

Os tratamentos especiais no sistema multilateral de comércio: as regras, o poder e os interesses nacionais

Vivianne Ventura-Dias

Sumário: 1. A origem dos tratamentos especiais no GATT: de 1946 a 1955; 2. A agenda positiva dos países em desenvolvimento no GATT frente às ações unilaterais discriminatórias dos países industrializados: 1957-1979; 3. A hegemonia da economia de mercado e a harmonização de políticas: a criação da OMC; Considerações finais; Referências.

Resumo: O ensaio busca documentar e contextualizar a evolução dos tratamentos especiais no sistema GATT/ OMC (Organização Mundial do Comércio) às políticas dos países industrializados e às dos países em desenvolvimento. Historicamente, a busca pelos países em desenvolvimento de um tratamento jurídico adequado às necessidades do seu processo de desenvolvimento combinou ações basicamente defensivas, com relação à aplicação das normas multilaterais e formulações mais positivas para a redução de barreiras que afetavam as suas exportações nos mercados dos países industrializados.

Palavras-chave: GATT; OMC; Tratamento especial e diferenciado; Rodada Uruguai; Política comercial dos Estados Unidos.

Abstract: The essay aims at providing documental evidence on the evolution of special treatments to industrial and developing countries' policies within the GATT/ WTO (World Trade Organization) system, and on the historical context in which the discussion evolved. Historically, while searching for a legal treatment that could be adequate to development process needs, developing countries combined defensive actions, *vis à vis* the implementation of multilateral norms, as well as more positive attitude concerning the reduction of trade barriers that affected their exports in industrial countries' markets.

Keywords: GATT; WTO; Special and differentiated treatment (S&DT); Uruguay round; United States trade policy.

Introdução

Ao longo das suas primeiras décadas de funcionamento, o GATT (Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio), em seu duplo aspecto de foro de negociações e de conjunto de obrigações pactadas, ofereceu flexibilidade suficiente para acomodar as necessidades internas dos países industrializados e dos países em desenvolvimento, preservando a transparência dessas ações, e contribuindo para a liberalização de parte do comércio não agrícola. No caso específico dos países em desenvolvimento, seu interesse em formalizar um tratamento especial no sistema multilateral de comércio tem dividido diplomatas, economistas e juristas: de um lado estão aqueles que consideram que a igualdade de tratamento para países que estão

em condições desiguais para concorrer no mercado internacional contribui à reprodução dessas desigualdades; e de outro, estão os que são favoráveis à aplicação de regras iguais a todos os países, sem exceções, porque todos serão beneficiados pela expansão de um comércio não-discriminatório.¹ A introdução paulatina de exceções às regras e disciplinas do comércio para favorecer aos países em desenvolvimento evoluiu até a Rodada Tóquio de Negociações Comerciais (1972-1979), ao mesmo tempo em que outras exceções eram autorizadas em benefício dos países industrializados.

A Organização Mundial do Comércio (OMC), que substituiu o GATT no sistema multilateral do comércio, além de apresentar solidez institucional que faltava ao seu antecessor, introduziu maior legalização ao sistema multilateral e fortes restrições legais às políticas internas dos países-membro.² Um dos efeitos dos acordos derivados da Rodada Uruguai foi uma redução considerável do escopo das ações afirmativas em prol do desenvolvimento na área de política comercial. Na prática, os países em desenvolvimento foram subdivididos em dois grupos, sendo facultado um tratamento especial somente aos países de menor desenvolvimento relativo. A pergunta que muitos se fazem, porém, é se o TED é um objetivo válido de negociação entre países desenvolvidos e industrializados, ou se, na realidade, representa um entrave ao desenvolvimento que não justificaria os esforços dos negociadores.³

As medidas convencionais do TED, no seu duplo aspecto de isenções das regras do sistema multilateral de comércio, para a formulação e execução de políticas independentes de transformações estruturais; e de acesso especial aos grandes mercados importadores, enfrentam múltiplas dificuldades para um eventual *aggiornamento*. Em primeiro lugar, na estratégia de desenvolvimento adotada por quase todos os países em desenvolvimento, a partir do final de 1980, o Estado passou a ter o papel de regulamentar alguns mercados e de garantir direitos de propriedade, incluindo os do consumidor, abandonando a intervenção direta nos preços internos e nas decisões privadas de

¹ Segundo Srinivasan (2005, p. 75-75), os signatários do Acordo Geral não viam o tratamento de não-discriminação entre as partes contratantes como um princípio de justiça em algum sentido bem definido. “Neste caso, o argumento que é proposto algumas vezes, de que a não-discriminação no GATT é injusta porque implica “tratamento igual de desiguais”, o que quer que isto signifique, é irrelevante.” Carreau, Juillard e Flory (1980, p. 87-88) defendem um direito internacional econômico “reformador” e compensatório: “[...] ele deve proteger os Estados mais *fracos* contra os mais fortes, concedendo vantagens de direitos aos primeiros, e impondo numerosas obrigações de fazer ou não fazer aos segundos. Assim sendo, o direito internacional econômico se torna fundamentalmente não igualitário.”

² GOLDSTEIN; KAHLER; KEOHANE; SLAUGHTER, 2000; GOLSTEIN; MARTIN, 2000; PAUWELYN, 2005.

³ Ver, entre outros, FINGER; REINCKE; CASTRO, 1999; GROSSMAN; SYKES, 2005; HOEKMAN, 2004, 2005; HOEKMAN; MICHALOPOULOS; WINTERS, 2003; MICHALOPOULOS, 2000.

investimento, que era própria dos programas de desenvolvimento até então. Em segundo lugar, uma política fiscal conservadora, aliada às obrigações restritivas dos acordos comerciais (multilaterais e bilaterais), limitou consideravelmente os instrumentos que podem ser utilizados pelos países em desenvolvimento em uma eventual política industrial ativa. Em terceiro lugar, as margens de preferência que alguns produtos de países em desenvolvimento desfrutavam nos mercados industrializados se transformaram em elementos de barganha em negociações bilaterais e sofrem a erosão contínua da redução tarifária discriminatória e não-discriminatória promovida por aqueles países. E, finalmente, as mudanças na organização internacional da produção e a natureza complexa do comércio internacional com a íntima relação entre comércio e investimento, e o uso de formas indiretas de controle entre empresas, por meio de contratos tecnológicos, subcontratações, franquias etc., restringem o raio de manobra de que dispõem os governos para diversificar suas economias.

Este ensaio procura documentar e contextualizar a evolução dos tratamentos especiais no sistema GATT/OMC (Organização Mundial do Comércio), às políticas dos países industrializados e às dos países em desenvolvimento. A busca de um tratamento jurídico adequado às necessidades do processo de desenvolvimento combinou ações basicamente defensivas dos países em desenvolvimento, com relação à aplicação das normas multilaterais e formulações mais positivas para a redução de barreiras nos países industrializados que afetavam as suas exportações. Cabe assinalar que vários fatores condicionaram as formas específicas que o TED assume entre 1954-1955 e 1979. Ao longo dos anos, as propostas do TED se alteram em função das transformações econômicas e estruturais dos países em desenvolvimento, dos países industrializados e da economia internacional, e da própria noção de desenvolvimento econômico e do papel do comércio no processo de desenvolvimento, sem que necessariamente se observe uma coerência entre esses diferentes grupos de mudanças. Em outras palavras, a análise histórica do TED deveria incluir as “histórias” dos elementos que o definem, o que obviamente não é possível dentro dos limites deste curto ensaio.

O trabalho está estruturado em quatro partes, além dessa introdução. A seção 1 descreve os primeiros passos para a introdução formal de um TED no Acordo Geral, que são acompanhados de perto, pela autorização de um tratamento especial às políticas agrícolas dos países industrializados. Esses passos, entretanto, só podem ser entendidos quando analisados à luz das negociações para a Organização Internacional do Comércio (OIC), das quais o GATT foi um resultado fortuito. A seção 2 aborda o período 1957-1979, quando se introduz a segunda perna do TED, o acesso preferencial aos mercados dos países industrializados, ao mesmo tempo em que se conhece a extensão dos efeitos das políticas comerciais dos países industrializados na integração internacional dos países em desenvolvimento. A seção

3 apresenta a gestão da OMC durante a Rodada Uruguai e a drástica redução da flexibilidade de que dispunham os países em desenvolvimento no GATT. A última seção apresenta algumas considerações finais.

1 A origem dos tratamentos especiais no GATT: de 1946 a 1955

O exame da evolução do tratamento especial e diferenciado (TED) no sistema multilateral de comércio permite entender melhor os fatores que determinaram a sua baixa efetividade.⁴ Essa perspectiva histórica ajuda também a rejeitar a percepção dos países em desenvolvimento como os “caroneiros” do sistema multilateral de comércio, com o único objetivo de eximir as suas políticas comerciais das disciplinas do GATT e manter seus mercados fechados, enquanto se beneficiavam das regras multilaterais, como um bem público, e da redução tarifária não-discriminatória conseqüente das negociações entre os países industrializados.⁵ Por essa visão simplista, o TED e a opção pela industrialização substitutiva de importações foram duas vertentes da mesma estratégia equivocada de desenvolvimento.⁶ Uma análise mais isenta de valores comprova, contudo, que um conjunto de fatores objetivos alentou a demanda dos países em desenvolvimento pelo TED. Na raiz dessa demanda havia um fato concreto, mensurável, que era a especialização exportadora deste grupo de países. A justa preocupação pela baixa diversificação de sua estrutura produtiva e de suas exportações os levava a procurar uma estratégia de transformação produtiva para avançar o processo de desenvolvimento econômico. Por outro lado, é importante ter em mente que todo o período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial foi de reconstrução das grandes economias européias e das próprias instituições do comércio, incluindo o sistema multilateral de pagamentos com a plena convertibilidade das principais moedas. Finalmente, e conseqüente com o processo de reconstrução dos países industrializados, os procedimentos para as negociações tarifárias adotadas no GATT salvaguardavam os interesses dos países exportadores de manufaturas, enquanto excluía dos seus benefícios os temas relevantes para os países exportadores de produtos agrícolas e de manufaturas menos elaboradas. Como dá a entender Page (2004), a percepção do que fosse um tratamento “normal” ou “não especial” no sistema multilateral do comércio não se manteve constante, ao longo de sua história.

⁴ O termo correto é tratamento diferenciado e mais favorável.

⁵ A percepção dos países em desenvolvimento no GATT como “caroneiros” tem sido difundida, entre outros, por Fred Bergsten e Jeffrey Schott, do Instituto de Economia Internacional <<http://www.iie.com>>; Jagdish Bhagwati <<http://www.columbia.edu/~jb38/>>, e T. N. Srivisanan <<http://www.econ.yale.edu/~srinivas/>>.

⁶ SRIVANISAN, 1998, 2005.

Sugerir que os países em desenvolvimento membros do GATT deixassem de procurar isenções para proteger suas indústrias, e que, ao contrário, defendessem a integridade de um sistema de normas, em processo de se estabelecer, implica um desconhecimento da natureza do GATT e do processo de construção de “regras para a organização da vida internacional” (DAM, 1970, p. 3).

A teoria institucional ensina a ver a essência política do processo de formulação e execução de políticas econômicas, no qual os atores definem estratégias para lidar com as incertezas provocadas por informação incompleta, as desconfianças entre os atores pela distribuição assimétrica da informação escassa e outros custos de transação.⁷ Para Dixit (1996, p. 125), o GATT “demonstra muito bem a importância da política e da história como fatores que condicionam a política econômica”.⁸ Os problemas enfrentados pelos Estados nacionais que cooperam para a criação de um regime comercial mais liberal são ilustrados pelo chamado “dilema do prisioneiro”. Todos são beneficiados por um regime comercial mais aberto, como admitiam as nações que viveram a dramática diminuição das transações comerciais dos anos 1930, e que negociaram o texto da Carta da Organização Internacional do Comércio (OIC). Um regime comercial liberal tem as características de um bem público.⁹ Portanto, o reconhecimento de objetivos comuns para a cooperação internacional coincide com comportamentos divergentes. Cada país tem interesse e incentivos para manter autonomia para definir políticas internas e administrar seu próprio comércio, enquanto se assegura que os demais não farão o mesmo.¹⁰ A tensão entre interesses nacionais (de países industrializados e em desenvolvimento), relações de poder, incentivos para a cooperação e conseqüente cessão de parte da autonomia

⁷ Ver COASE (1988); NORTH (1981, 1990, 2005); OLSON (1965); SANDLER (1992).

⁸ “O último [GATT] é o mais interessante da perspectiva da política de custos de transação. Foi moldado por muitos eventos não antecipados, evoluiu de maneira muito diferente da que tinha sido prevista, e tem uma lista de importantes sucessos assim como de fracassos em sua missão” (DIXIT, 1996, p. 125). Como bem diz Odell (2002), os estudos sobre o processo de decisão política deveriam fazer uso mais constante do conceito de “racionalidade limitada”, ou seja, a identificação imperfeita de interesses, com base em informação limitada, entre outros.

⁹ Bem público é definido como um bem de rara apropriação, uma vez que o consumo individual não diminui a quantidade do bem disponível para o consumo dos demais; e é muito difícil excluir qualquer indivíduo do seu consumo. Entretanto, o regime comercial liberal, como conceito, não deve ser confundido com os regimes comerciais de países determinados.

¹⁰ A ação dos Estados Unidos desde o início do GATT, classificada por alguns de hipócrita (DAM, 1970, p. 260-261) ilustra o comportamento contraditório de defesa de normas multilaterais para o resto da comunidade internacional enquanto exigia autonomia para suas políticas internas.

nacional, tem sido uma característica dominante da história do GATT e mais recentemente da OMC (Organização Mundial do Comércio).¹¹

Dam (1970, p. 3-8) resumizou, com propriedade, as características do GATT como um organismo intergovernamental, com baixo poder coercitivo, composto por Estados nacionais que mantinham diferentes percepções da função do comércio internacional para suas economias: de um lado, os Estados Unidos e alguns países industrializados, primariamente preocupados com o aumento da eficiência do comércio internacional, de outro, os países em desenvolvimento, para os quais o comércio internacional era um instrumento para seus programas de industrialização. Para outros países, valores como a auto-suficiência, por razões de segurança nacional, ou a proteção de setores econômicos, considerados estratégicos, eram também objetivos nacionais a serem alcançados e mais importantes do que a meta de eficiência que poderia ser obtida por um comércio internacional mais livre.

É importante destacar que nos primeiros 15 anos de vida do GATT, os países “menos desenvolvidos” representavam um número expressivo das Partes Contratantes, mas não se comportavam ainda como um grupo com interesses comuns, o que só vai acontecer, ao longo da década de 1950, com o movimento de independência da África e partes da Ásia, criação do Movimento dos Não-Alinhados, e surgimento do pensamento desenvolvimentista.¹² Segundo os depoimentos de negociadores, durante os primeiros anos das Nações Unidas, os únicos países que se manifestaram como um grupo com posições negociadoras compartilhadas, foram os latino-americanos, ajudados não apenas pelo idioma e uma história em comum (com exceção do Brasil), mas também pela experiência adquirida nas conferências pan-americanas, que funcionaram como um canal relativamente sistemático de coordenação das aspirações latino-americanas, particularmente com relação aos Estados Unidos (ALFARO, 1956).

Nos primeiros 10 anos, ou seja, entre 1947 e o ingresso massivo das antigas colônias européias, que se inicia ao final dos anos 1950, o GATT funcionou como um clube fechado, com menos de 40 membros (ou partes contratantes).¹³ Com

¹¹ “Desta forma, cooperação não significa ausência de conflito. Ao contrário, está associada com conflito, e reflete parcialmente, esforços que foram capazes de solucionar um conflito, real ou potencial” (KEOHANE, 1984, p. 53).

¹² Para referências ver BIELSCHOWSKY (1988; 1998); MEIER, SEERS (1984).

¹³ Goldstein, Rivers e Tomz (2007) mostraram que muitos países tinham direitos e obrigações no GATT, mesmo sem serem membros formais do Acordo. Pelo Artigo XXVI:5(a) do Acordo Geral cada governo que aceitava o acordo, também o aceitava para seu território metropolitano e para os outros territórios por ele representados no plano internacional (Mercadante (coord.) 1988, p. A65). O Acordo Geral definia dois modos pelos quais os territórios com autonomia poderiam aderir ao GATT. Eles poderiam invocar o artigo XXVI:5(c), e tornar-se partes contratantes nos termos aceitos anteriormente pelo governo metropolitano, ou poderiam negociar novos termos e tentar entrar por meio do artigo XXXIII (GOLDSTEIN; RIVERS; TOMZ, 2007, p. 41).

exceção da Suíça (o país sede), praticamente todos os demais países industrializados assinaram o Acordo entre 1948 e 1955.¹⁴ Dos 17 signatários latino-americanos da Carta de Havana, somente o Brasil, Chile e Cuba tinham negociado e firmado o texto do Acordo Geral entre 1946 e 1947, e posteriormente o Protocolo de Aplicação Provisória, e outros cinco (Haiti, Nicarágua, Peru, República Dominicana e Uruguai) se incorporaram até 1951 (BROWN, 1950, p. 235).¹⁵ Argentina aderiu ao GATT ao final da Rodada Kennedy (1967), mas os demais países da região não se incorporaram até a década de 1980, sendo que dez deles somente formalizaram sua adesão durante a mesma década.¹⁶ Grandes exportadores, como o México e a Venezuela, não sentiram a necessidade de se associarem ao GATT, até a Rodada Uruguai. Entretanto, desde o final dos anos 1950, o GATT oferecia outras maneiras de participar nas discussões e, inclusive, nas negociações, sem exigir uma adesão formal.¹⁷

Existe uma tendência na literatura sobre o TED de datar seu início em 1954-1955, com a revisão do artigo XVIII do Acordo Geral, e de supor que até então “o princípio fundamental do acordo original era que os direitos e obrigações se aplicavam uniformemente a todas as partes contratantes” (MICHALOPOULOS, 2000, p. 3).¹⁸ Na verdade, como se pode comprovar com o fácil acesso a toda a documentação da criação do GATT e da preparação para a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego, entre 1946 e 1948, os governos que negociaram o Acordo Geral foram os mesmos que introduziram o tema de desenvolvimento no Conselho

¹⁴ Ao final de 1955, eram 35 os membros do GATT, dos quais 19 eram países industrializados, embora em graus de desenvolvimento diferentes; e 16 eram países em desenvolvimento, dos quais oito eram latino-americanos. Entretanto, países como Austrália e Nova Zelândia, assim como a maioria dos países europeus, principalmente Grécia, Itália e a Tchecoslováquia (República Tcheca e Eslováquia), consideravam vital a defesa da ação dos governos para impulsionar os seus programas de industrialização.

¹⁵ Além dos oito países latino-americanos, outros países em desenvolvimento eram partes contratantes: Birmânia (hoje Mianmar), Ceilão (hoje Sri Lanka), Índia, Indonésia, Paquistão, Rodésia do Sul (hoje Zimbábue), Turquia e a União Sul-Africana (hoje África do Sul). China (Taiwan, província da China) (deixou o GATT em 1950), Líbano, Libéria e Síria assinaram o Acordo entre 1948 e 1950. Esses três últimos países abandonaram o GATT entre 1951 e 1953 (dados da página de Eric Reinhardt <<http://userwww.service.emory.edu/~erein/data/#initiation>>).

¹⁶ Na década de 1970, quatro países caribenhos solicitaram sua adesão ao GATT: Barbados, Guiana, Jamaica e Trinidad e Tobago. Colômbia se incorpora em 1981, Belice em 1983 e Suriname em 1978. Entre 1985 e 1994, se incorporam Bolívia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguai e Venezuela, além de Antigua e Barbuda, Dominica, Grenada, St Kits e Nevis, Santa Lucia, St. Vincent e Grenadinas. Panamá e Equador somente se incorporam depois de estabelecida a OMC (ver o quadro de adesão ao GATT na página de Eric Reinhardt <<http://userwww.service.emory.edu/~erein/data/#initiation>>).

¹⁷ Ver a documentação na página de documentos da OMC.

¹⁸ Page (2004) é uma exceção.

Econômico e Social das Nações Unidas.¹⁹ Os documentos mostram que os países que iniciavam o seu processo de industrialização, como a Índia, o Brasil e o Chile, por exemplo, mas também Austrália e Nova Zelândia, entendiam que as regras multilaterais deveriam se acomodar às necessidades internas dos países participantes, dentro dos limites da cooperação internacional para a reconstrução das economias devastadas pela guerra, mas também da cooperação para o desenvolvimento.

Os relatos dos debates no Comitê Preparatório da Conferência das Nações e dos trabalhos da Conferência demonstram que um amplo conjunto de temas relacionados com a autonomia dos governos para a formulação e execução de políticas de industrialização absorveu a atenção dos participantes, desde a convocação da Conferência em fevereiro de 1946 até a assinatura da Carta de Havana em março de 1948.²⁰ É importante destacar que embora não contassem com a base teórica, que seria elaborada posteriormente pela CEPAL (Comissão para a América Latina e o Caribe), os representantes latino-americanos e de outros países em desenvolvimento manifestaram suas preocupações com a baixa diversificação produtiva de suas economias e a vulnerabilidade de seu setor exportador.²¹ Essas questões vão ser recolhidas na Resolução do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) de 18 de fevereiro de 1946, que convocou a Conferência Internacional sobre Comércio e Emprego e definiu os termos de referência para os trabalhos do Comitê Preparatório. A proposta original dos Estados Unidos foi aceita incondicionalmente, exceto pelo parágrafo 4, que foi introduzido pelos países em desenvolvimento participantes.²²

Solicita que o Comitê Preparatório, (ao considerar os itens anteriores), leve em consideração as condições especiais que predominam em países cuja indústria

¹⁹ Toda a documentação sobre a preparação da Conferência, criação do GATT, a própria Conferência, além de outros documentos foi digitalizada por meio um projeto conjunto entre a OMC e a Universidade de Stanford e está disponível na página da OMC <http://www.wto.org/english/docs_e/gattdocs_e.htm> e na página da Universidade de Stanford <<http://gatt.stanford.edu/page/home>>. Existe um vínculo (hipertexto) entre as duas páginas. Os documentos do ECOSOC também estão disponíveis nas páginas da Organização das Nações Unidas <<http://documents.un.org/>>.

²⁰ ALFARO; HOUSTON, 1956; BROWN, 1950; DAM, 1970; HODA, 1987; HUDEC, 1987; JACKSON, 1969.

²¹ Para uma breve introdução à criação da CEPAL, ver VENTURA-DIAS, 1998. É importante recordar que a geração de diplomatas que negociou os tratados das organizações do pós-guerra havia passado pela experiência dos anos 1930 e aprendido a dolorosa lição da extrema dependência de suas economias nos preços de poucos produtos básicos (LOVE, 2004).

²² Ricardo Alfaro, que participou das negociações para a OIC, como representante do Panamá, relata que os latino-americanos reagiram com veemência à proposta dos Estados Unidos de regras para um comércio mais livre, aplicadas a todos os países participantes. Carlos Lleras Restrepo, representante da Colômbia, e que seria posteriormente o primeiro Secretário da Organização dos Estados Americanos, defendeu a importância da diversificação produtiva para a região e propôs que a aparente igualdade de tratamento poderia envolver a mais tremenda iniquidade, na prática (ALFARO; HOUSTON, 1956, p. 246).

manufatureira ainda está nos seus estágios iniciais, e as questões propostas pelos produtos primários que estão sujeitos a problemas especiais de ajustes aos mercados internacionais.²³

Sabemos que a Carta da Organização Internacional do Comércio (OIC), conhecida como Carta de Havana (e a OIC) são puras referências históricas, porque apesar de assinada por 53 países, nunca foi ratificada pelo Congresso dos Estados Unidos, o país autor da proposta.²⁴ Em seu lugar se erigiu o GATT de base institucional precária, uma OIC *manquêe*, como disse um defensor da Carta de Havana (DIEBOLD 1952, p. 30). Entretanto, o que aqui se quer demonstrar é que os princípios e algumas modalidades de um tratamento especial já se encontravam nas negociações para a Carta de Havana. O processo de incorporação das necessidades especiais do processo de industrialização ao Acordo Geral pode ser interpretado como a retomada de disposições que tinham sido anteriormente acordados durante os trabalhos da Conferência de Havana.

Cabe destacar que as negociações dos dois instrumentos se realizaram em paralelo: a do Acordo Geral, que também incluiu negociações bilaterais de reduções tarifárias, produto por produto, basicamente entre os países-membro do Comitê Preparatório da Conferência; e a do texto da Carta para uma Organização Internacional do Comércio, entre os mesmos países.²⁵ Entretanto, as negociações

²³ Os outros itens da agenda eram: (a) acordos internacionais com o objetivo de alcançar e manter níveis elevados e estáveis de emprego e atividade econômica; (b) acordos internacionais relacionados com regras, restrições e discriminações que afligem o comércio internacional; (c) acordos internacionais relacionados com práticas restritivas de comércio; (d) acordos internacionais relacionados com os arranjos intergovernamentais de produtos primários; e (e) estabelecimento de uma organização internacional do comércio, como uma agência especializada das Nações Unidas, com responsabilidades nos campos (b), (c) e (d). Resolução do Conselho Econômico e Social de 18 de fevereiro de 1946 convocando uma Conferência Internacional sobre o Comércio e o Emprego (documento E/22 de 16 de fevereiro de 1946) (minha tradução). **Journal of the Economic and Social Council**, 10 abr. 1946. Disponível em: <<http://documents.un.org/>>.

²⁴ A Carta foi ratificada por Austrália, Libéria e Suécia, embora a ratificação de Suécia estivesse subordinada à ratificação pelos Estados Unidos, e a da Austrália, pela ratificação pelos Estados Unidos e pela Grã Bretanha (DIEBOLD, 1952, p. 24, nota 17). No dia 18 de dezembro de 1950, o Boletim do Departamento do Estado anunciava que o Presidente dos Estados Unidos tinha decidido que a proposta Carta para uma Organização Internacional do Comércio não seria reenviada ao Congresso para sua ratificação (DIEBOLD, 1952, p. 1).

²⁵ Na sua primeira sessão, o Comitê Preparatório adotou uma resolução proposta pelos Estados Unidos sobre negociações tarifárias que seriam realizadas sob os seus auspícios. As concessões que resultaram das negociações entre 23 países, junto com os dispositivos apropriados foram incorporados em um Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio. O texto do GATT junto com as listas dos compromissos tarifários foi assinado pelos 23 países no dia 30 de outubro de 1947, com a Ata final da segunda sessão do Comitê Preparatório (Ver documentos originais na página da Universidade de Stanford <<http://gatt.stanford.edu/bin/browse/docs>>); para outras referências ver BROWN 1950;

do texto da Carta eram *ad referendum* do pleno da Conferência que se realizaria em Havana, enquanto o texto do Acordo Geral necessitou apenas o consenso das partes envolvidas (Partes Contratantes) (BROWN, 1950, parte II).²⁶

Desde o início dos trabalhos, os países em desenvolvimento, outros países em processo de industrialização como Austrália e Nova Zelândia, juntamente com vários países europeus, se opuseram ao compromisso de eliminação de restrições quantitativas e argumentaram que elas eram necessárias para levar a cabo os programas de desenvolvimento industrial e de reconstrução de suas economias (no caso das economias devastadas pela guerra).²⁷ A minuta proposta pelos Estados Unidos incluía duas exceções permanentes ao emprego de restrições quantitativas: uma que justificava as medidas por dificuldades de balança de pagamentos, e a outra, que outorgava um tratamento especial ao comércio dos produtos agrícolas (BROWN, 1950, p. 22-28; 78-79).²⁸ Entretanto, a proposta definia critérios para a aplicação das medidas quantitativas para problemas de balança de pagamentos, mecanismos para consultas e obrigações de aplicação não-discriminatórias, que não foram aceitos pela maioria dos países.²⁹

HODA, 1987. Em dezembro de 1945, o governo dos Estados Unidos convidara 15 países, entre os quais a União Soviética, que recusou o convite. Posteriormente, com a instalação dos trabalhos do Comitê Preparatório, o convite foi estendido aos demais membros (19 com a União Soviética). Eram membros do Comitê Preparatório, os representantes dos governos dos seguintes países: África do Sul, Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Cuba, Estados Unidos, França, Holanda, Índia (inicialmente compreendia Bangladesh e Paquistão), Líbano, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Reino Unido, Tchecoslováquia, e União Soviética. Sem a participação da China e da URSS, o convite foi estendido a outros quatro países: Birmânia (hoje); Ceilão (hoje Sri Lanka), Síria e Rodésia do Sul (hoje Zimbábue).

²⁶ Brown (1950, p. 61-62) documenta a sutil manobra dos Estados Unidos para conseguir que o texto negociado do Acordo Geral fosse proposto como um acordo comercial entre estados soberanos de forma independente da Carta e totalmente fora da jurisdição do ECOSOC. A manobra foi necessária para que o governo dos Estados Unidos pudesse manter os textos negociados dentro dos termos da autoridade negociadora da Lei de Acordos Comerciais de 1934, que deveria expirar na metade de 1948.

²⁷ No Comitê Preparatório, o reduzido grupo de países em desenvolvimento era composto principalmente por Brasil, Chile, Índia, com a participação em alguns pontos da agenda de Austrália e Nova Zelândia (BROWN, 1950). O chefe da delegação brasileira, ministro Antônio de Vilhena Ferreira-Braga declarou à imprensa, na abertura da reunião de Genebra: “Por ser o Brasil ainda relativamente pouco desenvolvido, não esperamos que nos peçam favores de maneira a prejudicar nosso progresso econômico. Naturalmente, não estamos em situação de fazer em nossas tarifas reduções tão substanciais quanto as nações [...] desenvolvidas [...] porque necessitamos de proteção para que nossas indústrias em formação possam funcionar economicamente”. (citado em BARRETO, 2001, p. 177-178).

²⁸ Além do tratamento especial em medidas quantitativas, os produtos agrícolas também eram contemplados com outra exceção na seção de subsídios.

²⁹ Jackson (1969 reproduzido em HODA, 1987, p. 30-31) relata a difícil controvérsia estabelecida entre países industrializados e em desenvolvimento sobre se deveria haver prévia anuência das partes contratantes para que um governo introduzisse medidas quantitativas por problemas de conta corrente, principalmente porque não existia medida similar para as exceções agrícolas.

Os negociadores reconheceram a importância do desenvolvimento econômico e da reconstrução econômica para os objetivos da Carta (artigo 8), embora esse reconhecimento não implicasse em compromissos concretos de todos os membros para com o processo de desenvolvimento.³⁰ Contudo, para os países interessados, esses compromissos deveriam implicar em ações positivas para promover o desenvolvimento, em termos de “acesso aos meios financeiros e tecnológicos para o desenvolvimento”. E também a aceitação, pelos demais, de que o desenvolvimento industrial necessitava de um sistema efetivo de proteção às indústrias nascentes (BROWN, 1950, p. 98). Ou seja, durante as discussões da Carta, os países em desenvolvimento procuraram obter compromissos afirmativos dos países ricos para seu melhor acesso a capitais, insumos e tecnologia, além de sua concordância à necessidade de manter instrumentos de proteção para desenvolver suas indústrias “nascentes”.³¹ Por outro lado, sendo basicamente mono-exportadores de produtos primários, os países em desenvolvimento não cogitavam ainda de um acesso preferencial aos mercados dos países industrializados, embora procurassem garantir a possibilidade de estabelecer acordos preferenciais com países vizinhos.

Do Capítulo III da anterior Carta de Havana (Desenvolvimento Econômico e Reconstrução), somente o artigo 8 (parcialmente)³² e o artigo 13 (Ajuda do Estado

³⁰ O artigo 8 da Carta de Havana justificava a cooperação entre nações para o desenvolvimento e a reconstrução econômica, pelos benefícios generalizados para todas as nações derivados tanto do desenvolvimento econômico como da reconstrução das economias devastadas pela guerra.

³¹ O capítulo III (Desenvolvimento Econômico e Reconstrução) continha medidas para fomentar a cooperação com vistas a permitir o acesso de todos os países-membros a fontes de capital, materiais, máquinas modernas, tecnologia assim como a capacidades tecnológicas e de gestão. O artigo 12 propunha limitações às ações dos investidores estrangeiros pelos governos do país receptor. O artigo 15 permitia o estabelecimento de acordos preferenciais entre países-membros, cujos territórios fossem contíguos ou pertencessem à mesma região econômica. O capítulo VI (Acordos Inter-governamentais de Produtos Básicos) continha mecanismos para a estabilização dos preços dos produtos básicos. Ver o texto da Carta de Havana na página da OMC <http://www.wto.org/English/docs_e/legal_e/prewto_legal_e.htm>.

³² Artigo 8 da Carta de Havana (Importância do desenvolvimento econômico e da reconstrução econômica com relação ao propósito desta Carta): “Os Membros reconhecem que o uso produtivo dos recursos materiais e humanos mundiais concerne a todos os países e será de benefícios para todos, e que o desenvolvimento industrial e econômico geral de todos os países, particularmente de todos aqueles nos quais os recursos estão ainda relativamente subdesenvolvidos, assim como a reconstrução daqueles países cujas economias foram devastadas pela guerra, ampliará as oportunidades para o emprego, aumentará a produtividade do trabalho, incrementará a demanda para bens e serviços, contribuirá para o equilíbrio econômico, expandirá o comércio internacional e aumentará os níveis de renda real.” (Ver o texto completo na página da OMC <<http://www.wto.org>>).

para o Desenvolvimento Econômico e a Reconstrução³³ foram incorporados ao Acordo Geral como o artigo XVIII (Ajuda do Estado em favor do desenvolvimento econômico) (DAM, 1970, p. 226).³⁴ Desde o início, este artigo se constituiu na principal disposição do Acordo Geral para apoiar os países em desenvolvimento nos seus problemas de balança de pagamentos e, paulatinamente, para lhes permitir que outorgassem proteção discriminatória às suas indústrias nascentes. Porém, enquanto na Carta de Havana, o artigo fazia referência expressa à ajuda do Estado para “promover o estabelecimento, desenvolvimento, ou reconstrução de indústrias particulares ou ramos agrícolas [...]”, a redação do artigo XVIII se concentrou nos problemas de balança de pagamentos que poderiam justificar a introdução de restrições quantitativas às importações. Além do mais, até a revisão de 1954-1955, as medidas se referiam às “partes contratantes “cuja economia não assegure à população senão um baixo nível de vida e que está nos primeiros estágios de seu desenvolvimento.”

Na sessão de revisão de 1954-1955 do Acordo Geral,³⁵ os países em desenvolvimento conseguiram incorporar mais flexibilidade ao artigo XVIII e introduzir o princípio, tal como tinha sido negociado em 1946-1948, de que necessitavam impor restrições quantitativas ao comércio de manufaturas com o fim de proteger suas indústrias nascentes e enfrentar os desequilíbrios de conta corrente. Com as emendas, o Artigo XVIII autorizava o emprego de instrumentos de proteção às indústrias nascentes, o que representou a aceitação de um tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento vinculado aos seus programas de industrialização. Os demais países-membro do GATT reconheceram, assim, a natureza estrutural e não contingente dos problemas de balança de pagamentos dos países em desenvolvimento.

³³ Artigo 13 da Carta de Havana (Ajuda do governo para o desenvolvimento econômico e a reconstrução econômica); parágrafo 1. Os Membros reconhecem que especial ajuda governamental poderá ser exigido para promover o estabelecimento, desenvolvimento ou reconstrução de indústrias particulares ou setores da agricultura e que em circunstâncias apropriadas a provisão de tal apoio sob a forma de medidas de proteção é justificada. Ao mesmo tempo, eles reconhecem que a utilização imponderada de tais medidas poderia impor cargas indevidas às suas próprias economias e restrições indesejáveis ao comércio internacional e poderiam aumentar as dificuldades de ajuste para as economias de outros países, sem necessidade. (Ver texto completo na página da OMC <<http://www.wto.org>>).

³⁴ Artigo XVIII:1 “As Partes Contratantes reconhecem que a realização dos objetivos do presente Acordo será facilitada pelo desenvolvimento progressivo de suas economias, em particular nos casos das partes contratantes cuja economia não asseguram à população senão um baixo nível de vida e que está nos primeiros estágios de seu desenvolvimento.” (MERCADANTE (coord.), 1988, p. A42).

³⁵ Os membros do GATT decidiram que seria necessário revisar o Acordo Geral e emendá-lo para que o GATT assumisse suas funções como a instituição internacional do comércio. A nona sessão regular das Partes Contratantes, marcada para 1954-1955, foi designada “sessão de revisão” (JACKSON, 1989, p. 37-38). A Nona sessão das Partes Contratantes teve início em outubro de 1954 e terminou em março de 1955.

Importantes termos do artigo XVIII tais como “país nas primeiras fases do desenvolvimento” e “criação de setores de produção” foram redefinidas com uma aproximação mais direta com o processo de industrialização em curso nas economias em desenvolvimento.³⁶ A obrigação de manter consultas anuais quando um país decidisse impor restrições por problemas de conta corrente foi substituída por uma revisão a cada dois anos (Artigo XVIII:B: 12).³⁷ Também foi eliminada a necessidade de aprovação prévia à adoção das medidas que se apartassem das obrigações do GATT (Artigo XVIII:C: 13-14), para a promoção de uma indústria específica.³⁸

Como resultado da revisão de 1954-1955, também foi introduzido o artigo XXVIII (bis) que expressava um consenso entre as partes contratantes em que poderia não ser desejável a aplicação estrita do princípio de reciprocidade em negociações com os países em desenvolvimento.³⁹ Portanto, do ponto de vista meramente formal, o tratamento diferenciado, em termos de exceção aos princípios de não-discriminação e reciprocidade se incorpora ao sistema multilateral de comércio, desde os primeiros anos. Nessa mesma reunião de revisão do GATT, porém, contra os desejos e necessidades dos países exportadores de produtos agrícolas, foi também outorgado um tratamento “mais” favorável às políticas internas agrícolas dos países industrializados.

³⁶ Anexo I (Notas e disposições adicionais) Ao Artigo XVIII § 1 (2) “A expressão ‘nos primeiros estágios do seu desenvolvimento’ não se aplica somente às partes contratantes cujo desenvolvimento econômico está começando, mas também, àquelas cujas economias estão em vias de industrialização a fim de reduzir um estado de dependência excessiva com relação à produção dos produtos de base.”. § 2, 3, 7, 13 y 22 “A menção da criação de ramos de produção determinados, não visa somente a criação de um novo ramo de produção, mas também, a criação de uma nova atividade no quadro de um ramo de produção existente, a transformação substancial de um ramo de produção existente e o desenvolvimento substancial de um ramo de produção existente que não satisfaz a demanda interna a não ser em uma proporção relativamente fraca. Ela visa igualmente a reconstrução de um ramo de produção destruído ou substancialmente danificado como conseqüências de hostilidades ou de catástrofes devidas às causas naturais.” (MERCADANTE, coord. 1988, p. A103-A104).

³⁷ § 12 b (Notas e disposições adicionais) “A data prevista na alínea b) do parágrafo 12 será aquela que as Partes Contratantes fixarão de conformidade com as disposições da alínea b) do parágrafo 4 do artigo XII do presente Acordo. (MERCADANTE (coord.), 1988, p. A104).

³⁸ § 13 e 14. “Reconhece-se que antes de decidir instituir uma medida e de notificá-la às Partes Contratantes, de conformidade com os dispositivos do parágrafo 14, uma parte contratante pode ter necessidade de um prazo razoável para determinar a situação do ponto de vista da concorrência, do ramo de produção em causa.” (MERCADANTE (coord.), 1988, p. A104).

³⁹ Artigo XXVIII (bis) § 3: “As negociações serão conduzidas sobre uma base que permita levar suficientemente em conta: (a) as necessidades de cada parte contratante e de cada ramo da produção; (b) a necessidade, para os países subdesenvolvidos, de recorrer com mais flexibilidade à proteção tarifária a fim de facilitar seu desenvolvimento econômico e as necessidades especiais para esses países de manter direitos para fins fiscais; (c) quaisquer outras circunstâncias que possam ocorrer e que sejam dignas de consideração, e tendo em conta as necessidades das partes contratantes em apreço, no que diz respeito ao sistema fiscal e ao desenvolvimento, bem como suas necessidades estratégicas e outras.” (MERCADANTE (coord.), 1988, p. A71).

Brown (1950, p. 22-28) descreve as injunções que as emendas sucessivas à Lei de Ajuste Agrícola de 1933 impuseram às delegações dos Estados Unidos, nas negociações para o Acordo Geral e para a OIC.⁴⁰ O artigo XI do Acordo Geral, sobre a eliminação geral das restrições quantitativas, foi redigido tendo em vista as necessidades internas dos Estados Unidos. Em particular, o parágrafo 2c explicita que as disposições acerca de restrições quantitativas não se aplicam quando se trate de

restrições à importação de qualquer produto agrícola ou de pescaria, seja qual for a forma de importação desses produtos, quando forem necessárias à aplicação de medidas governamentais que tenham por efeito: (i) restringir a quantidade do produto nacional similar a ser posta à venda ou produzida [...];(ii) reabsorver um excedente temporário do produto nacional similar, [...] colocando esse excedente à disposição de certos grupos de consumidores do país gratuitamente ou a preços inferiores aos correntes ao mercado; ou (iii) restringir a quantidade a ser produzida de qualquer produto de origem animal cuja produção depende diretamente, na totalidade ou na maior parte, do produto importado, se a produção nacional deste último for relativamente desprezível. (MERCADANTE, coord., 1988, p. A24-25)

Mesmo assim, em 1951, a Holanda conseguiu uma decisão favorável do GATT de que as restrições quantitativas impostas pelos Estados Unidos sobre os produtos lácteos infringiam as obrigações incorridas no artigo XI. Para impedir que outras reclamações afluíssem ao GATT, em fevereiro de 1955, na mesma sessão de revisão do GATT já mencionada, depois de extensiva discussão, os Estados Unidos solicitaram e obtiveram por 23 votos a favor, cinco contrários e seis abstenções uma decisão que autorizava o governo dos Estados Unidos a aplicar as disposições da seção 22 da Lei de Ajuste Agrícola,⁴¹ apesar de contrárias aos princípios básicos do GATT.⁴² Pela Decisão, os Estados Unidos foram dispensados de suas obrigações

⁴⁰ “O conflito entre a política geral de comércio externo dos Estados Unidos e sua vontade de dar tratamento especial ao comércio em produtos agrícolas enfraqueceu o poder de negociação dos Estados Unidos nas negociações de Genebra. Na negociação da Carta enfraqueceu o poder da delegação americana de se opor a exceções especiais pretendidas por outros países no interesse de seus próprios programas econômicos nacionais.” (BROWN, 1950, p. 27).

⁴¹ A seção 22 foi uma emenda à Lei de Ajuste Agrícola com a intenção de impedir que produtores de fora dos Estados Unidos se aproveitassem dos preços internos mais elevados que os preços internacionais, devido ao programa de apoio ao produtor agrícola. Autorizava o Executivo a restringir importações agrícolas, não obstante qualquer acordo comercial ou acordo internacional assinado pelos Estados Unidos (até então ou daí em diante) (ver documento L/339 de 3 mar. 1955 “Reporto f Working Party 6 on the United States Waiver” na página de documentos da OMC <http://www.wto.org/english/docs_e/gattdocs_e.htm>).

⁴² Canadá, Cuba, Dinamarca, Holanda e Nova Zelândia votaram contra. África do Sul, Brasil, Birmânia, Ceilão, Haiti e Tchecoslováquia se abstiveram (ver documento DEA/9100-AO-40, volume n. 21-118. Disponível em: <<http://www.maeci-dfait.gc.ca/departement/history/dcer/>>).

com relação aos artigos II (Listas de Concessões) e XI (Restrições Quantitativas) do Acordo Geral, no limite necessário para prevenir um conflito entre essas disposições e as ações requeridas pela Seção 22. A dispensa (*waiver*), facultada pelo artigo XXV do Acordo Geral, não tinha data para término, exigia apenas um relatório anual e permitia ao governo dos Estados Unidos aplicar quotas às suas importações agrícolas, subsidiar a produção interna e as exportações agrícolas, legitimando um programa de ativa intervenção do Estado no mercado agrícola (DAM, 1970, p. 260-270). Evidentemente, os países europeus que apoiaram o pedido de dispensa dos Estados Unidos, estavam também interessados em manter restrições quantitativas às importações agrícolas, alegando que a dispensa lhes permitiria lidar com o núcleo forte (*hard core*) das restrições às importações. Na mesma sessão do GATT, as partes contratantes aprovaram uma decisão de outorgar dispensa por cinco anos, em certas circunstâncias, para países que deveriam remover restrições às importações, que tinham sido mantidas em vigência por razões de balança de pagamentos. O propósito de tais dispensas seria tornar mais gradual o impacto em indústrias sensíveis da eliminação do chamado “núcleo forte” das restrições a importações.⁴³

2 A agenda positiva dos países em desenvolvimento no GATT frente às ações unilaterais discriminatórias dos países industrializados: 1957-1979

Nas décadas imediatamente posteriores à Segunda Guerra Mundial, as condições especiais de sua criação, as limitações da autoridade negociadora dos Estados Unidos para negociar barreiras não-tarifárias e o contexto de reconstrução das economias européias e da japonesa, e de começo da estratégia da guerra fria, imprimiram ao GATT certa passividade legislativa e neutralidade ante as políticas internas das partes contratantes. A conjuntura internacional exigia que as virtudes ideais de um comércio livre e de um acesso não-discriminatório a mercados e a insumos se ajustassem aos instrumentos de que dispunham os governos nacionais para proteger suas indústrias da concorrência externa. Como destaca Ostry (1997), dada a necessidade de acomodar interesses nacionais que conflitavam com os princípios do comércio não-discriminatório, quase todas as regras do Acordo Geral eram redefinidas por cláusulas de escape, que na prática permitiam exceções variadas aos princípios gerais de não-discriminação e reciprocidade. Os governos perseguiram

⁴³ Na seguinte sessão do GATT, em outubro de 1955, a Bélgica e Luxemburgo solicitaram dispensa de suas obrigações de não manter restrições quantitativas às importações. Dois anos depois, foi a vez da Alemanha (DAM, 1970, p. 261-263).

o objetivo mais pragmático de conceder mais previsibilidade às transações comerciais, aplicando procedimentos de consultas e relatórios que contribuíssem para dar mais transparência aos regimes de proteção (DAM, 1970; PAGE, 2004). E, para tal, como argumenta Dam (1970, p. 4-5), os procedimentos para a solução de controvérsias do GATT, embora pouco efetivos, colaboravam “para identificar os interesses comuns em situações complexas e para formular políticas de curto prazo com vistas a alcançar objetivos de longo prazo”.⁴⁴ A liberalização irrestrita do comércio poderia ser desejável, mas não era exequível nos anos de reconstrução das economias européias, do sistema de pagamentos e da volta à plena convertibilidade das moedas.⁴⁵

Não é demais insistir que o GATT, como um organismo intergovernamental, exercia sua tolerância principalmente ante as políticas internas dos países industrializados, que requeriam um “tratamento especial”, em termos de autonomia para suas políticas internas, similar à que buscavam os países em desenvolvimento, embora em outros setores. Documentos diplomáticos, hoje disponíveis, mostram o descontentamento das partes contratantes mais propensas a respeitar o espírito e a letra do Acordo Geral, quando eram obrigadas a aceitar os desvios dos parceiros mais fortes.⁴⁶

Além da agricultura, também setores manufatureiros passaram a exigir medidas discriminatórias para coibir os seus efeitos nos mercados dos países industrializados. Ao longo da década de 1950, começam a surgir novos exportadores eficientes de manufaturas de tecnologia madura, intensivas em trabalho, principalmente de produtos têxteis de algodão. Inicialmente o Japão, e depois outros países em desenvolvimento (Hong Kong, Indonésia e Índia, principalmente), expandiam suas exportações nos países industrializados, desafiando o discurso desses últimos em defesa de um comércio não-discriminatório, baseado na eliminação progressiva de barreiras ao comércio e nos benefícios derivados da especialização de cada país de acordo com suas vantagens comparativas. Para enfrentar as importações provenientes de países de baixos salários e baixos custos, os Estados Unidos, em particular, vai atentar contra todos os princípios da liberalização do comércio, levando o tema de “desorganização do mercado” ao GATT e recriando um programa de restrições

⁴⁴ “O GATT de 1947 dependia fortemente de procedimentos para a aplicação de suas medidas substantivas. Cada regra estava acompanhada de uma exceção, e cada exceção era gerida por um procedimento, cuja intenção era impedir que a exceção acabasse engolindo a regra.” (CURZON; 1976).

⁴⁵ Em dezembro de 1958, os países europeus anunciaram que suas moedas nacionais seriam a partir de então plenamente convertíveis em dólares (SCHONFIELD, 1976, p. 152).

⁴⁶ Ver a documentação disponível na página do Ministério de Relações Externas e do Comércio do Canadá, Documentos sobre as Relações Externas Canadenses <<http://www.maeci-dfai.gc.ca/departement/history/dcer/>>.

voluntárias às exportações (VERs, pelo termo em inglês), para limitar essas exportações (MCCLENAHAN, 1991).⁴⁷ Embora sejam contrárias ao espírito das disposições dos artigos XI e XIII do GATT, o seu caráter “voluntário” as eximem de serem consideradas proibições estabelecidas pelo país importador.

Depois de várias tentativas de estabelecer acordos voluntários em produtos específicos, em 1957, os Estados Unidos concluíram com o Japão um acordo “voluntário” de restrições de suas exportações em produtos têxteis de algodão, cobrindo um período de cinco anos.⁴⁸ Em 1959, os Estados Unidos introduziram no GATT o debate sobre as modalidades que as Partes Contratantes deveriam instituir para impedir que as exportações de países de baixos salários causassem “desorganização” do mercado importador. Em 19 de novembro de 1960, durante a sétima sessão das Partes Contratantes foi estabelecido um Comitê para sugerir soluções aceitáveis, multilaterais e consistentes com os princípios e objetivos do Acordo Geral para os problemas de “desorganização de mercado”.⁴⁹ Em 1961, foi estabelecido um Acordo de Curto Prazo sobre o Comércio Internacional de Algodão, para promover o “desenvolvimento ordenado” do comércio dos têxteis do algodão. Essa forma de administrar o comércio das chamadas “indústrias senis”, que nega a especialização com base nas vantagens comparativas, distribuía o mercado entre os países exportadores, por meio de quotas.⁵⁰ Posteriormente, em 1962, o acordo que era de curto prazo, passou a ser de longo prazo, e com ampliações e extensões, em 1974 se tornou o Acordo Multifibras que foi renovado até o final da Rodada Uruguai (HAYASHI, 2005; TUSSIE, 1988; WINHAM, 1986).⁵¹

⁴⁷ As restrições voluntárias de exportação são ações tomadas por produtores estrangeiros, em geral associados com seus governos, para limitar as exportações para certos mercados internacionais. Essas restrições são declarações conjuntas dos países exportadores e importadores negociadas como parte de acordos bilaterais ou multilaterais ou entendimentos para controlar importações. Nos anos 1970 as restrições voluntárias de exportação tinham se institucionalizado como um instrumento básico da política comercial dos Estados Unidos abrangendo um grande número de produtos e de países (MCCLENAHAN, 1991).

⁴⁸ É importante destacar que, com a ajuda essencial dos Estados Unidos, o Japão passa a ser membro do GATT desde 1955 (DAM, 1970, p. 297).

⁴⁹ Ver documento L/1397 de 5 de dezembro de 1960 p. 15-16 na página de documentos da OMC.

⁵⁰ O termo “indústria senil” foi proposto, por analogia com o termo “indústria nascente”, durante as discussões de 1970-1980 para as indústrias intensivas em trabalho, nas quais os países industrializados tinham perdido vantagens comparativas para os países em desenvolvimento, abundantes em trabalho pouco qualificado.

⁵¹ O número de acordos bilaterais mantidos pelos Estados Unidos, para restringir as importações de têxteis e artigos de vestuário aumentou de um acordo com o Japão, para acordos com 30 países em 1972 e 40 em 1994. Cada acordo administrava o comércio em quase 105 categorias de têxteis e artigos de vestuário, com novas categorias sendo acrescentadas aos acordos à medida que surgiam “desorganizações de mercado”.

Cabe também mencionar que no GATT a técnica de negociar concessões recíprocas em produtos não agrícolas, que eram depois generalizadas pelo princípio da Nação Mais Favorecida (NMF), tendia a privilegiar os produtos de interesse dos grandes importadores e seus principais fornecedores, deixando de fora os países em desenvolvimento.⁵² Isso explica que durante a Rodada Dillon (1960-1961), a quinta rodada de negociações comerciais no GATT somente 160 das 4.400 concessões tarifárias negociadas se referiam a produtos que poderiam ter interesse exportador para os países em desenvolvimento (DAM, 1970, p. 230). Assim também, os ganhos da rodada Kennedy se concentraram em indústrias tecnologicamente avançadas das quais os países em desenvolvimento eram importadores líquidos, como a indústria química e de máquinas. As exportações dos países em desenvolvimento se concentravam em produtos básicos (agrícolas e minerais) que geralmente entravam livre de impostos nos países industrializados e, em menor escala, em produtos agrícolas ou minerais processados, que eram (e são) penalizados com tarifas que aumentam com o grau de elaboração do produto (escalada tarifária).⁵³ Essas tarifas sofreram modestas reduções durante as rodadas de negociações (PREEG, 1970, p. 227).

Apesar dessa realidade, os esforços dos países em desenvolvimento no GATT não se limitaram a assegurar um tratamento especial para seus regimes de proteção. Também se enfocaram na redução NMF das tarifas e das barreiras não-tarifárias que incidiam sobre seus produtos. Vários autores relatam as frustrantes iniciativas, entre 1957 e 1964, para pressionar os países industrializados a cumprir com suas obrigações no GATT.⁵⁴

Em 1958, o GATT publicou o relatório de um grupo de especialistas (Relatório Haberler),⁵⁵ a partir do qual foi criado o Programa para a Expansão do Comércio e dois comitês substantivos: o Comitê II para revisar as políticas agrícolas dos países-membros e o Comitê III, responsável por propor soluções para as medidas de comércio

⁵² Nas palavras de um economista crítico do TED, “o GATT foi pouco amistoso, para não dizer ativamente hostil, aos interesses dos países em desenvolvimento” (SRINIVASAN, 2005, p. 83).

⁵³ As exportações do cobre chegaram a representar mais de 64% das exportações do Chile, em 1955 (MELLER, 1996, p. 353). Da mesma maneira, o café representou mais de 63% do valor das exportações brasileiras em 1950 (embora essa proporção estivesse inflada pelos elevados preços do produto) (VIANA, 1990).

⁵⁴ Cf. DAM, 1970; HODA, 1987; JACKSON, 1992; OCDE, 2001, entre outros.

⁵⁵ Em 1958, o grupo de especialistas que redigiu o texto conhecido como Relatório Haberler (*Trends in International Trade: A Report by a Panel of Experts*), contou com a participação do brasileiro Roberto Campos, junto com outros três prestigiosos economistas: Gottfried Haberler (presidente), James Meade, Jan Tinbergen. O relatório, além de reconhecer a importância das exportações no processo de desenvolvimento, identificou, ainda que timidamente, a política comercial dos países industrializados como a maior barreira à expansão do comércio dos países em desenvolvimento.

que restringiam as exportações dos países em desenvolvimento.⁵⁶ Dam (1970) menciona que lendo os documentos do Comitê II e superando a linguagem cheia de ambigüidade dos diplomatas, se percebe um senso de surpresa e até mesmo de choque ao constatarem a extensão da proteção que era exercida sobre as importações de produtos agrícolas temperados, em particular. Para cada um dos produtos estudados tinha havido nos países industrializados um uso extensivo de instrumentos não tarifários, com fins protecionistas, com uma extensão e conseqüências sobre as exportações de muitos países que não tinham sido reconhecidas anteriormente.⁵⁷

O trabalho do Comitê III se concentrou no levantamento e análise minucioso das barreiras impostas pelos países industrializados às exportações dos países em desenvolvimento, identificando a natureza dessas barreiras. Os estudos analisaram tarifas, restrições quantitativas, imposições fiscais, comércio do Estado e monopólios de importação. Nas palavras de Dam (1970, p. 229), as evidências apresentadas pelos estudos do Comitê III demonstravam de forma contundente a responsabilidade da política comercial dos países industrializados no baixo crescimento das exportações dos países em desenvolvimento, tanto de produtos tradicionais como nas de manufaturados. Dessa maneira, embora não conduzissem à adoção de soluções concretas, os estudos expunham a medida pela qual os países industrializados obstaculizavam o processo de industrialização dos países em desenvolvimento.⁵⁸

Paralelamente, os países em desenvolvimento começaram a criar outros organismos para procurar soluções e melhorar sua integração à economia internacional. Reunidos em julho de 1962, em uma Conferência sobre Problemas do Desenvolvimento Econômico realizada no Cairo, Egito, 36 países africanos, asiáticos e latino-americanos decidiram recomendar que o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) organizasse uma Conferência sobre o Comércio e o Desenvolvimento. Em 1964 é realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) I.⁵⁹

No mesmo contexto de ações para o desenvolvimento, em 1963, um grupo de 21 países em desenvolvimento introduziu no Comitê III uma resolução que continha um Programa de Ação para eliminar as barreiras que incidiam diretamente em suas

⁵⁶ O Comitê I tinha a incumbência de preparar a Conferência de negociação tarifária, a rodada Dillon, com as preocupações centralizadas nos efeitos da recém-criada Comunidade Econômica Européia e a Associação de Livre Comércio Européia.

⁵⁷ Argentina e Uruguai foram os países latino-americanos mais afetados.

⁵⁸ Os estudos do Comitê III mostravam que os produtos dos países em desenvolvimento eram discriminados pela origem e pelo grau de processamento (DAM, 1970, p. 230).

⁵⁹ Como parte do mesmo esforço coletivo de criação de uma nova ordem econômica internacional, os países em desenvolvimento criam o Grupo dos 77, como um canal para expressar e organizar suas demandas.

exportações.⁶⁰ Entre outras questões, o Programa de Ação exigia o congelamento (*standstill*) das tarifas e barreiras não tarifárias de natureza discriminatória que incidiam sobre produtos de interesse particular para os países em desenvolvimento; eliminação das restrições quantitativas inconsistentes com as disposições do GATT até o final de 1965; ingresso livre de direitos tarifários para os produtos tropicais até fins de 1963; eliminação de tarifas nos produtos primários; adoção de um calendário de redução e eliminação de tarifas nos produtos semi-manufaturados e manufaturados; e redução progressiva de cargas fiscais e outros tributos.⁶¹

Na reunião ministerial de abril do mesmo ano, os países industrializados, com exceção dos estados-membros da Comunidade Econômica Européia, aprovaram o Programa de Ação, com ressalvas, que na prática, reduziam o Programa a intenções de incluir os produtos primários, semi-manufaturados e manufaturados de interesse dos países em desenvolvimento nas listas de negociações desses países. Nenhum país industrializado tinha interesse em promover uma “liberalização unilateral” de seu sistema de proteção comercial. O máximo que eles, com exceção da Comunidade Econômica Européia, prometiam era assegurar “tanto quanto possível”, que esses produtos estariam incluídos em suas listas de ofertas nas negociações.⁶² Todas as intenções de cumprimento do Programa de Ação eram seguidos de ressalvas, “a menos que seja impossível ou impraticável”, “exceto quando circunstâncias especiais e imperiosas”, “tão pronto quanto seja possível” etc.⁶³

Ironicamente, em vez de endossar um programa voltado para a execução dos princípios e normas do GATT, os ministros dos países industrializados preferiram propor outras medidas “que deveriam facilitar os esforços dos países menos desenvolvidos para diversificar suas economias, fortalecer sua capacidade exportadora e aumentar suas rendas derivadas das vendas externas”. Essas medidas incluíam a concessão de tratamento preferencial às exportações pelos países em

⁶⁰ Os países que endossavam o Programa de Ação eram: Argentina, Brasil, Birmânia, Cambódia, Ceilão, Chile, Cuba, Gana, Haiti, Índia, Indonésia, Israel, Federação da Maláia, Federação da Nigéria, Paquistão, Peru, Tanganica, Tunísia, República Árabe Unida, Uruguai e Iugoslávia (Documento MIN(63)7 de 22 mai. 1963 na página de documentos da OMC). Dam (1970, p. 234) comenta que esses 21 países em desenvolvimento deixaram deliberadamente de fora os 18 países em desenvolvimento associados com a Comunidade Européia, acusados de serem beneficiados por tarifas preferenciais, discriminatórias por origem do produto.

⁶¹ Documento MIN(63)7 de 22 mai. 1963 na página de documentos da OMC.

⁶² § 3 do documento MIN(63)7 de 22 mai. 1963 na página de documentos da OMC.

⁶³ No § 6 das conclusões da reunião ministerial, a Comunidade Econômica Européia e os Estados Associados defendiam um programa que levasse em consideração as diferenças econômicas entre os países em desenvolvimento e as dificuldades que certos países em desenvolvimento tinham para enfrentar a concorrência de países em graus mais avançados de desenvolvimento (Documento MIN(63)7 de 22 mai. 1963 na página de documentos da OMC).

desenvolvimento de bens manufaturados e semi-manufaturados.⁶⁴ Com tal propósito foi criado um grupo de trabalho para estudar a concessão de preferências em produtos selecionados pelos países industrializados aos países em desenvolvimento, e a concessão de preferências em produtos selecionados pelos países em desenvolvimento a todos os demais países em desenvolvimento.⁶⁵

A reunião ministerial também reconheceu a necessidade de um marco legal e institucional que permitisse às Partes Contratantes expressar suas responsabilidades com relação à expansão do comércio dos países em desenvolvimento. Esse marco legal foi a adoção pelas Partes Contratantes, em novembro de 1964, da Parte IV no Acordo Geral, a única Parte com um título, “Comércio e Desenvolvimento”. Com muitos compromissos abstratos, poucos específicos e nenhum de execução automática, a Parte IV teve uma importância simbólica, por se constituir no marco legal para os trabalhos do Comitê de Comércio e Desenvolvimento.⁶⁶ Mas, os compromissos que foram introduzidos no GATT pelos Artigos XXXVI, XXXVII e XXXVIII, tiveram sua linguagem atenuada pela expressão “na medida do possível”, e portanto terminaram por serem cláusulas de “boa vontade” (DAM, 1970, p. 238-239).⁶⁷ O Artigo XXXVI no seu parágrafo 8 reitera o princípio de não-reciprocidade, embora, como foi mencionado, a isenção de reciprocidade em negociações entre os países em desenvolvimento e os industrializados não fosse, em si, uma novidade.⁶⁸ A novidade consistiu em estender, mediante a nota interpretativa ao mencionado parágrafo, o princípio da não-reciprocidade às negociações tarifárias sob os artigos XVIII, XXVIII, XXXIII e qualquer outro procedimento, além das rodadas de negociações tarifárias normais sob o artigo XXVIII bis (DAM, 1970, p. 238). A mesma nota reduziu a ambigüidade

⁶⁴ Dam (1970, p. 235) comenta que era curioso que no momento em que os países em desenvolvimento exigiam que os países industrializados se comprometessem com uma solução para os problemas do desenvolvimento nos moldes do GATT, ou seja, por meio de redução de barreiras ao comércio, os países industrializados preferissem a solução do acesso preferencial.

⁶⁵ Documento MIN(63)7 de 22 mai. 1963 p. 12, na página de documentos da OMC.

⁶⁶ O comitê de Comércio e Desenvolvimento substitui formalmente o Comitê III.

⁶⁷ As cláusulas de “boa vontade” se caracterizam pelo uso do de verbos no condicional que diluem a força dos compromissos. O artigo XXXVII reproduziu partes do Programa de Ação de 1963 eliminando o que seriam compromissos com força de execução e introduzindo justificativas para o não-cumprimento. “As Partes Contratantes desenvolvidas deverão, na maior extensão possível – salvo se impedidas por razões imperiosas, inclusive eventualmente de ordem jurídica – tornar efetivas as disposições seguintes: [...]” (Artigo XXXVII:1) (MERCADANTE (coord.), 1988; A78).

⁶⁸ “As Partes Contratantes desenvolvidas não esperam obter reciprocidade com relação aos compromissos assumidos em negociações comerciais destinadas a reduzir ou suprimir tarifas ou remover barreiras ao comércio das Partes contratantes menos desenvolvidas.” (MERCADANTE (coord.), 1988, p. A78).

que existia com relação à expressão “não esperam reciprocidade pelos compromissos.”⁶⁹

No mesmo período, começa a ganhar força entre os países em desenvolvimento, principalmente entre aqueles nos quais o processo de industrialização estava mais avançado, conceber como um objetivo negociador o acesso preferencial para os seus produtos manufaturados nos países industrializados. Em 1964, na UNCTAD I, eles propõem oficialmente a instauração de um sistema de preferências tarifárias, e finalmente na UNCTAD II, os países industrializados reconhecem as razões econômicas e a necessidade política para o estabelecimento de tal sistema a favor dos países em desenvolvimento. Em 1971, o GATT outorgou uma exceção especial ao Artigo I (NMF) por um período de 10 anos, para que os países industrializados estendessem preferências tarifárias aos países em desenvolvimento, como parte do SGP (Sistema Generalizado de Preferências).⁷⁰

Só então o TED passou a se assentar sobre seus dois pilares operacionais: (1) melhor acesso a mercados, mediante o acesso preferencial sob o SGP e a liberdade de criar esquemas regionais e globais preferenciais (sem a limitação do artigo XXIV de que esses esquemas fossem áreas de livre comércio ou uniões aduaneiras); e (2) o direito de se beneficiar do sistema multilateral do comércio sem a obrigação de oferecer concessões recíprocas, poder de discricionariedade política em seus próprios mercados para limitar o acesso de produtos estrangeiros (direito de manter barreiras comerciais para controlar problemas de conta corrente e proteger as indústrias nascentes), e o direito de outorgar apoio do governo a suas indústrias utilizando instrumentos de política industrial (subsídios).⁷¹

Em paralelo, os países industrializados postularam a necessidade de classificar os países em diferentes fases de desenvolvimento e, principalmente, de identificar quando um país deixava de ser “em desenvolvimento” e de merecer um tratamento especial, conseguindo introduzir uma referência aos “países menos desenvolvidos entre os países em desenvolvimento” na Declaração Ministerial da Rodada Tóquio

⁶⁹ “Entende-se que a frase ‘não esperam obter reciprocidade’ significa, de acordo com os objetivos deste artigo, que não se deve esperar das Partes Contratantes menos desenvolvidas, no decorrer de negociações comerciais, contribuições que sejam inconsistentes com seu desenvolvimento individual, suas necessidades financeiras e comerciais, levando-se em conta a evolução anterior do comércio. Este parágrafo se aplicará no caso de medidas adotadas de acordo com a Seção A do Artigo XVIII, Artigo XXVIII, Artigo XXVIIbis (...) (MERCADANTE (coord.), 1988, p. A122-123).

⁷⁰ A Decisão de 25 de junho de 1971 das Partes Contratantes relativa ao estabelecimento “de preferências gerais sem reciprocidade, e de preferências não-discriminatórias.”

⁷¹ Love (2001, p. 6) menciona que na UNCTAD I, Raúl Prebisch, o novo Secretário-Geral da UNCTAD, que havia sido até então Secretário-Executivo da CEPAL, acrescentou a industrialização baseada na substituição de importações, a industrialização substitutiva de exportações, substituindo exportações de produtos tradicionais por manufaturas ou semi-manufaturas.

(1972-1979) (WINHAM, 1986, p. 94).⁷² Em novembro de 1979, ao final da Rodada Tóquio, as partes contratantes adotaram uma decisão (ou entendimento) com o título de “Tratamento Diferenciado e Mais Favorável: Reciprocidade e Maior Participação dos Países em Desenvolvimento”.⁷³ Conhecida como Cláusula de Habilitação, ela permitia, sem exigir, que as partes contratantes estendessem um tratamento preferencial aos países em desenvolvimento, apesar do Artigo I do GATT. A Cláusula de Habilitação introduziu, portanto, o acesso preferencial na estrutura legal do Acordo Geral sem contar, porém, com disposições de execução efetiva. Em troca, os países em desenvolvimento aceitaram uma forma de “graduação”, visto que concordaram com o parágrafo 7 que implicitamente define os limites para receber este tratamento.⁷⁴ Assim, se por um lado, a Rodada Tóquio outorgou um maior automatismo ao TED, por outro lado deixou aberta a possibilidade de que poderia haver mais exigências para que os países em desenvolvimento viessem a assumir maiores graus de compromissos à medida que conseguissem avançar no seu processo de desenvolvimento.⁷⁵

Do ponto de vista formal, a Cláusula de Habilitação atendeu moderadamente aos objetivos dos países em desenvolvimento de inserir o TED na estrutura legal do Acordo Geral. Porém, como destaca Jackson (1989, p. 279), a sua situação legal é de uma extraordinária ambigüidade. A proposta do Brasil estava baseada no argumento de que os investimentos privados requeriam um sistema estável de preferências para expandir a produção exportável nos países em desenvolvimento, o que não foi obtido. Dado que somente modificou procedimentos do GATT, por se

⁷² “(6) Os Ministros reconhecem que a situação particular e os problemas dos menos desenvolvidos entre os países em desenvolvimento merecem especial atenção, e enfatizam a necessidade de assegurar que estes países recebam tratamento especial no contexto de qualquer medida geral ou específica tomada em favor dos países em desenvolvimento durante as negociações.” (em WINHAM, 1986, p. 415).

⁷³ Segundo Winham (1986, p. 275) os países em desenvolvimento tinham três objetivos negociadores na Rodada Tóquio: 1. negociar um TED nos vários Códigos que estavam sendo negociados; 2. conseguir concessões específicas em produtos de particular interesse para eles e 3. mudar as regras básicas e a estrutura do GATT em uma direção que estivesse mais de acordo com os interesses de seu desenvolvimento econômico.

⁷⁴ § 7 da Decisão de 28 de novembro de 1979 (L/4903) “As concessões e contribuições feitas e as obrigações assumidas pelas partes contratantes desenvolvidas e em desenvolvimento segundo as disposições do Acordo Geral deverão promover os objetivos fundamentais do Acordo, principalmente aqueles contidos no Preâmbulo e no Artigo XXXVI. As partes contratantes em desenvolvimento esperam que a capacidade das mesmas em fazer contribuições ou negociar concessões, ou mesmo, de adotar outras medidas acordadas mutuamente sobre as disposições e procedimentos do Acordo Geral aumente com o desenvolvimento progressivo da sua economia e a melhora da situação comercial destes países, em consequência esperam participar mais plenamente no quadro jurídico do Acordo Geral.” (MERCADANTE (coord.), 1988, p. K3).

⁷⁵ É importante destacar que não existe uma definição de país em desenvolvimento no GATT ou na OMC.

tratar de uma decisão e não de uma emenda ao Acordo Geral, não tinha capacidade de alterar práticas nacionais, pois não impunha mudanças na legislação nacional. Os países em desenvolvimento aceitaram a cláusula de graduação, que outorgou aos países industrializados um instrumento para determinar em que momento as preferências poderiam ser eliminadas, sem conseguir que elas se convertessem em uma obrigação com poder de execução (WINHAM, 1986, p. 276-277). Além do mais, a discriminação positiva que os países em desenvolvimento tinham conseguido mediante o TED, foi pouco a pouco sendo minado, seja pela maneira pela qual os países industrializados manejavam o SGP, como pelas crescentes medidas de discriminação negativa que os mesmos países introduziam contra o comércio dos países em desenvolvimento mais avançados.⁷⁶

3 A hegemonia da economia de mercado e a harmonização de políticas: a criação da OMC

Ao final da Rodada Tóquio, em meio a um grande número de transformações estruturais, que incluíram a diversificação nas experiências de desenvolvimento entre os países em desenvolvimento e mudança nos padrões de concorrência internacional, pelo ingresso de novos exportadores de manufaturas, asiáticos, latino-americanos e europeus, também o sistema multilateral de comércio enfrentava um processo de mudanças. Em retrospectiva, a correção da tática dos países em desenvolvimento de conferir ao TED um caráter jurídico mais sólido se vê questionada, quando os países industrializados se obstinavam em incluir novos direitos e obrigações no Acordo Geral, em reduzir a margem de flexibilidade de que os países em desenvolvimento mais avançados dispunham (e utilizavam) e em alterar a natureza do sistema multilateral do comércio, atenuando o caráter político das soluções aos conflitos.

Os Códigos que resultaram da Rodada Tóquio, com uma limitada participação dos países em desenvolvimento, incorporavam o enfoque “GATT-plus”, que passava

⁷⁶ Diferentes pesquisas têm criticado os programas de acesso preferencial, devido aos custos e à incerteza derivadas das condicionantes impostas, das detalhadas regras de origem e da seleção de produtos introduzidas pelos países outorgantes das preferências (Cf. GROSSMAN; SYKES, 2005; UNCTAD, 2003). Contraditoriamente, a baixa diversificação produtiva dos países beneficiários tem sido o fator mais importante que lhes impede de aproveitar o acesso especial para mudar a oferta exportadora. Como se trata de uma preferência unilateral que não tem concessões negociadas, o país que concede a preferência a pode retirar também unilateralmente. Os Estados Unidos somente aprovaram o SGP em 1974, quando o Congresso aprovou a Lei Comercial. Desde o início, o Congresso dos Estados Unidos colocou condicionantes para o acesso ao SGP, que foram sucessivamente reiteradas em outras leis comerciais. Os estudos empíricos também não encontraram evidências de que o acesso preferencial tenha contribuído ao incremento da produtividade nos setores beneficiados (HOEKMAN; ÖZDEN, 2005).

a ser defendido pelos países da OCDE.⁷⁷ Utilizando a estratégia da “ameaça credível”, estes países indicaram que estariam dispostos a utilizar, para o acesso aos seus mercados, uma cláusula NMF condicional à aceitação pelos demais países das novas regras e disciplinas enquanto faziam uso intensivo e extensivo de acordos para a “organização” dos mercados, praticavam com generosidade acordos de restrições voluntárias às exportações e utilizavam sistemas punitivos unilaterais.⁷⁸ No início dos anos 1980, confrontados com a perspectiva de um sistema de dois andares, que os deixariam em uma situação de grande desvantagem, os países em desenvolvimento foram obrigados a defender a integridade da cláusula NMF incondicional e o comércio não-discriminatório, embora contraditoriamente, continuassem tentando manter o TED a seu favor (GIBBS, 1998).⁷⁹

Junto com a crise financeira, nos anos 1980, porém, o que começa a ganhar contornos claros é a fragmentação do consenso acerca do processo de desenvolvimento e da estratégia de desenvolvimento que estruturava o TED. A emergência dos exportadores com êxito de Ásia iniciou um debate entre políticos e economistas, que tinham posições divergentes sobre o papel do comércio, do Estado e dos mercados no crescimento e no desenvolvimento.

Os dois pilares do TED (acesso preferencial e discricionariedade política em seu próprio mercado) eram coerentes com um determinado modelo de desenvolvimento. Os traços mais salientes desse modelo não são captados somente por um processo de industrialização com base na substituição de importações, uma vez que os países de renda média estavam associando políticas protecionistas, de defesa dos mercados internos, com a expansão da produção orientada para o mercado externo. As grandes discrepâncias envolvem a relação mercado-estado e

⁷⁷ Da Rodada Tóquio resultaram nove acordos em temas não tarifários: barreiras técnicas ao comércio, compras governamentais, interpretação e aplicação dos artigos VI, XVI e XXIII (subsídios); acordo sobre carne bovina, acordo sobre produtos lácteos, implementação do Artigo VII (valoração aduaneira); procedimentos de licenças de importação; comércio em aviação civil e implementação do Artigo VI (direitos compensatórios). Cada um dos acordos era independente do outro, com seu próprio mecanismo de solução de controvérsias. Os países industrializados optaram por acordos individuais para não ter que seguir as regras do GATT que requeriam que os acordos fossem aprovados por consenso ou por dois terços das partes contratantes. Ao final de 1982, somente 12 dos então cerca de 60 países em desenvolvimento que eram partes contratantes do GATT eram signatários dos acordos da Rodada Tóquio, embora mais tarde outros os assinassem (WINHAM, 1986, p. 356).

⁷⁸ Ver BHAGWATI; PATRICK (coords.), 1990; DESTLER, 1995; KRUEGER, 1995; LOW, 1993. A estratégia se repetiu, posteriormente, nas negociações com vistas à criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), como reação dos Estados Unidos à proposta brasileira. Cf. VENTURA-DIAS, 2004.

⁷⁹ Gibbs (1998, p. 3) menciona que na UNCTAD VI, realizada em Belgrado em junho de 1983, todos os países reconheceram a necessidade de fortalecer o sistema multilateral de comércio com base no princípio da nação mais favorecida.

principalmente o papel do Estado na coordenação das decisões dos agentes privados, mediante um sistema de incentivos/desincentivos deliberadamente enviesados para promover a criação e a expansão de segmentos industriais específicos. O clima intelectual e político, desde o final dos anos 1970, mas principalmente depois da crise da dívida externa do início de 1980, se volta contra a intervenção direta dos governos na economia, passando a maioria dos economistas a defender a ação eficiente do mercado e, em consequência, a definição de formas jurídicas aptas, para impedir que os governos continuassem alterando os sinais de mercado.

Pouco a pouco, movidos por decisão própria, por razões ideológicas, pragmáticas ou por injunção das instituições financeiras, alguns países da América Latina embarcaram em um movimento de abertura unilateral, de desregulamentação dos mercados e de privatização dos serviços públicos, que gradualmente se estende a toda a região.

Como foi mencionado, o GATT embora defendesse, ao longo da sua história, uma maior liberalização do comércio e tivesse regras substantivas com esse propósito, se concentrou em objetivos pragmáticos de melhorar a transparência das políticas nacionais e aumentar a segurança das transações comerciais internacionais, criando procedimentos legais que permitissem a identificação do “interesse comum em situações complexas”. Ao final dos anos 1970, porém, o contexto de “negligência benigna” que havia caracterizado as atividades do GATT com relação aos países em desenvolvimento e suas políticas sofre alterações dramáticas. A Rodada Uruguai (1986-1993), a oitava rodada de negociações do GATT, terá como um de seus objetivos a redução pela via jurídica, da intervenção dos governos nos mercados não agrícolas e a eliminação de instrumentos de política pública que alteravam o sistema de incentivos que guiava o processo de decisão dos agentes econômicos. A Rodada Uruguai se diferenciou das rodadas anteriores, ao exigir que somente os países-membros do GATT ou países que se comprometessem a negociar sua adesão ao GATT durante a Rodada pudessem subscrever os acordos finais. Igualmente, os compromissos de abertura e consolidação tarifária requeridos dos novos membros eram mais rígidos. Muitos dos países em desenvolvimento que aderiram ao GATT imediatamente antes ou durante a Rodada tiveram que aceitar a consolidação da totalidade de suas listas de concessões tarifárias (GIBBS, 1998).⁸⁰

O mais importante é que quando aceitaram o “compromisso único” da Rodada Uruguai, os países em desenvolvimento, como os demais membros da OMC, aceitaram todo o conjunto de direitos e obrigações de todos os acordos anexos à Ata de

⁸⁰ Aos países em desenvolvimento que aderiram à OMC, depois de sua entrada em vigor, não lhes foi permitido utilizar os períodos de transição estabelecidos nos acordos (OCDE, Joint Group, 2001, p. 6).

Marrakech.⁸¹ O fracasso dos Códigos da Rodada Tóquio para impor disciplinas às barreiras não-tarifárias ensinou uma lição normativa e institucional aos países industrializados: não permitir que cada país escolhesse “à la carte” os acordos que estaria disposto ou não a firmar. Ao final da Rodada Uruguai, a Ata da criação da OMC continha os acordos como anexos, não deixando aos países outra opção senão firmar a Ata e assumir obrigações e todos os acordos ou não assinar e ficar fora do sistema multilateral do comércio, com todos os custos decorrentes.⁸²

Como fórmula negociadora, o compromisso único abarcando uma ampla agenda parecia beneficiar os países em desenvolvimento, ao permitir que concessões em temas de acesso a mercados de seu interesse fossem compensadas por concessões em temas como o comércio de serviços, investimentos e proteção aos direitos da propriedade intelectual, que interessavam aos países industrializados.⁸³ Porém, a natureza dos temas nos quais se fizeram o cruzamento de concessões, como parte do compromisso único, era e é crítica. De um lado estão as negociações de padrões regulatórios, que partem da situação normativa e institucional que já existe nos países industrializados, recaindo os custos de adequação totalmente nos países em desenvolvimento. Do outro lado, estão as negociações tradicionais de acesso a mercados. Finger y Schuler (1999) demonstraram que os custos de execução dos acordos são distintos. Basicamente, enquanto em uma negociação de redução tarifária, os custos administrativos de execução do acordo são baixos, a aplicação de acordos como o de barreiras técnicas, valoração aduaneira, barreiras sanitárias e fitosanitárias, de proteção aos direitos de propriedade intelectual, entre outros implica em elevados custos fiscais para as tarefas de capacitação técnica, instituições jurídicas, laboratórios etc.

Basicamente, nos acordos da OMC, as disposições referentes ao TED constam de períodos de transição mais longos, patamares mais favoráveis, flexibilidade com referência a obrigações específicas, cláusulas de boa vontade e assistência técnica. As medidas introduzidas em cada acordo somente reconhecem que os países em desenvolvimento necessitam de mais tempo para o ajuste de sua legislação, instituições e políticas às consequências das obrigações assumidas. A OMC

⁸¹ Em 1986, quando as negociações foram lançadas em Punta del Este, o compromisso único foi mencionado pela primeira vez, como um conceito aberto à interpretação na Declaração Ministerial. Patel (2003) comenta que houve uma diferença entre a idéia original de tratar as negociações como um compromisso único e de significar que os resultados de todas as negociações deveriam ser aplicados como um compromisso único a todas as partes contratantes.

⁸² Ver o texto dos acordos na página da OMC <<http://www.wto.org>>.

⁸³ De fato, o grupo latino-americano de exportadores agrícolas do Grupo Cairns conseguiu impedir um acordo entre os países industrializados na reunião ministerial de Bruxelas de 1990, porque os resultados não incluíam progressos satisfatórios em agricultura, apesar dos progressos em grupos negociadores específicos.

reconhece seis grupos de disposições especiais a favor dos países em desenvolvimento nos acordos, que em conjunto constituem o sistema multilateral de comércio. São eles: 1. disposições orientadas a aumentar suas oportunidades de comércio; 2. disposições pelas quais se exige aos membros da OMC que salvaguardem os interesses dos países em desenvolvimento ao adotar medidas comerciais de proteção; 3. disposições que facultam aos países em desenvolvimento flexibilidade no uso de instrumento de política econômica e comercial; 4. disposições que estabelecem períodos de transição mais longos para a aplicação dos diversos compromissos resultantes dos acordos correspondentes; 5. prestação de assistência técnica para ajudar aos países em desenvolvimento a cumprir seus compromissos; e disposições relativas especificamente aos países de menor desenvolvimento relativo (OMC, 2000, 2005).

Além de mudanças na natureza do TED, os novos acordos na OMC impuseram deliberadamente fortes restrições à ação dos governos.⁸⁴ Essas restrições são evidentes em quatro acordos: o acordo sobre as medidas em matéria de investimentos relacionadas com o comércio (TRIMs, pela sigla em inglês); o acordo sobre subsídios e medidas compensatórias (ASMC), o acordo sobre medidas *antidumping* e o acordo sobre aspectos de propriedade intelectual relacionados com o comércio (TRIPs).

Em cada acordo, as disposições referentes ao TED se resumiram a períodos de transição mais longos, certas flexibilidades com relação a obrigações específicas e programas de assistência técnica. A natureza do TED foi assim alterada fundamentalmente. As medidas reconhecem que os países em desenvolvimento necessitam de mais tempo que os industrializados – e alguns recursos (assistência técnica) – para o ajuste de sua legislação, de suas instituições e políticas às consequências das obrigações assumidas ante a OMC. Os textos dos Acordos e a prática da OMC, também fizeram uma diferença explícita entre os países em desenvolvimento, como um todo, e os de menor desenvolvimento relativo (LDCs pela sigla em inglês), criando um subgrupo cujas condições econômicas mereceriam um tratamento “mais favorável” e “graduando” os demais países em desenvolvimento. Finalmente, o acesso preferencial aos mercados dos países industrializados, que nunca se constituíra uma obrigação formal dos mesmos países, deixou de ser uma ação afirmativa para ser um tema de negociação bilateral entre países (ou grupos de países) em desenvolvimento e países (ou grupos de países) industrializados.

O breve texto do acordo sobre TRIMs estendeu aos investimentos os mesmos princípios de não-discriminação (NMF e tratamento nacional), assim como a regra

⁸⁴ Stiglitz e Charlton (2004) sugeriram que a redução do “espaço para fazer política” dos países em desenvolvimento é a contrapartida do crescimento do “espaço de políticas” da OMC.

de eliminação de restrições quantitativas que eram válidos para bens (artigos III e XI do GATT de 1994). Tanto o acordo sobre TRIMs como o acordo sobre subsídios (em produtos não agrícolas) evidenciam o objetivo dos países industrializados de eliminar políticas de desenvolvimento que envolvessem exigências específicas às empresas multinacionais instaladas em seu território, seja em termos de compras nacionais ou de desempenho exportador. A exigência de coeficiente nacional às empresas estrangeiras foi incluída entre as TRIMs incompatíveis com a obrigação de tratamento nacional, assim como a exigência de que os insumos importados pelas empresas estrangeiras fossem compensados pela exportação de uma quantidade similar.⁸⁵

Da mesma forma, o acordo sobre subsídios e medidas compensatórias proíbe, fazendo reserva do disposto no acordo sobre a agricultura: (a) os subsídios subordinados *de jure* ou *de facto* aos resultados de exportação, como condição única ou entre outras várias condições; e (b) subsídios subordinados ao emprego de produtos nacionais com preferência aos importados, como condição única ou entre outras várias condições. Assim, a proibição à exigência de compras nacionais ou de coeficientes de insumos nacionais, figura em dois acordos. A redação do acordo sobre subsídios tornou mais difícil, embora não impossível, uma política de promoção setorial (BORA; LLOYD; PANGESTU, 1999). Firmar o acordo sobre subsídios e medidas compensatórias representou uma grande concessão dos países em desenvolvimento à normativa do comércio internacional por duas razões: porque estes países aceitaram disciplinas multilaterais aos subsídios à exportação e a inclusão de disciplinas aos subsídios orientados às indústrias substitutivas de importação, enquanto se mantiveram os subsídios, disfarçados como medidas de apoio interno, para produtos agrícolas (SAJJANHAR, 1999). Por um lado, o fizeram porque necessitavam de maior proteção multilateral contra medidas compensatórias unilaterais e arbitrárias, sem um processo justo de identificação de provas de dano. Por outro lado, porque supunham que o TED lhes permitiria manter seus instrumentos de promoção de exportações por um longo período.

Por outro lado, os setores nos quais há algum tempo os países industrializados perderam competitividade, produtos agrícolas, têxteis e artigos de vestuário, e que são de interesse dos países em desenvolvimento, ganharam um extenso período para a sua adaptação às novas condições de concorrência nos mercados internacionais e um formidável arsenal de proteção para ser utilizado depois da transição.

⁸⁵ As TRIMs incompatíveis foram definidas como as que “sejam obrigatórias ou exigidas em virtude da legislação nacional ou de resoluções administrativas, ou cujo cumprimento seja necessário para obter um vantagem [...]”.

Considerações finais

A maior parte dos países em desenvolvimento e, em particular, os países latino-americanos, consideram o resultado final da Rodada Uruguai desequilibrado, uma vez que as concessões feitas em novos temas (serviços, medidas de investimento e proteção da propriedade intelectual, por exemplo) não foram contrabalançadas por concessões equivalentes em temas tradicionais de acesso a mercados (produtos têxteis e vestuário, produtos agrícolas, redução do escalonamento tarifário etc.). Inconformados com o desnivelamento entre os direitos e obrigações dos países industrializados e os dos demais, os países em desenvolvimento têm procurado reintroduzir o tratamento especial e diferenciado em uma agenda positiva do desenvolvimento, primeiro, na fracassada Conferência Ministerial de 1999, realizada em Seattle, e, finalmente, na atual Rodada Doha, iniciada em 2001.⁸⁶

No entanto, a partir de 1993, ao final das negociações da Rodada Uruguai e do Tratado de Livre Comércio da América do Norte, (NAFTA por sua sigla em inglês), os governos latino-americanos, em particular, passaram a ter um comportamento contraditório frente ao TED, no âmbito multilateral e no bilateral. Enquanto na esfera da OMC, os países da região continuam a se manifestar por um reconhecimento das condições especiais do processo de desenvolvimento, no âmbito bilateral, os mesmos países estão prestes a aceitar simetrias de compromissos (reciprocidade) em condições negociadoras muito mais assimétricas. Ou seja, nas negociações bilaterais com os Estados Unidos, principalmente, os países em desenvolvimento abdicam de sua condição “especial” e negociam prazos e exceções para produtos específicos em um marco de princípios, normas e regras igualitárias.⁸⁷

Em nenhum dos acordos preferenciais que alguns países da região firmaram com os Estados Unidos, as medidas de transição representaram uma concessão outorgada *a priori*, mas resultaram do processo de negociação. Disposições específicas, em termos de diferenças de calendários de redução tarifária, produtos classificados como sensíveis, uma maior flexibilidade na execução de algumas medidas ou programas de cooperação técnica, transitórias e bem delimitadas, foram obtidas com um “custo” (concessão) para o país em desenvolvimento (BUSTILLO; OCAMPO, 2002).

⁸⁶ § 44 da Declaração de Doha (documento WT/MIN(01)/DEC/1, 20 nov. 2001. Decisão Ministerial de 14 de novembro de 2001 “Questões e Preocupações Relativas à Aplicação” (documento WT/MIN(01)/17, 20 nov. 2001 (disponíveis na página da OMC <http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_implementation_s.pdf>). Para uma revisão sumária dos temas de desenvolvimento na OMC. Cf. VENTURA-DIAS, 2005.

⁸⁷ Cf. VENTURA-DIAS (2005) para referências.

Alguns autores propõem que em lugar de mais flexibilidade para os países mais pobres, o que se deveria buscar é um sistema no qual as regras em si mesmas apoiem o desenvolvimento.⁸⁸ Embora as regras se aplicassem a todos os países, deveriam considerar as necessidades e as prioridades do processo de desenvolvimento. Portanto, a normativa multilateral de comércio deveria voltar a se orientar para o comércio e a política comercial. Nos temas que têm apenas uma relação indireta com o comércio, como a proteção aos direitos da propriedade intelectual e nos acordos que exigem recursos financeiros e humanos para sua aplicação, seriam admitidas exceções para a sua execução.

A revisão do conceito do TED no sistema multilateral de comércio mostra que seu conteúdo se transformou ao longo de sua história devido tanto a fatores internos aos países em desenvolvimento e ao processo de desenvolvimento, como de fatores externos. Os dois pilares do TED (acesso preferencial aos mercados dos países industrializados e discricionariedade para executar a política comercial em seu próprio mercado) expressavam restrições à diversificação exportadora, pelo lado da demanda e da oferta que emanavam de um determinado modelo de desenvolvimento. Nele, o Estado desempenhava um papel crucial na coordenação das decisões dos agentes privados mediante um sistema de incentivos/desincentivos deliberadamente enviados para promover determinados setores industriais (e/o empresas). O clima intelectual e político, desde o final dos anos 1970, se voltou contra a intervenção direta dos governos na vida econômica, procurando os formuladores de políticas formas efetivas para restabelecer a primazia do mercado e designar aos agentes privados a responsabilidade pelas decisões de investimento e pelo crescimento da economia. Nesse contexto de idéias, o TED deixa de ser a reivindicação de um espaço para a experimentação com políticas e instituições de desenvolvimento, com caráter específico, para se transformar em períodos de ajustes estritamente necessários para a transição a políticas e instituições predeterminadas.

Referências

ALFARO, Ricardo J.; HOUSTON, John A. **Latin America in the United Nations**. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1956.

BARRETO, Fernando de Mello. **Os sucessores do Barão 1912-1964**. Relações Exteriores do Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BHAGWATI; JAGDISH; HUGH, T. Patrick (coords). **Aggressive unilateralism**. America's 301 Trade Policy and the World Trading System. Ann Arbor: The University of Michigan Press. 1990.

⁸⁸ HOEKMAN; MICHALOPOULOS; WINTERS, 2003; HOEKMAN; ÖZDEN, 2005.

BORA, Bijit, P. J. Lloyd and Maari Pangestu. September 1999. **Industrial Policy and the WTO**. Geneva: UNCTAD. Disponível em: <<http://www.unctad.org>>.

BROWN JR., William Adams. **The United States and the Restoration of World Trade (An Analysis and Appraisal of the ITO Charter and the General Agreement on Tariffs and Trade)**. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1950.

BUSTILLO; INÉS; OCAMPO, José Antonio. Asimetrías y Cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas. **Serie informes y estudios especiales**. nº 13. Santiago do Chile: CEPAL. Disponível em: <<http://www.cepal.org>>, 2003.

CARREAU; DOMINIQUE; JUILLARD, PATRICK; FLORY, THIÉBAUT. **Droit international économique**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1980.

COASE, Ronald H. **The firm, the market and the law**. London: The University of Chicago Press, 1988.

DAM, Kenneth W. **The GATT: law and the international economic organization**. Chicago: The University of Chicago Press, 1970.

DESTLER, I. M. **American trade politics**. Washington, D. C.: Institute for International Economics, 1995.

DIEBOLD, Jr., William. The End of ITO. **Essays in international finance**. nº 16, outubro. International Finance Section, Department of Economics and Social Institutions, Princeton University, New Jersey, 1952.

DIXIT, Avinash K. **The making of economic policy**. A Transaction-Cost Politics Perspective. Cambridge: Massachusetts: The MIT Press, 1996.

FINGER, J. Michael; REINCKE, Ulrich; CASTRO, Adriana. 1999. Market Access Bargaining in the Uruguay Round: Rigid or Relaxed Reciprocity? **Policy Research Working Paper**. nº 2258. The World Bank. Disponível em: <<http://econ.worldbank.org>>.

FINGER, J. Michael; SCHULER, Philip, 1999. Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge”. **Policy Research Working Paper**. nº 2215. The World Bank. Disponível em: <<http://econ.worldbank.org>>.

GIBBS, Murray. 1998, December 10. **Special and differential treatment in the context of globalization**. Disponível em: <<http://www.unctad.org>>.

GOLDSTEIN, Judith e L. L. Martin (2000), Legalization, Trade Liberalization, and Domestic Politics: A Cautionary Note. **International organization**. nº 3. 2000, pp. 603-632. Vol. 54.

JUDITH, Goldstein; KAHLER, M.; KEOHANE, R. O.; SLAUGHTER, A.-M. Introduction: Legalization and World Politics. **International organization**. nº 3. 2000, pp. 385-400. Vol. 54.

GOLDSTEIN, Judith L.; RIVERS, Douglas; TOMZ, Michael. Institutions in International Relations: Understanding the Effects of the GATT and the WTO on World Trade. **Int'l Org.** 61 (Winter), 2007, pp. 37-67.

GROSSMAN, Gene M.; ALAN O, Sykes. A preference for development: The law and economics of GSP. **World Trade Review** 4. nº 1, pp. 41-67, 2005.

HAYASHI, Michiko. **Weaving a New World: Realizing Development Gains in a Post-ATC Trading System**. Documento UNCTAD/DITC/TNCD/2005/3, Geneva: UNCTAD. Disponível em: <<http://www.unctad.org>>. 2005.

HODA, Anwarul. **Developing Countries in the International Trading System**. New Delhi: Allied Publishers Private Limited, 1987.

HOEKMAN, Bernard. **Operationalizing the Concept of Policy Space in the WTO: Beyond Special and Differential Treatment**. Disponível em: <http://www.wdi.bus.umich.edu/publications/policy_brief/brief_04.pdf>, 2004.

_____. 2005. Trade preferences and differential treatment of developing countries: a selective survey. **World Bank Policy Research Working Paper**, 3566.

HOEKMAN, Bernard; MICHALOPOULOS, Constantine; WINTERS, L. Alan. **Differential and More Favorable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries** (Objectives, Instruments and Options for the WTO). Disponível em: <<http://www.acp-eu-trade.org/documents/Hoekman%20draft-feb1%20-%20Differential%20and%20Morearticipation%20of%20DCs.pdf>>, 2003.

HUDEEC, Robert. 1987. **Developing Countries in the GATT Legal System**. London: Trade Policy Research Centre.

JACKSON, John W. **World Trade and the Law of GATT: A Legal Analysis of the General Agreement on Tariffs and Trade**. Indianapolis: The Bobbs Merrill Co., Inc, 1969.

_____. **The World Trading System**. Law and Policy of International Economic Relations. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1992.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: New Jersey: Princeton University Press, 1984.

KRUEGER, Anne O. **American Trade Policy**. A tragedy in the making. Washington, D. C.: The American Enterprise Institute, 1995.

LOVE, Joseph L. **Latin America, UNCTAD, and the Postwar Trading System**. Social Science History Institute, Stanford University. Disponível em: <<http://www.stanford.edu/group/sshi/Conferences/2001-2002/GlobalTrade2001/love.PDF>>, 2001.

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

MCCLENAHAN, William. "The Growth of Voluntary Export Restraints and American Foreign Economic Policy, 1956-1969." *Business and Economic History*, 2d ser., 20, 1991, pp. 180-90.

Meller, Patrício. **Um século de economia política Chilena (1890-1990)**. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1996.

MERCADANTE, Araminta de Azevedo (coord.). **Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) Tomo I Instrumentos Básicos**, São Paulo: IDIRI (Instituto de Direito Internacional e Relações Internacionais), 1988.

MICHALOPOULOS, Constantine. Trade and Development in the GATT and WTO: The Role of Special and Differential Treatment of Developing Countries for Developing Countries. Policy Research Working Paper n. 2388: World Bank. Disponível em: <<http://econ.worldbank.org/>>, 2000.

NORTH, Douglass C. **Understanding the process of economic change**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.

_____. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. **Structure and change in economic history**. New York: W. W. Norton & Company Inc, 1981.

ODELL, John S. **Bounded Rationality and the World Political Economy: The Nature of Decision-Making**. Disponível em: <<http://www-rcf.usc.edu/~odell/pub.html>>, 2002.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action (Public Goods and the Theory of Groups)**. Cambridge, Massachusetts: Harvard UP, 1965.

OMC. Concerns Regarding Special and Differential Treatment. Provisions in WTO Agreements and Decisions Note by the Secretariat. Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 16 fev. 2000.

OSTRY, Sylvia. **The Post-Cold War Trading System**. Who's on First? Chicago: The University of Chicago Press, 1997.

PAGE, Sheila. **The Evolution of Special and Differential Treatment in the Multilateral Trading System**. Disponível em: <http://www.odi.org.uk/iedg/Projects/evolution_of_sdt_mt_system.pdf>, 2004.

PATEL, Chandrakant. **Single Undertaking: A Straitjacket or Variable Geometry?** Disponível: <<http://www.southcentre.org/publications/workingpapers/paper15/Single%20Undertaking.pdf>>, 2003.

PREEG, Ernest H. **Traders and Diplomats (An Analysis of the Kennedy Round of Negotiations Under the General Agreement on Tariffs and Trade)**. Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1970.

SAJJANHAR, Ashok. "Subsidies". *In: Positive agenda and future trade negotiations*. Coordenado por UNCTAD, 255-85. Ginebra: Naciones Unidas, 1999.

SANDLER, Todd. **Collective Action (Theory and Applications)**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1992.

SRINIVASAN, T. N. **Developing Countries and the Multilateral Trading System: GATT, 1947 to Uruguay Round and Beyond**. Boulder, Colorado: Westview Press, 1998.

_____. Nondiscrimination in GATT/WTO: Was there anything to begin with and is anything left? **World Trade Review**, 4(1). 2005, pp. 69-95.

STEVENS, Christopher. The Future of Special and Differential Treatment (SDT) for Developing Countries in the WTO. Disponível em: <<http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp163.pdf>>, 2002.

STIGLITZ, Joseph E; CHARLTON, Andrew. **A Development Round of Trade Negotiations?** [s.l.:s.n.], mai. 2004.

UNCTAD. 2000a. **Positive Agenda and Future Trade Negotiations**. Geneva: Nações Unidas.

_____. UNCTAD. **Trade Preferences for LDCs: An Early Assessments of Benefits and Possible Improvements**. UNCTAD/ITCD/TSB/2003/8. Disponível em: <<http://www.unctad.org>>. Acesso em: 26 ago. 2003.

TUSSIE, Diana. **Los Países Menos Desarrollados y el Sistema de Comercio Mundial**. Un desafío al GATT. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1988.

VENTURA-DIAS, Vivianne. La CEPAL y el sistema interamericano. **Revista de la CEPAL**, Número extraordinario, CEPAL Cincuenta Años, Reflexiones sobre América Latina y el Caribe, outubro: 269-77, 1998.

_____. **Las Negociaciones de Acceso a Mercados de Bienes y Servicios en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)**. Documento SP/CL/XXX.O/Di N° 1-04. Disponível em: <<http://www.sela.org>>, 2004.

_____. **Estado de las Negociaciones del ALCA: Cuestiones Básicas y Opciones de Políticas.** Documento SP/CL/XXXI.O/Di N°15-05. Caracas, Venezuela. Disponível em: <<http://www.sela.org>>, 2005.

VIANA, Sérgio Besserman, 1990. Política Econômica Externa e Industrialização: 1946-1951. *In: ABREU, Marcelo de Paiva (coord.). A ordem do Progresso*. Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989, Rio de Janeiro: Editora Campus.

WINHAM, Gilbert R. **International Trade and the Tokyo Round Negotiation**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1986.