros que ainda demoravam a se industrializar, como Egito e Paquistão. Em nossa opinião esse descompasso fragilizava o IGDC.

Aliado a isso, para alguns autores o SGP deveria ser interpretado não como uma vitória para os países contemplados, mas sim como uma isca dada pelos países desenvolvidos para dividir o movimento terceiro-mundista²¹⁰. O sistema era restrito a poucos produtos, os quais acabavam tendo um peso desproporcional nas exportações dos países em desenvolvimento. Ademais, o SGP excluía os principais produtos da pauta exportadora do Terceiro Mundo (agricultura e têxteis)²¹¹.

Na visão desses autores, ao contrário daquilo que geralmente demandavam os países em desenvolvimento, o SGP acabou se tornando um instrumento de pressão nas mãos dos países ricos. Corriqueiramente, os EUA e a Europa ameaçam com o fim do SGP aquele país que não acatasse negociações específicas. Os *side-payments* pontuais que frisamos no capítulo anterior (**Capítulo VI**), cujo objetivo era atrair os países para a base da pactuação assimétrica, vinha também por meio da abertura e fechamento do SGP.

Podemos supor que esse caráter ambíguo da política de tratamento diferenciado, pelo menos no seu aspecto mais prático o SGP, acabou por enfraquecer a coesão do IGDC. Ainda assim, o grupo mantinha a unanimidade em torno da plataforma da “Cláusula de Habilitação”. De acordo com Narlikar, o fato dos membros do IGDC discursarem com base

²¹⁰ Esses autores são: WOLF, Martin. **Two-edged sword: demands of developing countries and the trading system.** in Power, Passions and Purpose. Bhagwati e Ruggie (eds.). Cambridge: MIT Press, 1984; e KRUEGER, A. e MICHALOPOULOS, C. **Developing country trade policies and the international system.** in Hard Bargaining Ahead, Preeg, H. (ed.) New Brunswick: Transactions Books, 1985.

²¹¹ Golt sustenta que as derrogações mesmo feitas em favor dos países em desenvolvimento podem, no longo prazo, não trazer vantagens. Concentrar os esforços no SGP é preservar as margens preferenciais ao invés de promover uma redução substancial por meio da NMF. GOLT, Sidney. **Developing Countries in the GATT System.** London: Trade Policy Research Center, no 13, 1977, pág. 19.

em uma plataforma coletiva única é claro, mas essa plataforma não compartilhava de objetivos econômicos em comum²¹². Isto é, com os ganhos díspares do SGP e o crescimento econômico desigual dos países membros do grupo, a coalizão dos países em desenvolvimento tinha dificuldades em manter a coesão.

Outra questão em aberto no IGDC era a hierarquia interna. De acordo com Rothstein, boa parte da agenda do Sul era determinada pelos mais avançados países em desenvolvimento (Brasil e Índia). Mesmo quando ocorriam perdas por conta de determinado posicionamento nas negociações, os países em desenvolvimento mais avançados tinham geralmente os mercados assegurados entre si²¹³. Oxley também aponta o fato de que o IGDC não operava de maneira estruturada e boa parte das propostas era realizada pela liderança de Brasil e Índia²¹⁴. Desse modo, havia uma hierarquização dentro da coalizão. Os ganhos políticos da liderança eram maiores que os ganhos econômicos e davam motivação para que Brasil e Índia dessem conta de eventuais perdas com posicionamentos arriscados. A manutenção da liderança fazia parte da estratégia dos mais avançados, mesmo quando feria interesses nacionais. Kumar deixa claro quando afirma que *“India responded as a coalition player and as part of its objective of retaining the leadership role, rather than acting on its self-perceived or even attributable national concerns”*.²¹⁵

De acordo com Hamilton e Whalley, tendo o IGDC como herança, o G-10 foi formado pela necessidade. O G-10 nasceu formalmente em 1984, embora existisse desde 1982, quando era claro que seria dada toda a atenção às novas questões sem que nenhum

²¹² Ibidid, 2003, pág. 61.

²¹³ ROTHSTEIN, Robert. **The North-South Dialogue: the political economy of immobility.** in The Foreign Policy Priorities of the Third World States. Stremlau (ed.) Boulder: Westview Special Studies in International Relations, 1982, *passim*.

²¹⁴ Ibidid, 1990, pág. 100.

progresso tivesse sido feito na implementação dos acordos da Rodada Tóquio²¹⁶. O G-10 tinha como agenda as demandas dos países em desenvolvimento que discutimos anteriormente, a saber, desejava um conceito mais abrangente do tratamento diferenciado, incluindo até mesmo o tema de serviços, e argumentava que as provisões *standstill* e *rollback* da Reunião Ministerial de 1982, compromettimentos adotados pelos países desenvolvidos, deveriam ser mais firmemente implementadas antes de qualquer outra discussão.

Entretanto, é importante frisarmos novamente que o tema de serviços era bastante ambíguo naquele momento. Primeiro porque não havia nos anos 80 um consenso em torno do como se daria o comércio internacional de serviços. Conseqüentemente, as estatísticas sobre o setor eram escassas e os impactos de uma eventual liberalização muito mais difíceis de se mensurar. Havia ainda a forte crença indiana e brasileira de que a liberalização de serviços não era desejável, uma vez que os países em desenvolvimento precisavam de uma forte proteção para as *infant industries* de serviços, mesmo quando estatais²¹⁷. Toda a ambigüidade existente sobre o tema na época favorecia o posicionamento contrário do G-10.

Havia ainda outro fator que favorecia a coalizão: a falta de consenso sobre serviços entre os países ricos. Acreditamos que o fato do G-10 conseguir manter uma posição combativa e exitosa desde a Reunião Ministerial de 1982 é em boa medida tributária das divisões existentes entre EUA, Europa e Japão sobre o novo tema.

²¹⁵ APUD, Narlikar, 2003, pág. 62.

²¹⁶ Ibidid, 1989, pág. 550 e 551.

²¹⁷ No caso indiano a industria de serviços era estatal: bancos, seguradoras, companhias aéreas, hotéis e restaurantes. DESAI, Ashok. **The Politics of India's Trade Policy**. in Domestic Trade Politics and the Uruguay Round. Henry Nau (ed.) Nova Iorque: Columbia University Press, 1989, pág. 106.

A pressão por uma nova rodada veio dos EUA com o apoio solitário do Canadá. A posição inicial da Europa era de hesitação e cautela dado o limitado conhecimento sobre uma abertura do setor. De acordo com Narlikar, a maior preocupação européia vinha, por um lado, do setor de áudio-visual francês que estava receoso de uma invasão cultural estadunidense no velho continente e, por outro, das companhias postais estatais da região. Ato contínuo, Brasil e Índia souberam manejar com essas divisões, postergando com mais facilidade a discussão sobre serviços na Reunião Ministerial de 1982²¹⁸. Cabe lembrarmos uma passagem de Caldas (**Capítulo II**) segundo a qual, em entrevista confidencial de um diplomata brasileiro, o autor afirma que houve um acordo tácito entre Brasil, CE e Índia para que não houvesse pressões para a liberalização em serviços e agricultura na Reunião de 1982²¹⁹.

Desse modo, não conseguindo manobrar a inclusão dos novos temas, os EUA pressionaram pelo início dos ‘estudos de abertura de mercados’ a fim de subsidiar a implementação do tema no futuro. Mesmo assim a oposição foi ferrenha. A voz estridente do G-10 fez com que os EUA tentassem fazer valer seu peso econômico no encaminhamento dos estudos. A alegação americana era de que os países interessados em serviços eram as maiores economias e, portanto, havia legitimidade para que os estudos começassem a despeito da oposição dos países em desenvolvimento.

Como resultado dessa oposição, a Reunião Ministerial de 1982 acabou se tornando um compromisso. Os EUA conseguiram estabelecer um Plano de Trabalho (*Work Programme*) sobre os temas no intuito de preparar a base técnica para futuras discussões. Ficou acordado que os países fariam estudos nacionais sobre os impactos da abertura. Era de interesse dos

²¹⁸ Ibidid, 2003, pág, 71.

membros do G-10 que os estudos ficassem a cargo da UNCTAD, pelos óbvios motivos de que a mesma visão de mundo da instituição os favoreceria.

Cabe lembrarmos aqui a colocação de Lima (**Capítulo I**) segundo a qual a posição brasileira na reunião foi influenciada pelo empréstimo-ponte do Tesouro americano a fim de financiar a dívida. A aceitação de estudos nacionais sobre o tema de serviços foi, portanto, determinada por mais um *side-payment* propiciado pela nação mais poderosa. Naquele momento, os EUA souberam trocar a fragilidade financeira do Brasil por posições no fórum multilateral, dentro, portanto, da estratégia de James Baker (Secretário do Tesouro dos EUA), salientada por Velasco e Cruz (**Capítulo I**), de barganhar um tratamento mais brando a dívida por aceitação dos novos temas no GATT.

No entanto, segundo Caldas, o consenso dos países em desenvolvimento era apenas em torno da não inclusão de serviços e não havia o mesmo posicionamento uníssono a respeito dos estudos. Vários países apoiaram o início das pesquisas: Coréia do Sul, Paquistão, Egito, Chile e Cingapura²²⁰. De acordo com Raghavan os EUA entenderam o compromisso sobre os estudos como o prelúdio de uma nova Rodada²²¹. Nesse sentido, Lima defende a idéia que também sustentamos segundo a qual um compromisso a respeito dos estudos já indicava um enfraquecimento dos países em desenvolvimento na defesa da agenda do G-10²²².

Mas havia vozes contrárias à percepção de enfraquecimento. De acordo com o diplomata brasileiro George Maciel, envolvido nas negociações, os estudos sobre serviços não minariam a posição do Brasil por três razões principais. Primeiro porque os estudos não

²¹⁹ Ibidid, 1998, pág, 8.

²²⁰ CALDAS, 1998, pág, 3.

²²¹ RAGHAVAN, C. **Recolonization: GATT, the Uruguay Round and the Third World**. London: Zed, 1990, pág, 73-74.

²²² Ibidid, 1986, pág, 338-339.

teriam poder vinculante. Segundo porque o texto da Reunião Ministerial de 1982 era ambíguo demais, permitindo que os estudos fossem conduzidos pela UNCTAD. E, por fim, o Brasil não poderia enfrentar tão diretamente os credores de sua dívida externa, por isso a concessão sobre o encaminhamento de serviços era vista como uma forma de abrandar o posicionamento²²³.

Contudo, dado o mecanismo de pactuação assimétrica que abordamos no capítulo anterior (**Capítulo VI**), cuja essência é a constituição de um mandato ambíguo o suficiente de modo a incluir os interesses de todos os membros, possibilitando a construção de uma estrutura jurídica tendente aos países ricos, os estudos eram o primeiro passo rumo à inclusão do tema na pauta. Na realidade, acreditamos que tanto o Brasil como a Índia procuravam ganhar tempo, pois dificilmente barrariam a inclusão do tema. Mas para nós é claro que o compromisso de 1982 era resultado de um enfraquecimento.

No entanto, a divisão entre os países ricos facilitou o posicionamento do G-10 e possibilitou o encaminhamento de estudos ao invés do lançamento da Rodada. Caso os países ricos estivessem juntos em torno da inclusão de serviços o lançamento provavelmente ocorreria ou, no mínimo, Brasil e Índia teriam de utilizar o poder de veto e arcar com o ônus dessa medida.

Para nós é claro também que no momento exato que os EUA convenceram a Europa em Davos, por volta de 1985, sobre a importância e os ganhos de uma eventual abertura do setor, o G-10 perdeu seu principal parceiro. De acordo com Narlikar, os estudos mostraram que a Comunidade Européia seria uma das maiores beneficiadas da abertura de serviços e poderia, assim, desviar as atenções da liberalização agrícola, processo que desejava impedir

²²³ MACIEL, 1986, pág, 81-91.

de toda forma²²⁴. Sendo assim, a Europa acabou se tornando um rival de peso dos países do G-10, uma vez que começava a apoiar a inclusão de serviços e mantinha a posição firme de não liberalizar agricultura, bandeira de longa data do mundo em desenvolvimento. Na Reunião de Punta del Este as visões de mundo se chocaram.

7.1.2. A Reunião de Punta del Este:

Com a pressão por uma nova Rodada aumentando a cada encontro de diplomatas em Genebra, os ânimos chagaram exaltados à Reunião Ministerial de Punta del Este em 1986. Geralmente uma Reunião Ministerial começa a ser negociada com um texto prévio acordado pelos chefes das missões diplomáticas em Genebra. Como indicativo da discórdia, a reunião de Punta começou com três²²⁵. A primeira apresentada pelo G-10 e a segunda encabeçada pela Colômbia, que havia manejado habilmente uma proposta apoiada pelo G-9 (Austrália, Nova Zelândia, Canadá, Áustria, Finlândia, Noruega, Suécia e Suíça). A proposta colombiana tentava aproximar os antagonismos de EUA e G-10 ao reconhecer tanto a necessidade do tratamento diferenciado e como a necessidade de abertura de uma rodada ampla que incluísse serviços. A terceira proposta era da hesitante Argentina e seguia paralela à proposta do G-10. Para piorar a situação a França complicou o posicionamento europeu com severas restrições ao mandato agrícola colocado nas propostas. Mas o sucesso da Reunião foi construído anteriormente.

Na visão de Preeg um passo central no sentido de implementar uma nova Rodada foi dado alguns meses antes por alguns países em desenvolvimento e desenvolvidos, os quais

²²⁴ Ibidid, 2003, pág. 73.

²²⁵ GATT, PREP. COM (86) w/47, 18/07/1986. Received from the Permanent Delegation of Colombia and Switzerland; GATT, PREP. COM (86) w/41/rev.1, 16/07/1986. Received from the Permanent Delegation of Brazil; e GATT, PREP. COM (86) w/49, 30/07/1986. Received from the Permanent Delegation of Argentina.

buscavam constituir um mandato negociador crível. Um grupo informal de países desenvolvidos (incluindo as grandes potências) – os ‘*Dirty Dozen*’ – realizou uma série de reuniões informais durante boa parte de 1986 e produziu uma declaração ministerial abrangente para a reunião de setembro. Por questões táticas, as três maiores forças comerciais – EUA, CE e Japão – retiraram temporariamente o apoio ao grupo, deixando os países de industrialização média e vinte países em desenvolvimento, vistos por Preeg como moderados, com a missão de fazer valer a declaração²²⁶. Com o passar do tempo os três grandes retornaram à discussão e outros países em desenvolvimento acabaram apoiando a proposta, constituindo formalmente o *Café-au-lait*. Os representantes da Suíça, Pierre-Louis Girard, e da Colômbia, Felipe Jaramillo, eram os líderes do grupo. A coesão do G-40 colocou o G-10 na defensiva. O palco da Reunião Ministerial de 1986 estava montado para um embate entre o G-40 e o G-10.

Com efeito, a tentativa de lançamento da Rodada na micro-semana de setembro de 1986 refletia o grau dos embates políticos sobre os princípios da negociação. Ali se decidiram quais seriam os pilares do processo negociador dos próximos anos. Depois que as bases fossem estabelecidas haveria uma diminuição no grau das querelas políticas e as negociações caminhariam para as questões mais técnicas. Foi na formação desses princípios basilares que as lutas políticas dos últimos quatro anos tomaram sua forma mais acabada e quando as distintas visões de mundo foram mais antagônicas. Uma vez o mandato finalizado, o embate político se misturaria aos meandros da técnica e da burocracia e veria seu efeito ser mitigado com o tempo.

²²⁶ Ibidid, 1995, pág. 58.

Com o racha nos países em desenvolvimento, o G-10 começava a ficar isolado nas negociações. A agenda do G-10 recusava terminantemente a inclusão dos novos temas e mantinha a defesa do *standstill*, *rollback*²²⁷ e tratamento diferenciado. O *Draft* apresentado pelo grupo, de autoria brasileira, tinha como início dois grandes capítulos sobre as demandas. Até o último anexo esses temas estavam presentes na declaração, permeando todos os parágrafos²²⁸.

Em artigo da época o embaixador brasileiro George Maciel colocava de maneira clara as intenções brasileiras na Reunião: ênfase nos temas tradicionais (salvaguardas), defesa do tratamento diferenciado, contrariedade à inclusão de novos temas, por vê-los expandirem demais o escopo do regime. Em determinado momento do artigo o diplomata afirma com todas as letras que os novos temas eram prejudiciais ao interesse brasileiro na Rodada²²⁹.

Esse posicionamento fez com que qualquer possibilidade de encontrar um equilíbrio na composição com os demais países em desenvolvimento fosse descartada pelos grandes. Mas não era somente o G-10 que causava atrasos no lançamento da rodada. De acordo com Winham, se os EUA estavam, por um lado, fortalecidos pela erosão do G-10, por outro, estavam enfraquecidos pela recusa da CE em aceitar a proposta colombiana e suíça por conta do capítulo agrícola²³⁰.

Para Winham a solução encontrada ao final da reunião refletia em boa medida a capacidade do Secretário Geral Enrique Iglesias, cuja habilidade diplomática foi suficiente

²²⁷ É importante salientarmos as diferenças intrínsecas de temas como serviços e propriedade intelectual ao lado de *standstill* e *rollback*. Os dois primeiros são propositivos na medida que buscam abrir uma nova negociação; ao passo que os dois últimos estão ligados ao controle de conduta das partes. Enquanto *standstill* significava uma garantia de que os países desenvolvidos não aumentariam as tarifas durante a rodada, o *rollback* significava a abolição de todas as práticas comerciais que fossem contra as regras do GATT antes do lançamento da nova rodada. Coibir essas atitudes dos países ricos em plena década recessiva era bastante complicado.

²²⁸ GATT, PREP. COM (86) w/41, 23/06/86. Received from the Permanent Delegation of Brazil.

para manobrar as propostas da mesa em favor daquela apresentada pelo G-40, grupo tido àquela altura como mais representativo ao envolver ricos e pobres. Enquanto as propostas do G-10 e da Argentina foram colocadas de lado, o Secretário soube conduzir as negociações substanciais sobre serviços e agricultura em dois grupos de trabalhos distintos, mas que trabalhavam simultaneamente²³¹. Não temos certeza, contudo, da capacidade tão peculiar de um único homem na condução de uma Reunião tão representativa.

As pressões eram enormes sobre o G-10 e a França para que os grupos de trabalho caminhassem a contento, autorizando assim o lançamento de uma nova Rodada. Em determinado momento Brasil e Índia cederam em serviços frente à pressão estadunidense, embora tenham conseguido colocar o tema fora da estrutura do GATT, criando assim o GATS, como forma de diminuir a incidência de barganhas cruzadas²³². Na agricultura houve consenso assim que a França, isolada, acatou o texto proposto. Em ambos os casos a linguagem ambígua dos mandatos foram imprescindíveis para os acordos.

Winham sustenta que a reunião de Punta foi um sucesso por conta do sentimento compartilhado por todos de evitar uma crise ou paralisia no regime. Mas o fator principal segundo o autor reside no receio dos países mais intransigentes em ficarem isolados e, conseqüentemente, de serem taxados como culpados pelo fracasso da reunião. Todos os países do G-10 saltaram de suas posições, deixando sozinhos Brasil e Índia, assim como a CE em relação à França²³³.

²²⁹ Ibidid, 1986, pág. 87-89

²³⁰ Ibidid, 1989, pág. 59.

²³¹ Ibidid, 1989, pág. 62.

²³² De acordo com Ricupero essa fórmula de separação das estruturas do GATT e de serviços (GATS) é ingênua, pois as barganhas cruzadas ocorreriam da mesma forma e o staff da instituição conduziria as negociações da mesma maneira. RICUPERO, 1998, pág. 15.

²³³ Ibidid, 1989, pág. 64.

Com efeito, o peso do isolamento em uma negociação comercial é realmente considerável. Os custos do não-acordo são muito altos para aquele país cuja posição isolada barra a pauta. Esse aspecto mitiga a força usualmente dada ao voto por consenso, pois raramente algum país consegue segurar sozinho uma posição contrária os demais, talvez com a exceção dos EUA. A situação piora ainda mais para aqueles países que não determinam a pauta, como é o caso dos países em desenvolvimento. Em nossa opinião, a prerrogativa de última instância de dizer ‘não’, na realidade, pouco funciona em um regime como o GATT.

No entanto, acreditamos que Winham está parcialmente correto sobre a questão do isolamento. Esse peso realmente teve seu efeito sobre Brasil, Índia e França, porém sustentamos que a vitória dos países desenvolvidos veio de fato com a aprovação do texto do G-40²³⁴. Foi a existência de uma contra-coalizão dos países em desenvolvimento e potências médias que determinou o amplo apoio a serviços e, conseqüentemente, o isolamento da liderança do G-10. Por maior que tenham sido a capacidade diplomática de Enrique Iglesias ou o sentimento comum de ‘*crises avoidance*’, o resultado teve como base a proposta do G-40 com as devidas emendas. Isto é, o G-10 acabou cedendo em prol de uma proposta mediadora, porém com o apoio tácito dos EUA.

Acreditamos que o realinhamento das alianças em geral e a divisão da solidariedade terceiro-mundista em particular constituíram uma mudança fundamental no contexto de negociações do GATT. Nesse sentido, as divisões regionais de solidariedade entre os países em desenvolvimento são especialmente importantes na mudança de estratégia de alguns deles. Na Ásia apenas a Índia ficou no G-10, enquanto o G-40 incluía os países mais

²³⁴ O G-40 era também chamado de ‘Os Entusiastas’ pelos membros do G-10 em alusão à postura pró-ativa em relação a serviços.

voltados à exportação: Bangladesh, Hong Kong, Indonésia, Coréia do Sul, Malásia, Filipinas, Paquistão, Cingapura, Sri Lanka e Tailândia. A divisão na América Latina e Caribe é ainda mais significativa no que diz respeito ao questionamento das práticas tidas como anti-GATT adotadas pelos países da região: protecionismo e PSI. O Brasil era apoiado por Argentina, Cuba, Nicarágua e Peru; enquanto o G-48 incluía Chile, Colômbia, Jamaica, México, Trinidad e Tobago e Uruguai²³⁵. A decisão mexicana de se tornar membro do regime em 1985 de forma bastante liberalizante mostra o contraste de estratégias entre as duas principais economias da região²³⁶.

Enfim, a vitória do texto proposto pelo G-40 na Reunião de 1986 marcou o início da queda do G-10 na Rodada e a ascensão de um novo tipo de coalizão, agora mais centrada na resolução de temas específicos. O Grupo de Cairns do qual o Brasil participou é o melhor exemplo. Mas antes de discorrermos sobre ele cabe uma avaliação do G-10.

7.1.3. A avaliação do G-10:

Na tentativa de avaliar a atuação do G-10, Narlikar argumenta que a forte oposição da aliança fez com que a necessidade de estabelecimento do tema de serviços fosse levada a cabo por meio de estudos prévios. Embora seja uma prática usual do regime, o posicionamento questionador da coalizão fez com que os demais países dessem início a estudos mais aprofundados sobre os novos temas (GATS, TRIP's e TRIM's), clareando

²³⁵ PREEG, 1995, pág, 59.

²³⁶ Assim como os demais países latino-americanos o México também adotava a PSI. Segundo Rubio, Rodriguez e Blum com o rápido crescimento do preço do petróleo nos anos 70 o país não via necessidade de alterar tal estratégia de desenvolvimento. Somente após a crise econômica de 1982 que o governo decidiu adotar uma nova política industrial dessa vez mais liberalizante. Em julho de 1985 o governo mexicano anunciou um amplo programa de liberalização. RUBIO, RODRIGUEZ e BLUM, 1989, pág, 171-172.

assim as negociações no futuro. Sem essa oposição do G-10, dificilmente os novos temas seriam tão debatidos²³⁷.

Tais estudos serviram também para que as potências centrais recebessem informações sobre os impactos e oportunidades de liberalização dos setores de serviços dos países em desenvolvimento e demais potências médias. Sem as pesquisas nacionais, assim como os estudos realizados por instituições internacionais, como UNCTAD e Banco Mundial, os países desenvolvidos teriam mais dificuldades em construir um arcabouço jurídico único tendente aos seus interesses, conforme sustentamos no capítulo anterior (**Capítulo VI**).

No entanto, esse processo não levou à constituição de um GATS amplo e forte na aplicabilidade das regras e liberalização comercial. A consistência do posicionamento do G-10 contra serviços fez com que o GATS se tornasse, no longo prazo, um acordo fraco²³⁸. Muito da fragilidade do atual GATS é atribuída às salvaguardas colocadas pelos países do G-10 ao longo de toda a Rodada. Acreditamos que o próprio *Final Act* de Marraqueche em 1994 é indicativo da forte oposição que Brasil e Índia fizeram à liberalização do setor, pois os resultados ficaram muito aquém do esperado pelos EUA. Isso é uma prova de que os membros do G-10, mesmo com a inoperância da coalizão após a ‘derrota’ de 1986 conseguiram operar contra uma liberalização profunda de serviços.

Por outro lado, o fato da agenda do G-10 ser completamente diferente da agenda dos EUA, com poucos pontos convergentes, fez com que o mandato negociador proveniente de 1986, com base na proposta do *Café-au-lait* e exclusão do G-10 incorporasse apenas as propostas dos países mais poderosos. Isso dificultou a inclusão de demandas do G-10 após

²³⁷ Ibidid, 2003, pág. 76.

²³⁸ Sobre a pouca capacidade de operação do GATS favor verificar o interessante texto de SAUVÈ, P. **Assessing the GATS – half-full or half-empty?** Journal of World Trade 29 (4), 1995.

o início da Rodada. Aos membros da coalizão restava agora negociar os temas e não mais questioná-los ou substituí-los.

Para Narlikar a fraqueza do G-10 reside mais na estrutura da coalizão – o fraco IGDC – do que na estratégia adotada. Para a autora a combinação múltipla de *intra-deal agreements*, hierarquias e identidades ideológicas comuns são importantes, mas não substituem a necessidade de se atender os interesses econômicos dos membros de forma imediata²³⁹.

Em nossa opinião parece claro que determinado tipo de estrutura restringe as possibilidades ou leque de estratégias. No entanto, vemos o maior problema da coalizão não na estrutura interna, mas sim na estratégia adotada. Embora refletisse os interesses da liderança em manter o tratamento diferenciado e não iniciar tão cedo a liberalização comercial, a estratégia adotada pelo G-10 era diametralmente contrária aos interesses da maior potência, os EUA. Caso o G-10 adotasse uma postura distinta, talvez não tão antagônica, a coalizão poderia ter sobrevivido à reunião de 1986, deixando pouco espaço para a ascensão de uma contra-coalizão tão representativa como o *Café-au-lait*. Para nós é nítido que foi uma estratégia contrária aos interesses estadunidenses e europeus que levou o G-10 ao isolamento. As diferenças estruturais da coalizão aprofundaram a divergência com os países ricos, pois não davam sustentação e voz uníssona a uma estratégia por definição confrontacionista.

Na visão de Narlikar, o G-10 representou a epítome do IGDC no GATT. Personificou a agenda do IGDC na sua versão mais precisa e concreta, além de conseguir com sucesso politizar ainda mais a divisão Norte-Sul, alcançando um nível jamais visto. Esse embate teve duas implicações segundo a autora. Primeiro fez com que os países desenvolvidos

procurassem dar respostas com mais ênfase às demandas dos países em desenvolvimento. Segundo fez com que os países em desenvolvimento se tornassem protagonistas de fato na instituição²⁴⁰.

Oxley argumenta, por outro lado, que a Rodada Uruguai difere das anteriores porque as questões não eram tão polarizadas em Norte/Sul como nos anos 60 e 70. Segundo o autor havia diversas aéreas nas quais os interesses de desenvolvidos e em desenvolvimento convergiam no sentido de uma liberalização. Na área agrícola alguns países em desenvolvimento bastante eficientes eram até mais liberais que as potências comerciais²⁴¹.

Nessa pesquisa acreditamos que tanto a percepção de Narlikar como a de Oxley são parcialmente verdadeiras. O G-10 representava de fato o embate Norte/Sul na sua forma mais concreta e precisa, porém não em sua forma mais ampla. A coalizão do Sul na Rodada Uruguai era bem mais restrita que o G-77. Diversos países do então Terceiro Mundo haviam deixado de apoiar a liderança de Brasil e Índia e começaram a caminhar para a reciprocidade, antes mesmo da Rodada iniciar. A oposição Norte/Sul tem no G-10 sua melhor expressão, porém a última.

Para nós a Reunião Ministerial de 1986 representou também o fim da união identitária que o G-10 propiciava. A influência da identidade na formação das coalizões começava a perder seu efeito e não havia substitutos. O *Café-au-lait* jamais se tornou a caixa de ressonância dos países em desenvolvimento. Primeiro porque continha entre seus membros países desenvolvidos. Segundo, porque o amálgama identitário do G-10 em muito estava ligado ao movimento terceiro-mundista e todo seu arcabouço teórico e retórico, do qual o

²³⁹ Ibidid, 2003, pág, 81.

²⁴⁰ Ibidid, 2003, pág, 77.

²⁴¹ Ibidid, 1990, pág, 102.

Café-au-lait não pretendia ser herdeiro. Terceiro porque se tratava de uma coalizão facilitadora da Reunião e não uma coalizão que buscava trazer para a Reunião uma visão diferente sobre os rumos do comércio, como era o caso do G-10. Ao final da Ministerial de 1986, os países em desenvolvimento, principalmente Brasil e Índia, não mais conseguiam invocar a solidariedade terceiro-mundista como forma de aglutinar posicionamentos em torno de plataformas conjuntas.

Com a queda do G-10 em 1986, o Brasil se viu líder de uma coalizão moribunda. O G-40 era tido como a coalizão do sucesso. Isso fez com que o Brasil paulatinamente migrasse para outra coalizão por volta da Reunião Ministerial de 1988, como veremos na próxima parte do capítulo. Não houve, nesse sentido, uma ruptura no posicionamento, mas sim uma adaptação da posição brasileira à agenda do regime. Por isso reiteramos a noção, geralmente esquecida da bibliografia brasileira, de que tanto a agenda como o processo de pactuação assimétrica da negociação, com suas idas e vindas, influenciou a mudança na formulação e política comercial do Brasil. Como manter a agenda do G-10 sendo que o grupo já não podia trazer algo de concreto ao Brasil?

Era preciso repensar nossa posição. E reformular a estratégia naquele momento não mais passaria pela defesa intransigente do tratamento diferenciado. Era necessário caminhar para dentro da lógica da negociação e dos imperativos da agenda, as quais naquele momento exigiam um posicionamento mais recíproco e que buscasse o concreto. O que restava era a luta intransigente pelo acesso a mercados, representado pelas oportunidades da área agrícola.

Desse modo, a decisão da maioria dos países em desenvolvimento em embarcarem na negociação recíproca reflete apenas em certa medida a revisão de seus interesses econômicos e comerciais, embora poucos tenham recebido algo em troca pela abertura de

suas economias. Significa, na realidade, uma lógica de negociação que impunha de Genebra às respectivas capitais uma adaptação da estratégia.

Enfim, naquele instante de indefinições e atordoamento do G-10, o Grupo de Cairns começou a surgir no horizonte brasileiro como a melhor representação de uma nova estratégia para a Rodada. Na realidade, era a única possível. Tratemos dele mais detidamente.

7.2. O Grupo de Cairns:

Na Reunião Ministerial de novembro de 1982 os EUA e a CE negociavam entre si a forma como o tema agrícola deveria ser tratado no GATT. Os EUA advogavam uma ampla e irrestrita liberalização agrícola, ao passo que a CE tentava manter a viabilidade jurídica da Política Agrícola Comum (PAC), instrumento que vinha transformando o continente em uma grande força agrícola mundial. Se, por um lado, os EUA queriam progresso no intuito de diminuir seu déficit comercial via exportação agrícola, por outro, a Europa não desejava negociar seriamente, pois pretendia manter sua posição já privilegiada e subsidiada em produtos agrícolas temperados. Desse modo, o impasse agrícola foi adicionado às visões antagônicas sobre os novos temas em 1982, levando a reunião a um retumbante e melodramático fracasso.

As incertezas e decepções da questão agrícola no âmbito do GATT levaram alguns países a realizarem reuniões informais e periódicas a fim de constituírem posições conjuntas e, portanto, mais fortes na área agrícola. É nesse contexto que surge o Grupo de Cairns²⁴².

²⁴² O Grupo tinha como membros: Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Ilhas Fiji, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Filipinas, Tailândia e Uruguai.

O Grupo é visto por Tussie como uma coalizão sem precedentes na história do regime. Tratava-se de uma aliança temática que envolveu países em desenvolvimento e potências médias cuja estratégia era manter a autonomia nos demais temas em discussão e centrar os esforços coligados em apenas em uma área: a agricultura²⁴³. Segundo Higgott e Cooper, o Grupo de Cairns era difícil de classificar em termos da divisão geopolítica tradicional à época: Norte/Sul, Leste/Oeste²⁴⁴, uma vez que seus membros já haviam abandonado essas divisões em nome de um objetivo maior, a saber, alcançar um mandato negociador que liberalizasse o tema agrícola.

O Grupo de Cairns nasceu de necessidade dos membros de trabalharem em duas frentes. Primeiro realizar uma reforma agrícola substancial, haja vista que o tema havia sido colocado de lado desde as Rodadas Kennedy e Tóquio. E, segundo, combater a guerra de subsídios à produção agrícola travada entre os EUA e a CE. Nesse embate de gigantes, de um lado, a CE aumentava os recursos à Política Agrícola Comum como forma de superar a necessidade de importação de alimentos e iniciar um processo de superávit agrícola com vistas à exportação, de um lado; e, de outros, os EUA, temerosos de perder mercados externos para as exportações subsidiadas da Europa, iniciaram o mesmo processo de financiar diretamente a produção. Um conflito de tamanha magnitude deprimia os preços agrícolas internacionais e atingia, por conseguinte, os demais países exportadores de alimentos. A percepção dos atingidos era de vítima do conflito entre os grandes²⁴⁵.

²⁴³ TUSSIE, Diana. **Holding the Balance: the Cairns Group in the Uruguay Round.** *in* The Developing Countries in World Trade: policies and bargaining strategies. Diana Tussie e David Glover (org.). Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1993, pág, 181 e 184. O Grupo de Cairns ainda existe, mas por efeito do texto optamos por deixar a explicação no passado.

²⁴⁴ HIGGOTT, Richard e COOPER, Andrew. **Middle Power Leadership and Coalition Building: the Cairns Group and the Uruguay Round of trade negotiations.** *in* International Organization 44 (4), 1990, pág, 590.

²⁴⁵ HIGGOTT e COOPER, 1990, pág, 604.

A primeira reunião entre os exportadores agrícolas não-subsidiados ocorreu em abril de 1986 na cidade de Montevideu, Uruguai, seguida pela reunião em Pattaya, Tailândia, em julho do mesmo ano. E, finalmente, a reunião de fundação aconteceu em Cairns, Austrália em agosto. Todas as reuniões tratavam das preparativas para a Reunião Ministerial de lançamento da Rodada que ocorreria em setembro.

Naquele momento era imperativo incluir o tema agrícola no mandato negociador. Os membros do grupo tinham como plataforma a inclusão do *standstill* e *rollback* em subsídios e a quebra donexo entre a produção e os preços administrados. Essa proposta seria encaminhada para a Reunião Ministerial de maneira genérica e pouco combativa, porém o posicionamento intransigente da Europa levou os membros a inclui-la de maneira mais decidida, o que naquele instante seria factível apenas se houvesse uma atitude realmente coligada.

De acordo com Oxley, os europeus deram um impulso extra a um grupo vago e frouxo. Duas semanas antes da reunião em Cairns, em uma reunião informal do Comitê de Negociações do GATT, o qual havia sido estabelecido para preparar a reunião de lançamento, a França bloqueou o apoio europeu ao rascunho do texto para Punta del Este. Ato contínuo, os ministros reunidos em Cairns decidiram que essa situação não poderia perdurar e acordaram em melhorar a proposta agrícola que os franceses achavam insatisfatória. Oxley afirma que naquela hora o Grupo de Cairns nasceu como coalizão, uma aliança que pela primeira vez colocava lado a lado países desenvolvidos e países em desenvolvimento²⁴⁶.

De acordo com Tussie, a primeira estratégia do Grupo era assegurar um processo de reforma e feitura das regras. Nesse sentido, os membros acabariam por promover um

intenso trabalho técnico a fim de medir o protecionismo agrícola global. A segunda estratégia, e na visão da autora a mais importante, era evitar a polarização entre os EUA e a CE. Tussie enfatiza que o acesso a mercados era obviamente importante para Cairns, todavia o objetivo central era evitar uma guerra de subsídios em nível global²⁴⁷. De acordo com Higgott e Cooper havia ainda um compromisso entre os membros de usar a diplomacia ministerial toda vez que a negociação agrícola travasse²⁴⁸. Os membros eram cientes de que apenas uma intensa atividade diplomática em seu nível mais alto poderia surtir efeitos sobre os impasses entre os EUA e a CE.

Em nossa opinião foram três os documentos que deram vida ao Grupo. O primeiro de caráter mais político foi adotado na reunião de Cairns²⁴⁹. O segundo e o terceiro, de teor mais propositivo e técnico, apareceram em 1987 e 1989 quando as negociações já haviam começado²⁵⁰. No momento nos interessa a declaração política em pelo menos um aspecto. Naquela ocasião havia um observador americano na reunião e suas palavras foram adotadas na declaração. Mesmo sendo um comunicado bastante genérico, podemos identificar alguns objetivos gerais e princípios norteadores:

“Ministers (...) considered that the commitments on standstill and rollback would be a litmus test of the good faith of all countries in joining the negotiations. They expressed the view that the standstill and rollback commitments should specifically cover all areas of trade in goods, including agriculture, and that appropriate multilateral surveillance should be implemented to that end”.

²⁴⁶ Ibidid, 1990, pág. 119.

²⁴⁷ Ibidid, 1993, pág. 183.

²⁴⁸ Ibidid, 1990, pág. 614.

²⁴⁹ Declaration of the Ministerial Meeting of Fair Traders in Agriculture (26/08/1986). 1st Cairns Group Ministerial Declaration.

²⁵⁰ 2nd Cairns Ministerial Declaration (23/05/1987) e 5th Cairns Group Ministerial Declaration - Comprehensive Proposal for the Reform of Agriculture (23/11/1989).

“In particular ministers welcomed the statement by the observer from the United States that the United States' objectives in the negotiations will include "the phase out of all export subsidies affecting trade in agriculture and of all other measures that restrict access and distort trade in agricultural products”²⁵¹.

O aspecto mais relevante no texto é exatamente a incorporação das palavras estadunidense. Nessa passagem os interesses americanos por uma Rodada que incluísse o tema agrícola coincidem com a posição do Grupo. Essa confluência auxiliaria a aliança durante toda a negociação. O G-10, ao contrário, tinha a nação comercial mais poderosa como sua maior ameaça.

Quando a Reunião Ministerial começou em setembro de 1986 o Grupo de Cairns já havia nascido e constituía uma proposta específica de inclusão temática, ainda que bastante genérica. Ao final daquela semana de setembro o mandato resultante da Reunião incluiu finalmente o tema agrícola.

A vitória de Cairns era clara tendo em vista o histórico de uma questão que nunca havia figurado como central no regime. De acordo com Tussie, o mandato agrícola foi decidido antes de serviços na reunião de setembro²⁵² com o apoio de três partes de maneira decidida: o Grupo de Cairns, os EUA e o Brasil. A autora sustenta que a liderança brasileira no G-10, aliada ao seu pertencimento a Cairns, favoreceu o entendimento com os países em desenvolvimento²⁵³. Aliado a isso, o isolamento francês e o conseqüente sentimento de ‘*crisis avoidance*’, de acordo com Winham, sobressaíram no tema agrícola, favorecendo assim o lançamento da Rodada²⁵⁴.

²⁵¹ 1st Cairns Ministerial Declaration (27/08/1986).

²⁵² Conforme salientamos anteriormente, o tema de serviços foi resolvido na derradeira hora com o aceite indiano. WINHAM, 1989, pág. 63.

²⁵³ Ibidid, 1993, pág. 194.

²⁵⁴ Ibidid, 1989, pág. 59-64.

As demandas do Grupo foram contempladas tanto na inclusão do *standstill e rollback* (mesma demanda do G-10) como na noção geral de melhorar as disciplinas de subsídios agrícolas. Duas passagens do mandato de 1986 não deixam dúvidas:

*“The CONTRACTING PARTIES agree that there is an urgent need to bring more discipline and predictability to world agricultural trade by correcting and preventing restrictions and distortions including those related to **structural surpluses** so as to reduce the uncertainty, imbalances and instability in world agricultural markets (...) taking into account the general principles governing the negotiations, by: (...) improving the competitive environment by increasing discipline on the use of **all direct and indirect subsidies and other measures** affecting directly or indirectly agricultural trade, including the phased reduction of their negative effects and dealing with their causes;”*²⁵⁵

Agora, a vitória nos princípios negociadores era apenas a primeira fase da disputa pela liberdade agrícola. Uma vez o mandato estabelecido os países iniciariam o processo mais concreto e complexo da negociação. É nesse momento que Cairns apareceu como a ‘terceira força’ no regime do GATT²⁵⁶. E surgiu dessa forma porque conseguia, gradativamente, promover a construção de confiança mútua entre os EUA e CE e substituir o G-10 como coalizão central dos países em desenvolvimento.

7.2.1. A Reunião de Montreal e o Brasil:

O *Mid-term Review* de 1988 é fundamental na história do Grupo de Cairns. No entanto, para entendermos aquela semana precisamos retomar os posicionamentos dos países

²⁵⁵ GATT Ministerial Declaration on the Uruguay Round (Declaration of 20 September 1986). Subjects for negotiation (D) Agriculture.

²⁵⁶ Essa expressão é constantemente adotada por Higgott e Cooper.

membros da coalizão pelo menos desde 1987. Esse ano foi marcado por dois processos importantes.

Em primeiro lugar, houve uma intensa disputa agrícola entre os EUA e a CE. Com a entrada de Portugal e Espanha na CE, os EUA perderiam US\$ 500 milhões em exportações agrícolas, uma vez que ambos países eram tradicionais importadores e agora seriam abastecidos com a abundância agrícola subsidiada dos demais países europeus. Em janeiro os EUA informaram a CE que retaliariam o continente por meio da Super 301, levantando tarifas no montante de meio bilhão de dólares. O ambiente entre os ricos não poderia ser mais tenso²⁵⁷.

Em segundo lugar, os preços das *commodities* despencaram. Os EUA levantaram os subsídios agrícolas a fim de combaterem as exportações européias e os preços globais atingiram patamares preocupantes. Para um Brasil necessitado de recursos em meio a uma crise financeira resultante da moratória de fevereiro esse era o pior dos mundos, mesmo tendo em vista que a guerra agrícola atingia parcialmente os exportadores de produtos tropicais, como era o caso brasileiro.

O cenário preocupante levou o Grupo de Cairns a intensificar as reuniões e o teor técnico de suas propostas. Na segunda declaração oficial do Grupo fica claro o receio de que as tensões na área agrícola entre os EUA e a CE pudessem recrudescer:

“Ministers welcomed the wide and growing acceptance of the urgent need for reform and in this context, welcomed the far-reaching outcome of the recent OECD Ministerial Council Meeting in Paris in which agriculture featured prominently. They noted that the OECD Communique contained an important set of

²⁵⁷ Sobre essa disputa ver Odell (1993).

principles on which agricultural reform in all countries could be based. (...) Ministers agreed that early action was needed to de-escalate global tensions in agriculture."²⁵⁸

A declaração segue com um pedido de que é imperativo apresentar propostas substantivas sobre a liberalização agrícola em meio às tensões entre os grandes. Os ministros propõem: (a) a inclusão de todas as medidas que afetem a agricultura de maneira adversa em uma lista a fim de coibi-las; (b) a redução rápida e substancial nos níveis de apoio à produção agrícola que distorcem o mercado mundial; (c) o entendimento em torno de medidas que derrubem as barreiras de acesso a mercados na questão agrícola; (d) a diminuição dos subsídios que afetem os preços internacionais²⁵⁹. Para cada um dos pontos o Grupo apresentaria, ao longo do ano, propostas técnicas mais específicas. Ao final a declaração aponta preocupações acerca dos cenários domésticos dos EUA e da CE e pretende desta maneira contribuir para a aproximação de ambos por meio de medidas de construção da confiança²⁶⁰.

Em outubro de 1987 a coalizão prepara sua mais ambiciosa proposta técnica. É nesse momento que o Brasil tem papel de destaque. Até aquele instante a diplomacia brasileira mantinha uma posição distante do Grupo. A liderança de um cambaleante G-10 absorvia as atenções do país e a solidariedade sul-sul dominava as declarações. A participação do Brasil no Grupo de Cairns era vista como ambígua pelos demais. Na realidade, os países

²⁵⁸ 2nd Cairns Group Ministerial Declaration (23/05/1987).

²⁵⁹ 2nd Cairns Group Ministerial Declaration (23/05/1987).

²⁶⁰ As medidas de construção de confiança, importadas das negociações da área de segurança, pretendiam aproximar os países via a apresentação de proposta sobre as questões no sentido de paulatinamente aproximá-las. Tais instrumentos têm como base a transparência dos interesses entre os membros.

percebiam a participação brasileira mais como coordenadora de posicionamentos do que disposta a acordar em conjunto²⁶¹.

Com a chegada de Ricupero em Genebra o posicionamento começa a mudar. Essa reorientação significava, dentre outros objetivos, centrar os esforços coligados não mais no G-10, mas sim no Grupo de Cairns. De acordo com Tussie, o momento de inflexão do Grupo de Cairns da informalidade para a coalizão não ocorreu necessariamente na Reunião de Punta del Este. Pelo contrário, foi a diplomacia brasileira que, finalmente, deu os contornos exatos da nova coalizão quando decidiu apoiar a proposta técnica de outubro de 1987.

Segundo Oxley, a crença brasileira até 1987 era de que o Grupo de Cairns era informal. Isso mudou, na visão do autor, com o acordo firmado entre Paulo Tarso Flecha de Lima e Michael Duffy (Ministro da Austrália) na véspera de apresentar a proposta técnica. Como as negociações demandavam propostas mais específicas o Grupo precisava mostrar serviço. E o momento era outubro. Todos os países haviam acordado em uma proposta base, menos o Brasil. O ministro australiano consegue contatar Flecha de Lima em Brasília que faz apenas uma exigência sobre o teor da proposta: a continuidade de defesa do tratamento diferenciado²⁶². O diálogo de ambos replicado por Oxley é interessante:

*“Tarso suggested an understanding. ‘Michael, we will support the proposal, but you must give me your assurance that the Cairns Group will support the principle that the special interests of developing countries will be recognized’. ‘Paulo, you have my assurance’. Duffy replied”.*²⁶³

²⁶¹ Ibidid, 1993, pág, 195.

²⁶² Ibidid, 1990, pág, 112.

²⁶³ OXLEY, 1990, pág, 112.

A proposta foi anunciada no próximo dia em Genebra com a defesa do tratamento diferenciado. Naquele instante o Brasil aceitou efetivamente fazer parte de uma coalizão nascida sob o signo de uma estratégia contrária aos últimos trinta anos de defesa comercial brasileira no GATT. Não havia mais solidariedade sul-sul. Agora o interesse comercial específico era favorecido pela diplomacia.

É importante frisarmos, contudo, que o Brasil não abandonou totalmente o G-10 ou pelo menos a idéia geral de defesa das exceções, mas apenas que o país identifica em Cairns uma nova saída para a crise de legitimidade dentro do regime. Brasília iniciava o processo de migração para uma *issue-specific coalition*, centrada em acordos recíprocos, e, conseqüentemente, abrandava o posicionamento em temas polêmicos. Entendemos a posição brasileira de apoiar a proposta técnica de outubro de 1987 como um prelúdio da estratégia que o país iria adotar em Montreal, onde as propostas mais técnicas sobre propriedade intelectual e serviços são aceitas.

De acordo com Narlikar, o Brasil arriscava sua liderança no G-10 ao fazer parte de Cairns. E ficava isolado na nova coalizão por defender, ainda que sem a mesma veemência de antes, o tratamento diferenciado. A autora sustenta que o Brasil acabou acatando a cooperação com os países desenvolvidos por compromissos econômicos e de princípios. Primeiro a inclusão de produtos tropicais nas demandas de Cairns favorecia o país enormemente. E, segundo, porque o tratamento diferenciado tornou-se parte integrante da agenda do Grupo. Além disso, outros cinco países latino-americanos já faziam parte de Cairns e o Brasil não podia fugir à sua circunstância²⁶⁴.

Essas duas motivações da reorientação salientadas pela autora nos parecem claras. Mas devemos levar em consideração que o Grupo de Cairns àquela altura era a única estratégia

possível de trazer ao país algum dividendo mais concreto. Como o país sofria pressões para ceder nos novos temas, o que acabou acontecendo em Montreal, somente ganhos na agricultura podiam compensar eventuais perdas de mercados em serviços e propriedade intelectual.

Nesse sentido, acreditamos que houve uma mudança na estratégia brasileira que se reflete na transição do G-10 para Cairns, porém não de forma abrupta. O melhor termo seria adaptação e não rompimento. Tussie afirma que enquanto a Argentina sempre mantinha posições de vanguarda em questões agrícolas, o que aqui entendemos por posições mais liberais, o Brasil tentava ser a ponte do Grupo com os países em desenvolvimento. O pedido de Flecha de Lima a Duffy parece ser indicativo dessa adaptação.

Nesse contexto, o trabalho de Flávia de Mello parece ter razão parcial. Segundo a autora, o Brasil demonstrou ter abandonado a oposição mais frontal por volta do *Mid-term Review*, atuando na tentativa de reduzir os compromissos a serem assumidos²⁶⁵. Esse ponto é para nós verdadeiro. Entretanto, devemos levar outro aspecto em consideração.

Como afirmamos, a gradativa reorientação brasileira não se restringia ao tema agrícola. Englobava também o aceite em serviços e, principalmente, propriedade intelectual. No entanto, o avanço nessas outras áreas agora estava condicionado a decisões favoráveis no tema agrícola. Isto é, como não havia mais como impedir a harmonização das regras nos novos temas, haja vista a coerção americana, a nova abordagem da diplomacia brasileira era trazer para dentro da resolução dos novos temas as demandas agrícolas. Era imperativo

²⁶⁴ Ibidid, 2003, pág, 138.

²⁶⁵ MELLO, 1992, pág, 136-137.

que as barganhas fossem cruzadas. O avanço em novos temas somente poderia ser acompanhado com avanços em agricultura. O Brasil não só tentava diminuir o caráter vinculante dos novos temas, como o fazia barganhando com vitórias concretas em agricultura (acesso a mercados e regulação de subsídios). Essa necessidade nos levou a enfrentar diretamente os EUA e a CE mais uma vez.

Quando EUA e CE sentaram lado a lado em Montreal mais uma vez o impasse agrícola entre ambos aconteceu por conta da intransigência européia. A solução encontrada pelas potências era retirar a questão da declaração e colocá-la novamente no processo de negociação, ou seja, não a tornar prioritária no regime. Nesse instante os latino-americanos barraram o consenso.

De acordo com Tussie, a Argentina segurou firme a posição por avanços na agricultura contra a CE. E foi prontamente apoiada pelo Brasil. Sem condições de levar a reunião adiante, o secretário-geral Arthur Dunkel chamou o representante australiano, Michael Duffy, o representante americano, Clayton Yeutter e Flecha de Lima do Brasil para uma reunião privada. A autora enfatiza que o Brasil não abrandou a posição e o representante brasileiro sugeriu que as negociações fossem paralisadas até abril de 1989, quando os ministros deveriam novamente se encontrar. A agricultura travou Montreal e o Brasil exigia resultados concretos.

7.2.2. A Cláusula da Paz e o Grupo de Cairns:

A questão agrícola foi retomada em 1989 e continuou a gerar impasses severos. Na Reunião Ministerial de Bruxelas em 1990 a agricultura mais uma vez impediu o sucesso pleno das negociações, pois os países latino-americanos continuaram a demandar resultados mais concretos. Segundo Preeg, todos os países pressionaram a CE, menos Japão e Coréia

do Sul. Os europeus não haviam resolvido a questão entre os países membros da União e chegaram em Bruxelas sem consenso interno. Obviamente a reunião não iria solucionar o problema doméstico da Europa²⁶⁶. Novamente uma Reunião Ministerial foi barrada pelo tema agrícola.

Em 1992 a agricultura finalmente propiciou o encaminhamento da Rodada. Os EUA e a CE estabeleceram o *Blair House Accord* ou Cláusula da Paz, na qual se determinava a inclusão das disciplinas agrícolas até então negociadas pelos grandes, porém as partes contratantes do regime não poderiam entrar em litígio no futuro órgão de solução de controvérsias até 2002/2003 acerca de eventuais distorções do comércio agrícola. A CE via contemplada multilateralmente sua política antiliberal por excelência.

A Cláusula da Paz é normalmente vista pela literatura como a volta do *rich's man club* ao GATT. As demandas de Cairns de diminuição substancial dos subsídios, preços administrados e aumento das importações não foram contempladas. Gradativamente o bilateralismo tomou conta das negociações agrícolas. A CE barganhava com os EUA acesso a mercados em troca de um compromisso americano em não questionar a PAC no GATT²⁶⁷.

O Grupo de Cairns funcionava bem quando conseguia trazer os EUA e a CE para o acordo, porém no instante que Washington e Bruxelas resolveram decidir a questão de maneira bilateral o Grupo tinha pouco a fazer. No entanto, a Cláusula da Paz não invalida o sucesso de Cairns na instituição.

De acordo com Narlikar, o Grupo tem relevância por conta de três razões: primeiro porque dá continuidade ao tipo de diplomacia iniciado pelo *Café-au-lait*; segundo porque

²⁶⁶ Ibidid, 1995, pág, 120 e 121.

²⁶⁷ NARLIKAR, 2003, pág, 143.

vai além da experiência do *Café-au-lait* ao migrar de uma coalizão de *agenda-setting* para uma coalizão negociadora; e, terceiro, como resultado das razões anteriores, o Grupo restabeleceu a fé no modelo do *Café-au-lait*, gerando a partir de sua experiência outras coalizões (Grupo de Amigos de Serviços, etc.)²⁶⁸.

Já para Oxley o sucesso ocorreu por outras quatro razões. Primeiro o interesse dos países membros era forte o bastante para mantê-los unidos. Segundo o comprometimento era de nível ministerial. Terceiro o grupo satisfazia razoavelmente as necessidades domésticas dos membros. E, quarto, o comércio agrícola era o maior problema entre os EUA e a CE, levando o Grupo a atuar como ponte²⁶⁹.

Além disso, havia uma condicionante externa fundamental para pensarmos Cairns: o apoio tácito dos EUA. A agenda comum de ambos favorecia a posição do Grupo no regime, bastante diferente da situação do G-10. O problema é que, com o passar do tempo e a severa oposição européia, Cairns migrou da mediação para a posição partidária. Ao final da Rodada, segundo Tussie, o grupo colocou todo seu peso contra a intransigência européia²⁷⁰ e, em nossa opinião, perdeu parte da legitimidade como mediador.

Agora, para o escopo dessa pesquisa o que nos interessa é o posicionamento brasileiro no Grupo. Conforma salientamos anteriormente, o Brasil vinha cedendo paulatinamente em TRIP's e GATS por conta de um ambiente de pactuação assimétrica que forçava o país a aderir a regras que comprometiam a capacidade nacional de legislar sobre as questões econômicas e comerciais. A agricultura era a tábua de salvação do concreto (acesso a mercados). Em meio à crise financeira e às exigências do Plano Baker de pagar a dívida por

²⁶⁸ Ibidid, 2003, pág. 127.

²⁶⁹ Ibidid, 1990, pág. 119.

²⁷⁰ Ibidid, 1993, pág. 200.

meio de saldos nas exportações, as demandas de Cairns junto ao regime faziam todo o sentido.

Contudo, a Cláusula da Paz acabou com todas as nossas esperanças. O concreto não viria no curto prazo e nos restava o fortalecimento institucional do GATT como compensação pela abertura comercial em todas as frentes. Não estranhamos, portanto, as alegações da Graça de Lima e Ricupero (**Capítulo II**), segundo as quais o país ganhava com as novas regras.

Ora, em nosso entendimento a melhora do arcabouço de regras é inquestionável com a criação da OMC, principalmente se levarmos em consideração o fato de que, no caso de países com menos poder, a existência de regras multilaterais estáveis e confiáveis tende a diminuir as assimetrias. O maior problema é que apenas isso nos restou depois de uma década de negociações.

Conclusão

No início do texto perguntamos, com base em Weber, se a Rodada Uruguai seria uma ordem imposta dentro de um contexto institucional específico, o GATT. Logo em seguida o refinamento de Young nos havia colocado outra indagação: essa ordem foi negociada ou imposta?

Não conseguimos responder essas questões ao longo da pesquisa. Mas ficamos com a vaga noção de que a nova ordem comercial estabelecida pela Rodada transitou entre a pactuação e a imposição. No passado (Rodada Kennedy e Rodada Tóquio) as decisões cabiam à tríade (EUA, CE e Japão). Na Rodada Uruguai os acordos por inúmeras vezes foram pactuados entre os grandes e as coalizões de pequenos. Porém algumas vezes, e talvez em pontos cruciais, sobressaiu o desejo e a força dos poderosos. O padrão estabelecido nas Rodadas anteriores não mudou totalmente na Rodada Uruguai, mas foi mitigado pela presença marcante das coalizões dos países em desenvolvimento. No entanto, não foi suficiente para que os países em desenvolvimento findassem em Marraqueche com o gosto da vitória.

Na hipótese levantada no início do texto sustentamos que o leque de possibilidades de um país como o Brasil se tornou muito limitado ao longo da evolução da Rodada tanto por conta das pressões exercidas pelas grandes potências (coerção e *side-payments*), como por razão de um processo de tomada de decisões que era tendencioso à manutenção dos países desenvolvidos na condução das regras e normas.

Ao longo dos capítulos procuramos demonstrar esse mecanismo e o que nos ficou claro é o fato de que esse leque se restringiu aos poucos. Paulatinamente os países em desenvolvimento foram aderindo a um corpo de regras que raramente abria espaço para as

exceções necessárias ao desenvolvimento de suas econômicas peculiares. Primeiro, a crítica severa de CE e EUA aos caronas do comércio e, conseqüentemente, ao tratamento diferenciado colocou os países em desenvolvimento na defensiva. Segundo, a pressão exercida no sentido da ampliação da agenda do regime com a introdução de temas que significavam a harmonização de política públicas em âmbito global fez com que alguns países em desenvolvimento saíssem da defesa e partissem para uma atitude mais coligada. Outros preferiram aderir à causa dos novos temas e dos ganhos pontuais, dividindo assim a grande e frouxa coalizão de países em desenvolvimento que datava da Rodada Kennedy. Cientes dessa divisão os EUA e a CE incentivaram a criação do G-40 que isolou o G-10, último esforço coerente de defesa do tratamento diferenciado. Em ambos os casos (temas tradicionais e novos temas) a articulação dos pequenos não foi suficiente para barrar a agenda liderada pelos grandes.

Nesse contexto, o Grupo de Cairns surgiu como novo modelo estratégico de demanda e inserção dos países em desenvolvimento, enchendo os exportadores agrícolas de esperança quanto a possíveis resultados concretos (acesso a mercados e regulação de subsídios em agricultura). Contudo, a Cláusula da Paz nasceu graças a um acordo bilateral entre os grandes. Restou aos países pobres acreditar, de um lado, que o fortalecimento da instituição e de seu órgão de solução de controvérsias seria a salvação e, de outro, que restrições ao caráter vinculante dos novos temas possibilitaria uma margem de manobra segura. Os países em desenvolvimento lutaram pelo incremento de suas trocas comerciais ao longo da Rodada. O maior ganho foi o aspecto difuso e controverso da melhora institucional e a parcial verticalidade das regras dos novos temas.

Como afirmamos, o processo de tomada de decisões utilizado na Rodada Uruguai era mais favorável aos países ricos do que aos países pobres, diminuindo assim capacidade das

coalizões (G-10 e Grupo de Cairns) de fazer valer seus interesses. O voto por consenso trabalhava em prol da anuência constante e, por isso poderosa, dos ricos. Aliado a isso, os instrumentos de coerção e *side-payments* fragilizaram enormemente a posição dos líderes do mundo em desenvolvimento.

Mas não era apenas na seara comercial que as pressões eram exercidas. A concertação entre Tesouro americano e condicionalidades dos empréstimos-ponte do FMI fazia com que tais instrumentos fossem ainda mais poderosos. Esse processo de *issue-linkage* propiciava uma contradição entre a lógica de negociação do FMI e a lógica de negociação do GATT. As pressões das agências intergovernamentais da área financeira por uma abertura econômica unilateral tendem a não ser vistas na esfera comercial como algo passível de reciprocidade. Aquilo que o FMI solicita como abertura geralmente não é visto no GATT como algo a ser barganhado. Não se trata, portanto, da prática mercantilista de concessões cruzadas.

Nesse sentido, os países ricos, especialmente os EUA, preferiram ver a abertura unilateral dos países em desenvolvimento, e isso inclui o Brasil, não como algo recíproco, mas sim como uma estratégia que fugia ao campo das tratativas comerciais e que residia em uma negociação bilateral entre o FMI e o país em questão. Desse modo, os EUA, a CE e o Japão não concederam nada em troca, apenas observaram de longe a abertura das economias dos países em desenvolvimento.

No caso brasileiro esse processo nos levou a crer que o enfraquecimento do país no campo financeiro restringiu sua capacidade em solicitar abertamente a reciprocidade. Nossa abertura não poderia ser uma barganha. Era, na realidade, resultado da condicionalidades do FMI e da opção unilateral das autoridades locais. A reciprocidade somente seria adotada

após o ajuste unilateral da economia. Entre a defesa do tratamento diferenciado e a reciprocidade existiu a reforma econômica.

Agora, mesmo se o Brasil buscase manter o guarda-chuva do tratamento diferenciado, uma reforma unilateral também ficaria sem efeito do ponto de vista do acesso a mercados. A percepção de algumas autoridades brasileiras de que as reformas eram um ativo em si e que nada tinham a ver com as negociações comerciais, em nosso entendimento, limitou as possibilidades de barganha. Um posicionamento desse tipo tende a tomar o fim (abertura comercial) como um valor a ser buscado a qualquer preço, ao passo que um posicionamento que enxergasse a liberalização como um meio para a troca de concessões poderia consubstanciar ganhos mais pontuais. O desmantelamento das práticas protecionistas nunca implicou em concessões recíprocas dentro do regime. Quem libera unilateralmente não recebe concessões, apenas aplica internamente as demandas provenientes do plano internacional.

Cabe perguntarmos com Aron: aos objetivos da política comercial brasileira, sendo conhecidos ou supostos, foram eficazes os meios empregados? Era correto considerá-los eficazes de antemão? O Brasil poderia escolher outros objetivos ou meios dadas às pressões às quais estava submetido?²⁷¹

Respondendo a primeira pergunta podemos apenas afirmar que no contexto da Reunião Ministerial de 1982 foram eficazes os meios empregados (criação do G-10 e exploração da divisão entre EUA e CE) pelo Brasil e seus coligados. Sabia-se o teor das pressões existentes. Quando essas pressões alteraram-se pela força da coalizão EUA/CE acerca dos novos temas ao longo de 1982-1986, os meios adotados por Brasília e seus parceiros não

²⁷¹ ARON, Raymond. **Ensaio Sociológico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1974, pág. 84.

mais sustentavam os objetivos. As coalizões (G-10) e estratégias (tratamento diferenciado) eram dadas e dependiam da aceitação dos demais atores. Migrar para o G-40 na Reunião de Punta del Este era impossível pela simples razão de que a coalizão havia sido formada por conta e contra o G-10 e sua liderança. O Brasil até poderia mudar seus objetivos, mas não os meios para alcançá-los.

Nesse contexto, o Grupo de Cairns era a única estratégia possível. Em nossa opinião foram as condicionantes da Rodada que levaram o Brasil a adotar Cairns como plataforma. As pressões dos países desenvolvidos em TRIP's, GATS e TRIM's nos levaram a tal posicionamento. O país não apenas identificou o tema agrícola como o melhor interesse a ser defendido, como querem alguns autores (Abreu, Flecha de Lima, Caldas). Era a melhor estratégia porque era a única. A nova diplomacia estava colocada pelo *Café-au-lait* e se tornou o único instrumento que nos poderia trazer resultados objetivos.

Entretanto, não podemos olvidar das opções domésticas pela reciprocidade e abertura comercial. O que enfatizamos nessa pesquisa foi o cenário das negociações da Rodada e suas implicações. Nesse caso, demos importância às pressões internacionais no sentido de forçar os países da periferia a adotarem a reciprocidade e, conseqüentemente, aderirem à pauta de reformas econômicas. Não seria diferente, portanto, com o Brasil, ainda mais porque sofremos ameaças diretas e concretas no que diz respeito à nossa estratégia adotada, a defesa do tratamento diferenciado.

Como vimos tanto desenvolvimentistas (**Capítulo I**) como liberais (**Capítulo II**) argumentam é que as condicionantes internas foram importantes. Mas há diferenças. Para alguns liberais (Ricupero, Caldas, Abreu) abrimos a economia porque assim entendemos em determinado momento como a única maneira de salvar o país frente ao novo contexto internacional. No entanto, será que as negociações em Genebra e seus resultados

assimétricos não nos deixaram outra alternativa senão essa? Em nossa pesquisa pudemos observar que o ambiente internacional se restringia a uma única opção: abrir a economia.

Agora, mesmo enfatizando o peso das pressões internacionais sobre nossas decisões em política comercial e organização socioeconômica, não podemos esquecer das influências internas por mudanças. Nossa grande dificuldade ao longo da pesquisa é exatamente compatibilizar o interno com o externo. Acabamos por optar pela pressão do externo.

Nossa grande inquietação, contudo, é que o Brasil, como fazem crer as declaração de Ricupero e Graça de Lima (**Capítulo II**), preferiu trocar a abertura comercial por regras mais seguras do regime a fim de diminuir a possibilidade de incidência do bilateralismo no futuro, haja vista que naquele momento a pressão coercitiva dos EUA imperava sobre as possibilidades brasileiras. Outra inquietação é de que esse mesmo bilateralismo (*side-payments*, ameaça de defecção, ameaça de retaliação, etc) construía as novas regras, fazendo com que a barganha entre a abertura comercial e regras mais sólidas e confiáveis se tornasse um pouco ambígua. Como poderíamos trocar a abertura por regras construídas pelo bilateralismo que tanto criticávamos?

No entanto, como nos lembra Hurrell, entre a visão kantiana de difusão progressiva dos valores liberais na ordem interna e a simples imposição hegemônica vinda de fora existe um processo de socialização coercitiva²⁷². Não podemos confundir a pactuação assimétrica da Rodada com uma clara imposição por parte dos países ricos. Isso seria esquecer o peso das políticas domésticas nas decisões dos países pobres e as estratégias coligadas dos países

²⁷² HURRELL, Andrew. **Hegemony and Regional Governance in the Americas**. Nova Iorque: NYU School of Law, 2003, pág. 25 a 27; e HURRELL, Andrew. **Progressive Enmeshment, Hegemonic Imposition or Coercive Socialization? Understanding Policy Change in Brazil**. Mimeo, 1996, pág. 35-40

em desenvolvimento. As dramáticas mudanças dos anos 80 e 90 refletem também escolhas nacionais e avaliação de diferentes estratégias de inserção internacional. Os países foram, paulatinamente, se socializando, ou seja, aderindo à profusão de valores liberais, ao passo que, sofriam a coerção a cada momento que resistissem.

Ainda assim, para nós fica claro que o lado internacional acionou internamente as mudanças na percepção dos interesses, opções políticas e estruturas organizacionais. Ato contínuo, a reformulação do espaço institucional internacional permitiu um novo processo de barganha entre o Estado e a sociedade nacional. O que enfatizamos ao longo dessa pesquisa é o fato de que essas pressões de fora nos deixaram poucas alternativas.

Enfim, ao longo da pesquisa pudemos constatar que o ambiente multilateral da Rodada não era apenas sintoma da reestruturação econômica que o mundo enfrentava na passagem do bipolarismo para o multipolarismo ou unipolarismo. Mais do que isso, o contexto da Rodada era a própria reestruturação. Um palco de negociações que trouxe limitações e condicionantes para a inserção internacional de um país como o Brasil.

Referências Bibliográficas:

ABREU, Marcelo de Paiva. **O Brasil na Rodada Uruguai do GATT: 1982-1993.** *in* FONSECA Jr. & CASTRO (org.) Temas de Política Externa Brasileira II. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994.

_____, _____. **O Brasil e o GATT: 1947 - 1990.** *in* ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.) Sessenta Anos de Política Externa Brasileira 1930-1990. Vol. 2. Diplomacia para o Desenvolvimento. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996a.

_____, _____ & FRITSCH, Wiston. **Aspectos Estratégicos da Política Comercial Brasileira.** *in* ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.) Sessenta Anos de Política Externa Brasileira 1930-1990. Vol. 2. Diplomacia para o Desenvolvimento. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996b.

_____, _____. **O Brasil, o GATT e a OMC.** *in* Revista Política Externa. Vol. 9 n.º 4. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001.

_____, _____. **Trade Policies and Bargaining in a Heavily Indebted Economy: Brazil.** *in* TUSSIE & GLOVER. The Developing Countries in World Trade. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993.

_____,_____. e FRITSCH, Wiston. **Brazil, Latin America and the Caribbean.** *in* Dealing with the North: developing countries and the Global Trading System. John Whalley (org.) Ontario: CSIER, 1987.

ALISSON, Grahlan T. **Conceptual Models and the Cuban Missile Crises.** *in* American Political Science Review 63, 1969.

AMORIM, Celso. **Celso Amorim (depoimento, 1997).** Rio de Janeiro, CPDOC, 2003.

ARON, Raymond. **Ensaio Sociológicos.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1974.

BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-EUA no Contexto da Globalização: rivalidade emergente.** São Paulo: Editora SENAC, 1999.

BARON, David e FAREJOHN, John. **Bargaining in Legislatures.** *in* American Political Science Review 83, 1989.

BATISTA, Paulo Nogueira. **Modernização ou Retrocesso?** *in* Revista Política Externa. Vol. 1 n° 4, 1993.

BENONI, Belli. **Interdependência Assimétrica e Negociações Multilaterais: o Brasil e o regime internacional de comércio (1985-1989).** Dissertação de mestrado. Unicamp, 1994.

BURLEY-SLAUGHTER, A. M. **Regulating the World: multilateralism, international law, and the projection of the New Deal regulatory state.** *in* Robert Howse (ed.). *The World Trading System. Volume I.* London: Routledge, 1998

BUZAN, Barry. **Negotiating by consensus: developments in technique at U.N.: conference on the law of the sea.** *AJIL*, volume 75, 1981.

CALDAS, Ricardo. **Brazil in the Uruguay Round of the GATT: the evolution of Brazil's position in the Uruguay Round on the issue of services.** Londres: Ashgate Publishing, 1998.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil.** Brasília: Editora da UnB, 2002.

_____, _____. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas.** Brasília: IBRI, 2001.

_____, _____. **Relações Internacionais do Brasil: a era Cardoso.** *in* RBPI. Brasília: IBRI, ano 45, No. 1, 2002.

CROOME, John. **Reshaping the World Trading System: a history of the Uruguay Round.** WTO Press, 1995.

DESAI, Ashok. **The Politics of India's Trade Policy.** *in* Domestic Trade Politics and the Uruguay Round. Henry Nau (ed.) Nova Iorque: Columbia University Press, 1989.

DIEBOLD, Willian. **The End of ITO,** Essays in International Finance no. 16, Princeton University Press, 1952.

EVANS, John. **The Kennedy Round and American Trade Policy: the twilight of the GATT?** Cambridge: Harvard University Press, 1971.

FINLAYSON, Jock e ZACHER, Mark. **The GATT and the regulation of trade barriers: regime dynamics and function.** *in* Stephen Krasner (ed.) International Regimes. Ithaca: Cornell Press, 1983

FLECHA de LIMA, Paulo de Tarso. **Caminhos Diplomáticos: 10 anos de agenda internacional 1985-1995.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997.

GOLDSTEIN, Judith. **Creating GATT Rules: politics, institutions, and American Policy.** *in* The World Trading System: critical perspectives on the World Economy. Robert Howse, 1998.

GOLT, Sidney. **The GATT Negotiations (1973-1979): the closing stage.** Washington, D.C.: British-North American Committee, 1979.

_____, _____. **Developing Countries in the GATT System.** London: Trade Policy Research Center, 1977.

GRAÇA LIMA, José Alfredo. **Rodada Uruguai: compromissos, resultados, impasses e preposições.** in Marcovitch, Jacques (org.). O Futuro do Comércio Internacional: de Marrakesh a Cingapura. São Paulo: USP / IEA, 1996.

GLICK, L. **Multilateral Trade Negotiations: world trade after Tokyo Round.** Totowa (N.J.): Rowman & Allanheld, s/d.

GRIECO, Joseph. **Cooperation Among Nations: Europe, America, and Non-tariff Barriers to Trade.** Ithaca: Cornell University Press, 1990.

HAMILTON, Collen e WHALLEY, John. **Coalitions in the Uruguay Round.** in Weltwirtschaftliches Archiv: Review of World Economics, Journal of the Kiel Institute of World Economics, 1989.

_____, _____ e _____, _____. **A View from the Developed World.** in Dealing with the North: developing countries and the Global Trading System, John Whalley (org.). London, Ontario: CSIER, 1987.

HANSEN, Roger. **The North-South Stalemate.** Nova Iorque: McGraw Hill, 1979.

HIGGOTT, Richard e COOPER, Andrew. **Middle Power Leadership and Coalition Building: the Cairns Group and the Uruguay Round of trade negotiations.** *in* International Organization 44 (4), 1990.

HURRELL, Andrew. **Progressive Enmeshment, Hegemonic Imposition or Coercive Socialization? Understanding Policy Change in Brazil.** Mimeo, 1996.

_____, _____. **Hegemony and Regional Governance in the Americas.** Nova Iorque: NYU School of Law, 2003.

KEOHANE, Robert. **Reciprocity in International Relations.** *in* International Organization, Volume 40, 1986.

KIHWAN, Kim e SOO, Chung Hwa. **Korea's Domestic Trade Politics and the Uruguay Round.** *in* Domestic Trade Politics and the Uruguay Round. Henry Nau (ed.). New York: Columbia University Press, 1989.

KRASNER, Stephen. **Structural Causes and regime consequences: regimes as intervening variables.** *in* International Regimes. Stephen Krasner (org.) Ithaca: Cornell Press, 1983.

KRUEGER, A. e MICHALOPOULOS, C. **Developing country trade policies and the international system.** *in* Hard Bargaining Ahead, Preeg, H. (ed.) New Brunswick: Transactions Books, 1985.

LIMA, Maria Regina Soares e HIRST, Mônica. **O Brasil e os EUA: dilemas e desafios de uma relação complexa.** *in* Temas de Política Externa Brasileira II Vol. 2. FONSECA Jr., Gélson e CASTRO, Sérgio Henrique (org.) Brasília: FUNAG, 1994.

_____, _____. **The Political Economy of Brazil's Foreign Policy: nuclear energy, Trade and Itaipú.** Tese de Doutorado. Vanderbilt University, 1986.

LIPSON, Charles. **The Transformation of Trade: sources and effects of regime change.** *in* International Regimes. Stephen Krasner (ed.). Ithaca: Cornell Press, 1983

MACIEL, George. **O Brasil e o GATT.** *in* Contexto Internacional, ano 2 no. 3, 1986

_____, _____. **A Dimensão Multilateral. O Papel do GATT na Expansão da Economia. A Rodada Uruguai e a Criação da OMC em 1994.** Brasília: MRE/SGIE/GETEC Boletim de Diplomacia Econômica no. 19. Fevereiro de 1995.

MARTONE, Celso e BRAGA, Carlos. **O Brasil e a Rodada Uruguai.** *in* O Brasil, o GATT e a Rodada Uruguai. Martone e Braga (org.). São Paulo: USP, FIPE, 1994.

MELLO, Flávia de Campos. **O Brasil e o GATT: análise da posição brasileira nas negociações comerciais multilaterais.** Dissertação de mestrado. IRI / PUC-RJ: 1992.

_____, _____. **Regionalismo e Inserção Internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90.** Tese de Doutorado USP, 2000.

NARLIKAR, Amrita. **International Trade and Developing Countries: bargaining coalitions in the GATT & WTO.** London: Routledge, 2003.

ODELL, John. **International Threats and Internal Politics: Brazil, the EC and the USA, 1985-1987.** in Double-edge Diplomacy. Putnam, Evans e Jacobson (eds.). Berkley: University of California Press, 1993.

OXLEY, Alan. **The Challenge of Free Trade.** London: Harvester Wheatsheaf, 1990.

PREEG, Ernest. **Traders and Diplomats: an analysis of the Kennedy Round of Negotiations under the GATT.** Washington, D.C.: Brooks, 1970.

_____, _____. **Traders in a Brave New World: the Uruguay Round and the future of the international trading system.** Chicago: Chicago University Press, 1995.

RAGHAVAN, C. **Recolonization: GATT, the Uruguay Round and the Third World.** London: Zed, 1990.

RICUPERO, Rubens. **Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil.** Rio de Janeiro: Record, 1995a.

_____, _____ e DIDONET, Evandro. **A Abertura Comercial Brasileira.** *in* MRE/SGIE/GETEC Boletim de Diplomacia Econômica no. 19, 1995b.

_____, _____. **Notas sobre a Rodada Uruguai e seus impactos sobre o Brasil.** *in* MRE/SGIE/GETEC Boletim de Diplomacia Econômica no.18, 1994.

_____, _____. **Integration of Developing Countries into the Multilateral Trading System.** *in* Bhagwati e Hirsch (org.) The Uruguay Round and Beyond. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998.

ROTHSTEIN, Robert. **The North-South Dialogue: the political economy of immobility.** *in* The Foreign Policy Priorities of the Third World States. Stremlau (ed.) Boulder: Westview Special Studies in International Relations, 1982.

RUBIO, Luis, RODRIGUES, Cristina e BLUM, Roberto. **Mexico's Trade Policy and the Uruguay Round.** *in* Domestic Trade Policy and the Uruguay Round. Henry Nau (ed.) Nova Iorque: Columbia University Press, 1989.

SAUVË, P. **Assessing the GATS – half-full or half-empty?** *Journal of World Trade* 29 (4), 1995.

SEIXAS CORRÊA, Luis Felipe. **A Política Externa de José Sarney.** *in* Crescimento, Modernização e Política Externa. José Augusto Guilhaon Albuquerque (org.). São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.

SENNES, Ricardo. **As Mudanças da Política Externa Brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada.** Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003

STEINBERG, Richard. **In the Shadow of Law or Power? Consensus-based bargaining and outcomes in the GATT/WTO.** *in* International Organization, 56 (2). Cambridge: MIT Press, 2002.

STEWART, Terence. (ed.). **The GATT Uruguay Round: a negotiating history (1986-1992).** Vol.1. Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993.

TACHINARDI, Maria Helena. **A Guerra das Patentes: o conflito Brasil x EUA sobre a Propriedade Intelectual.** São Paulo: Paz e Terra, 1993.

TUSSIE, Diana. **The Uruguay Round and the Trading System in the Balance: dilemmas for developing countries.** *in* Trade and Growth: new dilemmas on trade policy. Manoel Agostin e Diana Tussie (eds.). Londres: St. Martin Press, 1993.

_____, _____ e LENGYEL, Miguel. **Developing Countries: turning participation into influence.** Washington: World Bank, 2003.

_____, _____. **Holding the Balance: the Cairns Group in the Uruguay Round.** *in* The Developing Countries in World Trade: policies and bargaining strategies. Diana Tussie e David Glover (org.). Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1993.

VELASCO e CRUZ, Sebastião. **Estado e Economia em Tempo de Crise: política industrial e transição política.** Rio de Janeiro: Relume Dumará / Editora da Unicamp, 1997.

_____, _____. **Opções Estratégicas: o papel do Brasil no sistema internacional.** *in* Revista Lua Nova, nº 53, 2001.

_____, _____. **Globalização, Democracia e Ordem Internacional.** Campinas: Editora Unicamp, 2004.

_____, _____. **O Sistema Multilateral do Comércio e os Países da Periferia: uma análise política.** Mimeo, 2005.

VIGEVANI, Tullo. **O Contencioso Brasil x EUA da Informática.** São Paulo: Editora da USP, 1995.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade.** Brasília: Editora da Unb, 1991.

WINHAM, Gilbert. **The Prenegotiation Phase of the Uruguay Round.** *in* Getting to the Table: the process of international prenegotiation. Janice Stein (ed.), 1989.

_____, _____. **International Trade and the Tokyo Round Negotiation.**
Princeton: Princeton University Press, 1986.

WOLF, Martin. **Two-edged sword: demands of developing countries and the trading system.** *in* Power, Passions and Purpose. Bhagwati e Ruggie (eds.). Cambridge: MIT Press, 1984.

Documentos:

GATT 1947

GATT 1965, Part IV

GATT 1987, The Leutwiller Report.

GATT 1979, Differentiation and More Favorable Treatment Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries (so-called Enabled Clause).

GATT, Ministerial Declaration 38a Session Geneva, 22/11/1982.

GATT, Ministerial Declaration on Uruguay Round, 20/09/1986.

GATT, MTN/FR/W/1, Statement by the Representative of Brazil, H.E. Amabassador George A. Maciel., 21/02/1977.

GATT, PREP. COM (86) w/41, Received from the Permanent Delegation of Brazil, 23/06/86.

GATT, PREP. COM (86) w/41/rev.1, Received from the Permanent Delegation of Brazil, 16/07/1986.

GATT, PREP. COM (86) w/41/rev.1/Add.1, Received from the Permanent Delegation of Brazil (Communication from Brazil), 22/07/1986.

GATT, PREP. COM (86) w/47, Received from the Permanent Delegation of Colombia and Switzerland, 18/07/1986.

GATT, PREP. COM (86) w/47/rev.1, Received from the Permanent Delegation of Colombia and Switzerland, 28/07/1986.

GATT, PREP. COM (86) w/47/rev.2, Received from the Permanent Delegation of Colombia and Switzerland, 28/07/1986.

GATT, PREP. COM (86) w/49, Received from the Permanent Delegation of Argentina, 30/07/1986.

GATT, SR.43/ST/18, Statement by H.E. Mr. Paulo Tarso Flecha de Lima, Ambassador, Secretary-General for External Relations, 22/12/1987.

GATT, Montreal Ministerial Declaration (Mid-term Review), 05/12/1988.

GATT, L6386, United States –Import Restrictions on certain products of Brazil. Request by Brazil, 24/08/1988.

GATT, Bruxelas Ministerial Declaration, 12/1990.

GATT, Marrakech Ministerial Declaration, 15/04/1994.

GATT 1994 *Final Act*.

CAIRNS - Declaration of the Ministerial Meeting of Fair Traders in Agriculture. 1st Cairns Group Ministerial Declaration. (26/08/1986).

CAIRNS - 2nd Cairns Group Ministerial Declaration (23/05/1987).

CAIRNS – 3rd Cairns Group Ministerial Declaration (26/02/1988).

CAIRNS - 5th Cairns Group Ministerial Declaration - Comprehensive Proposal for the Reform of Agriculture. (23/11/1989).

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. O Brasil e a Rodada Uruguai. Divisão de Política Comercial. (19/11/1987).

Notícias:

SUNS Online. “US Moves on Trade in Services, Investment Issues Meet with Increasing Third World Resistance”. IPS/by Chakravarthi Raghavan. 17/06/1982.

SUNS Online. “Third World Dissatisfied with Uruguay Round Processes”. IPS/by Chakravarthi Raghavan 29/09/1988.

GATT, News of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations (oct.1986 at.1).

Anexo 1 – A Cronologia da Rodada Uruguai*:

Abril de 1979

Conclusão da Rodada Tóquio. Os países em desenvolvimento boicotam a cerimônia de assinatura por causa do insucesso do acordo de salvaguardas.

Junho de 1981

O representante americano William Brock convoca os países da OCDE a resolverem os problemas do futuro do comércio.

Novembro de 1982

Reunião Ministerial em Genebra. Primeira tentativa americana de lançar uma nova rodada multilateral de negociações comerciais que incluísse os novos temas. A proposta foi veemente rechaçada pelos países em desenvolvimento com apoio da Comunidade Européia.

Junho de 1983

Os EUA convocam uma nova Rodada Multilateral na Reunião do G-7 em Williamsburg, Inglaterra, porém os outros países do grupo apenas indicam que as consultas devem continuar

Junho 1984

Início das consultas para a criação do G-10.

Setembro de 1984

O presidente Reagan convoca mais uma vez o lançamento de uma nova Rodada, dessa vez na reunião anual do FMI. Os demais presidentes não o apóiam.

Mai de 1985

Dessa vez no comunicado do G-7 aparece a necessidade de se lançar uma nova Rodada.

Junho de 1985

Reunião informal de ministros ocorrida em Estocolmo. Discute-se a possibilidade de uma nova Rodada incluindo a questão de serviços.

Setembro de 1985

Reunião das Partes Contratantes em Genebra. Estabelece-se um comitê a fim de preparar a Rodada Multilateral de Comércio.

Plano Baker de refinanciamento das dívidas externas dos países devedores.

O presidente Reagan anuncia uma nova e dura política comercial a fim de negociar a eliminação do comércio desleal, incluindo o uso da Super 301.

Novembro de 1985

Os membros do GATT acordam em estabelecer um Comitê Preparatório para negociar a possível agenda para a próxima Rodada.

Fevereiro de 1986

Reunião informal de ministros em Seul.

Julho de 1986

Reunião informal na sede da EFTA (*European Free Trade Association*). Discute-se o rascunho do comunicado para o lançamento da Rodada

Fim dos trabalhos do comitê preparatório para a Reunião Ministerial de Punta del Este.

Agosto de 1986

Criação do Grupo de Cairns.

Setembro de 1986

Reunião Ministerial em Punta del Este para o lançamento da Rodada.

Janeiro de 1987

O Comitê de Negociações Comerciais estabelece 16 comitês para estruturar as negociações.

Fevereiro de 1987

Brasil declara moratória da dívida externa.

Março de 1987

Reunião informal de ministros em Lake Tauppo, Nova Zelândia.

Clayton Yeutter, ministro estadunidense, coloca em discussão os termos do próximo *Mid-term Review*.

Julho de 1987

Reunião do G-7 em Veneza endossa a necessidade de progresso na Rodada e a importância das negociações em agricultura.

Outubro de 1987

Proposta técnica do Grupo de Cairns.

Dezembro de 1987

O prazo informal de apresentação da maioria das propostas é basicamente respeitado.

Fevereiro de 1988

O Comitê de Negociações Comerciais decide que o *Mid-term Review* ocorrerá em Montreal em dezembro do mesmo ano.

Abril de 1988

Reunião Informal de ministros em Konztanz, Alemanha. Revisa-se o progresso na Rodada.

Agosto de 1988

O presidente Reagan assina o *Omnibus Trade and Competitiveness Act* que permite ao Executivo negociar a Rodada sob os auspícios do *fast-track* e, ao mesmo tempo, reforça a autoridade do presidente no uso da Super 301.

Outubro de 1988

Reunião informal de ministros em Islamabad. Alcança-se consenso informal nas questões para o *Mid-term Review*.

Dezembro de 1988

Mid-term Review em Montreal. Foram alcançados acordos preliminares em produtos tropicais, propriedade intelectual, têxteis, salvaguardas, melhora no mecanismo de solução de controvérsias, e um acordo base em serviços. Reunião adiada para Abril por conta do impasse na área agrícola.

Abril de 1989

Acordo alcançado nos objetivos gerais para o tema agrícola.

Junho de 1989

O Comitê de Negociações Comerciais decide que haverá uma reunião conclusiva da Rodada em dezembro de 1990 na cidade de Bruxelas.

Outubro de 1989

Reunião informal de ministros em Tóquio.

Abril de 1989

Reunião informal de ministros em Puerto Vallarta, México.

Julho de 1990

Reunião do G-7 em Houston endossa a importância da reforma agrícola na Rodada.

O Comitê de Negociações Comerciais adota a estrutura prévia para os resultados para a Reunião de Bruxelas.

Outubro de 1990

Reunião informal de ministros em Roma.

Dezembro de 1990

Reunião Ministerial de Bruxelas. Novo impasse agrícola.

Dezembro de 1991

O Diretor-geral, Arthur Dunkel, consegue estabelecer o *Draft Final Act*.

Novembro de 1992

EUA e CE estabelecem acordo na área agrícola. O acordo ficou conhecido como *Blair House Accord*.

Junho de 1993

O Congresso renova o *fast-track* para o presidente Clinton.

Julho de 1993

É quebrado o impasse no acesso a mercados no setor industrial durante a reunião do G-7.

Dezembro de 1993

Acordo final alcançado em Genebra.

Abril de 1994

Ministros assinam o acordo final em Marraqueche, Marrocos.

Dezembro de 1994

O Congresso americano aprova a implementação da legislação da Rodada Uruguai.

Janeiro de 1995

A Organização Mundial do Comércio começa a funcionar.

* A cronologia acima foi retirada em sua maioria de Preeg (1995) e Oxley (1990). Inserimos outros eventos que nos pareceram importantes, principalmente no que diz respeito ao Brasil.