



IVAN TIAGO MACHADO OLIVEIRA

**A LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO AGRÍCOLA NA
RODADA DOHA E SUAS CONSEQÜÊNCIAS SOBRE O
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO**

Salvador

2006

IVAN TIAGO MACHADO OLIVEIRA

**A LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO AGRÍCOLA NA
RODADA DOHA E SUAS CONSEQÜÊNCIAS SOBRE O
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado no curso de graduação de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Antônio Plínio Pires de Moura.

**SALVADOR
2006**

A

Pedro Lázaro Machado, meu estimado avô, pelo extraordinário exemplo de vida e pelo incentivo constante.

Ficha catalográfica elaborada por Joana Barbosa Guedes CRB 5-707

O48 Oliveira, Ivan Tiago Machado
A liberalização do comércio agrícola na Rodada Doha e suas
conseqüências sobre o desenvolvimento econômico brasileiro / Ivan
Tiago Machado Oliveira. - Salvador: I. T. M. Oliveira, 2006.
163 f. tab.

Monografia (Graduação em Economia) – Faculdade de
Ciências Econômicas da UFBA, 2006.

Orientador: Prof. Me. Antônio Plínio Pires de Moura

1. Comércio agrícola. 2. Liberalização Comercial. 3.
Desenvolvimento econômico. 4. OMC.

CDD – 382.3

AGRADECIMENTOS

É chegada a tão esperada hora de poder agradecer a todos aqueles que, direta ou indiretamente, auxiliaram-me em minha jornada, que, espero, apenas tenha começado, dando-me o suporte necessário tanto no plano material quanto emocional. Vão aí os meus mais sinceros agradecimentos.

À minha amada mãe, Ângela, ser humano maravilhoso a quem tudo devo, inclusive a própria existência, pelo seu apoio incondicional, estímulo constante e por ter me mostrado o caminho.

À minha adorada companheira, Sofia, pelo amor, dedicação e paciência e à sua família pelo acolhimento carinhoso.

À minha estimada avó, Aurelina, pelo apoio, carinho, orações e exemplo de fé.

À minha formidável bisavó, Tilda, pelo amor incomensurável e pela fé inabalável.

Aos demais membros de minha família, que, estando mais próximos ou mais distantes, mantêm-se na torcida pelo meu sucesso.

Ao professor Plínio, meu orientador, pelo apoio, confiança e exemplo de realização acadêmica.

Aos meus poucos, mas bons amigos, que ajudaram a tornar minha trajetória universitária mais profícua e agradável.

E, finalmente, mas não menos importante, ao meu prezado avô, Pedro Lázaro, referência de caráter e amor ao trabalho, pela confiança e incentivo, a quem dedico o presente trabalho.

“Entre le fort et le faible, entre le riche et le pauvre,
entre le maître et le serviteur, c'est la liberté qui opprime
et la loi qui affranchit.”

Henri Lacordaire

(52^a Conferência de Notre-Dame, Paris, 1848)

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo central buscar analisar a interação entre o comércio internacional agrícola e o desenvolvimento econômico brasileiro. Para tal as negociações multilaterais para a liberalização do comércio internacional agrícola da Rodada Doha são tomadas como referência em sentido de se avaliar os possíveis impactos da mesma sobre as variáveis-chave para a geração de desenvolvimento no Brasil. O estudo compreende uma revisão da literatura disponível sobre o objeto estudado e suas bases teóricas e histórico-evolutivas, englobando, assim, as diversas teorias relacionadas ao comércio internacional, além da evolução histórica do Sistema Multilateral de Comércio, desde o GATT à OMC, e as atuais negociações envolvendo o tema agrícola. Ademais, o trabalho tem embasamento quantitativo em estatísticas sobre comércio internacional, comércio exterior, balanço de pagamentos, níveis de produtividade setorial e índices de vulnerabilidade externa do Brasil. Os resultados indicam que a liberalização do comércio agrícola tende a trazer desafios e oportunidades à economia brasileira. As principais conclusões a que se chega apontam para o uso do potencial agrícola brasileiro dentro de um esquema de incremento da agregação de valor ao longo das cadeias produtivas agrícolas, utilizando o agronegócio como elemento auxiliar no processo de desenvolvimento econômico do país.

Palavras-chave: Brasil; OMC; Comércio agrícola; Liberalização comercial; Desenvolvimento econômico.

ABSTRACT

This work aims at analyzing the interaction between international trade in agriculture and the Brazilian economic development. To do that, the multilateral trade negotiations on agriculture in the Doha Round will be taken as a reference to evaluate the possible impacts of the liberalization in agricultural trade on the generation of development in Brazil. The study comprehends a review of the available literature on the studied object and its theoretical and historical bases. So, the main international trade theories will be presented as well as the historical evolution of the Multilateral Trading System, from the GATT to the WTO, and also the present negotiations on agricultural trade. Furthermore, this work has quantitative support on statistics related to international trade, balance of payments, productivity levels and external vulnerability indexes of the Brazilian economy. The results indicate that agricultural trade liberalization tends to bring both challenges and opportunities to the Brazilian economy. The main conclusions point out to the use of Brazilian agricultural potential as an auxiliary means of development by increasing the aggregation of value along the agricultural productive chains.

Key words: Brazil; WTO; Agricultural trade; Trade liberalization; Economic development.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 –	Custos de produção em unidades de trabalho.	22
Quadro 2 –	As rodadas de negociações comerciais do GATT.	56
Quadro 3 –	Tarifa média mundial, 1947-2000.	60
Gráfico 1 –	Crescimento do volume da produção e exportação mundiais de bens (1950-2004)/1950=100.	74
Gráfico 2 –	Percentual do total de subsídios às exportações agrícolas notificados à OMC (1995-2001).	96
Quadro 4 –	Subsídios às exportações agrícolas: valores notificados e utilizados em 2000, em US\$ milhões.	96
Gráfico 3 –	Apoio interno agrícola notificado à OMC pelo Japão, EUA e UE-15 (1995/2000).	98
Quadro 5 –	Tarifas sobre o comércio agrícola em países selecionados (2004).	101
Quadro 6 –	Exportações, importação e balanço comercial (1990 - 2005).	105
Quadro 7 –	Exportação, importação, balanço comercial, corrente de comércio e transações correntes como percentual do PIB (1990-2005).	106
Quadro 8 –	Indicadores de vulnerabilidade externa (1990-2005).	107
Quadro 9 –	Pauta de exportação brasileira: os vinte principais produtos exportados em percentual do total das exportações (1998/2000/2002/2005).	109
Gráfico 4 –	Balanço comercial, exportações e importações do agronegócio (1989-2005), em US\$ milhões.	110
Gráfico 5 –	Balanço comercial brasileiro: total e do agronegócio (1989-2005), em US\$ milhões.	111
Gráfico 6 –	Exportações brasileiras: totais e do agronegócio (1989-2005), em US\$ milhões.	112
Gráfico 7 –	Crescimento percentual anual das exportações totais e do agronegócio (1990-2005).	112
Gráfico 8 –	Participação percentual das exportações agrícolas brasileiras em relação ao total exportado (1989-2005).	113
Gráfico 9 –	Participação percentual das exportações totais e agrícolas brasileiras nas exportações mundiais (1980-2004).	114
Quadro 10–	Pauta de exportação do agronegócio: estatísticas selecionadas.	115
Gráfico 10–	Produtividade anual média de grãos (1990/91-2005/06), em Kg/Ha.	117
Gráfico 11–	Participação percentual dos países selecionados como destino das exportações do agronegócio brasileiro (1996/2005).	118
Quadro 11–	Variação percentual no volume e preços das exportações e no volume da produção brasileira em setores selecionados.	123
Gráfico 12–	Taxa de crescimento percentual anual da produção e do emprego agrícolas no Brasil (2005-2015).	127

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	TEORIA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL: LIVRE COMÉRCIO X PROTECIONISMO – UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	16
2.1	A ABORDAGEM LIBERAL-TRADICIONAL: DAS VANTAGENS COMPARATIVAS RICARDIANAS AO MODELO HECKSCHER-OHLIN-SAMUELSON	18
2.2	TEORIA DO COMÉRCIO ESTRATÉGICO: O PROTECIONISMO “EDUCADOR” DE LIST E A VISÃO DE RAÚL PREBISCH	29
2.3	NOVOS MODELOS TEÓRICOS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL	37
3	A EVOLUÇÃO DO SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO (GATT/OMC) E A PARTICIPAÇÃO DA DIPLOMACIA ECONÔMICA BRASILEIRA NO CENÁRIO	46
3.1	O PROBLEMA DA REGULAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL NO PÓS-SEGUNDA GUERRA: DA CARTA DE HAVANA À RODADA KENNEDY	47
3.2	A RODADA TÓQUIO E A RODADA URUGUAI: O NEO-PROTECIONISMO E AS NOVAS ESTRATÉGIAS NEGOCIADORAS DOS ESTADOS UNIDOS	61
3.3	DA CRIAÇÃO DA OMC À <i>RODADA DO DESENVOLVIMENTO</i>	74
4	A RODADA DOHA E SUAS CONSEQÜÊNCIAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO	80
4.1	O TEMA AGRÍCOLA NO SMC: HISTÓRICO E NEGOCIAÇÕES ATUAIS	83
4.2	O BRASIL E O COMÉRCIO AGRÍCOLA	104
4.3	IMPACTOS DA LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO AGRÍCOLA SOBRE A ECONOMIA BRASILEIRA	119
5	CONCLUSÃO	131
	REFERÊNCIAS	136

ANEXO A	142
ANEXO B	154
ANEXO C	155
ANEXO D	157
ANEXO E	158

1 INTRODUÇÃO

Com o crescimento dos fluxos internacionais de comércio, vem ganhando cada vez maior destaque o, já antigo, debate dentro da teoria econômica relativamente ao comércio internacional. De um lado, os liberais, favoráveis a maiores impulsos de liberalização comercial e defendendo sempre a maior eficiência econômica, em termos alocativos, que adviria do comércio livre e, por conseguinte, maior desenvolvimento. Do outro lado, os ditos “protecionistas”, sedentos por certos controles sobre o comércio, dado que acreditam que ao invés de ajudar os países, principalmente os de menor desenvolvimento, a crescerem e se desenvolverem, o comércio livre de gravames pode acabar por gerar entraves significativos ao processo de desenvolvimento nacional.

A abordagem da teoria do comércio internacional pautada na vantagem comparativa é a base para a defesa do livre comércio pelos liberais. Tal abordagem também é apresentada quando da defesa da racionalidade econômica para a liberalização comercial de cunho unilateral. Vale lembrar que a teoria preconiza que ganhos gerais em termos de eficiência advirão do comércio internacional, não importando qual seja a dotação dos fatores e a produtividade absoluta de cada país. De acordo com embasamento histórico e estatístico, segundo os liberais, o livre comércio é crucial para o desenvolvimento. A idéia é a de que o livre comércio se apresenta como sendo a melhor política comercial, ou seja, a melhor política comercial é não tê-la. Como relatam Chang e Grabel (2004), os liberais dizem:

Free trade carries numerous benefits. It offers developing countries the opportunity to attain output and employment growth, to increase productivity and efficiency, and to enhance living standards and consumption choices. Free trade also corrodes corrupt systems of preference wherein those with connections to the government are granted trade licenses and other protections. (CHANG; GRABEL, 2004, p. 55)

A rejeição dos argumentos liberais é feita a partir de uma visão de que o comércio livre não é uma escolha ótima para os países em desenvolvimento quando estes estão engajados em comércio com nações industrializadas. Friedrich List foi um dos primeiros teóricos a sistematizar uma defesa do protecionismo “educador” como meio de alcançar a maturidade industrial. Como também apresentado por Raúl Prebisch, a queda dos termos de intercâmbios, devido às diferenças nas elasticidades-renda dos produtos exportados pelos países em desenvolvimento em relação aos desenvolvidos, leva a uma condição problemática para as

contas externas dos que estão em processo de desenvolvimento, o que trará consigo barreiras ao desenvolvimento desses países.

Os liberais advogam que a liberalização comercial poderia trazer certos custos no curto e médio prazo, porém, uma análise custo-benefício de longo prazo aponta para sua eficiência e eficácia como instrumento de desenvolvimento econômico. Além disso, fazem uso do argumento de que os países hoje desenvolvidos alcançaram o topo do desenvolvimento via políticas liberais. Chang e Grabel (2004) colocam que tal argumento é uma falácia:

During their development, the governments of today's industrialized countries used different combination of the following policy tools: tariff levies; tariff rebates on imported inputs used in the production of export; restrictions on the import of raw materials used by key industries; government regulation of the quality of goods produced for export; and government provision of information on export markets and marketing assistance." (CHANG; GRABEL, 2004. p. 62)

Segundo alguns *neo-listinianos*, como Chang (2002), embora muitos pensem que tais políticas protecionistas de desenvolvimento foram “inventadas” pelo Japão ou um outro país do Leste Asiático no pós-Segunda Guerra ou mesmo pela Alemanha, de List, no final do século XIX, os países pioneiros na implementação de políticas protecionistas foram a Inglaterra e os EUA, tidos como “referência” para o desenvolvimento pela via do livre-comércio. Na verdade, Friedrich List, o suposto pai da defesa das *infant industries*, teve seus primeiros contatos com tais idéias quando estava exilado nos EUA na década de 1820. A primeira sistematização sobre os argumentos em defesa da proteção às indústrias nascentes foi desenvolvida por pensadores estadunidenses como Alexander Hamilton, primeiro Secretário do Tesouro Americano, e Daniel Raymond.

Como é de se esperar, muita discussão ainda existe (e, provavelmente, sempre continuará a existir) sobre a importância efetiva das políticas protecionistas realizadas pelos EUA e Reino Unido durante seus processos de desenvolvimento econômico. Alguns parecem subestimar, e outros superestimar, o valor que o protecionismo teria tido na construção das duas maiores economias imperiais dos últimos séculos.

Vale notar que o debate econômico acerca do comércio sempre esteve como pano de fundo na discussão sobre a regulação do comércio internacional desde o pós-Segunda Guerra mundial. Obviamente que o desastre econômico dos anos 1930, somado à destruição causada pela

guerra de 1939-45, implodiu a ordem liberal que vigorava no período anterior e levou uma tendência protecionista muito forte às políticas comerciais dos países de todo o mundo. Nesse contexto, as negociações para a conformação de uma organização internacional que viesse regular as trocas entre as nações foram iniciadas, tendo em mente que o comércio poderia ser utilizado como meio de superação da crise, ou pelo menos, que uma organização reguladora poderia iniciar o processo de re-ordenamento dos fluxos globais de comércio num contexto de protecionismo aflorado, funcionando como um fórum de negociações onde os países poderiam acordar as formas e graus de proteção compatíveis com a realização do potencial de comércio dos países e não conflitantes com os interesses de seus principais parceiros. Com o impasse na criação da Organização Internacional do Comércio (OIC), o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), criado em 1947, acabou por tomar o lugar vazio no posto de instituição reguladora das trocas internacionais.

Não obstante suas características mal definidas enquanto “organização”, o GATT foi o responsável pela intermediação nas negociações comerciais na segunda metade do século passado e podemos dizer que alcançou seus objetivos de forma relativamente importante. Através de suas rodadas de negociações, o sistema GATT conseguiu congrega os países mais importantes do mundo, em termos econômico-comerciais, em discussões sobre as normas a serem seguidas na elaboração e implementação de políticas industriais e de comércio exterior por cada *parte contratante*. Vale frisar que, a partir de uma observação acurada, a ótica liberal impera no longo prazo no sentido de que as negociações multilaterais têm por fim último, malgrado o jogo de interesses intra e inter-estatais presentes no processo, a liberalização mais ampla possível em escala mundial, a qual traria consigo a otimização do bem-estar mundial.

Em 1994, ao final da Rodada Uruguai de negociações do GATT, foi criada a Organização Mundial do Comércio (OMC) que entrou em efetivo funcionamento no ano seguinte. A OMC veio preencher certo vácuo institucional que fora deixado com a não-criação da OIC, logo no após Segunda Guerra, e paliativamente suprido através do funcionamento do GATT por cinquenta anos. Agora, existe uma organização, à qual o GATT foi incorporado, com poderes mais definidos que envolvem sanções legitimadas no direito internacional e nas normas que a constituíram, acordadas e referendadas pelos países dela participantes. Contudo, muitos dos impasses e insatisfações existentes, quando da regulação comercial pelo GATT, persistem com a OMC.

Após a conturbada reunião da OMC em Seattle nos EUA, em 1999 – onde ficou clara a crescente insatisfação de diversos setores com os rumos das negociações multilaterais e também com a própria OMC, acusada de obscuridade em suas decisões – foi lançada em Doha, no Catar, a *Rodada do Desenvolvimento*, na qual se intenta, pelo menos retoricamente, fazer a voz dos países menos desenvolvidos ser ouvida com maior significância no processo negociador. Em princípio, busca-se, através da Rodada Doha, alcançar níveis de liberalização, principalmente do comércio agrícola, os quais tragam significância real para os países com menor grau de desenvolvimento tendo por base a sua participação no sistema multilateral de comércio, administrado pela OMC, a partir de uma lógica de que a exportação de produtos ligados à agropecuária seja essencial para o crescimento de tais nações. Mesmo assim, o processo negociador que tenta baixar as barreiras protecionistas da Europa, EUA e Japão na área agrícola tem se mostrado um tanto conturbado e sem resultados assegurados.

O Brasil tem interesse importante na liberalização do comércio agrícola no contexto negociador da Rodada Doha. Tal posicionamento tem como base a visível competitividade do agronegócio brasileiro, o qual apresenta uma das mais elevadas produtividades do mundo em muitos segmentos. Contudo, é importante que observemos que, como dizem os economistas, “não existe almoço grátis”. Uma liberalização do comércio agrícola, caso venha a acontecer de fato, terá em contrapartida a abertura em setores como, por exemplo, o de produtos industriais e de serviços, nos quais a economia brasileira apresenta, de forma geral, desvantagens competitivas relativas, sendo necessário, pois, que os países em desenvolvimento estejam atentos às oportunidades e desafios gerados ao seu desenvolvimento econômico através das negociações na OMC.

Destarte, diante da observação dos interesses presentes no jogo internacional, temos, com o presente trabalho, o objetivo de realizar uma análise de como a liberalização comercial do setor agrícola, através da Rodada Doha de negociações multilaterais, pode vir a gerar, ou quebrar, barreiras ao processo de desenvolvimento econômico do Brasil, seja via impactos na configuração da estrutura sócio-econômica e produtiva brasileiras seja no que concerne ao balanço de pagamentos, tendo por base a busca de maior competitividade internacional da economia brasileira.

No processo de construção do caminho analítico em direção ao objetivo acima proposto, a problematização da temática aqui tratada será feita a partir de uma hipótese básica norteadora

do trabalho, qual seja: a liberalização do comércio agrícola tenderia a levar a economia brasileira a se enquadrar, cada vez mais, num padrão de comércio exterior do tipo Heckscher-Ohlin, onde o padrão de comércio seria determinado pelas vantagens comparativas pautadas na abundância do fator terra na economia brasileira. Tal fato poderia vir a tornar o padrão de inserção do Brasil no comércio internacional mais focalizado, trazendo possíveis dificuldades ao balanço de conta corrente, decorrente da maior dependência agrícola da balança comercial.

No que concerne ao método de pesquisa, este trabalho compreende uma revisão da literatura disponível sobre o objeto estudado e suas bases teóricas e histórico-evolutivas, englobando assim as diversas teorias relacionadas ao comércio internacional, além da evolução histórica do Sistema Multilateral de Comércio (SMC), desde o GATT à OMC, e as atuais negociações envolvendo o comércio agrícola. Ademais, o estudo tem embasamento quantitativo em estatísticas sobre comércio internacional, comércio exterior, balanço de pagamentos, níveis de produtividade setorial e índices de vulnerabilidade externa do Brasil. Desta forma, faremos uso de informações secundárias provenientes de bancos de dados de instituições reconhecidas no âmbito nacional e internacional relativamente ao objeto da presente pesquisa.

Vale ainda ressaltar que o tratamento dos dados será respaldado em informações qualitativas e quantitativas apresentadas por especialistas da área em artigos acadêmicos e livros. Existem estudos relevantes acerca do tema que podem viabilizar a discussão teórica e contribuir na análise contextual e nas questões concernentes à relação entre comércio internacional e desenvolvimento. Buscaremos também trazer nossa contribuição pessoal ao debate ora em curso sobre a temática através da análise qualitativa e do tratamento dos dados de acordo com nossos conhecimentos adquiridos ao longo do nosso processo de aprendizagem na academia.

Tomando por base a importância do conceito de desenvolvimento econômico para a nossa pesquisa, e também por ser um conceito bastante controverso, cabe, desde já, deixarmos claro o que queremos dizer quando falamos em desenvolvimento. Acreditamos que o desenvolvimento econômico deve ser entendido como um processo de crescimento sustentado da economia com transformação produtiva, aumento relativamente equitativo da renda disponível e a redução das disparidades sociais, logrando, em última instância, a melhoria da qualidade de vida e a ampliação do potencial de realização individual dos cidadãos a partir da formação de uma sociedade dinâmica e mais justa.

Além deste primeiro capítulo introdutório, este trabalho contém quatro outros capítulos que conformam o corpo textual-analítico do mesmo e está dividido da seguinte maneira. No capítulo 2, traçaremos uma análise fundamentada numa revisão bibliográfica sobre as principais teorias acerca do comércio internacional, tratando de forma mais aprofundada de seus fundamentos e interligações “evolutivas”, além dos pontos de divergência entre as mesmas. Apresentaremos a abordagem liberal-tradicional (clássica e neoclássica), seguida das análises ligadas à teoria do comércio estratégico de Friedrich List e Raúl Prebisch e dos novos modelos teóricos do comércio internacional, tendo por objeto de análise os modelos de seus maiores expoentes, a saber: Helpman e Krugman, e Michel Porter.

No capítulo 3, faremos uma breve revisão histórico-evolutiva do Sistema Multilateral de Comércio (desde a constituição do GATT até a criação da OMC), atentando para a participação dos países em desenvolvimento no processo desde o fim da Segunda Guerra mundial, com especial enfoque na participação da diplomacia econômica brasileira no cenário.

O trabalho tem seu ápice analítico no capítulo 4, onde a Rodada Doha é analisada tendo por base o processo negociador de liberalização comercial agrícola. Observaremos também a importância do setor agrícola para a economia brasileira e o seu potencial de crescimento, funcionando como possível motor auxiliar para o desenvolvimento do Brasil. Por fim, trataremos do ponto central de nossa análise, que diz respeito às possíveis consequências de uma liberalização do comércio agrícola na Rodada Doha sobre a economia brasileira.

No capítulo 5, serão feitas as devidas considerações finais sobre a temática, reforçando os principais achados de nossa investigação acadêmica, sendo também apresentados caminhos que venhamos a identificar para novos trabalhos acadêmicos a serem realizados nessa área do conhecimento econômico, ajudando a eliminar possíveis insuficiências analíticas encontradas no presente estudo.

2 TEORIA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL: LIVRE COMÉRCIO X PROTECIONISMO – UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A discussão sobre o comércio internacional é um dos pontos mais antigos e controversos no debate econômico. O estudo dos determinantes das trocas comerciais internacionais teve sua evolução ligada à própria evolução da Economia enquanto ciência. Desde os mercantilistas, quando se inicia um processo de entendimento e sistematização do conhecimento econômico, passando pelos clássicos e neoclássicos, além dos “desenvolvimentistas”, a análise da trocas internacionais tem seu lugar garantido e engendra os mais acalorados debates acerca de suas benesses ou malefícios/limitações ao processo de desenvolvimento econômico das nações. É importante que atentemos para o fato de que as teorias que tratam do comércio internacional estão, em praticamente sua totalidade, focadas nas trocas comerciais de bens. Assim, quando falarmos de comércio internacional e das teorias que o estudam, estaremos, na verdade, falando do comércio internacional de bens e deixando de lado o comércio de serviços, pelo menos por enquanto.

Na análise do comércio internacional, é de fundamental relevância a constatação dos determinantes do comércio. Entender o porquê da existência de comércio entre as nações, seus fundamentos básicos, o padrão de comércio, quais os preços das exportações/importações, que quantidades são ou poderiam ser exportadas/importadas, quais são as diretrizes determinantes da política comercial dos países. Estes são alguns dos questionamentos básicos quando dos estudos das teorias do comércio internacional. As teorias buscam justamente demonstrar o porquê da existência do comércio e quais suas possibilidades ou benefícios reais e seus custos para o crescimento econômico da nação.

Vale salientar, desde já, que não podemos vislumbrar um arcabouço teórico único que consiga abordar de forma completa as interações, conflitos e interesses presentes no jogo do comércio internacional. Não há nada de novo nessa constatação. Como relatado por Gonçalves (2005), Jacob Viner, já na década de 1950, alertava para tal fato. Sobre esta constatação, Gonçalves (2005) expõe:

Dadas as complexidades dos temas e a influência de variáveis heterogêneas, não é possível obtermos uma teoria geral e única do comércio internacional. É

importante, por isso, termos um balanço dos diferentes enfoques teóricos do comércio internacional. (GONÇALVES, 2005, p. 97)

De modo mais geral, a maioria dos modelos teóricos “tradicionais” acerca do comércio internacional tem como pressupostos um conjunto de hipóteses básicas sobre as quais os mesmos são construídos e fundamentados, alguns com o relaxamento de determinadas hipóteses. Dentre tais hipóteses, é de relevância citar: 1) os mercados de bens e fatores de produção funcionam em concorrência perfeita; 2) não há problemas de informação; 3) não existem custos de transporte nem barreiras comerciais que possam limitar o comércio internacional; 4) os fatores de produção são móveis entre os setores da economia nacional, mas imóveis internacionalmente; 5) são os preços relativos que interessam; 6) todos os preços são flexíveis; 7) o estoque de fatores de produção é dado para cada país; 8) os preços internacionais são dados e os países considerados nas análises não têm poder de afeta-los (hipótese de “país pequeno”). (BAUMANN ET AL, 2004, p. 09)

Um conceito-chave para a análise das teorias do comércio internacional é o de *vantagem comparativa*. Criado e desenvolvido por David Ricardo em sua obra *Princípios de Economia Política e Tributação*, de 1817, o princípio da vantagem comparativa nos revela que o comércio internacional será benéfico para os países mesmo se um determinado país possa produzir mais eficientemente, em relação aos demais, todos os produtos que consome. A idéia é simples. Os países exportarão os produtos que apresentarem vantagens relativas de custos (ou seja, custos mais baixos e, conseqüente, maior produtividade relativa) e importarão os bens em que seus custos relativos forem mais elevados quando comparados com os custos relativos das demais nações. As principais teorias do comércio internacional se baseiam neste princípio e irão divergir quanto aos determinantes das vantagens comparativas. Os críticos também tomam o princípio da vantagem comparativa e suas bases de sustentação como ponto fundamental de suas construções analíticas alternativas, tentando apresentar suas insuficiências.

Feita essa breve introdução ao capítulo, vamos agora seguir na nossa análise e apresentar as principais teorias ligadas ao comércio internacional. Primeiramente, discutiremos as teorias “puras” do comércio internacional analisando seus fundamentos e desenvolvendo os modelos ligados à abordagem liberal (Teoria Clássica Ricardiana e a Teoria Neoclássica H-O-S). Em seguida, apresentaremos as críticas de Friedrich List e Raúl Prebisch às abordagens tradicionais sobre o comércio internacional e também suas proposições teóricas acerca das

políticas de comércio estratégico. Por fim, concluiremos este capítulo com os novos modelos teóricos de análise do comércio internacional, identificando as principais contribuições (economias de escala, concorrência imperfeita, etc.) advindas de suas formulações teóricas.

2.1 A ABORDAGEM LIBERAL-TRADICIONAL: DAS VANTAGENS COMPARATIVAS RICARDIANAS AO MODELO HECKSCHER-OHLIN-SAMUELSON

Antes de iniciarmos nossa análise sobre a teoria clássica e neoclássica do comércio internacional, vale apresentarmos o pensamento mercantilista acerca das trocas internacionais, identificando as diferenças dessa abordagem em relação à escola clássica, assim como as bases conceituais que fundamentaram a teoria do comércio internacional dessa escola.

Os mercantilistas, entre os séculos XVI e XVIII, acreditavam que o comércio internacional era fonte primordial de riqueza e poder a partir da lógica de acumulação de poder de compra via superávits comerciais e conseqüente acúmulo de metais preciosos. Assim, com um enfoque estático acerca da disponibilidade de recursos, os mercantilistas viam a atividade econômica, que teria como objetivo o alcance de saldos comerciais positivo, como um jogo de soma zero, onde um país só poderia ganhar se um outro perdesse. Diante deste contexto de olhares atentos e suspeitos sobre o comércio externo, a intervenção estatal no comércio exterior no sentido de regular a entrada de importações no país e, concomitantemente, fomentar as atividades exportadoras era fundamental para o desenvolvimento e o aumento da riqueza da nação numa perspectiva mercantilista.

É justamente contra essa visão mercantilista que Adam Smith, influenciado pelos escritos de David Hume e do fisiocratismo francês, vai traçar sua análise sobre o comércio internacional não focando nos interesses e objetivos da nação de forma geral (acumulação de ouro e prata, na visão mercantilista), mas colocando as necessidades individuais (os agentes econômicos) como objeto principal de sua análise. Para podermos compreender de forma clara e precisa a visão clássica sobre o comércio internacional, é importante recordarmos a teoria do valor-trabalho dos mesmos.

Os clássicos desenvolveram a teoria do valor-trabalho a partir da qual lançaram bases para sua interpretação do mundo econômico. Segundo essa teoria, o trabalho é o elemento central para o entendimento do valor das coisas. Ele é a medida do valor a partir da qual as trocas podem ser realizadas entre produtos com igual quantidade de valor-trabalho incorporados. O Trabalho é o equalizador das trocas. Assim, os clássicos acreditam que em uma economia fechada, onde o trabalho é o único fator de produção, os preços dos produtos são determinados pelo conteúdo de trabalho incorporado nos mesmos. Contudo, não falamos de qualquer trabalho, para a teoria o trabalho é observado como um elemento homogêneo, não havendo qualquer atributo que venha gerar diferenças entre os tipos de trabalho. Além do mais, é suposto que haja pleno acesso ao mercado de trabalho, inexistência de limitações de ordem institucional e que no mercado de trabalho seja observada a concorrência perfeita.¹

Logicamente, tais hipóteses são, principalmente hoje, bastante irreais. Entrementes, tal teoria é de fundamental importância para entendermos as abordagens clássicas de Smith e Ricardo acerca do comércio internacional. Ela proporcionou um instrumental relevante para que se possa entender e identificar o porquê de existirem trocas internacionais de bens entre as nações e quais as características de tais fluxos comerciais.

Adam Smith em sua obra-prima *A Riqueza das Nações* de 1776 – onde, como o próprio nome já diz, buscava construir um estudo analítico que explicasse a contento a natureza e as causas da riqueza das nações, contrapondo a lógica mercantilista – deixa clara a idéia de que a especialização advinda da divisão social do trabalho é um ponto fundamental para o aumento da produtividade do trabalho na economia e, assim, de sua riqueza material. A partir do lançamento de tais bases conceituais e analíticas, Smith nos apresenta uma teoria das trocas internacionais fundamentada na idéia de *vantagem absoluta* de custos.

Tendo em vista sua visão de riqueza como capacidade de compra, isto é, aquilo que se pode comprar com o dinheiro, Smith coloca que o comércio internacional traz bem-estar ampliado à sociedade quando permite que esta adquira produtos do exterior para a satisfação das necessidades dos indivíduos. Além disso, e mais importante ainda, devido à propensão da natureza humana a trocar, negociar produtos, que é limitada pelo tamanho do mercado e que

¹ É importante não se esquecer que David Ricardo irá traçar suas considerações teóricas acerca do comércio internacional focando em questões ligadas à terra, sua relativa escassez e seus impactos sobre a estrutura competitiva interna entre setores.

fundamenta o aumento da produtividade do trabalho a partir da divisão social do mesmo, a expansão do comércio internacional aumenta o mercado para os produtos produzidos pela economia nacional, permitindo o aprofundamento da divisão do trabalho e contribuindo para o incremento da riqueza das nações.

Dessa forma, os países exportam, segundo a visão de Smith, os produtos nos quais seus custos de produção absolutos sejam menores e importam aqueles nos quais seus custos de produção absolutos sejam superiores aos de seus parceiros comerciais. O modelo é simples. Suponhamos um país A que tenha custos de produção de um bem X de 80 unidades de trabalho e para um bem Y de 100 unidades de trabalho. E um país B com custos de produção de 100 unidades de trabalho para o bem X e 80 unidades de trabalho para o bem Y. Sendo assim, o país A tem vantagem absoluta na produção do bem X e o país B na produção do bem Y. Segundo Smith, o país A exportaria, numa base de 1:1, para o país B determinada quantidade do bem X e este comercializaria com o país A quantidades do bem Y. O resultado seria o aumento da produção, da riqueza das nações e do bem-estar mundial, como um todo. Assim, observamos que a lógica por trás da teoria das vantagens absolutas smithianas está ligada à especialização absoluta. Não é imprevisível que, a partir da análise feita acima alguém infira que a especialização absoluta do país A na produção do bem X e do país B na produção do bem Y seja o melhor a ser feito em termos de ganhos econômicos de bem-estar para ambas as nações.

Não obstante a relevância da contribuição de Smith com sua análise via custos absolutos, muitas questões permaneciam não respondidas. Tendo em vista as diferenças entre as estruturas produtivas dos países, seus graus de desenvolvimento distintos, como poderia haver comércio internacional entre nações quando uma nação tem vantagens absolutas de custos em todo o seu espectro produtivo em relação a seus parceiros comerciais? Como defender uma abertura comercial geral como meio de alcançar um maior bem-estar na sociedade, dada a existência de tal complexidade e diversidade produtiva entre as nações? Para responder a tais questionamentos, o princípio das vantagens absolutas foi deixado de lado. Entra em cena o conceito que vai dar embasamento, até hoje, aos defensores do livre comércio em escala mundial, o conceito de *vantagem comparativa*.

David Ricardo foi quem primeiro advertiu sobre a insuficiência analítica da teoria smithiana do comércio internacional. Ricardo observou que a idéia de vantagens absolutas pode ser

utilizada para se determinar o padrão de comércio interno de um país que apresente perfeita mobilidade dos fatores de produção, mas não para o comércio internacional, onde há a presença de imobilidade (ou baixa mobilidade) dos fatores de produção. Vale relatar, portanto, que a tese de Smith é na verdade uma ocorrência particular da abordagem mais geral de Ricardo. O autor irá colocar, então, que mesmo se um país for produtivamente superior a todos os outros com quem pode comerciar, ou seja, mesmo se ele tiver vantagens absolutas de custos para todos os produtos que produz e consome, haverá benefícios para que este país se engaje nas trocas internacionais e melhore, assim, o bem-estar de sua sociedade como um todo. Como já foi dito, o foco analítico diferencial de Ricardo em relação a Smith é a análise a partir de bases relativas de produtividade entre as nações, sendo estas a chave para o entendimento do porquê da existência de comércio internacional de bens assim como do padrão de trocas comerciais entre as nações. Vejamos mais detalhadamente o modelo ricardiano.

A teoria das vantagens comparativas de Ricardo tem como base alguns pressupostos fundamentais, dentre os principais cabe citar: 1) considera um mundo com dois países, dois produtos e um único fator de produção relevante, que é o trabalho (modelo $2 \times 2 \times 1$); 2) o estoque de mão-de-obra dos países é dado; 3) a mão-de-obra é perfeitamente móvel entre os setores produtivos da economia nacional, mas imóvel internacionalmente; 4) inexistem barreiras ao comércio internacional e custos de transporte; 5) a economia apresenta custos constantes em escala; e 6) existência de diferenciação da tecnologia da produção entre os países.

Ricardo usou a análise hipotética dos custos de produção de vinhos e tecidos em Portugal e na Inglaterra.² Segundo sua hipótese Portugal teria custos de produção tanto de vinho como de tecidos mais baixos que a Inglaterra, mas mesmo assim o comércio entre os dois geraria benefícios mútuos.

No Quadro 1, abaixo, vemos que o preço interno relativo do vinho em relação ao tecido é menor em Portugal (0,89 unidades de trabalho) do que na Inglaterra (1,2 unidades de trabalho). Isto é, uma unidade de vinho pode ser trocada em Portugal por 0,89 unidade de tecido, enquanto que na Inglaterra tal relação é de uma unidade de vinho para 1,2 unidade de

² Vale lembrar que a unidade básica de análise é o trabalho. Portanto, os custos são dados em unidades de trabalho.

tecido. Tal fato nos demonstra que Portugal tem uma produção de vinhos mais barata do que a da Inglaterra e, tendo por base a análise dos custos comparativos, tenderá a se especializar na produção de tal produto e importar tecidos da Inglaterra.

-	Vinho	Tecido	Preço relativo interno: Vinho/Tecido
Portugal	80	90	$80/90 = 0,89$
Inglaterra	120	100	$120/100 = 1,2$

QUADRO 1 – Custos de produção em unidades de trabalho.

Fonte: BAUMANN ET AL, 2004, p. 14.

Se, por exemplo, for possível para a Inglaterra comprar vinhos a um preço relativo menor do que as 1,2 unidades que vigora no mercado interno antes do comércio, ocorrerão ganhos para o país advindos dessa transação. Para Portugal, por sua vez, se com uma unidade de vinho ele conseguir comprar mais de 0,89 unidades de tecido através do comércio com a Inglaterra, o comércio gerará benefícios para a economia do país, assegurando a continuidade dos fluxos e a especialização do país na produção onde apresenta vantagens comparativas. Em sendo assim, um preço internacional entre 0,89 e 1,2 gera comércio e ganhos para ambos os países.

É importante notarmos, contudo, que existem condições básicas para que os ganhos sejam de fato observados. Uma primeira que vale destaque é o condicionamento das trocas no mercado internacional a uma relação de preços determinada. No modelo de Ricardo que acabamos de apresentar, observamos uma relação do tipo 1:1. Se ocorresse uma variação na relação dos preços no mercado internacional, por exemplo, que fizesse com que as possibilidades de comércio ultrapassassem o trecho 0,89-1,2, observaríamos que um dos países passaria a ganhar ainda mais em detrimento do outro, podendo tornar não viável o comércio entre eles. Uma segunda condição básica para a análise ricardiana é a consideração da “hipótese de país pequeno”, isto é, os países são tomadores de preço, não tendo poder econômico suficiente para interferir nos preços internacionais. (BAUMANN ET AL, 2004, p. 15)

Para estudar as trocas ricardianas, podemos também fazer uso do conceito de *custo de oportunidade*. Consideremos α_v e β_v como quantidades de unidades de trabalho requeridas para a produção de vinho em Portugal e na Inglaterra, respectivamente, e α_t e β_t como quantidades de unidades de trabalho necessárias para a produção de tecido em Portugal e na Inglaterra, também respectivamente. Assim, a relação α_v/α_t representa o custo de

oportunidade de produção de vinho em relação à de tecido em Portugal e β_v/β_t o mesmo custo de oportunidade na Inglaterra. Se $\alpha_v/\alpha_t < \beta_v/\beta_t$ temos que a produção de vinho em Portugal apresenta menor custo de oportunidade em relação à produção inglesa e, portanto, o primeiro terá incentivos para especializar-se na produção de vinho e exportá-lo para o segundo, enquanto este se especializará na produção de tecidos e transacionará com o primeiro em troca de vinhos.

É fácil notar, a partir dessa visão, que o comércio entre Portugal e Inglaterra traria ganhos para ambos. Tais ganhos podem ser vislumbrados de duas formas. Uma primeira seria a observação do comércio como meio indireto de produção. Quando Portugal produz vinhos e os transaciona por tecidos com a Inglaterra, Portugal está, na verdade, “produzindo” tecidos por meio da produção de vinhos e a Inglaterra está produzindo vinhos por intermédio da produção de tecidos. A segunda forma de observarmos os ganhos advindos a partir do comércio internacional é examinar como o mesmo afeta as possibilidades de consumo de cada país. Por exemplo, Portugal, ao se especializar na produção de vinhos – que é onde possui vantagens comparativas, estará produzindo uma quantidade maior de vinho do que a soma das produções dele e da Inglaterra antes do comércio. A Inglaterra, por sua vez, também estará produzindo mais tecidos em relação à produção mundial (inglesa + portuguesa) na situação anterior ao comércio internacional. Assim, com a produção mundial ampliada, Portugal pode consumir mais tecido e a Inglaterra pode demandar mais vinhos do que antes. O consumo de ambos os países foi alargado. (KRUGMAN; OBSTFELD, 2001, p.22)

A partir dos pressupostos do modelo ricardiano, podemos observar, logicamente, que os mesmos não são a melhor representação da realidade e, por isso, suas conclusões devem ser devidamente qualificadas e posicionadas. Krugman e Obstfeld (2001) nos apresentam algumas críticas à especialização extrema da economia, característica das economias analisadas no modelo clássico. Alguns motivos pelos quais numa economia real não se observa uma extrema especialização: 1) quando se considera a existência de mais de um fator de produção a tendência à especialização fica reduzida; 2) o protecionismo dos países em defesa de suas indústrias (existência de barreiras ao comércio); 3) o custo do transporte internacional é positivo e pode ser tão alto que leve uma economia à auto-suficiência em certos setores. (KRUGMAN; OBSTFELD, 2001, p.33)

A teoria das vantagens comparativas de David Ricardo é criticada em suas bases irrealistas e específicas sobre tecnologia, estrutura industrial e condições macroeconômicas e mobilidade dos fatores trabalho e capital. Não obstante tais críticas, Ricardo deixou um legado importante à teoria econômica. Seu conceito de vantagens comparativas, mesmo com deficiências, deu nova fundamentação ao debate sobre os padrões das trocas internacionais e engendrou novas formulações teóricas que buscam analisar o comércio internacional, seja para refutar o livre-cambismo enquanto meio de alcance do desenvolvimento econômico de uma nação seja para defendê-lo, como faz o modelo teórico neoclássico Heckscher-Ohlin-Samuelson (H-O-S). Seguindo na nossa análise sobre as teorias do comércio internacional, vale, pois, apresentarmos detalhadamente o modelo liberal H-O-S, que até hoje tem relativa primazia no debate econômico acerca do comércio internacional.

Em 1919, Eli Heckscher lançou seu trabalho seminal sobre o comércio internacional, a partir de um enfoque neoclássico. Ele vai, na verdade, incorporar novas variáveis ao estudo dos determinantes do comércio entre as nações e tentar, sobretudo, avaliar os impactos sobre a distribuição de renda num país quando o mesmo se abre ao comércio com o exterior. A noção de vantagens comparativa, diferentemente do modelo clássico, foi ligada às diferenciações na dotação dos fatores produtivos de um país. Gonçalves (2005) relata:

Ao incorporar os fatores básicos de produção (trabalho, terra e capital) à sua análise, Heckscher ampliou o modelo ricardiano, no qual os preços relativos refletiam a produtividade relativa do trabalho. Porém, é a suposição de igualdade internacional de tecnologia que gera as bases para as propostas principais do modelo neoclássico de comércio exterior (o modelo de Heckscher-Ohlin). (GONÇALVES, 2005, p. 102)

Na tentativa de avaliar a relação entre distribuição de renda e comércio internacional, Heckscher desenvolve a idéia de que, com o comércio internacional, haveria uma equalização dos preços relativos dos fatores de produção.

Vale salientar que Bertil Ohlin foi quem deu prosseguimento no desenvolvimento do modelo de Heckscher nas décadas de 1920 e 1930, dando a ele a configuração que encontramos hoje como o modelo neoclássico. Como mostraremos melhor mais adiante, em 1948, Paul Samuelson, fundamentado em pressupostos não muito realistas, utilizou-se de métodos matemáticos para testar a hipótese de equalização dos preços relativos dos fatores, por isso o modelo é conhecido atualmente como modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson.

Um ponto de significativa relevância que nos é colocado por Gonçalves (2005) é que, na verdade, o modelo teórico seminal desenvolvido por Heckscher foi, de certa forma, desconfigurado em seu processo de desenvolvimento. No prefácio à edição inglesa de seu artigo, que fora primeiramente publicado na Suécia, seu país de origem, Heckscher coloca: “Deve-se enfatizar aqui que o termo ‘fator de produção’ não se refere simplesmente às amplas categorias de terra, capital e trabalho, mas às diferentes qualidades de cada uma destas. O número dos fatores de produção, portanto, é praticamente ilimitado.” (HECKSCHER, 1919, apud GONÇALVES, 2005, p. 102) Podemos verificar, pois, que o modelo neoclássico simplificado, onde se toma como pressuposto para a existência de dois países, dois produtos e dois fatores de produção – modelo tipo $2 \times 2 \times 2$, aparenta apresentar uma quebra parcial em relação à abordagem original de Heckscher acerca dos determinantes das vantagens comparativas do comércio internacional.

Feitas tais considerações, vamos seguir na nossa análise sobre a teoria neoclássica padrão do comércio internacional, a qual tem como supostos básicos, além do modelo tipo $2 \times 2 \times 2$ acima apresentado, os seguintes aspectos: 1) inexistência de custos de transporte e qualquer gravame ao comércio internacional; 2) fatores de produção são totalmente moveis entre setores da economia nacional, mas imóveis internacionalmente; 3) preços são flexíveis; 4) tanto fatores quanto produtos são qualitativamente homogêneos em ambos os países; 5) os mercados de fatores e bens operam em concorrência perfeita; 6) ambos os países produzem ambos os bens antes da abertura ao comércio externo; 7) as funções de produção são diferentes entre os setores, mas idênticas entre os países; 8) existência de rendimentos constantes de escala; 9) ambos os países apresentam condições de demanda iguais e homotéticas; e 10) o setor que é intensivo em trabalho em um país também o é no outro e existem diferenças na intensidade do uso dos fatores por parte de cada setor. (BAUMANN ET AL, 2004, p. 20)

“A contribuição central de Heckscher, que Ohlin desenvolveu em seguida, consiste em explicar a troca internacional com base na abundância ou na escassez relativa dos vários fatores de produção de que são dotados os países.” (BADO, 2004, p. 07) O teorema de Heckscher-Ohlin assevera, pois, que um país terá vantagens comparativas no produto cuja fabricação utilize de forma intensiva o fator de produção abundante no mesmo. Dessa forma, cada país produzirá e exportará os bens intensivos no fator de produção profuso em seu território econômico.

A abundância relativa de determinado fator num país pode ser observada tanto em termos físicos quanto em termos de preço de fatores. (BAUMANN ET AL, 2004, p. 20) No primeiro caso temos a averiguar os estoques dos fatores de produção existentes no país. Já no segundo, é necessária a análise da relação entre as remunerações relativas dos fatores observados num determinado país. Por exemplo, se considerarmos a existência dos fatores trabalho e capital numa certa economia e também que w e r representam as remunerações dos fatores trabalho e capital, respectivamente, temos que $(w/r)_A$ é igual ao preço relativo do trabalho em relação ao capital no país A e $(w/r)_B$ como a mesma relação no país B. Se $(w/r)_A < (w/r)_B$, podemos afirmar que o país A é abundante em trabalho enquanto o país B é profuso em capital. Assim, o país A produzirá e exportará, segundo a teoria neoclássica do comércio, bens intensivos em trabalho e o país B aqueles que demandem mais significativamente o fator capital.

No modelo H-O-S, as trocas internacionais serão identificadas como a troca de fatores abundantes por fatores escassos. Isto é, a mobilidade internacional dos bens serve como substituto a mobilidade dos fatores de produção entre as nações, algo muito mais difícil. Tais trocas, ademais, somadas à divisão do trabalho, acabam por efetuar uma equalização dos preços dos fatores de produção em nível mundial, segundo a teoria neoclássica.

Voltando ao exemplo supracitado, o país A possui vantagens comparativas na produção de bens intensivos em trabalho e o país B naqueles intensivos em capital – $(w/r)_A < (w/r)_B$. Suponhamos dois bens X e Y, sendo o primeiro trabalho-intensivo e o segundo capital-intensivo. Assim, o país A terá uma oferta relativa do bem X maior que a do bem Y. Isso faz com que o preço relativo de X em relação a Y seja menor em A que em B – $(P_x/P_y)_A < (P_x/P_y)_B$. Como o país A produzirá o bem X e o comercializará com o país B, que ofertará mais do Y e exportará para o país A, seus preços relativos convergem. Isto é, o preço relativo internacional do bem X em relação ou Y estará situado entre os preços relativos internos antes do comércio entre os dois países. Observaremos, portanto, que o preço do bem X em A tenderá a subir, enquanto o preço do bem Y seguirá a tendência oposta. Já em B será o preço do bem X que cairá e o do bem Y que apresentará tendência de alta. A convergência dos preços relativos dos bens estará confirmada. É importante salientar que, como nos apresenta Baumann et al (2004, p.25), duas condições adicionais importantes devem ser observadas para que haja a equalização dos preços dos fatores, quais sejam: 1) necessidade de alguma proximidade entre as dotações fatoriais dos países analisados; e 2) a inexistência de uma

especialização completa dos países considerados, ou seja, ambos devem produzir alguma quantidade de ambos os produtos para que as relações (w/r) possam convergir.

No que concerne à interação entre comércio internacional e distribuição de renda, a teoria neoclássica nos apresenta a avaliação de que os setores da economia do país que se encontram envolvidos na produção de bens intensivos no fator abundante serão beneficiados com o comércio internacional. Já os setores que produzem bens intensivos em fatores escassos, concorrentes com importações, sairão prejudicados com a abertura ao comércio com o exterior. Na país A, de nosso exemplo, observaremos que os produtores do bem X ganharão com o comércio com o país B, tendo em vista que poderão exportar seus produtos para o mesmo e ainda a preços mais altos do que os que vigoravam no país A antes da abertura. Enquanto isso, muitos dos produtores do bem Y no país A poderão sumir do mapa devido à concorrência com as importações do bem Y advindas do país B. Krugman e Obstfeld (2001) apresentam dois aspectos importantes a serem considerados acerca do processo de distribuição de renda com o comércio internacional no modelo neoclássico, quais sejam: 1) a distribuição de renda é afetada temporariamente se nos reportarmos à análise da imobilidade dos fatores; e 2) o comércio internacional afeta significativamente e de forma mais permanente a distribuição considerada em grandes grupos de fatores como, capital, trabalho e terra. (KRUGMAN; OBSTFELD, 2001, p.80)

E quanto a equalização dos preços dos fatores de produção? Para tal explicação devemos acreditar que, como já foi citado acima, quando dois países fazem comércio estão não só trocando diretamente bens, mas também fatores de produção de forma indireta. Assim, quando o país A exporta o bem X, trabalho-intensivo, para o país B, este está utilizando indiretamente a mão-de-obra abundante no primeiro, tendo em vista que o bem X tem incorporado em si o fator trabalho abundante no país A. Da mesma forma que, quando B exporta o bem Y para A está, indiretamente, exportando seu capital embutido na produção do bem Y. Destarte, o país A exporta, de forma indireta, mão-de-obra para o B e importa deste capital. Tal consideração nos levaria a afirmar que a equalização dos preços dos fatores de produção ocorre, de fato, com o processo de comércio entre as nações.

Em 1948, com base em modelo matemático, Samuelson demonstrou que as trocas internacionais igualarão os preços dos fatores de produção entre as nações nelas envolvidas. Para tal análise, ele considerou condições que não são vislumbradas na realidade econômica,

dentre elas: 1) homogeneidade de fatores de produção; 2) mobilidade internacional de bens sem gravames; 3) identidade das técnicas de produção; e 4) condições de concorrência perfeita nos mercados de fatores e bens. Seus resultados se apresentam, pois, sem grande valor explicativo para a análise da realidade contemporânea.

Wassily Leontief realizou um trabalho pioneiro e seminal em relação aos testes empíricos do modelo H-O-S. Leontief analisou, a partir da matriz de insumo-produto dos EUA de 1947, o comércio internacional dos EUA, estimando os efeitos de um aumento de US\$ 1 milhão nas exportações e de uma redução do mesmo valor nas importações relativamente ao uso dos fatores de produção. Dado que os EUA tinham o fator capital em abundância relativa mais significativa, a relação capital/trabalho nos setores exportadores deveria ser maior que nos setores competidores com importações. Não obstante tal consideração, o resultado encontrado por Leontief foi que as importações dos EUA embutiam mais capital por trabalhador que as exportações, ou seja, contrariando o modelo H-O-S, num país desenvolvido e rico como os EUA, abundante em capital, as exportações se apresentavam mais trabalho-intensivas que as importações. Esse resultado ficou conhecido na literatura econômica como o *paradoxo de Leontief*.

Algumas críticas ao exercício realizado por Leontief surgiram asseverando que o mesmo desconsiderava: 1) a possibilidade de reversão na intensidade dos fatores, o que significa dizer que, por ter considerado um só país, pode-se não ter conseguido observar que as exportações dos EUA fossem de fato mais intensivas em capital quando comparadas às de outros países; 2) a possibilidade de haver um viés de demanda; 3) um terceiro fator de produção como a terra; 3) a relevância da análise do diferencial de competitividade da mão-de-obra dos EUA. (BAUMANN ET AL, 2004, p. 30)

Vale frisar que a observação mais atenta dos fluxos de comércio internacional atualmente acaba por apresentar certas inconsistências analíticas do modelo neoclássico do comércio internacional, quando da tentativa de explicação da realidade comercial e dos determinantes dos padrões de comércio entre as nações. A maior parte do comércio mundial é feita entre países desenvolvidos, os quais apresentam dotações fatoriais relativamente similares, caso que o modelo H-O-S não pode explicar. Ademais, os críticos irão questionar algumas idéias subjacentes ao modelo liberal neoclássico, como em relação à difusão do progresso

tecnológico através do comércio internacional, fato que não foi observado na realidade objetiva.

Apesar das críticas, o modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson de comércio internacional ainda apresenta visível utilidade quando da análise dos impactos sobre a distribuição de renda de um país advindos do envolvimento do mesmo no jogo do comércio internacional.

2.2 TEORIA DO COMÉRCIO ESTRATÉGICO: O PROTECIONISMO “EDUCADOR” DE LIST E A VISÃO DE RAÚL PREBISCH

O debate teórico-ideológico entre livre-cambistas e protecionistas esteve presente na história do pensamento econômico mesmo muito antes dos Clássicos (dizem que se pode observar o debate sobre o comércio e a proteção mesmo em obras de Aristóteles). Nesta questão, nem sempre as coisas podem ser observadas tão claramente, existindo muitas vezes aspectos e posições aparentemente destoantes que demarcam a complexidade analítica do processo. Talvez, por exemplo, um observador menos atento possa pensar que encontramos em Karl Marx um defensor da proteção do comércio nacional contra o capitalismo globalizante, considerando-se a importância da obra do autor para o pensamento esquerdista no século XX, esquerda essa que teve (e, em geral, ainda tem) forte tendência protecionista. Contudo, como observado em seu discurso na Associação Democrática de Bruxelas em 09 de janeiro de 1848, Marx deixa claro seu posicionamento em favor do livre cambismo.

[...] the protective system of our day is conservative, while free trade system is destructive. It breaks up old nationalities and bushes the antagonism of the proletariat and the bourgeoisie to extreme point. In a word, the free trade system hastens the social revolution. It is in this revolutionary sense alone, gentleman, that *I vote in favor of free trade.* [Grifo nosso] (MARX, 1848, p.09)

Na verdade, uma defesa contundente e fundamentada numa inter-relação de elementos de posição em prol do protecionismo surgirá na região que hoje chamamos de Alemanha, no fim do século XVIII e início do XIX, através dos escritos de Johann Gottlieb Fichte. Sua principal obra intitulada *O Estado Comercial Fechado*, publicada em 1800, pode ser considerada o livro-marco da defesa do protecionismo econômico. Nessa obra, Fichte irá apresentar a idéia da necessidade de se criar uma nação autárquica através de planejamento (estado dirigido) tanto

da questão puramente comercial, com a proibição aduaneira, quanto em aspectos relativos à conversibilidade da moeda e necessidade de um território mínimo à auto-suficiência econômica (Estado de dimensão ótima, tese precursora da idéia de *Lebensraum*). Como é colocado por Paulo Henrique de Almeida, “[...] a autarcia aparece como uma consequência da planificação imperativa.” (ALMEIDA, 1999a, p.05)

Enquanto nacionalista alemão, Fichte tinha em mente a construção da nação alemã. “Não é, portanto, de modo algum surpreendente que ele se oponha ao mercantilismo das grandes potências, que, em sua época, já começava a se transformar no que viria ser o imperialismo moderno.” (ALMEIDA, 1999a, p.05) Fichte vai, assim, traçar as diretrizes de política de comércio exterior para que a nação alemã autárquica e igualitária possa ser construída. A planificação é imperativa tanto devido ao fato da escassez de divisas, resultante do fechamento do Estado, quanto da patente necessidade de acumulação das mesmas para que fosse feita a importação de tecnologias a serem utilizadas no programa de substituição radical de importações. Além do mais, a eliminação de todos os agentes estrangeiros é colocada como ponto essencial da política. Contudo, Fichte reconhece que possivelmente existirá algum comércio residual com o exterior, ligado a aptidões naturais dos países, o qual deve ser controlado de forma monopólica pelo Estado. (ALMEIDA, 1999a, p.12) Nesse sentido, entra em cena a necessidade de controle estatal sobre a moeda de circulação universal (ouro e prata, ou conversível em ambos, no período) existente no país.³

Diferentemente de Fichte, mas com claras influências do mesmo em seu pensamento, Georg Friedrich List desenvolve uma abordagem crítica à Escola Clássica, livre cambista, que se sedimenta como uma sistematização acurada acerca do protecionismo e o desenvolvimento econômico da nação. List não vê o protecionismo como um fim em si mesmo ou como uma forma objetiva de alcançar a autarcia da nação. Porquanto, enxerga o protecionismo como um meio de alcançar o fim específico de construção e desenvolvimento de uma Nação forte que possa vir a comerciar num mundo com livre comércio de forma ativa e favorável.

Assim, observamos uma distinção substantiva entre o pensamento de List e de Fichte. Para Fichte, o livre comércio internacional não traz benefícios à nação, é jogo de soma zero, enquanto que para List o livre comércio tende a ser benéfico quando praticado entre nações

³ Para uma análise mais aprofundada do pensamento de Fichte ver ALMEIDA (1999a)

com poderio econômico semelhante, daí a defesa do protecionismo “educador” no sentido de fortalecer economicamente a nação para que a mesma possa participar de forma segura e ativa do jogo internacional do comércio. Como relata Anson-Meyer (1982) : “Contrairement à ce dont on l’accuse souvent, List n’a jamais prône le protectionnisme comme un principe général de politique économique. Pour lui, il ne s’agit que d’une nécessité historique imposé par la mise en place d’une société industrielle.” (ANSON-MEYER, 1982, p.165)

Vale observar que, na verdade, Friedrich List, o suposto pai da defesa das *infant industries*, teve seus primeiros contatos com tais idéias quando estava exilado nos EUA na primeira metade do século XIX. A primeira sistematização sobre os argumentos em defesa da proteção às indústrias nascentes foi desenvolvida por pensadores estadunidenses como Alexander Hamilton, primeiro Secretário do Tesouro Americano, e Daniel Raymond.

Para uma melhor compreensão do pensamento de Friedrich List acerca da política de comércio estratégico, vamos aqui apresentar de forma mais detalhada sua construção teórica encontrada no livro *Sistema nacional de economia política*, publicado em 1841, onde o autor traça suas considerações críticas à Escola Popular (como é chamada por List a Escola Clássica da economia) e constrói a fundamentação de sua análise acerca do mundo econômico.

List inicia sua construção teórica refutando o “individualismo cosmopolita” dos clássicos. Isto é, a idéia clássica de análise econômica a partir do indivíduo inserido num mundo cosmopolita, “sem nações”, sem interesses conflitantes entre Estados nacionais, idéia essa bem desenvolvida por Adam Smith no seu livro *A Riqueza das Nações* (1776), é claramente e veementemente repelida por List. Para este, os clássicos, ao desconsiderarem a existência da NAÇÃO entre o indivíduo e o mundo, incorreram em um erro crasso de análise, deixando de lado o fundamental da realidade objetiva mundial e levando adiante uma idéia no mínimo idealista, se não propositadamente construída segundo interesses particulares, de um mundo cosmopolita, uma união universal onde existiria um estado de paz perpétua. Portanto, List terá seu foco analítico na NAÇÃO e sua construção enquanto elemento econômico forte no jogo mundial do poder. Daí a importância que dará às políticas de caráter protecionista na condução dos destinos econômicos nacionais.

Neste aspecto, analisando seu tempo, List relata que “[...] nas atuais condições do mundo, o resultado da liberdade geral de comércio não seria uma república universal, mas, pelo

contrário, uma sujeição total das nações menos adiantadas à supremacia da potência industrial, comercial e naval atualmente dominante.” (LIST, 1983, p. 93) E acrescenta:

O sistema protecionista, na medida em que constitui a única maneira de colocar as nações ainda atrasadas em pé de igualdade com a nação predominante (a qual, aliás, nunca recebeu da Natureza um direito perpétuo ao monopólio industrial, senão que apenas conseguiu adiantar-se às demais em termos de tempo), esse sistema protecionista, considerando sob este ponto de vista, apresenta-se como meio mais eficaz para fomentar a união final das nações, e, portanto, também para promover a verdadeira liberdade de comércio. (LIST, 1983, p. 93)

Seguindo na construção de sua teoria crítica, List alerta para o fato de que a teoria clássica do valor não toma em consideração o ponto fulcral da análise econômica, qual seja: a causa da riqueza. Segundo List, os clássicos se preocuparam em analisar a riqueza, contudo, as causas da riqueza, que são algo muito diferente da riqueza em si, foram deixadas de lado na construção teórica clássica. A partir desta crítica, List irá dar vida a uma *teoria das forças produtivas* onde será observada a ênfase na análise das causas da riqueza, estando estas focadas nos atributos e qualificação das forças produtivas da Nação (Vale aqui notar que List dá importância significativa tanto ao trabalho intelectual quanto ao “tradicional”, apontando inclusive para o fato de o primeiro ser, na maioria das vezes, o formador do segundo). A prosperidade de uma Nação estará, pois, ligada ao desenvolvimento das forças de produção nacionais. Para tal, List chama a atenção que o comércio exterior não pode ser tratado seguindo uma lógica simplesmente individualista e racional-econômica, faz-se necessário que o Estado utilize da política comercial como meio de conseguir aumentar a capacitação e o desenvolvimento das forças produtivas nacionais no sentido de gerar prosperidade à Nação como um todo, segundo suas estratégias de desenvolvimento deliberadamente traçadas.

No quadro evolutivo apresentado por List acerca dos estágios de desenvolvimento pelos quais as nações devem passar, observamos a seguinte seqüência. Um estágio de barbárie inicial, seguido por um estágio pastoril, estágio agrícola, estágio agro-manufatureiro e, finalmente, estágio agro-manufatureiro-comercial. Como colocado por Bado (2004) List “[...] não deixa qualquer dúvida de que a industrialização constitui condição essencial para a maturação econômica.” (BADO, 2004, p.10) Sobre este aspecto da importância da indústria para o desenvolvimento nacional, o próprio List relata, de forma bastante contundente, que:

Uma nação que só possui agricultura é um indivíduo que em sua produção material trabalha com um braço só. O comércio constitui apenas o meio de troca entre a produção agrícola e a produção manufatureira, e entre os diversos setores destas. Uma nação que troca produtos agrícolas por artigos manufatureiros estrangeiros é

um indivíduo com um braço só, sustentado por um braço estrangeiro. Esse apoio pode ser-lhe útil, mas não tanto como se possuísse ele mesmo dois braços – isso porque sua atividade depende da vontade do estrangeiro. (LIST, 1983, p. 113)

Considerando as posições políticas adotadas pela grande potência econômica européia de sua época (a Inglaterra) e seu discurso pró-liberalização comercial, Friedrich List relata que os países que chegam a um alto grau de desenvolvimento, usando de práticas protecionistas acabam por “chutar a escada” pela qual chegaram ao topo, como podemos vislumbrar na transcrição abaixo.

Quando alguém conseguiu atingir o ponto máximo de sua grandeza, é muito comum recorrer ele a um artifício astuto: atira para longe a escada que lhe permitiu subir, para que outros não a usem para subir atrás dele. É nisso que reside o segredo da doutrina cosmopolita de Adam Smith, e das tendências cosmopolitas de seu grande contemporâneo William Pitt, bem como de todos os seus sucessores nas administrações dos governos britânicos.

Toda nação que, por meio de adoção de taxas protecionistas e de restrições à navegação estrangeira, conseguiu aumentar sua força manufatureira e sua navegação a tal ponto que nenhum outro país é capaz de manter livre concorrência com ela, nada melhor e mais sábio pode fazer do que atirar para longe essas escadas que serviram para construir sua própria grandeza, apregoar às outras nações as vantagens e benefícios do livre comércio, e declarar, em tons penitentes, que até aqui andou por caminhos errados, e só agora, pela primeira vez, conseguiu descobrir a verdade. (LIST, 1983, p.249)

Notamos, pois, como List coloca a prática de “chutar a escada” para o desenvolvimento como algo usual perpetrado pelos países prósperos, prática essa ainda possível de ser observada nos dias atuais, seguindo padrões analíticos *listianos*, como argumentado por Chang (2002).

Não obstante sua defesa do protecionismo como meio para que a nação, em conjunto com outras políticas de cunho nacionalista, pudesse alcançar o desenvolvimento máximo de suas forças de produção, ou mesmo devido a tal defesa nacionalista, List será partidário do colonialismo. Na verdade, para List o desenvolvimento só seria possível para os países de clima temperado, os Europeus e os EUA, cabendo aos países tropicais a função de serem colônias agro-exportadoras dos países mais fortes do norte. Fica aqui clara a idéia de que o pensamento de List tem por fundamento básico o nacionalismo, a partir do qual ele baliza suas críticas à teoria clássica. Vemos, porém, um grau de “franqueza” na abordagem *listiana*, distintamente dos clássicos. Enquanto estes constroem e vendem uma visão de mundo falsamente universalista e libertária, List deixa patente, sem disfarce, sua visão colonialista e eurocêntrica, apontando para o fato de que a Alemanha forte irá participar da “partilha do mundo” latino-americano e asiático entre as potências européias existentes e colonizar os bárbaros. Observamos, portanto, que List apresenta uma contradição de ordem substantiva

quando de sua análise acerca do desenvolvimento das nações. Ao mesmo tempo em que constrói todo um arcabouço teórico e analítico do problema do desenvolvimento moderno, anda para trás com sua visão colonialista e discriminatória, olhando o mundo pelo ponto de vista europeu.

O caráter colonialista da visão de List, embora tenha feito com que alguns, mesmo que influenciados por suas brilhantes idéias, tentassem encobrir qualquer ligação ou influência do autor, não tira o mérito de sua obra genial e ainda, de certa forma, atual. List conseguiu compreender problemas que ainda passavam despercebidos em sua época e que constituíram marco no debate econômico décadas após. O foco no desenvolvimento nacional, com forte intervenção estatal, no qual o mercado interno ganha importância significativa, com investimentos infra-estruturais e proteção aduaneira às indústrias nascentes nacionais, fazem do pensamento de List uma das bases de sustentação da defesa do desenvolvimento nos países “subdesenvolvidos” na segunda metade do século XX. Tal fato pode ser claramente observado a partir da análise do pensamento da CEPAL e sua relevância para o processo de industrialização da América Latina desde a década de 1950.⁴ Para melhor compreendermos as interconexões existentes entre a visão cepalina e alguns aspectos do pensamento de List, vamos apresentar mais detalhadamente, a seguir, a abordagem desenvolvida por Raúl Prebisch (líder máximo da corrente de pensamento cepalina e voz ativa em favor do desenvolvimento dos países pobres na UNCTAD) e sua similitude e confluência analítica acerca da política comercial protecionista como mecanismo propulsor do desenvolvimento das nações subdesenvolvidas.

Primeiramente, vale ressaltar que Prebisch irá construir um modelo macroeconômico de três setores para as economias subdesenvolvidas, periféricas, tendo como fim demonstrar a inaplicabilidade dos pressupostos, critérios e conclusões neoclássicos acerca da alocação dos recursos em nível internacional, consubstanciado no modelo Heckscher-Ohlin, bem como apresentar a racionalidade econômica do protecionismo como um mecanismo de desenvolvimento para a periferia do sistema capitalista. Assim, observaremos uma ruptura com o pensamento neoclássico fundamentada na idéia de que as relações econômico-

⁴ Vale aqui lembrar da importante contribuição do economista romeno da primeira metade do século XX Mihail Manoïlescu ao pensamento econômico protecionista, principalmente no Brasil. Sua obra *Teoria do Protecionismo* foi traduzida no país nos anos 1930, tendo sido muito apreciada pelos industriais paulistas.

comerciais entre as nações são caracteristicamente assimétricas. Sobre este aspecto Cardoso (1993) coloca:

Opondo-se à idéia prevalecente nos meios liberais-ortodoxos que aceitavam a premissa fundamental da teoria de mercado relativa às vantagens comparativas da divisão internacional do trabalho, Prebisch afirma que as relações econômicas entre o Centro e a Periferia tendem a reproduzir as condições de subdesenvolvimento e aumentar o fosso entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. A mão invisível do mercado apareceria, para Prebisch, como madrastra: em vez de corrigir distorções, acentuava-as. (CARDOSO, 1993, p. 34)

Ao analisar a economia periférica, Raúl Prebisch observa-a repartida em três setores, quais sejam: um setor econômico de subsistência, um segundo setor exportador de bens primários e um terceiro caracterizado como industrial nascente. Desenvolver significaria reduzir o abismo que separa os setores modernos dos arcaicos, melhorando as condições de vida da massa populacional através de sua inclusão nos setores mais dinâmicos da economia.

Prebisch nota, ao analisar o ciclo econômico através de estudos empíricos, que havia na realidade uma tendência à deterioração dos termos de intercâmbio das economias periféricas em suas relações com o centro. Tal fato estaria ligado à baixa elasticidade-renda dos principais produtos exportados pela periferia (bens primários) conjuntamente com a alta elasticidade-renda das importações periféricas e a relativa inelasticidade-preço da oferta dos produtos primários, que confluíam no sentido de gerar desequilíbrios externos aos países da periferia, dificultando ainda mais seu processo de desenvolvimento econômico. Vale também ressaltar que questões organizativas e estruturais presentes nas economias desenvolvidas ajudavam no processo de impedimento da difusão dos frutos de progresso técnico para o mundo periférico. Acerca dessa questão ligada à não difusão do progresso técnico, ponto fulcral da crítica cepalina à teoria neoclássica do comércio internacional, Prebisch (2000) relata claramente:

Em geral, o progresso técnico parece ter sido mais acentuado na indústria do que na produção primária dos países da periferia, como se destaca num recente relatório sobre as relações de preços. Por conseguinte, se os preços houvessem caído em consonância com o aumento da produtividade, a queda teria tido que ser menor nos produtos primários do que nos industrializados, de modo que a relação de preços entre ambos teria melhorado persistentemente em favor dos países da periferia, à medida que se desenvolve a disparidade das produtividades.

Se houvesse ocorrido, esse fenômeno teria tido um profundo significado. Os países periféricos teriam aproveitado, com a mesma intensidade que os países centrais, a baixa dos preços dos produtos finais da indústria. Desse modo, os frutos de progresso técnico ter-se-iam distribuído equitativamente no mundo inteiro, segundo o pressuposto implícito no esquema da divisão internacional do trabalho, e a América Latina não teria nenhum benefício econômico em sua industrialização.

Antes, haveria uma perda efetiva, enquanto não se alcançasse uma eficiência produtiva igual à dos países industrializados. (PREBISCH, 2000a, p. 81/82)

A conclusão a que Prebisch chegou foi de que não somente os frutos do progresso não chegavam à periferia do sistema capitalista como, na verdade, havia transferência real de ganhos econômicos da periferia para o centro via intercâmbio desigual. Entra em cena, destarte, a defesa por Prebisch da industrialização protecionista, deliberadamente planejada e orientada pelo Estado nacional, tendo como fim o *desenvolvimento nacional* autônomo e independente.

Algumas similitudes podem ser encontradas entre os argumentos de Prebisch em prol da industrialização dos países mais atrasados tanto em “economistas mortos”, como List, quando em alguns contemporâneos seus, como Gunnar Myrdal. Inclusive, em Myrdal (1968) encontramos confluências de idéias e perspectivas analíticas entre o mesmo e Prebisch. Tal fato fica claro no seguinte excerto retirado de Myrdal (1968), onde uma crítica à abordagem prebischiana é refutada.

O Prof. Jacob Viner faz a seguinte afirmação plausível: “... o problema real dos países pobres não é a agricultura como tal ou a ausência de indústria, mas a pobreza, o atraso, a agricultura pobre e a manufatura pobre.” (*International Trade and Economic Development*, Clarendon Press, Oxford, 1953, pág. 52) Presume-se seja esta crítica ao Prof. Raul Prebisch e a outros que têm sustentado que a industrialização é a base necessária a um programa de desenvolvimento econômico. Como seu argumento é estritamente estático, Viner deixa totalmente de perceber que a industrialização pretende retificar uma economia em desequilíbrio e dar-lhe ritmo dinâmico. (MYRDAL, 1968, p.56)

O pensamento de Raúl Prebisch sobre os problemas do desenvolvimento/subdesenvolvimento teve importância fundamental nas estratégias de desenvolvimento das nações periféricas, tanto na América Latina quanto na Ásia, traçadas desde a década de 1950. A idéia de industrialização deliberada, organizada e orientada pelo Estado nacional, tornou estruturas econômicas agro-exportadoras da periferia em estruturas industriais maduras, com grande capacidade produtiva, demarcando uma era de crescimento econômico periférico na qual a proteção às indústrias nascentes, às vezes já jovens ou maduras, foi levada adiante como ponto fundamental da estratégia nacional de desenvolvimento. Eis aqui, para alguns como Bado (2004, p.11), um ponto de divergência entre o “pai do protecionismo moderno”, Friedrich List, e Prebisch. List teria dado maior ênfase ao protecionismo “educador”, temporário, focado em setores potencialmente competitivos, enquanto Prebisch teria

apresentado uma abordagem que via no protecionismo mais amplo uma forma de consecução de estratégias nacionais de desenvolvimento periférico.

Desconsiderando-se o mérito ou não de tal argumento crítico, fato é que tanto List quanto Prebisch formularam teorias que pensavam o desenvolvimento a partir de uma ótica protecionista fundada na idéia de construção da NAÇÃO. Os pressupostos clássicos e neoclássicos foram refutados e todo um arcabouço teórico foi constituído no sentido de dar embasamento a políticas econômicas que permitissem aos países atrasados traçar suas *catch-up strategies* e se desenvolverem de forma relativamente independente e autônoma.

2.3 NOVOS MODELOS TEÓRICOS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Com as mudanças pelas quais vem passando o mundo desde meados da década de 1970, novas abordagens econômicas acerca do comércio internacional vêm sendo desenvolvidas no sentido de dar maior realidade e consistência analítica aos modelos teóricos que se propõem a realizar análises sobre o fenômeno do comércio entre as nações. Novos conceitos necessitavam ser tomados em conta quando da consideração das trocas internacionais, tais quais: economias de escala, de aprendizagem, mudança tecnológica, diferenciação de produto, política governamental, competição imperfeita, etc.

É diante desse quadro que os novos modelos teóricos do comércio internacional serão construídos, traçando esclarecimentos acerca dos padrões comerciais e da competitividade tendo por base a apreciação das interações estratégicas entre governos e empresas. Vamos aqui analisar duas das principais construções analíticas desse novo pensamento sobre o comércio internacional. Primeiramente, iremos desvelar o modelo de Helpman e Krugman, fundamentado na idéia da concorrência imperfeita e na existência de economias de escala enquanto causas geradoras de comércio entre os países. Em seguida, abordaremos o modelo de Michel Porter, no qual o foco é dado à construção das vantagens competitivas das nações.

Em analisando a importância das economias de escala e da concorrência imperfeita sobre o comércio internacional, Helpman e Krugman afirmam que:

[...] em um mundo no qual os retornos crescentes existem, a vantagem comparativa resultante das diferenças entre os países (dotação de fatores) não é a única razão para a existência do comércio. As economias de escala criam um incentivo adicional e geram comércio mesmo se os países forem idênticos em gostos, tecnologias e dotações de fatores. (HELPMAN; KRUGMAN, 1988, p.261 apud GONÇALVES, 2005, p.105)

Porém, como colocado por Gonçalves (2005): “É importante destacar que os pioneiros do comércio internacional já chamavam a atenção para as influências das economias de escala (por exemplo, Ohlin, 1933, capítulos III, p. 54-8, e VI, p. 106-8).” (GONÇALVES, 2005, p. 105) Assim, podemos observar que a novidade trazida pelos modelos analíticos do comércio internacional pautados da idéia de concorrência imperfeita e economias de escala se encontra mais no foco de abordagem, na sedimentação e sistematização do conhecimento do que no conteúdo em si que apresentam.

O modelo desenvolvido por Helpman e Krugman apresenta, de forma simplificada, as seguintes hipóteses: 1) considera-se a existência de dois fatores de produção (capital e trabalho); 2) dois tipos de produtos (manufaturados e alimentos); 3) dois países comercializando os produtos entre si; e 4) a estrutura de mercado típica dos produtos manufaturados é de concorrência monopolística.

Observamos, pois, que se trata de um modelo do tipo 2x2x2 semelhante ao modelo neoclássico H-O-S, contudo, a hipótese 4 traz consigo a substancial diferença na análise. Se desconsiderarmos a hipótese 4, o comércio internacional se daria nos moldes neoclássicos, onde um país se especializaria na produção de manufaturas e o outro na de alimentos, a depender da dotação fatorial encontrada nos mesmos. Porém, a consideração da hipótese 4 nos leva a observar que, no modelo de Helpman e Krugman (modelo H-K), diferentemente da abordagem neoclássica, a especialização não será determinada somente pelas vantagens comparativas baseadas na dotação de fatores produtivos. Ela será, pois, fundamentada na conjunção das vantagens comparativas com economias de escala. O comércio internacional terá como característica basilar a ocorrência não só de comércio inter-indústria, mas também de comércio intra-indústria, tendo este último uma tendência de crescimento principalmente entre os países já desenvolvidos.

Uma avaliação, mesmo que superficial, dos tipos de comércio acima aludidos nos conduzirá claramente a um resultado no qual observaremos que entre países relativamente semelhantes

em dotação dos fatores produtivos ocorrerá com maior intensidade o comércio intra-indústria, enquanto que entre países muito distintos em termos de dotação fatorial o comércio inter-indústria será predominante. O ponto assaz importante a ser considerado, salientado por Krugman e Obstfeld (2001), é o de que “o comércio intra-indústria não gera os mesmos efeitos fortes sobre a distribuição de renda que o comércio inter-indústria.” (KRUGMAN; OBSTFELD, 2001, p. 161) Na verdade, ao estar ligado à existência de economias de escala como fonte geradora de trocas, o comércio intra-indústria acabará por interferir de forma menos intensa na distribuição de renda do país, observando-se como resultado global um aumento do bem-estar de modo mais ampliado no conjunto da sociedade. Não ocorreria, pois, como ocorre no caso do comércio inter-indústria, uma concentração de benefícios nas mãos de exportadores e, por outro lado, prejuízos aos setores concorrentes com importações, como fica bem colocado no modelo H-O-S.

O modelo H-K também faz sua análise dos impactos que as economias de escala quando aplicadas ao nível da indústria podem ter sobre o comércio internacional. Isto é, analisa a influência e importância das *economias externas* como fonte geradora de comércio entre as nações. Seguindo a velha e boa tradição *marshalliana*, pode-se apresentar três razões fundamentais para justificar a idéia de que um conjunto de firmas pode ser mais eficiente do que uma determinada firma observada isoladamente, quais sejam: a) existência de fornecedores especializados, b) criação de um mercado comum de trabalho, e c) transbordamento de conhecimento. Esses três fatores interligados dão base de sustentação à idéia de que as externalidades positivas provindas da interação possível entre firmas tendem a melhorar a competitividade das mesmas internacionalmente. Como abordam Krugman e Obstfeld (2001), “a teoria das economias externas indica que, quando estas são importantes, um país com uma grande indústria será, tudo o mais constante, mais eficiente nesta indústria que o país com uma pequena indústria. Em outras palavras, as economias externas dão origem a retornos crescentes de escala em nível da indústria nacional.” (KRUGMAN; OBSTFELD, 2001, p. 154)

A análise acerca das *economias externas* traz consigo também a idéia de rendimentos crescentes dinâmicos, isto é, levando-se em conta o acúmulo de conhecimento, os custos tendem a cair com a produção acumulada ao longo do tempo ao invés de caírem com a taxa de produção corrente. Tal aspecto abre espaço para argumentos protecionistas como o da indústria nascente, tendo em vista que a falta de experiência produtiva em determinada área é

fator prejudicial à queda dos custos de produção e conseqüente aumento da competitividade internacional dos produtos nacionais.

Dessa forma, na abordagem teórica ora em análise, os governos nacionais podem, dentro de um espectro restrito de possibilidades, intervir de forma ativa e com sucesso no processo de competição entre firmas “nacionais” e estrangeiras, alterando o resultado em prol das primeiras, no sentido de gerar maior bem-estar à “sociedade nacional”. Tal intervenção se dá por meio de mudanças na política aduaneira ou via subsídios às firmas “nacionais”. Observamos aqui uma clara influência de pensadores como Friedrich List no pensamento de Krugman, não obstante a superficialidade de tal influência e as evidentes diferenças existentes entre suas abordagens.

Malgrado alguma confluência com o modelo de Hepman e Krugman, Michel Porter desenvolve sua abordagem de forma independente, apresentando uma visão com foco nas estratégias empresariais dentro das nações como mecanismo de grande relevância para o entendimento do comércio entre as nações. Portanto, para Porter, a pergunta a ser feita não é: “Por que algumas nações têm êxito e outras fracassam na competição internacional?” (PORTER, 2001, p. 01) Mas sim, “por que uma nação se torna base para competidores internacionais bem-sucedidos numa indústria?” (PORTER, 2001, p. 01)

Numa crítica à teoria das vantagens comparativas, apresentando a insuficiência das explicações tradicionais, Porter coloca:

Uma teoria que não atribui um papel à estratégia das empresas, como melhoria da tecnologia ou a diferenciação de produtos, deixa-as quase sem outro recurso que não seja a tentativa de influenciar a política governamental. Não é de surpreender que a maioria dos empresários que conhecem a teoria acham que desconhece o que lhes parece ser mais importante e oferece pouca orientação para uma estratégia empresarial adequada. (PORTER, 2001, p. 13)

A partir dessa visão crítica acerca das tradicionais teorias que tentam explicar o comércio internacional, Porter irá levantar a necessidade de se pensar uma nova teoria explicativa do comércio entre as nações, mais colada com o mundo comercial real e fundamentada em questões que envolvam o estudo das estratégias empresariais. Sua abordagem pretende dar uma contribuição nesse sentido.

Para Porter, como já sinalizado, as políticas governamentais não seriam o principal argumento para a grande competitividade das nações. Também considera muito insuficiente a idéia de que a abundância de determinado fator de produção num país possa ser a explicação factual de sua competitividade internacional, embora não desconsidere sua importância relativa. As práticas administrativas e a política macroeconômica de um país são consideradas relevantes para a competitividade, mas não como fatores determinantes prioritários.

Por competitividade podemos entender a capacidade que as empresas têm de formularem estratégias que as permitam manter ou ampliar seu *market-share* de forma sustentada. Caracterizando a competitividade, Porter sinaliza a existência de dois tipos fundamentais: a competitividade autêntica e a competitividade espúria. Esta última pode advir de mecanismos de política macroeconômica (como uma desvalorização cambial) ou de uso de vantagens comparativas fundamentadas em fatores abundantes (como mão-de-obra barata). Já a competitividade autêntica se fundamenta no aumento de produtividade das empresas. Destarte, o motor principal para o aumento da verdadeira competitividade é a busca, no interior das firmas, por aumentos de produtividade do trabalho, significando mudanças estruturais no ambiente interno das empresas.

Três ambientes da competitividade são apresentados por Porter, quais sejam: o ambiente empresarial, o estrutural e o sistêmico. No primeiro, observamos a gestão de fato da firma em seus setores financeiro, tecnológico, etc. Ainda numa perspectiva micro, no ambiente estrutural, o mercado entra em cena e passamos a considerar as interações da firma com seus fornecedores, clientes, distribuidores e concorrentes, sejam eles efetivos ou potenciais. No ambiente sistêmico, já numa visão macro, as variáveis relevantes de análise serão as políticas macroeconômicas, sócias, de infra-estrutura, educacionais do país.

Na construção de suas estratégias, as empresas devem ter por base uma análise da estrutura da indústria na qual a firma está inserida. Observamos aqui uma clara interação do modelo de Porter com os modelos vindos do estudo da organização industrial, como a abordagem de Maison em seu modelo de estrutura-conduta-desempenho. A conduta das firmas deverá, pois, ser pautada em cinco elementos fundamentais, os quais servirão de bússola na formulação das estratégias: 1) ameaça de novas empresas; 2) concorrência efetiva; 3) ameaça de novos produtos ou serviços; 4) poder de barganha dos fornecedores; e 5) poder de barganha dos consumidores.

Diante de tais condicionantes, as firmas traçaram seus esquemas estratégicos no sentido de aumentarem seus lucros e *market-share*. As estratégias a serem seguidas podem ser classificadas, de forma genérica, em três grupos, quais sejam: a) liderança de custos; b) diferenciação; e c) enfoque. Em mercados onde a diferenciação é mais difícil, como no mercado de produtos agrícolas (*commodities*), a estratégia da liderança pelos custos é priorizada, tendo como fundamento a idéia de que o menor custo num mercado de produtos homogêneos é fator primordial de aumento de competitividade e, por conseguinte, de lucros. Contudo, em mercado onde a diferenciação é mais fácil, as firmas tendem a tirar proveito de tal aspecto e buscam a diferenciação de produtos e, como num mercado de concorrência monopolística, a criação de certo grau de monopólio relativamente ao produto. Na estratégia de enfoque, a firma escolhe seu nicho específico do mercado quanto foco de busca de lucros.

Dois conceitos fundamentais para o entendimento do modelo de Porter são o de *cadeia de valor* e de *sistema de valor*. A *cadeia de valor* envolve uma série de análises em relação à produção de determinado produto tanto para frente quanto para trás. Está, assim, ligado à interação da firma com parceiros, fornecedores, dando espaço para avaliações acerca da mudança de foco do negócio que levem a modificações nas estratégias genéricas, isto é, reorientação do negócio ao longo do tempo. Tal processo caracteriza-se claramente como um processo dinâmico, não estanque. Já o conceito de *sistema de valor* pode ser explicitado como sendo uma cadeia de valor ampliada, ou seja, além da cadeia de valor de determinado produto (empresa) inclui também a cadeia de valor dos fornecedores e distribuidores, mantendo os padrões de qualidade.

Talvez o ponto mais interessante e significativo de abordagem de Porter acerca da vantagem competitiva das nações esteja na sua construção teórica do que ele chama de *diamante nacional*. É aqui que toda sua argumentação toma forma final de análise nova sobre o tema do comércio entre as nações. O *diamante nacional* seria na verdade a construção de vantagens competitivas das nações num ambiente estratégico sistêmico. Quatro elementos principais são apresentados e inter-relacionados como sendo de fundamental relevância na construção do *diamante nacional*, quais sejam: 1) condições de fatores; 2) condições de demanda; 3) indústrias correlatas e de apoio; 4) estruturas, estratégias e rivalidade de empresas. Além dos quatro elementos principais, dois outros são apresentados como coadjuvantes no processo de construção da competitividade nas nações: a) o papel do Estado; e b) o papel do acaso.

(PORTER, 2001, p. 87) Vejamos como tais elementos atuam na edificação da *vantagem nacional*.

De forma genérica, Porter irá classificar os fatores em cinco grupos: recursos humanos, físicos, de conhecimento, de capital e infra-estrutura. A partir do acesso e bom uso dos recursos existentes, ou construídos, numa determinada nação é que são inseridas as condições fatoriais no contexto do *diamante nacional*. Isto é, para o autor, a vantagem competitiva advém da eficiência e efetividade com que são distribuídos e utilizados produtivamente os fatores, não sendo, pois, o simples acesso condição suficiente para garantir a vantagem. Ademais, considerando-se a classificação dos fatores em básicos (herdados passivamente, com perda progressiva de importância para a competitividade) ou adiantados (geralmente construídos, por vezes sobre fatores básicos, e sustentando uma competitividade de ordem superior), fatores generalizados (de uso amplo) ou específicos (de uso restrito), o autor coloca que é de suma importância para uma nação ter foco na construção de vantagens competitivas em fatores adiantados e específicos, porque os mesmos são mais exigentes no que concerne às pressões por inovações, re-investimento, aperfeiçoamento constante das firmas, aumentando a competitividade das indústrias nacionais mundialmente. Um ponto relevante colocado por Porter no que concerne à dotação fatorial é o de que, por um lado, a abundância de determinado fator pode enfraquecer, ao invés de fortalecer, a vantagem competitiva nacional e, por outro, as desvantagens seletivas podem ser benéficas no sentido de que geram pressões por estratégias e inovação.

Quanto às condições de demanda, sua importância se deve ao fato de que ela determina o rumo e o caráter da inovação, ou seja, é a partir das condições de demanda interna que a firma inicia um processo de melhoria competitiva que poderá torná-la uma grande competidora internacional. Assim, tanto fatores de ordem qualitativa (como a composição da demanda, seu grau de sofisticação e exigência) quanto quantitativa (como o tamanho do mercado interno, sua taxa de crescimento, grau de saturação dos produtos) são vistos como de grande importância na constituição de fortes competidores nacionais que poderão se expandir para o mercado internacional.

O terceiro elemento formador do *diamante nacional* é a existência de indústrias correlatas e de apoio. Alfred Marshall já nos abria os olhos para as chamadas economias externas à firma, as economias de clusters, e suas interligações benéficas com a competitividade empresarial

das firmas “agrupadas”. Porter segue a linha e lembra que, com a proximidade de fornecedores e de indústrias correlatas, as firmas vêem sua eficiência no acesso aos insumos aumentar, a coordenação de estratégias fica mais fácil, a inovação e o aperfeiçoamento contínuo são estimulados, ocorre a redução dos custos de transação, etc. Esses fatos tendem a incrementar o movimento de atração de indústrias para a nação, o que gera um ciclo virtuoso de produção e competitividade nacional na área nos setores envolvidos. Para tal, o quarto elemento do *diamante* é essencial. As estratégias, estruturas e rivalidade de empresas no âmbito nacional são determinantes no processo de aumento das vantagens competitivas, tendo em vista que representam o contexto no qual as firmas são criadas, organizadas e dirigidas. Quanto maior a rivalidade, competição interna entre as firmas, maior é a chance de se gerar grandes *players* internacionais a partir da base interna de competitividade. Metas alinhadas com as fontes da vantagem nacional e a prospecção de novos negócios são algumas das características das firmas que traçam estratégias inovadoras num contexto de competição. Assim, Porter coloca que tanto estruturas de mercado monopolísticas ou oligopolísticas quanto as reservas de mercado (protecionismo) tendem a não estimular a construção de vantagens competitivas.

Por fim, vale comentar sobre os dois elementos coadjuvantes na construção da vantagem competitiva nacional: o papel do Estado, e o papel do acaso. Porter vê no Estado um ator de segunda importância quando o assunto é geração de competitividade internacional. Contudo, mesmo com um papel parcial e limitado, o mesmo acaba por influenciar os determinantes das vantagens competitivas formadores do diamante nacional e vice-versa. As políticas governamentais devem ser feitas, pois, a partir de uma interação clara com as verdadeiras fontes da competitividade nacional. Sobre tal aspecto, o autor coloca: “O governo, ao que parece, pode apressar ou aumentar as probabilidades de obter vantagem competitiva, mas falta-lhe o poder de criar a própria vantagem.” (PORTER, 2001, p. 148) No que concerne ao papel do acaso, Porter abre espaço para os acontecimentos imprevistos que causam interrupções que permitem transformações na posição competitiva. As guerras, surtos de demanda, grande modificações no mercado financeiro internacional, atos de pura invenção são alguns dos elementos que podem surpreender e alterar o espaço competitivo no qual as firmas atuam, modificando os padrões nacionais de competitividade para melhor ou pior.

Tendo por base o padrão analítico desenvolvido a partir dos determinantes das vantagens nacionais, Porter coloca que os países periféricos apresentam fragilidades competitivas

importantes que dificultam uma maior participação ativa dos mesmos no jogo do comércio internacional. Podemos enumerar seis elementos a serem considerados como os mais relevantes na avaliação do autor acerca das fragilidades periféricas. São eles: 1) grande dependência de fatores básicos; 2) desconhecimento da demanda; 3) desconhecimento dos concorrentes; 4) baixa integração vertical; 5) baixa cooperação empresarial; 6) forte paternalismo estatal.

Diante do que foi colocado sobre as “novas” abordagens teóricas do comércio internacional, podemos considerar que tanto o modelo de Helpman e Krugman quanto o de Michel Porter tentam, na verdade, dar um caráter mais real às premissas tradicionais dos modelos neoclássicos, por vezes negando-as completamente. Não há dúvida de que as mudanças ocorridas no mundo nas últimas décadas contribuíram para tornar os tradicionais modelos analíticos do comércio internacional ainda mais deslocados e obsoletos em vários aspectos. As novas contribuições, embora não dêem conta de explicar a complexidade real envolvida nas trocas entre as nações, como é natural, vêm marcar posicionamentos menos abstratos acerca das políticas comerciais dos países e os padrões de trocas e competitividade internacionais, ajudando a dar maior consistência analítica e prática às abordagens teóricas das trocas comerciais entre as nações.

3 A EVOLUÇÃO DO SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO (GATT/OMC) E A PARTICIPAÇÃO DA DIPLOMACIA ECONÔMICA BRASILEIRA NO CENÁRIO

Uma análise ponderada, e que pretenda ser bem-feita, dos acontecimentos contemporâneos exige o conhecimento dos processos históricos que formaram o caminho seguido até o presente. Isto é, ao analisarmos o comportamento dos agentes ao longo dos anos precedentes, a história da interação, os argumentos a serem utilizados acerca do cenário atual ganham maior embasamento e consistência analítica. Assim, realizaremos, no presente capítulo, uma avaliação do processo evolutivo ocorrido no SMC desde o imediato pós-Segunda Guerra até o presente momento, identificando as interações entre as transformações históricas mundiais tanto no plano político quanto econômico e a estruturação do sistema multilateral.

O SMC contemporâneo tem suas bases constitutivas na Carta que criava a natimorta Organização Internacional do Comércio (OIC), da qual o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) faria parte. O GATT, estabelecido em 1947 para atuar temporariamente, acabou por ser o organismo (quase-instituição) responsável pela regulação das trocas internacionais por quase cinco décadas. Nesse ínterim, ocorreram modificações significativas na economia mundial, afetando a competitividade das nações e modificando o jogo da política internacional.

Uma rápida avaliação do histórico do sistema multilateral sob os auspícios do GATT nos trará alguns elementos comprobatórios de que o lançamento periódico de rodadas de negociação fundamenta-se na crença de que as mesmas são importante mecanismo para a criação de um ambiente mais propício ao debate político-diplomático, tendendo a ser observada uma melhora apreciável na facilitação do processo político de construção de regras para o comércio internacional no GATT. Ocorreram oito rodadas de negociações no âmbito do GATT. Nessas rodadas tanto as reformas do próprio GATT quanto os processos de mudança nas barreiras comerciais das *partes contratantes* eram discutidos. As oito rodadas foram: em Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1951), Genebra (1956), a chamada Rodada Dillon (1960-1961), a Rodada Kennedy (de 1964 a 1967), a Rodada Tóquio (de 1973 a 1979) e a chamada Rodada Uruguai (1986-1994).

Tomando tais rodadas de negociação multilateral como marcos analíticos importantes, discutiremos, a seguir, o desenrolar do processo histórico-evolutivo do SMC, que teve seus fundamentos teóricos originados numa visão liberal acerca do comércio internacional, além de aspectos outros de ordem político-ideológica. Primeiramente, analisaremos os esforços de construção do SMC desde a Carta de Havana até os anos 1960, quando acontece a Rodada Kennedy de negociações do GATT. Em seguida, serão abordadas as transformações no sistema ocorridas na Rodada Tóquio e alargadas na Rodada Uruguai. Finalmente, concluiremos o capítulo analisando o SMC na última década, período marcado pela entrada em cena da OMC como verdadeira instituição internacional responsável pela regulação, discussão e abertura de negociação multilateral acerca das trocas entre as nações. Ademais, o papel desempenhado pela diplomacia econômica brasileira na construção e transformação do SMC será discutido ao longo do presente capítulo.

3.1 O PROBLEMA DA REGULAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL NO PÓS-SEGUNDA GUERRA: DA CARTA DE HAVANA À RODADA KENNEDY

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, iniciou-se a reconstrução econômica internacional fundamentada nas novas relações de poder político-econômico que a guerra ajudara a criar. Entrementes, a reconstrução econômica do pós-guerra não deve ser entendida somente a partir do cenário então vigente, mas também como reorientação e re-organização das relações econômicas internacionais num contexto pós-depressão dos anos 1930.

A explosão da crise econômica da década de 1930 fez com que o protecionismo tomasse a cena internacional afetando negativamente o comércio entre as nações. Além disso, após o período da guerra, traumas ainda mais profundos foram sentidos em termos globais. Nesse sentido, com o fim da guerra, procurou-se “montar um sistema que evitasse a possibilidade de mais um conflito em escala mundial, evitasse as crises de liquidez de divisas e impedisse os danos provocados pela imposição de barreiras comerciais” (BAUMANN ET AL, 2004. p.133).

Vale notar que iniciativas relativas ao re-ordenamento da economia mundial no após guerra tomaram lugar mesmo antes do fim do conflito. Em agosto de 1941, o Presidente dos EUA,

Roosevelt, e o Primeiro Ministro britânico, Winston Churchill, assinaram a Carta do Atlântico, “documento fundador” dos princípios que viriam a nortear a reconstrução da ordem internacional na segunda metade do século XX e ao qual o Brasil aderiria no início de 1943. Sobre as características, motivações e importância da *Atlantic Charter*, Sato (2001) relata:

O documento não era nem um acordo contratual e nem uma aliança com dispositivos formais. Era, antes, uma declaração de princípios que condenava a tirania sob todas as formas e enfatizava a necessidade do empenho pela construção de uma paz baseada na defesa da liberdade, no respeito às linhas de fronteira consolidadas, na autodeterminação das nações e na renúncia ao uso da força. O documento também entendia que esses princípios estavam inexoravelmente ligados a ações a serem empreendidas no plano econômico e recomendava que um esforço de cooperação entre as nações para se construir uma paz mais duradoura deveria contemplar a igualdade no acesso ao comércio e às matérias-primas e o desenvolvimento de formas mais estáveis de arranjo institucional necessárias à promoção da prosperidade e da segurança social para todos os povos. Obviamente, a Carta do Atlântico teve por motivação fundamental articular o esforço de guerra das nações que lutavam contra o Eixo e seu teor não deixava dúvidas quanto à disposição e inevitabilidade do envolvimento direto dos Estados Unidos na guerra. Todavia, o documento foi, inegavelmente, peça importante na construção da ordem internacional do pós-guerra ao servir de base para dar início às consultas e negociações que iriam resultar nos Acordos de Bretton Woods e na assinatura da Carta das Nações Unidas. (SATO, 2001, p.05)

A estruturação da nova ordem econômica internacional foi tomando forma a partir, fundamentalmente, da Conferência de Bretton Woods, realizada entre junho e agosto de 1944, ou seja, antes mesmo de fim efetivo da guerra. Ademais, as bases políticas para o estabelecimento de uma nova “confraria entre as nações” foram lançadas em Dumbarton Oaks, em agosto de 1944, tendo resultado na criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em abril de 1945 através da Carta de São Francisco. Por fim, em Ialta, fevereiro de 1945, e em Potsdam, entre julho e agosto do mesmo ano, foram esboçadas as linhas do contorno geopolítico que passaria a dividir o mundo de forma mais clara a partir de 1947.

O chamado Sistema de Bretton Woods construiu os pilares para o re-estabelecimento da ordem no campo monetário e financeiro internacional. Embora tanto nos EUA quanto na Grã-Bretanha existisse certo “consenso” acerca da fundação de uma ordem liberal que viesse se contrapor às idéias e práticas protecionistas dos anos 1930, observou-se nessa Conferência a contradição entre as percepções norte-americanas e aquelas defendidas pelos britânicos. Tal fato ficou mundialmente conhecido a partir dos debates entre o representante dos EUA, Harry Dexter White, e o enviado britânico, John Maynard Keynes. A proposta norte-americana para o ordenamento das relações monetárias e financeiras internacionais predominou tendo por base uma simples e poderosa idéia: “quem pagava as contas?”. Criou-se, então, o Fundo

Monetário Internacional (FMI), enquanto provedor de liquidez internacional e atenuador de crises das contas externas dos países associados, e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), que, como o próprio nome já indica, foi encarregado de financiar a reconstrução e o desenvolvimento econômico pelo mundo, principalmente das economias européias destruídas durante a Segunda Guerra Mundial. Apesar de se ter ratificado a necessidade da construção de um sistema multilateral de livre-comércio para o conserto do sistema econômico mundial no pós-guerra na Conferência de Bretton Woods, não houve condições de se tratar do assunto durante a Conferência. Assim, ficou acertado que uma reunião especial deveria ser convocada nos anos seguintes para tratar do tema, como de fato ocorreu.

A participação brasileira no re-ordenamento econômico foi tímida, como era de se esperar dado o seu limitado poder tanto no plano econômico quanto no político no período. Após uma rápida tentativa de independência econômica na década de 1930, onde se observou o ensaio de preservação de um arranjo de equilíbrio entre as potências predominantes da época, as relações econômicas internacionais do Brasil eram, nesse momento, caracterizadas por uma intensa relação com os EUA, especialmente a partir do ataque japonês a Pearl Harbor (1941), quando as nações do Eixo declaram guerra aos EUA, acabando por apressar o envolvimento brasileiro no conflito ao lado dos Aliados. Sobre a participação brasileira na estruturação do ordenamento mundial no pós-guerra, Paulo Roberto de Almeida (2004) coloca:

Na segunda conferência interamericana de consulta, realizada no Rio de Janeiro em princípios de 1942, as nações americanas hipotecavam solidariedade ao país agredido. O Brasil faz mais do que isso: concebendo a aliança como uma excelente oportunidade para resolver os problemas da industrialização pesada e do suprimento militar, o governo de Vargas se decide por um envolvimento direto no conflito militar, algo não exigido pelos estrategistas aliados. No terreno econômico a colaboração também passa a ser a regra. Em maio de 1944, Roosevelt estende ao Brasil o convite para participar, junto com 43 outras “nações unidas e associadas”, da conferência que deveria discutir a reconstrução econômica do pós-guerra. (ALMEIDA, 2004, p. 110)

Um ponto bastante importante, por vezes esquecido, também ressaltado por Paulo Roberto de Almeida (2004), é o da presença da URSS no debate acerca do ordenamento político-econômico mundial no após Segunda Guerra. O autor relata:

Em todo caso, a “planificação” da ordem econômica do pós-guerra também reservou um papel para a URSS, a despeito da pequena importância que esta tinha nos fluxos monetários e comerciais internacionais. Ao assim procederem, os Estados Unidos queriam evitar o desastroso erro de Versalhes que, ao excluir uma

potência – no caso, a Alemanha de Weimar – do concerto mundial, havia gerado o clima de instabilidade e desconfiança responsável pelo ulterior acirramento dos conflitos no continente europeu. Os Estados Unidos se mostraram sensíveis aos interesses soviéticos, em parte porque previam um grande intercâmbio entre matérias-primas soviéticas e manufaturados norte-americanos, o que, depois, revelou-se ilusório. (ALMEIDA, 2004, p. 114)

Não obstante o esforço norte-americano de dar certo grau de influência à URSS no quadro institucional que vinha sendo criado, a mesma não ratificou os acordos de Bretton Woods até dezembro de 1945, ficando, portanto, de fora das primeiras instituições econômicas multilaterais criadas no mundo no pós-guerra.

A liderança dos EUA foi essencial no processo de reconstrução mundial após o Grande Conflito. Tal liderança, além de necessária, era “natural”. Em 1945, os EUA, de forma ainda mais significativa do que havia ocorrido ao final da Primeira Guerra Mundial, haviam emergido como o grande credor internacional. Não se tratava apenas de uma concentração relevante das reservas de ouro nos EUA, mas também de um fosso econômico que se abriu entre os Estados Unidos e o resto do mundo. O Produto Nacional Bruto dos EUA, em 1950, foi de US\$ 381 bilhões enquanto a Grã-Bretanha tinha um PNB de US\$ 126 bilhões, a URSS, US\$ 71 bilhões, e a França apresentava um PNB de US\$ 50 bilhões. Na realidade, no período em questão, o PNB dos EUA (US\$ 381 bilhões) era maior do que a soma do PNB da URSS, Grã-Bretanha, França, Alemanha Ocidental, Japão e Itália (US\$ 356 bilhões).⁵ Ademais, a dinâmica da política internacional acabou por desembocar na Guerra Fria, quando foram constituídos dois blocos representativos de modelos político-econômicos distintos e antagônicos, dando aos EUA uma liderança ainda mais solitária sobre as economias de mercado.

O papel desempenhado pelos EUA na cena internacional a partir de 1945 teve influência importante tanto no plano das idéias e princípios, que viriam a nortear o desenrolar da dinâmica da política internacional, quanto das ações efetivas, tomadas com objetivos mutantes a depender do quadro geopolítico mundial e de pressões e interesses internos.

A construção da ordem liberal pretendida no imediato pós-guerra trazia consigo um ar otimista relativamente às construções institucionais da época. Não foi diferente com a pretensão de se criar uma organização voltada para o comércio internacional. A proposta

⁵ Dados apresentados por Sato (2001, p.09).

norte-americana de realizar uma reunião especial para negociações acerca da criação de tal organização foi colocada em prática e, sob os auspícios da recém criada ONU, aconteceu, em Londres (em outubro de 1946), a primeira reunião da Comissão preparatória à Conferência sobre Comércio e Emprego das Nações Unidas, na qual seriam estabelecidos os fundamentos organizativos de uma Organização Internacional do Comércio (OIC).

Entre abril e novembro de 1947, ocorreu, em Genebra, a segunda reunião da Comissão preparatória para a Conferência de Havana. Nesse encontro, ainda num ambiente de crença e expectativas positivas em relação à criação da OIC num futuro próximo, vinte e três países (dentre eles três latino-americanos: Brasil, Chile e Cuba) assinaram o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), destinado a ser incorporado à Carta constitutiva da OIC. Ocorreu, então, a primeira rodada de negociações multilaterais para a redução de barreiras tarifárias. Ademais, foram definidos os princípios básicos do Sistema Multilateral de Comércio contemporâneo e acertada a adoção temporária do GATT, que entraria em vigor a partir de janeiro de 1948, até que a OIC fosse discutida e aprovada pelas *partes contratantes*. O GATT teria um secretariado – chamado oficialmente de Interim Commission for the International Trade Organization (Icito), com vinculação, ainda que apenas formal, à ONU – atuando em Genebra no sentido de servir como fórum para negociações de acordos específicos que almejassem a redução de tarifas alfandegárias e outras barreiras ao comércio internacional.

Durante as negociações da Conferência sobre Comércio e Emprego das Nações Unidas, que veio a acontecer entre novembro de 1947 e março de 1948 em Havana, mais de cinquenta países acordaram acerca da Carta de Havana, documento oficial que criava a OIC enquanto instituição responsável pelo comércio internacional. Tendo a Carta sido aprovada pelos participantes da Conferência, a constituição efetiva da OIC ficou dependendo apenas da ratificação do documento pelos países signatários segundo suas normas internas.

Algo digno de nota sobre a Conferência de Havana diz respeito à visão que os países mais pobres tinham acerca das negociações e resultados da mesma. Em geral, acreditavam que o tom desenvolvimentista presente na Conferência (o próprio nome traz algo nesse sentido) pudesse fornecer instrumentos factíveis de auxílio àqueles países que esboçavam uma saída em direção ao “paraíso” do mundo desenvolvido, industrializado. Não obstante tal fato, alguns tons destoantes eram ouvidos entre as vozes “subdesenvolvidas”. Vários países latino-

americanos deram apoio, por exemplo, a propostas que colocavam a constituição de *zonas de preferências comerciais* como mecanismo legal dentro do documento final da Conferência. Entrementes, a posição brasileira, pautada em visões multilateralistas defendidas pelos EUA, apresentava reservas relativamente ao tema.⁶

Voltando à Carta de Havana e sua ratificação pelos países signatários, vale colocar que, como levantado por Paulo Roberto de Almeida (2004), “a Carta da OIC incluía tantas exceções, lacunas e ambigüidades deliberadas que mesmo seus partidários mostravam muito pouco entusiasmo por ela – apenas dois países chegaram a ratificá-la: a Austrália de forma condicional e a Libéria incondicionalmente.” (ALMEIDA, 2004, p. 114) No entanto, o relativo desânimo acima relatado veio sendo “construído”, não apenas baseado em eventuais problemas de origem da Carta, mas também a partir de dois aspectos importantes, complementares e inter-relacionados, que tomavam contornos distintos no final da década de 1940 comparativamente àqueles percebidos no período logo posterior à guerra, quais sejam: 1) a mudança no contexto geopolítico mundial. O inicial convívio pacífico e respeitoso entre a URSS e os EUA no imediato pós-guerra havia se tornado tenso alguns anos após, a Guerra Fria desabrochava; e 2) o Congresso norte-americano, autoridade maior da política comercial externa dos EUA, se mostrava cada vez menos desejoso em abrir mão de determinados controles sobre a política comercial e tarifária dos EUA, o que poderia vir a acontecer com a ocasional criação da OIC.

O “resumo da ópera” relativo à Carta de Havana, justamente na confluência das tendências acima abordadas, pode ser feito a partir da decisão do Congresso dos EUA de não ratificar a Carta. Na realidade, com o aumento dos focos de tensão internacional, os assuntos relativos à segurança internacional, políticas estratégicas como o próprio Plano Marshall, passaram a ter maior relevância no Congresso dos EUA comparativamente a temas predominantemente econômico-comerciais, como a Carta da OIC, com interesses focados numa temporalidade mais estendida.

⁶ É interessante notar aqui que, quando das negociações do GATT em 1947, ficou acordada a possibilidade do estabelecimento de zonas de livre comércio e de uniões aduaneiras, tendo por base o modelo e a experiência do Benelux, nascente no período (Artigo XXIV do Acordo Geral). Esse fato irá gerar impedimentos legais ao início do processo de integração latino-americano, onde uma área de livre comércio teve de ser criada desde o princípio (ALALC, em 1960) e não uma zona de preferências comerciais, como parecia mais adequado dado o grau de desenvolvimento das economias da região, o que acabou por resultar em insucessos significativos.

A não-ratificação da Carta da Havana pelos EUA foi o decreto de morte da nascente OIC. A nação que liderava o mundo ocidental em sua reconstrução no pós-guerra achou por bem não levar adiante sua própria proposta de criação de uma verdadeira instituição para gerir o comércio entre as diversas nações do globo. Nesse contexto, o GATT, pensado inicialmente enquanto instrumento temporário e que não demandava ratificação congressual pelo fato ser um acordo executivo, entra em cena de forma permanente e irá servir como uma *quase-instituição* internacional organizadora do SMC contemporâneo por mais de quatro décadas. Como abordado por Sato (2001):

Pode-se dizer que o GATT foi, de um lado, a forma contratual possível dentro do quadro das dificuldades econômicas e limitações institucionais do pós-guerra e, de outro, o arranjo que melhor se adequava à economia política internacional que se configurou na esteira da Segunda Guerra Mundial. (SATO, 2001, p.05)

Valls (1997) afirma que o Acordo Geral “emergiu de negociações que visavam remover barreiras ao comércio e não de negociações que tivessem por objetivo o estabelecimento de regras gerais de comportamento das relações comerciais entre os países.” (VALLS, 1997, p.03) Em sendo assim, não obstante a existência de um tímido sistema de *enforcement* (*panels*) desde o Acordo de 1947, reformado parcialmente em 1952, o SMC, sob os auspícios do GATT, não tinha poder disciplinatório efetivo sobre as *partes contratantes*. Tal aspecto acabava por trazer algum grau de incerteza e arbitrariedade das potências, principalmente dos EUA, para as trocas internacionais.⁷

Alguns autores pertencentes a correntes mais críticas, como Arrighi (2003), consideram o sistema multilateral organizado sob a orientação do GATT como sendo “o principal instrumento de formação do mercado mundial sob a hegemonia norte-americana,” (ARRIGHI, 2003, p. 72) deixando nas mãos dos Estados, fundamentalmente dos EUA, o controle sobre o ritmo e a direção do processo de liberalização comercial multilateral. Neste ponto, a hegemonia dos EUA se distanciaria daquela da Grã-Bretanha do século XIX, tendo em vista que a última aplicava um regime de livre comércio unilateral enquanto que os primeiros faziam uso do livre comércio ideologizado como estratégia de negociação inter-governamental a fim de expandir as oportunidades de inserção mundial para empresas e produtos norte-americanos. Destarte, observou-se um grau de liberalização, no âmbito multilateral, muito mais amplo sob a hegemonia dos EUA comparativamente ao da britânica.

⁷ Para uma análise aprofundada acerca do *enforcement* do sistema multilateral, desde o GATT/47 até os dias atuais com a OMC, ver LIMA (2004).

Desconsiderando-se, no momento, a relevância, ou não, e validade, ou não, dos argumentos mais críticos acerca da caracterização do SMC, fato é que os princípios norteadores do mesmo (não-discriminação e reciprocidade) têm suas origens mais próximas naqueles que permearam os acordos bilaterais de comércio realizados pelos EUA a partir da Lei dos Acordos Recíprocos de Comércio (LARC) de 1934. Tal lei teve por finalidade o estímulo às exportações através da quebra de barreiras comerciais, ajudando, assim, no combate à recessão iniciada em 1929 e aos entraves protecionistas levantados por leis como a Lei de Tarifas Smoot-Hawley de 1930. Através da LARC, o Congresso permitiu ao Executivo norte-americano a realização de acordos comerciais em bases de *reciprocidade* que reduzissem as tarifas aduaneiras dos EUA até o limite de 50% relativamente àquelas vigentes no período. Ademais, tais acordos continham em si a idéia de não-discriminação, representada pela cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF), onde as concessões feitas bilateralmente eram, de forma automática, estendidas aos demais parceiros comerciais do país.⁸

No GATT, em seu Artigo I, está a cláusula da nação mais favorecida (NMF) na qual a idéia da não-discriminação é ratificada, ficando também garantida a multilateralização do processo negociador.⁹ A cláusula da reciprocidade é vista como estímulo importante para as negociações, uma vez que os países tendem a não realizar movimentos unilaterais de liberalização comercial, mas sim a fazerem uso de uma concepção mercantilista do comércio para a condução do processo negociador da abertura comercial. Além disso, a proibição de restrições quantitativas e o princípio do *tratamento nacional*, no qual os produtos importados devem ter o mesmo tratamento que seus similares nacionais, se apresentam como princípios complementares de suporte do SMC.

Desde o início, com o processo de entrada do Benelux e, posteriormente, quando da criação da Comunidade Européia em 1957, o princípio da NMF foi “desrespeitado”. Porém, tais

⁸ Vale aqui frisar que tanto o princípio da NMF quanto o da reciprocidade já haviam sido utilizados em acordos feitos na segunda metade do século XIX pelos EUA e muitos países europeus, conformando um verdadeiro SMC, à sua época, que seria destruído em 1914 com a Primeira Guerra.

⁹ Até a Rodada Dillon do GATT, ocorrida entre 1960 e 1961, as negociações eram feitas em bases bilaterais, identificando-se os produtos nos quais cada país era o principal fornecedor do outro. Depois de elaborada uma lista de pedidos e ofertas, um acordo era buscado pautado na reciprocidade das concessões e, através do princípio da NMF, tais concessões eram estendidas para os demais países que faziam parte do Acordo Geral. Os EUA viam o bilateralismo *gattiano* como benéfico, tendo em vista que a acomodação de interesses internos, muitas vezes conflitantes, tornava-se menos complexa.

acontecimentos ocorreram dentro da legalidade presente na cláusula de escape do Artigo XXIV, que trata da criação de zonas de livre comércio e uniões aduaneiras, como já apresentado no presente trabalho. Assim, práticas que iam de encontro aos pilares fundamentais *gattianos* se tornaram aceitáveis segundo parâmetros específicos. No Artigo XII, por exemplo, os países podem fazer uso de medidas temporárias que restrinjam as importações devido a problemas em seus Balanços de Pagamentos. No Artigo XVIII, admite-se o uso de instrumentos de assistência governamental para promover o desenvolvimento econômico, como no caso de indústrias nascentes, por países em desenvolvimento, condicionado à aprovação pelas demais *partes contratantes*. Já no Artigo XIX (Cláusula de Salvaguarda), restrições ao comércio podem ser impostas, segundo regulamento, caso as concessões negociadas no GATT impliquem em aumentos inesperados e danosos à indústria nacional.¹⁰

Observamos, pois, que as condições de excepcionalidade aos princípios fundadores do GATT foram criadas no sentido de adaptar as normas à realidade das condições econômicas e políticas. Esse aspecto, como bem apresentado por Seitenfus (2005), advém do duplo caráter do Acordo Geral enquanto organização responsável pelo trato do comércio entre as nações:

O GATT deve ser considerado como sendo uma organização internacional especial na medida em que possui duas faces distintas: por um lado, trata-se de um rol de normas procedimentais sobre as relações comerciais entre os Estados-Partes. Estas atividades são de cunho jurídico, pois dizem respeito à elaboração, prática e controle de regras de direito material. Por outro, trata-se de um fórum de negociação comercial onde, através de instrumentos próprios a diplomacia parlamentar, de natureza comercial, procura-se aproximar posições entre os Estados-Partes. Essa face é de natureza essencialmente política. (SEITENFUS, 2005, P. 212)

Como apresentado, a seguir, no Quadro 2, após a primeira rodada de negociações em Genebra em 1947, na qual foram negociadas 45 mil concessões tarifárias, sobre um valor total de comércio de US\$ 10 bilhões, ocorreu na cidade francesa de Annecy, em 1949, a segunda rodada de negociações do GATT. Nessa rodada, apenas 13 países participaram, 5 mil concessões tarifárias foram intercambiadas. Entre setembro de 1950 e abril de 1951, 38 países estiveram presentes na Rodada Torquay, na qual a “morte” da OIC foi confirmada, onde 8700 concessões tarifárias foram negociadas, sendo os direitos aduaneiros reduzidos em 25% de

¹⁰ Tanto países em desenvolvimento quanto países desenvolvidos fizeram uso, por vezes continuado, de tais mecanismos excepcionais do GATT. O Brasil, por exemplo, utilizou-se principalmente do Artigo XVIII para promover sua industrialização via substituição de importações sem ferir a legalidade do SMC do qual fazia parte.

seu nível nominal de 1948, em média. A quarta rodada de negociações comerciais multilaterais ocorreu em Genebra, em 1956, envolvendo dessa vez 26 países, que fizeram concessões tarifárias sobre um valor de comércio de US\$ 2,5 bilhões.¹¹ Nessa última rodada, foi realizada também uma “reforma” do SMC, necessária em virtude da não-implementação da OIC, criando um protocolo de emenda ao Preâmbulo e às Partes II e III do GATT.

Ano	Local/(Nome)	Assuntos Cobertos	Países
1947	Genebra	Tarifas	23
1949	Annecy	Tarifas	13
1951	Torquay	Tarifas	38
1956	Genebra	Tarifas	26
1960-1961	Genebra / (Rodada Dillon)	Tarifas	26
1964-1967	Genebra / (Rodada Kennedy)	Tarifas e medidas anti-dumping	62
1973-1979	Genebra / (Rodada Tóquio)	Tarifas, medidas não-tarifárias e acordos jurídicos.	102
1986-1994	Genebra / (Rodada Uruguai)	Tarifas, medidas não-tarifárias, normas, serviços, propriedade intelectual, têxteis, agricultura, solução de controvérsias, criação da OMC, etc.	123

QUADRO 2 – As rodadas de negociações comerciais do GATT.

Fonte: OMC.

A Rodada Dillon (nome do Secretário do Comércio dos EUA de então) teve como principal motivação, segundo Rêgo (1996, p.07), a criação da Comunidade Econômica Européia (CEE) através do Tratado de Roma de 1957 e os impactos de sua política comercial comum sobre as demais *partes contratantes* do GATT. Com 26 países envolvidos, 4.400 concessões tarifárias foram intercambiadas, representando um montante de US\$ 4,9 bilhões. Vale aqui notar que as negociações no GATT tinham foco primordial, e quase que exclusivo, na redução de barreiras tarifárias para produtos industrializados. Tal fato será observado até a Rodada Uruguai, quando novos (e antigos, mas pendentes) temas, como produtos agrícolas, têxteis e serviços, serão inseridos na agenda negociadora. Outro ponto digno de nota diz respeito ao descontentamento com o insucesso relativo do método bilateralista de negociações no GATT, o qual, devido ao aumento progressivo da complexidade do sistema, acabou por reduzir o ritmo do processo de liberalização tarifária relativamente àquele observado na primeira rodada em Genebra.

¹¹ Dados apresentados por Paulo Roberto de Almeida (2004, p.115)

Bueno (1994), analisando o papel desempenhado pela diplomacia brasileira no SMC ao longo de sua evolução, coloca que as negociações no GATT parecem não ter tido prioridade na agenda do Itamaraty. Não obstante a existência de certa retórica multilateralista nas posições da política exterior do Brasil e sua participação na criação do SMC contemporâneo, grande parte do comércio exterior brasileiro da época era regido por acordos bilaterais. Para Bueno (2004, p.75), o comparecimento da delegação brasileira nas rodadas de Annecy, Torquay e Genebra sem instruções específicas, improvisando e, muitas vezes, referindo-se em seus posicionamentos a assuntos já tratados, denota o grau de relativo desprezo dado pela diplomacia brasileira ao SMC naquele momento. Baumann et al (2004) dizem que: “As razões para a adesão do país ao GATT desde o início estariam aparentemente relacionadas à percepção de evitar o pagamento de um custo futuro maior em termos de abertura comercial.” (BAUMANN ET AL, 2004, p.176).

Após uma ampla reforma tarifária feita em 1957, o Brasil realizou pedidos de derrogações tarifárias no GATT e foi compelido a revisar suas condições de acesso, na verdade uma nova adesão, ao SMC. Tal revisão veio a acontecer através de uma longa e difícil renegociação das concessões sobre direitos aduaneiros com todos os demais países que faziam parte do Acordo Geral.¹² Como explicitado por Paulo Roberto de Almeida (2004):

Na ocasião, sendo o Brasil um dos poucos países em desenvolvimento aderentes ao GATT e se ressentindo dos duros efeitos de um contrato entre “iguais” para parceiros desiguais, setores econômicos internos chegaram inclusive a questionar a utilidade, em termos práticos de comércio exterior, de uma adesão estrita do País aos princípios do GATT. Essa contestação implicaria, entretanto, para o Brasil, uma denúncia formal do Acordo e uma saída do sistema de concessões recíprocas do GATT, o que foi julgado excessivo na época. (ALMEIDA, 2004, p. 116)

Cabe aqui ressaltar que, em meados da década de 1950, a partir de queixas por parte dos países em desenvolvimento de que seus interesses não estariam sendo levados em conta no SMC, as *partes contratantes* do GATT estabeleceram um comitê de especialistas para realizar um estudo sobre o caso. Fizeram parte do comitê, além do professor Haberler que o presidia (daí o comitê ter ficado conhecido como The Haberler Committee), Meade, Tinbergen e Roberto Campos. O *Haberler Committee Report* de 1958 deixou claro que o problema do fraco dinamismo das exportações dos países em desenvolvimento estava ligado às políticas

¹² Para se ter uma visão ampla e cronológica da política comercial brasileira desde 1945 até 2006 e da participação do país em acordos bilaterais, regionais ou multilaterais de comércio, ver o ANEXO A.

comerciais utilizadas pelos países mais avançados, impondo barreiras excessivas àqueles produtos nos quais os países menos desenvolvidos teriam potencial de ganho mais significativos via comércio internacional.

Mesmo com algumas reformas do GATT, em meados da década de 1950, que buscavam dar maior legitimidade ao sistema, o mesmo continuava a atender de forma importante, na visão dos países em desenvolvimento (inclusive do Brasil), aos interesses e necessidades dos países desenvolvidos. O GATT era visto, pois, como um *rich men's club* pelos países pobres.

Ademais, a queda gradual da participação dos países em desenvolvimento no comércio internacional nas décadas de 1950 e 1960, juntamente com os trabalhos seminais de Raúl Prebisch acerca do intercâmbio desigual entre os países, reforçava a idéia de que os países em desenvolvimento vinham sendo prejudicados com a configuração das relações econômicas de então. Prebisch nota, a partir de análises empíricas, que havia uma tendência à deterioração dos termos de intercâmbio das economias periféricas em suas relações com os centros econômicos. Tal acontecimento estaria ligado à diferença entre a elasticidade-renda dos produtos primários exportados pelos países em desenvolvimento e aquela de suas importações. Além disso, a relativa inelasticidade-preço da oferta dos produtos primários aumentava as pressões geradoras de desequilíbrios externos nos países da periferia, dificultando ainda mais seu processo de desenvolvimento econômico. Como colocado por Paulo Roberto de Almeida (1999b): “Essa conceitualização rompia com os padrões normalmente aceitos nas relações econômicas internacionais.” (ALMEIDA, 1999b, p.103)

Na Rodada Dillon, o Brasil entrou com representação contrária à formação da CEE e seus acordos preferenciais de comércio com áreas coloniais pelos europeus, tendo por base os prejuízos causados à exportação brasileira de café e cacau para o mercado europeu. A diplomacia brasileira colocava, então, que a integração econômico-comercial européia não poderia ser feita em detrimento de nações como o Brasil, que seriam abaladas por uma zona preferencial de comércio e, ademais, desviaria artificialmente correntes de investimentos. Vale notar que se vivia, no período, o auge do nacional-desenvolvimentismo no governo J.K., no qual era clara a idéia de que a política externa do país deveria ser empregada como importante ferramenta do governo para promover o desenvolvimento nacional. Destarte, através da ação diplomática o governo se empenhou no exterior para obter o suporte indispensável à industrialização.

Toda essa conjuntura de insatisfação e repulsa à ordem econômico-comercial estabelecida resultou, em 1964, na primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês). A UNCTAD servirá como base aos países em desenvolvimento em sua tentativa de pressionar por reformas importantes do SMC e pelo estabelecimento de um sistema de preferências, não-recíproco, beneficiando-os. É válido observar que a diplomacia brasileira teve importância capital durante toda a fase de preparação e constituição da UNCTAD, dando uma contundente colaboração para o surgimento de uma organização que, pela primeira vez na história econômica mundial, tinha seu foco de ação verdadeiramente votado para o problema do desenvolvimento.¹³

Como primeiro resultado das pressões *unctadianas*, em 1965 durante a Rodada Kennedy, inseriu-se a Parte IV no GATT. Nessa nova parte do Acordo Geral, ficou reconhecida a necessidade de se prover “condições mais favoráveis e aceitáveis” às exportações de produtos primários dos países em desenvolvimento, além de acesso ampliado, sob condições favorecidas, aos produtos processados e manufaturados pelos países de menor desenvolvimento econômico. Vale ressaltar que, inicialmente, a Parte IV indicava a *possibilidade* do tratamento não-recíproco, permanecendo, assim, como uma *declaração de princípios*. Tal caráter mal-formado da não-reciprocidade só será efetivamente revisado e incorporado ao GATT na Rodada Tóquio, através da *cláusula de habilitação*.

Na Rodada Kennedy, que durou de 1964 a 1967, observou-se a continuação do aprofundamento das concessões tarifárias sobre produtos industrializados, com participação crescente de países. Mais de 60 países participaram da sexta rodada de negociação do GATT, na qual se acordou uma redução de até 50%, tendo sido 35% efetivados, nas tarifas aduaneiras aplicadas sobre produtos industrializados, correspondendo a um volume de comércio de cerca de US\$ 40 bilhões. Ademais, iniciou-se a discussão sobre o problema do *dumping*, empurrada principalmente por interesses dos países desenvolvidos, que resultaram no primeiro código *anti-dumping* do GATT. Cabe aqui ressaltar que, a partir da Rodada Kennedy, o método de negociação foi mudado para atender à complexidade crescente do sistema, e talvez a alguns interesses específicos, passando a redução linear de tarifas a ser efetivada como resultado.

¹³ É importante lembrar que o mundo passava por mudanças geopolíticas relativamente importantes com o movimento dos não-alinhados que se colocaram como forças protagonistas nas transformações da ordem comercial de então, como pode ser observado na própria criação do G-77 e da UNCTAD.

Ano	Período	Tarifa média
1947	Estabelecimento do GATT	38%
1962	Pré-Rodada Kennedy	17%
1972	Pós-Rodada Kennedy	9%
1987	Pós-Rodada Tóquio	6%
2000	Pós-Rodada Uruguai	4%

QUADRO 3 – Tarifa média mundial, 1947-2000.

Fonte: OMC.

Analisando o Quadro 3, acima, podemos observar que, não obstante os percalços e insatisfações do caminho, o SMC sob os auspícios do GATT teve sucesso em seu objetivo de redução tarifária pela via multilateral negociada. Em 1947, quando da primeira rodada de negociações multilaterais em Genebra (onde o próprio GATT foi criado), a tarifa média mundial era de 38%. A importância da Rodada Kennedy de negociações do processo de queda das tarifas aduaneiras sobre o comércio de bens (fundamentalmente manufaturados), pode ser observado pela redução da tarifa mundial média de 17%, no período anterior ao lançamento da rodada, para 9% alguns anos após a mesma. Logicamente que a tarifa média mundial é muito agregada para se ter uma idéia mais particular sobre o processo de liberalização em setores econômicos, contudo, ele nos apresenta, mesmo que genericamente, a tendência observada relativamente ao nível de liberalização mundial dos fluxos de comércio.

Deste modo, durante a Rodada Kennedy, o SMC passou por mudanças significativas, iniciando uma nova etapa. Tais transformações estão fundamentadas tanto na organização dos países em desenvolvimento na UNCTAD, dando aos mesmos um papel mais ativo na construção da ordem econômico-comercial de então, quanto no começo de outras modificações internas que incluem a ampliação progressiva dos temas relacionados ao comércio internacional tratados pelo GATT, como *anti-dumping* e comércio de produtos agrícolas, que viriam a ser negociados paulatinamente em rodadas posteriores.

3.2 A RODADA TÓQUIO E A RODADA URUGUAI: O NEO-PROTECIONISMO E AS NOVAS ESTRATÉGIAS NEGOCIADORAS DOS ESTADOS UNIDOS

A década de 1970 foi marcada por mudanças substanciais na ordem econômica internacional. O Sistema de Bretton Woods, construído no imediato pós-guerra, apresentava fragilidades que resultaram no seu fim, ou pelo menos em transformações importantes na forma de gerência global das relações monetárias e financeiras entre as nações. O fim do padrão dólar-ouro, em 1971, e o conseqüente fim do câmbio fixo, em 1973, acabaram por trazer a tona novos desafios ao sistema internacional, tendo em vista que a configuração monetária que deu ao capitalismo mundial condições relativamente estáveis de crescimento entre as décadas de 1950 e 1970 não mais existia.

Somavam-se aos problemas de ordem econômico-monetária aqueles ligados ao aumento dos preços do petróleo em 1973, devido ao choque de oferta da OPEP, e suas conseqüências sobre o ritmo do crescimento econômico mundial, bastante petróleo-intensivo, além da geração de mudanças na configuração do mercado financeiro internacional, cada vez mais inundado por *petrodólares*. Em 1979, com a Revolução Iraniana, mais uma vez o *ouro negro* viria a ter seu preço no mercado internacional aumentado significativamente, o que acabaria por gerar um quadro recessivo para a economia mundial com evidentes efeitos sobre o comércio internacional.

Ademais, algumas tendências, que se iniciaram nas décadas anteriores, relativamente à distribuição do poder econômico no mundo viriam a tomar forma mais clara a partir dos anos 1970, modificando substancialmente o cenário econômico internacional. A ascensão da economia japonesa e da Europa Ocidental viriam a trazer consigo o início da contestação da hegemonia dos EUA no campo econômico e tecnológico, transformando, assim, atitudes e estratégias da política externa norte-americana tanto no plano bilateral quanto em negociações multilaterais do GATT. No que concerne a esse último, a nova configuração de forças e interesses econômicos no mundo, gerando conseqüentes transformações no campo comercial, exigiam uma atualização do SMC para atender a essa nova realidade que se apresentava cada vez mais complexa e ambígua.

Devido a tais desdobramentos históricos da economia mundial, a relação entre os EUA e o mundo desenvolvido se modificou. A perda de competitividade internacional de setores importantes da economia norte-americana, principalmente em indústrias de alta tecnologia, e o aumento paulatino dos déficits comerciais dos EUA a partir de meados da década de 1970 fizeram com que os EUA deixassem de lado posicionamentos mais permissivos em relação tanto ao Japão quanto à Europa Ocidental. Além disso, tornou-se freqüente o uso de novos mecanismos de proteção comercial destinados àquelas indústrias nacionais com menor competitividade internacional. Tais mecanismos eram fundamentados em barreiras não-tarifárias que visavam à redução quantitativa de importações como restrições voluntárias de exportações, *anti-dumping*, direitos compensatórios, salvaguardas, etc.

Nesse contexto de *neo-proteccionismo* aflorado, os EUA passarão a adotar novas estratégias de negociação no GATT, podendo-se observar tal fato de forma mais visível a partir da Rodada Tóquio. Antes, porém, de nos determos especificamente às novidades da política comercial externa dos norte-americanos no SMC a partir da década de 1970, cabe aqui apresentarmos alguns comentários auxiliares sobre a conjuntura comercial internacional e também sobre a política de comércio exterior dos EUA.

Como relatado por Ricupero (2002), a *teoria da estabilidade hegemônica*, o paradigma conceitual dominante nas análises acerca da economia política das relações internacionais, coloca que: “a abertura da economia global depende criticamente da presença de um país hegemônico que possui tanto os motivos quanto os meios para estabelecer uma ordem comercial liberal.” (RICUPERO, 2002, p. 09) Dessa forma, alguns estudiosos afirmam que a perda relativa da hegemonia econômica norte-americana teria feito com que a ordem comercial liberal do pós-guerra desabasse, estando a prova para tal fato no crescente uso de medidas protecionistas por parte dos EUA a partir nos anos 1970.

Embora possamos considerar correta a idéia de que a perda relativa da hegemonia da economia dos EUA foi importante fator de fomento a práticas protecionistas, cabe lembrar que a política de comércio exterior de um país não é construída exclusivamente a partir de sua posição no cenário internacional. Os condicionamentos e interesses domésticos são substancialmente relevantes quando se analisa a posição de uma nação relativamente a sua política de comércio exterior, principalmente no caso dos EUA.

O Congresso dos EUA tem a supremacia sobre a política de comércio exterior do país.¹⁴ Como apresenta Godinho (2005):

Não há um “comandante-em-chefe do comércio” previsto na Constituição. A clareza com que ela atribui a função de regulamentar o comércio exterior ao Congresso dá a este a primazia neste campo. Qualquer iniciativa presidencial só pode concretizar-se com o expresse consentimento do Poder Legislativo¹⁵; e, além disso, este pode tomar a iniciativa. (GODINHO, 2005, p. 19-20)

Diante de tal configuração de poder e responsabilidades, podemos observar que no Congresso dos EUA os interesses de grupos econômicos de pressão estão representados, sendo, portanto, a influência, ou não, de tais grupos no Capitólio um ponto determinante na construção das posições comerciais dos EUA relativamente aos seus parceiros nos mais diversos setores econômicos. Vale ressaltar que a descentralização das decisões de política comercial nos EUA foi de grande valia para a proteção da economia desde as políticas de defesa das indústrias nascentes até a atualidade, quando alguns setores, como o agrícola, continuam a ter subsídios e proteção tarifária e não-tarifária como barreiras efetivas que lhes permitem a sobrevivência.

A história da legislação comercial dos EUA deixa clara a crescente influência dos grupos de interesse na definição da política comercial do país desde a Lei de Expansão do Comércio de 1962, passando pela Lei de Comércio de 1974 e pela Lei de Comércio e Tarifa de 1984 até a Lei Omnibus de Comércio e Competitividade de 1988. Com o passar do tempo, as demandas protecionistas se tornam mais sofisticadas no sentido de que buscam, através de novos mecanismos, a criação de instrumentos efetivos para responder às supostas práticas desleais dos parceiros comerciais dos EUA. É justamente nesse processo de mudança das posições protecionistas que veremos os norte-americanos iniciarem o uso de novas estratégias negociadoras.

Dias (1996) apresenta, de forma sucinta, esse novo comportamento da potência econômica do mundo capitalista relativamente às negociações comerciais, indicando a mudança em dois importantes conceitos negociadores. A autora coloca que:

¹⁴ Vale mencionar que, por vezes, o Congresso dá ao executivo o poder de negociar acordos comerciais sob determinadas condições, o que faz com que os congressistas possam considerar as demandas de seus eleitores por mais proteção sem que isso ameace o processo negociador internacional. Tal delegação de poder negociador ao executivo é comumente chamada de *fast track*.

¹⁵ Pela legislação comercial vigente nos EUA, isto significa que qualquer tratado comercial, como qualquer outra lei, deve obter a aprovação da maioria das duas casas do Congresso, que pode, a não ser em casos especiais, propor emendas e interpretações aos tratados que lhe são submetidos.

A partir da Rodada Tóquio (1973-1979), os Estados Unidos começaram a utilizar dois novos conceitos negociadores, cujo significado foi explicitado ao longo dos últimos anos, tornando-se, com o tempo, mais evidente a sua contradição com o contexto de liberalização do comércio. Primeiro, a noção de livre comércio foi substituída pela de comércio “equitativo” (*fair trade*), e a noção de reciprocidade efetiva no acesso a mercados, em termos de resultados, substituiu a reciprocidade anterior, associada à igualdade de oportunidades. (DIAS, 1996, p. 61)

Esses novos conceitos se afastam de vez da idéia de *liberalismo administrado*, qualificação do marco institucional do comércio internacional vislumbrado no GATT através da cláusula da NMF e da reciprocidade anterior, aproximando-se assim da idéia de *comércio administrado*, conceito esse ligado a uma visão na qual os governos atuam no âmbito internacional no sentido de dividir mercados entre suas empresas de forma mutuamente satisfatória.

Tais mudanças de posicionamento dos EUA trouxeram consigo um potencial de conflito de interesses mais significativo dentro do GATT. Como aborda Abreu (1998): “In the Tokyo Round (1973-1979) there was for the first time a clear clash between the more advanced developing countries such as Brazil and the United States, seeking reciprocity in terms of concrete concessions.” (ABREU, 1998, p. 06)

Assim, o cenário internacional no qual a Rodada Tóquio acontece é bastante distinto daqueles nos quais as rodadas anteriores foram negociadas. Além das modificações estruturais ocorridas no mundo desenvolvido, as quais acabaram, em conjunto com outros fatores, por levar os EUA a realizar mudanças importantes em sua estratégia de política comercial, os anos 1970 assistiram ao ponto alto da tendência reformadora da agenda econômica internacional por partes dos países em desenvolvimento.

Esse novo contexto participativo dos países da periferia do sistema internacional pôde ser vislumbrado na aprovação sucessiva nas assembleias da ONU ou de seus órgãos subsidiários (ECOSOC e UNCTAD) de resoluções ou declarações sobre a *Nova Ordem Econômica Internacional*, Ordem essa que teria como objetivo primordial dar mais vez e voz aos países em desenvolvimento, trazendo a questão do desenvolvimento econômico e da equidade do poder mundial ao centro das discussões.¹⁶ Os países em desenvolvimento continuavam, pois,

¹⁶ Para uma análise eloqüente e com riqueza de detalhes sobre as relações Norte-Sul nos foros econômicos multilaterais, ver BAHADIAN (1992). O autor analisa os debates na ONU relativamente às negociações sobre o Código de Práticas Comerciais Restritivas, estendendo-se ainda aos Códigos de Conduta para Transferência de Tecnologia e de Empresas Transnacionais.

sua ofensiva pelo estabelecimento de regras diferenciais e tratamento mais favorável, ao passo que os países desenvolvidos eram convidados a estender cada vez mais concessões unilaterais e sem caráter de reciprocidade em benefício dos primeiros.

O Sistema Generalizado de Preferências (SGP), criado na II UNCTAD em 1968, que traduzia a derrogação, na prática, do princípio da reciprocidade do SMC, foi autorizado pelo GATT em 1971. Os países em desenvolvimento tentaram, na Rodada Tóquio, institucionalizar de forma permanente o SGP no GATT.

Através da *Enabling Clause* (Cláusula de Habilitação), adotada ao fim da Rodada Tóquio, o princípio da não-reciprocidade toma forma explícita e efetiva. Deste modo, a *declaração de princípios* relativa à Parte IV do Acordo Geral, introduzida na Rodada Kennedy, passa a fazer parte do quadro legal do GATT como um mecanismo de tratamento especial aos países em desenvolvimento. A *Cláusula de Habilitação* deixa claro que:

Os países desenvolvidos não esperam que os países em desenvolvimento aportem, no curso das negociações comerciais, contribuições incompatíveis com as necessidades de desenvolvimento, das finanças ou do comércio de cada um dos países. As partes contratantes desenvolvidas não procurarão alcançar, e as partes contratantes menos desenvolvidas não serão obrigadas a acordar, concessões incompatíveis com as necessidades de desenvolvimento, de finanças e de comércio destas últimas. (CLÁUSULA DE HABILITAÇÃO, parágrafo 5, apud ALMEIDA, 2004, p. 119)

Embora os países em desenvolvimento tenham trabalhado com empenho para a instituição do SGP em bases permanentes, suas demandas não foram atendidas. O SGP foi, sim, aprovado, porém, em base temporária, sujeito à graduação. Sobre esse aspecto Paulo Roberto de Almeida (2004) coloca que no SMC:

Na prática, aceita-se uma série de derrogações ao princípio da NMF, sem que isso se traduza na letra da lei, esperando os países desenvolvidos um “retorno gradual” das partes menos desenvolvidas ao sistema jurídico consolidado (graduação), isto é, a aplicação da igualdade de direitos e obrigações que está na base do Acordo Geral de 1947. (ALMEIDA, 2004, p. 119)

Mais de 100 países participaram das negociações da Rodada Tóquio que levaram a uma redução da tarifa média sobre produtos manufaturados em cerca de 30%, representando um comércio global de US\$ 300 bilhões.¹⁷ Ademais, houve a elaboração de códigos reguladores

¹⁷ Dados apresentados por Paulo Roberto de Almeida (2004, p.115).

relativamente a algumas barreiras não-tarifárias como compras governamentais, subsídios e direitos compensatórios, *anti-dumping*, valoração aduaneira, etc. Tais códigos eram assinados somente por aqueles países que tivessem interesse em fechar acordos em áreas específicas cobertas pelos códigos, sendo, pois, de participação voluntária, o que os colocavam fora da estrutura formal do GATT. Um ponto interessante a ser colocado é que cada um desses códigos trazia consigo regras para a resolução de controvérsia relativamente aos temas de que tratavam. Assim, a resolução dessas disputas poderia não estar entre as atribuições do sistema de controvérsias do GATT, sistema esse que foi revisado com a aprovação de novas regras de solução de controvérsias na Rodada Tóquio, mas permaneciam sem um aparato de *enforcement* poderoso e eficaz.

Provavelmente, o fruto mais importante gerado na rodada foi a reforma do GATT com a incorporação efetiva de um tratamento diferencial e mais favorável para países em desenvolvimento através da *Enabling Clause* (Cláusula de Habilitação). Entretanto, mesmo com a criação do tratamento diferenciado, os “países periféricos” não viram suas demandas totalmente atendidas, tendo em vista que não se conseguiu chegar a um resultado nas negociações na área agrícola e também na questão de salvaguardas durante a rodada. Ademais, os países desenvolvidos ficaram frustrados com o pequeno número de países em desenvolvimento que subscreveram os códigos na rodada.

Os resultados efetivos da Rodada Tóquio em relação às barreiras não-tarifárias foram pífios. Segundo Rego (1994), o relativo fracasso de tais negociações em relação a questões não-tarifárias deveu-se a dois fatores, quais sejam: “o sucesso das negociações quanto à redução das tarifas para níveis baixos e as recessões econômicas dos anos 70 e início dos anos 80 (desencadeadas, em parte, pelos dois choques de petróleo).” (RÊGO, 1994, p. 08) Tais fatores fomentaram a criação, nos países desenvolvidos, como já foi aqui abordado, de novas formas de proteção para os setores mais significativamente prejudicados devido à competição internacional.

Ao final da Rodada Tóquio, os descontentamentos tanto dos países em desenvolvimento quanto daqueles desenvolvidos foram inseridos num programa de trabalho que viria a ser lançado na reunião ministerial do GATT, em Genebra, em 1982. Já nessa reunião ministerial, os EUA tentaram o lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais que englobasse novos temas ligados à harmonização de políticas públicas em nível global.

Contudo, a resistência dos países em desenvolvimento com o apoio da Comunidade Européia falou mais alto naquele momento. Na ocasião, a diplomacia econômica brasileira desempenhou papel importante enquanto liderança, conjuntamente com a Índia, dos países em desenvolvimento opondo-se firmemente à inclusão de novos temas, como serviços, na agenda negociadora do GATT. Os países em desenvolvimento viam como fundamental a resolução de questões pendentes num primeiro momento e, posteriormente, poder-se-ia pensar na inclusão de novas demandas e o lançamento de uma nova rodada multilateral de negociações. Como coloca Feliciano de Sá Guimarães (2005):

No início da década de 80 a posição do G5 (Brasil, Índia, Argentina, Iugoslávia e Egito) no GATT, antes de apoiar o lançamento de uma nova Rodada, era a de solucionar algumas lacunas dos acordos firmados na Rodada anterior. Os temas defendidos em 1982 eram: assegurar a implementação dos códigos da Rodada Tóquio antes do lançamento de uma nova; não iniciar outra Rodada sem antes resolver satisfatoriamente velhas questões (agricultura e têxteis); obter dos países desenvolvidos a garantia de que os mesmos não aumentariam as tarifas no curso da negociação (*standstill*); alcançar a abolição de todas as práticas comerciais que fossem contra as regras do GATT antes do lançamento da Rodada (*rollback*), e não discutir os novos temas enquanto os antigos não fossem resolvidos. (GUIMARÃES, 2005, p. 105)

A importância dos novos temas para os EUA deriva de fatores atrelados tanto à ordem política internacional quanto às questões relacionadas a problemas econômicos internos. A apreciação do dólar durante a década de 1980 fez com que diversos setores da economia norte-americana ficassem expostos a uma maior concorrência com produtos importados. Tal fato acabou por ter efeitos importantes nas contas externas dos EUA. O déficit comercial do país iniciou uma trajetória de rápida deterioração, chegando em 1987 a superar US\$ 150 bilhões, um recorde na época. Enquanto isso, o Japão e a Alemanha seguiam apresentando os maiores superávits comerciais do mundo.

No que diz respeito à política internacional, a Guerra Fria entrava no ocaso na década de 1980 com a URSS iniciando suas reformas tanto no plano político quanto econômico. Essa conjuntura permitiu aos EUA colocar os seus interesses puramente econômicos acima daqueles relacionados à geopolítica, dando espaço para a grande potência capitalista usar, de forma mais aberta e tranqüila, o seu *market power* como elemento de pressão, de ameaça e de possíveis retaliações contra seus parceiros comerciais na busca de mercados da suas empresas.

É justamente a partir dos anos 1980 que os EUA irão, a exemplo do que já vinha fazendo a Comunidade Européia, iniciar a negociação de acordos bilaterais de comércio, como o

primeiro acordo com Israel em 1985. Através desses acordos os EUA esperavam conseguir negociar de forma mais benéfica a seus interesses pontos controversos que, numa negociação multilateral, seriam aprovados com maior dificuldade. O jogo comercial bilateral, tête-à-tête, colocava a maior potencia econômica do mundo em clara vantagem negociadora.¹⁸

As mudanças na estratégia dos EUA perante o GATT, juntamente com a crescente bilateralização das negociações comerciais com seus parceiros, levam à criação de um ambiente paradoxal no SMC. Os países em desenvolvimento se vêem na necessidade de defender o multilateralismo comercial, sem, contudo, possuírem poder político suficiente para dar legitimidade ao sistema. Com o Brasil não foi diferente. Ocorre, assim, uma mudança no posicionamento do Brasil relativamente ao SMC. O país passa a atuar de forma mais efetiva na defesa do SMC e seus princípios legais, deixando de lado antigas posições defensivas relativamente aos acordos multilaterais. A seguinte frase de Lacordaire resume bem a atuação da diplomacia brasileira na defesa do multilateralismo comercial: “Entre o forte e o fraco, entre o rico e o pobre, entre o mestre e o servo, é a liberdade que oprime e a lei que liberta.” O Brasil tinha, pois, na defesa do SMC fundamentado no direito, a possibilidade de restrição do exercício do poder e da arbitrariedade pelas potências mundiais, especialmente pelos EUA.

Como apresentado anteriormente, quando se falou da *teoria da estabilidade hegemônica*, os EUA só tiveram capacidade de fazer o papel do *hegemon* na cena internacional nas primeiras décadas do pós-guerra. A partir dos anos 1970 e, principalmente, nos anos 1980, os EUA passaram a apresentar estratégias de negociação nas quais buscavam de forma mercantilista mercados para seus produtos e proteção para suas indústrias menos competitivas. Nesse contexto, inicia-se no SMC uma verdadeira caça aos *free riders* (*caroneiros*). Os *caroneiros* eram fundamentalmente os países em desenvolvimento que participavam do SMC defensivamente e tiravam proveito da liberalização multilateral acertada entre os países desenvolvidos. Na oitava rodada de negociações do GATT a caça aos *free riders* será definitiva e os países em desenvolvimento terão de se comprometer com a abertura gradual de suas economias ao comércio internacional em diversos setores.¹⁹

¹⁸ Vale notar que a posição norte-americana em relação aos acordos bilaterais e regionais de comércio será mantida durante a década de 1990, quando importantes iniciativas tomaram forma, como o NAFTA, Iniciativa da Bacia do Caribe, Africam Growth Opportunity Act, e as primeiras negociações da ALCA.

¹⁹ Na verdade, para alguns estudiosos, o que os países desenvolvidos (fundamentalmente os EUA) fizeram foi colocar os países em desenvolvimento como “bodes expiatórios” dos problemas da ordem comercial internacional.

Para Baumann et al (2004), a postura de *free rider* do Brasil nas negociações comerciais acabou por gerar três conseqüências mais importantes, quais sejam: 1) ampliação do acesso aos principais mercados; 2) geração de crescente desconfiança por partes dos parceiros comerciais; e 3) postergação enorme da tomada de consciência por parte dos agentes econômicos nacionais em relação à importância das negociações multilaterais. (BAUMANN ET AL, 2004, p. 176)

Esse complexo quadro de interesses, pressões e mudanças estratégicas entre os mais diversos países do mundo capitalista se fez presente nos trabalhos preparatórios de lançamento de mais uma rodada de negociações do GATT. Vale acrescentar que, na década de 1980, observamos uma crise do sistema financeiro internacional que acabou por assolar, primeiramente, o México em 1982 e, posteriormente, outros países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil em 1987. Os EUA fizeram uso dessa fragilidade e vulnerabilidade das economias em desenvolvimento para exercer pressões no sentido de levar adiante o lançamento de uma nova rodada no GATT, na qual novos temas seriam inseridos.²⁰

O consenso necessário para o lançamento de uma nova rodada de negociações no GATT só foi alcançado na reunião ministerial de Punta del Este, no Uruguai, em setembro de 1986.²¹ Ficou, então, acordado que tanto temas pendentes (como agricultura, têxteis, subsídios) quanto novos temas (como serviços, propriedade intelectual, investimentos) seriam negociados. Contudo, as negociações de bens e serviços seriam realizadas de forma separada, atendendo a demandas do G-10 e alguns outros países em desenvolvimento. Um fato importante que vem a acontecer na Rodada Uruguai é a idéia do *single undertaking* nas negociações do comércio de bens, na qual o país ou aceitaria todos os dispositivos negociados ou nada. Esse aspecto traz uma diferença substancial da Rodada Uruguai em relação às rodadas anteriores, tendo em vista que nelas era possível que um país aceitasse determinados

²⁰ Logo após a crise mexicana de 1982, o Tesouro dos EUA ofereceu empréstimo ao Brasil, auxiliando-o no enfrentamento das condições econômicas adversas daqueles anos. Entretanto, os condicionantes para tal foram justamente o Brasil não bloquear a entrada das discussões sobre o setor de serviços no GATT.

²¹ Uma importante observação a ser aqui realizada é a de que as posições do G-10, no qual o Brasil e a Índia se colocavam como líderes, foram, de certa maneira, marginalizadas quando do lançamento da rodada. Foi o acordo Colômbia-Suíça (*Café au lait*), que reunia diversos países em desenvolvimento que não estavam de acordo com os posicionamentos do G-10 e era apoiado pelos EUA, que traçou as bases de lançamento da Rodada Uruguai, em competição com o documento construído pelo G-10.

acordos em certas áreas e refutasse outros que não lhe parecessem benéficos.²² Destarte, o mandato negociador da Rodada Uruguai se comprometia em realizar a mais ampla e complexa negociação multilateral da história. A previsão inicial era a de que a rodada duraria quatro anos, porém, a complexidade das negociações fez com que os trabalhos de negociação da rodada durassem praticamente o dobro.

Um importante fato, que viria a influir de forma significativa nos rumos da Rodada Uruguai, acontece em 1988 nos EUA. O presidente Reagan assina o *Omnibus Trade and Competitiveness Act*, que dá ao Executivo o poder de negociar a Rodada Uruguai sob os auspícios do *fast-track* e, ao mesmo tempo, reforça no uso da Seção 301.²³ Sobre esta lei e as mudanças dela decorrentes, Godinho (2005) traça comentários esclarecedores:

Esta lei reforçou os poderes do USTR ao transferir, do presidente para este órgão, o poder de aplicar sanções de retaliação aos países que incorressem em “práticas comerciais injustas”. Ainda que a lei faculte ao presidente abolir as sanções por razões econômicas ou de segurança, o fato é que ela torna as sanções muito mais comuns, já que o presidente teria de arcar com o custo político de cancelar uma sanção já aprovada pelo USTR e provavelmente defendida por interesses privados. A outra mudança foi a famigerada “Seção Super 301”, criada por causa da preocupação com os excessivos déficits comerciais. A medida ordenava ao USTR elaborar, em prazo de tempo estipulado, uma lista de países que ofereciam barreiras injustas aos produtos norte-americanos e cuja remoção era “prioritária” para os interesses comerciais dos EUA. Com base nesta lista, a Super 301 ordenava então que se procedesse a negociações bilaterais com os países citados para remover as barreiras; ou, caso a tentativa não fosse bem sucedida, que se considerasse a aplicação de sanções às exportações daquele país para os Estados Unidos. (GODINHO, 2005, p. 24)

A “Super Seção 301” trouxe consigo uma importante novidade. Seu foco, diferentemente das tradicionais medidas *anti-dumping*, não estava nas exportações dos países para os EUA, mas, sim, nas barreiras existentes contra os produtos exportados pelos EUA para o mundo, fundamentalmente para o Japão, que vinha acumulando grandes superávits comerciais e ganhando terreno no comércio mundial.²⁴

²² Vale aqui notar que, ao final da Rodada Uruguai, as negociações do comércio de bens e de serviços haviam se fundido, resultando no pacote global da rodada sendo tratado como um *single undertaking*.

²³ Cabe frisar que, embora seja possível de se encontrar antecedente jurídico na Seção 2252 da Lei do Comércio de 1962, a famosa Seção 301 da Lei de Comércio dos EUA apareceu pela primeira vez na Lei de 1974, concedendo ao presidente poder para iniciar ações retaliatórias contra práticas comerciais “não-razoáveis” e “injustificáveis”. Desde então, a Seção 301 foi sendo ampliada, dando cada vez maior poder ao Executivo para fazer uso de medidas claramente protecionistas.

²⁴ O Brasil, juntamente com a Índia e o Japão, entrou na primeira lista negra de “prioridades” elaborada pelo USTR a partir da Lei de 1988. Brasil e Índia eram considerados alvos politicamente fáceis, por serem economias relativamente pequenas e possuírem grandes barreiras comerciais. O Brasil saiu da lista negra quando da

A Rodada Uruguai seguiu, pois, num contexto onde a principal potência econômica mundial indicava que faria claramente uso de seu “estoque de poder” para levar adiante seus interesses no processo negociador multilateral. Em dezembro de 1988, na reunião ministerial de Montreal, acordos preliminares foram alcançados em produtos tropicais, têxteis, propriedade intelectual, salvaguardas, melhoria no mecanismo de solução de controvérsias, além de um acordo base na área de serviços. No entanto, o impasse na área agrícola, que se colocou como tema mais complexo desde o início das negociações, continuou.²⁵

Nas negociações agrícolas, embora o *Grupo de Cairns*²⁶ tenha tentado participar de forma ativa nas mesmas, tomaram forma de discussão bilateral entre os EUA e a Comunidade Européia acerca do processo de liberalização do comércio agrícola e da redução dos subsídios internos. Os EUA mantiveram uma posição mais agressiva relativamente ao tema agrícola, tendo em mente a possibilidade de aumentar suas exportações agrícolas para o velho continente, enquanto os europeus defendiam sua política de proteção e subsídios agrícolas firmemente. A Europa comunitária barganhava, pois, com os EUA o acesso a mercados em troca de um compromisso americano em não questionar sua Política Agrícola Comum (PAC) no GATT.

Somente em 1992, a agricultura propiciou o encaminhamento da Rodada Uruguai. Os EUA e a Comunidade Européia estabeleceram o *Blair House Accord*, no qual existia a Cláusula da Paz onde se determinava a inclusão das disciplinas agrícolas até então negociadas pelas grandes potências, ficando as demais *partes contratantes* do GATT impedidas de mover qualquer ação acerca de eventuais distorções do comércio agrícola no sistema de solução de controvérsias até 2003. Destarte, as demandas do Grupo de Cairns relacionadas à diminuição

abertura comercial unilateral promovida durante o governo Collor. Em relação ao Japão, as pressões sobre o mesmo fizeram com que os japoneses cedessem e concordassem com a *Structural Impediments Initiative* norte-americana de 1989, na qual se iniciou a negociação da redução de barreiras japonesas às exportações dos EUA.

²⁵ Em abril de 1989, foi alcançado um primeiro acordo relativamente aos objetivos gerais para o tema agrícola.

²⁶ O Grupo de Cairns surgiu da interação iniciada entre países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, no infrutífero G-10, e alguns países desenvolvidos, tendo como objetivo comum a abertura comercial na área agrícola. O grupo reúne, pois, países que são grandes produtores agrícolas tanto do grupo dos desenvolvidos (Austrália, Nova Zelândia e Canadá) quanto daqueles em desenvolvimento. Vale ressaltar que a diplomacia brasileira teve importante participação na constituição do Grupo de Cairns, não obstante o mesmo não tenha tido muita vez e voz nos resultados concretos relativos à agricultura no GATT.

substancial dos subsídios, preços administrados e aumento das importações não foram consideradas.

Depois de idas e vindas, as negociações da Rodada Uruguai foram finalmente concluídas em dezembro de 1993 em Genebra. Permaneceram, contudo, em aberto algumas questões mais controversas para as quais não se conseguiu “consenso” para fechar as negociações dentro da rodada, como aquelas relativas ao comércio de produtos audiovisuais, à abertura do setor financeiro, a cláusulas sociais e ambientais, tendo as *partes contratantes* assumido o compromisso de continuar as discussões a respeito nos anos seguintes.

Em abril de 1994 os representantes das *partes contratantes* do GATT assinam a Ata Final da Rodada Uruguai, em Marraqueche. Provavelmente, a principal novidade trazida pela Ata foi a criação em bases concretas da Organização Mundial do Comércio (OMC), primeira instituição, de fato, responsável pelo trato das questões relativas ao comércio internacional. Fechava-se, assim, uma lacuna nunca muito bem preenchida na Ordem internacional do pós-guerra, quando a OIC não entrou em funcionamento.²⁷ Sobre os resultados finais da Rodada Uruguai, Lampreia (1995) coloca:

O conjunto de textos de instrumentos legais negociados desde o lançamento da Rodada, em setembro de 1986, apresenta-se na Ata Final sob a forma de anexos ao Acordo que cria a Organização Mundial de Comércio (WTO), que não fora prevista em Punta del Este, mas cuja constituição foi julgada necessária para fins de abrigar, dentro de uma única moldura institucional: o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, tal como modificado pela Rodada Uruguai (Gatt); todos os acordos e arranjos concluídos desde 1947 sob os auspícios do mesmo Gatt; e os resultados completos da recém-concluída Rodada. (LAMPREIA, 1995, p. 247)

De forma resumida, os principais resultados da última rodada de negociações do velho GATT foram os seguintes:²⁸ 1) acordou-se um corte médio nas tarifas internacionais de 37%; 2) no que concerne aos produtos industrializados, os países desenvolvidos concordaram em reduzir em 49% suas tarifas (de 6,3% para 3,8%, em média); 3) o tema agrícola foi finalmente inserido no SMC, sendo o Acordo sobre Agricultura (no qual normas e compromissos concernentes ao acesso a mercados, ajuda interna e subsídios às exportações foram

²⁷ Vale lembrar que inicialmente os países em desenvolvimento mantinham uma posição relativamente cética em relação à criação de uma nova organização internacional. Contudo, tal posicionamento veio mudando ao longo da Rodada Uruguai, tendo por base a idéia, já aqui apresentada, de que um sistema com maior fundamentação legal os deixaria menos vulneráveis ao arbítrio das grandes potências.

²⁸ Dados e informações apresentados a seguir foram baseados fundamentalmente em Rêgo (1996).

estabelecidos) um importante marco para as negociações agrícolas na OMC. Além disso, a *tarifização* de todas as barreiras não-tarifárias sobre mais de 30% da produção agrícola foi acordada, devendo os cortes sobre as tarifas resultantes ser de 36%, para os países desenvolvidos, e de 24%, para aqueles em desenvolvimento, em um período de seis e dez anos, respectivamente, a partir de 1995; 4) o setor de têxteis também foi incorporado ao SMC, devendo o Acordo Multifibras ser eliminado em 10 anos até 2005;²⁹ 5) ocorreu uma ampliação das linhas alfandegárias consolidadas no SMC, de 78% para 99%, no caso dos países desenvolvidos, e de 21% para 73% relativamente aos países em desenvolvimento;³⁰ 6) o setor de serviços também foi inserido no sistema, sendo acordado um código de regulamentação para o setor, o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS, na sigla em inglês); 7) negociou-se também o Acordo sobre os Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (TRIPS, na sigla em inglês); 7) houve um aprimoramento dos mecanismos de defesa comercial, através do Acordo sobre Salvaguardas e do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias; e, finalmente, 8) criou-se um novo sistema de solução de controvérsias comerciais, essencial como mecanismo efetivo de *enforcement* da OMC.³¹

Quase cinquenta anos depois da tentativa de criação da natimorta OIC, o mundo comercial construía as bases, pela via multilateral, para a edificação de uma “nova” ordem comercial internacional, fundamentada no direito e com mecanismos que davam caráter impositivo às decisões tomadas multilateralmente. Embora seja possível que se faça uma relativização do poder efetivo da OMC enquanto marco jurídico internacional, é ululante a importância do papel que tal instituição veio a desempenhar, desde a sua criação, num cenário internacional marcado pelo incremento substancial das trocas comerciais.

²⁹ Vale lembrar que em 2005, com o fim do Acordo Multifibras (criado em 1974), tanto a Europa quanto os EUA começaram a ser inundados por produtos têxteis vindos principalmente da China. Tal fato levou os mesmos a negociarem acordos com os Chineses no sentido de restringir exportações chinesas de têxteis para o mercado europeu e norte-americano. É importante lembrar que o setor têxtil foi muito protegido pelos países desenvolvidos desde as primeiras décadas do pós-guerra, tendo tal proteção começado a tomar forma de um acordo plurilateral ainda na década de 1960.

³⁰ O Brasil consolidou sua tarifa em 35%, para produtos industrializados, e em 55%, para os agropecuários, válidas a partir do ano 2000.

³¹ Para vislumbrar, em detalhe, os artigos que fazem parte do GATT-1994 e também o Acordo constitutivo da Organização Mundial do Comércio, ver ANEXO B e ANEXO C, respectivamente.

3.3 DA CRIAÇÃO DA OMC À RODADA DO DESENVOLVIMENTO

Antes de realizarmos uma análise das modificações ocorridas no SMC com a entrada em cena da OMC, assim como de sua trajetória durante a última década do século XX, é interessante que façamos uma avaliação honesta, ainda que relativamente rápida e superficial, dos impactos que o processo de liberalização comercial pela via multilateral ajudou a gerar sobre os fluxos mundiais de comércio, auxiliando, deste modo, no crescimento da economia mundial.

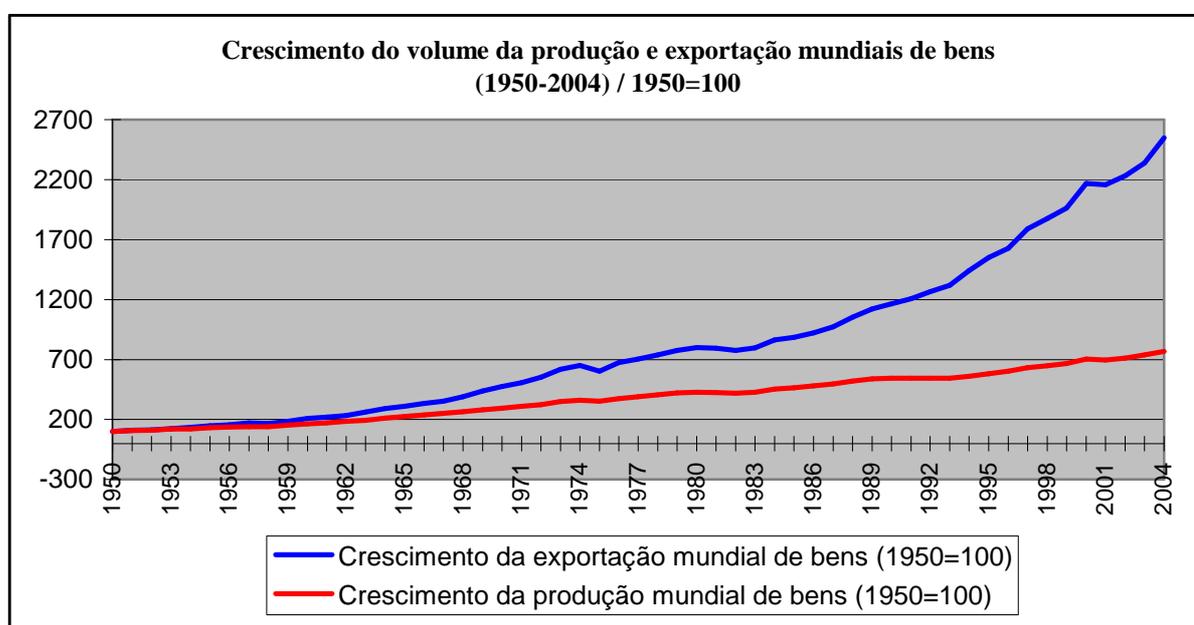


GRÁFICO 1 – Crescimento do volume da produção e exportação mundiais de bens (1950-2004)/1950=100.

Fonte: OMC.

O Gráfico 1, acima, nos traz uma clara amostra da trajetória de crescimento do comércio e produção mundiais de bens. Tomando o ano de 1950 como ano-base, observaremos que o crescimento do volume das exportações mundiais de bens tenderá a manter um crescimento maior do que aquele ocorrido no volume da produção mundial de bens. Tal diferença entre o crescimento do comércio e a produção mundial começou a se tornar mais evidente nas décadas de 1970 e 1980. Contudo, é a partir da década de 1990 que a diferença entre o crescimento observado no comércio de bens e aquele da produção dos mesmos será alargada de forma significativa.

O que explica tais estatísticas? Acreditamos que um conjunto de fatores complementares deva ser levado em conta, dentre eles o papel desempenhado pelo GATT na retirada dos gravames ao comércio internacional. Logicamente que as políticas de recuperação econômica do pós-guerra, de cunho fundamentalmente keynesiano, tiveram importante impacto na geração de renda e comércio no mundo. Entretanto, vale a pena lembrar que a queda progressiva das barreiras aos produtos industrializados negociada multilateralmente acabou ampliando as áreas de contato econômico-comercial entre as nações do mundo, principalmente entre a Europa e os EUA, num primeiro momento.³²

Ademais, principalmente na década de 1990, quando os efeitos da Rodada Uruguai começam a ser sentidos, as iniciativas *minilateralistas* (tanto bilaterais quanto regionais) de realização de acordos visando à liberalização do comércio internacional seguidas por diversos países (dentre eles os EUA) vieram a auxiliar no rigoroso incremento das trocas internacionais. O que o Gráfico 1 deixa claro é que uma parte cada vez mais significativa do produto mundial passou a ser gerado pelas exportações, denotando com evidência o aumento da interdependência econômico-comercial no mundo.

Em falando de regionalismo, é importante relembrar que tais acordo *minilateralistas* sempre foram identificados como sendo um desafio ao SMC. Para uns, o regionalismo poderia vir a ferir a tendência globalizante do capitalismo, observada de forma mais clara no momento atual, e a descaracterizar o processo multilateral de liberalização comercial. Para outros, o regionalismo é visto como auxiliar no processo de abertura comercial no mundo. De toda forma, como ressalta Paulo Roberto de Almeida (2005), é fato que:

A construção normativa do sistema multilateral de comércio registrou, de certo modo, uma evolução paradoxal. De um lado, houve o reforço dos princípios tradicionais de nação-mais favorecida, de tratamento nacional, de reciprocidade, de transparência e de igualdade de direitos e de obrigações, este último temperado parcialmente pelo tratamento diferencial e mais favorável para as partes contratantes menos desenvolvidas. De outro, ocorreu o aprofundamento e a disseminação dos esquemas *minilateralistas* e dos arranjos geograficamente restritos, ofendendo a primeira dessas cláusulas, a de NMF. (ALMEIDA, 2005, p. 03)

³² A legitimidade do SMC sob os auspícios do GATT era parcialmente advinda do crescimento evidente do comércio internacional. Contudo, é lógico que a anuência da potência econômica mundial com o que era acordado multilateralmente tinha peso mais significativo enquanto ação legitimadora do SMC.

É claro que o regionalismo não é, fundamentalmente, um movimento atual. O próprio Benelux, criado em 1947, e a Comunidade Européia, em 1957, além de diversos mecanismos de integração regional criados por países em desenvolvimento na década de 1960, atestam tal fato. Contudo, a última década do século passado será marcada pela expansão gigantesca desse tipo de acordo comercial entre nações. Segundo dados da OMC, apresentados por Oatley (2003, p. 22), existiam em vigor, em 2001, cerca de 134 acordos regionais de comércio. Desse total, 90 foram assinados entre os anos 1991 e 2001.³³ Assim, como conclui Paulo Roberto de Almeida (2005) ao falar dos acordos regionais de comércio disseminados por toda a América (a exemplo do NAFTA, Mercosul, CAN, etc.):

Esses exemplos americanos, ao lado da estratégia assistencialista desenvolvida pela UE em direção da clientela periférica dos países de menor desenvolvimento relativo – os PMDRs, do chamado grupo ACP –, configuram, portanto, a confirmação cabal de que o multilateralismo atual tem de conviver com um regionalismo disforme, oportunista e basicamente disfuncional em relação aos princípios do sistema econômico multilateral definido no imediato pós-Segunda Guerra. Provavelmente ele terá de enfrentar uma longa travessia do deserto antes de reencontrar terreno mais favorável para seu florescimento e expansão. (ALMEIDA, 2005, p. 12)

É nesse contexto que entra em atividade, em 1995, a Organização Mundial do Comércio (OMC), institucionalizando a regulação comercial mundial. A OMC tem como princípios basilares aqueles mesmo que davam suporte ao “velho” SMC sob os auspícios do GATT 47, quais sejam: não-discriminação (Cláusula da NMF), reciprocidade e *tratamento nacional*. Além disso, o quadro legal que sustenta o SGP, a discriminação positiva relativamente aos países em desenvolvimento foi herdado e mantido no “novo” sistema.

Dentre as funções capitais da OMC, está a de ser o organismo administrador tanto de acordos multilaterais, como o GATT 94, GATS, TRIPS, quanto dos plurilaterais, relacionados ao comércio de aeronaves civis, compras governamentais, comércio e produtos lácteos e de carne bovina. Ademais, a Organização serve como um fórum permanente para negociações multilaterais internacionais e também como organismo imbuído de capacidade jurídica para a resolução de desavenças comerciais entre seus membros, através do Órgão de Solução de Controvérsias. É justamente o maior poder efetivo, fundamentado no direito internacional, do sistema de resolução de conflitos existente na OMC que se coloca como ponto fundamental

³³ Volta à discussão, aqui, a questão do *hegemon*, ou *hegemons*. Muitos estudiosos colocam que essa tendência *minilateralista* existente no sistema comercial internacional atualmente adviria do “problema de liderança”, no qual o exemplo dado pelas principais potências mundiais (fundamentalmente os EUA e a UE) nas últimas décadas reforçaria a constituição de um ambiente favorável a esses arranjos *minilateralistas* mundo afora.

de distinção relativamente ao “velho” sistema GATT.³⁴ Tal aspecto traz consigo a conformação de um sistema caracterizado por ser mais *rule-oriented*, dando maior efetividade e legitimidade ao SMC.

No entanto, vale frisar que, mesmo com um sistema de solução de controvérsias mais eficaz e poderoso, por vezes será observado que principalmente as grandes potências terão algum espaço, mesmo que “ilegal”, para o uso de seus “estoques de poder” no descumprimento de compromissos assumidos multilateralmente, o que denota a complexidade da interação entre as nações quando estas tentam construir regras gerais e objetivas para gerir suas trocas materiais. Sobre este fato, Lima (2004) coloca:

Os países não se desfazem da sua autonomia voluntariamente e as regras que compõem o sistema raramente são auto-executáveis. Em vez de criar uma lei para controlar o comportamento dos Estados, as instituições internacionais servem para estabelecer expectativas a respeito do comportamento de outras nações. (LIMA, 2004, p. 36)

A OMC tem, no topo da estrutura funcional, a Conferência Ministerial, onde os representantes de todos os seus membros se reúnem pelo menos uma vez a cada dois anos, podendo deliberar sobre qualquer assunto relacionado aos acordos multilaterais de comércio. No intervalo das reuniões ministeriais, os trabalhos da OMC são realizados por diversos órgãos, sendo o principal deles o Conselho Geral, ao qual estão subordinados o Conselho para Comércio de Mercadorias, o Conselho para Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio e o Conselho para Comércio de Serviços.³⁵ Aos últimos, por sua vez, ficam subordinados numerosos outros grupos de trabalho e comitês. Ademais, existem outros quatro comitês responsáveis por assuntos relacionados com as temáticas: comércio e meio ambiente, comércio e desenvolvimento, restrições de balanço de pagamentos e administração e orçamento da OMC.³⁶

Na primeira reunião ministerial da OMC, realizada em Cingapura em 1996, foram iniciadas negociações sobre novos temas dentro da agenda da Organização como comércio e

³⁴ Vale aqui colocar que uma outra inovação ocorrida no SMC, no pós-Rodada Uruguai, foi o Órgão de Exame de Políticas Comerciais, através do qual são feitas análises acerca das políticas comerciais dos países membros, servindo como mecanismo de vigilância quanto aos cumprimentos dos compromissos assumidos.

³⁵ Cabe salientar que o Conselho Geral também atua tanto como Órgão de Exame de Políticas Comerciais quanto como Órgão de Solução de Controvérsias Comerciais.

³⁶ A estrutura da OMC está apresentada em detalhe no ANEXO D.

investimento, comércio e competição, transparência nas compras governamentais e facilitação de comércio, seguindo o que fora acordado ao fim da Rodada Uruguai. Já nessa reunião, por iniciativa liderada pela UE, foi proposto o lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais que tivesse como foco os temas acima referidos. Entretanto, a oposição consistente de diversos países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, fez com que tal proposta fosse adiada. Ademais, os países em desenvolvimento levaram a cabo um conjunto de proposições que visavam a tentar resolver os muitos problemas que ainda persistiam relativamente à implementação do acordado na Rodada Uruguai, principalmente naqueles setores que mais lhes eram benéficos, como o agrícola e o têxtil.³⁷

Reunidos em Seattle, nos EUA, em 1999, os Ministros dos países membros da OMC tentaram pavimentar o caminho para o lançamento da, então chamada, Rodada do Milênio. Contudo, por fatores diversos, impasses foram criados e a reunião resultou num retumbante fracasso.³⁸ Como elementos capitais na geração de tal fracasso, podemos destacar a falta de efetiva motivação política e de consenso entre os atores internacionais mais poderosos quando à agenda a ser negociada. Por um lado, os EUA tentavam avançar na abertura do setor de serviços, movimento iniciado na década de 1980 onde se observa a liberalização dos serviços como mecanismo a ser usado na tentativa de melhora das contas externas do país. Já os japoneses e europeus, sabendo que uma nova rodada puxaria necessariamente o tema agrícola para o centro das discussões, queriam ampliar as negociações na área de investimentos e concorrência, temas que lhes eram mais convenientes.³⁹

Cabe aqui apresentar, de forma sucinta, algumas modificações ocorridas na posição da diplomacia econômica brasileira no decorrer da década de 1990 relativamente ao SMC. As próprias transformações da economia com a abertura comercial iniciada no início dos anos 1990 atuaram sobre o posicionamento do país frente às negociações internacionais. A diplomacia toma um tom mais liberal, não deixando de ter, pelo menos retoricamente, o

³⁷ Os temas ligados a questões sociais e ambientais, que deveriam ser discutidos na reunião, acabaram por ganhar atenção marginal, sem resolução aparente no curto prazo. É fato que existe uma enorme resistência, inclusive por grande parte dos países em desenvolvimento, de se incorporar normas no SMC relativas a questões sociais e ambientais, tendo por base a idéia de que alguns dos fatores geradores de suas vantagens comparativas poderiam ser contestados em benefício de uma minoria nos países desenvolvidos.

³⁸ Dentre os possíveis fatores que engendraram o fracasso de Seattle, está a pressão dos movimentos anti-globalizadores feita durante a reunião.

³⁹ Gonçalves (2003b), em seu capítulo 2, faz uma interessante análise sobre as principais interpretações acerca do fracasso da reunião de Seattle, bem como divergências e impasses lá gerados.

objetivo primordial de ser elemento auxiliar na busca pelo desenvolvimento econômico brasileiro. A construção do Mercosul também influenciou o trato diplomático do Brasil no mundo, passando o país a ter de harmonizar interesses dentro do bloco para seguir adiante nas negociações de liberalização pela via multilateral.

É importante lembrar que muitos países em desenvolvimento continuam a manifestar freqüente descontentamento com as mudanças só marginais nas normas internacionais de comércio relativamente aos setores onde possuem maior competitividade, desde o GATT-1947 até a atualidade. Mesmo existindo um arcabouço de medidas que busca dar maior proteção aos países em desenvolvimento dentro da OMC, a insatisfação fica clara e fundamentada quando os principais produtos exportados pelos mesmos encontram significativas barreiras de entrada nos mais diversos mercados mundiais, sejam elas ligadas a picos e escaladas tarifárias ou a quotas, barreiras fito-sanitárias, etc.

Para alguns, como Gonçalves (2003a), a falta de democracia no Sistema Multilateral de Comércio leva à elaboração de agendas que interessam aos países desenvolvidos. Assim, muitos vêem a OMC como uma instituição usada pelos países fortes como instrumento de política externa. Destarte, os países em desenvolvimento vêm apresentando especial interesse em modificar, no âmbito da OMC, normas e fundamentos das negociações, tendo em vista um maior foco no desenvolvimento, voltando aos fundamentos da Carta de Havana, pensada há quase cinquenta anos atrás.

Tentando conciliar os interesses de países em desenvolvimento (*Grupo de Cairns*, dentre outros) com aqueles dos países desenvolvidos (EUA, UE e Japão), ocorre em Doha, no Catar, a quarta reunião ministerial da OMC. É importante lembrar que os trabalhos político-diplomáticos em Doha, em novembro de 2001, ocorreram numa conjuntura em que os traumas dos ataques terroristas aos EUA estavam muito presentes e a economia mundial não andava muito bem, existindo grande incerteza acerca do seu desempenho futuro. Destarte, o mundo pressionava pela emissão de sinais positivos pela OMC, tendo em vista que um novo fracasso nas negociações em Doha poderia trazer mais trevas ao cenário mundial, já bastante negativo. Ao final do encontro, a Declaração Ministerial de Doha lançou um documento repleto de “ambigüidades construtivas” que colocavam a questão das concessões às preocupações dos países em desenvolvimento como ponto primordial a ser discutido. Estava lançada a nova rodada de negociações multilaterais da OMC: a *Rodada do Desenvolvimento*.

4 A RODADA DOHA E SUAS CONSEQÜÊNCIAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO

Início do século XXI. Transformações importantes vêm acontecendo no mundo econômico e apresentando conseqüências nada desprezíveis para o progresso econômico das nações. Um velho e ruidoso debate sobre a ligação entre comércio internacional e desenvolvimento parece tomar contornos mais consensuais, pelo menos num plano mais geral e de longo prazo. A interdependência econômica crescente decorrente do incremento dos fluxos comerciais e de investimentos pelo mundo afora trouxe consigo um olhar menos negativo, principalmente nos países menos avançados, acerca das possibilidades das trocas internacionais servirem como um elemento capital de fomento ao desenvolvimento econômico das nações.

O SMC, seguindo seu processo histórico-evolutivo descrito no capítulo anterior, chega ao século XXI com uma nova roupagem, mais robusta e efetiva na condução da regulação internacional do comércio. A OMC tornou-se uma instituição central enquanto componente de suporte à atual onda de globalização. Ademais, neste início de século, a luta pelo desenvolvimento das regiões mais pobres do planeta também passou a ecoar de forma mais relevante nas instituições internacionais como a OMC. Observa-se, aqui, uma certa volta às demandas dos países mais pobres colocadas em meados no século passado, quando das negociações acerca da Carta de Havana que criava a OIC.

Conceito-chave que norteou as ações do mundo econômico nos mais diversos países durante boa parte da segunda metade do século XX, estando marginalizado nas últimas décadas do mesmo pelas crises que assolaram o mundo, o *desenvolvimento* volta à cena internacional no início de século XXI buscando fazer com que uma parte cada vez maior da população mundial tire proveito dos benefícios trazidos com a, por vezes tão vilipendiada, globalização.

É nesse contexto que os membros da OMC lançam a atual rodada de negociações comerciais multilaterais, a Rodada Doha. Como colocado ao findar o capítulo anterior, a retórica desenvolvimentista em prol dos países menos avançados foi a base de lançamento da Rodada, apontando para o tema agrícola como pilar fundamental das negociações. Não obstante a liberalização do comércio agrícola seja considerada como elemento central da Rodada, novas negociações acerca de diversos outros temas (como serviços, produtos não-agrícolas,

propriedade intelectual, investimentos, comércio eletrônico, etc.) foram também lançadas em Doha, buscando uma óbvia harmonização de interesses entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos.

A importância dada aos interesses dos países em desenvolvimento na atual rodada de negociações da OMC, pelo menos retoricamente, pode ser vislumbrada de forma clara no seguinte excerto da Declaração Ministerial de Doha:

International trade can play a major role in the promotion of economic development and the alleviation of poverty. We recognize the need for all our peoples to benefit from the increased opportunities and welfare gains that the multilateral trading system generates. The majority of WTO members are developing countries. We seek to place their needs and interests at the heart of the Work Programme adopted in this Declaration. Recalling the Preamble to the Marrakesh Agreement, we shall continue to make positive efforts designed to ensure that developing countries, and especially the least-developed among them, secure a share in the growth of world trade commensurate with the needs of their economic development. In this context, enhanced market access, balanced rules, and well targeted, sustainably financed technical assistance and capacity-building programmes have important roles to play. (CONFERÊNCIA MINISTERIAL DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 2001, p. 01)

Desde a quarta Conferência Ministerial da OMC, em Doha, quando o mandato negociador sobre os variados temas foi acordado, as negociações tomaram corpo de forma permanente em Genebra, tendo ocorrido eventos posteriores que buscaram diminuir as divergências entre posicionamentos dos países relativamente aos temas negociados. Num primeiro momento, pode-se citar a quinta Conferência Ministerial, ocorrida em Cancun em setembro de 2003, fracassada pela falta de entendimento entre os países em desenvolvimento e seus pares desenvolvidos sobre a liberalização agrícola e ditos temas de Cingapura. Vale ressaltar que, do ponto de vista dos interesses brasileiros na Rodada (focados no tema agrícola), a Conferência em Cancun trouxe à tona a participação do G-20 como interlocutor importante nas negociações.⁴⁰

As negociações comerciais multilaterais ficaram relativamente estagnadas até meados de julho de 2004, quando se conseguiu chegar a um acordo para a retomada efetiva das negociações (*The July 2004 package*). As negociações prosseguiram por um ano e meio até a sexta Conferência Ministerial da OMC, realizada em Hong Kong em dezembro de 2005.

⁴⁰ O G-20, grupo de países em desenvolvimento liderados pelo Brasil e pela Índia com atuação concentrada nas negociações agrícolas, passou, desde então, a ter voz ativa e importância substancial para o prosseguimento da Rodada Doha.

Nesse encontro, algumas arestas foram aparadas em relação aos temas mais controversos e um progresso relativo foi obtido em áreas específicas, como em relação aos subsídios à exportação agrícola, que devem ser extintos completamente até 2013. Entrementes, muito ainda resta de controverso e não-acordado acerca de temas muito importantes para a Rodada, como aqueles relacionados à agricultura (acesso a mercado e apoio interno), serviços e bens não-agrícolas. Ademais, na Conferência de Hong Kong, estabeleceu-se um novo cronograma para as negociações em 2006, tendo em vista que o *deadline* estabelecido inicialmente para a Rodada Doha, 1º de janeiro de 2005, havia sido perdido já há algum tempo.

Feita essa breve introdução aos acontecimentos relacionados ao mandato negociador da Rodada Doha, iremos iniciar, a seguir, uma exploração mais particularizada acerca da regulação do comércio agrícola no SMC. Primeiramente, apresentaremos uma análise histórico-evolutiva sobre as negociações sobre agricultura no SMC, desde o GATT 1947 até a Rodada Uruguai, quando foi criado o Acordo sobre Agricultura (AsA). Ademais, as negociações agrícolas na Rodada Doha serão analisadas detalhadamente, observando-se os principais pontos discutidos nos pilares da negociação numa perspectiva brasileira. Por se tratar de um tema “vivo”, dinâmico, um *work in progress*, apresentaremos os principais resultados das negociações até maio de 2006, além de algumas perspectivas, nada seguras, sobre o seu futuro próximo.

Num segundo momento, uma avaliação fundamentada em dados estatísticos acerca da importância do comércio agrícola (*agribusiness*) para a economia brasileira será realizada. O crescimento da produtividade agrícola no Brasil durante os anos 1990 o transformou numa moderna potência agrícola com ganhos importantes de competitividade internacional no setor. O que se pretende apresentar nessa seção é uma clara definição do porquê do Brasil ter como seu interesse maior a busca de uma liberalização do comércio agrícola e redução do apoio interno e às exportações agrícolas na atual Rodada da OMC.

Para concluir o capítulo, apresentaremos alguns trabalhos e seus respectivos resultados relativamente ao processo de liberalização agrícola, via Rodada Doha, e suas conseqüências sobre a economia brasileira. Não obstante as imperfeições e limitações dos modelos econométricos, os trabalhos, essencialmente elaborados a partir de modelos de equilíbrio geral, trazem informações relevantes acerca dos possíveis impactos sobre a estrutura socioeconômica brasileira de diversos cenários hipotéticos de liberalização desenhados para

as negociações na OMC. Complementando as análises de foco mais quantitativo, traçaremos algumas considerações sobre as ilações a serem tiradas de um contexto de liberalização agrícola na OMC e suas implicações sobre o desenvolvimento econômico brasileiro, identificando a geração ou a quebra de barreiras ao mesmo, seja no curto prazo seja numa temporalidade mais estendida.

4.1 O TEMA AGRÍCOLA NO SMC: HISTÓRICO E NEGOCIAÇÕES ATUAIS

Desde o período anterior ao fim da Segunda Guerra, quando da assinatura, em 1941, da Carta do Atlântico, os EUA e o Reino Unido já sinalizavam para a construção de uma nova ordem econômica internacional, onde o ideal liberal estaria como elemento de suporte às relações entre as nações, como apresentado no capítulo anterior. Diante de tais idéias, a liberalização comercial era vista como um mecanismo útil e necessário ao progresso econômico internacional, incluindo aí o comércio de matérias-primas, produtos agrícolas.

Mesmo alguns anos mais tarde, os EUA continuavam a defender uma liberalização comercial ampla, com remoção de barreiras tanto tarifárias quanto quantitativas ao comércio internacional como meio de gerar desenvolvimento e ajudar na conformação de um novo sistema mundial. Contudo, com mudanças no ambiente político internacional e também nas pressões internas por proteção, ocorridos nos anos seguintes, os EUA modificam sua atuação na organização do sistema comercial internacional que emergia, adotando posicionamentos utilitaristas com teor protecionista. Observa-se, assim que: “Although the United States took the position, in its negotiations with Britain preceding the Havana Conference, that countries should remove all quantitative restrictions, the U.S. Agriculture Department wanted agriculture sector to be excluded.” (THIRD WORLD NETWORK, 2001, p.29)

Com a criação do GATT, em 1947, mecanismos de ordem jurídica internacional para tratar do comércio de bens, de maneira geral, inclusive do comércio agrícola, foram forjados. Entretanto, diversos dispositivos do GATT davam tratamento diferenciado aos produtos agrícolas, denotando a complexidade e sensibilidade do tema agrícola nas negociações comerciais internacionais. Com tais exceções às regras multilaterais, abria-se a possibilidade dos países instituírem medidas protecionistas relativamente aos produtos agrícolas, seja

através de barreiras tarifárias, não-tarifárias (como quotas e outras restrições quantitativas) ou de subsídios à produção doméstica e à exportação desses produtos.

No que concerne às restrições quantitativas, o Artigo XI do GATT 1947 deixava claro que era proibida a utilização de quotas e outras formas de restrição sobre quantidades comercializadas, trazendo, contudo, algumas exceções ligadas à produção agrícola, como: 1) restrições à exportação, relacionadas à prevenção ou alívio de escassez de alimentos nas economias exportadoras; 2) restrições à importação e exportação, quando necessárias à aplicação de regulamentos ou padrões para a gradação, classificação e comercialização de *commodities* no cenário internacional; 3) restrições à importação, tendo por fim a viabilização de restrição da produção e/ou comercialização de determinado produto nacional similar ou a remoção de excesso temporário da produção doméstica similar.

Não havia, inicialmente, no GATT 1947, qualquer proibição relacionada ao uso de medidas de apoio (subsídios) tanto no âmbito doméstico quanto àqueles ligados às exportações. Todavia, em 1955, ficou acordada a proibição dos subsídios à exportação pelas regras do GATT (Artigo XVI:4) com a anuência de, mais uma vez, deixar de lado a categoria produtos primários, na qual estão inseridos os produtos agrícolas, conformando um verdadeiro tratamento especial e diferenciado às avessas no comércio internacional que marcaria o SMC durante mais de quarenta anos. Assim sendo, como colocado por Jank e Thorstensen (2005): “As exceções relacionadas aos subsídios e às restrições quantitativas foram suficientes para deixar a agricultura à margem da regulamentação do GATT 1947.” (JANK; THORSTENSEN, 2005, p. 38)

Vale frisar que, no pós-Segunda Guerra, ainda vigorava nos EUA o *Agriculture Adjustment Act* de 1938, através do qual ficava permitido o uso de tarifas, restrições quantitativas e subsídios às exportação como mecanismos de proteção e fomento à produção agrícola, atendendo aos interesses dos fortes *lobbies* ruralistas no Congresso dos EUA. Destarte, mesmo com a arquitetura do sistema comercial ao estilo *tailor-made*, os EUA, não satisfeitos, utilizaram-se da Seção 22 da referida Lei Agrícola para impor quotas sobre a importação de algodão, trigo, amendoim, aveia, centeio, cevada e todos os derivados de tais produtos, além dos produtos lácteos.

Observa-se que o uso de tais medidas protecionistas de ordem quantitativa usadas pelos EUA sobre diversos produtos agrícolas não estavam de acordo com as exceções apresentadas dentro das regras do GATT 1947, significando, dessa forma, um claro descumprimento das mesmas. Entretanto, em 1955, os EUA obtiveram um *waiver* (suspensão de obrigações) no GATT relacionado às restrições quantitativas sobre produtos agrícolas, podendo, a partir de então, adotar tais medidas sem a observância dos requisitos necessários existentes no regramento *gattiano*. Ademais, muitos países da Europa que vinham fazendo uso dos mecanismos legais de proteção fundamentados no argumento de problemas no balanço de pagamentos, aproveitando da brecha aberta no sistema pelos EUA, conseguiram também a suspensão de obrigações relativas à agricultura. Fica, assim, patente que o *waiver* dado aos EUA significou a exclusão efetiva do tema agrícola das negociações multilaterais de comércio que buscavam a redução dos gravames às trocas entre as nações, denotando o poder que os EUA detinham na liderança do processo e a importância de que seus interesses fossem minimamente atendidos como forma de manutenção “tranqüila” e “legítima” do SMC.

De alguma forma, o *waiver* concedido aos EUA no GATT levou, e até mesmo encorajou, a Europa Comunitária a lançar a Política Agrícola Comum (PAC) como um elemento essencial do Tratado de Roma de 1957, observando-se, pois, a concordância tácita da maior potência mundial da época aos mecanismos de proteção europeus, tanto por motivos geopolíticos quanto por confluências de idéias protetoras sobre o setor agrícola.⁴¹

A marginalização do debate sobre o tema agrícola nas negociações multilaterais pode ser vislumbrada através da observação de que o mesmo receberá, até a Rodada Uruguai (1986-1994), um tratamento meramente retórico, quanto existente. Na Rodada Tóquio (1973-1979), por exemplo, falou-se em negociações sobre agricultura, atendendo a pressões dos países em desenvolvimento. Contudo, não se conseguiu chegar a um resultado nas negociações sobre agricultura, como era de se esperar acerca de um tema tão sensível aos interesses das potências econômicas mundiais numa época marcada pela ascensão protecionista renovada em diversos setores da economia, inclusive o agrícola.

É fato, portanto, que a falta de regulamentação internacional sobre o comércio agrícola abria espaço para o uso arbitral de subsídios e proteção fronteiriça aos produtos agrícolas pelos

⁴¹ Para uma análise aprofundada sobre a constituição, evolução e reformas da Política Agrícola Comum (PAC) da Comunidade Européia, ver CARISIO (2004).

países, principalmente os desenvolvidos, que tinham recursos suficientes para tal. Ademais, Jank e Thorstensen (2005) lembram bem que: “Como essas proteções acabavam por ocasionar um excesso de oferta, este somente era comercializado no mercado internacional por meio da utilização de elevados subsídios à exportação, o que acarretava instabilidade nos preços mundiais.” (JANK; THORSTENSEN, 2005, p. 39) A instabilidade nos preços agrícola mundiais, resultante da exportação subsidiada dos países desenvolvidos, afetava (e ainda hoje afeta) diretamente muitos dos países em desenvolvimento que estavam fazendo esforços para se industrializarem e dependiam, num primeiro momento, das exportações de produtos agrícolas como geradoras de divisas necessárias à importação de bens de capital.

Com o debate multilateral sobre produtos agrícolas dominado pelos interesses das grandes potências, qualquer iniciativa que buscasse a inserção do tema agrícola de forma efetiva no SMC estava à mercê de tais interesses. Somente na Rodada Uruguai (1986-1994) as potências econômicas agro-protecionistas se mostraram minimamente concordantes com o lançamento de negociações para a criação de regras sólidas para o tema agrícola no SMC. Por um lado, os EUA, tendo em mente a possibilidade de aumentar suas exportações agrícolas para o velho mundo e assim amenizar seu problema nas contas externas, sustentaram uma posição mais agressiva em relação à agricultura na Rodada Uruguai. Por outro lado, os europeus, adotando posicionamento fundamentalmente defensivo em relação ao tema agrícola, buscavam manter firmemente sua política de proteção e subsídios agrícolas. Logo, a Comunidade Européia barganhava com os norte-americanos algum acesso ao seu mercado em troca de um compromisso americano em não questionar a PAC no GATT.

Foi justamente a partir do entendimento entre os negociadores dos EUA e da Europa, com o *Blair House Accord* de 1992, como ressaltado no capítulo anterior, que saíram as principais diretrizes que viriam a desbloquear as negociações da Rodada Uruguai e nortear a construção de um acordo final sobre o comércio agrícola, culminando na assinatura do Acordo sobre Agricultura (AsA), incorporado ao GATT 1994 ao fim da Rodada.⁴²

⁴² Cabe ressaltar que foi ainda estabelecido, na Rodada Uruguai, o Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS, na sigla em inglês), que busca disciplinar a regulamentação relativa à segurança dos alimentos e à sanidade vegetal e animal. Ademais, pode-se dizer que a criação do Acordo sobre SPS representa um ganho a partir dos esforços do Grupo de Cairns no sentido de se obter regras claras específicas acerca da imposição de medidas que possam acabar por se transformar em barreiras ao comércio agrícola.

Através do Acordo sobre Agricultura, o SMC finalmente trouxe regras mais claras e efetivas em relação ao comércio agrícola. Dentre as novidades na regulação do setor, pode-se observar: 1) consolidação e corte posterior dos subsídios tanto à produção doméstica quanto à exportação de produtos agrícolas; 2) garantia de acesso tanto corrente quanto mínimo para produtos agrícolas que tinham seu comércio dificultado pelos altos níveis de proteção; 3) a *tarifização*, que consiste na transformação de barreiras não-tarifárias em tarifas; e 4) a consolidação e diminuição média das tarifas.

Cale lembrar que os três pilares da negociação agrícola (subsídios à exportação, apoio interno e acesso a mercado) receberam definições precisas com o AsA. No primeiro pilar, os compromissos específicos acordados estão relacionados à competição das exportações, incluindo aí subsídios diretos a produtos agrícolas voltados à exportação.⁴³ Com o AsA, compromissos de diminuição de tais subsídios foram estabelecidos da seguinte forma: a) redução da quantidade exportada subsidiada de 21%, para os países desenvolvidos, e de 14%, para os países em desenvolvimento, segundo os valores de referência do período-base 1986-1990; b) diminuição no nível total de gastos orçamentários ligados aos subsídios à exportação do setor agrícola em 36%, para os países desenvolvidos, e em 14% para os países em desenvolvimento. Ademais, ficou estabelecido um período de implementação de tal esquema de redução dos subsídios à exportação relacionados à agricultura em seis e dez anos para os países desenvolvidos e em desenvolvimento, respectivamente.⁴⁴

O segundo pilar das negociações é aquele relacionado aos subsídios domésticos à agricultura (também chamado de apoio interno), referindo-se assim ao auxílio e proteção que os governos dão aos produtores nacionais de produtos agrícolas, seja através de mecanismos de subsídio ao preço de mercado ou de transferências diretas aos produtores. Para classificar os diferentes tipos de subsídios agrícolas domésticos, foram criadas três caixas, agrupamentos segundo critérios de distorção de comércio. São elas: *caixa amarela*, *caixa azul* e *caixa verde*.

A *caixa amarela* compreende as políticas de apoio interno capazes de distorcer o comércio agrícola internacional. Tais políticas são compostas por pagamentos diretos aos produtores e

⁴³ Vale frisar que esse tipo de subsídio é proibido pelo regramento da OMC através do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. No entanto, o AsA veio a abrir uma exceção à sua utilização para o setor agrícola.

⁴⁴ É importante colocar que os créditos à exportação e outras medidas equivalentes não foram objeto de qualquer compromisso no AsA.

sistemas de sustentação de preço de mercado, estando sujeitas a limitações quanto ao seu uso durante determinado período de tempo, bem como a acordos de diminuição. Os membros da OMC que não acordaram em reduzir os mecanismos da *caixa amarela* não estão, em princípio, autorizados a adotá-los.

Já a *caixa azul* abrange as formas de apoio interno capazes de distorcer o comércio internacional, sendo, entretanto, livres de acordos multilaterais por se relacionarem a programas de limitação da produção agrícola. Destarte, o apoio observado na *caixa azul* deve ser considerado como uma exceção aos subsídios domésticos relacionados com a produção, os quais são classificados na *caixa amarela*. Tal aspecto se deve à necessidade dos subsídios internos na *caixa azul* de atender ao requisito de ser uma medida governamental de limitação da produção interna, independentemente de ser considerado um pagamento direto aos agricultores.⁴⁵

Na *caixa verde*, as medidas de apoio interno que não distorcem, ou distorcem minimamente, o comércio agrícola são classificadas. Não existe nenhum compromisso de redução acordado sobre as medidas enquadradas na *caixa verde*, contudo, as mesmas não podem estar atreladas a nenhum tipo de garantia de preços aos produtores. Dentre tais medidas, pode-se citar: as assistências a desastres, pagamento direto ao produtor desvinculado da produção, programas governamentais de pesquisa, controle de pestes e doenças, extensão rural e infra-estrutura.

Vale acrescentar que existe ainda uma cláusula chamada “*de minimis*” que versa sobre a autorização de continuação de políticas preferenciais, de subsídios e de *dumping* (tanto em relação um produto específico quanto de forma não especificada), desde que as mesmas não excedam certo valor máximo, nível “*de minimis*”, avaliado como limite imprescindível para a manutenção da concorrência. O nível “*de minimis*” para os países desenvolvidos enquadrados nesta cláusula foi estabelecido em até 5% do valor da produção, sendo de até 10% para os países em desenvolvimento.

Ademais, é importante lembrar que os subsídios domésticos avaliados como mais distorcivos ao comércio agrícola (*caixa amarela*) e, portanto, acionáveis pela via legal da OMC, são

⁴⁵ Os pagamentos diretos atrelados à limitação da produção, enquadrados na *caixa azul*, foram forjados fundamentalmente para acomodar os subsídios previstos na Reforma MacSharry da PAC em 1992. Para maiores informações sobre as reformas da PAC, ver CARISIO (2004).

quantificados através da Medida Agregada de Apoio, ou *Aggregate Measurement of Support* (AMS). A AMS é composta por diversos elementos, como o *market price support*, que é caracterizado pela diferença entre o preço administrado garantido pelo governo e o preço externo de referência (preço unitário praticado no período entre 1986 e 1988) multiplicado pela quantidade da produção que pode receber o preço administrado de cada *commodity*, além de alguns pagamentos diretos dependentes da diferença de preços. A AMS compreende tanto os subsídios a produtos específicos quanto aqueles relacionados a toda a produção de determinado país-membro. A AMS é utilizada como parâmetro nas notificações, análises e negociações comerciais do setor agrícola na OMC.

Ao fim da Rodada Uruguai, com o AsA, ficou acordado um cronograma de redução dos subsídios domésticos que distorcem o comércio internacional agrícola no qual era previsto uma diminuição de 20% da AMS total nos países mais avançados no período que iria de 1995 a 2000. Para os países em desenvolvimento, tal redução deveria ocorrer em 13,3% no período que se estendia de 1995 a 2004.⁴⁶ No entanto, cabe frisar que diversos tipos de subsídios domésticos ficaram de fora dos compromissos de redução acordados na Rodada Uruguai, dentre os quais vale citar: a) aqueles relacionados à chamada *caixa S&D*, onde um tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento é oferecido relativamente às medidas de assistência governamental destinadas a programas para o desenvolvimento de atividades rurais e agrícolas; b) os enquadrados na cláusula “*de minimis*” de suporte tanto a produto específico quanto não específico; c) os subsídios da *caixa azul*; e d) os da *caixa verde*.

O terceiro pilar das negociações agrícolas é focado na questão do acesso a mercado, que se refere ao grau de abertura de determinada economia aos produtos importados. No que concerne ao acesso corrente, ficou acordado que os países manteriam os níveis de importação dos produtos agrícolas de acordo com o volume de importação anual médio observado no período-base 1986-88. Já em relação ao acesso mínimo, acordou-se na OMC que seus membros permitiriam o acesso de produtos importados aos seus mercados num patamar correspondente a 3% do consumo doméstico observado entre 1986 e 1988. Além disso, o acesso mínimo deveria ser incrementado para 5% do consumo do período-base até 2000, para os países desenvolvidos, e até 2004, para os em desenvolvimento. O cumprimento do acesso

⁴⁶ Todos os países-membros que não possuem compromissos acordados de redução da AMS devem manter seu AMS dentro dos limites “*de minimis*”, isto é, até 5% do valor da produção para países desenvolvidos e 10% para países em desenvolvimento.

mínimo é realizado por meio de quotas tarifárias, sendo definida uma tarifa intra-quota mais baixa e uma outra, extra-quota, mais elevada.

A *tarifização* foi acordada como regra geral no AsA no pilar de acesso a mercado. Assim, as barreiras não-tarifárias deveriam ser eliminadas e, em seu lugar, ser estabelecidos equivalentes tarifários, os quais comporiam o nível-base tarifário do país-membro juntamente com as tarifas normais. O nível-base resultante da *tarifização* deveria ser cortado em 36%, para os países desenvolvidos, e em 24%, para aqueles em desenvolvimento, em um período de seis e dez anos, respectivamente, a partir de 1995. Ademais, um patamar mínimo de acesso a mercado ficou estabelecido no caso de um país-membro não vir a converter suas barreiras não-tarifárias em tarifas equivalentes. Tal acesso mínimo especial deverá ser 4% do consumo anual médio relativamente ao período-base de 1986-88, devendo ocorrer uma ampliação de 0,8% no consumo relativo ao período-base até o final de 2000, para os desenvolvidos. No que tange aos países em desenvolvimento, deverá haver um acesso mínimo especial em relação a 1% do consumo anual médio do período-base, aumentando de maneira uniforme para 2% em 1999 e 4% em 2004. O acesso mínimo especial segue os padrões de efetivação do acesso mínimo geral, utilizando-se, assim, de quotas tarifárias para sua implementação.

Um aspecto que não pode deixar de ser analisado em relação ao processo de *tarifização* é que o mesmo acabou por gerar picos e escaladas tarifárias. Nesse contexto, veio a ocorrer a consolidação, pelos membros da OMC, de tarifas equivalentes muito elevadas, o que acabou por impossibilitar o comércio de uma gama diversa de produtos agrícolas, dando margem aos interesses protecionistas tanto das grandes potências quanto de tantos outros países desenvolvidos e em desenvolvimento. Não bastasse tal fato, esses interesses foram ainda acomodados através da *Special Safeguard Provision* (SSP) para produtos agrícolas. Com a SSP, os países-membros ganham o direito de impor tarifas adicionais sobre produtos agrícolas importados no intuito de salvaguardar os produtores nacionais da concorrência internacional.⁴⁷

Destarte, a SSP trouxe consigo a possibilidade dos países fazerem uso de proteção tarifária ao setor agrícola sem demonstrar ameaça ou efetivo dano para a produção nacional, isto é, sem comprovar a possibilidade real de que os produtores domésticos possam sofrer efeitos

⁴⁷ Os produtos agrícolas passaram, assim, a ser susceptíveis de aplicação de salvaguardas tanto segundo o Artigo XIX do GATT 1994 e o Acordo sobre Salvaguardas quanto pela SSP.

adversos advindos de uma maior exposição internacional. As condições para a implementação da SSP pelos países-membros são as que seguem: 1) obrigatoriedade de inscrição do símbolo SSG (*special safeguard*) relativamente ao produto na lista de o compromisso do país que deseja tomar a medida; 2) necessidade de que tenha sido realizada a *tarifização* em relação ao produto em questão; e 3) ativação do gatilho, seja por um aumento importante das importações do produto, superando certo volume pré-estabelecido, ou por importação abaixo do preço de referência.

É de grande relevância notar que o Artigo XIII do AsA contém a famosa *Cláusula de Paz*, instrumento que denotou os interesses das grandes potências no acordo agrícola da Rodada Uruguai a partir do *Blair House Accord*, através da qual os membros do SMC ficaram impedidos de acionar os subsídios agrícolas no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC e também de fazer uso de qualquer medida de compensação durante um período de nove anos, que foi de 1995 a 2003.

Como se pode perceber com clareza, mesmo com a introdução do tema agrícola no SMC, dando-o regras mais sólidas e eficazes, continuaram a existir diversas cláusulas de escape, que vieram a atender, principalmente, aos interesses agrícolas protecionistas das potências econômicas mundiais (EUA, UE e Japão). Tais mecanismos de contorno da lei dentro de legalidade acabaram por tornar claro que as promessas de uma abertura efetiva e de uma diminuição importante nos níveis de apoio ao setor agrícola não viriam a ser cumpridas em sua plenitude, o que gerou um crescente descontentamento por parte de diversos países em desenvolvimento que esperavam um impulso liberalizante no comércio agrícola tão importante quanto nas demais áreas negociadas na Rodada Uruguai do GATT.

Seguindo o mandato previsto no AsA, em seu Artigo XX, as negociações que davam continuidade ao processo de diminuição da proteção e do apoio agrícola foram retomadas em 2000, um ano antes do final do período de implementação do que foi acordado na Rodada Uruguai. Tais negociações iniciaram diante de um espectro de opiniões e interesses dos mais variados possíveis entre os membros da OMC, observando-se posicionamentos *maximalistas* e propostas assaz genéricas sobre o tema agrícola, o que acabou por resultar num insucesso absoluto das negociações que ocorreram nos anos de 2000 e 2001.

Quando do lançamento da Rodada Doha, em novembro de 2001, existiu o consenso necessário acerca do tema agrícola enquanto cerne das negociações da rodada, devendo-se levar em conta as distorções e as promessas não cumpridas sobre a temática na OMC. Assim, o mandato negociador de Doha reafirma o objetivo de longo prazo presente no AsA, qual seja: “[...] to establish a fair and market-oriented trading system through a programme of fundamental reform encompassing strengthened rules and specific commitments on support and protection in order to correct and prevent restrictions and distortions in world agricultural markets.” (CONFERÊNCIA MINISTERIAL DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 2001, p. 03)

Além disso, a Declaração Ministerial de Doha reafirmou o compromisso de negociação nos três pilares do tema agrícola, garantiu o tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento e ressaltou ainda que preocupações não-comerciais seriam levadas em consideração nas negociações, como claramente exposto no seguinte excerto:

[...] we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: substantial improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade-distorting domestic support. We agree that special and differential treatment for developing countries shall be an integral part of all elements of the negotiations and shall be embodied in the schedules of concessions and commitments and as appropriate in the rules and disciplines to be negotiated, so as to be operationally effective and to enable developing countries to effectively take account of their development needs, including food security and rural development. We take note of the non-trade concerns reflected in the negotiating proposals submitted by Members and confirm that non-trade concerns will be taken into account in the negotiations as provided for in the Agreement on Agriculture. (CONFERÊNCIA MINISTERIAL DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 2001, p. 03)

Para que se possa entender de forma mais acurada a dinâmica dos interesses presentes das negociações agrícolas da OMC, é importante voltar a atenção para alguns importantes acontecimentos do mundo político-comercial ocorridos nos EUA e na União Européia nos últimos anos. Num primeiro momento, cabe observar que a União Européia apresentou novidades em sua Política Agrícola Comum com a Reforma Fischler de 2003. Na verdade, embora alguma evolução positiva possa ser vislumbrada na última reforma da PAC, que se adequou à entrada dos novos membros, a mesma continuou a seguir o lema de “reformular a fachada para que o cerne não mude”, persistindo, assim, importantes mecanismos de distorção do comércio agrícola como os subsídios domésticos e às exportações em somas astronômicas.

Do outro lado do Atlântico, entrava em cena a nova Lei Agrícola dos EUA, a *Farm Act 2002*, que vigorará até 2008. Com essa Lei, para acomodar os interesses ruralistas norte-americanos, ocorreu um aumento substancial dos subsídios agrícolas relativamente aos anos precedentes, devendo ser disponibilizado mais de US\$ 40 bilhões por ano para apoio ao setor agrícola dos EUA, o que significa um incremento de quase 100% relativamente ao montante disponibilizado pela Lei Agrícola de 1996.⁴⁸ Ademais, a autorização dada, em 2002, pelo Congresso dos EUA ao Executivo para negociar acordos comerciais através da *Trade Promotion Authority*, com validade prorrogada até 2007, trazia consigo restrições importantes relativamente às negociações agrícolas, especialmente para aqueles produtos considerados como sensíveis. Como bem coloca Ricupero (2002):

Efetivamente, em cerca de 350 produtos sensíveis, o Executivo terá de submeter-se a complicadas consultas, às vezes com não menos que quatro comissões parlamentares (as duas de Agricultura, a "Ways and Means", da Câmara e a de Finanças, do Senado), se quiser negociar a redução de barreiras. As consultas são minuciosas e pré-estabelecidas nos mínimos detalhes. A negociação não está proibida em tese, mas na prática não será fácil superar essa verdadeira corrida de obstáculos. Boa parte dos produtos incluídos na lista são aqueles para os quais os Estados Unidos fizeram a menor redução possível no fim da Rodada Uruguai: 15%. (RICUPERO, 2002, p.16/17)

Diante de tais interesses e posicionamentos claramente protecionistas das maiores economias do mundo, as negociações agrícolas da Rodada Doha prosseguiram em Genebra sem grande sucesso. Os impasses persistiram nos três pilares do tema agrícola com alguns países, como o Brasil, tendo posicionamento mais agressivo em relação à liberalização de forma mais geral e alguns outros defendendo pontos de vista protecionistas em aspectos específicos, quando não *across the board*.

Após o retumbante fracasso em Cancun, em fins de 2003, as negociações simplesmente estagnaram, tendo sido perdido o *deadline* inicialmente planejado. Contudo, é imprescindível notar que, em Cancun, algo novo surgiu no horizonte negociador da OMC. O G-20, criado no período imediatamente anterior à reunião, veio a tomar relevante espaço nas negociações sobre a temática agrícola na Rodada e, por conseguinte, no próprio prosseguimento da mesma de forma geral, substituindo o antigo "consenso do Quad" (EUA, UE, Canadá e Japão) por mecanismos de harmonizações sucessivas de posições de países-chave tanto desenvolvidos

⁴⁸ É interessante observar que tal movimento de aumento nos subsídios agrícolas nos EUA veio em paralelo ao lançamento da Rodada Doha, denotando certo posicionamento estratégico por parte dos EUA, já observado em ocasiões anteriores, antes do início de determinadas negociações nas quais são esperadas pressões por reduções nos níveis de proteção de certos setores.

quanto em desenvolvimento. O grupo é marcado por uma confluência de interesses acerca das negociações agrícola, não obstante existam determinados países do G-20, como a China e a Índia, que apresentam posições claramente protecionistas relacionadas ao pilar de acesso a mercados. Esse aspecto dá ao grupo um ar esquizofrênico, o que implica em maiores desafios para o líder, o Brasil, no sentido de tentar manter o G-20 unido como força importante do processo negociador e, ao mesmo tempo, não descuidar dos temas que enfrentam posicionamentos reticentes tanto das potências quanto dos “companheiros” em desenvolvimento.

Com o *July 2004 Package* as negociações foram retomadas, ainda que de forma muito retardada e pouco dinâmica, resultando em compromissos tímidos que viriam a ser ratificados na Conferência Ministerial de Hong Kong, em dezembro do ano passado. Vale frisar que o propalado sucesso em Hong Kong deve ser observado de forma relativa, tendo por base que talvez o único grande feito observável derivado da reunião foi o acordo sobre o fim dos subsídios agrícolas à exportação e medidas equivalentes, algo já acordado em 2004, como será melhor analisado a seguir.

Não obstante tenha ocorrido alguma aproximação entre as propostas dos principais grupos interessados no tema agrícola desde o início das negociações, o mesmo continua a ser tanto o foco principal do mandato negociador de Doha quanto o elemento mais controverso e de complexa negociação da Rodada. Os EUA e a Europa Comunitária continuam bastante reticentes relativamente aos seus pontos mais sensíveis da negociação agrícola. Por um lado, a UE pressiona os norte-americanos por uma proposta mais agressiva em relação ao apoio interno. Por outro, os EUA colocam que, sem uma proposta europeia de liberalização efetiva no acesso ao seu mercado agrícola, o progresso das negociações não pode ser materializado de forma mais rápida.

O Brasil, como terceiro maior exportador agrícola do mundo e com grande potencial competitivo internacional, é um dos países de posicionamentos mais agressivos, na Rodada Doha, na defesa da liberalização do comércio agrícola com redução substancial dos subsídios que o distorcem. O país vê nas negociações da Rodada Doha uma grande oportunidade, talvez a primeira em 60 anos de SMC, para o estabelecimento de regras mais justas para o comércio agrícola mundial, dando à agricultura um padrão regulatório semelhante ao observado para os produtos industriais. Ademais, o tratamento de temas sistêmicos, como os subsídios internos e

à exportações, tende a tomar a frente nos interesses do país na OMC, dado que são temas de trato muito difícil em relações bilaterais.

No intuito de melhor vislumbrar o atual estágio das negociações multilaterais sobre agricultura e o seu provável *devenir*, vamos apresentar as recentes propostas sobre os três pilares agrícolas de forma particularizada, dando ênfase nos principais elementos que compõem o jogo de interesses em cada um deles a partir do ponto de vista brasileiro.

No pilar relacionado aos subsídios às exportações e medidas equivalentes, foram realizados os maiores avanços nas negociações agrícolas até o momento. Nesse pilar, incluem-se tanto os subsídios diretos à exportação quanto medidas equivalentes como créditos à exportação, abuso dos programas de ajuda alimentar e práticas distorcivas utilizadas por empresas estatais de comércio.

Após as negociações ocorridas durante os anos 2004 e 2005, ficou acordado, em Hong Kong, o fim dos subsídios às exportações até 2013. Tal data coincide com o prazo final de vencimento do orçamento da PAC e dos regimes do açúcar e lácteos da UE, como determinado pela Reforma Fischler de 2003. Assim, fica patente que o fim acordado dos subsídios à exportação na OMC veio a acomodar os interesses da UE em relação a tal temática. Por isso, não obstante a importância do tema, não se pode dar caráter de sucesso absoluto ao que ficou acordado em Hong Kong para os países em desenvolvimento, como o Brasil. Os interesses defensivos acabaram por prevalecer.⁴⁹ Contudo, algo de mais positivo também surgiu em Hong Kong, como relata Jank e Tachinardi (2006):

O maior ganho nas decisões sobre a eliminação dos subsídios à exportação é que haverá de forma concomitante a eliminação de medidas equivalentes, como os créditos subsidiados à exportação, as medidas de abuso da ajuda alimentar e o disciplinamento da ação das empresas estatais de comércio. (JANK; TACHINARDI, 2006, p. 07)

A importância dos interesses da UE em relação ao tema dos subsídios à exportação pode ser confirmada a partir da observação do Gráfico 2, apresentado abaixo. Levando-se em consideração o total dos subsídios à exportação notificados à OMC entre os anos de 1995 e

⁴⁹ Vale lembrar que o G-20 defendia o ano de 2010 como ano-limite para o fim dos subsídios às exportações agrícolas.

2001, aqueles relacionados à UE-15 conformam 90% do total, sendo seguida pela Suíça com 5,3% e pelos EUA e Noruega, tendo cada um 1,4% do total dos subsídios notificados.

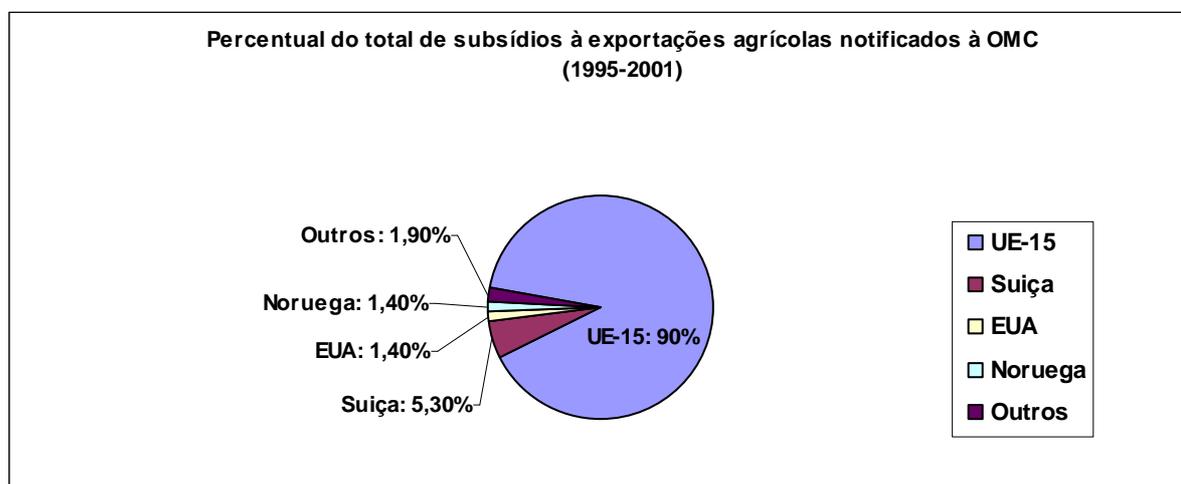


GRÁFICO 2 – Percentual do total de subsídios às exportações agrícolas notificados à OMC (1995-2001).

Fonte: OMC.

As perspectivas pouco animadoras para os interesses dos países do G-20, além de se fundarem do atendimento das necessidades de prazos dos principais países que fazem uso dos subsídios à exportação, também encontram eco nas estatísticas apresentadas no Quadro 4, a seguir.

Região	Valor Notificado (VN)	Valor Utilizado (VU)	VU/VN (%)
UE-15	2.520	935	37,1%
Suíça	190	137	72,1%
Novos da UE	80	26	32,2%
Noruega	40	32	79,7%
EUA	20	0,52	2,6%

QUADRO 4 – Subsídios às exportações agrícolas: valores notificados e utilizados em 2000, em US\$ milhões.

Fonte: OMC.

Como se pode ver, os valores dos subsídios consolidados na OMC pelos diversos países-membros estão substancialmente acima daqueles que são efetivamente usados pelos mesmos. A UE-15, por exemplo, havia consolidado na OMC, em 2000, cerca de US\$ 2,5 bilhões em subsídios às exportações do setor agrícola. Contudo, só utilizou cerca de 37%, ou seja, US\$ 935 milhões. Já os EUA, que haviam notificado à OMC cerca de US\$ 20 milhões em

subsídios à exportação em 2000, fizeram uso de apenas 2,6% do total, perfazendo um valor absoluto de US\$ 520 mil.

O que tais estatísticas querem dizer? Elas relatam de forma clara que, os países que mais subsidiam suas exportações agrícolas já vinham reduzindo o uso efetivo de tais medidas de apoio, o que não deixa de ser algo positivo. Entrementes, como os cortes nos subsídios negociados na OMC são realizados nos valores notificados à Organização, isso significa que o acordo para a redução e extinção dos subsídios à exportação na Rodada Doha virá muito mais a cortar a “água” dos subsídios, num curto prazo, do que reduzir de forma efetiva as distorções atuais. Logicamente, caso se chegue a 2013 com a extinção total de tais subsídios e medidas equivalentes, ter-se-á um resultado relativamente positivo, dando, todavia, uma margem muito grande de flexibilidade e adaptação ao principal usuário de tais mecanismos, que é a União Européia. Ademais, o montante absoluto dos subsídios agrícolas em todo o mundo é relativamente pequeno, cerca de US\$ 3 bilhões (US\$ 5 bilhões se forem levadas em conta as medidas equivalentes), se comparado aos US\$ 108 bilhões notificados à OMC como apoio interno distorcivo (*AMS + caixa azul + de minimis*) em 2001.

Ainda sobre o pilar dos subsídios à exportação, as negociações em 2006 estão focadas em alguns aspectos mais específicos relacionados às medidas equivalentes, como os créditos à exportação. Para o Brasil, o tema de maior importância talvez seja a diminuição ao máximo dos créditos às exportações para 180 dias, porquanto este é um mecanismo vastamente usado pelos EUA em sua produção agrícola exportada. Tendo por base o andar desembaraçado das negociações nesse pilar, é bastante provável que não sejam encontradas dificuldades de se chegar a um acordo final até o atual *deadline* de dezembro de 2006.

No segundo pilar das negociações, o do apoio doméstico agrícola, as coisas não se apresentam tão bem-desenvolvidas e estruturadas em direção a um acordo final sem maiores empecilhos. Em Hong Kong, o avanço foi muito tímido em relação a esse pilar, com aprovação de um texto ambíguo no qual se falou em cortes “efetivos” dos subsídios domésticos sem esclarecer, contudo, se isso aconteceria em caixas específicas ou também no nível global de cortes. Pode-se destacar dois pontos especiais onde algo novo e positivo foi criado em Hong Kong, quais sejam: a criação de bandas para cortes diferenciados no apoio interno e a indicação da composição de tais bandas.

Em relação à estrutura da fórmula de diminuição do apoio interno, foram definidas três bandas para cortes em AMS (os subsídios da *caixa amarela*) e apoio total distorcivo. Ademais, indicou-se que tais bandas seriam compostas da maneira que segue: na banda mais alta, na qual os compromissos de cortes serão mais expressivos, está a UE; numa segunda banda, com cortes importantes, mas menores que os da primeira, ficam os EUA e o Japão; e numa terceira banda os demais países-membros tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento, sendo que os primeiros, com nível de AMS mais elevados, deverão realizar um maior esforço no corte do que os demais integrantes da terceira banda.

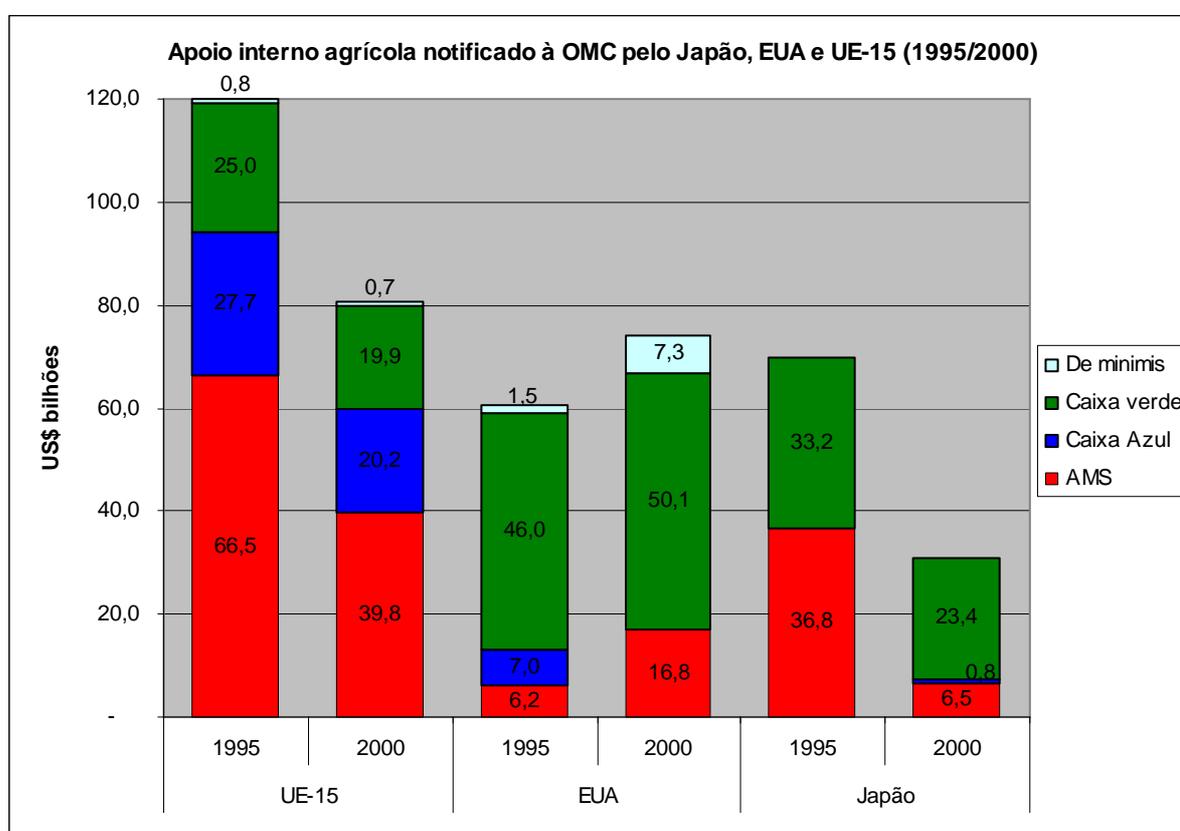


GRÁFICO 3 – Apoio interno agrícola notificado à OMC pelo Japão, EUA e UE-15 (1995/2000).

Fonte: OMC.

Como se vê no Gráfico 3, acima, a UE-15, principal usuária das medidas de apoio interno agrícola, reduziu seus gastos com tais subsídios entre os anos de 1995 e 2000. Observando-se o nível global dos subsídios domésticos com poder de distorção do comércio agrícola (AMS + caixa azul + de minimis), vê-se que a UE-15 reduziu em 36%, de US\$ 95 bilhões para US\$ 60,8 bilhões, o valor absoluto dos subsídios mais distorcivos ao comércio entre os anos de 1995 e 2000. Por seu turno, o Japão diminuiu em 80% o uso de tais subsídios no mesmo

período, passando de US\$ 36,8 bilhões para o patamar de US\$ 7,3 bilhões. Já os EUA aumentaram em 64%, de US\$ 14,7 bilhões para US\$ 24,1 bilhões, a utilização dos subsídios mais distorcivos no período em questão, denotando a crescente pressão por medidas de apoio doméstico por parte dos ruralistas norte-americanos, algo que veio a ser ratificado e ampliado com a *Farm Act* de 2002, quando o montante disponível para subsidiar a produção agrícola doméstica aumentou de forma substancial.

As atuais propostas de redução do apoio interno, na Rodada Doha, são as seguintes: o Brasil como líder do G-20 e esperando um resultado ambicioso nesse tema, propõe aos EUA e à UE um corte de 75% e 85%, respectivamente, em seus subsídios totais distorcivos, soma das *caixas amarela e azul*. Por sua vez, a UE, após oferta inicial de 70% de corte no apoio doméstico, já aceita uma redução de 75% nos mesmos e pressionam os EUA para que eles concordem com uma redução de 65% em seus subsídios totais distorcivos. Entretanto, os EUA, país com posicionamento mais defensivo nessa área, continuam a colocar que só podem aceitar um corte máximo de 53%.

Segundo alguns analistas, é bastante provável que se chegue a um acordo na Rodada Doha no pilar de apoio doméstico, um dos mais difíceis da negociação, se os EUA melhorarem sua proposta, elevando os cortes ao nível de 65%, e a UE mantiver os 75% de redução em subsídios domésticos.⁵⁰ Tal fato, mesmo representando um resultado aquém das demandas iniciais do G-20, representaria um avanço não desprezível para os interesses dos países em desenvolvimento com potencial de ganhos expressivos com a liberalização do setor agrícola. Contudo, vale frisar que os EUA têm insistido na abordagem do US\$ 1 por US\$ 1, isto é, só estariam prontos para abrir mão de medidas de apoio interno se ocorresse plena compensação em acesso a mercados na Europa e nos países em desenvolvimento. Destarte, dada a complexidade dos interesses em jogo, não se pode ter um posicionamento mais assertivo de como as negociações podem andar nos próximos meses.

Vale ressaltar que, além do foco nos cortes globais de apoio interno, muitos países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, tem especial interesses na criação de disciplinas claras

⁵⁰ Um recente estudo feito por Kutas (2006) estima o nível de subsídios distorcivos na UE-25 até 2013 e analisa o espaço de manobra que o bloco possui para oferecer cortes mais profundos em seus compromissos de apoio interno agrícola no contexto da Rodada Doha. A pesquisa conclui que a UE poderia reduzir em 77% os seus subsídios domésticos distorcivos, sete pontos percentuais acima de sua proposta inicial e dois p.p. acima dos 75% que vem sendo negociado.

e efetivas acerca da classificação nas caixas de subsídios, no intuito de evitar o chamado *box shifting* em detrimento de seus interesses. A principal pendência, no momento, são as disciplinas mais rígidas para a *caixa azul*, que tem a oposição frontal dos EUA, tendo em vista que os mesmos são contra disciplinas que venham obrigá-los a restringir os dispêndios com os pagamentos agrícolas contracíclicos.⁵¹ Em relação à *caixa verde*, subsídios que não distorcem, ou distorcem minimamente o comércio, a idéia defendida pelo G-20 é a de limitar o uso de pagamentos relacionados à proteção da renda em produtos específicos, através de pagamentos diretos desconectados de níveis de produção, buscando evitar que os programas distorcivos ao comércio agrícola internacional sejam alocados nessa caixa.

Ao mesmo tempo, os países do G-20 querem que haja mecanismos de supervisão e monitoramento mais eficazes, transparentes e impositivos sobre os subsídios domésticos e sobre a implementação do que for acordado na Rodada. Um dos principais problemas no sistema atual é a falta de transparência na notificação dos gastos com subsídios, sendo que alguns países permanecem por muitos anos sem notificá-los à OMC. Um outro problema que deve ser resolvido é a falta de instrumentos que venham a obrigar os países-membros a debater e esclarecer suas políticas agrícolas no âmbito do Comitê de Agricultura da OMC.

Finalmente, no terceiro pilar das negociações agrícolas, relacionado ao acesso a mercado, os seguintes elementos estão sendo negociados: a fórmula de redução tarifária, picos e escalada tarifárias, tratamento de produtos sensíveis, salvaguardas especiais e produtos especiais. Até o presente momento, dada a dinâmica do processo negociador, a percepção que se tem é a de que dificilmente haverá uma liberalização ambiciosa do comércio agrícola na Rodada Doha.

Antes de nos atermos às negociações relacionadas à redução das tarifas que dificultam o comércio agrícola, vale aqui avaliarmos o perfil tarifário agrícola dos principais países participantes das negociações no intuito de melhor entender o desenrolar do processo negociador agrícola da Rodada Doha. Assim, apresentamos no Quadro 5, colocado na seqüência, uma síntese dos perfis tarifários de países selecionados.

Como se pode vislumbrar, a UE-15 tem a maior tarifa média aplicada (29,3%) e também o maior desvio padrão em suas linhas tarifárias (22,1%) entre os países desenvolvidos, o que

⁵¹ É importante lembrar que os EUA já apresentaram uma proposta relativamente avançada de redução dos pagamentos na caixa azul dos 5% do valor da produção, apresentado no July 2004 Package, para 2,5%.

significa uma maior dispersão tarifária, denotando a probabilidade mais elevada de serem observados picos e escalada tarifárias contra importações agrícolas. No que concerne aos EUA, embora possua o menor desvio padrão da série (5,5%) e tarifa média aplicada de 10,7%, o mesmo faz uso de mecanismos outros de proteção que não estão evidenciados no Quadro 5, porque no mesmo se trabalha com tarifas comuns, deixando-se de lado o processo de *tarifização*. Ademais, vale destacar o perfil claramente protecionista da Índia em relação às tarifas impostas sobre o comércio agrícola. Apresentando um desvio padrão de 51%, a Índia possui ainda 44,7% de suas linhas tarifárias com tarifas acima de 100% e uma tarifa média aplicada de 36,9%, 39% maior que a média tarifária aplicada no Japão (26,6%) e 262% superior à do Brasil (10,2%).

	UE-15	Japão	EUA	Índia	Brasil
Parte das linhas tarifárias consolidadas	100,0%	99,5%	100,0%	97,5%	100,0%
Parte das linhas tarifárias <i>duty free</i>	26,5%	31,0%	27,9%	1,60%	2,0%
Média simples da tarifa consolidada pós-Rodada Uruguai	20,0%	29,7%	9,0%	101,0%	35,2%
Desvio padrão das tarifas consolidadas	22,1%	12,6%	5,5%	51,0%	10,1%
Parte das linhas tarifárias com tarifas acima de 15%	33,9%	17,5%	2,6%	99,4%	96,4%
Parte das linhas tarifárias com tarifas acima de 100%	0,9%	0,3%	0,0%	44,7%	0,0%
Tarifa média aplicada	29,3%	26,6%	10,7%	36,9%	10,2%

QUADRO 5 – Tarifas sobre o comércio agrícola em países selecionados (2004).

Fonte: OMC.

Na Conferência de Hong Kong, o pilar de acesso a mercado parece ter sofrido certo retrocesso, tendo em vista que permaneceu a completa indefinição relativamente à seleção e ao tratamento de acesso para produtos sensíveis, tema dos mais complexos nesse pilar. Ademais, cabe frisar que ficaram oficializados os instrumentos adicionais de proteção para os países em desenvolvimento como os produtos especiais e as salvaguardas especiais, atendendo às demandas protecionistas do G-120 (grupo de países em desenvolvimento com posicionamento mais defensivo na Rodada que é formado pela junção do G-33 com o G-90 e alguns países do G-20, dentre eles Índia e China). Os produtos especiais escaparão dos cortes estabelecidos na Rodada e serão denominados pelos próprios países. Já as salvaguardas terão aplicação automática seguindo gatilhos de quantidade e preço, sendo inclusive permitido o aumento de tarifas aplicadas além do patamar consolidado na OMC.

Em relação às negociações acerca dos cortes tarifários médios, as propostas atualmente na mesa de negociação são as seguintes: os EUA, com o apoio do Grupo de Cairns, apresentaram uma proposta na qual se sugere a realização de um corte médio de 75% nas tarifas aplicadas em relação ao nível atual. Já a União Européia, que apresenta uma sensibilidade maior nesse quesito, colocou em negociação a redução média das tarifas aplicadas em 39%. Com uma proposta intermediária, G-20 quer uma diminuição média de 54% nas tarifas aplicadas.⁵² Vale lembrar que a complexidade das negociações de acesso a mercado em relação ao nível de desgravação tarifária a ser acordado envolve a escolha da fórmula como tal redução tarifária será efetivada, o que virá a determinar o nível global médio de redução e a existência de tratamentos específicos.

No que tange os produtos sensíveis, as negociações se complicam mais ainda, como pode ser observado a partir da abissal distancia entre as proposições dos diversos grupos envolvidos. Por um lado, a atual proposta do G-20 é a de que a seleção dos produtos sensíveis não represente mais de 1% do total de linhas tarifárias.⁵³ Tal proposta vai de encontro com o desejo inicial do G-10 (grupo de países, chamado de “amigos da multifuncionalidade”, no qual estão congregados Japão, Coreia, Noruega, Suíça e Israel, dentre outros) que defende que os sensíveis possam compor 15% das linhas tarifárias totais e da UE que quer 8% das linhas para os produtos sensíveis. Segundo estudo do Banco Mundial, basta que 2% das linhas tarifárias sejam consideradas como de produtos sensíveis para que os possíveis ganhos advindos da liberalização do comércio agrícolas sejam eliminados.

Ademais das discordâncias importantes sobre o percentual que deverá ser representado pelos produtos sensíveis no total das linhas tarifárias, resta ainda o debate sobre a temporalidade ou não do regime especial para os produtos sensíveis. Logicamente, o G-10 e a UE defendem a idéia de que deve ser permitida a proteção de longo prazo para tais produtos em se mantendo os níveis atuais de produção. Por sua vez, o G-20, dentre outros, acredita na obviedade do caráter temporário do regime, visto como um mecanismo transitório de ajuste que tem como fim último a sua própria eliminação.

⁵² Segundo a missão diplomática brasileira em Genebra, o Brasil, negociando sozinho, teria como proposta uma redução média nas tarifas aplicadas de 80%.

⁵³ O tratamento dado aos produtos sensíveis na proposta do G-20 é o de que o desvio máximo em relação à redução tarifária acordada na Rodada seja de 30%. Soma-se a isso, a expansão da quota de importação para os produtos sensíveis de pelo menos 6%.

Assim, é fato que o pilar de acesso a mercado continua a ser o de maior complexidade negociadora e aquele com menor probabilidade de se conseguir um acordo focado numa liberalização mais ampla na Rodada Doha. De toda forma, resta observar como a dinâmica do processo negociador e dos interesses presentes no jogo diplomático serão materializados em propostas mais, ou menos, avançadas nos próximos meses, que poderão resultar no acordo final da Rodada.

Cabe aqui apresentar, como informação adicional, mas não menos importante, as negociações atuais acerca do comércio de algodão, que ganhou *status* diferenciado na OMC como iniciativa especial a partir do *July 2004 Package*.⁵⁴ Após período de intensas negociações, acordou-se, em Hong Kong, o fim dos subsídios domésticos e às exportações direcionados ao setor algodoeiro já em 2006. Além disso, os países desenvolvidos também aceitaram dar acesso livre de gravames (tarifas e quotas) às exportações de algodão advindas dos países mais pobres. Tal decisão, embora de pequena abrangência, pode vir a ser um mecanismo de melhoria de renda para as populações pobres em diversos países africanos. Para o Brasil, a medida de maior importância está relacionada ao cortes nos subsídios totais, o que pode dar algum impulso às exportações brasileiras para mercados antes protegidos e subvencionados.

Resumindo: as negociações nos três pilares agrícolas não têm avançado em conjunto. No pilar dos subsídios às exportações e medidas equivalentes, um progresso substancial, embora dentro de determinadas condições, pode ser visto, o que nos leva a acreditar na probabilidade elevada de se fechar um acordo final nos próximos meses. No que concerne ao apoio interno, segundo pilar das negociações, muito ainda resta a ser feito na tentativa de aproximação das propostas. Contudo, caso observemos sinalizações de ganhos em acesso a mercados por parte da Europa e dos países em desenvolvimento, é possível que os EUA cedam em relação aos cortes nos subsídios domésticos, o que levaria a um acordo final nesse pilar. Já no terceiro pilar, o do acesso a mercados, observa-se com certo temor as negociações que agora andam muito timidamente. Por envolver interesses protecionistas tanto de potências mundiais, como a UE, e de países em desenvolvimento, como a Índia, a temática toma contornos complexos e indefinidos. As expectativas são de que não se consiga uma liberalização mais ambiciosa na Rodada Doha, o que poderia afetar diretamente, como colocado, as negociações no segundo

⁵⁴ Foi graças ao vitorioso contencioso que o Brasil realizou contra os EUA na OMC, juntamente com pressões de alguns países africanos (como Chade, Benin, Mali e Burkina Fasso), que se conseguiu dar atenção especial ao comércio de algodão na Rodada Doha.

pilar. Ademais, vale frisar que existe também certo paralelismo entre as negociações agrícolas com aquelas ligadas ao acesso ao mercado de produtos não-agrícolas (NAMA, na sigla em inglês), o que traz maior complexidade ao tratamento dos temas, tendo em vista que os países tendem a tentar contrabalancear “perdas” de um lado com “ganhos” em outro, implicando num alongamento maior nas discussões.

As dificuldades enfrentadas na Rodada podem ser facilmente observadas com mais uma perda de *deadline* para modalidades em abril de 2006. Espera-se, agora, que até julho deste ano se consiga trazer à mesa de negociações um texto conjunto que possa ser examinado no segundo semestre e fechado no final do ano. Entrementes, mesmo com a existência de um grande ceticismo acerca da possibilidade de sucesso efetivo na empreitada de tentar finalizar a Rodada Doha ainda em 2006,⁵⁵ cabe ressaltar que no jogo político-diplomático as cartas a serem apresentadas podem sempre nos surpreender. Resta-nos, assim, observar com atenção como se dará o desenvolvimento do processo negociador nos próximos meses.

4.2 O BRASIL E O COMÉRCIO AGRÍCOLA

O desgaste e a conseqüente crise do modelo de substituição de importações durante a década de 1970 e 1980, levaram o Brasil, desde o início dos anos 1990, a abrir sua economia para o mundo tanto no campo comercial quanto financeiro. Tal abertura buscava uma saída para a crise que o país vivia com altíssimas taxas de inflação e pífio crescimento econômico. Com a redução das barreiras às importações no Brasil, ocorreu um aumento da concorrência em diversos segmentos da economia brasileira, o que acabou por engendrar a falência de algumas empresas, por um lado, e o fortalecimento de outras tantas, por outro.

O Plano Real, lançado em 1994, veio a por fim a um período de altas taxas de inflação em que vivia a economia do Brasil através do mecanismo de valorização cambial. Contudo, se a inflação ficou sob controle, o prometido crescimento econômico não apareceu de forma

⁵⁵ A preocupação em terminar a Rodada em 2006, levando o documento final para ratificação pelos países-membros no ano que segue, está muito relacionada ao fim, em 2007, do *fast track* dado ao Executivo dos EUA. Com a baixa probabilidade do Congresso dos EUA renovar o dispositivo, espera-se aproveitar a atual oportunidade para fechar o acordo da Rodada Doha na OMC, tendo em vista que, sem o *fast track*, as negociações com os EUA ficam muito mais complicadas.

sustentada. Ademais, com o Real supervalorizado nos primeiros anos do Plano, as exportações, variável importante para que o país iniciasse um processo de inserção ativa no contexto internacional de crescente interdependência econômico-comercial, acabaram não crescendo num ritmo mais forte. Como as importações, variável-chave do Plano para reduzir a inflação, cresceram de forma expressiva, o que se viu foi a geração de déficits comerciais desde o ano de 1995 até 2000.

Em 1999, com a crise cambial, houve uma inflexão na relação entre o crescimento das exportações e o das importações. A partir de então, as exportações passaram a apresentar um ritmo mais acelerado de crescimento, com taxas muito altas entre os anos 2002 e 2005 (a média de crescimento das exportações no triênio 2003-05 ficou acima de 25% ao ano). Já as importações, embora tenham apresentado queda nos anos de 2001 e 2002, também cresceram nos últimos três anos (a média do crescimento no último triênio foi de 17%). Assim, mesmo com o aumento das importações, o saldo do balanço comercial veio crescendo e chegou ao patamar recorde de quase US\$ 45 bilhões, em 2005, representando cerca de 5,6% do PIB, como se observa nos Quadros 6 e 7, apresentados a seguir.

Balanço Comercial, 1990 - 2005 (em US\$ milhões)			
ANO	Exportações	Importações	Balanço comercial
1990	31.414	20.661	10.752
1991	31.620	21.041	10.580
1992	35.793	20.554	15.239
1993	38.555	25.256	13.299
1994	43.545	33.079	10.466
1995	46.506	49.970	-3.466
1996	47.747	53.346	-5.599
1997	52.994	59.842	-6.753
1998	51.140	57.714	-6.575
1999	48.011	49.210	-1.199
2000	55.086	55.783	-698
2001	58.223	55.572	2.650
2002	60.362	47.240	13.121
2003	73.084	48.290	24.794
2004	96.475	62.835	33.641
2005	118.308	73.560	44.748

QUADRO 6 – Exportações, importação e balanço comercial (1990 - 2005).

Fonte: Banco Central.

O Quadro 7, abaixo, nos dá um panorama geral do setor externo brasileiro, desde 1990 até 2005, através da participação percentual das variáveis externas em relação ao PIB da

economia brasileira. Como se pode ver, a participação das exportações no PIB cresceu no período anterior ao início do Plano Real, tendo caído e se estabilizado em torno de 6,5% entre os anos 1995 e 1998. A partir de 1999, a participação das exportações no PIB brasileiro iniciou um período de crescimento importante, alcançando a marca de 16% do PIB em 2004. No que concerne às importações, sua participação como percentual do PIB apresenta uma clara tendência de crescimento sustentado ao longo de todo o período de análise, não obstante ocorram quedas relativas em determinados anos. Em 1990, as importações representavam 4,4% do PIB, cinco anos depois, 7,1%, e dez anos após, 9,3% do PIB. Em 2001, o total importado atinge seu ponto mais alto como percentagem do PIB, 10,9%.

ANO	Exportações (% do PIB)	Importações (% do PIB)	Balanco Comercial (% do PIB)	Corrente de Comércio (% do PIB)	Transações Correntes (% do PIB)
1990	6,7	4,4	2,3	11,1	-0,8
1991	7,8	5,2	2,6	13,0	-0,4
1992	9,2	5,3	3,9	14,6	1,6
1993	9,0	5,9	3,1	14,9	-0,2
1994	8,0	6,1	1,9	14,1	-0,3
1995	6,6	7,1	-0,5	13,7	-2,6
1996	6,2	6,9	-0,7	13,0	-3,0
1997	6,6	7,4	-0,8	14,0	-3,8
1998	6,5	7,3	-0,8	13,8	-4,2
1999	9,0	9,2	-0,2	18,1	-4,7
2000	9,2	9,3	-0,1	18,4	-4,0
2001	11,4	10,9	0,5	22,3	-4,6
2002	13,1	10,3	2,9	23,4	-1,7
2003	14,4	9,5	4,9	24,0	0,8
2004	16,0	10,4	5,6	26,3	1,9
2005	14,9	9,2	5,6	24,1	1,8

QUADRO 7 – Exportação, importação, balanço comercial, corrente de comércio e transações correntes como percentual do PIB (1990-2005).

Fonte: Banco Central.

A corrente de comércio (exportações + importações) passou de uma participação em relação ao PIB de 11,1%, em 1990, para 18,4%, em 2000, e 26,3% em 2004. Destarte, é importante observar que, com a abertura comercial, as transações do Brasil com o mundo vieram a se expandir, inserindo-o no cenário internacional de crescente da interdependência econômico-comercial, a qual traz consigo, concomitantemente, desafios e oportunidades. Todavia, vale frisar que a participação do comércio exterior na formação do PIB do Brasil ainda permanece abaixo da média de muitos países em desenvolvimento, os quais, por sinal, vêm crescendo a taxas mais significativas do que aquelas apresentadas pela economia brasileira nas últimas décadas, como bem apresentado por Paulo Roberto de Almeida (2003).

A partir da análise das trajetórias de crescimento das exportações e das importações, podemos observar que o balanço comercial, que já apresentou um déficit de 0,8% do PIB nos anos de 1997 e 1998, representou 5,6% do PIB em 2004 e 2005. Por conseguinte, a melhora substancial no balanço comercial, sustentada basicamente pelo incremento expressivo das exportações, trouxe consigo uma redução do déficit em conta corrente, chegando até mesmo a gerar superávits em conta corrente a partir de 2003.

Os bons ventos externos advindos do crescimento surpreendente da economia mundial nos últimos anos, tendo a China e os EUA como locomotivas, juntamente com mudanças que vinham tomando corpo em vários setores da economia brasileira durante a última década e taxas cambiais relativamente depreciadas, resultaram nos excelentes números observados nas contas externas do país nos últimos anos. Com isso, os principais indicadores de vulnerabilidade da economia brasileira apresentaram melhorias nada desprezíveis, como demonstrado, abaixo, no Quadro 8.

Ano	Serviço da dívida/ exportações (%)	Dívida total/ PIB (%)	Dívida total líquida/PIB (%)	Reservas (liquidez)/ dívida total (%)	Dívida total/ exportações - razão	Dívida total líquida/ exportações - razão
1990	65,1	26,3	22,3	8,1	3,9	3,3
1991	56,1	30,5	26,6	7,6	3,9	3,4
1992	47,7	35,1	25,7	17,5	3,8	2,8
1993	47,4	32,2	21,2	23,3	3,6	2,4
1994	38,2	26,3	15,3	27,1	3,3	1,9
1995	44,5	21,7	12,2	33,9	3,3	1,9
1996	54,7	22,3	12,1	34,7	3,6	2,0
1997	72,6	23,7	15,2	27,2	3,6	2,3
1998	87,4	28,4	20,9	19,9	4,4	3,2
1999	126,5	42,0	32,5	16,1	4,7	3,6
2000	88,6	36,0	28,4	15,2	3,9	3,1
2001	84,9	41,2	31,9	17,1	3,6	2,8
2002	82,7	45,9	35,9	18,0	3,5	2,7
2003	72,5	42,4	29,8	22,9	2,9	2,1
2004	53,8	33,3	22,5	26,3	2,1	1,4
2005	56,0	21,4	12,8	31,7	1,4	0,9

QUADRO 8 – Indicadores de vulnerabilidade externa (1990-2005).

Fonte: Banco Central.

Ao se analisar os índices de vulnerabilidade externa da economia brasileira entre os anos de 1990 e 2005, fica evidente que, após um período com tendência de piora nos mesmos devido ao aumento do endividamento externo e aos resultados medíocres do setor externo nos anos

que seguiram o lançamento do Plano Real, o aumento significativo das exportações, nos últimos anos, somado a uma redução do passivo externo brasileiro, acabou por gerar os melhores índices de vulnerabilidade externa das últimas décadas. A relação entre a dívida total e o PIB alcançou, em 2005, o menor patamar no período em análise, 21,4%, sendo que o índice que apresenta a dívida total líquida como percentual do PIB ficou em 12,8% (valor substancialmente menor do que o observado em 2002, por exemplo, quando tal índice foi de 35,9%). Já a razão dívida total sobre exportações, após chegar a 4,7 em 1999, veio se reduzindo até o 2005, quando ficou em 1,4. Vale lembrar que se for considerada somente a dívida total líquida sobre o valor das exportações a razão foi, em 2005, de 0,9, ou seja, menos de um ano de exportações seria suficiente para se pagar todo o passivo externo líquido do país no ano em questão. Relativamente à relação reservas internacionais/dívida total, o aumento nas reservas, nos últimos anos, levou tal indicador ao patamar de 31,7%, praticamente o dobro daquele observado em 1999, quando ocorreu a última grave crise cambial brasileira.

Tendo sido realizada essa breve e geral apresentação do setor externo brasileiro nos últimos 15 anos, vamos agora investigar qual a participação do setor agropecuário no quadro geral do comércio exterior brasileiro, apresentando o seu desenvolvimento durante a última década e sua importância na geração das melhorias do setor externo brasileiro nos últimos anos. Antes, entretanto, é de grande relevância esclarecer alguns conceitos que estarão presentes de forma constante no decorrer da presente seção.

Uma primeira observação a ser feita diz respeito ao controverso conceito de *agronegócio*. Utilizaremos, no presente estudo, o termo para fazer referência a todos os produtos que se originam do setor agropecuário, isto é, todos os artigos cuja matéria-prima empregada tenha origem agropecuária serão abarcados pelo conceito, independente do nível de agregação de valor que possa ser atribuído aos mesmos na cadeia produtiva. Esse conceito corresponde àquele usado pelos órgãos oficiais responsáveis pelas estatísticas relacionadas ao comércio exterior brasileiro, como a SECEX/MDIC e o MAPA. Ademais, vale notar que o conceito de *agricultura* utilizado pela OMC engloba tanto produtos agrícolas, *stricto sensu*, quanto carnes, frutas, sucos, óleos e outros produtos de origem agropecuária. Portanto, tal conceito se aproxima, até certo ponto, do conceito de *agronegócio* que faremos uso neste trabalho, não obstante existam sutis diferenças entre as duas classificações. De toda forma, há que ficar claro que tais diferenças serão aqui desconsideradas, sendo, pois, feita referência tanto ao comércio agrícola quanto ao agronegócio como sinônimos quase perfeitos. Qualquer

referência, numa perspectiva de menor agregação, será realizada citando-se o produto, ou grupo de produtos, de forma específica.

Uma primeira aproximação relacionada à importância do comércio agrícola para o setor externo brasileiro passa, necessariamente, pela análise da pauta de exportações do país, observando-se como os produtos ligados ao setor agropecuário aparecem na mesma. O Quadro 9, abaixo, nos apresenta a lista dos vinte principais produtos exportados pela economia Brasileira nos anos selecionados.

Produtos	1998	2000	2002	2005
Minérios de ferro e seus concentrados (b)	6,36	5,53	5,05	6,17
Soja mesmo triturada (b)	4,56	3,97	5,02	4,52
Automóveis de passageiros (m)	3,17	3,21	3,32	3,72
Óleos brutos de petróleo (b)	-	-	2,80	3,52
Carne de frango congelada, fresca ou refrigerada incl. miúdos (b)	1,44	1,46	2,21	2,81
Aviões (m)	2,27	5,54	3,87	2,68
Farelo e resíduos da extração de óleo de soja (b)	3,42	3,00	3,64	2,42
Aparelhos transmissores ou receptores e componentes (m)	-	2,97	2,95	2,31
Café cru em grão (b)	4,64	2,83	1,98	2,13
Partes e peças para veículos automóveis e tratores (m)	2,79	2,19	1,92	2,08
Carne de bovino congelada, fresca ou refrigerada (b)	0,54	0,91	1,29	2,04
Produtos laminados planos de ferro ou aço (m)	1,66	1,56	1,35	2,01
Açúcar de cana, em bruto (b)	2,14	1,38	1,84	2,01
Motores para veículos automóveis e suas partes (m)	2,19	1,97	2,22	1,96
Produtos semi-manufaturados de ferro ou aço (s)	2,45	2,47	2,34	1,92
Pastas químicas de madeira	2,05	2,91	1,92	1,72
Calçados, suas partes e componentes (m)	2,71	2,94	2,51	1,67
Ferro fundido, bruto e ferro "spiegel" (ex ferro gusa)	0,90	0,81	0,78	1,53
Veículos de carga (m)	1,99	1,26	0,71	1,42
Fumo em folhas e desperdícios (b)	1,84	1,48	1,62	1,40
Total dos produtos	47,12	48,39	49,34	50,04
(b) = básicos; (s) = semi-manufaturado; (m) = manufaturado.				

QUADRO 9 – Pauta de exportação brasileira: os vinte principais produtos exportados em percentual do total das exportações (1998/2000/2002/2005).

Fonte: SECEX/MDIC.

Como é possível vislumbrar, não obstante diversos produtos industriais de média e alta tecnologia tenham presença importante na pauta exportadora brasileira, como aviões e automóveis, dentre outros, os produtos ligados ao agronegócio aparecem de forma relevante entre os vinte principais produtos da pauta de exportações. A soja, mesmo triturada, representou, em 2005, 4,52% do total exportado pelo Brasil, tendo os farelos e resíduos de extração de óleo de soja representado 2,42% do total. Além disso, o complexo carne vem

aumentando sua participação de forma sustentada no total das exportações brasileiras, como observado com a participação crescente de carne de frango (de 1,44%, em 1998, para 2,81% em 2005) e carne bovina (de 0,54%, em 1998, para 2,04% em 2005). Outros produtos (entre eles: café, açúcar e fumo) completam a participação do agronegócio entre os vinte principais da pauta de exportação brasileira.

Para que se possa melhor entender o desenvolvimento do comércio agrícola brasileiro e sua interface com os bons resultados do setor externo brasileiro nos últimos anos, cabe aqui avaliar, numa perspectiva temporal mais estendida, como a dinâmica do agronegócio vem tomando corpo, identificando-se os fatores que engendraram tal desenvolvimento. Com esse intuito, apresentaremos, a seguir, informações acerca do perfil exportador agrícola brasileiro na última década e meia.

Na década de 1990, uma verdadeira “revolução” ocorreu no campo brasileiro. O setor agropecuário, o qual na década de 1980 apresentou problemas produtivos importantes, iniciou um processo de reestruturação, com aumento de investimentos (em parte devido à entrada de grandes transnacionais no agronegócio brasileiro), uso de novas tecnologias, expansão da fronteira agrícola, liberalização comercial e suporte em pesquisa por organismos como a Embrapa. Tal “revolução” agrícola trouxe consigo o aumento significativo da produtividade do setor na década passada, impulsionando, conseqüentemente, a exportação de uma parcela expressiva da produção, tendo por base o aumento nos níveis de competitividade internacional do agronegócio brasileiro.

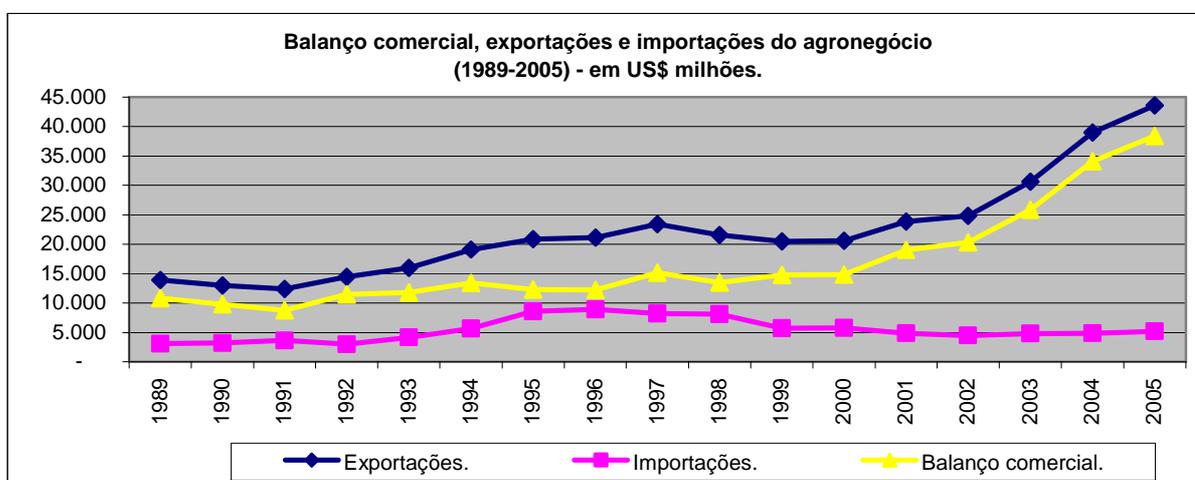


GRÁFICO 4 – Balanco comercial, exportações e importações do agronegócio (1989-2005), em US\$ milhões.

Fonte: SECEX/MDIC.

Como demonstrado no Gráfico 4, acima, mesmo durante o período de grande valorização do Real, de 1994 a 1999, as exportações agrícolas apresentaram uma leve tendência de crescimento. De 1999 a 2002, as exportações cresceram de forma continuada, sendo que, a partir de 2002, um verdadeiro *boom* de crescimento das vendas externas agrícolas vem acontecendo, devido, em certa medida, ao crescimento estrondoso da economia chinesa nos últimos anos, conjugado à competitividade internacional alargada do setor. As importações do agronegócio, por sua vez, aumentaram num primeiro momento (até 1996) e, em seguida, voltaram a cair e se estabilizaram em torno de US\$ 5 bilhões por ano até 2005.

Vale frisar que o balanço comercial agrícola (BCA) registrou superávits seguidos na última década e meia. A partir de 1991, tais resultados positivos tenderam a crescer, embora ainda de forma relativamente tímida até o ano de 2000. A partir de então, como resultado da grande e crescente diferença entre os números apresentados pelas exportações e as importações agrícolas, o BCA segue a tendência das exportações, aumentando substancialmente nos últimos cinco anos. Em 2000, o BCA registrou um superávit de cerca de US\$ 15 bilhões, que cresceu para US\$ 26 bilhões, em 2003, e US\$ 38 bilhões, em 2005. Como se pode observar, abaixo, no Gráfico 5, o aumento do superávit comercial agrícola deu um importante auxílio no incremento dos resultados do balanço comercial global nos últimos anos, embora o segundo tenha apresentado variações percentuais anuais maiores que o primeiro, como fica claro ao se analisar a inclinação das duas curvas a partir de 2001.

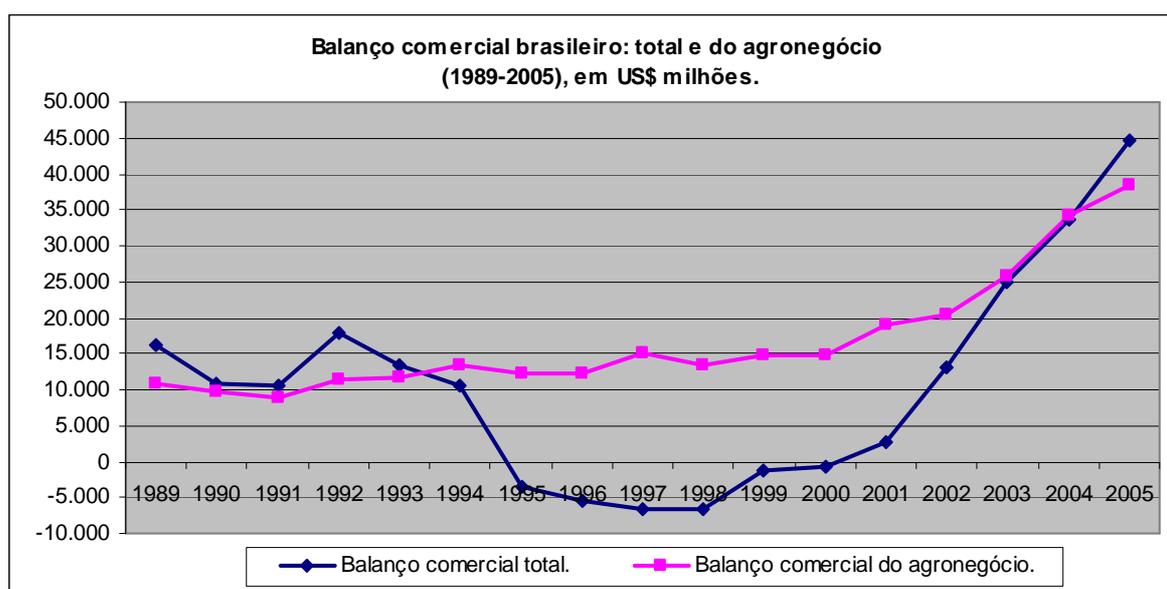


GRÁFICO 5 – Balanço comercial brasileiro: total e do agronegócio (1989-2005), em US\$ milhões.

Fonte: SECEX/MDIC.

Voltando à variável-chave de nossa análise, as exportações, podemos observar de forma mais clara como se deu a dinâmica do crescimento das vendas externas de produtos do agronegócio e do total exportado nos Gráficos 6 e 7, que seguem.

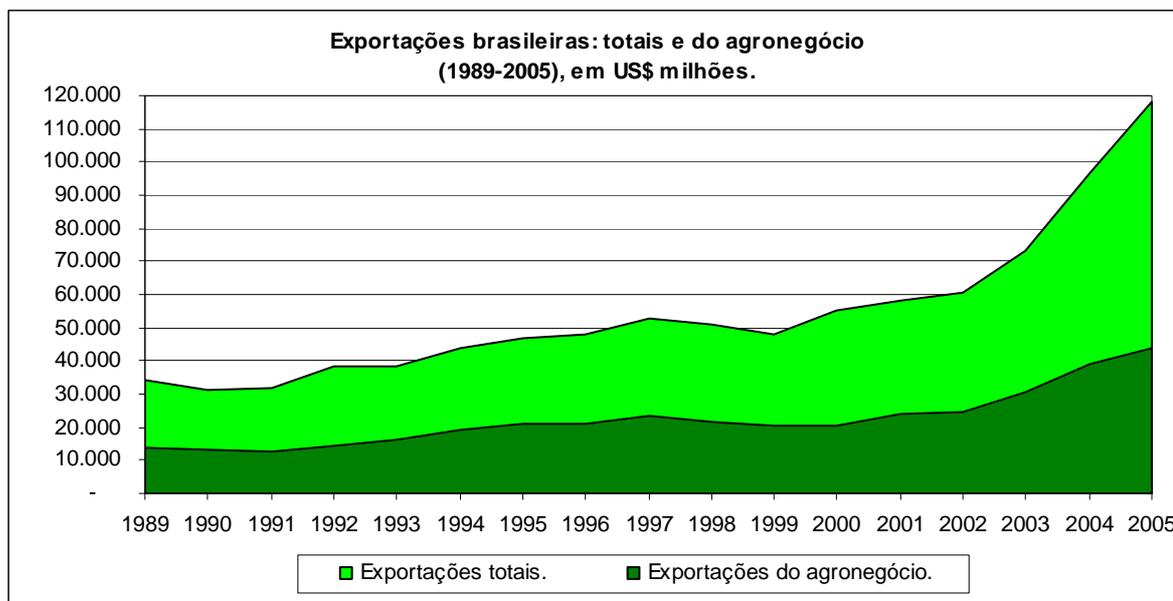


GRÁFICO 6 – Exportações brasileiras: totais e do agronegócio (1989-2005), em US\$ milhões.

Fonte: SECEX/MDIC.

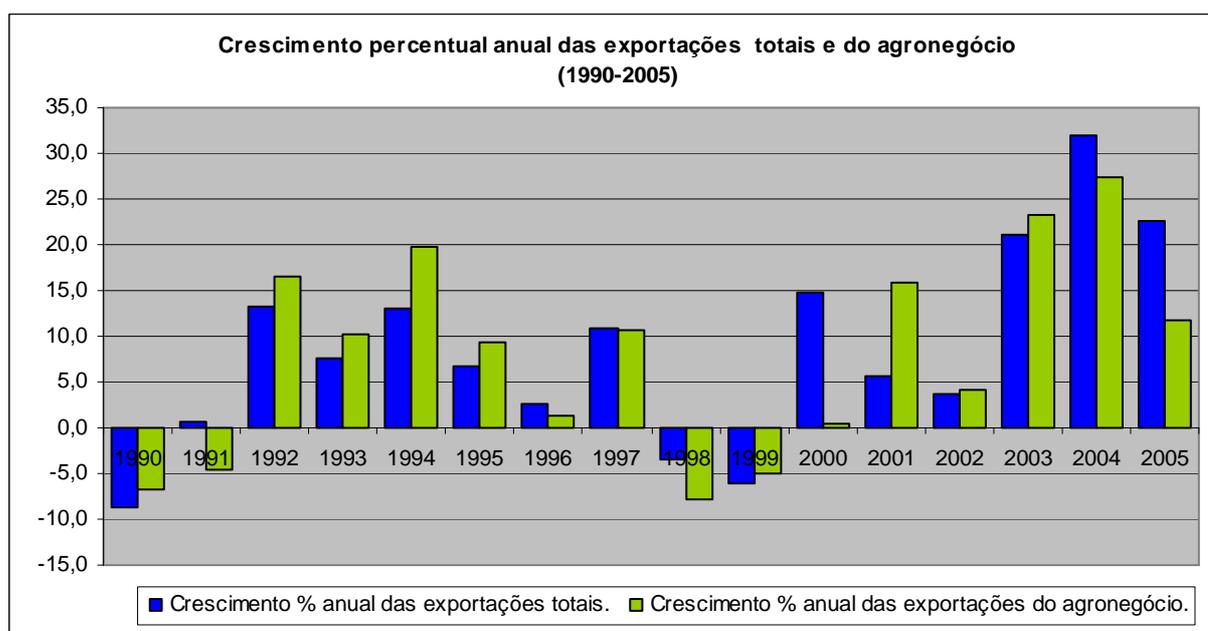


GRÁFICO 7 – Crescimento percentual anual das exportações totais e do agronegócio (1990-2005).

Fonte: SECEX/MDIC.

O total das exportações, como já relatado, apresentou uma clara tendência de crescimento durante a década de 1990, não obstante tenha havido curtos períodos nos quais ocorreu uma pequena retração nos valores exportados (nos anos de 1998 e 1999) e o crescimento médio tenha ocorrido a taxas relativamente baixas. Ademais, cabe relatar que, como vislumbrado no Gráfico 8, abaixo apresentado, observou-se no período de 1996 a 2005 uma tendência de queda relativa na participação do agronegócio no total exportado pela economia brasileira, não confirmando a hipótese levantada por alguns economistas, como Gonçalves (2003b), acerca da tendência sustentada de *reprimarização* da pauta de exportações brasileiras.

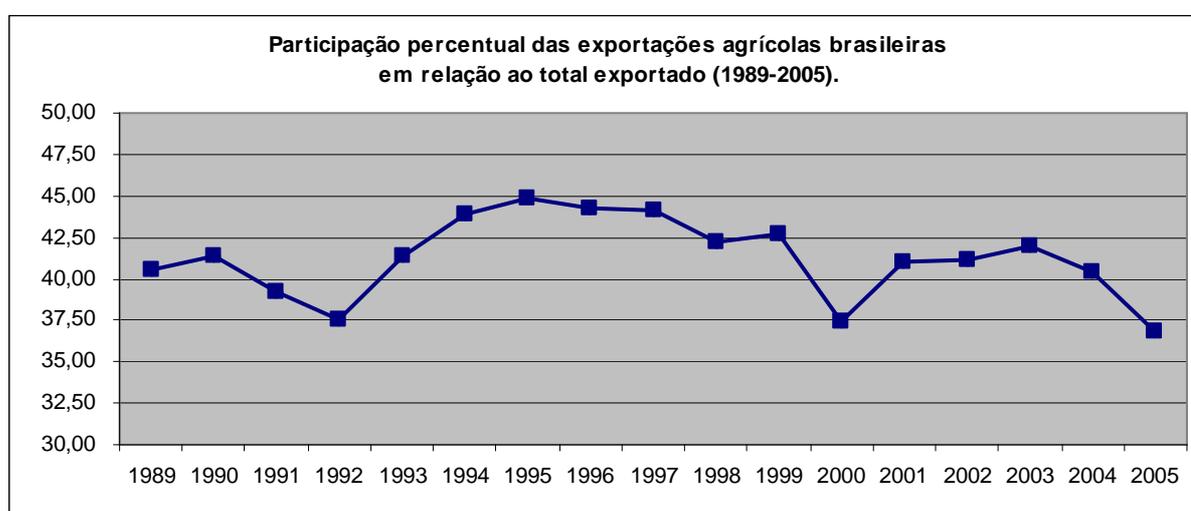


GRÁFICO 8 – Participação percentual das exportações agrícolas brasileiras em relação ao total exportado (1989-2005).

Fonte: SECEX/MDIC.

A boa notícia relacionada à queda na participação relativa das exportações agrícolas no total das vendas externas é que a mesma veio a acontecer apesar do crescimento significativo das primeiras entre os anos 1996 e 2005. Ou seja, a queda na participação percentual das vendas externas do agronegócio no total das exportações brasileiras se deveu ao crescimento maior das últimas (10,4%, em média anual do período em questão) em relação às primeiras (8,2%, em média anual), como pode ser observado nos Gráfico 6 e 7, apresentados anteriormente.

As transformações ocorridas no setor agropecuário brasileiro na década de 1990, que acabaram por fomentar as exportações do setor, levaram o Brasil a ter uma participação crescente no comércio agrícola internacional. Como evidenciado no Gráfico 9, a seguir, ocorreu uma elevação não desprezível na participação percentual das exportações agrícolas brasileiras no total das exportações agrícolas mundiais, passando de cerca de 2%, em 1991,

para 3%, em 1999. Com a aceleração das taxas de crescimento das exportações agrícolas a partir de 2001, o percentual de participação brasileiro no comércio agrícola mundial também subiu, chegando ao patamar de 4% em 2004, o que denota o aumento da competitividade internacional agrícola brasileira. É interessante notar que a trajetória ascendente da participação das exportações brasileira do agronegócio no total mundial destoa da relativa estabilidade da participação do total das exportações do país sobre as exportações mundiais totais, que vem girando em torno de 1% desde o início dos anos 1990.

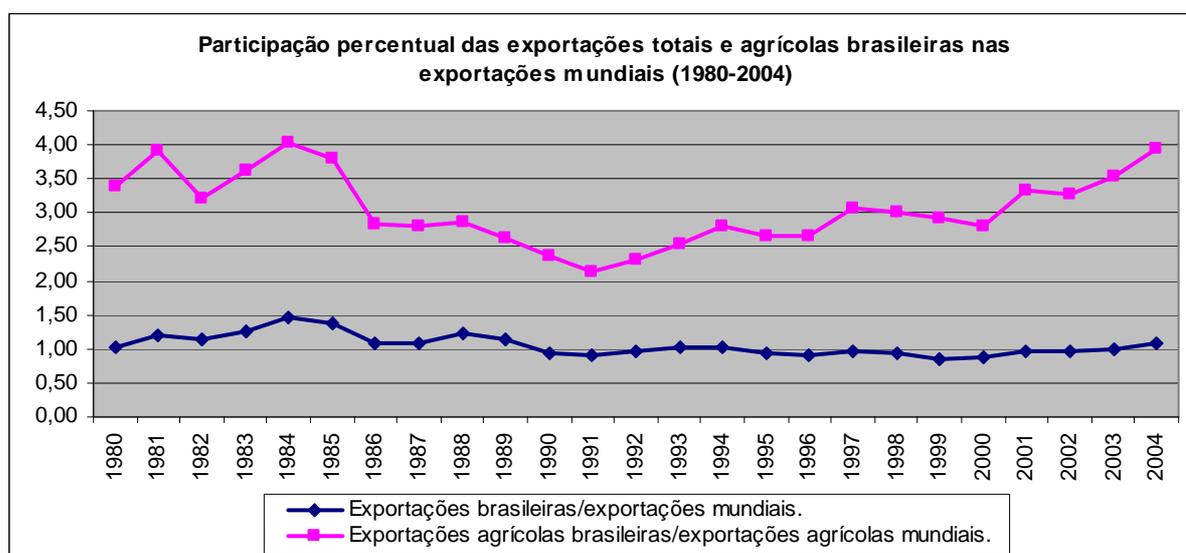


GRÁFICO 9 – Participação percentual das exportações totais e agrícolas brasileiras nas exportações mundiais (1980-2004).

Fonte: SECEX/MDIC e OMC.

Diante do quadro de sensível melhora nos resultados das exportações agrícolas brasileiras, resultante do crescimento da produtividade do setor e do conseqüente aumento da competitividade internacional do mesmo, somado ao crescimento significativo da demanda internacional por produtos agrícolas, com grande participação chinesa no processo, torna-se necessário vislumbrar como a pauta de exportações tem sido composta, identificando-se a importância dos principais produtos nela inseridos para a participação do Brasil no comércio mundial.

O Quadro 10, apresentado abaixo, nos traz os dez principais produtos da pauta de exportações do agronegócio brasileiro, juntamente com algumas importantes estatísticas selecionadas sobre os mesmos, como valores exportados, participação no total do comércio mundial e as taxas de crescimento anual médio dos preços, quantidades e valores de 1996 a 2005.

Produtos	Exportações 2005 (US\$ milhões)	Exportações Brasil/ Exportações Mundo		Taxa anual média de crescimento (1996-2005)		
		Participação	Ranking	Preço	Quantidade	Valor
Complexo soja	9.476	38%	2	0%	10%	10%
Açúcar/etanol	4.699	29%	1	-4%	13%	9%
Frango	3.509	29%	1	-3%	21%	17%
Carne bovina	3.014	20%	1	-5%	31%	24%
Café	2.919	29%	1	-9%	7%	-3%
Fumo	1.707	23%	1	-9%	9%	-1%
Carne suína	1.163	16%	4	-3%	32%	28%
Suco de laranja	1.110	82%	1	-7%	5%	-2%
Algodão	457	5%	4	-1%	105%	102%
Frutas	387	-	-	0%	15%	15%
Outros	3.212	10%	-	-1%	13%	12%
Total	31.653	4%	3	-4%	13%	8%

QUADRO 10 – Pauta de exportação do agronegócio: estatísticas selecionadas.

Fonte: SECEX/MDIC.

Ao analisar o Quadro 10, observamos o complexo soja na liderança das exportações agrícolas brasileiras. Em 2005, em torno de US\$ 9,5 bilhões em produtos do complexo soja foram exportados, o que representa 38% das exportações mundiais de tais produtos, colocando o Brasil em segundo lugar no ranking mundial, atrás apenas dos EUA. Vale também frisar que, na média de 1996 a 2005, as exportações do complexo soja foram impulsionadas fundamentalmente pelo aumento do quantum exportado, que variou à taxa média de 10% ao ano, sendo que os preços apresentaram um crescimento médio nulo no período em questão.

Atentando-se ao complexo carnes, o total exportado pelo mesmo alcançou a cifra de US\$ 7,7 bilhões. Mesmo com uma queda na média anual de crescimento dos preços do frango de 3% entre 1996 e 2005, o valor do total exportado elevou-se, em média, cerca de 17% ao ano, no período em análise, devido a um aumento médio de 21% ao ano da quantidade exportada. A mesma tendência foi verificada para carne bovina e suína, tendo em vista que os preços sofreram uma queda anual média de 5% e 3%, respectivamente, e as quantidades cresceram 31% e 32% ao ano, também respectivamente, no período de 1996 a 2005, o que resultou num incremento do valor anual médio exportado de 24% para carne bovina e de 28% para a suína.

Em relação aos demais produtos, vale destacar o crescimento anual médio do quantum exportado de algodão de 105%, entre 1996 e 2005, não obstante o país represente somente 5% do mercado mundial do produto, e a surpreendente participação brasileira no mercado

mundial de suco de laranja de 82%. Ademais, cabe relatar o relativamente baixo crescimento anual médio do quantum exportado de café (7%) e fumo (9%) que, em conjunto com uma queda anual média de 9% nos preços de ambos os produtos, acabou por levar a uma diminuição média anual do valor exportado de tais produtos, sendo de 3% para o café e de 1% no caso do fumo. A variação média anual do quantum total exportado pelo agronegócio, entre os anos de 1996 e 2005, ficou em 13%. Contudo, com o decréscimo anual médio de 4% nos preços dos produtos agrícolas exportados, o valor das exportações cresceu, em média, 8% ao ano no período em questão.

Nos nove produtos citados para os quais existem informações sobre o ranking mundial, o Brasil aparece como líder das exportações mundiais em seis deles: açúcar e etanol, frango, carne bovina, café, fumo e suco de laranja, sendo o segundo maior exportador dos produtos do complexo soja e o quarto de algodão e carne suína. O total exportado pelo agronegócio em 2005 foi de US\$ 31,7 bilhões de dólares, representando 4% das exportações mundiais, o que coloca o país como no terceiro lugar do ranking mundial dos maiores exportadores agrícolas.

Os bons resultados das exportações agrícolas brasileiras de grãos, além de influenciados por um aumento da demanda mundial por *commodities* nos últimos anos, estão claramente relacionados ao incremento, nada desprezível, da produtividade brasileira de grãos ao longo da última década e meia, como pode ser observado no Gráfico 10, que segue.

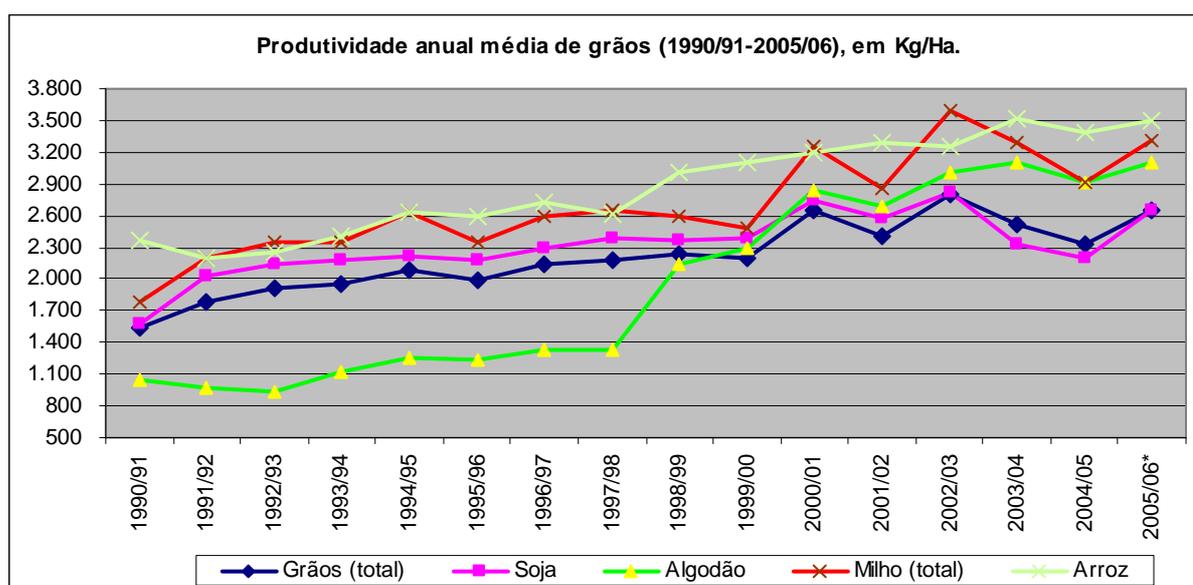


GRÁFICO 10 – Produtividade anual média de grãos (1990/91-2005/06), em Kg/Ha.

* Previsão.

Fonte: CONAB.

Vale aqui ressaltar o substancial incremento da produtividade anual média do algodão ao longo do período em análise, passando de cerca de 1000 kg/ha, na safra 1990/91, para o patamar acima de 3000 kg/ha, nas previsões para a safra 2005/06. O arroz também vem apresentando um crescimento sustentado da produtividade com eventuais quedas, porém menores do que aquelas observadas com os demais grãos. Já a soja, carro-chefe das exportações agrícolas, não obstante tenha sofrido uma diminuição da produtividade média anual nas duas últimas safras, deve recuperar o ritmo de crescimento da produtividade na safra 2005/06, segundo as previsões da Conab.

No que concerne ao destino das exportações agrícolas brasileiras, como se pode ver no Gráfico 11, a seguir, vem ocorrendo uma redução da participação relativa dos mercados mais avançados como destino das exportações agrícolas brasileiras. A União Européia, que recebia 44% do total das vendas externas do agronegócio em 1996, teve sua participação reduzida em 11 p.p. para 33% em 2005. Os EUA, por sua vez, eram destino para 10% das exportações agrícolas brasileiras, em 1996, e passaram a receber 6% das mesmas em 2005. Já com relação ao Japão como destino das vendas do agronegócio do Brasil, sua participação caiu de 6%, em 1996, para 4%, em 2005.

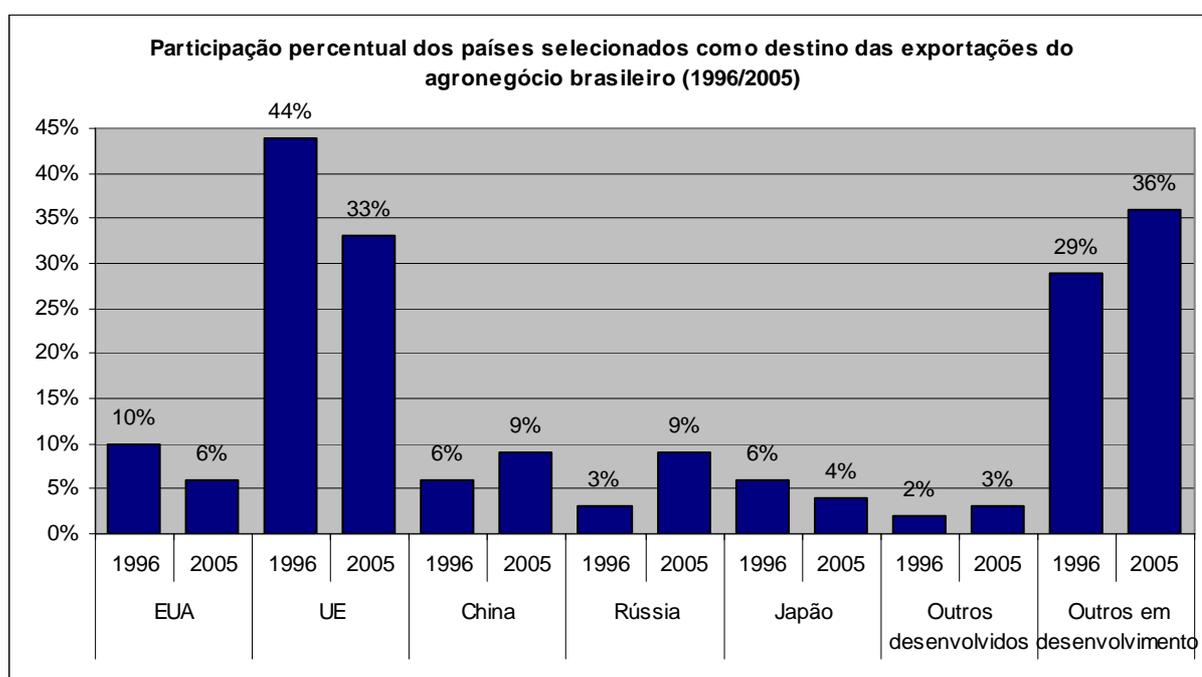


GRÁFICO 11 – Participação percentual dos países selecionados como destino das exportações do agronegócio brasileiro (1996/2005).

Fonte: SECEX/MDIC.

Por outro lado, os mercados das economias emergentes têm crescido bastante como destino das exportações agrícolas brasileiras. A China aumentou de 6%, em 1996, para 9%, em 2005, sua participação como destino das vendas externas agrícolas do Brasil, enquanto a Rússia saltou de 3% para 9% no mesmo período. Se forem considerados os todos os países em desenvolvimento, os mesmos, que eram destino para 38% das exportações do agronegócio do Brasil em 1996, passaram a comprar acerca de 54% do total agrícola exportado em 2005. Ademais, vale frisar que, de 2000 a 2005, o crescimento anual médio das exportações agrícolas com destino aos países em desenvolvimento foi de 28%, enquanto as exportações com destino aos países desenvolvidos obtiveram incremento de apenas 14%, reforçando a tendência de aumento da participação relativa dos países em desenvolvimento como destino para as exportações do agronegócio brasileiro.

Todo o cenário de crescimento das exportações agrícolas do Brasil apresentado na presente seção tomou forma malgrado a existência de importantes barreiras às exportações brasileiras, principalmente nas principais potencias econômicas mundiais. Como pode ser melhor vislumbrado no ANEXO E, muitos dos principais produtos de exportação do agronegócio brasileiro encontram empecilhos dos mais diversos tipos (como quotas, escalada e picos tarifários, barreiras sanitárias e fitossanitárias, subsídios, etc.) para adentrar nos mercados norte-americano, europeu e japonês, por exemplo.⁵⁶

Para finalizar, cabe apresentar, ainda que superficialmente, alguns números que atestam o potencial de crescimento da agropecuária brasileira. Somente em 30% dos 851 milhões de hectares que conformam o território brasileiro existe atividade agropecuária. Em cerca de 40 milhões de hectares, 5% do território nacional, são produzidos 120 milhões de toneladas de grãos e a maior parte dos produtos agrícolas. Além disso, cana, café, laranja e outras culturas permanentes são produzidas em 20 milhões de hectares.

Em 596 milhões de hectares, 70% do território brasileiro, não há atividade agropecuária, área que inclui cidades, estradas, represas, rios, o Pantanal, a Amazônia, reservas indígenas e florestais. No entanto, estão também englobados nessa área cerca de 106 milhões de hectares (equivale à soma dos territórios da Espanha e da França) de terras férteis a serem exploradas,

⁵⁶ Para uma análise mais detalhada sobre as barreiras a produtos e restrições a serviços brasileiros no mercado dos Estados Unidos, ver o estudo da Embaixada do Brasil em Washington (2006).

localizadas fundamentalmente no cerrado brasileiro. O potencial da reserva de 106 milhões de hectares de terras férteis disponíveis é simplesmente impressionante e promissor. Para se ter uma idéia do significam os milhões de hectares que podem ser incorporados à fronteira agrícola brasileira nos próximos anos, vale lembrar que toda a produção de grãos dos EUA, que é o maior produtor mundial de alimentos, é realizada em cerca de 140 milhões de hectares. As expectativas dos mais variados organismos econômicos mundiais convergem acerca da idéia do Brasil vir a ser, em uma década, a maior potência agrícola mundial. A velha frase: “Brasil, o celeiro do mundo”, nunca foi tão hodierna.

4.3 IMPACTOS DA LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO AGRÍCOLA SOBRE A ECONOMIA BRASILEIRA

A importância do tema agrícola para a economia brasileira, como visto na seção anterior, nos dá a real dimensão dos interesses brasileiros presentes na Rodada Doha de negociações comerciais. Na presente seção, diante das expectativas de ganhos para a economia brasileira na OMC, não obstante o cenário pouco promissor, vamos apresentar alguns estudos que trazem resultados acerca de uma possível liberalização do comércio agrícola na Rodada Doha e seus efeitos sobre a estrutura sócio-econômica brasileira. Ademais das conclusões de ordem fundamentalmente quantitativa, observadas nos estudos econométricos, faremos algumas outras considerações sobre a temática, não deixando de frisar a inter-relação entre a liberalização comercial agrícola e o desenvolvimento econômico brasileiro.

Antes de adentrar nas premissas, especificidades e conclusões dos estudos econométricos, vale traçar algumas considerações acerca dos modelos aplicados de equilíbrio geral, nos quais os mesmos são embasados. Os modelos de equilíbrio geral (MEG) permitem analisar os efeitos da redução de barreiras comerciais sobre o bem-estar, fluxos comerciais, remuneração dos fatores, emprego, atividade setorial e produção econômica interna. Ademais, apresentam vantagem sobre os modelos de equilíbrio parcial (MEP), tendo em vista que levam em consideração as relações intersetoriais. Os MEG utilizados nos estudos a serem apresentados no presente trabalho têm sua fundamentação estatística, e mesmo de modelagem, no Global

Trade Analysis Project (GTAP), no qual informações sobre os fluxos comerciais, níveis de proteção e atividade econômica são encontradas.⁵⁷

Não obstante as vantagens presentes nos MEG relativamente aos MEP, os primeiros acabam apresentando a desvantagem de agregar muitos setores da economia num número reduzido de agrupamentos, deixando de lado determinadas especificidades. Dificuldades relacionadas à aferição acurada acerca de todas as barreiras comerciais existentes são encontradas, sendo que a representação dos cenários acaba por ser fundamentada em dados agregados nos quais as reduções tarifárias e os subsídios são mensurados com dificuldade. Além disso, importantes variáveis (como inflação, taxa de juros, problemas infra-estruturais, dentre outros) são desconsideradas nos MEG. Pode-se colocar, portanto, que os MEG representam uma visão simplista da realidade. *Malgré tout*, os MEG continuam a ser os melhores instrumentos de análise científica e de planejamento econômico, sendo utilizados nos mais diversos países.

Feita essa breve apresentação dos modelos econométricos utilizados para vislumbrar os efeitos da liberalização comercial sobre a economia, apresentaremos agora os estudos, suas especificidades e principais pressupostos dos modelos utilizados, além de suas principais conclusões sobre os impactos de uma possível liberalização do comércio agrícola para a economia do Brasil.⁵⁸

O estudo realizado pela UNCTAD (2003), intitulado *Back to basics: market access issues in the Doha agenda*, faz uso de um modelo estático do tipo GTAP5 no qual assume-se concorrência perfeita em todos os setores e retornos constantes em escala. Ademais, o MEG usado no estudo leva em consideração a existência de esquemas de integração econômico-comercial (como preferências tarifárias, áreas de livre comércio, uniões aduaneiras, etc.), representando, assim, com maior fidelidade, a complexa estrutura na qual ocorrem as trocas internacionais.

Cinco diferentes cenários são traçados, sendo os resultados apresentados tanto em relação aos ganhos de bem-estar social quanto às mudanças percentuais no total exportado e nos termos

⁵⁷ Os estudos utilizados nesta seção utilizaram ou o GTAP5 (com 66 regiões e 57 setores distintos para a economia mundial em 1997) ou o GTAP6 (com 87 regiões e 57 setores para a economia mundial em 2001).

⁵⁸ Vale frisar que, como será observado, nem todos os estudos que serão aqui apresentados possuem resultados desagregados para o Brasil. Quando isso acontecer, faremos uma aproximação dos ganhos para o país a partir do que se estima para a América Latina.

de intercâmbio das regiões selecionadas. Vale frisar que todos os experimentos foram realizados considerando-se que os cortes tarifários venham a ocorrer sobre os valores das tarifas aplicadas e não das consolidadas na OMC. Vejamos, resumidamente, os cenários construídos pela UNCTAD (2003) e seus impactos sobre as diversas regiões do mundo, com especial foco nos resultados relacionados à América Latina, já que não se possui dados desagregados para o Brasil no estudo.

Num primeiro cenário, levanta-se a hipótese de uma redução mundial de 50% nas tarifas aplicadas sobre todos os produtos agrícolas. Nesse contexto, os ganhos de bem-estar observados em todo o mundo poderiam chegar a mais de US\$ 21 bilhões⁵⁹, sendo que dentre as regiões mais beneficiadas estariam a África, Oceania e América Latina, tendo essa última um crescimento de 1,7% em suas exportações, com um incremento de bem-estar da ordem de US\$ 1,3 bilhão e US\$ 1,1 bilhão de ganhos advindos de efeitos alocativos. Cabe lembrar que, nesse primeiro cenário, o Japão se destaca em relação aos possíveis resultados positivos, podendo ter suas exportações aumentadas em 1,76% e incremento de bem-estar de US\$ 6 bilhões, apresentando, contudo, as maiores perdas em relação aos termos de troca (-0,4%).

No segundo experimento, considera-se a eliminação de todos os subsídios às exportações agrícolas, sem cortes tarifários. Os resultados mostram uma perda de bem-estar mundial de cerca de US\$ 1,8 bilhão. Nesse cenário, a Europa Ocidental se destaca pelos ganhos substanciais de bem-estar (US\$ 2,4 bilhões), advindos tanto de uma melhor alocação de recursos quanto de uma melhoria nos termos de troca. Além disso, outros países que conseguem aumentar seu bem-estar são aqueles que se apresentam como exportadores líquidos de produtos agrícolas, como os da América Latina e Oceania, que têm seu bem-estar elevado em US\$ 80 milhões e US\$ 100 milhões, respectivamente. Os demais países acabam por sofrer perdas de bem-estar, sendo a África a região mais afetada.

O terceiro cenário busca estudar os efeitos das escaladas tarifárias no comércio agrícola, sendo colocada a hipótese de um corte tarifário de 50% somente em produtos agrícolas processados. Nessas condições, os ganhos mundiais acabam sendo a metade daqueles observados no primeiro cenário de liberalização do comércio agrícola em geral. Para a

⁵⁹ Todos os valores referidos no estudo são em dólares de 1997.

América Latina, a elevação do bem-estar chegaria a US\$ 1 bilhão, com incremento de 1% no total exportado e ganhos de US\$ 870 milhões em efeitos alocativos.

Já no quarto cenário apresentado pela UNCTAD (2003), somente os países desenvolvidos reduziriam em 50% as tarifas sobre o comércio agrícola. Nesse contexto, a Oceania, os EUA e o Japão seriam os maiores beneficiados, em termos de aumento de bem-estar econômico, apresentando ganhos de US\$ 1,5 bilhão US\$ 1,3 bilhão e US\$ 4 bilhões, respectivamente. A América Latina, além de aumentar o bem-estar em US\$ 812 milhões e de ganhar US\$ 579 milhões através de efeitos positivos sobre os termos de troca, teria suas exportações aumentadas em 0,34%.

Finalmente, no quinto cenário, ocorreria uma redução de 50% nas tarifas aplicadas em todos os países sobre o comércio de bens em geral. Os resultados relativos aos ganhos de bem-estar de todo o mundo quase que dobram se comparados àqueles vislumbrados com a liberalização comercial somente do setor agrícola (US\$ 40 bilhões contra US\$ 21 bilhões). Os aumentos de bem-estar seriam maiores na Ásia e Europa. Já na América Latina, seria observada uma elevação de US\$ 1,4 bilhão nos níveis de bem-estar social, com incremento de 5,7% no total das exportações da região. Não obstante tais resultados positivos, os termos de intercâmbio tenderiam a piorar em 0,7% na América Latina nesse cenário. A China e os países do sul da Ásia apresentariam as maiores taxas de crescimento das exportações, 7,5% e 12%, respectivamente.

Como conclusão geral do estudo da UNCTAD (2003), pode-se relatar que: 1) todas as regiões tendem a ganhar com a liberalização do comércio agrícola mundial; 2) os cortes de tarifas são mais importantes para o incremento do bem-estar mundial do que as reduções dos subsídios às exportações; 3) os países em desenvolvimento ganhariam bastante com a liberalização comercial agrícola, especialmente se acompanhada por uma redução das escaladas tarifárias nos países desenvolvidos; 4) a América Latina, graças ao seu padrão de comércio agrícola, apresenta-se como uma região de destaque no que concerne aos possíveis ganhos alocativos, aumento de bem-estar e ampliação das exportações advindos da liberalização do comércio mundial agrícola; e 5) o Brasil, como maior país da América Latina, e dado o seu padrão de produtividade no setor agrícola, tende a ser um dos maiores beneficiários relativamente ao aumento de bem-estar econômico e à ampliação das exportações agrícolas com a liberalização comercial pela via multilateral.

Bussolo et al (2005), utilizando-se de um modelo dinâmico recursivo, de 2001 a 2015, relacionado a um modelo de micro-simulação, buscam avaliar as conseqüências da redução de barreiras comerciais sobre a estrutura sócio-econômica do Brasil, apresentando inclusive os possíveis resultados sobre a redução da pobreza e da desigualdade no país. O MEG usado nas simulações é o GTAP5. A ligação entre o MEG e o de micro-simulações é realizada através de mudanças nos preços e quantidades dos bens e nas remunerações dos fatores produtivos. É importante também relatar que, em Bussolo et al (2005), observa-se um detalhamento no que concerne à especificação dos mercados de trabalho, como qualificado e não qualificado, rural e não rural e mudanças de categorias. Ademais, vale frisar que o processo de liberalização comercial é modelado através de choques graduais feitos em seis anos, iniciando em 2005.

Para tratar dos impactos sobre a estrutura econômico-produtiva, Bussolo et al (2005) trazem dois cenários distintos, a saber: a) um primeiro de liberalização total, onde todas as tarifas seriam reduzidas em 100%; e b) um segundo cenário, relacionado à Rodada Doha, onde o Brasil não faria reduções nas linhas tarifárias ligadas à agricultura, mas realizaria cortes tarifários sobre produtos industrializados, ainda que de forma marginal. Diante desses cenários, as mudanças nos preços e volume das exportações e no volume da produção brasileira seriam as apresentadas no Quadro 11, abaixo.

Produtos	Volume de produção		Volume exportado		Preços das exportações	
	Doha	Liberalização total	Doha	Liberalização total	Doha	Liberalização total
Prod. anim. não processados	1,0	2,0	-1,0	5,0	6,7	18,0
Agroindústria exportadora	1,0	3,0	4,0	30,0	3,2	7,0
Grãos e cereais	1,0	5,0	13,0	68,0	6,0	16,0
Sementes oleaginosas	3,0	20,0	8,0	60,0	4,9	14,0
Outras culturas	0,0	1,0	-3,0	6,0	4,8	13,0
Produtos agrícolas	1,0	3,0	0,0	22,0	4,9	14,0
Produtos não agrícolas	0,0	0,0	2,0	21,0	2,1	4,0
Total	0,0	0,0	2,0	21,0	2,4	5,0

QUADRO 11 – Variação percentual no volume e preços das exportações e no volume da produção brasileira em setores selecionados.

Fonte: BUSSOLO ET AL, 2005.

Como se pode inferir a partir da análise do Quadro 11, os setores com as maiores taxas de crescimento da produção e exportação num cenário da liberalização comercial através da Rodada Doha seriam aqueles relacionados às sementes oleaginosas e aos grãos e cereais, tendo o último um incremento percentual de 13% no volume exportado nesse cenário. Segundo o estudo em questão, não obstante o significativo aumento das exportações em setores localizados, os produtos agrícolas, em geral, acabariam por não apresentar crescimento do volume exportado com um fraco esquema de liberalização em Doha, embora os preços das exportações de tais produtos viessem a crescer cerca de 5% nesse contexto.

No que tange a redução da pobreza e desigualdade, o cenário traçado para as negociações em Doha teria reduzidos efeitos positivos sobre a distribuição de renda e diminuição da pobreza no Brasil, sendo que tais resultados da Rodada Doha não se apresentariam de forma mais expressiva devido ao fato do país não cortar adicionalmente suas próprias tarifas. De acordo com as conclusões do estudo, uma liberalização total dos fluxos comerciais viria a incrementar de forma importante os ganhos de bem-estar e melhorar a distribuição de renda, tendo as regiões rurais ganhos acima da média nacional. Cabe frisar, entretanto, que o estudo não contempla a relação entre liberalização comercial e aumento da produtividade na economia brasileira, o que coloca o mesmo numa perspectiva conservadora em relação aos impactos sobre a redução da pobreza no Brasil advindos da liberalização comercial por meio da Rodada Doha.

Um outro importante trabalho que intenta analisar os impactos da abertura comercial pela via multilateral sobre a distribuição de renda e a pobreza no Brasil é o de Ferreira Filho e Horridge (2005). O estudo utiliza um modelo estático de equilíbrio geral, fundamentado no GTAP5, combinando-o com micro-simulações. O cenário de choques relacionado à Rodada Doha é construído da seguinte forma: ocorreriam cortes tarifários e nos subsídios domésticos agrícolas nos países da OCDE, redução das tarifas sobre produtos não-agrícolas (50% nos países desenvolvidos e 30% naqueles em desenvolvimento), sendo que os países de menor desenvolvidos relativo seriam desobrigados a fazer reduções tarifárias.⁶⁰

⁶⁰ Outros experimentos são também realizados, nos quais se considera tanto um cenário de liberalização total das trocas internacionais quanto um cenário Doha sem tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento. Não os apresentaremos por acreditarmos que o primeiro cenário reflete bem o foco de análise do nosso estudo, não sendo necessário o alongamento da discussão para além do mesmo.

Os resultados relacionados à redução da pobreza no Brasil aos quais chegam Ferreira Filho e Horridge (2005) se aproximam, até certo ponto, daqueles apresentados por Bussolo et al (2005). Embora uma parcela não desprezível da população mais pobre e desqualificada trabalhe no setor agrícola, as conclusões são de que a liberalização comercial estimada para a Rodada Doha tende a trazer mudanças positivas tímidas em relação à redução da pobreza e da desigualdade de renda no Brasil. Tal aspecto adviria do fato do país ser um país relativamente fechado ao comércio internacional, o que acaba por gerar uma menor sensibilidade da economia brasileira a mudanças estruturais em variáveis-chave do comércio internacional, como tarifas e demanda por exportações. Ademais, os autores frisam que, por fazerem uso de um modelo estático, suas conclusões não consideram outros efeitos ligados ao processo de liberalização comercial, como melhorias endógenas de tecnologia e outros efeitos dinâmicos.

Entretanto, além de se observar os resultados sobre os impactos de liberalização comercial sobre a pobreza no Brasil, também se pode vislumbrar os efeitos de uma liberalização comercial sobre variáveis macroeconômicas no cenário relacionado à Rodada Doha em Ferreira Filho e Horridge (2005). De acordo com o estudo, nesse contexto, a renda real aumentaria cerca de 0,02% e o volume e os preços das exportações cresceriam 0,91% e 0,11%, respectivamente. Ademais, no que concerne às mudanças no nível de atividade setorial, o setor de abate de animais e a indústria açucareira seriam os maiores beneficiários (o primeiro crescendo em torno de 7,5% e o segundo 5%). A produção da agricultura, em geral, tenderia a crescer cerca de 1,5%. Vale também ressaltar que os preços das propriedades rurais (remuneração do fator *terra*) aumentariam 7,7% no cenário de liberalização da Rodada Doha.

O trabalho de Anderson et al (2005), intitulado *Doha merchandise trade reform: what's at stake for developing countries?*, é fundamentado num MEG dinâmico e recursivo (de 2001 a 2015), no qual a dinâmica é definida por variáveis exógenas, quais sejam: a) crescimento populacional e oferta de trabalho; b) acumulação de capital, que é determinada pela poupança; e c) progresso tecnológico (seguindo esquema do Banco Mundial). Vale ressaltar que o modelo usado por Anderson et al (2005) é o Linkage (usado pelo Banco Mundial), baseado no GTAP6, e que o mesmo considera as diferenças entre as tarifas consolidadas e as aplicadas, sendo que os impactos só ocorrem se os cortes tarifários acordados venham a atingir as últimas. Ademais cabe lembrar que o modelo Linkage traz projeções econômicas num cenário de referência para os anos de 2005 e 2015, projeções essas que servirão como base comparativa dos resultados do estudo nos demais cenários.

Além de um cenário de liberalização total do intercâmbio internacional, Anderson et al (2005) traçam um cenário de referência à Rodada Doha no qual são observadas as seguintes características: 1) foco no tema agrícola, desconsiderando-se reformas do setor de serviços; 2) eliminação total dos subsídios às exportações agrícolas até 2015; 3) os cortes no apoio interno agrícola ocorreriam somente em quatro países, sendo de 28% nos EUA, 18% na Noruega, 16% na União Européia e 10% na Austrália (cortes relativos aos valores de 2001); 4) redução progressiva das tarifas alfandegárias consolidadas sobre o comércio agrícola em bandas, sendo os cortes de 45%, 70% ou 75%, para os países desenvolvidos, e de 35%, 40%, 50% ou 60% para os países em desenvolvimento (com exceção dos países mais pobres, que são desobrigados de realizar cortes tarifários); e 5) diminuição de tarifas consolidadas para produtos não-agrícolas de 50% nos países desenvolvidos e de 33% naqueles em desenvolvimento (os países de menor relativo não fariam qualquer modificação tarifária).⁶¹

No que concerne à variação da renda real brasileira, os resultados observados em Anderson et al (2005) indicam que, num cenário de liberalização total do comércio internacional, um crescimento de 1,5% na renda real deve ocorrer, em 2015, relativamente ao cenário de referência, o que representaria, aproximadamente, US\$ 10 bilhões de aumento absoluto (em dólares de 2001). Já no cenário da Rodada Doha, os efeitos positivos sobre a renda real no Brasil representariam um incremento de US\$ 3,6 bilhões, crescimento de 0,55% sobre o observado no cenário de referência. É importante destacar que, dos 0,55% de incremento na renda real, 0,46 p.p. adviria da abertura dos mercados com as reduções presumidas nas tarifas alfandegárias, 0,08 p.p. estaria relacionado à redução do apoio interno agrícola e 0,01% ao fim dos subsídios às exportações, deixando evidente que o tema de acesso a mercado na Rodada Doha é o que pode trazer maiores benefícios à economia brasileira.

Adicionalmente, vale notar que, num contexto de liberalização total, o estudo analisa os impactos sobre a remuneração dos fatores de produção no Brasil. Os resultados apontam para um incremento de 2,7% nos salários de trabalhadores não-qualificados, 1,4% de aumento nos salários dos qualificados, 1,6% de crescimento na remuneração do capital e 32,4% de incremento na remuneração da terra (fator abundante no país e relativamente escasso no resto

⁶¹ O estudo traça diversos cenários de liberalização. Não vamos, por questões de tempo e espaço, apresentar todos os cenários e seus resultados, concentrando-nos somente naquele que mais se aproxima de um eventual acordo final da Rodada Doha.

do mundo), o que poderia implicar em conseqüências não desprezíveis sobre a produção agrícola brasileira numa temporalidade mais estendida.

O Gráfico 12, abaixo, apresenta as taxas médias de crescimento anual percentual tanto da produção quanto do emprego agrícola no Brasil em três distintos cenários, encontrados em Anderson et al (2005). Num primeiro cenário, o de referência do modelo Linkage no qual se considera as projeções a partir do contexto atual e sem qualquer mudança nas barreiras ao comércio agrícola, observa-se que a produção agrícola cresceria à taxa anual média de 3,3% entre 2005 e 2015 enquanto o emprego agrícola apresentaria incremento de 1,1% ao ano. No cenário de liberalização comercial da Rodada Doha, como caracterizado no estudo, a produção passaria a crescer 4,4% anualmente e o emprego 2,2%, taxa que representa o dobro do crescimento observado no cenário de referência. No caso de uma liberalização total, o crescimento anual da produção agrícola brasileira seria de 6,1%, tendo o emprego agrícola um incremento percentual de 4,0% ao ano, entre os anos de 2005 e 2015.

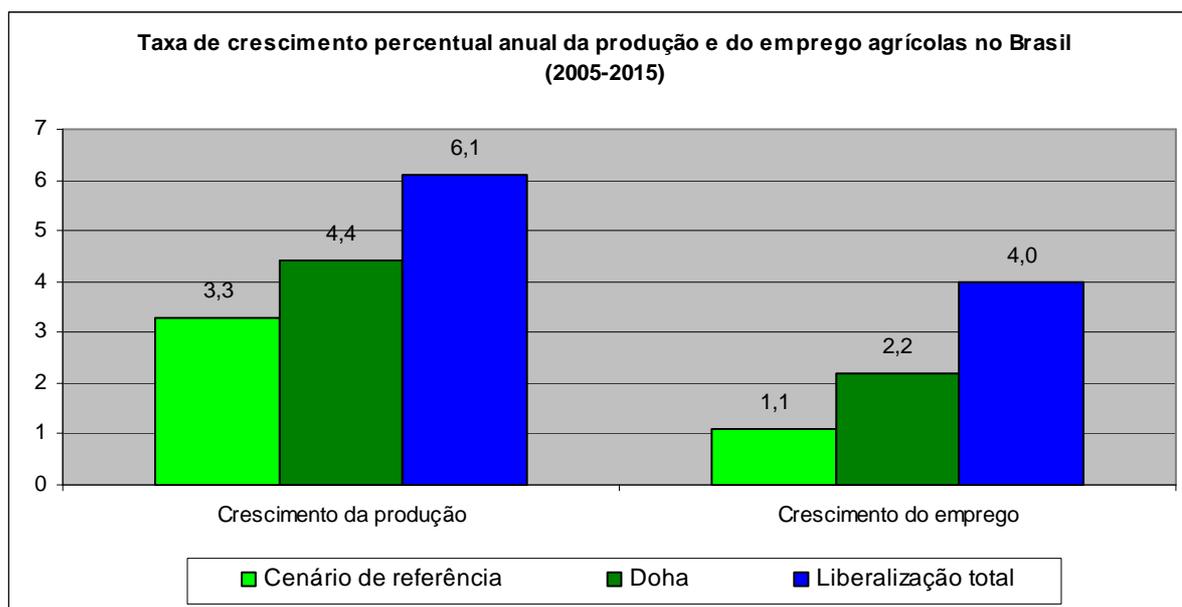


GRÁFICO 12 – Taxa de crescimento percentual anual da produção e do emprego agrícolas no Brasil (2005-2015).

Fonte: ANDERSON ET AL, 2005.

Ainda em Anderson et al (2005), pode-se observar que, no cenário da Rodada Doha, o valor adicionado agrícola seria incrementado em US\$ 5,5 bilhões, 16,7% superior ao aumento que ocorreria no cenário de referência. Já num cenário de liberalização total, o valor adicionado agrícola viria a aumentar em US\$ 15,1 bilhões, o que representa uma variação percentual em

relação aos valores do cenário de referência de 46,3%. Ademais, com uma liberalização total, os ganhos esperados com o aumento do volume exportado alcançariam o patamar de US\$ 40 bilhões acima dos valores de referência, segundo Anderson et al (2005).

Dentre outros importantes estudos que trazem resultados acerca da liberalização comercial agrícola e sua interface com as possíveis mudanças observáveis na economia brasileira, vale citar o estudo da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2005) sobre as políticas agrícolas brasileira e um outro do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC, 2004) sobre competitividade de cadeias produtivas no cenário de liberalização comercial.

A OCDE, no seu *Review of agricultural policies* sobre o Brasil (OCDE, 2005), estima que um corte global de 50% nas tarifas e subsídios às exportações agrícolas, juntamente com uma redução de 50% no apoio interno nos países da OCDE, beneficiaria a economia brasileira em cerca de US\$ 1,7 bilhão, o equivalente a 0,3% do PIB, com o aumento da renda tanto de consumidores quanto de produtores. Ademais, a OCDE coloca que os ganhos seriam relativamente mal distribuídos, devendo os produtores da agricultura comercial de larga escala ser mais beneficiados do que aqueles que trabalham com a agricultura familiar, de semi-subsistência. Para contornar tal fato, a Organização sinaliza a necessidade de se criar redes de proteção social e programas que venham a melhorar a produtividade das pequenas propriedades, como treinamento e novas tecnologias. Contudo, fica claro que tais políticas devem ser implementadas sem que as mesmas venham a trazer prejuízos ao aumento da produtividade, e conseqüente competitividade, das propriedades mais eficientes.

Por sua vez, o trabalho do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC, 2004) faz um estudo detalhado sobre a competitividade de vinte cadeias produtivas da economia brasileira, que representaram cerca de 63% das exportações brasileiras em 2001, diante de um processo de liberalização comercial através de formação de áreas de livre comércio. Os principais resultados indicam quais cadeias produtivas sofreriam menores ameaças com a liberalização devido ao seu perfil competitivo, sendo elas: a cadeia produtiva do café, papel e celulose, cítricos, couro e calçados, têxtil e confecções e siderurgia. Como se pode observar, a participação de cadeias produtivas ligadas ao agronegócio é expressiva dentre aquelas com maior potencial de competitividade num ambiente de comércio livre de gravames.

Ademais da apresentação dos estudos econométricos, cabe aqui tecermos algumas considerações mais particulares, e de ordem qualitativa, sobre os possíveis impactos da liberalização comercial agrícola através da Rodada Doha da OMC sobre a economia do Brasil, recorrendo a aspectos tanto teóricos quanto históricos na fundamentação da exposição.

A abertura de mercados e a redução, e mesmo extinção num futuro próximo, de mecanismos protecionistas que distorcem o mercado agrícola mundial, como os subsídios internos e às exportações, viriam a representar uma oportunidade única, em mais de cinco décadas, à agricultura dos países em desenvolvimento, especialmente no Brasil. Os ganhos potenciais em termos de incremento da produção e das exportações reluzem como ouro para o setor agropecuário da economia brasileira. A ampliação da produção tenderia, inevitavelmente, a aumentar do potencial de geração de emprego e renda no país, tanto nos segmentos diretamente ligados à agropecuária “pura”, onde uma massa pobre ainda se encontra empregada, quanto naqueles relacionados à indústria de transformação e beneficiamento. A liberalização implicaria, assim, no uso do potencial agrícola do país, que deve ser realizado dentro de padrões rigorosos de respeito ao meio ambiente, incrementando a participação brasileira no comércio internacional e trazendo mais divisas ao país, o que diminuiria a vulnerabilidade externa da economia brasileira.

Cabe salientar que a manutenção do tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento relacionado à liberalização do comércio agrícola na Rodada Doha poderá permitir que países como a Índia e a China continuem a proteger de forma relativamente importante seu mercado agrícola através tarifas e outros mecanismos de proteção não-tarifária. Tal fato tenderia a trazer consigo prejuízos às exportações do agronegócio brasileiro, tomando-se por base a importância crescente dos países em desenvolvimento como destino das exportações agrícolas do Brasil.

Alguns podem levantar a idéia de que o aumento das exportações de bens agrícolas poderia acabar por gerar uma dependência cada vez maior do setor externo em relação a tais exportações e uma conseqüente queda dos termos de intercâmbio da economia, prejudicando o potencial de desenvolvimento do país através de problemas crônicos no balanço de pagamentos, como observado por Raúl Prebisch há mais de cinquenta anos. Contudo, como os dados da última década relacionados ao comércio exterior brasileiro parecem indicar, o

incremento extraordinário das exportações agrícolas brasileiras não significou um dependência alargada do setor externo relativamente às mesmas. Pelo contrário, o que se observou foi uma queda na participação relativa das exportações do agronegócio sobre o total exportado (se considerarmos os últimos dez anos, observamos essa tendência de queda de forma clara e ululante – ver Gráfico 8, p.113), tendo os termos de intercâmbio permanecido estáveis nos últimos anos. Ademais, o balanço comercial agrícola, crescentemente superavitário, tem desempenhado um papel muito importante na redução dos índices de vulnerabilidade externa da economia brasileira.

É evidente, porém, que as exportações de *commodities* sofrem flutuações, por vezes bruscas, denotando certa volatilidade de preços e nos padrões de demanda. Dentro dessa perspectiva, cabe ao Brasil fazer uso de forma racional e ponderada de sua potencialidade natural na produção agropecuária, buscando investir na agregação de valor ao longo das cadeias produtivas agrícolas, o que engendraria efeitos multiplicadores dinâmicos sobre a economia e diminuiria a vulnerabilidade a possíveis flutuações de curto prazo do mercado de *commodities*.

Vale lembrar que, como contraponto a uma possível liberalização do comércio agrícola, serão demandados aos países em desenvolvimento, principalmente daqueles com maior grau de avanço econômico como o Brasil, compromissos de reduções de gravames ao comércio de bens industriais e de serviços. Logicamente, nesses setores observamos uma fragilidade maior da economia brasileira, com produtividade, e conseqüente competitividade internacional, relativamente mais baixa do que aquela observada nas nações mais desenvolvidas. Não queremos aqui dizer que toda a indústria brasileira tenha níveis pífios de competitividade internacional. Na verdade, muitos segmentos industriais são bastante competitivos, o que não exclui a existência de setores com menores produtividades relativas, sendo assim mais vulneráveis ao processo de abertura econômico-comercial.

É importante notar, entretanto, que a liberalização comercial traz consigo pressões por aumento de produtividade da economia, o que acaba por engendrar um processo de melhora na capacidade de crescimento econômico de longo prazo, tendo em vista que os segmentos que aumentam sua competitividade internacional conseguem ampliar sua produção e suas vendas tanto internas quanto ao exterior, aumentando o potencial de geração de emprego renda na economia brasileira.

5 CONCLUSÃO

Na introdução do presente trabalho, apresentamos as idéias e questionamentos norteadores do mesmo, deixando claro que o objetivo central do estudo era o de buscar analisar a interação entre comércio internacional agrícola e desenvolvimento econômico brasileiro. A partir da hipótese básica do trabalho, procuramos construir fundamentação tanto teórica quanto de cunho histórico e quantitativo acerca das temáticas que se entrelaçam na conformação de um todo coerente integrado ao tema central, focado nas negociações multilaterais da Rodada Doha da OMC sobre o comércio agrícola e suas conseqüências sobre o processo de desenvolvimento econômico do Brasil, seja na geração de impactos na configuração da estrutura sócio-econômica seja no que concerne às contas externas, no sentido de buscar uma maior competitividade internacional para a economia brasileira.

O estudo das teorias sobre o comércio internacional nos dá a real dimensão da importância de se considerar as trocas entre as nações quanto da análise dos processos nacionais de desenvolvimento, seja para ratificar a relevância das mesmas no contexto ou mesmo para negá-la por completo. De toda forma, o que fica claro é que as teorias do comércio internacional não só estão na base de muitos dos principais debates seculares da Economia enquanto ciência, mas também estão infiltradas nos poros da sociedade e no dia-a-dia econômico, embasando posicionamento dos mais diversos relacionados às transações comerciais. No Sistema Multilateral de Comércio (SMC) não é diferente.

Parte de um arcabouço institucional maior que visava manter a ordem internacional no pós-Segunda Guerra mundial, o SMC, sob os auspícios do GATT, passou por um processo evolutivo marcado por transformações que interligavam o mundo teórico ao mundo prático. Talvez o melhor exemplo disso seja a incorporação da Parte IV ao GATT, e posterior criação da *Cláusula de Habilitação*, a partir das pressões advindas dos países em desenvolvimento que, embasados no referencial desenvolvimentista cepalino, buscavam a formação de uma Nova Ordem Econômica Internacional, a qual trazia a questão do desenvolvimento econômico e da equidade do poder mundial ao centro das discussões.

Não obstante a essencialidade dos determinantes econômicos para o entendimento histórico-evolutivo do SMC, é importante lembrar que, durante boa parte da segunda metade do século

passado, a política internacional esteve condicionada a questões de ordem estratégica, dada a configuração tensa da Guerra Fria. Ademais, vale frisar que a legitimidade do SMC, embora fundada parcialmente nos ganhos mundiais com o aumento do intercâmbio internacional, sempre esteve condicionada à aprovação pelos EUA e as demais potências mundiais emergentes no pós-guerra dos mecanismos de regulação multilateral do comércio que conformavam o sistema.

O GATT conseguiu grande êxito no seu intento de redução das barreiras tarifárias ao longo de sua existência. Contudo, tal sucesso deve ser visto de forma relativa, tendo em vista que, diante do jogo de interesses político-econômico que toma forma no SMC, muitas cláusulas de escape acabaram sendo criadas e as estruturas de proteção econômica se tornaram cada vez mais complexas com o uso alargado de barreiras não-tarifárias ao comércio internacional. Além disso, o poder dos interesses protecionistas do setor agrícola deixou o tema relativamente marginalizado no SMC, sendo as negociações multilaterais para a redução dos gravames ao comércio focadas, fundamentalmente, em bens industrializados até a Rodada Uruguai do GATT. Vale lembrar que a diplomacia econômica brasileira desempenhou um papel importante no processo de transformação evolutiva ocorrido no SMC, desde o GATT até a OMC, pressionando pela criação de instrumentos que viabilizassem o desenvolvimento econômico dos países mais pobres dentro de suas limitações de poder internacional.

Com a entrada em cena da OMC num mundo cada vez mais interdependente, no qual a expansão das trocas comerciais entre as nações ocorre de forma acelerada, novos desafios foram colocados ao SMC. Ao integrar novos temas ao debate multilateral, atendendo às demandas de diversos grupos de países-membros, as negociações na OMC tornaram-se ainda mais complexas.

No que tange o tema agrícola, após décadas de marginalização relativamente às negociações multilaterais, finalmente sua incorporação legal, sobre bases mais rígidas, ao SMC foi realizada por meio do Acordo sobre Agricultura (AsA) da Rodada Uruguai do GATT. Mesmo com o AsA, que foi enquadrado nos moldes dos interesses das potências econômicas mundiais, muitas das promessas de liberalização do comércio agrícola acabaram não sendo materializadas, gerando uma crescente insatisfação por parte dos países em desenvolvimento participantes da OMC.

A Rodada Doha de negociações comerciais, lançada em 2001, tem no tema agrícola, que está intimamente relacionado às preocupações de desenvolvimento dos países mais pobres, o seu núcleo basilar, norteador do processo como um todo. Cabe ressaltar que as negociações agrícolas estão aparentemente nos trilhos, em marcha lenta, existindo um grande ceticismo acerca da possibilidade de efetivo sucesso na empreitada de se tentar finalizar a Rodada Doha ainda em 2006.

O Brasil, tendo em vista sua alta competitividade internacional agrícola e o potencial extraordinário de incremento da produção, é um dos maiores interessados nas negociações sobre agricultura da Rodada Doha. Como líder do G-20, o Brasil tem desempenhado um papel fundamental no processo negociador agrícola, empenhando-se na árdua tarefa de não deixar que o tema agrícola venha a apresentar resultados negociados, ao fim da Rodada, que sejam puramente fundados nos interesses das grandes potências. Além disso, é importante notar que mesmo que o resultado efetivo obtido ao fim da Rodada Doha não seja o *first best* para os interesses dos países em desenvolvimento, como o Brasil, os mesmos devem observar atenciosamente a importância da defesa do SMC fundamentado no direito como instrumento que possibilita certa restrição ao exercício do poder e da arbitrariedade pelas potências mundiais. Como diria Lacordaire: “Entre o forte e o fraco, entre o rico e o pobre, entre o mestre e o servo, é a liberdade que oprime e a lei que liberta.”.⁶²

Como síntese dos estudos econométricos que utilizamos para entender como a liberalização agrícola em Doha poderia vir a impactar sobre a estrutura sócio-econômica brasileira, podemos apresentar o seguinte: no que concerne aos efeitos da Rodada Doha sobre a distribuição de renda e a redução da pobreza no Brasil, os trabalhos indicam que as influências positivas da liberalização tendem a ser relativamente pequenas, tomando por base a idéia de que em Doha não será realizada uma abertura expressiva dos mercados agrícolas e também pelo fato do Brasil ainda se manter como um tímido *player* no comércio internacional. Todavia, os impactos positivos sobre o aumento da produção, do emprego e das exportações agrícolas brasileiras ratificados em todos os estudos, variando conforme os modelos e as hipóteses adotadas. Vale ressaltar que dos trabalhos demonstram que a abertura dos mercados é mais importante que as reduções nos subsídios para o aumento do bem-estar

⁶² Não se pode também esquecer de que é na OMC que se consegue tratar temas de caráter sistêmico, como os subsídios, pelo fato de que, nas negociações bilaterais, a diferença de poder econômico entre as partes fica mais evidente e tende a dar aos países mais fortes maiores possibilidades de imposição de seus interesses.

social e que a remuneração do fator terra tende a crescer num cenário de liberalização comercial agrícola.

A interdependência econômico-comercial tem levado os países a buscar o aproveitamento otimizado de suas potencialidades econômicas, sejam elas naturais ou construídas. Como demonstramos, o agronegócio, aproveitando-se das vantagens comparativas herdadas pela economia brasileira, tem grande potencial de crescimento, potencial esse que uma possível liberalização comercial agrícola via Rodada Doha viria a incrementar de forma importante.

Os resultados de nossa pesquisa apontam para a necessidade de se fazer um *aggiornamento* das idéias dicotômicas que relacionam o comércio agrícola e o desenvolvimento econômico. O anacronismo de tais idéias pode levar alguns a pensar no processo produtivo agrícola, em quaisquer circunstâncias, como retrógrado e com pouca capacidade em auxiliar o crescimento econômico sustentado. Porém, distintamente de tal pensamento, observamos que o agronegócio pode, e deve, ser um elemento importante de fomento do desenvolvimento econômico brasileiro.

Destarte, nossa hipótese básica foi, pelo menos parcialmente, refutada. A liberalização do comércio agrícola na Rodada Doha tende a levar, sim, a economia brasileira a aproveitar de suas vantagens comparativas pautadas na abundância do fator *terra* no território econômico brasileiro, ao melhor estilo Hecksher-Ohlin. Contudo, tal fato, como confirmado através das estatísticas sobre o comércio exterior brasileiro, não significa necessariamente que o padrão de inserção do Brasil no comércio internacional venha a se tornar mais focalizado, trazendo possíveis dificuldades ao balanço de conta corrente decorrente da maior dependência agrícola da balança comercial. Na verdade, o aumento das exportações agrícolas vem sendo acompanhado pelo incremento das exportações de produtos não-agrícolas a taxas superiores àquelas observadas nas primeiras, o que tem reduzido a participação das vendas externas do agronegócio no total exportado, malgrado seu expressivo crescimento na última década. Ademais, o saldo comercial agrícola vem tendo papel importante na facilitação, e não na geração de empecilhos, relativamente à melhoria das contas externas brasileiras.

Qualificando os resultados: a economia brasileira, ao fazer uso de vantagens comparativas fundamentada em abundância fatorial, não está, de forma alguma, impedida de continuar a aumentar a agregação de valor ao longo da cadeia produtiva agrícola, construindo novas

vantagens competitivas, *à la* Porter, que venham a engendrar uma dinamização crescente da economia com elevação dos níveis de emprego, renda e produtividade. A redução das barreiras ao comércio internacional agrícola por meio da Rodada Doha, como os picos e escaladas tarifárias, tendem a auxiliar nesse processo, abrindo mercado para produtos industrializados de origem agropecuária.

Por outro lado, é necessário deixar claro que não existe dicotomia e sim complementaridade entre produção agrícola, industrial e de serviços como geradoras de desenvolvimento econômico. Ser potência mundial agrícola não significa deixar de lado o investimento em pesquisa e desenvolvimento, em alta tecnologia, na formação de capital humano qualificado, etc. Pelo contrário, para que a potência agrícola aproveite seu potencial de crescimento se faz necessário que haja investimentos na melhoria da infra-estrutura de transportes, no aperfeiçoamento industrial, na inovação tecnológica que venha a trazer melhorias tanto aos produtos agropecuários quanto aos demais produtos e processos produtivos.

Acreditamos, contudo, que se o Brasil vier a perder as oportunidades de aumento da agregação de valor na produção e exportação agrícolas geradas a partir da liberalização do comércio agrícola na OMC, embora os resultados de curto prazo tendam a ser positivos, poderemos observar problemas no longo prazo devido a uma falta de maior complexidade produtiva no setor agrícola, que ficaria dependente da venda de algumas poucas *commodities*. É necessário, pois, que o Brasil esteja atento às oportunidades e desafios gerados ao seu desenvolvimento econômico através das negociações na OMC.

O presente trabalho buscou sair da armadilha da crítica pouco realista acerca dos desafios da economia brasileira num contexto mundial de interdependência crescente, marcado pela liberalização gradual das trocas internacionais. Claro que algumas insuficiências analíticas acabam por permanecer no estudo, tendo em vista a complexidade de temática estudada. Fica, portanto, o desafio aos pesquisadores, inclusive ao autor deste trabalho, de tentar buscar elementos que venham a complementar de forma mais aprofundada a relação entre comércio internacional agrícola e o desenvolvimento econômico brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de P. **Brazil, the GATT and the WTO: History and prospects**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1998, 38 p. (Texto para discussão n° 392). Disponível em: <www.puc-rio.br>. Acesso em: 10 maio 2005.

_____. **Política comercial brasileira: limites e oportunidades**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2001, 22p. (Texto para discussão n° 457). Disponível em: <www.puc-rio.br>. Acesso em: 28 maio 2005.

ALMEIDA, Paulo Henrique de. O Estado Comercial fechado de Fichte e a origem teórica das políticas autárquicas fascistas e estalinistas. IN: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA. 1999a. **Anais...** Porto Alegre. UFRGS. Disponível em: <www.race.nuca.ie.ufrj.br>. Acesso em: 17 set. 2005.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Diplomacia comercial: de Bretton Woods e Havana à OMC. In: _____. **Relações internacionais e política externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira**. 2.ed., Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. cap.3, p. 111-144

_____. **O Brasil e o multilateralismo econômico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999b. 210 p.

_____. O Brasil como sócio menor da globalização: insuficiente interdependência econômica e pequena participação comercial. **Revista de economia e relações internacionais**. v. 1. n. 2, p. 05-17. jan.-jun. 2003.

_____. Acordos minilaterais de integração e de liberalização do comércio: uma ameaça potencial ao sistema multilateral de comércio. IN: NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS: MAIS DO QUE PRODUZIR, É PRECISO SABER NEGOCIAR, 1, 2005. **Anais...** American Chamber, São Paulo. 12 p. Disponível em: <www.pralmeida.org>. Acesso em: 28 jan. 2006.

ANDERSON, Kym et al. Doha merchandise trade reform: what's at stake for developing countries? IN: ANNUAL CONFERENCE ON GLOBAL TRADE ANALYSIS, 8, 2005. **Anais...** Lubeck. 37p. Disponível em: <www.worldbank.org/trade/wto>. Acesso em: 02 jun. 2006.

ANSON-MEYER, Monique. **Friedrich List : un économiste du développement au XIX siècle**. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble. 1982. 239 p.

ARAÚJO JR, José Tavares de. **O Brasil e a atual rodada de negociações do GATT**. Rio de Janeiro: IPEA, 1988, 32 p. (Texto para discussão n° 139). Disponível em: <www.ipea.gov.br> Acesso em: 20 maio 2005.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: UNESP, 2003. 408 p.

BACCHETTA, Marc; JANSEN, Marion. **Ajusting to trade liberalization: The role of policy, institutions and WTO disciplines.** Genebra: OMC, abr. 2003, 69 p. (Special studies, nº 7). Disponível em: <www.wto.org> . Acesso em: 10 maio 2005.

BADO, Álvaro Labrada. Das vantagens comparativas à construção das vantagens competitivas: uma resenha das teorias que explicam o comércio internacional. **Revista de economia e relações internacionais.** v. 3. n. 5, p. 05-20. jul. 2004.

BAHADIAN, Adhemar Gabriel. **A Tentativa do Controle do Poder Econômico nas Nações Unidas:** estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas. Brasília: IPRI, 1992. 159 p.

BAUMANN, Renato et al. **Economia Internacional:** teoria e experiência brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 442 p.

BINSWANGER, Hans; LUTZ, Ernst. Agricultural trade barriers, trade negotiations, and the interests of developing countries. IN: CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO (UNCTAD), 10, 2000. **Anais...** Bangkok, Tailândia. Disponível em: <www.unctad.org> . Acesso em: 01 set. 2005.

BUENO, Clodoaldo. A política multilateral brasileira. IN: CERVO, Amado L. (Org.) **O desafio internacional:** a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994. cap. 2, p. 59-144.

BUSSOLO, Maurizio et al. **Structural change and poverty reduction in Brazil:** the impact of the Doha round. IN: Annual Conference on Global Trade Analysis, 8, jun. 2005. Lubeck. 45p. Disponível em: <www.wider.unu.edu/conference/conference-2005-3/conference-2005-3.htm>. Acesso em: 02 jun. 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique. **As idéias e seu lugar:** ensaios sobre as teorias do desenvolvimento. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1993. 244 p.

CARISIO, Maria Clara Duclos. **A evolução da política agrícola comum da união européia e seus efeitos sobre os interesses brasileiros nas negociações internacionais sobre agricultura.** 2004. 209 p. Tese (Doutorado em Diplomacia) – Instituto Rio Branco. Brasília, 2004.

CARVALHO, Maria Auxiliadora et al. **Comércio agrícola e o desenvolvimento econômico brasileiro.** jul. 2003. 20 p. Disponível em: <www.iaea.sp.gov.br> . Acesso em: 08 out. 2005.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. **Globalización y desarrollo.** Santiago, 2002. 396 p. Disponível em: <www.eclac.org>. Acesso em: 01 jul. 2005.

CERVO, Amado Luiz. Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional,** Brasília, ano 40, n. 2, p. 05-26, 1997.

CHANG, Ha-Joon. **Kicking away the ladder:** development strategy in historical perspective. 1.ed. Londres: Anthem Press, 2002. 187 p.

_____. After the deluge: what is the future for free trade after Cancun? **Challenge**, Londres, v. 46, n. 6, p. 01-07, nov./dez. 2003a.

_____. Du protectionnisme au libre-échange, une conversion opportuniste. **Le monde diplomatique**. jun. 2003b, p. 26-27. Disponível em: <www.monde-diplomatique.fr>. Acesso em: 20 maio 2005.

_____. Trade and industrial policy issues. In: CHANG, Ha-Joon (Org). **Rethinking development economics**. Londres: Anthem Press, 2003c. cap. 12, p.257-276.

CHANG, Ha-Joon; GRABEL, Ilene. Trade policy. In: _____. **Reclaiming development: an alternative policy manual**. Londres: Zed Books, 2004. cap. 7, p. 55-70.

CONFERÊNCIA MINISTERIAL DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 4., 2001, Doha. **Ministerial declaration**. Genebra: OMC, 2001. 10 p. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 30 abr. 2005.

COUTINHO, Luciano G. et al. O desafio da construção externa dinamizadora. IN: SEMINÁRIO BRASIL EM DESENVOLVIMENTO, 1, 2003. **Anais...** UFRJ. Rio de Janeiro. Disponível em: <www.ie.ufrj.br> . Acesso em: 12 set. 2005.

DIAS, Viviane Ventura et al. **What can we say about trade and growth when trade becomes a complex system?** Santiago: CEPAL, jul. 2003, 32 p. (Série comércio internacional, nº27). Disponível em: <www.eclac.org> . Acesso em: 25 maio 2005.

DIAS, Viviane Ventura. O Brasil entre o poder da força e a força do poder. In: BAUMANN, Renato (Org). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus, 1996. cap.4, p. 55-73.

EMBAIXADA DO BRASIL EM WASHINGTON D.C. **Barreiras a produtos e restrições a serviços brasileiros no mercado dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro, abr. 2006. 24 p. Disponível em: <www.funcex.com.br/estudos.asp>. Acesso em: 02 jun. 2006.

FERREIRA FILHO, Joaquiem Bento S.; HORRIDGE, Mark. The Doha round, poverty and regional inequality in Brazil. IN: ANNUAL CONFERENCE ON GLOBAL TRADE ANALYSIS, 8, 2005. **Anais...** Lubeck. 51 p. Disponível em: <www.papers.ssrn.com>. Acesso em: 02 jun. 2006.

GODINHO, Renato Domith. **Os Diplomatas do Capitólio: a política externa norte-americana e a influência dos grupos de pressão no Congresso dos Estados Unidos**. 2005. 163 p. Dissertação (Mestrado em Diplomacia) – Instituto Rio Branco. Brasília, 2005.

GONÇALVES, Reinaldo. **Economia política internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 319 p.

_____. Globalização comercial. In: _____. **O nó econômico**. Rio de Janeiro: Record, 2003a. cap. 4, p. 97-122.

_____. **O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003b.149 p.

GUADAGNI, Alieto Aldo; KAUFFMANN, Jorge. Comércio internacional y pobreza mundial. **Revista de la CEPAL**. n. 84, p. 83-97. dez. 2004.

GUIMARÃES, Edson P. **Evolução das teorias de comércio internacional**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997, 19 p. (Estudos em comércio exterior, v. 1, n.2). Disponível em: <www.ie.ufrj.br>. Acesso em: 20 ago. 2005.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. **A Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e a política externa brasileira: acordos assimétricos, coerção e coalizões**. 2005. 195 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas) – UNESP, UNICAMP, PUC-SP. Campinas, 2005.

JANK, Marcos S.; THORSTENSEN, Vera (Org.). **O Brasil e os grandes temas do comércio internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2005. 420 p.

JANK Marcos S. et al. **Brasil, potência agrícola mundial**. 2004, Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE). 11 p. Disponível em: <www.iconebrasil.org.br> . Acesso em: 01 nov. 2005.

JANK, Marcos S.; TACHINARDI, Maria H. Prioridades agrícolas na Rodada Doha em 2006: subsídios domésticos e acesso a produtos sensíveis. **Revista brasileira de comércio exterior**. Rio de Janeiro, n.86, p. 04-08. jan./mar. 2006.

JAYME JR, Frederico G. Comércio internacional e crescimento econômico: o comércio afeta o desenvolvimento? **Revista de comércio exterior**. Rio de Janeiro, n.69, 17 p. out./dez. 2001.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional: teoria e política**. 5 ed. São Paulo: Makron Books, 2001. 828 p.

KUTAS, Geraldine. **EU negotiating room in domestic support after the 2003 CAP reform and enlargement**. maio 2006, 40 p. Disponível em: <www.iconebrasil.org.br>. Acesso em: 10 jun. 2006.

LAMPREIA, Luiz Filipe P. Resultados da Rodada Uruguai: uma tentativa de síntese. **Estudos avançados**. v. 9, n. 23, p. 247-260. 1995.

LEAL, João P. G. **A organização mundial de comércio**. Brasília: IPEA, set. 1997, 100 p. (Texto para discussão, n° 517). Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 17 jul. 2005.

LIMA, Tatiana Macedo N. **GATT/OMC: uma análise institucional**. 2004. 97 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

LIST, Georg Friedrich. **Sistema nacional de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. 338 p.

MAIOR, Luiz A. P. Souto. A crise do multilateralismo econômico e o Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 2, p. 163-190, 2004.

MARX, Karl. **On the question of free trade**. Discurso na Associação Democrática de Bruxelas em 09 de janeiro de 1848. 09 p. Disponível em: <www.marxists.org> . Acesso em: 25 set. 2005.

MRE – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Carta de Genebra**: informativo sobre a OMC e a Rodada de Doha. Genebra, vários números. Disponível em: <ww.mre.gov.br>. Acesso em: 30 maio 2006.

MDIC – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. **Estudo de competitividade**: impacto das zonas de livre comércio. 2004. Disponível em: <www.desenvolvimento.gov.br/sitio/sdp/estudos/estudos.php>. Acesso em: 15 jun. 2006.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1968. 240 p.

OATLEY, Thomas. **International political economy**: interests and institutions in the global economy. Londres: Longman, 2003. 432 p.

OCDE – ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **OECD review of agricultural policies – Brazil**. Paris: OCDE, 2005. 226p.

OMC – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Market access**: unfinished business. Genebra: OMC, 2003. 145 p. (Special studies, n° 6). Disponível em: <www.wto.org> . Acesso em: 11 jul. 2005.

OMC. **Understanding the WTO**. 3. ed. Genebra: OMC, 2005a. 116 p. Disponível em: <www.wto.org> . Acesso em: 22 mar. 2006.

OMC. **International trade statistics 2005**. Genebra: OMC, 2005b. 274 p. Disponível em: <www.wto.org> . Acesso em: 20 abr. 2006.

PREBISCH, Raúl. Por uma nova política comercial em prol do desenvolvimento. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1, cap. 10, p. 373-422.

_____. O desenvolvimento econômico da América latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1, cap.1, p. 69-136.

_____. Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1, cap. 3, p.179-215.

PORTER, Michael E. **A vantagem competitiva das nações**. São Paulo: Campus, 2001. 897p.

RÊGO, Elba C. L. Do Gatt à OMC: o que mudou, como funciona e para onde caminha o Sistema Multilateral de Comércio. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.3, n.6, p. 03-22, dez. 1996.

RICUPERO, Rubens. Os Estados Unidos e o comércio mundial: protecionistas ou campeões do livre-comércio? **Estudos avançados**. São Paulo, v. 16, n. 46, p. 07-18. set./dez. 2002.

_____. **O Brasil e o dilema da globalização**. 2.ed. São Paulo: SENAC, 2001. 127 p. (Série livre pensar, n° 11).

RIOS, Sandra P. O impasse em Cancun e os impactos sobre a agenda brasileira. **Revista brasileira de comércio exterior**. Rio de Janeiro, n.77, p. 26-33. out./dez. 2003.

RODRIK, Dani. **The global governance of trade: as if development really mattered**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP - PNUD). out. 2001. 41 p. Disponível em: <<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>>. Acesso em: 20 set. 2005.

SATO, Eiiti. **Mudanças estruturais no sistema internacional: a evolução do regime de comércio do fracasso da OIC à OMC**. maio 2001. 33p. Disponível em: <www.ufrgs.br/irel>. Acesso em: 10 nov. 2005.

SAUVÈ, Pierre. Razões e lições do fracasso de Cancun. **Revista brasileira de comércio exterior**. Rio de Janeiro, n.78, p. 17-42. jan./mar. 2004.

SEITENFUS, Ricardo A. S. **Manual das organizações internacionais**. 4 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. 384 p.

SILVA, Heloisa C. M. da. Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, ano 46, n. 1, p. 39-65, 2003.

THIRD WORLD NETWORK. **The multilateral trading system: a development perspective**. 110 p. dez. 2001. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP - PNUD). Disponível em: <www.undp.org> . Acesso em: 28 set. 2005.

UNCTAD – CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO. **Back to basics: market access issues in the Doha agenda**. Nova Iorque e Genebra: UNCTAD, 2003, 64 p.

UNCTAD. **Trade and development report 2005**. Nova Iorque e Genebra: UNCTAD, 2005a. 176 p. Disponível em: <www.unctad.org> . Acesso em: 15 maio 2006.

VALLS, Lia. **Histórico da Rodada Uruguai do GATT**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997, 23 p. (Texto para discussão). Disponível em: <www.ie.ufrj.br>. Acesso em: 20 mar. 2005.

WINTERS, L. A. **Trade policy as development policy: building on fifty years' experience**. IN: CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO (UNCTAD), 10, 2000. Bangkok, Tailândia. Disponível em: <www.unctad.org> . Acesso em: 01 jun. 2005.

ANEXO A – Brasil: evolução da política comercial, 1945-2006.

Brasil: evolução da política comercial, 1945-2006.		
<i>(Em itálico, conferências, negociações e acordos comerciais bilaterais, regionais ou multilaterais)</i>		
Ano	Medida	Características
1946 (27.02)	Decretos de Dutra	Operações de câmbio se realizam pelo mercado livre e o mercado oficial fica restrito às compras governamentais e a 20% das importações;
1946 (out.)	<i>ONU Londres</i>	<i>Reunião da Comissão preparatória à conferência do comércio e emprego das Nações Unidas; proposta de criação de uma organização voltada para o comércio internacional;</i>
1947 (abr-nov)	<i>ONU Genebra</i>	<i>Segunda sessão da Comissão preparatória: primeira rodada de negociações de reduções tarifárias e definição dos princípios básicos do sistema multilateral de comércio contemporâneo; adoção provisória do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), destinado a ser incorporado na Carta constitutiva de uma Organização Internacional do Comércio, em fase de negociação;</i>
1947	Resolução da SUMOC	Regime de taxa única do câmbio, em conformidade com o padrão estabelecido em Bretton Woods, à razão de Cr\$ 18,50 por dólar (paridade declarada ao Fundo Monetário Internacional);
1947 (nov.) - 1948 (mar.)	<i>ONU Conferência sobre Comércio e Emprego das Nações Unidas, em Havana</i>	<i>Conferência de comércio e emprego das Nações Unidas; Carta de Havana criando a Organização Internacional de Comércio, não ratificada; diversos países latino-americanos apóiam a constituição de “zonas de preferências comerciais”, mas o Brasil, adotando as posições multilateralistas norte-americanas, demonstra reservas em relação ao tema. O Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), negociado pouco antes em Genebra e contendo cláusulas exclusivamente comerciais, tinha previsto o estabelecimento de zonas de livre comércio e de uniões alfandegárias, tomando por base o modelo e a experiência nascente do Benelux;</i>
1948 (1º.01)	<i>GATT Genebra</i>	<i>Entrada em vigor, provisória, do GATT, para os sete países que o aprovaram; deveria ser incorporado como capítulo IV da Carta de Havana, o que não correu por falta de ratificação;</i>
1948 (23.02)	Lei 262	Restrições administrativas diretas, a cargo da Carteira de Exportação e Importação (CEXIM) do Banco do Brasil;
1948 (30.07)	<i>Lei 313</i>	<i>Adesão do Brasil ao GATT com aprovação de lista tarifária em níveis mínimos (mais de 70% das importações brasileiras);</i>
1948 1949	<i>GATT Ancecy (França)</i>	<i>Segunda rodada de negociações comerciais multilaterais, em vigor a partir de 1950: acordo sobre a redução de cinco mil tarifas; mais dez países são admitidos como partes contratantes;</i>
1950 1951	<i>GATT Torquay (Grã-Bretanha)</i>	<i>Terceira rodada de negociações comerciais multilaterais; torna-se evidente que a OIC não entraria em vigor; Brasil negocia lista de concessões; acordo sobre 8.700 concessões comerciais e admissão de mais quatro novas partes contratantes;</i>

1951	Decreto de Vargas	A base <i>ad valorem</i> é reintroduzida: distorções cambiais, aumento das importações e diminuição da entrada de capitais estrangeiros;
1953 (jan.) - (out.)	Lei 1.807	Reforma do sistema cambial: restabelecimento do mercado livre para certas operações, mas importações efetuadas pela taxa oficial de Cr\$ 18,50 por dólar; em outubro foi introduzido o sistema de taxas múltiplas de câmbio para importações e exportações; coexistência de diferentes taxas de cambio: oficial, taxas mínimas, taxas para áreas de conversibilidade de moeda, taxas dos leilões específicos, taxa do mercado livre;
1953 (29.12)	Lei 2.145 (prorrogada até 1957) Instrução 70 da SUMOC	Novo regime de comércio exterior (5 categorias de produtos), mas manutenção da dualidade do mercado cambial e da taxa declarada ao FMI; o ágio cambial passa a substituir os antigos direitos protecionistas; criação da Carteira de Comércio Exterior (CACEX) do Banco do Brasil;
1955 1956	GATT Genebra	<i>Quarta rodada de negociações comerciais multilaterais; protocolo de emenda ao Preâmbulo e às Partes II e III do GATT, necessário em virtude da não-implementação da OIC; acordo sobre reduções tarifárias equivalentes a US\$ 1,3 trilhão (dólares de 1998);</i>
1957 (14.08)	Lei 3.244	Reforma Aduaneira: reformulação abrangente dos instrumentos da política de comércio exterior; instituição de nova Tarifa, flexível, inteiramente em base <i>ad valorem</i> (utilizando a Nomenclatura Aduaneira de Bruxelas), com mais de 6 mil itens; alíquotas variáveis entre 0 e 150%, ajustáveis por meio de resoluções; criação do Conselho de Política Aduaneira; adaptação da normas cambiais em vigor, mas preservação até 1960 do regime de leilão de divisas;
1958 1959	Países Americanos Rio de Janeiro Washington	<i>Brasil articula o lançamento da “Operação Pan-Americana” de cooperação hemisférica, de forte conteúdo econômico da qual resultaria o Banco Interamericano de Desenvolvimento; início do processo negociador da integração regional na América do Sul;</i>
1960 (18.02)	ALALC Tratado de Montevideu	<i>Criação da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio, com o objetivo último de constituir um mercado comum regional, a partir da conformação de uma Zona de Livre Comércio, num prazo de 12 anos, de conformidade com as regras do GATT (Artigo 24);</i>
1961 (13.03)	Instrução 204, da SUMOC	Política do realismo cambial: taxas foram unificadas, com tratamento diferencial apenas para café e para as importações consideradas supérfluas (categoria especial); Instrução 208 eliminou necessidade de depósito prévio para produtos da ALALC;
1961 1962	GATT Genebra	<i>Quinta rodada (Dillon) de negociações comerciais multilaterais do GATT, já integrando a Comunidade Econômica Européia; reduções tarifárias em mais 4.400 produtos;</i>
1961 1964	ALALC Montevideu	<i>Negociações multilaterais, na ALALC, de “listas comuns” e “listas nacionais”, produto a produto, de rebaixas tarifárias e eliminação de restrições não-tarifárias, para a ampliação dos mercados, a liberalização do intercâmbio e o desmantelamento</i>

		<i>das medidas protecionistas vigentes no intercâmbio regional;</i>
1964	Lei 4131	Regulação e registro do capital estrangeiro, marco normativo para remessa de divisas e pagamentos externos; desvalorização cambial;
1964	UNCTAD (Genebra)	<i>Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento pressiona para a reforma do sistema multilateral de comércio e para o estabelecimento de um sistema de preferências em favor dos países em desenvolvimento, sem obrigação de reciprocidade;</i>
1964 1985	Políticas dirigistas do regime militar	Utilização de instrumentos cambiais (mini-desvalorizações a partir de 1967), monetários, creditícios e fiscais para estimular exportações e conter importações; vigoroso protecionismo não-tarifário, sobretudo a partir das crises do petróleo e da dívida; aplicação extensiva da lei do similar nacional e de reservas de mercado (informática), lei restritiva de patentes e de reconhecimento de software;
1964 1966	Reformas comerciais do novo regime político	Redução dos depósitos obrigatórios para fins de importação; franquia de direitos sobre a importação de insumos para produtos destinados à exportação (regime de <i>draw-back</i>); exoneração fiscal dos produtos manufaturados; exoneração do ICM (taxa sobre valor agregado) sobre as exportações e reembolso do imposto de renda sobre os produtos de exportação manufaturados (crédito fiscal);
1964 1965	GATT Genebra	<i>Protocolo de emenda ao GATT, com a introdução de uma Parte IV (sobre Comércio e Desenvolvimento) ao Acordo Geral, sob pressão da UNCTAD; Brasil ratificou em 1966;</i>
1964 1966	Leis, Decretos, Resoluções	Mudança global da política monetária e cambial: unificação de taxas (desvalorização de 204%), abolição de depósitos prévios; criação do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional, em 1965;
1964 1967	GATT Genebra	<i>Sexta rodada (Kennedy) de negociações comerciais do GATT, que começa com 46 países membros e termina com 74; avanços no sentido de reconhecer a especificidade dos países em desenvolvimento (Sistema Geral de Preferências), com tratamento concessional e não recíproco; redução à metade da maior parte das tarifas de produtos industriais, comprometendo 50 países; acordo separado sobre normas antidumping;</i>
1964 1969	ALALC	<i>Paralisação do processo negociador multilateral para a definição de “listas comuns” na ALALC; políticas fortemente protecionistas (tarifas altas e restrições não-tarifárias) e desentendimentos políticos entre os países-membros;</i>
1965	ALALC Santo Domingo	<i>Assinatura do Convênio sobre Créditos e Pagamentos Recíprocos (CCR), criando um sistema de compensação de pagamentos entre os países membros, instrumento para poupança de divisas;</i>
1965 1966	Leis, Decreto	Criação do Banco Central (no lugar da SUMOC) e do Conselho Monetário Nacional; criação do Conselho Nacional de Comércio Exterior, com o objetivo de modernizar as estruturas de importação e exportação e de coordenar atividades de diversos órgãos do Estado

1967	OEA Punta del Este	<i>Conferência de chefes de Estado e de governos americanos proclama o objetivo de se constituir um “mercado comum latino-americano” num prazo máximo de 15 anos, a partir de 1970;</i>
1967 1969	Decretos, Resoluções	Criação do FINEX (Fundo de Financiamento à Exportação), no âmbito do Banco Central, para financiamento das exportações e da produção exportável de produtos industriais; exonerações e créditos fiscais (subvenções equivalentes ao IPI), e restrições às importações (mesmo com redução de várias tarifas); unificação do regime cambial, com supressão das categorias especial e geral; política cambial de desvalorizações progressivas, acompanhando a inflação; aplicação uniforme da política tarifária, com novas tarifas no regime <i>ad valorem</i> ;
1969 1974	Decretos, Portarias	Adoção de leis facilitando a entrada de capitais estrangeiros e de resoluções para favorecer a tomada de créditos externos; novas subvenções para os produtos manufaturados exportados (eliminação do ICM); crescimento do protecionismo tarifário e não-tarifário: anulação parcial das reduções tarifárias anteriormente adotadas, elevação das alíquotas nominais, supressão do financiamento às importações de produtos com tarifas superiores a 55%; aumento ainda maior das tarifas de importação com o primeiro choque do petróleo;
1970	ALAC Montevidéu	<i>Revisão necessária do programa de liberalização no âmbito da ALALC, com prorrogação até 1980 do período previsto para a implementação de uma zona de livre-comércio;</i>
1971	SGPC Genebra	<i>Protocolo relativo às negociações comerciais entre países em desenvolvimento; Brasil ratificou em 1973;</i>
1973	GATT Tóquio	<i>Declaração ministerial lançando, com ênfase nos interesses dos países em desenvolvimento, a sétima rodada de negociações comerciais multilaterais do GATT; participação recorde de 99 países, representando 90% do comércio internacional; discussão sobre barreiras não-tarifárias, tais como subsídios e requisitos de licenciamento; tarifa média para produtos manufaturados nos nove maiores mercados é reduzida de 7% a 4,7%;</i>
1973	GATT Genebra	<i>Acordo sobre comércio internacional de têxteis (Multifibras), introduzindo um regime administrado (quotas); esse regime especial teve seu final decretado na Rodada Uruguai (1974), mas seu término efetivo foi fixado em dez anos, em 31.12.2004;</i>
1975 1976	Decretos, Portarias	Programa de financiamento das exportações, bonificação em caso de elevação de 100% das exportações de produtos manufaturados sobre o ano anterior; supressão do financiamento às importações de produtos com tarifa superior a 37%; novas restrições às importações do setor público (exigência de conteúdo local); depósito de 100% das importações elevado de seis meses a um ano;
1979	GATT	<i>A Rodada Tóquio de negociações comerciais do GATT aprova o princípio do tratamento preferencial e mais favorável para os países em desenvolvimento: cláusula de habilitação permite a outorga e o intercâmbio recíproco de preferências comerciais</i>

		<i>parciais, com a derrogação admitida da cláusula de nação-mais-favorecida; acordos plurilaterais sobre compras governamentais, aeronaves civis (sem adesão brasileira) e sobre carnes; acordos sobre valoração aduaneira, barreiras técnicas, subsídios;</i>
1980	ALALC ALADI	<i>Assinatura do Tratado de Montevideu que institui a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), no quadro de amplo processo de reestruturação dos objetivos, compromissos e modalidades da integração econômica na região. Eliminou-se a obrigação de elaboração de listas comuns, abandonou-se a fixação de prazos para o cumprimento das metas integracionistas (zona de livre comércio ou mercado comum) e passou-se a mecanismos flexíveis, de caráter bilateral, para a conformação de “área de preferências tarifárias”;</i>
1984	ALADI	<i>Criação da Preferência Tarifária Regional, com níveis meramente simbólicos, produzindo reduzido efeito comercial;</i>
1984	Lei	<i>Política nacional de informática, criando restrições à importação comercial e licenciamento de tecnologia de micro-computadores;</i>
1986	Brasil Argentina	<i>Ata para a Integração Brasil-Argentina, estabelecendo, segundo modalidades baseadas na complementação industrial, o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), de caráter “gradual, flexível e equilibrado” e prevendo tratamentos preferenciais frente a terceiros mercados; diversos protocolos setoriais são assinados bilateralmente;</i>
1986	Países em desenvolvimento	<i>Reunião ministerial, em Brasília, do Sistema Global de Preferências Comerciais entre países em desenvolvimento (SGPC);</i>
1986	GATT, Conferência ministerial, Punta del Este, Uruguai	<i>Lançamento de nova rodada (Uruguai) de negociações comerciais multilaterais; na agenda, novas reduções de tarifas industriais, subsídios às exportações, licenças, valoração aduaneira, solução de controvérsias e, de forma inédita, até então, regras para agricultura, incorporação ao regime geral do comércio de têxteis e confecções, propriedade intelectual, serviços, investimentos; prevista para durar apenas 4 anos, ela estendeu-se até 1993 e resultou na revisão do acordo de 1947 (consolidado no GATT-94) e na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC).</i> <i>Na Europa, o Ato Único das Comunidades Europeias previu a constituição de um mercado unificado em 6 anos, o que efetivamente ocorreu em 1º de janeiro de 1993;</i>
1988	Belgrado	<i>Acordo sobre o Sistema Global de Preferências Comerciais entre países em desenvolvimento (SGPC); Brasil ratificou em 1991;</i>
1988 (jul.)	Brasil Argentina, Buenos Aires	<i>Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, com o objetivo de consolidar o processo de integração; objetivo de instituir, numa primeira etapa, um mercado comum no prazo máximo de dez anos e a harmonização das políticas aduaneiras, comercial, agrícola, industrial e de transportes e comunicações, assim como a coordenação de políticas</i>

		<i>monetária, fiscal e cambial; numa segunda etapa, se procederia à harmonização gradual das demais políticas necessárias à formação do mercado comum;</i>
1988	Decreto-lei 2434	Reforma tarifária, desburocratização dos trâmites de importação e começo de liberalização comercial;
1990 (jun.)	Estados Unidos Países Americanos	<i>Iniciativa para as Américas, do pres. George Bush para acompanhar as transformações políticas e econômicas na América Latina e oferecer uma nova modalidade de relacionamento, centrado no comércio, nos investimentos e na solução do problema da dívida; proposta de uma Zona de Livre Comércio Hemisférica, do Alasca à Terra do Fogo; os primeiros passos são dados com o México, mas o Chile também se apresenta como candidato;</i>
1990 (06.07)	Brasil Argentina	<i>Ata de Buenos Aires, pela qual se decide conformar o mercado comum bilateral até 31 de dezembro de 1994: metodologia apropriada para tal fim (rebaixas tarifárias generalizadas, lineares e automáticas, eliminação de barreiras não-tarifárias); criação do Grupo Mercado Comum, de caráter binacional; Tratado para o Estabelecimento de um Estatuto das Empresas Binacionais Brasileiro-Argentinas;</i>
1990	Lei, Decretos, Portarias	Definição de nova política tarifária, com reforma dos mecanismos de aplicação; redução programada em três anos das alíquotas de importação (de 50% a 14% na média) e eliminação de créditos e mecanismos não-tarifários; tarifa média cai de 50% a 37% em 1990; eliminação da maior parte das reduções e franquias especiais aplicadas às tarifas de importação; eliminação do sistema de alocação de divisas e das licenças de importação sobre os itens controlados; suspensão dos contingenciamentos de importação;
1991 (26.03)	Argentina Brasil Paraguai Uruguai; Assunção, Paraguai	<i>Tratado de Assunção para a constituição de um mercado comum: definiu um programa de liberalização comercial de todo o universo alfandegário num período de transição até 31 de dezembro de 1994 e adotou os mecanismos de caráter intergovernamental já fixados no programa bilateral Brasil-Argentina (Conselho, órgão supremo, de natureza intergovernamental; Grupo Mercado Comum, órgão executivo, coordenando as atividades de onze subgrupos de trabalho; Comissão Parlamentar Conjunta, com representantes designados por cada Parlamento nacional);</i>
1991 (jun.)	Mercosul EUA; Washington	<i>Acordo relativo a um Conselho sobre Comércio e Investimentos entre os quatro países do Mercosul e os EUA (Rose Garden Agreement); consultas recíprocas entre 1991 e 1993;</i>
1991	Continuidade da reforma tarifária	Redução da tarifa média a 21%, para uma tarifa consolidada ainda de 0 a 65%; redução do campo de aplicação da “Lei de Informática” a um número menor e produtos; medidas restritivas por motivos sanitários e de segurança, para produtos agrícolas, farmacêuticos e armas;
1992 (7.06)	Mercosul Las Leñas	<i>Conselho do Mercado Comum adota extenso programa de medidas (“Cronograma de Las Leñas”) para o cumprimento</i>

	(Argentina)	<i>dos compromissos fixados no Tratado de Assunção, isto é, a conformação do “mercado comum do Sul” até 31.12.94; o GMC fica encarregado de adotar um cronograma de medidas adicionais para o pleno funcionamento do Mercosul em 1º de janeiro de 1995 (alguns prazos serão prorrogados no decurso dos trabalhos). A decisão 3/92 aprova o procedimento de reclamações e consulta sobre práticas desleais de comércio (dumping e subsídios);</i>
1992 1994	Término da reforma tarifária	Redução projetada da tarifa média a 14%, para um leque consolidado de 0 a 35%; eliminação progressiva das subvenções às exportações; abandono gradual das bonificações sobre os créditos às exportações; supressão das subvenções à produção; recurso a um sistema de reembolso dos direitos alfandegários; exoneração do imposto de renda nas exportações;
1993	GATT Genebra	<i>Término da negociações da Rodada Uruguai, depois de 3 anos adicionais em busca de compromissos aceitáveis; diversos acordos plurilaterais e multilaterais (entre eles o GATT-94 e o GATS) final do regime especial para o comércio de têxteis e confecções (Acordo Multifibras) estipulado em prazo de dez anos (1994-2004);</i>
1993 1994	Mercosul	<i>Negociação da Tarifa Externa Comum (TEC): tarifa normal de 0 a 20%, mas aceitação de tarifa máxima de 35%, com eventuais picos superiores em circunstâncias especiais; diferenças de estrutura e de níveis de desenvolvimento industrial entre o Brasil e os demais parceiros resultam na aceitação, durante uma “fase de convergência” (até 2001-2006), de listas nacionais de exclusão (para bens informáticos e de capital, por exemplo). Os países membros também decidem harmonizar os incentivos às exportações, respeitando disposições do GATT;</i>
1994 (abr.)	GATT OMC	<i>Assinatura em Marraquesh dos resultados das negociações comerciais da Rodada Uruguai (Ata Final), com a criação da Organização Mundial do Comércio, em funcionamento a partir de 01.01.95;</i> <i>Em janeiro entrou em vigor o Nafta, acordo de livre comércio entre os EUA, Canadá e México;</i>
1994 (jul.)	Lei, decretos	Plano Real introduz nova moeda, cuja valorização inverte os saldos comerciais obtidos até então; adoção da Tarifa Externa do Mercosul;
1994 (9 a 11 dez.)	Países Americanos (menos Cuba)	<i>Cúpula das Américas, em Miami: a declaração final dos chefes de Estado proclama o objetivo de negociar uma Área de Livre Comércio Hemisférica até 2005; a OEA, a Cepal e o BID dão suporte técnico;</i>
1994 (17.12)	Mercosul Ouro Preto	<i>“Protocolo de Ouro Preto” que modifica parcialmente o Tratado de Assunção e dá personalidade jurídica internacional ao Mercosul; VII reunião do Conselho também aprovou, ademais de listas nacionais de produtos em regime de adequação final à união aduaneira (com prazos adicionais para sua integração à TEC), diversos atos internacionais: acordo sobre transporte multimodal, código aduaneiro, protocolo de medidas</i>

		<i>cautelares, protocolo sobre promoção e proteção recíprocas de investimentos e acordo bilateral Brasil-Argentina sobre internação de bens de zonas francas;</i>
1995	Lei, Decretos, portarias	Entrada em vigor da união aduaneira (1º/01) e implementação da Tarifa Externa do Comum do Mercosul, que substituiu a pauta aduaneira brasileira (exceções nacionais); Definição de novos mecanismos de política comercial e de medidas de financiamento às exportações (PROEX); crise financeira no México com impacto na região;
1995	OMC Genebra	<i>Entrada em vigor da Organização Mundial do Comércio, com novos poderes para resolver disputas entre os membros e administrar o conjunto de acordos resultantes da Rodada Uruguai; Primeiro diretor geral: Renato Ruggiero (Itália);</i>
1995 1998	Países Americanos Alca	<i>Reuniões ministeriais do processo hemisférico, em Denver (1995), em Cartagena (1996), em Belo Horizonte (1997) e San José (1998), e Segunda Cúpula das Américas (Santiago, 1998), constituem grupos de trabalho e estabelecem formato das negociações, com vistas a resultados que possam ser equilibrados, abrangentes e compatíveis com as obrigações existentes na OMC;</i>
1996	OMC Cingapura	<i>Primeira conferência ministerial da OMC: acordo plurilateral sobre liberalização de bens vinculados à tecnologia da informação (Brasil decidiu não aderir); “temas de Cingapura”: investimentos, competição, compras governamentais e facilitação do comércio;</i>
1996 1997	Mercosul Chile Bolívia	<i>Assinatura de acordos de associação do Chile e da Bolívia ao Mercosul ocorrendo antes do início da negociação de acordos semelhantes com países da CAN;</i>
1997	Decretos, Portarias	Medidas de caráter administrativo e financeiro para controle tentativo, na ausência de desvalorização cambial, dos crescentes déficits comerciais (exigência de licenciamento de importações e limites ao financiamento das importações); crises financeiras na Ásia, com impacto no Brasil (elevação da taxa de juros, para manter reservas);
1997 2000	Brasil Canadá	<i>Disputas sobre subsídios à indústria aeronáutica de cada um dos países é objeto de processo arbitral na OMC e gera fricções comerciais;</i>
1997 (nov.)	Mercosul	<i>Acordo Brasil-Argentina decide elevar a Tarifa Externa Comum do Mercosul em 3%, válido até 31.12.2000 (aumento parcialmente reconduzido em 2001);</i>
1997 1998	OMC Genebra	<i>Conferência ministerial comemora os 50 anos do sistema multilateral de comércio, com intensas manifestações “antiglobalizadoras” nas ruas; acordos sobre serviços de telecomunicações, tecnologia da informação e serviços financeiros; OMC alcança 130 membros e outros 30 esperam ser admitidos, dentre eles China e Rússia;</i>
1998 (abr.)	Mercosul Comunidade Andina	<i>Os países do Mercosul e da CAN assinam em Buenos Aires um Acordo-Quadro que prevê a criação de uma zona de livre comércio entre os dois blocos a partir de janeiro de 2000, decisão não implementada;</i>

1998 (maio)	<i>Países Americanos Cúpula Santiago</i>	<i>Segunda Cúpula das Américas, em Santiago do Chile, com Declaração Política dos Presidentes e Plano de Ação, cujos principais temas são a educação, o livre comércio (Alca), a democracia e os direitos humanos e a erradicação da pobreza;</i>
1998 (nov.)	<i>Brasil Finanças</i>	<i>Crises financeiras na Ásia e moratória da Rússia em agosto determinam assinatura de pacote de ajuda financeira com o FMI e entidades financeiras internacionais, pelo valor de US\$ 41,5 bilhões;</i>
1999 (jan.)	<i>Brasil finanças</i>	<i>Sob o impacto da crise financeira e depois de diversas medidas de restrição de financiamento às importações para refrear os déficits comerciais, o Brasil decide adotar a flutuação do real e revisa acordo financeiro com o FMI (novembro 1998); começo de crise no Mercosul, com ameaças de dolarização na Argentina;</i>
1999 (jun.)	<i>América Latina Europa</i>	<i>Reunião de cúpula dos Chefes de Estado e de Governo da União Européia e da América Latina e do Caribe, no Rio de Janeiro, com vistas a estreitar os laços de cooperação e de integração econômica entre as duas regiões; decisão de negociar liberalização do comércio entre UE e Mercosul;</i>
1999 (nov.)	<i>Alca Toronto</i>	<i>Reunião ministerial de integração hemisférica discute o estado das negociações e a realização da III Cúpulas da Américas, no Canadá;</i>
1999 (nov.)	<i>OMC Seattle (EUA)</i>	<i>Escolha contenciosa do segundo diretor geral: Mike Moore (Nova Zelândia), por apenas três anos; Terceira conferência ministerial da OMC fracassa em lançar uma nova rodada de negociações comerciais multilaterais: europeus relutam em abandonar o protecionismo agrícola e os EUA em aceitar o controle das medidas anti-dumping e de salvaguardas, utilizadas abusivamente; ambos pretendiam impor cláusulas ambientais e laborais aos países em desenvolvimento; manifestações de rua perturbam a realização das reuniões, com ampliação do movimento “anti-globalizador”;</i>
2000	<i>Mercosul</i>	<i>Dificuldades para definição e estabelecimento da política automotiva comum do Mercosul, no quadro da implementação da Agenda 2000, atendendo também às obrigações dos países membros no âmbito do sistema multilateral de comércio; acordo sobre metas de convergência macroeconômica;</i>
2000 (ago.- set.)	<i>Países da América do Sul Brasília</i>	<i>Realização, a convite do Brasil, de reunião de chefes de Estado da América do Sul, para discutir temas vinculados à democracia, cooperação política e integração física do sub-continente; Mercosul e CAN decidem negociar zona de livre comércio até 2002;</i>
2000 (nov.)	<i>Chile Estados Unidos</i>	<i>Governos anunciam, mesmo sem a concessão de autorização congressional, decisão de iniciar negociações para a conclusão de um acordo de livre comércio, gerando desconforto nos países membros do Mercosul; o acordo é concluído em 2003;</i>
2000 (dez.)	<i>Mercosul África do Sul</i>	<i>Acordo-quadro para a criação de uma zona de livre comércio entre o Mercosul e a República da África do Sul, extensível à</i>

		<i>Southern Africa Customs Union (SACU);</i>
2001 (abr.)	<i>Alca Buenos Aires</i>	<i>Reunião ministerial avalia o estado das negociações e discute possível aceleração do processo negociador, sob pressão dos EUA, para conclusão em 2003; Brasil atua para manter o calendário original;</i>
2001 (abr.)	<i>Países Americanos; Québec</i>	<i>Terceira Cúpula das Américas, no Canadá; na pauta, democracia, formato e calendário do processo negociador da Alca: Brasil preserva a unidade do Mercosul para resguardar interesses dos países membros na liberalização comercial a partir de 2006;</i>
2001 (nov.)	<i>OMC Quatar</i>	<i>Conferência ministerial lança nova rodada de negociações comerciais multilaterais, chamada de Rodada Doha, ou do Desenvolvimento;</i>
2001 2002	<i>Mercosul</i>	<i>Poucos progressos no processo de convergência do Mercosul, além de acordos sobre serviços e compras governamentais; definição, sem implementação, de um regime de convergência macroeconômica; crise na Argentina (fim do regime de conversibilidade) repercute no Mercosul, com imposição unilateral de salvaguardas abusivas;</i>
2002 2003	<i>Brasil economia, comércio</i>	<i>Mudança de governo, com as eleições presidenciais de outubro de 2002, determinam mudanças de ênfase na política comercial, mesmo com a preservação do núcleo da política econômica anterior: atitude mais restritiva em relação à abertura comercial e ao acordo da Alca, visão mais favorável para acordos na própria região e do Mercosul com a União Européia; favorecimento de políticas setoriais (industrial); expansão do comércio e diminuição da vulnerabilidade externa;</i>
2002	<i>OMC</i>	<i>Ex-vice primeiro-ministro da Tailândia, Supachai Panitchpakdi, primeiro de um país em desenvolvimento, inicia período de três anos como diretor-geral;</i>
2002 2003	<i>Países Americanos Alca</i>	<i>Brasil e Estados Unidos exercem a co-presidência das negociações, no que deveria ser a fase final e decisiva do processo de discussão da Alca; divergências quanto ao formato e conteúdo dos esquemas de liberalização recíproca, assim como tratamento “minilateralista” e seletivo introduzido pelos EUA (abertura diferenciada segundo grupos de países) levam a impasse no processo negociador;</i>
2003 (set.)	<i>OMC Cancun</i>	<i>Reunião ministerial termina em impasse, provocando postergação do calendário negociador, em virtude de divergências no tratamento da questão agrícola e dos novos temas; Brasil lidera a formação de um novo bloco (G-20) de países em desenvolvimento, visando eliminar o protecionismo e o subvencionismo agrícola;</i>
2003 (nov.)	<i>Alca Miami</i>	<i>A despeito de um acordo de princípio entre os EUA e o Brasil, na conferência ministerial de Miami, em favor de uma Alca à la carte, com um núcleo de obrigações mínimas e definição por compromissos paralelos, bi ou plurilaterais, visando a maior liberalização, subsiste impasse no processo negociador quanto ao conteúdo desse núcleo mínimo de obrigações multilaterais;</i>

		<i>Estados Unidos negociam acordos bilaterais ou plurilaterais de liberalização comercial com diversos países da região, todos contendo dispositivos similares aos do Nafta;</i>
2004	OMC Genebra	<i>Órgão de Solução de controvérsias da OMC estipula que os subsídios americanos aos produtores de algodão são desleais e contrários às decisões do acordo sobre agricultura da Rodada Uruguai, como solicitado pelo Brasil; processo similar atinge subsídios ao açúcar da União Européia, também pedido pelo Brasil; Acordo-quadro sobre a rodada de Doha tira da agenda, sob pressão dos países em desenvolvimento, três dos “temas de Cingapura”: investimentos, concorrência e compras governamentais;</i>
2003 2004	Mercosul CAN	<i>Depois de um acordo de complementação comercial entre o Mercosul e o Peru (dito de “associação”), conclusão de negociações entre o Mercosul e países da Comunidade Andina de Nações para a conformação de uma zona de livre comércio a médio prazo; acordos concluídos são limitados, sem criar novos fluxos de comércio; reunião de cúpula do Mercosul, no Brasil, com aprovação de modificações do sistema de solução de controvérsias (Protocolo de Olivos, Tribunal de Revisão);</i>
2004 2005	Brasil Argentina	<i>A partir da crise financeira de 2001-2002, que resultou na moratória e em solução unilateral do problema da dívida externa, a Argentina começou a pressionar o Brasil pela adoção de um instrumento de salvaguardas automáticas, depois chamado de “mecanismo de adaptação competitiva”, mas que ela pretendia implementar de maneira unilateral. Anteriormente, ela já tinha insistido num “gatilho cambial”, que deveria produzir os mesmos efeitos, sob justificativa da desvalorização do real, mas que depois foi abandonado em vista da valorização da moeda brasileira face ao dólar a partir de 2003.</i>
2004 2005 (nov.)	Alca Mar del Plata V Cúpula Hemisférica	<i>Depois de um quarto encontro de cúpula, em Monterrey, no México, em janeiro de 2004, que recomendou a continuidade das negociações com vistas a concluir os entendimentos em torno de uma zona de livre-comércio hemisférica no prazo acordado (2005), o processo entrou em compasso de espera em função dos desacordos persistentes entre o Brasil e os EUA. Na reunião de cúpula de Mar del Plata, o Mercosul e a Venezuela conseguiram bloquear a retomada das discussões, como pretendido pela maior parte dos demais países; a Alca ficou dependente de soluções para o problema agrícola a serem encontradas no âmbito da Rodada Doha da OMC;</i>
2005	OMC Genebra	<i>Final do regime especial para comércio de têxteis e confecções (Acordo Multifibras) e plena incorporação do setor no regime geral, com impacto no comércio mundial (países desenvolvidos e em desenvolvimento firmam acordos bilaterais de limitação de exportações com a China); Pascal Lamy (França, ex-comissário de comércio da UE) é eleito novo diretor-geral da OMC, depois de difícil processo de</i>

		<i>escolha, no qual o Brasil apresentou candidato contra um outro candidato do Mercosul (Uruguai);</i>
2005 (dez.)	<i>OMC Hong-Kong</i>	<i>Depois de meses de desacordos sobre o encaminhado do problema dos subsídios agrícolas, os ministros se reúnem para encontrar soluções meramente temporizadoras, sem tocar de verdade no fundo da questão; permanecem impasses igualmente em outros dossiês, como produtos não agrícolas, serviços; o impasse dificulta igualmente qualquer avanço na Alca ou nas negociações Mercosul-UE;</i>
2004 2005	<i>Mercosul - Países selecionados</i>	<i>Dificuldades e impasses nas negociações hemisféricas e interregionais para a conformação de uma Alca e de um espaço de liberalização comercial entre o Mercosul e a União Européia levam o Mercosul a conduzir, em paralelo ou em substituição, negociações com parceiros selecionados (África do Sul, Índia, China, Japão e alguns outros). Em dezembro de 2005 se decide, politicamente, aceitar a Venezuela como membro pleno do Mercosul, sem que tivessem sido concluídos acordos em torno dos protocolos comerciais; Mercosul cria um “Fundo de correção de assimetrias” e um Parlamento;</i>
2005 2006	<i>Brasil Argentina Mercosul</i>	<i>Recrudescimento das salvaguardas abusivas da Argentina contra produtos brasileiros leva à negociação bilateral e à aprovação de um “mecanismo de adaptação competitiva” que pode servir de alívio temporário para uma indústria incapaz de sustentar a concorrência com as empresas brasileiras; crescem as pressões contra o Mercosul nos meios empresariais brasileiros;</i>
2006	<i>Estados Unidos países da América Latina</i>	<i>Estados Unidos continuam a tecer uma rede de acordos bilaterais ou plurilaterais de liberalização comercial com diversos países da região, negociam dispositivos muito similares ou até superiores aos do Nafta: Chile, países do Caribe, da América Central e República Dominicana, alguns andinos (Colômbia e Peru) aceitam as condições americanas para ter acesso ao maior mercado hemisférico; propostas do governo brasileiro para negociações bilaterais Mercosul-EUA são ignoradas; setores exportadores do Brasil começam a se inquietar com a perda de mercados e as novas condições de competição.</i>

Fonte: ALMEIDA, Paulo Roberto de. (1999b, p. 198-202), com atualizações feitas pelo mesmo em abril de 2006.

ANEXO B – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT 1994).

Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT 1994)	
Artigo	Temas
Parte I	
Artigo I	Tratamento Geral de Nação Mais Favorecida
Artigo II	Lista de Compromissos sobre Tarifas
Parte II	
Artigo III	Tratamento Nacional sobre Taxação Interna e Regulamentação
Artigo IV	Dispositivo Especial Relativo a Filmes Cinematográficos
Artigo V	Liberdade de trânsito
Artigo VI	Anti-dumping e Medidas Compensatórias
Artigo VII	Valoração Aduaneira
Artigo VIII	Taxas e Formalidades Relativas às Exportações e Importações
Artigo IX	Marcas de Origem
Artigo X	Publicação e Administração de Regulamentos sobre o Comércio
Artigo XI	Eliminação Geral de Restrições Quantitativas
Artigo XII	Restrições para Salvar o Balanço de Pagamentos
Artigo XIII	Administração não Discriminatória de Restrições Quantitativas
Artigo XIV	Exceções à Regra de Não Discriminação
Artigo XV	Acordo sobre Pagamentos e Câmbio
Artigo XVI	Subsídios
Artigo XVII	Empresas Estatais que Realizam o Comércio Internacional
Artigo XVIII	Assistência do governo Destinada ao Desenvolvimento Econômico
Parte III	
Artigo XIX	Ação de Emergência sobre Importação de Determinados Produtos
Artigo XX	Exceções Gerais
Artigo XXI	Exceções de segurança
Artigo XXII	Consultas entre Partes
Artigo XXIII	Anulação ou Prejuízo pelo não cumprimento de obrigações pelo Acordo
Artigo XXIV	Zonas de Livre Comércio ou Uniões Aduaneiras
Artigo XXV	Ações Conjuntas pelas Partes
Artigo XXVI	Aceitação, Entrada em Vigor e Registro do Acordo
Artigo XXVII	Suspensão ou Retirada de Concessões
Artigo XXVIII	Modificação da Lista de Concessões
Artigo XXVIII	Negociações tarifárias – bis
Artigo XXIX	Relação do GATT com a Carta de Havana
Artigo XXX	Modificações no Acordo
Artigo XXXI	Saída de uma Parte Contratante do Acordo
Artigo XXXII	Partes Contratantes ao Acordo
Artigo XXXIII	Acessão
Artigo XXXIV	Anexos ao Acordo
Artigo XXXV	Não Aplicação do Acordo entre Certas Partes Contratantes
Parte IV	
Artigo XXXVI	Princípios e Objetivos
Art. XXXVII	Compromissos
Art. XXXVIII	Ações Conjuntas

Fonte: OMC.

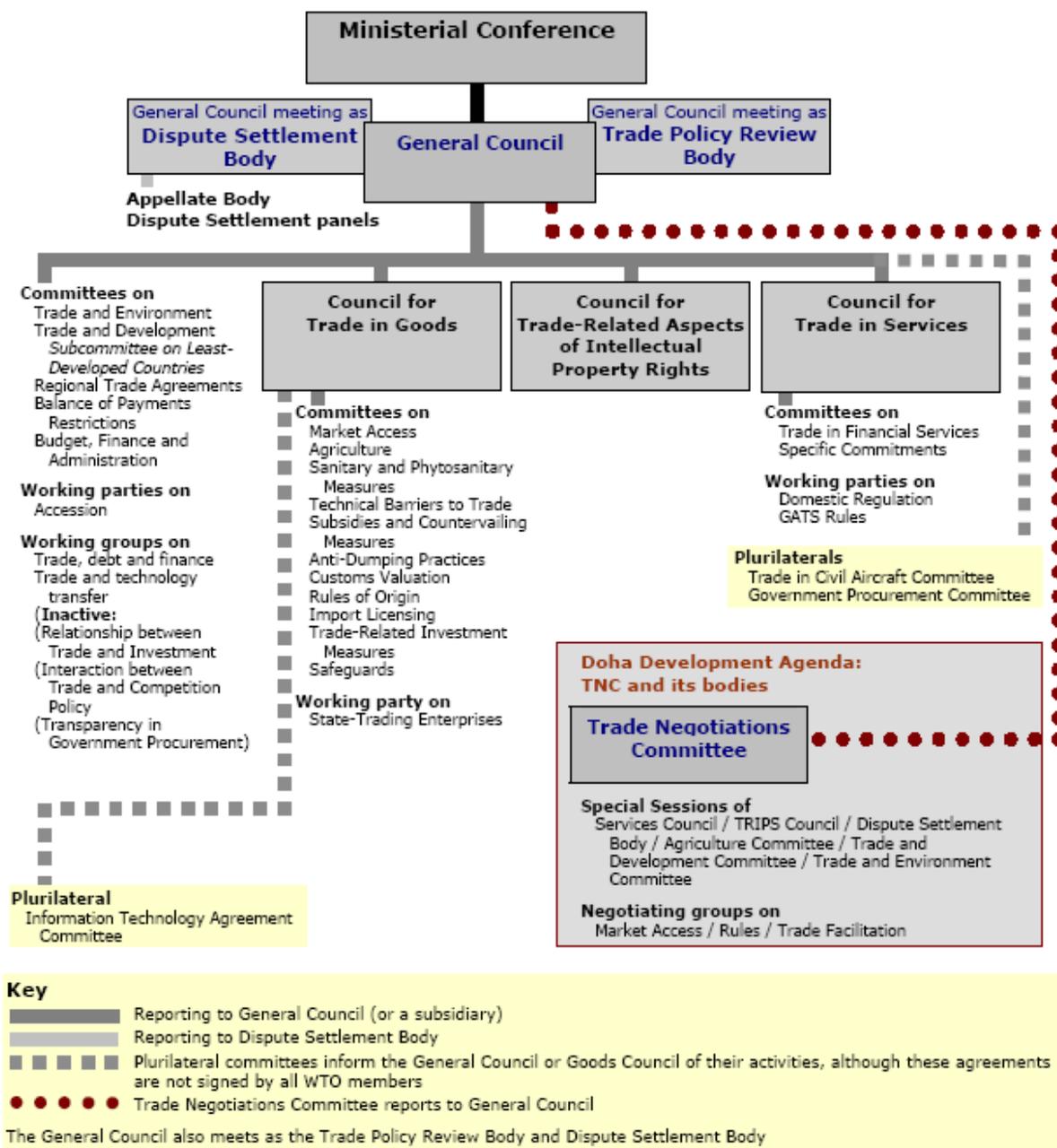
ANEXO C – Acordo constitutivo da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Acordo constitutivo da Organização Mundial do Comércio
ANEXO 1
Anexo 1 A
1- Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT 1994.
2- Definições sobre o GATT 1994
. <i>Entendimento sobre a Interpretação do Artigo II.1.B (consolidação tarifária direitos e outros encargos</i>
. <i>Entendimento sobre a Interpretação do Artigo XVII (empresas estatais)</i>
. <i>Entendimento sobre Disposições Relativas ao Balanço de Pagamentos</i>
. <i>Entendimento sobre a Interpretação do Artigo XXIV (zonas de livre comercio e uniões aduaneiras</i>
. <i>Entendimento sobre Derrogações (Waivers) das Obrigações do GATT 1994</i>
. <i>Entendimento sobre a Interpretação do Art. XXXV (não aplicação dos acordos a membros)</i>
. <i>Protocolo de Marraqueche (estabelece as fases de implementação das reduções tarifárias)</i>
3 - Acordo sobre a Agricultura
4 - Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias
5 - Acordo sobre Têxteis e Confecções
6 - Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio
7 - Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio
8- Acordo sobre a Implementação do Art. VI do GATT 1994 (Anti-dumping)
9 - Acordo sobre a Implementação do Artigo VII do GATT 1994 (Valoração Aduaneira)
10 - Acordo sobre Inspeção Pré-Embarque
11- Acordo sobre Regras de Origem
12 - Acordo sobre Procedimentos de Licenças de Importação
13- Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
14- Acordo sobre Salvaguardas

Anexo 1 B
1. Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços – GATS
2. Acordos Específicos
2.1. <i>TRIMS – Acordo sobre Serviços Financeiros no Comércio de Bens</i>
2.2. <i>Acordo sobre Transporte Marítimo e Aéreo</i>
2.3. <i>Acordo sobre Energia Elétrica</i>
2.4. <i>Acordo Básico sobre Telecomunicações (ou Anexo sobre Telecomunicações)</i>
ANEXO 1C
Acordo sobre Aspectos relacionados ao Comércio de Direitos de Propriedade Intelectual
ANEXO 2
Entendimento sobre Regras e Procedimentos de Solução de Controvérsias
ANEXO 3
Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais – TPRM
ANEXO 4
Acordos Plurilaterais de Comércio (Acordos Originários da Rodada Tóquio).

Fonte: OMC.

ANEXO D – Estrutura da Organização Mundial do Comércio (OMC).



Fonte: OMC (2005a, p. 106)

ANEXO E – Exemplos de barreiras às exportações brasileiras nos Estados Unidos, União Européia e Japão.

1. Estados Unidos.

Produto	Barreira	Observação
Suco de Laranja	Tarifa	<ul style="list-style-type: none"> • Em 2000, o suco de laranja concentrado reconstituído foi objeto de tarifa específica de US\$ 0,0785 / litro (equivalente ad valorem: 56%), estando prevista uma redução de 2,5% em 2001. • Redução da participação brasileira no mercado norte-americano de 91% para 71% entre 1992 e 1999. • Sem as restrições tarifárias, calcula-se que o Brasil ocuparia todo o mercado americano e o ganho total seria de pouco mais de US\$1 bilhão.
Álcool Etílico	Subsídios	<ul style="list-style-type: none"> • As importações de álcool etílico são taxadas em 2,5% pelo imposto de importação e em US\$0,54 por galão pelo imposto especial - excise duty. Considerando-se o preço médio do álcool (atacado) em cerca de US\$1,20 / galão, esses dois gravames representam uma carga tributária de 50% sobre o preço do produto importado. O produtor interno não paga o excise duty, a título de incentivo ao uso de combustíveis oxigenados. • O Brasil, no caso deste produto, não é beneficiado pelo SGP.
Açúcar	Quotas tarifárias	<ul style="list-style-type: none"> • Exportações de açúcar em bruto sujeitam-se a uma tarifa específica intraquota de US\$14,60 / ton, cujo equivalente ad valorem estimado em até 10,1%. Os países da América Central e os Andinos estão isentos de tarifas. As tarifas extraquota estão sujeitas a US\$338,70 / ton, que para preços entre US\$200-250 / ton significam tarifas ad valorem de 140-170%. O México paga tarifa extraquota de US\$282,47 / ton, devendo ter livre acesso em 2008.

Produto	Barreira	Observação
		<ul style="list-style-type: none"> • A quota brasileira para o ano fiscal de 2001/2002: é de 162.422,05 ton / ano. • Com a introdução do sistema de quotas em 1982, as exportações de açúcar brasileiro para os EUA recuaram 60%. • Por considerar que o Brasil possui vantagens comparativas nesse produto, ele é o único país latino-americano não beneficiado pelo SGP.
Fumo	Apoio aos produtores internos	<ul style="list-style-type: none"> • Há determinação de que 75% do fumo utilizado na fabricação do cigarro norte-americano deve ser produzido localmente. • Quota brasileira anual: 80.200 toneladas métricas. • Tarifa intraquota: de US\$ 0,386 a US\$ 0,421 por kg (Posição NCM 2401.20 - 1999), equivalente ad valorem estimado em até 108,2%. • Tarifa extraquota: até 350%.
Carne de Frango	Subsídios	<ul style="list-style-type: none"> • O preço médio das exportações americanas, US\$ 700 / ton, é muito inferior aos preços internacionais médios (nunca abaixo de US\$ 1.000 / ton). O quilo do frango cobrado do consumidor norte-americano (superior a US\$ 2,00) é quase o dobro do que é praticado no mercado brasileiro (R\$ 2,00), mostrando a competitividade do país nesse setor. • O comércio de aves com os EUA é prejudicado, também, pela falta de acordo sanitário entre as partes, que também se justifica pelo receio do Ministério da Agricultura de que o mercado brasileiro seja invadido pelas carnes de frango norte-americanas, principalmente pedaços não consumidos naquele mercado.
Carne Suína	Medidas sanitárias	<ul style="list-style-type: none"> • A barreira é imposta devido ao registro, no passado, de contaminação por aftosa e peste suína africana (1974) do rebanho suíno brasileiro. • Não há, no momento, iniciativas concretas para entendimentos sanitários entre Brasil e Estados Unidos. Não existe reconhecimento mútuo de áreas livres ou de baixa incidência de enfermidades. • Há dificuldade em estabelecer equivalência

Produto	Barreira	Observação
		de processos de verificação sanitária
Carne Bovina	Falta de acordo sanitário	<ul style="list-style-type: none"> • Não há equivalência de processos de verificação sanitária. • Não há reconhecimento de áreas livres ou de baixa intensidade de enfermidades.
Frutas e Vegetais	Morosidade na aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias	<ul style="list-style-type: none"> • O órgão oficial americano (USDA) opera de maneira vagarosa e burocrática na realização de exames e provas para efetivo controle de doenças e pragas, bem como as análises de risco. Exemplo: mamão papaia brasileiro teve processo de aprovação iniciado em 1993 e concluído apenas em 1998.
Siderurgia e Ferro-Ligas	Medidas antidumping e direitos compensatórios	<ul style="list-style-type: none"> • O Brasil é um dos países mais atingidos pelas medidas de defesa comercial aplicadas pelos Estados Unidos. • Sobretaxas vão de 6% a 142%

Fonte: Barreiras às exportações brasileiras (SECEX, 2001); ALCA - Ganhos potenciais do Brasil na agricultura (CAMEX, 2001).

2. União Européia.

Produto	Barreira	Observação
Soja	Subsídios Ajuda interna OCM*	<ul style="list-style-type: none"> • Embora as importações de soja em grão estejam sujeitas a tarifa zero, as de óleo de soja em bruto são taxadas com alíquotas entre 3,8 a 7,6% e as de óleo refinado entre 6,1 a 11,4%. • A UE subsidia diretamente os produtores de grãos oleaginosos, mediante diversos programas contidos na Política Agrícola Comum. • Valor destinado, como ajuda interna, a sementes pela OCM em 2000: € 93 milhões.

Produto	Barreira	Observação
Café	Isenções concedidas a terceiros países	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifas: 0% para café em grão e 9,0% para café solúvel. • Os países da Comunidade Andina beneficiam-se de isenção tarifária ao café solúvel, devido aos benefícios concedidos pelo regime anti-drogas. • Recentemente, Brasil e UE chegaram a acordo sobre o estabelecimento de quotas, para o café solúvel brasileiro, de 10.000t, 12.000t e 14.000t no período 2002-2004, respectivamente, com 0% de imposto de importação. Após 2004, serão definidas as novas quotas.
Carne Bovina	Medidas sanitárias e fitossanitárias; Tarifas altas; Quotas tarifárias; Subsídios; Ajuda interna OCM*	<ul style="list-style-type: none"> • Restrições à importação de carne bovina brasileira em decorrência da incidência de febre aftosa no Rio Grande do Sul. • Tarifa: 12.8 + 221.1 €/100 kg/net, que corresponde à 114.52% ad valorem. • Quota específica de 5.000t para carne bovina com 20% de imposto de importação. • Subsídio às exportações consolidado na OMC: € 1.259,2 Milhões em 2000. • Valor destinado, como ajuda interna, a carne bovina pela OCM em 2000: € 4.733 milhões.
Carne de Frango	Tarifas altas; Quotas tarifárias; Subsídios; Ajuda interna OCM*	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifa: 102.4 €/100 kg/net, que corresponde a 46,25% ad valorem. • Quota de 7.500t para carne de aves, com tarifas 50% inferiores às normais - 23,12%. • Subsídio às exportações consolidado na OMC: € 91,6 Milhões em 2000. • Valor destinado, como ajuda interna, a suínos, ovos e aves pela OCM em 2000: € 236 milhões.
Açúcar	Quota tarifária; Subsídios; Isenções concedidas a terceiros países; Ajuda interna OCM*	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifas: 33.9 €/100 kg/net, cujo correspondente ad valorem é 66.39% • Quota conjunta com Cuba e terceiros países de 23.930t com tarifa de 9,8 € / t, ou seja, tarifa de 19% • Países signatários da Convenção de Lomé possuem uma quota de 1,5t milhão, com o benefício da tarifa zero. • Subsídio à exportação consolidado na OMC: € 497,0 milhões em 2000 . • Valor destinado, como ajuda interna, ao

Produto	Barreira	Observação
		açúcar pela OCM em 2000: € 1.873 milhões.
Suco de Laranja	Quota tarifária Tarifas médias elevadas	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifa: 33.6%. • Quota, para o mundo, de 1.500t com tarifa de 13%.
Fumo	Tarifas Ajuda interna OCM*	<ul style="list-style-type: none"> • As tarifas aplicadas ao fumo variam de 3% a 32%, no caso de desperdícios de tabaco, havendo estipulação de preço mínimo. • Valor destinado, como ajuda interna, a tabaco pela OCM em 2000: € 978 milhões.

* OCM - Organizações Comuns de Mercado - políticas setoriais específicas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, mesmo fundo que financia a PAC - Política Agrícola Comum.

Fonte: Barreiras às exportações brasileiras (SECEX, 2001) - Tarifa Européia - Lista Consolidada OMC/EU.

3. Japão.

Produto	Barreira	Observação
Soja	Escalada tarifária	<ul style="list-style-type: none"> • A estrutura tarifária japonesa apresenta certa progressividade à medida que os produtos adquirem maior valor agregado. • Tarifa de importação de soja em grão é de 0% e o óleo de soja 20,7 ienes por quilograma.
Açúcar	Escalada tarifária	<ul style="list-style-type: none"> • A estrutura tarifária japonesa apresenta certa progressividade à medida que os produtos adquirem maior valor agregado. • As alíquotas para o açúcar vão desde 35,30 ienes/kg até 103,1 ienes/kg. Isso significa uma tarifa ad valorem que varia de 118,03% a 344,72%.
Fumo	Escalada tarifária	<ul style="list-style-type: none"> • A estrutura tarifária japonesa apresenta certa progressividade à medida que os produtos adquirem maior valor agregado Quota específica de 5.000t para carne bovina com 20% de imposto de importação. • O fumo total ou parcialmente destalado é admitido com tarifa zero enquanto os cigarros contendo fumo

Produto	Barreira	Observação
		são taxados em 8,5% + 290,70 ienes por milhar.
Frutas Tropicais	Medidas sanitárias e fitossanitárias	<ul style="list-style-type: none"> • Proibição de importação sob alegação de incidência de mosca da fruta mediterrânea, mariposa Codling e outras pragas.
Vegetais	Medidas sanitárias e fitossanitárias	<ul style="list-style-type: none"> • Exigência de inspeção fitossanitária in loco. • Falta de transparência no que se refere às exigências em matéria de fumigação.
Couro Bovino	Quota tarifária	<ul style="list-style-type: none"> • Quota para couros: 137.000 m2 ou 848.000 m2, conforme item tarifário (referente ao ano de 1998).. • Couro bovino: importações intraquota sujeitas a tarifas entre 6,8 e 9%, e extraquota de 30% (referente a 1998).
Calçados	Quota tarifária	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifa: 37,5% ou 4,425 ienes / par (o que for maior). Estas taxas cairão para 30% ou 4,300 ienes por par em 2002. • Quota para calçados: 6.955.000 pares, referente a 12 itens tarifários (1998). Os calçados da posição 6403.99, por exemplo, apresentam tarifa intraquota de 24,3% enquanto a tarifa extraquota é de 60% ou 4.800 ienes por par - o que for maior. • Em princípio a tarifa acima da quota será reduzida em 50% e a taxa alternativa mínima em ienes 10% ao longo do período 1995/2003. Como na prática o que ocorre é a aplicação da taxa alternativa mínima, os efeitos da redução tarifária são anulados. • Falta transparência no estabelecimento e administração das quotas.

Fonte: Barreiras às exportações brasileiras (SECEX, 2001); Trains / 2001 – UNCTAD.