

Resenha bibliográfica

The less developed countries and the world trading system: a challenge to the Gatt

Tussie, Diana. *The less developed countries and the world trading system: a challenge to the Gatt*. London, Frances Pinter Publishers, 1987.

REINALDO GONÇALVES *

A atual rodada de negociações multilaterais no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt), inaugurada em setembro de 1986 em Punta del Este, deverá entrar numa fase avançada após a reunião de Montreal, em dezembro de 1988. Nesta reunião de revisão das negociações do Gatt deverão ser observados alguns avanços significativos nas discussões de natureza técnica nos diversos grupos de negociação.¹ A questão central é, todavia, a realização de acordos que envolvam compromissos políticos importantes aceitos pelos 96 países que são partes contratantes do Gatt.

Esta oitava rodada multilateral de negociações do Gatt é particularmente importante, tendo em vista que ela é mais abrangente que as anteriores. Além das negociações envolvendo bens, também inclui serviços e questões relativas à propriedade intelectual e ao investimento externo. A presente rodada deverá estar terminada — pelo menos este é o compromisso das partes contratantes — no final de 1990. É, precisamente, nesta segunda metade dos anos 80 que os países em desenvolvimento (PED) estão passando por uma fase crítica de ajuste estrutural, desequilíbrio das contas externas, e redirecionamento do processo de acumulação de capital. Neste sentido, o livro de Tussie é atual e dá uma contribuição importante ao debate, visto que apresenta as principais questões, tanto do ponto de vista histórico-factual, e conceitual-teórico, quanto em termos dos mecanismos e procedimentos institucionais existentes no sistema

* Da FEA/UF RJ.

1 Existem 14 grupos, a saber: tarifas, medidas não-tarifárias, produtos tropicais, produtos intensivos em recursos naturais, têxtil e vestuário, agricultura, subsídios, salvaguardas, aspectos comerciais da propriedade intelectual, investimento externo direto, revisão dos artigos do Gatt, arbitragem, acordos da Rodada Tóquio, e funcionamento do Gatt. Existe também um grupo sobre serviços.

de comércio mundial. Um aspecto particularmente relevante, e que diferencia o livro de Tussie dos inúmeros trabalhos sobre o Gatt, refere-se à perspectiva utilizada pela autora, isto é, a análise do Gatt e do sistema do comércio mundial é feita de forma a mostrar a especificidade dos PED em termos dos efeitos dos mecanismos de regulação e da dinâmica do comércio mundial sobre estes países.

O livro é dividido em cinco capítulos, além de uma introdução e um último capítulo apresentando um sumário das principais conclusões e algumas considerações de caráter geral. Nos Capítulos 1 e 2 discutem-se as origens e a evolução do Gatt, respectivamente. O Capítulo 3 examina as principais tendências do comércio mundial pós-Bretton Woods. No Capítulo 4 discutem-se as origens e implicações do Acordo Multifibras, enquanto no Capítulo 5 é analisada a experiência de integração econômica regional na América Latina através da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) e da sua sucessora, a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi).

1 — Evolução do Gatt

Na reunião de Bretton Woods, de 1944, as potências hegemônicas (Estados Unidos e Reino Unido) procuraram chegar a acordos que objetivavam restabelecer as condições para o funcionamento da economia mundial nos planos monetário, financeiro e comercial através da convertibilidade das moedas, mobilidade de capital e livre comércio, respectivamente. Nas áreas monetária e financeira foram criados o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento que envolvem arranjos, sistemas de regulação e monitoramento multilaterais. Na área comercial foram feitas negociações para criação da Organização do Comércio Internacional, em 1946, e que tiveram como resultado a Carta de Havana, de 1948. Este documento nunca foi ratificado pelas potências hegemônicas devido, principalmente, ao seu escopo amplo que incluía, além de questões diretamente relacionadas à política comercial, um conjunto de artigos tratando de acordos para produtos primários, práticas comerciais restritivas, desenvolvimento econômico e política de pleno emprego. As restrições à ratificação surgiram principalmente no âmbito do Congresso norte-americano. No meio tempo, a Administração Truman propôs um Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, em 1947, que é, antes de mais nada, um contrato entre os países participantes (as partes contratantes). Embora tenha sido criado um secretariado permanente em Genebra, bastante reduzido pelos padrões existentes de instituições multilaterais, o Gatt não é tecnicamente uma "organização" internacional. É um acordo ou um tratado originalmente assinado por 22 países (13 países desenvolvidos e nove países em desenvolvimento, incluindo o Brasil) para

regular as reduções de tarifas afetando o comércio de produtos manufaturados. Estes são alguns dos fatos importantes enfatizados no livro de Tussie.

As negociações multilaterais são feitas em rodadas periódicas² que se concentraram (pelo menos nas sete primeiras) em reduções tarifárias envolvendo manufaturados, embora gradativamente outros problemas relacionados com o comércio passassem a ser incluídos na agenda das negociações do Gatt. Este é o caso das medidas não-tarifárias, e das questões de particular interesse dos PED (*e.g.*, sistema de preferências). É somente na atual rodada que o alcance das regras do Gatt é ampliado de tal forma que, segundo alguns observadores, torna-se bastante abrangente e ambicioso.

Tussie ressalta que o arranjo contratual que é o Gatt está regido por dois princípios básicos: não-discriminação e reciprocidade. O primeiro está contido na cláusula da nação mais favorecida (NMF), segundo a qual qualquer vantagem (*e.g.*, redução de tarifa) dada por uma das partes contratantes a um produto originário de um outro país também será dada para o mesmo produto proveniente de todas as outras partes contratantes; isto é, procura-se a igualdade de tratamento para os países signatários do Acordo. O segundo procura alcançar um certo equilíbrio nas concessões feitas pelas partes contratantes, de tal forma que o multilateralismo seja mantido pelas concessões recíprocas através da oferta de vantagens que são feitas em troca de concessões equivalentes pelo parceiro comercial, isto é, institucionalizou-se no âmbito do Gatt o enfoque do *quid pro quo* (ou do "toma-lá-dá-cá") nas negociações comerciais internacionais.

2 — O Gatt e os países em desenvolvimento

Para o conjunto de PED ocorre, todavia, uma "violação" destes princípios básicos, conforme assinala Tussie no Capítulo 2 do seu livro. Primeiramente, em 1965, foi incorporado no Acordo Geral a parte IV que trata do "Comércio e Desenvolvimento". No artigo XXXVI está especificado que "os países desenvolvidos não esperam reciprocidade por compromissos nas negociações comerciais para remover tarifas e outras barreiras ao comércio das partes contratantes menos desenvolvidas". O artigo XXXVI tem sido utilizado de forma recorrente pelos PED nas últimas rodadas de negociações multilaterais com o objetivo de beneficiarem-se com a aplicação da cláusula NMF, sem serem obrigados a oferecer algo em troca. Segundo Tussie, o efeito prático da "não-reciprocidade" que beneficia os PED tem

² Genebra (1947), Annecy-França (1949), Torquay-Inglaterra (1951), Genebra (1956), Rodada Dillon (1960/61), Rodada Kennedy (1964/67), Rodada Tóquio (1973/79), e Rodada Uruguai (1986/90).

Em segundo lugar, o comércio mundial, está concentrado nos países que não têm grandes disparidades em termos da estrutura de dotação de fatores e diferencial de custos de produção. Neste sentido, a concorrência internacional não é, em grande parte, determinada pelo diferencial de preços, mas sim pela qualidade, modelo, características e diferenciação do produto, sendo o comércio dos PD, principalmente, de natureza intra-industrial.

Em terceiro lugar, as estruturas de mercado a nível mundial estão cada vez mais oligopolizadas com o predomínio de conglomerados e *tradings* que realizam práticas comerciais restritivas (*e.g.*, alocação territorial e compra recíproca), acordos de coalisão, etc.

Finalmente, a expansão do comércio intrafirma tem estado associada à organização da produção e do comércio à escala mundial pelas empresas multinacionais. Estimativas indicam que cerca de um terço do comércio mundial é feito intrafirma de forma que o escopo para o "livre funcionamento" das forças de mercado é bastante limitado. Na realidade, uma tendência marcante da evolução do comércio mundial nas últimas quatro décadas tem sido a expansão do comércio intra-industrial pelas empresas multinacionais.

Segundo Tussie estes fatos sugerem que no sistema mundial de comércio o Gatt desempenharia um papel que poderia ser caracterizado não enquanto um instrumento fundamental para a expansão, mas simplesmente como um elemento de confiança e legitimação do sistema. Mesmo esta interpretação deve ser vista com cautela na medida em que o Gatt foi incapaz de servir como *pièce de résistance* ao neoprotecionismo. Ainda mais, sob os auspícios do Gatt foram realizados acordos de restrição ao comércio internacional (*e.g.*, Acordo Multifibras).

Na ótica dos PED permanece no âmbito do Gatt uma certa legitimação das relações assimétricas entre PD e PED e uma discriminação contra estes últimos. Como exemplos desta discriminação destacam-se a escalada tarifária, tarifas "altas" para importantes produtos exportados pelos PED, acordos multilaterais restritivos (AMF), permissividade com práticas ilegítimas de salvaguardas, e exclusão de produtos agrícolas das negociações internacionais.

Assim, parece perfeitamente lógico que nos últimos 40 anos os países em desenvolvimento não tenham sido participantes ativos nas rodadas de negociações multilaterais no âmbito do Gatt. Por um lado, estes países defrontavam-se com a exclusão, de fato, dos produtos agrícolas do sistema do Gatt, e, por outro lado, as concessões feitas via não-reciprocidade, beneficiavam os PED com a aplicação da cláusula da nação mais favorecida. O tratamento preferencial, associado na prática aos esquemas SGP, também colocava os PED à margem do Gatt. Além disso, estes países tornaram-se isentos de certas obrigações devido ao reconhecimento do argumento da indústria nascente e às dificuldades de balanço de pagamentos (artigos XII, XVIII, e Parte IV do Gatt.)

Também era do interesse dos países desenvolvidos (em particular os Estados Unidos, que é o mais importante "avalista" do Gatt) procurar al-

cançar um processo de acomodação com os países em desenvolvimento através do qual, com a participação destes últimos, o Gatt teria um maior *status* enquanto uma organização internacional, e não seria visto como um “clube de ricos”. Os países em desenvolvimento continuaram com um papel de *free riders* no Gatt, que significava na prática, por um lado, uma assimetria de obrigações e direitos “no contexto do Acordo” (principalmente a não-reciprocidade) e, por outro, o processo de tomada de decisão no sistema Gatt permaneceria restrito aos países desenvolvidos.

Todavia, no passado recente a discussão sobre as relações comerciais multilaterais passa por algumas questões importantes: qual o papel do Gatt no sistema mundial de comércio, com suas concepções básicas descoladas da dinâmica deste sistema? Que significa um acordo geral sobre princípios e regras orientadas para a liberalização comercial num sistema onde as operações intrafirma correspondem a 30-40% do valor total do comércio mundial, o comércio estatal responde por cerca de 30%, o *countertrade* por um mínimo de 5%, e os acordos de mercadorias pela regulação de fluxos comerciais não-negligíveis?

A síntese dos principais argumentos acima é apresentada claramente por Tussie (pp. 144-5): “O Gatt não foi instrumental para o crescimento de comércio mundial. O Gatt contribuiu com um elemento de confiança e legitimação para um processo que teria ocorrido independentemente da sua existência”. No que diz respeito aos PED, “da mesma forma que o Gatt não teve mérito no crescimento do comércio dos PD, ele não pode ser culpado pelo desempenho insatisfatório dos PED”.

Além disto, o sistema mundial de comércio tem se defrontado nestes anos 80 com três problemas estruturais:

- a) desequilíbrio extraordinário nos fluxos comerciais entre PD, isto é, o déficit dos Estados Unidos e os superávits do Japão e da Alemanha;
- b) problemas de ajuste estrutural importantes nos PD em decorrência da concorrência e penetração nestes mercados das importações provenientes dos PED; e
- c) necessidade de acesso aos mercados dos PD de produtos de exportação dos PED em virtude de estratégia de ajuste de balanço de pagamentos (serviço da dívida externa) baseada em crescentes saldos comerciais.

Estes são problemas de longo prazo cujas soluções não passam por negociações multilaterais no âmbito do Gatt, com a exceção do acesso dos produtos de exportação dos PED aos mercados dos PD. Neste último caso, contudo, a natureza da atual rodada de negociações — baseada no enfoque do *quid pro quo* — deverá propiciar ganhos na margem para os PED e, talvez, a um custo elevado (inaceitável ou inevitável?) em termos das concessões a serem feitas. Na realidade, sem a solução dos problemas de desequilíbrio na balança comercial e de ajuste estrutural nos PD, é difícil acreditar numa reversão significativa da atual onda de protecionismo: períodos de crise econômica internacional estão, geralmente, associados

ao aumento das pressões protecionistas de tal forma que arranjos institucionais multilaterais orientados para a regulamentação da natureza, forma e grau de intervenção no sistema têm um efeito limitado. Isto não quer dizer que eventuais benefícios não devam ser perseguidos no contexto destes arranjos.

Embora Tussie não apresente nenhuma discussão dos desequilíbrios comerciais dos PD e dos problemas de ajuste estrutural enfrentados por estes países (o que empobrece o próprio enfoque sistêmico-estrutural apresentado pela autora, principalmente nos Capítulos 3-5), o livro é uma referência interessante para os estudiosos do sistema mundial de comércio, sua dinâmica e aspectos institucionais, e particularmente devido à análise dos aspectos mais pertinentes ao papel dos países em desenvolvimento neste sistema.