

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

CAMILA FEIX VIDAL

A DIPLOMACIA ECONÔMICA BRASILEIRA NO ÂMBITO MULTILATERAL:

DO GATT À OMC

PORTO ALEGRE

2011

CAMILA FEIX VIDAL

A DIPLOMACIA ECONÔMICA BRASILEIRA NO ÂMBITO MULTILATERAL:

DO GATT À OMC

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais

Orientadora: Prof. Dra. Jacqueline Haffner

**PORTO ALEGRE
2011**

CAMILA FEIX VIDAL

A DIPLOMACIA ECONÔMICA BRASILEIRA NO ÂMBITO MULTILATERAL:

DO GATT À OMC

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais

Aprovada em _____ de _____ de _____.

Prof. Dra. Jacqueline Haffner (orientadora)
UFRGS

Prof. Dr. Paulo Fagundes Visentini
UFRGS

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva
UFRGS

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) por me proporcionar a revalidação do meu diploma no Brasil e pela oportunidade de fazer parte, ainda que brevemente, de um ensino excelente, cujos professores e alunos são admiráveis.

À minha orientadora, Dra. Jacqueline Haffner, por sua disponibilidade, apoio e incentivos concedidos ao longo desse ano. Serei sempre grata.

Aos Profs. Paulo Fagundes Visentini, André Reis da Silva e Jacqueline Haffner, cuja assinatura no meu processo de revalidação de diploma na UFRGS me abriu portas para seguir estudando e pesquisando no Brasil.

À Cris, pela amizade de tantos anos e, em especial, pela correção desse trabalho.

Ao Deco, pelo amor, incentivo e apoio sempre dispensados. Sua presença e estímulo é fundamental para mim.

E aos meus pais, exemplo de pessoas que eu tanto admiro. Obrigada pelo amor incondicional e constante apoio. Jamais serei suficientemente grata.

*A ONU e a OMC são os dois pilares que sustentam
a ordem mundial*

Celso Amorim

RESUMO

Este trabalho analisa a economia brasileira no âmbito do comércio multilateral, mais especificamente durante a era do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), culminando com a adesão do Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC), cuja entrada em vigor deu-se em janeiro de 1995, como membro fundador. Utiliza-se, nesta perspectiva, o liberalismo econômico como marco teórico. Parte-se do pressuposto de que esta corrente teórica foi a responsável pela formulação da Organização, assim como do seu predecessor (GATT), em 1947. O trabalho usa o método histórico, decorrendo sobre a criação do GATT como o primeiro mecanismo institucional de comércio internacional, as políticas econômicas e as posições brasileiras adotadas durante a vigência do Acordo, e as pressões externas, internas e ideológicas que levaram a adesão do Brasil na OMC em fins de 1994.

Palavras-chave: GATT, OMC, comércio internacional, economia brasileira, liberalismo.

ABSTRACT

This paper analyses the Brazilian economy in the multilateral trade scope, more specifically, during the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), culminating with the adherence in the World Trade Organization (WTO), which was established in January 1995, as a founding member. On this regard, the theoretical approach applied is the economic liberalism. It is believed that this theory was responsible for the Organization's creation, as well as its predecessor (GATT), in 1947. This paper uses the historical method, studying GATT's formulation as the first international trade institutionalized mechanism, Brazil's economic politics and attitudes taken during the Agreement's force, and the external, internal and ideological pressures that pushed Brazil's adherence in the WTO in 1994.

Key words: GATT, WTO, international trade, Brazilian economy, liberalism.

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1: Custo de produção no modelo ricardiano

Quadro 1: Rodadas de negociações do GATT

LISTA DE SIGLAS

ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

ALCSA – Área de Livre Comércio Sul-Americana

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

CEE – Comunidade Econômica Européia

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

FMI – Fundo Monetário Internacional

GATS – Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (*General Agreement on Trade in Services*)

GATT – Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade*)

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

ISI – Industrialização por Substituição de Importações

NMF – Nação Mais Favorecida

OEA – Organização dos Estados Americanos

OIC – Organização Internacional do Comércio

OMC – Organização Mundial do Comércio

OPA – Operação Pan-Americana

PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo

PEDs – Países em Desenvolvimento

PEI – Política Externa Independente

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

SGP – Sistema Generalizado de Preferências

TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

TRIMs- Medidas de Investimento Relativas ao Comércio (*Trade Related Investment Measures*)

TRIPs - Aspectos do Direito da Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio
(*Trade Related Intellectual Property Rights*)

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (*United Nations Conference on Trade and Development*)

URV – Unidade Real de Valor

ZOPACAS- Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

1. Introdução	12
2. Contexto histórico da organização mundial do comércio	18
2.1. Liberalismo clássico	18
2.2. Liberalismo econômico	19
2.3. O acordo de Bretton Woods	23
2.4. Organização Internacional do Comércio (OIC)	27
2.5. O Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)	29
3. A política econômica brasileira durante a Era do GATT	38
3.1. Nacionalismo econômico (Vargas 1930-1945)	38
3.2. Liberalismo econômico (Dutra 1946-1950)	42
3.3. A busca pelo desenvolvimento nacional (Vargas 1951-1954)	45
3.4. Industrialização, interdependência e o Plano de Metas (JK 1956-1960)	47
3.5. Crise política e econômica e a PEI (Quadros/ Goulart 1961-1964)	50
3.6. Interdependência e modernização (Castello Branco, Costa e Silva, Médici 1964-1974)	53
3.7. O pragmatismo responsável (Geisel 1974-1979)	57
3.8. Vulnerabilidade econômica e flexibilidade de alianças (Figueiredo 1979- 1985; Sarney 1985-1990)	58
4. A adesão do Brasil na OMC	63
4.1. Contexto internacional: o fortalecimento do Neoliberalismo	63
4.2. O paradigma neoliberal no Brasil	66
4.3. A posição brasileira durante a última Rodada do GATT	75
5. Conclusões	82
Bibliografia	85
Anexo A	88
Anexo B	89
Anexo C	90
Anexo D	91
Anexo E	92

1. INTRODUÇÃO

Criada em 1995 em substituição ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), a Organização Mundial do Comércio (OMC) é hoje o maior fórum internacional de negociações comerciais entre Estados, dos quais 153 são membros. O Brasil é um dos signatários originais da Organização. Contrariando a relativa demora do Legislativo e do Executivo na ratificação de tratados internacionais, a aprovação do tratado constitutivo da OMC pelos dirigentes brasileiros é considerada uma das mais rápidas da história do país.

Analisando-se os antecedentes da OMC, verifica-se a importância da formulação do GATT como um dos pilares da nova ordem econômica internacional proposta ao fim da Segunda Guerra Mundial. Em um cenário internacional de profunda crise econômica, instabilidade política e protecionismo, as tradições liberais, que defendiam o comércio entre as nações, foram utilizadas por Estados Unidos e Inglaterra como possível garantia para a paz mundial no período pós 1945. É nesse contexto que o GATT é formulado, com o objetivo de facilitar e regular o comércio internacional, eliminando, assim, possíveis conflitos econômicos.

A lógica utilizada por Estados Unidos e Inglaterra ao fim da Segunda Guerra Mundial era de que o protecionismo e a exclusão comercial e política ocasionavam rivalidades e tensões entre os Estados, o que fora evidenciado nas duas grandes guerras no início do século XX. Portanto, o liberalismo econômico baseado no comércio multilateral, com as premissas de inclusão e desenvolvimento, seria uma maneira de instaurar a paz e a estabilidade internacional em um momento bastante instável para as relações internacionais. Dessa maneira, o referencial teórico utilizado neste trabalho é o Liberalismo – base da formação do GATT e, posteriormente, da OMC. Utiliza-se, assim, as premissas desenvolvidas por economistas e teóricos liberais, como Kant, Montesquieu, Smith e Ricardo.

Já no século XVIII Montesquieu afirmava que o efeito do comércio entre as nações seria a paz. Além de destruir preconceitos entre as pessoas e, conseqüentemente, os Estados, o intercâmbio comercial levaria a uma dependência benéfica entre os comerciantes, o que inibiria a incidência de conflitos e tensões. Kant segue a mesma linha

teórica: o comércio é um inibidor de guerras, já que ambos não podem coexistir. Assim, um dos pilares que sustentaria a “paz perpétua”, conforme o autor, seria o livre comércio.

Smith e Ricardo foram, também, importantes contribuintes para a teoria liberal. Smith, defensor da não intervenção estatal na economia, centrou seus estudos na diversidade do trabalho e dos Estados como contribuintes para o comércio internacional. No que ficou conhecido com a teoria das vantagens absolutas, o autor demonstra os benefícios advindos de trocas comerciais quando cada Estado produz aquilo em que tem vantagens absolutas sobre o outro. Aprofundando a visão de Smith, Ricardo argumenta que o comércio internacional não é só benéfico quando se tem vantagens absolutas, mas também comparativas.

Dessa maneira, esses autores deram importantes contribuições para a formação do liberalismo econômico, versando sobre os ganhos do comércio, a acumulação de capital e o próprio desenvolvimento econômico – fatores esses que, segundo a teoria liberal, inibiriam conflitos internacionais. As reuniões de Bretton Woods que deram origem, posteriormente, ao GATT, estão inseridas nesse contexto. A preocupação com uma terceira guerra mundial fez com que se instaurassem mecanismos multilaterais, tendo, como um dos seus pilares de sustentação, a institucionalização do comércio internacional – berço do GATT e da OMC.

Faz-se importante mencionar, no entanto, que o ideário inicial, no imediato pós-Segunda Guerra Mundial, previa uma maior atuação estatal na economia, já que, para se alcançar uma estabilidade econômica e política em países bastante afetados pela guerra, era necessário o estabelecimento de salvaguardas para evitar maiores crises ou estagnação econômica. Assim, tanto o representante dos Estados Unidos em Bretton Woods, White, como o representante inglês, Keynes, concordavam que, a curto prazo, era necessário controlar administrativamente o fluxo de capital para evitar a instabilidade do sistema recém iniciado. Ao longo do processo, no entanto, essas ideias foram sendo substituídas pelo liberalismo clássico que defendia o contrário: o Estado mínimo.

O meio século que separa a criação do GATT e o seu fim, dando lugar à OMC, correspondeu a um período de grandes transformações políticas e econômicas no Brasil. As oscilações típicas desse período são resultado de constrangimentos externos e internos pelos quais o país buscava, como objetivo final, o desenvolvimento. A substituição do

“eixo do centro dinâmico” do país, já na década de 1930- caracterizado por uma política de incentivo à industrialização nacional que reduziria a dependência externa – se manteve como diretriz de uma importante mudança estrutural da economia do Brasil, até então dependente da economia agroexportadora.

O Brasil, durante a era do GATT, caracterizou-se por uma postura reivindicatória nos foros econômicos multilaterais, tendo contribuído significativamente na inclusão de importantes cláusulas ao texto do Acordo que beneficiavam países em desenvolvimento. O fim do GATT, e início da OMC, marca uma nova etapa no comércio internacional, com o objetivo de uma maior eficácia e institucionalização nas relações de troca entre os países; e uma transformação da política econômica e inserção internacional brasileira. Em função de pressões externas e devido às sucessivas crises econômicas internas, o Brasil adota políticas neoliberais na década de 1990. A diplomacia reivindicatória, que buscava mudar a ordem, a partir de então é substituída por uma política que busca no multilateralismo uma forma de maior participação e influência na definição dos parâmetros econômicos internacionais. Seguindo a análise de Cervo: “o multilateralismo foi eleito como meio de ação da nação desprovida de poder para realizar sua vontade” (CERVO, 2002, p. 10). A adesão do país na OMC foi, portanto, consequência de uma conjuntura interna favorável, de pressões externas e de fragilidades internas.

A relevância do tema proposto é demonstrada pelo atual contexto externo e pela própria necessidade de maiores estudos sobre o assunto. A OMC, como mencionado, é hoje a maior organização comercial. É inevitável a crescente importância que essa instituição vem recebendo em um ambiente global cada vez mais interligado e dependente. O Brasil, por sua vez, vem conquistando um papel de destaque na economia e política mundial. É hoje o líder de diversos grupos internacionais que buscam maior equidade internacional, é um reconhecido centro de investimentos estrangeiros, e sua arrecadação advinda de exportações vem crescendo consideravelmente.

Apesar da importância da Organização e da crescente participação brasileira na economia mundial, o assunto carece de maiores estudos. Nota-se uma bibliografia bastante limitada tanto com relação às origens da OMC, em perspectiva histórica, como com relação às posturas brasileiras nesse órgão ao longo dos anos estudados. Esse tema se torna ainda mais importante em um momento de forte crise internacional, onde as

bases do sistema de livre comércio estão sendo hoje questionadas justamente por aqueles que foram os seus maiores defensores: EUA e Europa Ocidental.

Assim, o objetivo geral deste trabalho é de apresentar as motivações políticas e econômicas que levaram o Brasil a aderir na OMC como um membro signatário original. Concomitantemente, os objetivos específicos são: analisar as origens da Organização, remetendo-se ao período pós-Segunda Guerra Mundial; apresentar a evolução da política econômica brasileira no período GATT e a postura do país nas reuniões multilaterais comerciais; e analisar o neoliberalismo como pressão externa na adoção de medidas condizentes com Washington – inclusive na adesão brasileira à OMC.

Dessa maneira, a hipótese geral desenvolvida nesse trabalho é de que a adesão do Brasil na OMC foi motivada por políticas neoliberais desenvolvidas, inicialmente por Collor, e continuadas por Cardoso. Como hipóteses específicas, destacam-se: as origens da OMC como produto de interesses econômicos, políticos e ideológicos; a postura adotada pelo Brasil nas Rodadas do GATT refletindo as diretrizes da política econômica do governo brasileiro em questão; e, por fim, a matriz da política econômica brasileira que passa a ser redefinida em bases neoliberais, iniciando-se com Collor e consolidando-se no governo de Cardoso.

O método de abordagem utilizado será o método dedutivo, partindo da análise de teorias econômicas liberais e neoliberais para explicar e justificar tanto as origens da OMC, assim como a postura do Brasil nas negociações econômicas e a sua posterior adesão à Organização.

Para melhor compreensão da relação entre Brasil e OMC, faz-se necessário uma contextualização. Com esse fim, o método de procedimento usado nesse trabalho será o método histórico. Dessa maneira, a OMC terá suas raízes investigadas, juntamente com as alterações da política econômica brasileira no mesmo período.

A técnica de pesquisa usada será de documentação indireta por meio de bibliografias e documentos relacionados ao tema. A pesquisa documental se utilizará de estatísticas e de documentos oficiais, dispostas em sites do governo, além do próprio website da Organização. Já a pesquisa bibliográfica será baseada em livros e artigos que abordem a OMC e a política econômica do Brasil no período estudado.

O trabalho se divide em três capítulos: o primeiro analisa as origens da OMC. Dessa maneira, são apresentados os fundamentos do liberalismo econômico clássico, conforme defendidos por Kant e Montesquieu, além dos argumentos usados por economistas liberais, como Smith e Ricardo, na promoção do comércio internacional como garantia de paz e de prosperidade. Com base nesses preceitos, é analisado o contexto internacional no período imediatamente anterior a formação do GATT. Caracterizado por práticas protecionistas e limitada cooperação internacional em função da Segunda Guerra Mundial, os dirigentes das maiores potências buscam, por meio de sucessivas reuniões em Bretton Woods, a criação de uma nova ordem internacional que limitaria as tensões econômicas então existentes, contribuindo para um período propício a paz. Como resultado, cria-se importantes organizações econômicas internacionais, além do GATT que, apesar de ser um tratado provisório, perdurou por quase cinco décadas e foi o responsável direto pela criação da OMC.

O segundo capítulo examina a evolução da economia brasileira e a atuação do país nas Rodadas do GATT. Retratando a política e a economia do Brasil desde a Era Vargas até o fim do Governo Sarney, buscou-se fazer uma análise entre a situação econômica e política do país em cada governo, com determinados constrangimentos internos e externos, e a maneira como esse atuou nas reuniões do GATT. Ainda que o paradigma desenvolvimentista foi o objetivo característico do período analisado, os meios econômicos pelos quais cada governo o buscou, difere – ora praticando políticas liberais, ora praticando políticas mais protecionistas. A postura brasileira no GATT, no entanto, não demonstra seguir as mesmas oscilações, mantendo-se, na maior parte do período analisado, reivindicatória.

O último capítulo do trabalho analisa o período imediatamente anterior a adesão do Brasil na OMC. Examina-se, no contexto econômico internacional, a teoria neoliberal amplamente difundida pelos Estados Unidos e Inglaterra. No Brasil, foi implementada no governo de Collor e consolidada com Cardoso. Buscou-se examinar a relação do neoliberalismo praticado no Brasil a conjuntura externa bastante desfavorável aos países periféricos e a postura do país durante a última Rodada do GATT. Chega-se a conclusão de que a rápida adesão do Brasil na OMC pautou-se por diferentes pressões: internas, externas e ideológicas.

Por fim, a conclusão desse trabalho verifica se os objetivos foram atingidos e se as hipóteses foram confirmadas. Faz-se ainda uma avaliação sobre as fontes pesquisadas, demonstrando a necessidade de mais estudos específicos sobre o tema.

2. CONTEXTO HISTÓRICO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

Para se analisar os determinantes históricos da OMC, é necessário fazer, primeiramente, uma abordagem sobre os fundamentos teóricos da economia internacional que deram origem a essa organização. Nesse sentido, o liberalismo clássico defendido por Montesquieu e Immanuel Kant, além das importantes teorias das vantagens absolutas e comparativas de Adam Smith e David Ricardo, respectivamente, são marcos fundamentais tanto na formulação como no desenvolvimento do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio- GATT e, posteriormente, do seu sucessor, a OMC.

Também é importante mencionar o papel que a teoria neoliberal, cuja origem remonta ao liberalismo clássico, desempenhou na política brasileira nos anos 1990, contribuindo, efetivamente, para a rápida adesão brasileira a OMC. Essa análise teórica, no entanto, será feita no capítulo três do trabalho depois de ter sido realizada a contextualização do assunto nos próximos capítulos.

2.1 Liberalismo clássico

De acordo com Barral, antes do século XVIII, as políticas econômicas das principais potências estavam longe de entender o livre-comércio entre nações como benéfico. Ao contrário, a economia mercantilista, preocupada com superávits comerciais, acúmulo de metais preciosos e interferência do Estado na elaboração das políticas econômicas, advogava que essa relação comercial seria um jogo de soma zero em que o ganho de um seria a perda do outro. Foi nesse cenário que o liberalismo, pregando o livre comércio como vantajoso e propulsor da paz, surgiu (BARRAL, 2007, p.11-12).

Montesquieu afirmava no século XVIII que “o efeito natural do comércio é trazer a paz” (MONTESQUIEU, 1982, p.358). Segundo o autor, o intercâmbio comercial entre nações traria a paz por afastar os “preconceitos destruidores” e por manter uma dependência benéfica. Os povos, por efeito do comércio, se tornariam mais flexíveis e compreensivos acerca das diferenças entre um e outro. Concomitantemente, o *doux commerce* faz com que as nações que comercializam entre si se tornem dependentes: uma tem o interesse de comprar, a outra de vender, unindo-se por conta de mútuas

necessidades. Sendo a união um dos preceitos para a paz e o comércio o garantidor dessa união, infere-se, portanto, que o comércio entre diferentes nações promoveria a paz.

A visão do comércio como contribuinte da paz se faz presente também nos textos de Kant. A garantia de sucesso de uma comunidade mundial, idealizada pelo autor, e da conseqüente paz global que esta traria é, na visão kantiana, o comércio entre as nações. A paz perpétua seria possível desde que houvesse um “espírito comercial” entre os diferentes Estados, inibindo assim a proeminência de um conflito. Assim, a importância da relação comercial nesse contexto se dá por que esta “não pode subsistir juntamente com a guerra e que ainda mais cedo ou mais tarde se apodera de cada povo” (KANT, 1989, p.55). O intercâmbio comercial, sendo benéfico, mantendo uma interdependência pacífica e não coexistindo com atividades de beligerância, se tornaria, portanto, fator decisivo na preservação da paz mundial.

2.2 Liberalismo econômico

Como doutrina econômica, o liberalismo teve em Adam Smith e David Ricardo seus principais expoentes, que produziram importantes teorias sobre as vantagens econômicas do comércio internacional, contribuindo inclusive para a institucionalização de um futuro sistema monetário internacional, ausente antes dos acordos de Bretton Woods em 1944. Segundo Oliveira:

“Por sistema financeiro internacional poder-se-ia denominar um conjunto de medidas políticas e jurídicas visando a regulamentação e a institucionalização das relações financeiras entre os Estados da sociedade internacional, para instrumentalizar e viabilizar a interação das economias nacionais com a economia internacional, por meio da conversibilidade das taxas de câmbio das moedas nacionais e pela adoção de um padrão monetário com aceitação internacional” (OLIVEIRA *apud* MAZZUOLI e SILVA, 2003, p. 24).

Em 1776, Adam Smith publica a obra que fora fundamental para o desenvolvimento do comércio exterior: *A riqueza das nações*, rompendo com os ideais mercantilistas da época. Segundo Smith, o Estado não deveria intervir nas transações privadas porque o “funcionamento do mercado levaria a um maior crescimento econômico, pois haveria uma ‘mão invisível’ a trazer racionalidade e eficiência ao

funcionamento do sistema” (BARRAL, 2007, p. 13). Com relação ao comércio exterior, especificamente, Smith demonstrou, no que ficou conhecido como a Teoria das Vantagens Absolutas, que o livre funcionamento do mercado levaria cada nação a se especializar no setor que tivesse maior aptidão. Assim, cada Estado deveria aproveitar suas vantagens absolutas por meio do comércio internacional.

Segundo Barral, a teoria de Smith concebe o trabalho como a principal fonte de riqueza de uma nação. Dessa forma, a divisão do trabalho implicaria em um aumento de especialização e, como consequência, uma maior produtividade econômica. Essa divisão de trabalho resultaria das diferentes aptidões, recursos e diferenças entre as nações. Por conta dessas características intrínsecas, o Estado deveria se especializar nos produtos que têm maior vantagem, importando aqueles para os quais tivesse menos aptidão (Ibidem).

Faz-se importante ressaltar que a teoria de Smith mostrava o comércio internacional como vantajoso somente quando fosse mais barato adquirir um produto fabricado no exterior do que domesticamente. Mais especificamente, a vantagem absoluta “é a possibilidade de um país de produzir um bem com menor emprego de trabalho – único fator de produção para a economia política clássica – do que no resto do mundo” (BAUMANN *et alli*, 1998, p. 12). Este argumento pode ser explicado da seguinte maneira: Partindo da noção de valor-trabalho em um mundo com apenas dois países (A e B), o país A, para produzir uma unidade de alimento, demanda 30 unidades de trabalho e a produção de uma unidade de tecido demanda 10 unidades de trabalho. Para o país B, a produção de uma unidade de alimento demanda somente 10 unidades de trabalho, mas precisa de 30 para a produção de uma unidade de tecido. Assim, o país A tem vantagem absoluta na produção de tecidos (é mais barato produzir tecidos no país A) e o país B tem vantagem absoluta na produção de alimentos. Deduz-se, então, que o comércio entre esses países não só é possível, como vantajoso para ambos.

Apesar de ser caracterizado como o grande defensor da liberalização do comércio e da “mão invisível” que guiaria o mercado, Smith julgava que essa abertura deveria ser feita de maneira cautelosa:

“O empreendedor de uma grande manufatura, que, em função da súbita abertura do mercado doméstico ao exterior é obrigado a abandonar seu negócio, irá, sem dúvida, sofrer consideravelmente. A parte de seu capital que era normalmente empregada na compra de materiais e no pagamento dos empregados poderá, sem muita dificuldade, talvez achar outro emprego. Mas aquela parte que esta imobilizada em prédios e instrumentos do comércio dificilmente poderá ser abandonada sem considerável perda. Um cuidado justo, portanto, com seu interesse requer que mudanças desse tipo nunca devam ser introduzidas subitamente, mas devagar, gradualmente, e após avisá-lo com muita antecedência” (SMITH, 1776 *apud* BAUMANN *et alli*, 1998, p.13).

Em suma, a teoria das vantagens absolutas buscava demonstrar que a especialização comercial seria potencializada pelo livre comércio. A “riqueza das nações” é, portanto, o resultado do aumento da produtividade do trabalho que, por sua vez, é resultado da divisão de trabalho. Ao contrário da teoria mercantilista, Smith ressaltou os diversos ganhos que poderiam advir do comércio exterior: ao exportar excedentes e importar produtos escassos, o país amplia a divisão de trabalho, aprofunda sua especialização e expande os seus mercados, gerando maior riqueza para as nações. Ao relacionar o comércio internacional com o desenvolvimento econômico nacional, Smith contribuiu definitivamente para uma nova diretriz em economia internacional, aprofundada posteriormente por David Ricardo.

David Ricardo, em 1817, reforçou a teoria de Smith ao publicar *Princípios de economia política e da tributação*. Segundo o autor, a especialização produtiva dos países ainda é benéfica mesmo quando não há vantagens absolutas de produção. No que ficou sendo conhecida como a teoria das vantagens comparativas, o teórico advoga que mesmo que um país tenha vantagem absoluta na produção de todos os produtos, ainda assim o comércio internacional é benéfico, devendo esse país se especializar na produção daqueles produtos em que suas vantagens são relativamente, ou comparativamente, maiores (BARRAL, 2007, p. 14).

A teoria ricardiana defende, pois, que o comércio entre duas nações vai ser sempre mais vantajoso para as duas economias (desde que as estruturas de produção não

sejam similares¹) do que a autarquia. O modelo de Ricardo é exemplificado na seguinte relação: supõe-se que existam dois países (Portugal e Inglaterra), dois produtos (vinho e tecido) e um único fator de produção (trabalho). Portugal precisa de 80 unidades de trabalho para produzir uma unidade de vinho e de 90 unidades de trabalho para produzir uma unidade de tecido. A Inglaterra, por sua vez, emprega 120 unidades de trabalho para a produção do vinho e 100 unidades de trabalho para a produção do tecido, como pode ser visto na tabela 1:

Tabela 1: Custo de produção no modelo Ricardiano

	Vinhos	Tecidos	Relação de Preços
Portugal	80	90	80/90=0,89
Inglaterra	120	100	120/100=1,2

BAUMANN *et alli*, 1998, p. 14

Nesse exemplo, Portugal tem vantagens absolutas nos dois produtos por usar menos unidades de trabalho. Ainda assim, é possível haver comércio entre eles se considerarmos a noção de “eficiência relativa na produção²”. Uma unidade de vinho pode ser trocada por 0,89 unidades de tecido em Portugal e por 1,2 unidades de tecido na Inglaterra. A produção de vinho, portanto, é relativamente mais barata em Portugal, devendo esse, por conseguinte, se especializar nessa produção e exportar o excedente, enquanto a Inglaterra deve se especializar na produção de tecidos (BAUMANN *et alli*, 1998 p. 14).

A teoria das vantagens comparativas é resumida nas palavras de Ricardo da seguinte maneira:

“Um país que possua vantagens consideráveis em maquinaria e qualificação (do trabalho) e que, por isso mesmo, esteja apto a manufatura de bens com muito menos trabalho que seus vizinhos, em troca por tais bens, esse país pode importar uma parte dos cereais necessários ao seu consumo, mesmo que sua terra seja mais fértil e os cereais possam ser cultivados com a utilização de menos trabalho do que

¹ Segundo Baumann: Se duas economias, produzindo cada uma dois produtos, empregarem, na produção desses produtos, uma quantidade de trabalho L_v e L_t no país A e L_v^* e L_t^* no país B, é necessário que L_v/L_t seja diferente de L_v^*/L_t^* para o que comércio entre os dois países seja possível. (L =trabalho, v = produto 1, t = produto 2) (BAUMANN *et alli*, 1998, p. 14) .

² A eficiência relativa na produção implica uma situação em que, quando se aumenta a produção de um produto, obrigatoriamente se reduz a produção de outro.

no país do qual ele é importado” (RICARDO *apud* GONÇALVES, 2005, p.98).

A teoria ricardiana, mostrando como factível e benéfico o comércio entre duas nações, ainda que uma tenha as vantagens absolutas nos seus produtos, é um marco de extrema importância na economia internacional, servindo de base para outras tantas teorias a respeito.

Por fim, os teóricos liberais clássicos acreditam que o comércio, assim como para indivíduos, é mutuamente benéfico para os Estados. Todos ganham comerciando entre si, já que todos tem algo para vender e alguma necessidade para adquirir. Os liberais ainda argumentam que o comércio internacional é inibidor de conflitos e, por conseguinte, peça-chave na implementação e manutenção da paz. Esses ideais, enraizados, sobretudo na cultura norte-americana, foram os determinantes de uma nova política internacional ao final da Primeira Guerra Mundial e que serviria de base para a formulação dos vários acordos de Bretton Woods e, posteriormente, o GATT.

2.3 O acordo de Bretton Woods

O sistema multilateral de comércio contemporâneo remonta ao final da Segunda Guerra Mundial, mais precisamente ao encontro dos países vencedores em Bretton Woods, Estados Unidos, quando esses buscaram instituir uma nova ordem econômica global. Os princípios do que acabou sendo uma reconstrução econômica, no entanto, são anteriores, traçados desde 1941 na Carta do Atlântico, documento firmado pelos Estados Unidos e Inglaterra, constituindo um dos marcos fundadores da nova economia e política mundial do pós-guerra.

O período ao final do século XIX e início do século XX foi caracterizado como uma “era liberal”, segundo Almeida. Com o início da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), no entanto, o livre-comércio é substituído por práticas protecionistas com o aumento de barreiras tarifárias e fechamento de mercados. A crise econômica de 1929 só fez a situação piorar, desestimulando cada vez mais o comércio internacional, agravando a recessão econômica da época e contribuindo para uma limitada cooperação entre as nações com predomínio de guerras comerciais como apresentado a seguir:

“Os instrumentos de política comercial criados depois da crise de 1929 agravaram o declínio das correntes mundiais de comércio: elevação unilateral de tarifas, restrições quantitativas, proibições de importar, controle cambial e acordos bilaterais de compensação” (ALMEIDA, 1998, p. 122).

Assim, em meio a esse contexto de instabilidade e desconfiança, surge a Segunda Guerra Mundial. O mesmo autor aponta que os norte-americanos estavam convencidos de que, apesar dessa guerra não apresentar raízes econômicas claras, a crise da década de 1930, juntamente com o estabelecimento de barreiras econômicas por parte da Alemanha, do Japão e da Grã-Bretanha, contribuíram para uma maior rivalidade econômica entre as grandes potências da época, levando-as, por conseguinte, ao totalitarismo e ao militarismo, contribuintes decisivos da eclosão do conflito. O secretário de Estado Americano, William Clayton, resumia a convicção do seu país, lembrando os princípios clássicos liberais enaltecidos por Kant e Montesquieu mais de um século antes: “a maioria das guerras têm origem em causas econômicas” (CLAYTON *apud* ALMEIDA, 1998, p.123). Assim, se mostrava necessário, já no final da guerra, uma nova ordem econômica mundial baseada no livre-comércio que impediria novos conflitos.

Nesse contexto, o presidente americano, Franklin Delano Roosevelt, e o primeiro ministro britânico, Winston Churchill, assinaram em 14 de agosto de 1941 a Carta do Atlântico (em anexo - Anexo A), uma declaração conjunta onde se afirmavam princípios que deveriam servir de diretrizes nas relações internacionais econômicas no pós-Segunda Guerra:

“(...) os líderes políticos dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, conscientes de que as disputas por mercados e fontes de matérias-primas tinham sua parte de responsabilidade no acirramento das relações entre as grandes potências, afirmam pretender assegurar para todos os povos, além da defesa dos direitos soberanos das nações, um “acesso igualitário as matérias-primas e ao comércio mundial”, e propõem um amplo processo de cooperação econômica internacional sem discriminações” (ALMEIDA, 1998, p. 122).

A Carta do Atlântico, apesar de ser também uma declaração política condenando a tirania e enfatizando a necessidade da construção de uma paz baseada na liberdade, na autodeterminação e na renúncia ao uso da força, era um apelo a uma ordem econômica

mundial fundamentada nos preceitos clássicos do liberalismo. Assim, os dois governos ainda declararam concordar em trabalhar na “eliminação de todas as formas de tratamento discriminatório no comércio internacional” (Ibidem, p.123), fazendo com que a Carta do Atlântico fosse caracterizada como um marco na reconstrução econômica e política no período pós-guerra, servindo de base para o acordo de Bretton Woods.

Inglaterra e Estados Unidos, tendo sido os primeiros a chegarem a um acordo sobre a necessidade de uma nova diretriz econômica no mundo pós-guerra, convidaram os seus aliados para o estabelecimento de conferências e negociações que se realizaram em Bretton Woods, tendo como objetivo principal o de “emprender a liberalização” (SABA, 2002. p. 73), ampliando, portanto, a interdependência entre os países e reduzindo os riscos de um novo conflito mundial.

Harry Dexter White, o principal responsável pela preparação das reuniões em Bretton Woods, traduziu o argumento norte-americano para a necessidade de novos acordos no período pós-guerra entre os países aliados da seguinte forma: “a ausência de um alto grau de colaboração econômica entre as principais nações resultará inevitavelmente, na próxima década, em uma guerra econômica que não será senão o prelúdio e a instigadora de uma guerra militar em escala ainda maior” (ALMEIDA, 1998, p.123). Assim, em um cenário internacional de caos, ainda que o seu fim já fosse vislumbrado, e com a responsabilidade da criação de uma nova ordem econômica mundial capaz de minimizar as rivalidades econômicas e a eclosão de novos conflitos no cenário pós-guerra, 45 Estados se reuniram entre julho e agosto de 1944 em Bretton Woods (Ibidem, p.124).

É relevante mencionar o papel e os objetivos dos Estados Unidos nesse contexto. A hegemonia norte-americana sobre o mundo capitalista se firmou definitivamente no final da guerra. Conforme Sato aponta, ao longo do conflito, a economia americana cresceu 72%, enquanto as outras potências eram afetadas negativamente pelos efeitos econômicos da guerra: França, Itália e Holanda, por exemplo, tiveram sua renda reduzida pela metade (SATO *apud* ALTEMANI e LESSA, 2006, p. 132).

Assim, o discurso pacifista e liberal norte-americano se apresentava, como argumentado por Magalhães, como a única alternativa viável naquele momento para que

a aquecida economia norte-americana não desacelerasse como havia acontecido em 1929.

Conforme citação do autor:

“(...) a internacionalização da economia se impunha como condição para a viabilização de um crescimento econômico inédito, suficientemente grande para acabar com a onipresente ameaça de uma nova depressão. O mercado externo teria uma função complementar na manutenção da economia superaquecida dos EUA” (MAGALHÃES, 2007, p.19).

A Conferência de Bretton Woods, portanto, representava, além da procura por uma economia interdependente como forma de manter o pacifismo nas relações internacionais, a busca dos Estados Unidos pela contenção do avanço socialista ao mesmo tempo que, ao abrir a economia mundial, consolidava a sua hegemonia.

Antes mesmo do fim das hostilidades globais, a Conferência logrou sucesso em estabelecer as bases da nova ordem monetária e financeira internacional. Nesse período, se estabeleceu a criação das principais instituições financeiras internacionais no período pós-guerra: o Fundo Monetário Internacional- FMI e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento- BIRD. Resumidamente, os objetivos do primeiro eram de conceder créditos de curto prazo para superar as dificuldades de balança de pagamento dos países membros, além de “alcançar e manter a estabilidade nas taxas de câmbio, facilitar a liberação de restrições de câmbio e abrir caminho para a conversibilidade das moedas” (ALMEIDA, 1998, p.124). Já a missão do BIRD seria de realizar empréstimos em longo prazo para países subdesenvolvidos ou que necessitassem urgentemente desse auxílio.

Com relação ao comércio internacional, havia concordância entre os participantes de que era necessário um sistema multilateral de livre comércio para a restauração econômica no mundo pós-guerra. Assim, a Conferência de Bretton Woods serviu de base para as discussões sobre a futura criação de uma Organização Internacional do Comércio que, ao lado do FMI e BIRD, seria o terceiro pilar dessa nova ordem mundial. Essa organização seria desenvolvida em uma conferência especial a ser convocada no futuro próximo.

2.4 Organização Internacional do Comércio (OIC)

A primeira assembleia da OIC realizou-se em Genebra entre abril e novembro de 1947, com o objetivo de preparar a Carta da Organização, negociar um acordo geral de redução multilateral de tarifas e estabelecer as regras gerais para as negociações sobre medidas tarifárias. Depois de amplamente discutidos, os estatutos da OIC foram aprovados durante a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego, realizada em Havana entre novembro de 1947 e março de 1948. A Carta de Havana, ata final da Conferência, foi assinada por 53 países³, criando a Organização no mesmo ano (BAUMANN *et alli*, 1998, p. 56-57).

O desenvolvimento e a elevação do padrão de vida das populações foram amplamente discutidos e fizeram, portanto, parte da ata final da Conferência. Em seu primeiro artigo, a Carta apresentava como um de seus objetivos o fomento e a assistência ao desenvolvimento econômico e industrial dos países que estivessem nas primeiras fases do desenvolvimento (em anexo – Anexo B). Seguindo essa orientação, vários capítulos da Carta foram dedicados a essas questões, alegando que o desenvolvimento industrial contribuiria para a expansão do comércio internacional, elevando os níveis de renda das populações (BROGINI, 2004, p.22).

Faz-se importante mencionar a participação ativa do Brasil e da Índia, representando países em desenvolvimento (PEDs), na confecção da Carta. Entre as propostas desses países se destaca a de que “a utilização de restrições quantitativas também deveria ser permitida para discriminar produtos quanto a sua essencialidade para o desenvolvimento dos PEDs” (Ibidem). Com base na Carta, os países membros reconheciam que medidas restritivas poderiam ser adotadas pelos países periféricos, desde que em um contexto de ajuda ao Estado para um maior desenvolvimento, estabelecimento ou reconstrução de indústrias.

Logo, se pode observar que a Carta de Havana trazia, entre os seus objetivos, a promoção efetiva de desenvolvimento econômico, sendo as políticas e os acordos comerciais nela dispostos, o instrumento para se alcançar esse fim.

A não ratificação norte-americana, no entanto, fez com que a organização tivesse um fim prematuro. No contexto pós-guerra, a participação desse país, principal potência

³ O Brasil foi um dos signatários (assinatura brasileira em 24 de março de 1948) (SABA, 2002, p.74).

econômica da época, era imprescindível para o seu funcionamento. Por disposição legislativa norte-americana, a Carta, para se tornar vigente, deveria se submeter à aprovação do Congresso. Apesar da demonstração de interesse do Presidente Truman, o Congresso, com maioria republicana, não obteve consenso na aprovação da mesma. Segundo Almeida, a Carta incluía diversas exceções, lacunas e ambigüidades, provocando a sua recusa até mesmo pelos seus próprios partidários⁴. Cabe ressaltar a tensa conjuntura política internacional no fim dos anos 1940 (suspeitas sobre a União Soviética, a reconstrução na Europa se mostrava de difícil solução e outras dificuldades que surgiam no imediato pós-guerra), levando os congressistas americanos a não ratificarem o que foi diagnosticado como um documento muito extenso e de longo prazo (ALMEIDA, 1998, p.129).

Sato aponta que, ao contrário do que previa a OIC, o arranjo representado pelo GATT adequava-se muito melhor às demandas e às expectativas americanas, conforme citação do autor:

“Em larga medida, transferiam para o âmbito de uma entidade internacional os pressupostos de uma política comercial individualizada para cada país e para cada tipo de produto consubstanciada nos Acordos de Comércio Recíproco. Esse arranjo permitia continuar tratando caso a caso os interesses da diversificada economia americana, que se distribuía por diferentes parceiros comerciais. (...) Nesse quadro, é bastante compreensível que a Carta de Havana atraísse muito mais a antipatia do que o interesse das forças políticas da sociedade americana” (SATO *apud* ALTEMANI e LESSA, 2006, p. 138).

Para a posição comercial dos Estados Unidos, a OIC apresentava mais problemas do que soluções, inclusive pelo grande número de artigos vislumbrando o desenvolvimento como um dos objetivos mais importantes da organização. O pouco interesse manifestado pela comunidade internacional quando o projeto foi abandonado pelo Estado norte-americano, atesta, também, um descontentamento geral. Assim, os acordos da reunião de Genebra de 1947 (GATT) tornaram-se, pelo fim da OIC, a base do sistema de comércio internacional e, contrariando o seu caráter provisório, perdurando por quase cinquenta anos.

⁴ Somente dois países ratificaram a Carta de Havana: Austrália, de forma condicional, e Libéria, incondicionalmente (ALMEIDA, 1998, p.129).

2.5 O Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT)

Tendo em vista a institucionalização da OIC, reuniões sucessivas foram conduzidas em Genebra entre março e outubro de 1947. Nessas reuniões, pares de países negociaram produtos individuais, sendo cada um o principal fornecedor do outro. Apesar das negociações serem conduzidas bilateralmente, as concessões acordadas deveriam ser estendidas a todos os demais participantes. Além de concessões, foram acordados também numerosas regras de política comercial que deveriam ser administradas futuramente pela OIC. Os resultados das 123 negociações entre os 23 países participantes foram incorporados em um “Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio”, assinado em 30 de outubro de 1947, tornando-se efetivo em primeiro de janeiro de 1948⁵. (ALMEIDA, 1998, p.128).

Menos elaborado e abrangente do que a OIT, o GATT não era uma organização internacional, mas um tratado (formalmente não deveria ter membros, mas países signatários) de caráter provisório que deveria ser absorvido pela futura Organização. Não dispunha de questões amplas como o desenvolvimento econômico, reconstrução, acordos intergovernamentais e tratamentos especiais como a OIC. De acordo com Olivier Long, um ex diretor do GATT:

“O insucesso da Carta de Havana deixa um vazio na organização das relações econômicas do pós-guerra. Um vazio considerável na medida em que a Carta contém disposições sobre o emprego e a atividade econômica, sobre o desenvolvimento econômico e a reconstrução, sobre a política comercial, sobre as práticas comerciais restritivas, sobre acordos intergovernamentais sobre produtos de base, ademais da criação da OIC” (LONG, 1983 *apud* ALMEIDA, 1998, p.129).

Assim, com o fracasso prematuro da mesma, o GATT precisou desempenhar-se sozinho. Apesar de seu caráter “incompleto” e provisório, logrou grandes contribuições para uma progressiva intensificação do comércio internacional.

Até o advento da OMC, na Rodada Uruguai (1986-1994), oito rodadas fizeram parte do GATT: Genebra, Annecy, Torquay, Genebra, Dillon, Kennedy, Tóquio e Uruguai, conforme representadas no quadro abaixo:

⁵ O Brasil foi um dos países participantes do GATT em 1947, incorporado pela legislação brasileira Lei n. 313/48 (BARRAL, 2000, p.23)

Quadro 1: Rodadas de negociações do GATT

Ano	Rodada	Número de países	Comércio afetado (US\$)	Temas principais
1947	Genebra	23	10 bilhões	Redução de tarifas
1949	Annecy	13	-	Redução de tarifas
1951	Torquay	38	-	Redução de tarifas
1956	Genebra	26	2,5 bilhões	Redução de tarifas
1960-61	Dillon	26	4,9 bilhões	Redução de tarifas
1964-67	Kennedy	62	40 bilhões	Redução de tarifas e Medidas antidumping
1973-79	Tóquio	102	155 bilhões	Redução de tarifas e barreiras não-tarifárias
1986-94	Uruguai	123	3,7 trilhões	Criação da OMC, redução de tarifas e liberalização de novos setores econômicos, reforços nas medidas antidumping, subsídios, salvaguardas entre outros temas relevantes.

Fonte: BARRAL, 2000 p. 24

De acordo com Almeida, na primeira rodada, em Genebra, 45 mil concessões tarifárias foram negociadas. A segunda, com número menor de participantes, incidiu sobre 5 mil concessões tarifárias, enquanto a terceira rodada, sobre 8.700 concessões. Em 1950, os direitos alfandegários foram reduzidos, em média, 25% em comparação com o ano de 1948, quando o GATT entra em vigor. As rodadas seguintes continuam a aprofundar concessões tarifárias e o comércio afetado a contar com um grande número de países signatários (ALMEIDA, 1998, p.131) .

As primeiras negociações, a partir da Rodada de Genebra em 1947 até a quarta rodada em 1956, tinham entre seus temas principais a ampliação de membros ao tratado. Na quinta rodada, no entanto, a pauta seria concentrada nas negociações em torno de uma tarifa externa comum da recém-criada Comunidade Econômica Européia. A sexta rodada (Kennedy) foi um período de rápido crescimento no número de países signatários devido, principalmente, ao aumento do número de países africanos que haviam se independizado durante o processo de descolonização dessa década. É importante mencionar que a inserção da Parte IV do texto do GATT se deu nessa rodada (a importância desse episódio será melhor desenvolvido nos próximos parágrafos). A sétima rodada, Tóquio, incluiu um número ainda maior de signatários, representando cerca de 90% do comércio

mundial. A oitava e última rodada teve uma longa duração, realizada entre 1986 e 1994, caracterizando-se por negociações de grande complexidade e abrangência. A sua agenda trazia grandes inovações, como a discussão da liberalização do setor de serviços (*General Agreement on Trade in Services- GATS*), a discussão dos investimentos (*Trade Related Investment Measures- TRIMs*) e a discussão sobre a propriedade intelectual (*Trade Related Intellectual Property Rights- TRIPs*). Na Ata Final foi divulgada a criação de uma Organização Mundial do Comércio, refletindo a busca por uma integração mais profunda, implicando a regulamentação de políticas domésticas sobre o comércio internacional. (BAUMANN *et alli*, 1998, p.58-59).

O GATT refletia, inicialmente, um conjunto de normas direcionadas para redução de tarifas alfandegárias no contexto internacional, servia como um foro de negociações tendo como princípios básicos:

1. Princípio da não discriminação (artigo I do GATT que estabelece a cláusula da “Nação Mais Favorecida”- NMF), ou seja, os países signatários se comprometem a estender às outras partes qualquer concessão ou imunidade concedido à outro país. Nesse princípio, inclui-se também o “Tratamento Nacional”, significando que o bem importado deveria receber dentro do País o mesmo tratamento do produto doméstico.
2. Princípio de benefícios mútuos, ou reciprocidade, (artigo XVIII do GATT): determina que as negociações devem ser feitas, em especial, entre os países cujo intercâmbio representa uma parte significativa de seu comércio exterior, e estabelece ainda que a compensação para reduções de tarifas “deve ser a concessão de vantagens que afetem um valor igual de fluxo de comércio” (Ibidem p. 57-58).

Enquanto a Carta de Havana incorporava diversos artigos sobre desenvolvimento e reconstrução, o GATT se limitava a ser um tratado exclusivamente de administração do comércio tendo em vista os objetivos das grandes nações da época. Conforme Magalhães infere:

“Desta forma, os EUA teriam uma ordem mundial voltada apenas ao que se lhes afigurava como prioritário, ou seja, a conquista dos novos mercados para garantir a vazão da sua produção, superaquecida pelo esforço de Guerra, e evitar uma nova fase recessiva. Garantiu-se apenas o foro das negociações e o espírito que as norteava (livre mercado), a ser obtido: pela redução das barreiras tarifárias, pela cláusula da nação mais favorecida e pela não

discriminação das mercadorias estrangeiras” (MAGALHÃES, 2007, p.76).

Somente depois que os países em desenvolvimento se aliaram e pressionaram as Nações Unidas para a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento- Unctad, é que o GATT se viu obrigado a incorporar, ainda que relutantemente, a Parte IV, intitulada Comércio e Desenvolvimento sem, no entanto, ter alterado substancialmente o caráter meramente comercial da instituição.

Na perspectiva dos países periféricos, as primeiras rodadas de negociações conduzidas pelo GATT foram, pelo menos até a Rodada Kennedy, de interesse das grandes potências, que trocavam entre si concessões tarifárias para os seus produtos industrializados. Conforme Almeida explica:

“O extraordinário dinamismo das exportações mundiais no pós-guerra não se distribuiu de maneira uniforme entre os diferentes grupos de países, o que se explica pela própria composição do comércio internacional, que passa rapidamente da predominância dos produtos de base a dos produtos manufaturados. Assistiu-se assim, sobretudo a partir de finais dos anos 50, uma regressão relativa dos países em desenvolvimento no conjunto das trocas mundiais” (ALMEIDA, 1998, p.133).

Segundo o autor, entre 1945 e 1955, a participação dos países em desenvolvimento no comércio internacional representava, ainda, uma parte significativa. Em 1950 esses países realizavam cerca de 30% das exportações mundiais e 27% das importações. Essa participação, no entanto, em vez de aumentar em função das ampliações recorrentes de acordos de reduções tarifárias no âmbito do GATT, diminuiu para 20% em fins dos anos 1960 (Ibidem).

Os países em desenvolvimento consideravam, entre as incoerências e injustiças apresentadas no âmbito GATT, que as suas relações com os países desenvolvidos não poderiam pressupor o funcionamento da cláusula da Nação Mais Favorecida em sua totalidade em função da necessidade de industrialização dos primeiros. Consideravam que as concessões e benefícios acordados no foro não lhes eram favoráveis em virtude da natureza desbalanceada das trocas (manufaturados X primários). Segundo essa orientação, a maior parte das negociações no imediato pós-guerra visava atender aos interesses dos países desenvolvidos por meio da redução das tarifas alfandegárias de

manufaturas, não levando em conta os interesses diferenciados dos países do Sul, cujo padrão consistia na exportação de primários e importação de manufaturados (Ibidem p.133-134).

Faz-se importante mencionar o papel da Comissão Econômica para a América Latina- Cepal e, em especial, de Raúl Prebisch nesse contexto. Segundo a análise da Cepal, o desenvolvimento da América Latina era limitado por conta das estruturas sociais predominantes (enfraqueciam o processo de acumulação de capital) e pela deterioração das relações de troca entre países desenvolvidos, denominados como “centro”, e países em desenvolvimento, chamados de “periferia”. Tanto a estrutura social, como as relações de troca entre ambos não permitiam, segundo os cepalinos, que os ganhos obtidos com o progresso tecnológico fossem transferidos para os países periféricos. De acordo com Brogini, a Cepal insistia que o desenvolvimento periférico seria viável somente se planejado e coordenado pelo Estado. Esse deveria, então, considerar primeiramente o processo de industrialização por conta da substituição de importações para que, assim, as estruturas econômicas pudessem se transformar. Segundo a Cepal, o aumento nas exportações de produtos primários não seria suficiente para eliminar o problema da deterioração dos preços⁶, o que só se resolveria por meio de exportações industriais, daí a necessidade da industrialização doméstica (BROGINI, 2004, p.29) .

Como fator agravante, ainda segundo Brogini:

“(…) as tarifas praticadas pelos países industriais, especialmente as tarifas diferenciadas, não foram negociadas no âmbito do GATT; afinal, a redução tarifária atingia basicamente produtos de interesse dos países desenvolvidos. E, quando os produtos dos PEDs conseguiam entrar nos mercados desses países, acabavam sendo barrados por uma série de medidas de caráter não-tarifário” (Ibidem, p.30).

Assim, de forma resumida, o posicionamento dos países em desenvolvimento, em relação ao GATT nas primeiras décadas de vigência, era caracterizado da seguinte maneira:

- O GATT não demonstrava universalidade

⁶ O problema da deterioração dos preços está relacionado ao alto preço dos produtos manufaturados e o baixo preço dos produtos primários, fazendo com que os países em desenvolvimento, ao importar manufaturas e exportar produtos de base, fossem prejudicados (BROGINI, 2004, p. 30).

- Os problemas do comércio internacional não eram tratados com vista a reconhecer o problema do desenvolvimento
- O GATT lidava apenas com os problemas de comércio entre países desenvolvidos
- As questões relativas aos produtos primários e de interesse vital aos PEDs eram negociados fora do GATT (Ibidem, p. 34).

Assim, os países em desenvolvimento, tendo como base os preceitos cepalinos, se mostravam na década de 1960 bastante insatisfeitos com o então foro de negociações multilaterais. Argumentavam que o Acordo deveria ser modificado para um maior reconhecimento sobre as consequências e desigualdades estruturais entre as potências industriais e os PEDs, de modo a exibir uma maior cooperação internacional a favor dos últimos. Essa modificação deveria ser feita no âmbito das questões de reciprocidade, preferências concedidas por países industriais aos países periféricos e preferências concedidas entre os próprios PEDs (Ibidem p.34-35).

Os países periféricos, percebendo a difícil tarefa de modificar o sistema GATT sem apoio externo, começaram a atuar em bloco na Assembléia Geral da ONU, reivindicando mudanças significativas de ordem econômica internacional. Dessa maneira, em março de 1964, e sob pressão dos países em desenvolvimento, as Nações Unidas convocam a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento, com a intenção de um fórum de discussão sobre o comércio exterior onde os PEDs não fossem marginalizados, como era a prática no GATT⁷.

Após a criação da Unctad, os países em desenvolvimento negociaram no GATT, com respaldo das Nações Unidas, a inclusão de novos artigos ao Acordo que a eles fossem favoráveis. De modo geral, o texto inserido na Parte IV (artigos XXXVI a XXXVIII) do Acordo⁸, intitulada Comércio e Desenvolvimento⁹, “previa a possibilidade de concessões não-recíprocas aos países pobres, além de procurar a integração do tema agrícola no âmbito do Acordo Geral” (SABA, 2002, p.87-88). Essa inclusão acabou por

⁷ A Unctad se institucionalizou e é hoje o principal órgão da Assembléia Geral da ONU. Tem responsabilidade de cuidar das questões relativas a comércio, investimento e desenvolvimento (BROGINI, 2004, p.26).

⁸ O Brasil incorporou a Parte IV do GATT em Decreto Legislativo n.8 em 30 de março de 1966, sendo promulgada em 25 de julho de 1975 (BROGINI, 2004, p.37).

⁹ O capítulo sobre comércio e desenvolvimento foi incorporado ao texto do GATT em 8 de fevereiro de 1965 (BROGINI, 2004, p.26).

abrir as portas para uma maior aceitação do tratamento mais favorável aos PEDs no âmbito do GATT. O texto inserido afirmava em seu artigo XXXVI que “as partes contratantes desenvolvidas não esperam reciprocidade pelos compromissos tomados por elas nas negociações comerciais destinadas a reduzir ou eliminar os direitos tarifários e outros obstáculos ao comércio das partes contratantes menos desenvolvidas” (ALMEIDA, 1998, p.134). Cabe ressaltar que o Brasil foi um dos mais ativos e influentes países durante essas negociações.

A importância dos artigos XXXVI-XXXVIII incluídos na Parte IV do GATT se dá em função de ter sido essa a primeira inclusão feita no texto do Acordo em que os países em desenvolvimento teriam efetivamente um tratamento diferenciado nas relações comerciais internacionais. Essa inclusão se faz também relevante por afirmar que “a ação individual e coletiva dos Membros torna-se indispensável para promover o desenvolvimento econômico desses países” (BROGINI, 2004, p.42), mostrando o objetivo de desenvolvimento como um fator coletivo, responsabilidade também dos países desenvolvidos.

Em 1968, durante a segunda conferência da Unctad, é criado o Sistema Generalizado de Preferências (SGP), sendo autorizado pelo GATT em 1971 por meio da “Decisão Relativa ao Estabelecimento de Preferências Gerais sem Reciprocidade e Não-Discriminatórias para Beneficiar os Países em Desenvolvimento” (Ibidem, p.41). O SGP serviu aos interesses dos PEDs no sentido de apresentar, sob a forma de reduções tarifárias unilaterais, o princípio do tratamento diferencial, mais favorável a esses. No mesmo ano, ficou decidido que os PEDs poderiam ainda adotar regimes tarifários preferenciais entre si.

De acordo com Brogini, o início dos anos 1970 representou o começo da materialização de algumas pretensões dos países periféricos. Mesmo com as conquistas já alcançadas (como a inclusão da Parte IV no GATT), os PEDs ainda se mostravam economicamente em desvantagem. Desde a criação do GATT até 1973, as exportações declinaram significativamente, passando de 33% das exportações mundiais totais para 24%. Esse número demonstrava que havia ainda a necessidade de mudanças no âmbito do Acordo para um maior benefício aos países em desenvolvimento. Assim, a Rodada de

Tóquio, iniciada em 1973, tinha como um dos seus objetivos a negociação de vantagens e concessões adicionais ao comércio internacional dos PEDs (Ibidem, p.46-47) .

A atuação brasileira durante as negociações na Rodada de Tóquio foram fundamentais para os PEDs. A comissão brasileira logrou apoio maciço desses países na sua proposta do Grupo Quadro Jurídico, oficialmente criado em novembro de 1976. Segundo Brogini, o Grupo apresentava como propostas: o estabelecimento de um quadro jurídico para um tratamento diferenciado e mais favorável aos PEDs; previsão de salvaguardas em função de balança de pagamentos e desenvolvimento econômico; procedimento de consulta; não-aplicação do princípio da reciprocidade nas relações entre PEDs e países desenvolvidos; e um maior exame das normas do GATT sobre a aplicação de restrições contra produtos de interesse para os PEDs (Ibidem).

Como resultado da atuação definitiva do Brasil nas negociações, 4 documentos de grande importância para os PEDs foram incorporados ao texto do GATT:

1. “Decisão sobre Tratamento Diferenciado e Mais Favorável, Reciprocidade e Maior Participação dos Países em Desenvolvimento” (Cláusula de Habilitação- estabelece uma exceção a cláusula da nação mais favorecida para certas hipóteses, em favor dos PEDs. A cláusula “habilita” os países desenvolvidos a estabelecer um tratamento especial para os PEDs sem a necessidade de estender esse tratamento às demais partes contratantes);
2. “Decisão sobre Salvaguardas para Fins de Desenvolvimento” (os PEDs poderiam aplicar medidas para o seu desenvolvimento econômico e industrial, em caráter provisório, imediatamente após notificação, negando a exigência de consultas antes da adoção das medidas, conforme previsto na Parte IV do Acordo);
3. “Declaração sobre Medidas Comerciais Tomadas por Motivo de Balanço de Pagamentos” (os países desenvolvidos deveriam evitar a utilização de medidas restritivas por motivos de balança de pagamentos);
4. “Entendimento sobre Notificação, Consulta, Solução de Controvérsias e Fiscalização” (Ibidem p. 47-48).

Em 1979 a Rodada de Tóquio se encerra com o êxito dos PEDs, destacando a atuação decisiva da comissão brasileira. A partir daí, alguns países desenvolvidos, em especial os Estados Unidos com a administração de Reagan, começam a manifestar descontentamento com o “excesso de concessões” aos PEDs. A última Rodada do GATT

(Uruguai) tenta por fim a essas insatisfações por meio da criação da OMC, assunto a ser melhor desenvolvido no capítulo 3 desse trabalho.

Conclui-se, ao final desse capítulo, a importância da teoria liberal clássica na implementação do GATT em um contexto internacional de pós-guerra, onde as práticas protecionistas eram característica da época. O argumento liberal, ao defender a ideia de que o comércio internacional inibe futuros conflitos por apresentar uma interdependência positiva entre os países comerciantes, foi a base da formação de um novo sistema comercial no imediato pós-guerra, amplamente defendido pela maior potência da época- Estados Unidos. Todas as medidas nesse período, inclusive o acordo de Bretton Woods com a formação do FMI e BIRD, foram pautadas pelo receio de uma nova guerra e depressão econômica.

É importante mencionar também o papel decisivo dos Estados Unidos na formação do GATT (além do acordo de Bretton Woods). A sua economia superaquecida depois da guerra precisava de uma ordem mundial liberal que garantisse vazão a sua produção evitando, assim, uma crise econômica como a de 1929. A não-ratificação norte-americana da OIC e o apoio ao GATT demonstram o interesse desses em um fórum voltado para negociações comerciais somente, sem o intuito mais abrangente de desenvolvimento e reconstrução (presentes na Carta de Havana e ausentes no Acordo de 1947). Essa percepção é ainda mais evidente a partir do final da Rodada de Tóquio, quando a insatisfação americana se dá em função do grande número de concessões e benefícios para os PEDs, culminando no fim da era do GATT e início da OMC.

Apesar de inicialmente aparentar um instrumento dos Estados Unidos, o GATT tornou-se importante árbitro do comércio (embora sua atuação não seja tão abrangente como uma organização), se perpetuando, ao contrário do seu caráter provisório inicial, por quase cinco décadas. Eliminou barreiras naturais do comércio; buscou, ainda que por pressão da Unctad, maior vantagens e concessões para os PEDs; e apresentou uma maior abrangência de temas durante os anos. O papel principal do Acordo, no entanto, se deve à maior propulsão que o comércio internacional teve durante a era do GATT e a consequente globalização que esse ajudou a produzir.

3. A POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA DURANTE A ERA DO GATT

O GATT e a OMC apresentam um objetivo nitidamente econômico: regulamentar o comércio entre países. No entanto, ambos demonstram, ainda, uma origem política no sentido de que os Estados, para se tornarem membros, tiveram que adotar políticas condizentes com esses órgãos em algum momento de suas histórias. Para estudar o contexto de adesão do Brasil à OMC, portanto, é necessário apresentar a trajetória econômica e política do país (política essa nem sempre liberal) nos anos anteriores a essa adesão, em especial no que diz respeito ao comércio internacional. Assim, o objetivo desse capítulo é apresentar, ainda que resumidamente, as motivações da política brasileira que orientaram a economia do país ao longo da era do GATT.

As políticas econômicas adotadas pelo Brasil desde a Revolução de 1930 podem ser divididas em vários períodos distintos, a serem apresentados ao longo desse capítulo, de acordo com as limitações e propulsões do setor interno e externo. O cimento que uniu esses vários períodos e acabou por caracterizar o interesse nacional e a política externa brasileira durante décadas, no entanto, foi a busca pelo desenvolvimento.

3.1 Nacionalismo Econômico (Vargas 1930-1945)

A Primeira Guerra Mundial e a Grande Depressão em 1929 afetaram negativamente a economia mundial, provocando uma revisão do pensamento econômico clássico liberal em escala global, difundindo, quase que por consequência, o protecionismo comercial e o nacionalismo econômico. Foi nesse contexto de profundas transformações mundiais que se deu a Revolução de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, rompendo com a política externa e econômica que até então vinham sendo adotadas. Inicia-se, então, uma nova fase que iria perdurar até o fim do século: a busca pelo desenvolvimento econômico.

Por imposição da própria conjuntura internacional e para desviar-se da crise, o Estado passou a intervir na economia, assumindo uma orientação voltada para o mercado interno. O “deslocamento do centro dinâmico” (GREMAUD *et alli*, 2009, p.348) da economia brasileira se dá, portanto, quando a determinação do nível de renda da economia deixa de ser a demanda externa (típico de uma economia agroexportadora,

como era o caso do Brasil antes da crise) e passa a ser a atividade voltada para o mercado doméstico. O setor industrial passa, durante o governo Vargas, a ganhar maior espaço em detrimento do setor agrícola (Anexo C – Participação dos setores no valor adicionado).

Com o aumento dos preços dos importados e a busca pelo produto nacional, vê-se um crescimento do mercado interno, tornando-se o setor mais dinâmico da economia nacional. Surgem, então, as condições para implantação e expansão de indústrias com o objetivo de sanar as necessidades dos consumidores domesticamente. Apresenta-se, assim, uma das características do governo de Vargas: a industrialização por substituição de importações¹⁰ como modelo de desenvolvimento nacional. Conforme Gremaud:

“O processo de industrialização por substituição de importações caracterizava-se pela ideia de “construção nacional”, ou seja, alcançar o desenvolvimento e a autonomia com base na industrialização, de forma a superar as restrições externas e a tendência a especialização na exportação de produtos primários. Nesse processo, a indústria vai-se diversificando e diminuem as necessidades de importação em relação ao abastecimento doméstico” (GREMAUD *et alli*, 2009, p.356).

Assim, o governo Vargas é marcado pela conjuntura externa que, desde o início do seu mandato, fez com que o governo mudasse os rumos da economia brasileira, então agroexportadora, para uma economia baseada na industrialização por meio da substituição de importações. O período demonstra também o forte sentimento nacionalista dessa política que via na expansão do setor industrial o ingrediente necessário para o desenvolvimento do país. À medida que o controle estatal sobre a economia aumentava, também se acentuava o sentimento nacionalista, cujo desenvolvimento era refletido como projeto de interesse nacional.

3.2 Liberalismo econômico (Dutra 1946-1950)

Com o final da Segunda Guerra Mundial, já sob um novo governo, o Brasil deu novo rumo a sua política econômica. Com o fim do conflito, o país perdera o seu poder de barganha junto aos Estados Unidos. Concomitantemente, o liberalismo imposto pelas

¹⁰ Segundo Gremaud, as características dessa industrialização são: 1. Industrialização fechada (visa atender o mercado interno e depende de medidas que protegem a indústria nacional dos concorrentes externos); e 2. Estrangulamento externo como motor dinâmico (GREMAUD *et alli* 2009, p.353-354).

grandes potências da época, como visto no capítulo anterior, se mostrava como uma nova concepção de ordem mundial, porém com benefícios em favor dos países desenvolvidos, em detrimento dos interesses dos países periféricos.

Em janeiro de 1946, o General Eurico Gaspar Dutra tomava posse como o novo presidente do Brasil, dando fim ao Estado Novo. A partir de então, a própria estrutura do país passou a ser reformulada pelo novo dirigente no sentido de uma “redemocratização”, buscando o desmantelamento de tudo o que fosse identificado com a figura de Vargas. Buscava-se, ao contrário do governo anterior, políticas contrárias ao nacionalismo econômico por meio de uma economia liberal e uma política amplamente alinhada com os Estados Unidos.

De acordo com Ianni, a nova constituição de 1946 foi fortemente influenciada pelo liberalismo econômico. De fato, em nome de princípios liberais, buscou-se a eliminação do intervencionismo estatal na economia e criaram-se novas condições à entrada e saída de capital estrangeiro. “Em nome da ‘democracia representativa’, abandonaram-se as diretrizes e as práticas ligadas à política econômica de orientação nacionalista” (IANNI, 1977, p.82). Assim, o governo, ao recusar-se a seguir diretrizes ditas “nacionalistas”, acabou por reforçar a interdependência e a redefinir as condições de dependência do Brasil em um cenário antiintervencionista, amplamente liberal, e fortemente ligado aos Estados Unidos.

Além do apoio aos ideais liberais norte-americanos, criando condições para uma maior penetração econômica dos EUA, ainda que em detrimento da autonomia interna (ocasionando um rápido esgotamento das divisas acumuladas durante a guerra), o governo de Dutra firmou uma aliança regional anticomunista¹¹ e deixou-se conduzir pelas forças externas, “sem reproduzir os resultados que a margem de liberdade preservada na fase anterior alcançou” (CERVO, 1994, p.34).

O Brasil esteve presente e deu apoio às reuniões de Bretton Woods que vieram a instaurar o FMI, o BIRD e, posteriormente, o GATT¹², conforme analisadas no capítulo anterior; porém, nota-se a mudança de postura do país de acordo com o governo de

¹¹ O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar), representava um acordo militar em que os estados Latino Americanos e os Estados Unidos se comprometiam a apoiar-se mutuamente contra qualquer ameaça militar externa. (VISENTINI, 2009, p. 62-63).

¹² O Brasil esteve representado em Bretton Woods pelo ministro da Fazenda do governo Vargas, Arthur de Souza Costa (OLIVEIRA *apud* MAZZUOLI e SILVA, 2003, p.39).

Vargas e de Dutra. Enquanto o primeiro buscou uma relação pragmática e contribuiu com críticas e propostas importantes aos países em desenvolvimento, buscando sempre uma maior participação e atuação desses países na nova ordem política e econômica mundial, o governo Dutra alinhou-se automaticamente com os ideias americanos.

A política de abertura comercial refletia a esperança do governo brasileiro de que o fluxo de saída de capitais pudesse representar entradas maiores no futuro. Essa aposta fracassou. O governo, ao liberar as importações, fez com que houvesse uma intensa procura de produtos importados, causando grande saída de capitais sem que houvesse significativas entradas¹³. O resultado foi bastante negativo, visto que as reservas cambiais acumuladas pela Nação durante a Guerra logo se esgotaram.

Segundo Furtado, o declínio do saldo da balança comercial aliado com o aumento do déficit da conta de serviço e a queda do nível das reservas provocaram um grave desajuste na balança de pagamentos já no primeiro semestre de 1947. Nessas condições, o governo decidiu manter a taxa de câmbio fixa e adotou o Sistema de Licença Prévia para aquisições do exterior, conforme uma escala de prioridade. Tinham prioridade os itens essenciais (combustíveis, produtos alimentícios básicos, cimento, papel e equipamento tipográfico) e os artigos de maior interesse social (remédios e utensílios agrícolas). Nota-se que esses últimos foram mantidos praticamente livres para importação. Já os bens de menor interesse, tidos como supérfluos, eram classificados com baixa prioridade, condicionando a sua importação à maior disponibilidade de reservas cambiais. O Sistema de Licença Prévia acabou por possibilitar um maior retraimento de importações no período 1947-49, estimulando então, a produção interna. No entanto, “o setor agrícola permaneceu como o principal fator gerador de divisas para a sustentação do processo de industrialização, tendo em vista a necessidade de aquisição, no exterior, de máquinas, equipamentos, insumos e tecnologia”¹⁴ (FURTADO, 1998, p. 172).

Em uma tentativa de coordenação dos gastos públicos, o governo de Dutra elaborou o Plano Salte, sendo incorporado ao orçamento federal em 1949. O plano constituía-se de um conjunto de programas econômicos e sociais distribuídos em quatro

¹³ Com a liberalização comercial, aumentou-se em 115% o número de importações em 1946-47. Os produtos importados variavam desde bens de capital e insumos básicos até produtos não prioritários e supérfluos, como automóveis e perfumes (FURTADO, 1998, p. 170).

¹⁴ O desajuste na balança de pagamentos fez com que o governo solicitasse seu primeiro financiamento junto ao FMI em 1949 e, posteriormente, em 1951.

setores: saúde, alimentação, transporte e energia. A falta de uma coordenação entre os ministérios interessados fez com que o Plano não atingisse sucesso em todos os seus objetivos. Segundo Furtado, no entanto, o plano não fracassou já que importantes projetos foram executados, registrando-se em 1951 um crescimento econômico na agricultura e na indústria de transformação, maior ajuste das contas públicas, e equilíbrio nas contas externas. Em 1952, o plano foi praticamente abandonado (Ibidem, p.173).

Faz-se importante ressaltar, também, a retomada dos trabalhos de cooperação mútua das autoridades brasileiras com os Estados Unidos. Em 1948, surge a Comissão Técnica Brasil - Estados Unidos (Missão Abbink), chefiada pelo americano John Abbink e pelo brasileiro Octavio Gouveia de Bulhões. Tinha por objetivo identificar os fatores que limitavam e os que estimulavam o desenvolvimento econômico do Brasil. Os ideais liberais norte-americanos prevaleceram, e a comissão defendeu a iniciativa privada contra o intervencionismo do Estado na economia. De acordo com Ianni, a Missão Abbink “destinava-se a fornecer subsídios para as políticas governamentais do Brasil e dos Estados Unidos, bem como para orientação do setor privado desses mesmos países” argumentado ainda: “Devido a sua inspiração privatista e internacionalizante (...) os resultados dos estudos da Comissão situaram-se na mesma orientação predominante do Governo Dutra” (IANNI, 1977, p. 98).

Em síntese, a política econômica do Governo Dutra inspirou-se no liberalismo e na empresa privada, alinhando-se e servindo aos interesses norte-americanos. A industrialização nesse período surgiu mais como consequência das políticas que foram tomadas em função da crise nas reservas do país, e não como objetivo principal do governo.

3.3 A busca pelo desenvolvimento nacional (Vargas 1951-1954)

O segundo governo de Vargas inverteu os rumos da política econômica de Dutra, imprimindo um caráter nacionalista às negociações internacionais, inclusive com os EUA, cujo objetivo era o desenvolvimento nacional. De certa maneira, abandonaram-se as diretrizes liberais praticadas pelo governo anterior, voltando-se ao intervencionismo estatal com a finalidade de resolver os problemas econômicos do país.

De acordo com Visentini, Vargas procurou estabelecer um relacionamento pragmático com os EUA, principalmente nos dois primeiros anos do seu segundo governo, no qual oferecia apoio aos objetivos estratégicos dos americanos em troca de benefícios econômicos para um maior desenvolvimento industrial do país¹⁵ (VISENTINI, 2009, p.69-70).

No entanto, em 1953, a crise econômica aprofundou-se, assim como a oposição política e as dificuldades do cenário mundial. Assim, ainda segundo o autor, Vargas acabou por buscar maior autonomia na sua política externa, tendo o nacionalismo como ponto de referência tanto no discurso interno, como no externo. Em 1952, foi assinado o Decreto-lei que regulamentava a remessa de lucros para o exterior com o objetivo de coibir os abusos de tais remessas, além de significar uma barganha com os EUA. Ainda que o decreto não tenha sido integralmente cumprido, afetou as relações com o país norte-americano, produzindo atritos e um maior debate interno entre os “nacionalistas” e os “entreguistas” (Ibidem, p.76).

Nesses contextos, nota-se que o período foi de idas e vindas nas relações entre Brasil e EUA, fazendo com o governo brasileiro, ao esbarrar em dificuldades diplomáticas com os EUA, buscasse diferentes formas de contorná-las. Foi obrigado a cooperar em acordos importantes para o governo norte-americano, como o Acordo Militar de 1953, buscando ao mesmo tempo a ampliação de áreas de atuação da diplomacia nacional¹⁶ como mecanismo de maior projeção externa do país e ampliando a autonomia nacional e independência econômica.

É importante mencionar a criação da Petrobrás e da Eletrobrás como políticas nacionalistas desenvolvidas por Vargas, além da valorização dos espaços multilaterais como a ONU, a Organização dos Estados Americanos- OEA e a Cepal, em especial. Vale lembrar que a posição do Brasil na década de 1950 com relação ao GATT, assim como dos países em desenvolvimento em geral, foi de ressentimento em função dos resultados escassos para os interesses nacionais. O Acordo era visto como um fórum cujos

¹⁵ Segundo Visentini, quando a ONU solicitou um pedido de envio de tropas brasileiras a Coreia, o governo brasileiro declarou: “(...) Para o envio de tropas ao exterior, o Brasil deveria estar economicamente preparado para sustentá-las, o que não acontece. Recebendo auxílio norte-americano para nossa economia, o Brasil poderia preparar seus exércitos para uma guerra defensiva ou ofensiva” (Correio do Povo, 151 *apud* VISENTINI, 2009, p.75).

¹⁶ Em 1952 o governo brasileiro envia uma missão econômica para estabelecer contatos com governos da Europa Ocidental (VISENTINI, 2009, p.79).

benefícios se traduziam somente para as grandes potências, favorecendo-os em detrimento dos países mais pobres. Assim, com pouca margem de manobra no GATT, a diplomacia brasileira concentrava seus esforços na ONU, sendo uma das responsáveis pela criação da Unctad na década seguinte.

Sentindo-se desfavorecido no GATT, o Brasil, portanto, buscava soluções próprias para o seu comércio internacional. Em 1953, realiza-se uma reforma cambial com objetivo de melhoria nas exportações de produtos brasileiros garantindo, ainda, prioridade para as importações de bens essenciais.¹⁷ As vantagens da sobretaxa cambial, segundo Furtado, eram: encarecer o produto importado para competir com o nacional, subsidiar a importação (taxa de câmbio mais baixa) de bens de capital e insumos essenciais ao crescimento econômico, e permitir maiores recursos para o governo investir nacionalmente. Em 1954, porém, ocorreram desajustes no plano externo, visto que a despesa com importações agravou o déficit na balança de pagamentos (FURTADO, 1998, p.178).

Diante da crise econômica e política que se mostrava internamente, Vargas se suicidou, subindo ao poder Café Filho. A política econômica passou, então, a ser orientada de forma mais ortodoxa. No campo econômico, a atitude do novo governo foi de uma relação mais amistosa com os Estados Unidos, maior abertura ao capital estrangeiro e a internacionalização da economia nacional. Em 1955, a instrução 113 da Sumoc anulava os obstáculos, postos por Vargas, à evasão de capital estrangeiro, permitindo a importação de equipamentos sem cobertura cambial ou qualquer outra restrição (VISENTINI, 2009, p.93).

3.4 Industrialização, interdependência e o Plano de Metas (JK 1956-1960)

O governo de Juscelino Kubitschek foi marcado por duas realizações importantes no que diz respeito ao setor político-econômico do País: a criação do Plano de Metas e a Operação Pan-Americana (OPA). O governo baseou-se em uma relação de associação estreita ao capital estrangeiro e de alinhamento com os EUA, fazendo com que o objetivo

¹⁷ O “sistema de taxas múltiplas de câmbio” (Instrução 70 da Sumoc) consistia na classificação das importações em cinco categorias e no leilão das divisas disponíveis “partindo do valor da moeda a taxa oficial de câmbio, acrescida de um valor prefixado, que variava de acordo com a categoria” (FURTADO, 1998, p.178).

do governo de desenvolvimento nacional fosse baseado em um “desenvolvimentismo-associado” (Ibidem, p.101).

Segundo Visentini, a política de atração de capital estrangeiro buscava frear a queda contínua das exportações brasileiras, especialmente entre 1951-58 e o seu sucesso deveu-se tanto ao plano de política interna estabelecido na época, como pela conjuntura internacional. Conforme o autor infere:

“O sucesso logrado com a obtenção de capitais, tecnologias e instalação de empresas estrangeiras não se deveu apenas às características do modelo de desenvolvimento adotado por JK e às amplas facilidades oferecidas pela legislação brasileira, mas também à concorrência que se iniciava entre os Estados Unidos e os países europeus. Assim, a primeira grande montadora de automóveis a instalar-se no Brasil foi a Volkswagen alemã” (Ibidem).

O Plano de Metas¹⁸ pode ser considerado o auge do período da industrialização brasileira. Apesar de trabalhar com a lógica da substituição de importações, não se constitui de um estrangulamento externo. O principal objetivo do plano era de estabelecer as bases de uma economia industrial nacional madura e forte, aprofundando o setor produtor de bens de consumo duráveis. O programa era baseado nos estudos do grupo formado pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social- BNDES e pela Cepal, que haviam identificado a existência de demanda interna por bens de consumo duráveis. Segundo o grupo, o crescimento nesse setor estimularia o desenvolvimento de novos setores na economia, além da óbvia geração de emprego como consequência. (GREMAUD *et alli*, 2009, p.365).

Vale ressaltar que um dos alvos centrais do plano era atrair o interesse de empresários estrangeiros com o seu capital e tecnologia. Por isso era importante manter a estabilidade política e monetária, criando um clima de confiança nas instituições e no governo. Nota-se, portanto, que a substituição de importações não se caracteriza como um processo de desenvolvimento econômico auto-sustentado, ao contrário, “nos termos em que se verificou a expansão e a diferenciação interna da estrutura industrial no Brasil,

¹⁸ O Plano de Metas compreendia trinta metas, agrupadas em cinco setores: energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação. (FURTADO, 1998, p.181).

ampliaram e aprofundaram-se as relações e estruturas de dependência” (IANNI, 1977, p.163).

O plano tinha três pontos principais: 1) investimentos estatais em infra-estrutura (especialmente os setores de transporte e energia elétrica); 2) estímulo ao aumento da produção de bens intermediários (como o aço, carvão, etc.); 3) incentivos à introdução dos setores de consumo duráveis e de capital (GREMAUD *et alli* 2009, p.365-366).

O cumprimento das metas estabelecidas foi satisfatório e, por vezes, até mesmo superado. Houve, portanto, um rápido crescimento econômico no período, com profundas mudanças estruturais: a rápida industrialização que se obteve gerou um desempenho bastante ruim da agricultura no período (anexo D – taxas de crescimento do produto e setores). Conforme Gremaud, pode-se verificar o aumento das taxas de crescimento da produção industrial entre os anos 1955-62 nos seguintes itens: materiais de transporte (711%), materiais elétricos e de comunicações (417%), têxtil (34%) e alimentos (54%). Percebe-se, portanto, a mudança no direcionamento da produção industrial, sendo substituídos os bens de consumo leve pela produção dinâmica dos bens de consumo duráveis (Ibidem, p.367).

Apesar dos resultados bastante favoráveis, o plano gerou desequilíbrios financeiros, como o crescimento da taxa de inflação e o déficit na balança de pagamentos em função da taxa cambial subsidiada que desestimulava as exportações. Assim, o plano de metas foi suspenso ainda em sua primeira fase de implantação (FURTADO, 1998, p.183).

Faz-se importante ressaltar a criação da OPA no governo de JK, lançada em 1958 em meio a crise econômica que se mostrava. Segundo Cervo, os objetivos dessa operação eram políticos e econômicos. Buscava-se incrementar o prestígio internacional do Brasil para extrair benefícios de desenvolvimento para toda a América Latina. Assim, o apoio ao liberalismo não seria uma concessão gratuita. Essa proposta se caracterizava como uma significativa mudança na política externa: a volta a barganha pragmática de Vargas¹⁹. Os Estados Unidos, como era de se esperar, não apreciaram a iniciativa. A

¹⁹ A OPA, mostrava o seu teor de pragmatismo e barganha ao afirmar que “(...) Apesar das dificuldades de caráter econômico ligadas ao nosso processo de crescimento, já alcançou este país um alto grau, no plano espiritual e material, que é forçoso reconhecer-se, não apenas o direito, senão a obrigação de fazer-se escutar. Não pode continuar aceitando passivamente as orientações e os passos de uma política com a qual

contribuição político-econômica da OPA, no entanto, não pode ser ignorada. A iniciativa fez avançar o debate e o pensamento dos conceitos cepalinos de centro-periferia, desenvolvimento, industrialização, cooperação econômica, etc., e ainda logrou a criação de uma entidade financeira continental: o Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID (CERVO 1994, p.38).

Nesse contexto de maior verbalização a favor de países em desenvolvimento, se destaca a atuação brasileira bastante presente na ONU e as críticas ao GATT. Nesse período, o País fez difíceis e longas renegociações de concessões tarifárias com todas as partes contratantes do Acordo. Segundo Almeida, sendo o Brasil um dos poucos países em desenvolvimento a fazer parte do GATT e se ressentindo dos grandes benefícios concedidos aos países “ricos”, alguns setores econômicos internos chegaram a questionar a utilidade da adesão brasileira ao órgão. Essa renúncia, no entanto, foi julgada excessiva pelo governo (ALMEIDA, 1998, p.131-132).

De modo geral, o governo de JK, ao promover com bastante sucesso uma maior industrialização do Brasil, acabou por fortalecer o setor privado e iniciar um novo processo de dependência externa, aprofundando a internacionalização da economia brasileira, enquanto se buscava o objetivo de desenvolvimento nacional. No campo estritamente internacional, a atuação do Brasil na defesa dos países em desenvolvimento ante o GATT e as políticas dos EUA marcam a volta do pragmatismo na política externa do País.

3.5 Crise política e econômica e a PEI (Quadros/Goulart 1961-1964)

O período de 1961 a 1964 é caracterizado por crises políticas e econômicas bastante graves, resultando em mudanças significativas nas relações internacionais do Brasil. As razões para as crises são, entre outras, o novo perfil da sociedade brasileira, as dificuldades econômicas enfrentadas pelo país e a mudança no cenário mundial.

Em 1961, segundo Visentini, a população brasileira atingiu 72 milhões de habitantes, quase 20 milhões a mais que na década anterior, contribuindo para o

não é conveniente que esteja apenas solidário de modo quase automático (...) Reclamamos o direito de opinar e colaborar efetivamente, o que é um imperativo de nação que se sabe adulta e deseja assumir a plenitude de suas responsabilidades em uma política que é sua própria” (KUBITSCHKE, 1958 *apud* VISENTINI, 2009, p.109-110).

crescimento na área urbana. Assim, os diversos segmentos populares da sociedade urbana, consolidando-se numericamente, começam a articular-se com maior força no plano político, forçando o governo a uma política de massa (VISENTINI, 2009, p.124) .

No plano econômico, após um período de grande crescimento, a economia entra em uma fase de retração,²⁰ com a taxa de inflação aumentando vertiginosamente, enquanto as taxas de crescimento econômico diminuem. Essa situação, segundo Furtado, pode ser explicada devido a vários fatores que se conjugaram. No plano interno, a substituição de produtos importados teria chegado ao seu limite, não conseguindo mais manter a taxa de crescimento do produto industrial de maneira acelerada. O aumento da taxa de inflação desestimulava a poupança e investimentos internos e a instabilidade política comprometia o fluxo de entrada de capitais estrangeiros. No plano externo, os problemas da balança de pagamentos e a dificuldade de obter empréstimos do FMI dificultaram a importação de insumos essenciais a produção industrial²¹. Assim, a sociedade convivia com crescente taxa de desemprego, alta no custo de vida devido a elevada inflação e a intensificação de crises políticas, chegando a renúncia do presidente Jânio Quadros no mesmo ano de sua posse (FURTADO, 1998, p.187).

No plano externo, o conflito leste-oeste se exacerbava, chegando ao ápice durante a frustrada invasão americana da “Bay of Pigs”, em Cuba. O alinhamento com os Estados Unidos não mostrou frutos econômicos e políticos, como se imaginava anteriormente. Era necessária uma nova política externa, voltada para o comércio com outros países, ainda que viesse contra os interesses norte-americanos. Nesse contexto, a política externa do governo Quadros foi vista como instrumento da política de desenvolvimento e, como tal, de extrema importância para o país.

Apesar da curta duração, o governo de Quadros decretou medidas de estabilidade econômica através de uma reforma cambial que determinava a desvalorização da moeda, a unificação da taxa de câmbio e a suspensão do subsídio à importação. O governo obteve ainda um empréstimo do FMI para financiamentos, conseguindo manter a balança de pagamentos ajustada em 1961 e 1962. A política de deflação, ao reduzir drasticamente os

²⁰ A taxa de crescimento do produto real baixou de 10,3% em 1961 para 5,3% em 1962 e 1,5% no ano seguinte. A taxa anual de inflação passou a aumentar de 30,5% em 1960 para 91,9% em 1964 (FURTADO, 1998, p.187).

²¹ Em 1961 a dívida externa chegava a 2,2 bilhões de dólares, aumentando para 3,17 milhões em três anos (FURTADO, 1998, p. 187).

gastos públicos e a emissão monetária, agradou o capital internacional; o resultado interno, porém, foi o aumento do custo de vida, congelamento de preços e restrições ao crédito (VISENTINI, 2009, p.125).

A Política Externa Independente (PEI), proposta por Quadros e continuada por Goulart, foi uma das características mais marcantes desse governo. Ao encontrar os problemas econômicos deixados por JK e estando as mudanças no curso do cenário mundial mais definidas, o governo de Quadros buscou a internacionalização da política externa brasileira, redefinindo as relações hemisféricas. Segundo Visentini, essa política, apesar de mostrar certa continuidade da barganha nacionalista de Vargas e a própria busca pelo desenvolvimento nacional, ia além: “apresentava um conjunto de princípios articulados, extrapolava o âmbito regional, abria perspectivas mundiais e dava à política externa um lugar de destaque na vida nacional” (Ibidem p.123).

A PEI pode ser sintetizada em cinco princípios: No nível econômico, um dos princípios era a ampliação do mercado externo dos produtos primários e, em menor medida, dos produtos manufaturados através da redução tarifária e da intensificação das relações comerciais com todas as nações, até mesmo as socialistas e as ditas de terceiro mundo. O segundo princípio, ainda no nível econômico, defendia a formulação de planos de desenvolvimento econômico e a ajuda internacional para esses planos. Os três últimos princípios são políticos: enfatizava a necessidade de manutenção da paz, defendia a não intervenção e autodeterminação, e apoiava a emancipação completa dos territórios não autônomos (Ibidem p.132).

Assim, de modo geral, a PEI de Jânio Quadros buscava o desenvolvimento nacional com o aumento das exportações primárias aos países capitalistas e socialistas industrializados, importando suas técnicas e bens de capital, ampliando, então, as exportações industriais para o Terceiro Mundo. Destaca-se, nesse sentido, a tônica dada pelo dirigente em aumentar a exportação de “tudo”:

“O Brasil esta aumentando intensivamente sua produção, com vistas não apenas ao seu mercado doméstico, mas especificamente procurando atrair outras nações. De um ponto de vista econômico, a divisa do meu governo é “produzir tudo, porque tudo que for produzido é comercializável”. Sairemos a conquista desses mercados: em casa, na América Latina, na África, na Ásia, na Oceania” (QUADROS, 1961 *apud* VISENTINI, 2009, p.134).

Com base nessa política, bastante nacionalista e pragmática, o governo reatou relações comerciais e diplomáticas com a Rússia, a China e o Leste Europeu, assim como com países capitalistas industriais, com base na exportação de matérias-primas e artigos alimentares. Com relação a América Latina, vale ressaltar a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio- Alalc, defendendo a expansão das trocas entre os países. As medidas da Associação, porém, eram insuficientes e os mercados e produtos dos países latino-americanos signatários eram, em grande parte, concorrentes entre si. As relações com o Terceiro Mundo foram bastante modificadas em comparação com os governos anteriores. Quadros esboçava um terceiro-mundismo ativo, argumentando a importância política e econômica da África para o Brasil.

A renúncia de Quadros acabou por incitar uma crise política que se estendeu até a derrubada do seu vice, Goulart, pelos militares em 1964²². A PEI, nesse contexto, continuou fazendo parte dos planos do governo, porém teve de se acomodar às transformações que ocorriam tanto no quadro interno, como externo. Em meio a crise ininterrupta, o governo de Goulart não conseguiu manter uma linha consistente de política econômica. Assim, os gastos públicos e a inflação voltariam a crescer enquanto os investimentos estrangeiros diminuía continuamente.

Diante da situação, o governo lançou o Plano Trienal (1963-1965), elaborado pelo então Ministro Celso Furtado. Segundo Furtado, o plano abordava o problema do desequilíbrio regional, destacando ainda a importância das reformas agrárias, fiscal, bancária e administrativa. Estabelecia a conciliação da taxa de crescimento do PIB com a contenção da moeda. As importações seriam mantidas através do refinanciamento da dívida externa e da obtenção de recursos para investimentos públicos por “vias não-inflacionárias”. O plano mantinha a política de substituição de importações, dando assim, maior ênfase aos setores siderúrgico e petrolífero. As pressões internas, no entanto, eram muitas, inviabilizando o plano desde o início (FURTADO,1998, p.188).

No âmbito do GATT, especificamente, o Brasil, assim como os países em desenvolvimento, demonstraram insatisfação, mantendo a tônica de que o Acordo servia aos interesses das grandes potências em detrimento dos países periféricos. O comércio

²² Após a renúncia de Jânio Quadros, Goulart tomou posse sob outro regime político- o parlamentarismo. Esse regime, no entanto, acabou sendo substituído pelo presidencialismo por conta de um plebiscito.

exterior brasileiro apresentou declínio constante no período. Em 1946, as exportações brasileiras eram responsáveis por cerca de 3% dos mercados mundiais, caindo para 1,6% nos anos 1950 e 0,94% em meados de 1960. A insatisfação era generalizada entre os países em desenvolvimento, o que acabou precipitando a primeira conferência das Nações Unidas sobre comércio e desenvolvimento, para um tratamento discriminatório em favor desses países. A atuação do Brasil foi bastante firme no processo que, além da criação da Unctad (em 1964), pressionou o GATT para a inserção da Parte IV no Acordo, já detalhada no capítulo 1 desse trabalho (ALMEIDA, 1998, p.176).

3.6 Interdependência e modernização (Castello Branco, Costa e Silva, Médici 1964-1974)

A PEI, ao romper com os limites impostos pelos EUA na busca de parceiros externos, acabou por aprofundar a crise política interna, culminando no golpe de Estado em 1964, dando início ao período de governos militares no Brasil.

Segundo Ianni, os três governos do período – Castello Branco, Costa e Silva e Garrastazu Médici²³ – adotaram diretrizes econômicas bastante parecidas. Dentre os seus principais objetivos, destacaram-se: reduzir a taxa de inflação; incentivar a exportação de produtos agrícolas, minerais e manufaturados; racionalizar o sistema tributário e fiscal; estimular o mercado de capitais, sob controle governamental; criar condições e estímulos a entrada de capital e tecnologia estrangeiros; conter os níveis salariais nos setores da produção; estimular a modernização das estruturas urbanas; entre outros (IANNI, 1977, p.225).

Uma das primeiras ações do governo Castello Branco foi a formulação do Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg), com o objetivo de conter a inflação e retomar o ritmo de crescimento econômico. Para realizar esses objetivos, o governo adotou medidas de caráter monetário, como a redução do déficit orçamentário, retração do crédito e da moeda, aumento da receita tributária e contenção dos reajustes salariais. Para estimular a indústria de construção civil, foi planejado o aumento da construção de casas populares. O ponto de destaque do plano, no entanto, foi o combate a inflação. Em

²³ Governo Castello Branco (1964-1967), Governo Costa e Silva (1967-1969), Governo Garrastazu Médici (1969-1974).

função dessas medidas, a inflação reduziu-se de 90% em 1964 para 20% em 1968, resultado esse que se deveu em grande parte a retração nas taxas de crescimento econômico (GREMAUD *et alli*, 2009, p.377).

No plano externo, o governo renegociou a dívida, buscou atrair capital estrangeiro e estimulou as exportações²⁴. A receita de exportação manteve-se superior às despesas com importação, resultando em saldos positivos na balança comercial (FURTADO, 1998, p.193). É importante mencionar também a relação mais amistosa com os Estados Unidos a partir desse governo. Segundo Bueno e Cervo, “as relações com os Estados Unidos foram ‘recolocadas’ no eixo das prioridades em 1964, consolidadas em 1965, para atingirem o nível de ‘excelência’ em 1966” (BUENO e CERVO, 2002 p.374).

A expansão e a sobrevivência das empresas estrangeiras nesse período são evidenciadas, segundo Ianni, pelas políticas de crédito do governo – válida para empresas estrangeiras, assim como para nacionais, e o crédito externo, destinado às empresas estrangeiras que operavam no Brasil, que não estavam sujeitas a limitações quantitativas. Tratava-se, segundo o autor, de uma nova fase no processo de reprodução e concentração de capital, em nível internacional, enquanto desenvolviam-se novas relações entre o Estado e a empresa privada (IANNI, 1977, p.260).

No contexto internacional, o Brasil manteve as críticas a favor dos países em desenvolvimento nos foros multilaterais, como a Unctad e o GATT. Segundo Bueno e Cervo, as delegações brasileiras defendiam a doutrina da “segurança econômica coletiva”, atribuindo à comunidade internacional a responsabilidade pelo desenvolvimento dos países periféricos. O Brasil integrou o Grupo dos 75, criado para coordenar as posições dos países em desenvolvimento, e apoiou órgãos regionais como a OEA e Cepal. Em 1965, o governo brasileiro negou o Acordo para o Comércio de Têxteis, negociado no GATT, visto que tal acordo prejudicava as exportações brasileiras para a Europa e Estados Unidos. Nota-se, nesse período, portanto, a intensa atuação brasileira em órgãos multilaterais, objetivando influir em decisões favoráveis ao Terceiro Mundo e de interesse do Brasil (BUENO e CERVO, 2002, p.378).

²⁴ O governo de Castello Branco criou incentivos fiscais quanto as exportações: isentou o IPI dos produtos industrializados, permitiu que fosse deduzido do lucro das empresas um percentual equivalente das exportações (para fins de imposto de renda), e estimulou governos estaduais a concederem redução, ou até mesmo isenção, de tributos estaduais aos produtos exportados (FURTADO, 1998, p.192-193).

A política econômica do governo de Costa e Silva deu certa continuidade às de Castello Branco, dando ênfase à política comercial como estratégia de crescimento sustentável. Além de ampliar os incentivos existentes, criou outros, sendo a adoção do sistema de minidesvalorização da moeda um dos mais importantes²⁵. O setor Agrícola foi incentivado diretamente com créditos subsidiados, política de preços mínimos para o produto, além de incentivos à mecanização e ao uso de fertilizantes. As exportações cresceram, de 13,7% em 1968 para 22,8% no ano seguinte, com uma maior diversificação dos produtos brasileiros exportados (FURTADO, 1998, p.195).

Houve mudanças, no entanto, na política externa, determinando que essa seria “sensível ao fator econômico” e mobilizada com base em motivações econômicas. Assim, a nova política de Costa e Silva apresentava-se com sentido realista, “isenção ideológica, sem espaço para alinhamentos incondicionais ou oposições automáticas” (BUENO e CERVO, 2002, p.382). Contrariava-se, dessa maneira, o alinhamento aos Estados Unidos, característica do governo anterior, buscando uma política externa estratégica em termos de comércio, tecnologia e capital²⁶.

O período de 1968-1973, já englobando o governo Médici, foi considerado o “milagre econômico brasileiro”. O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) foi lançado por Médici como uma extensão do programa anterior. Nesse contexto, houve elevada taxa de crescimento do produto real, aliada a uma moderada elevação dos índices gerais de preço (Anexo E – Taxas de crescimento do produto). O país chegou a ocupar a 8ª posição entre as maiores economias do mundo em 1973²⁷. Suas exportações elevaram-se em 174% de 1971 para 1974. No período, houve entrada maciça de capital estrangeiro, principalmente empréstimos e financiamentos, elevando a dívida externa do Brasil (aumento de 338% entre 1967 e 1973). Conforme Furtado, “a política de endividamento externo constituiu-se, no período, no principal fator de aceleração do

²⁵ A moeda brasileira era até então vinculada ao esquema de taxa fixa, como estabelecido pelo Acordo de Bretton Woods. Com essa mudança, a moeda passa a sofrer pequenos reajustes, em intervalos variáveis de tempo (FURTADO, 1998, p. 195).

²⁶ Foram eliminados os seguintes conceitos como orientação da política externa proposta por Costa e Silva: bipolaridade, segurança coletiva, interdependência militar e ocidentalismo (BUENO e CERVO, 2002, p.382).

²⁷ Segundo Gremaud, as principais fontes de crescimento foram: retomada de investimento público em infra-estrutura, aumento do investimento das estruturas estatais, demanda por bens duráveis, construção civil e crescimento das exportações (GREMAUD *et alli* 2009, p.385-386).

crescimento econômico. A extroversão da economia, por outro lado, tornou o país mais dependente do exterior” (FURTADO 1998, p.200).

No setor externo, a autoconfiança de Médici fez com que fossem mantidas as críticas nos órgãos multilaterais, para que as distâncias Norte-Sul fossem diminuídas. Segundo Cervo, desde 1971 a doutrina sustentada pelo Brasil nos foros internacionais, em especial GATT, ONU e Unctad, passou a ser a da “segurança econômica coletiva”. “Se os ricos não queriam remediar o injusto *status quo* internacional auxiliando os subdesenvolvidos, que ao menos não atrapalhassem seus esforços e eliminassem os obstáculos ao desenvolvimento” (BUENO e CERVO, 2002, p.401-402).

A crise provocada pelo aumento do preço do petróleo em 1973 deu início à deteriorização da economia brasileira, cujo efeito imediato foi o aumento da inflação. Como a crise era mundial, o país acabou por “importar” a inflação dos outros países, principalmente na compra de bens de capital - insumos essenciais a setores da economia.

3.7 O pragmatismo responsável (Geisel 1974-1979)

Com a crise econômica internacional por conta da valorização do petróleo, o governo de Ernesto Geisel redefiniu a política externa do país com base no “pragmatismo responsável”. Segundo Bueno e Cervo, a diplomacia nesse período buscou a cooperação externa, expansão do comércio exterior, suprimento de matérias-primas e de insumos e acesso a tecnologias avançadas com o objetivo de dar suporte ao plano interno de auto-suficiência. O perfil desenvolvimentista sob a ótica do pragmatismo responsável atribuiu à política comercial uma ação brasileira mais incisiva, buscando o governo novas fontes de financiamento para tecnologia e infraestrutura. “O pragmatismo haveria de guiar-se pelas circunstâncias, sem admitir dicotomias e camisas-de-força. Sem opções exclusivistas pelo bilateralismo ou multilateralismo, pelo Ocidente ou Terceiro Mundo” (BUENO e CERVO, 2002, p.387).

Ainda que o Brasil tenha consolidado uma política voltada para o multilateralismo e as exportações tenham duplicado no período de 1973-1978 (FURTADO, 1998, p.207), os desequilíbrios comerciais marcaram o período Geisel. Segundo Gremaud, a balança de pagamentos apresentou déficits nas transações correntes em função não só do aumento do valor das importações de petróleo, mas também por conta dos bens de capital e insumos

básicos necessários para manter o nível de produção corrente do período anterior. Para superar a dependência brasileira do exterior quanto aos insumos básicos (o desenvolvimento, segundo Geisel, só se tornaria auto-sustentado se fossem encontrados internamente insumos de que dependiam a expansão das indústrias e da agricultura), elaborou-se o II Plano Nacional de Desenvolvimento- II PND (GREMAUD *et alli* 2009, p.399).

O II PND previa a retomada do processo de substituição de importações, principalmente nos setores de bens de capital, eletrônica pesada e insumos básicos²⁸. Previa, ainda, subsídios às exportações de produtos industrializados. Esses passaram a liderar a pauta de exportação a partir de 1978. Segundo Furtado, o programa alcançou a maior parte dos objetivos do governo: o processo de substituição possibilitou um melhor desempenho do comércio exterior, o produto real cresceu no período, e a renda per capita elevou-se. O plano, no entanto, ao manter a política de endividamento do Estado para a promoção do desenvolvimento econômico, fez com que a dívida externa quadruplicasse entre 1973 e 1979 (FURTADO, 1998, p.206).

Com relação aos órgãos multilaterais, percebia-se o ceticismo da diplomacia brasileira durante esse governo. O Brasil avançava na busca de alternativas para atingir suas metas e seus objetivos no setor externo, visto que o GATT, e até certo ponto a ONU, não respondiam adequadamente as exigências brasileiras para um tratamento mais justo. Assim, o governo apresentou à comunidade internacional uma ousada proposta: o Acordo Geral. Essa proposta, exposta em 1975 e sustentada até 1976 na Unctad, no GATT e na Conferência de Cooperação Econômica Internacional, tinha como objetivo tornar operativa a doutrina brasileira da “segurança econômica coletiva”, mudando, assim “as regras arcaicas e injustas do comércio internacional prevalecentes no seio do GATT” (BUENO e CERVO 2002, p.403) Apesar de não obter o êxito desejado, a proposta serviu para mostrar a posição de liderança do Brasil no GATT, refletindo os interesses dos países em desenvolvimento no comércio internacional.

²⁸ Nesse sentido, o plano significou uma mudança importante nas prioridades da industrialização brasileira do período anterior: da busca pelo crescimento no setor de bens de consumo duráveis para o crescimento com base nos setores de bens de capital e insumos básicos.

3.8 Vulnerabilidade econômica e flexibilidade de alianças (Figueiredo 1979-1985 e Sarney 1985-1990)

Segundo Bueno e Cervo, durante os dois governos da década de 1980 (João Baptista Figueiredo e José Sarney), o paradigma desenvolvimentista da política exterior evoluiu para uma fase de crise e contradições. Ainda que, durante o período de independência, o universalismo e o desenvolvimento houvessem se mantido como vetores da política externa brasileira, dois fatores foram nocivos para a continuidade e eficiência desta: elevado grau de instabilidade interna, que contiveram o ritmo de crescimento e comprometeram a credibilidade dos governos; e a condução das negociações da dívida externa de acordo com imposições dos credores, sem articulação com o Congresso ou com o Itamaraty (Ibidem, p.427).

A segunda crise de petróleo em 1979 e a crise dos juros²⁹ no ano seguinte foram decisivas para a instabilidade da economia brasileira, caracterizada, no período, pelas elevadas taxas de inflação. A elevação dos preços deu motivo a diversas tentativas de estabilização (III PND, Plano Cruzado, Plano Bresser e Plano Verão³⁰), compreendendo o congelamento de preços, salários e câmbio, além do ajuste fiscal e contenção da expansão da moeda e do crédito. Os efeitos dos diversos planos de estabilização foram imediatos, mas não duradouros – uma vez esgotados, a inflação represada surgia em níveis mais altos que do período anterior. A principal causa do insucesso dos planos, segundo Furtado, “pode ser atribuída à falta de amplitude necessária para promover um ajuste estável e duradouro na economia” (FURTADO, 1998, p.222).

O Brasil sofreu um duplo efeito por conta do aumento brutal do preço do petróleo: o protecionismo internacional, visto no aumento das tarifas, cotas e barreiras não-tarifárias erguidas pelos países desenvolvidos, reduziu a possibilidade de exportação

²⁹ A política monetária de combate à inflação instaurada pelos países de moeda de maior conversibilidade, entre eles os Estados Unidos, provocou a elevação da taxa de juros do sistema financeiro internacional (FURTADO, 1998, p.208).

³⁰ O III PND foi implantado no governo de Figueiredo, dando ênfase aos setores energético, agrícola e exportador. O Plano Cruzado foi adotado por Sarney ante a ameaça de uma hiperinflação em 1986, instaurando uma nova unidade monetária – o Cruzado. O seu sucessor, Plano Bresser, previa a contenção dos gastos públicos e o congelamento de preços de alugueis e salários por 90 dias. Criava, ainda, a Unidade Referencial de Preços, correspondente a média da inflação nos três meses anteriores. O último plano de estabilização do governo Sarney, em 1988, foi o Plano Verão, acarretando, mais uma vez o congelamento dos preços, alugueis e salários, agora por um período indeterminado, além da criação do Cruzado Novo como nova moeda nacional (FURTADO, 1998 p.210-222).

nacional e ainda elevou a dívida externa. Aliado a esse contexto de crise internacional, somou-se o conflito armado no Atlântico Sul, em função das ilhas Malvinas (1982), provocando a “maxidesvalorização do peso argentino, desestimulando ainda mais as importações daquele país, que se constituía em um dos maiores parceiros comerciais do Brasil” (Ibidem p.209).

Com o III PND, o governo se esforçava para uma maior promoção de exportação, enquanto restringia importações. Apesar de as exportações no período 1980-1984 superarem em 174% as do período anterior (1975-1979), a participação do país nas exportações mundiais caiu de 1,2% em 1973 para 0,7% em 1984. O protecionismo generalizado, a queda dos preços dos produtos primários e a política cambial foram os principais fatores que impediram uma maior receita de exportação no período. Concomitantemente, as importações foram oneradas com o aumento violento do petróleo no mercado mundial. As despesas com importações de óleo aumentaram 70% no período de 1979-1981, comprometendo o equilíbrio da balança comercial (Ibidem p. 212).

O aumento dos juros da dívida externa aliado ao desequilíbrio da balança comercial fez com que a dívida ascendesse de US\$49.904,2 em 1979 para US\$115.096 no final dos anos 1980. A administração e negociação dessa foi confiada a economistas da Fazenda e do Banco Central, sem que o Parlamento ou o Itamaraty pudessem participar. Segundo Cervo, as exigências de tratamento contábil e liberal negociadas com o FMI foram prontamente atendidas pelo governo brasileiro. Para adaptar-se a elas, “os economistas liberais brasileiros inventaram as chamadas técnicas de rolagem, com o que agregavam ao principal da dívida novos empréstimos para saldá-las, juros flutuantes não pagos e outros atrasados” (CERVO, 1994, p.49).³¹

Nesse contexto, aumentaram-se os esforços para um maior número de exportações, diversificando-se as pautas e ampliando-se os mercados. A balança comercial gerou o terceiro maior saldo comercial do mundo (depois do Japão e Alemanha), porém, de nada serviu para o incremento de projetos nacionais, visto que o

³¹ Segundo Bueno e Cervo, o crescimento da dívida externa brasileira ocorreu em duas etapas: A primeira corresponde aos anos 1974-1979, período do II PND, quando os recursos foram destinados ao desenvolvimento econômico, principalmente das empresas estatais. A segunda fase da dívida ocorreu entre 1980-1987 por conta das técnicas de rolagem. Com relação a essa última fase, Fernando Henrique Cardoso demonstrou que um quarto da dívida de 1986 referia-se as taxas de juros (BUENO e CERVO, 2002, p.436-437).

aumento das exportações foi anulado pelos encargos da dívida, desviou do mercado interno produtos necessários ao consumo, rebaixou salários para diminuir custos, e contribuiu, assim, para o agravamento da recessão. O governo acabou por decretar a moratória da dívida externa em 1987, suspensa em 1988, e outra em 1989, revogada em 1991 (Ibidem p.49-50).

Concomitantemente, a abertura comercial de 1988, com vistas à modernização e ampliação do setor industrial, assim como uma valorização cambial, estimularam as importações, principalmente de bens de capital, fazendo com que as despesas nesse setor aumentassem a participação no endividamento externo bruto de 31,2% para 34,5% no período de 1987-1989. Apesar da instabilidade econômica, o produto industrial brasileiro cresceu 3,2% em 1989. A inflação, no entanto, aumentou significativamente, atingindo 53,55% no mesmo ano. A recessão dos anos 1980 foi tão forte que fez com que o período passasse a ser chamado de “década perdida” (FURTADO, 1998, p.223).

Nos órgãos multilaterais, o Brasil lidava com os efeitos do cenário internacional e da consequente crise interna. Na ONU, Unctad e GATT, a delegação brasileira discordava, reivindicava e sugeria mudanças no cenário internacional. Durante a Assembléia Geral da ONU em 1982, por exemplo, Figueiredo, ao abrir a sessão, criticou a estruturas do poder em detrimento dos fracos, em especial os órgãos internacionais FMI, BIRD e GATT: “A política econômica das grandes potências está destruindo riquezas sem nada construir em seu lugar” (FIGUEIREDO *apud* BUENO e CERVO, 2002, p.430). Vale mencionar que o Brasil, em 1981, foi graduado no GATT, perdendo, assim, preferências comerciais na Comunidade Européia e nos Estados Unidos.

A saída encontrada pelo Brasil foi reforçar os laços com a América Latina, utilizando-se de mecanismos de ação conjunta (destaca-se o acordo com a Argentina em 1986 que daria origem ao Mercosul posteriormente); intensificar as relações com a África; explorar novas dimensões asiáticas com parcerias com a China, Índia e Paquistão; criar novas modalidades de relações com o Oriente; preservar a cooperação com os países socialistas da Europa; e rejeitar o paternalismo com o Ocidente em favor de uma moderna e pragmática interdependência. Nesse sentido, é importante ressaltar o interesse brasileiro em criar maior intimidade com o Terceiro Mundo, buscando iniciativas regionais para obter influência nos órgãos multilaterais. Essa relação, segundo Bueno e Cervo, “situava

o universalismo da diplomacia brasileira na solidariedade” (BUENO e CERVO, 2002, p.431). A atuação do governo brasileiro baseado em alianças terceiro-mundistas se faz significativa no âmbito do GATT durante a sua última rodada – Uruguai (1986-1994). A retórica brasileira, assim como o contexto internacional que deu origem à mais longa das rodadas do GATT, será, no entanto, aprofundada no próximo capítulo desse trabalho. Por ora, vale ressaltar que o Brasil, dadas as conjunturas internacionais desfavoráveis ao desenvolvimento econômico nacional, passou a ver a cooperação Sul-Sul como uma maneira de ampliar seu poder de reivindicações no GATT.

Buscou-se fazer, nesse capítulo, uma breve análise sobre as políticas econômicas brasileiras, especialmente no que diz respeito ao comércio internacional, adotadas durante a era do GATT. Assim, chega-se a algumas conclusões: Primeiramente, nota-se a predominância da economia como determinante da política externa brasileira. Durante os anos analisados, as relações internacionais brasileiras eram pautadas, em grande parte, pelo setor econômico, característica do paradigma desenvolvimentista, típico do período analisado. Aliado a isso, nota-se a importância da conjuntura internacional para a formulação da política econômica brasileira e, conseqüentemente, da própria política externa do Brasil. O modelo de substituição de exportação, por exemplo, foi desenvolvido, em grande parte, para sanar as dependências externas que se mostravam cada vez mais vulneráveis diante de um contexto de oscilações e de crises mundiais. Observa-se, também, que a política externa brasileira, ao ver-se excluída da cúpula das grandes potências (responsáveis pelas decisões nos maiores órgãos multilaterais, em especial no GATT), tornou-se ativa no intuito de tornar a ordem internacional mais equitativa. Apesar dos poucos resultados conseguidos no âmbito GATT, a diplomacia brasileira foi responsável por importantes feitos, como a criação da Unctad e a inclusão da Parte IV no Acordo, resultados esses que não devem ser negligenciados.

4. A ADESAO DO BRASIL NA OMC

O processo de liberalização na economia brasileira consolidado, especialmente, durante a administração de Fernando Collor de Mello, e a rápida adesão do país à OMC, foram resultados de mudanças políticas e econômicas no Brasil, influenciadas, em grande parte, por uma nova conjuntura global. Surgem, na década de 1980, novos fatores internacionais como o declínio da União Soviética e a ascensão de uma política econômica, o neoliberalismo, fortemente difundida pelos Estados Unidos e Inglaterra. A partir de 1990, o neoliberalismo eclodiu em diversas partes do mundo, tendo sua presença fortemente marcada na América Latina. O Brasil não fugiu à tendência, pelo contrário. Com os governos de Collor e Cardoso, o país seria um dos maiores defensores de tal política. Dessa maneira, o neoliberalismo acabou por condicionar tanto a economia, como a política externa do Brasil, rompendo com paradigmas e tendências anteriores, como comprova a atuação brasileira durante a última rodada do GATT e a imediata adesão do país à OMC.

4.1 Contexto internacional: o fortalecimento do Neoliberalismo

A década de 1980 foi marcada por diversos fatores internacionais, dentre eles o fim da Guerra Fria e mudanças na política externa e econômica dos Estados Unidos, que influenciariam diretamente a política e a economia brasileira na década seguinte.

De acordo com Naim, a queda do sistema soviético provocou um desencanto com o socialismo e, por consequência, com o planejamento Estatal (NAIM, 2000, p.2). É nesse contexto que surge o Consenso de Washington, caracterizado pela projeção dos ideais norte-americanos, sendo os Estados Unidos o representante capitalista “vitorioso” ao final da Guerra Fria, nas mais diversas economias mundiais, inclusive a brasileira.

Bresser-Pereira aponta que a abordagem de Washington foi influenciada e afirmada por uma nova direita neoliberal, tendo como principais contribuições a escola austríaca (Hayek e Von Mises), os monetaristas (Friedman, Phelps e Johnson) a escola da escolha pública (Buchanan, Olson, Tullock e Niskanen), além de Lucas e Sargent como representantes das expectativas racionais. As percepções desses intelectuais foram partilhadas por grandes agências multilaterais em Washington, como o Tesouro, o

Federal Reserve (FED) e o Departamento de Estado dos Estados Unidos. (BRESSER-PEREIRA, 1991, p.6).

O Consenso de Washington pode ser resumido em 10 pontos (reformas):

- 1) Disciplina fiscal como meio para eliminar o déficit público
- 2) Mudança nas prioridades das despesas públicas – eliminação de subsídios e aumento de gastos com saúde e educação
- 3) Reforma tributária – aumento de impostos (“a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas”)
- 4) Taxas de juros positivas, determinadas pelo mercado
- 5) Taxa de câmbio determinada pelo mercado
- 6) Comércio liberal e orientado para o exterior
- 7) Investimentos diretos sem restrições
- 8) Privatizações de empresas públicas
- 9) Desregulamentação das atividades econômicas
- 10) Direito de propriedade mais seguro (Ibidem)

Como observa o autor, a partir do Consenso de Washington, se pôde diagnosticar a crise latino-americana como produto da indisciplina fiscal (populismo econômico) e do estatismo (proteção do governo), já que as cinco primeiras reformas promoveram a estabilização da economia através de ajuste fiscal e adoção de políticas econômicas ortodoxas, enquanto as outras cinco demonstraram a ideia de que o Estado deveria ser reduzido.

Essa nova ordem internacional, baseada em uma direita neoconservadora e identificada com ideias neoliberais, foi consolidada nas figuras de Ronald Reagan no Estados Unidos e de Margaret Thatcher no Reino Unido. Segundo Visentini, essa reestruturação política e econômica foi o “resultado do triunfo da racionalidade do modelo capitalista, da interdependência mundial baseada na economia e na tecnologia, e da democracia como valor universal” (VISENTINI, 1992, p.224).

O neoliberalismo, defendendo o individualismo e se opondo à intervenção do Estado na economia, tem sua origem traçada logo após a Segunda Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde o capitalismo governava. Friedrich Hayek, em seu trabalho “O Caminho da Servidão” (1944), infere que o Estado não deveria

utilizar-se de qualquer limitação aos mecanismos próprios do mercado. De acordo com Silva, esse ideário teve destaque com a crise econômica mundial dos anos 1970, quando as potências capitalistas vivenciaram uma recessão devido ao baixo crescimento e altas taxas de inflação. Para os neoliberais, a solução seria manter um Estado forte na regulamentação dos sindicatos, mas fraco tanto nos gastos sociais quanto nas intervenções econômicas. Em outras palavras: preconizava-se um “estado mínimo” na ingerência econômica. Com a ascensão de Thatcher na Inglaterra (1979), Reagan nos EUA (1980) e Kohl na Alemanha (1982), os preceitos neoliberais foram, finalmente, postos em prática. Ainda segundo o autor, as mudanças provocadas pelo neoliberalismo passaram pela implementação de três políticas: “privatização das atividades estatais, política de desregulamentação, com a redução da atividade da atuação do Estado como disciplinadora da economia e das relações de trabalho, e a política de abertura ao capital internacional” (SILVA, 2009, p.94-98).

É importante mencionar, ainda, a percepção de Cervo no que diz respeito ao neoliberalismo e à democracia. Segundo o autor, os governos neoliberais, mais precisamente os Estados Unidos, consideravam a supremacia do mercado e a não interferência do governo na economia como derivações lógicas da democracia. Para esses governantes, havia uma conexão bastante clara entre regime democrático e paradigma político, um argumento que dava importância e legitimidade para essa nova prática econômica e política no âmbito mundial (CERVO, 2008, p. 51).

O Consenso de Washington, apoiado nas ideias neoliberais, teve bastante sucesso. Na América Latina, governos como o de Carlos Menem, Fujimori e Collor de Melo, buscaram aplicar os novos preceitos, rompendo com desenvolvimentismo e assegurando-se no multilateralismo. Segundo Haffner e Simão, a nova ordem internacional “se consolidou mundialmente, balizada pela interdependência econômica, pela competitividade, pela necessidade de aumentar o consumo e baixar os custos de produção” (HAFFNER e SIMÃO, 2006, p.3).

A disseminação do ideário neoliberal teve, ainda, como contribuintes principais o FMI e o Banco Mundial. Segundo Naim, ao condicionarem o acesso de empréstimos à adoção de reformas econômicas e políticas baseadas no Consenso de Washington, esses órgãos tornaram o “receituário” irresistível. De acordo com o mesmo autor, o fim da

Guerra Fria e a crise dos anos 1980 na América Latina tornaram impossível para os países sustentarem políticas que não fossem baseadas em princípios econômicos estáveis ou em ideias que se opusessem a investimentos externos. “Muitos países em desenvolvimento não tiveram outra opção além da de se entregar aos braços acolhedores, porém severos, do Consenso de Washington”. Esses países, para receberem uma “folga” nas suas obrigações financeiras externas, tiveram que derrubar suas estruturas protecionistas, adotando políticas macroeconômicas ortodoxas. Conforme o autor: “uma folga, oferecida em troca da adoção de reformas econômicas” (NAIM, 2000, p.2-4).

Logo, as políticas econômicas neoliberais representadas no Consenso de Washington, foram difundidas amplamente, tendo como respaldo importantes órgãos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial. Essa política consolidou-se como a única alternativa viável para os países que precisavam sanar suas dívidas externas e sair de um cenário de crise e recessão interna. No Brasil, a adesão à nova política econômica se deu no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992).

4.2 O paradigma Neoliberal no Brasil

O neoliberalismo teve, como mencionado anteriormente, ampla repercussão na América Latina. No Brasil, essa política foi introduzida no governo Collor e consolidada no governo Cardoso. Destaca-se também a atuação de Celso Lafer, duas vezes Ministro de Relações Exteriores nesse período. Esses três políticos se tornaram referências no país para as mudanças políticas e econômicas que se seguiram.

Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito democraticamente após o Golpe Militar de 1964, tomou posse em um momento de profunda crise econômica no país. A década de 1980, como mencionado no capítulo anterior, foi reconhecida como a “década perdida” para o Brasil. As contas externas continuavam desestabilizadas, a dívida externa crescia, a inflação não dava sinais de recuo, o índice de desemprego era bastante alto e o Estado não sustentava o crescimento (o modelo de crescimento do país nesse momento se caracterizava como “stop and go”). De acordo com Cervo, foi nesse contexto de crise interna, que o recém eleito presidente deu nova forma à política e à economia brasileira, afastando-se do paradigma desenvolvimentista (amplamente usado pelos militares que viam na industrialização por substituição de importações o caminho

que levaria a nação a um maior crescimento) e aderindo a políticas neoliberais e práticas multilaterais³² (Cervo, 1994, p.42-54).

As principais medidas de caráter neoliberal adotadas no país nesse governo foram: desregulamentação da economia, adoção de política macroeconômica ortodoxa, redução do gasto público, ampla liberalização comercial e privatizações de empresas estatais. Em síntese, o Brasil de Collor adotou o “receituário” previsto no Consenso de Washington a fim de sanar as dificuldades econômicas pelas quais o governo vinha passando.

O neoliberalismo não foi, no entanto, prática exclusiva do Brasil na América Latina. Pelo contrário, a maioria dos países da região aderiram a esse modelo na mesma época em que se consolidava no Brasil. De acordo com Cervo, o neoliberalismo:

“Substituiu a visão estruturalista tradicional e embarcou no paradigma da globalização do fim do século XX. Substituiu a visão dual entre centro e periferia e a ideia de concerto da ordem internacional pela de um mundo unificado pelos fatores transnacionais do capitalismo. O curso profundo desse pensamento abandona, no Brasil, a crítica à economia ricardiana clássica da divisão internacional do trabalho e das vantagens comparativas, e reflete, ademais, o estágio de avanço da competitividade nacional, reivindicando, como benéfico, o livre mercado global” (CERVO, 2008, p. 21).

A chegada do presidente ao poder coincidia com o fim da Guerra Fria, o fim do socialismo e a nova onda liberal em escala global. A conjunção desses fatores, aliado a crise interna com que passava o modelo desenvolvimentista de Industrialização por Substituição de Importações, foram os condicionantes para uma nova política econômica baseada, essencialmente, nos preceitos neoliberais. Durante a Assembléia Geral da ONU em 1991, Collor foi bastante enfático na adoção de uma nova política econômica para o país: “O ideário liberal venceu... Essa é uma observação que faço da perspectiva de um país que optou por uma plataforma liberal” (COLLOR, 1991 *apud* CERVO, 2002, p. 11).

A ampla liberalização comercial ocorrida no Brasil nesse governo foi favorecida, pois, pela mudança de mentalidade trazida não só pelo novo presidente, mas por conjunturas externas, como já exemplificadas. Passou-se a generalizar-se uma convicção,

³² Segundo o argumento de Cervo, o governo Sarney marcaria, pois, o fim do modelo de desenvolvimento associado com a Industrialização por Substituição de Importações.

segundo Celso Lafer, de que “não há, nas condições atuais do mundo, permeado pela “lógica da globalização”, desenvolvimento possível em isolamento autárquico”. Segundo o autor, dada a conjuntura internacional de profunda interdependência, o mundo não é para o Brasil uma externalidade; na realidade, “o mundo é mais importante para o Brasil do que o Brasil para o mundo”. Por isso, segundo o autor, a Rodada Uruguai do GATT foi aceita pelo governo brasileiro como linha de política de inserção internacional do país. (LAFER, 1998, p.42-46).

A Rodada Uruguai, como protagonista dos ideais dessa nova ordem econômica, foi uma maneira de se tentar conter a frustração com relação ao GATT em função da insatisfação generalizada com as negociações multilaterais e uma tentativa de conter o avanço do protecionismo via barreiras não-tarifárias. De acordo com Barral, as reduções tarifárias, em perspectiva histórica, foram sempre acompanhadas pelo crescimento de barreiras não-tarifárias ao comércio internacional. “Isso permite afirmar que o protecionismo não é, como se pensa comumente, uma antítese do livre comércio; o protecionismo é uma consequência lógica da liberalização comercial”. Esse fenômeno se tornou visível durante os anos do GATT, daí a intenção de uma nova rodada disposta a criar regras mais claras que servissem para reduzir as barreiras não-tarifárias (BARRAL, 2007, p. 32-33).

No início da década de 1980, era visível a insatisfação dos países em desenvolvimento que reclamavam da falta de acesso de seus produtos nos mercados desenvolvidos, assim como dos Estados Unidos, que alegavam que suas patentes eram mundialmente violadas. Para os EUA, especificamente, era necessária uma nova rodada que trabalhasse a inserção dos “novos temas” (comércio de serviços, proteção aos investimentos e propriedade intelectual), amplamente defendidos por esse país (Ibidem).

A nova rodada foi iniciada em Punta del Este, Uruguai, em 1986. Segundo o autor, o ambiente político e ideológico em que a Rodada Uruguai foi instaurada, explicam como a expansão e a defesa do livre comércio foi se concretizando nesses anos, negligenciando preocupações com o desenvolvimento. “Dessa forma, pelo menos na Rodada Uruguai, David Ricardo venceu John Maynard Keynes” (Ibidem, p. 34).

Ao fim das negociações, em 1994, durante a Conferência de Marraqueche, líderes de 123 países firmavam os acordos que criaria a Organização Mundial do Comércio.

Finalmente, após cinquenta anos das reuniões de Bretton Woods, se materializava uma organização comercial multilateral, tendo como membros uma maioria absoluta dos Estados do planeta. A OMC entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 1995 (Ibidem).

As principais diferenças entre o GATT e a OMC podem ser resumidas da seguinte maneira, de acordo com Barral:

- 1) GATT: acordo provisório, sem personalidade jurídica / OMC: organização permanente, com personalidade jurídica;
- 2) GATT: partes contratantes / OMC: membros;
- 3) GATT: Órgão de Solução de Controvérsias pouco eficaz / OMC: Órgão de Solução de Controvérsias mais efetivo;
- 4) GATT: normas se restringiam ao comércio de mercadorias / OMC: abarca o comércio de mercadorias, serviços, direitos de propriedade intelectual e medidas comerciais relacionadas com investimentos;
- 5) GATT: acordos plurilaterais / OMC: acordos são praticamente todos multilaterais (exceto os Acordos sobre Aeronaves Civis e sobre Contratação Pública - são acordos de adesão voluntária, ou seja, plurilaterais) (Ibidem).

De acordo com Ricardo Sennes, a Rodada Uruguai acabou, assim, por consolidar os objetivos da política neoliberal, influenciada, principalmente, pela política agressiva de Reagan. Para o Brasil, a Rodada fortaleceu e consolidou a nova política brasileira baseada na inserção multilateral:

“Se para todo o sistema internacional a Rodada Uruguai do GATT representou um fórum político de enorme importância na década de 80, para o Brasil – cuja presença externa estava fortemente calcada na alteração das bases de sua inserção econômica internacional – essa Rodada teve uma importância e uma centralidade ainda maiores. A presença do Brasil no GATT, suas posturas, estratégias de ação, sua relação com outros fóruns de negociações e suas conquistas e derrotas constituíram em elementos centrais da reelaboração geral da matriz básica do posicionamento externo brasileiro” (SENNESES, 2003, p.100-101).

A nova política externa brasileira procurou assumir o processo de globalização e adotar políticas neoliberais como paradigma de desenvolvimento, o que permitiria, na expectativa dos dirigentes brasileiros, superar a crise e a estagnação dos anos anteriores. Dessa maneira, o Brasil procurou reorientar a sua inserção internacional com base na

“autonomia pela participação”, rompendo, assim, com a “autonomia pela distância”; enquanto substituiu sua “matriz de política externa desenvolvimentista pela matriz neoliberal” (SILVA, 2009, p.108).

Essa nova diplomacia buscava construir a imagem do país como sendo um líder regional que procurava, ao contrário dos anos anteriores, a inserção global por meio de uma aproximação com os países desenvolvidos, principalmente com os EUA. Além disso, abandonou-se o discurso terceiro-mundista e a retórica do conflito norte-sul. Os conflitos com os EUA ainda persistiram, apesar de, naquele momento, serem pautados em questões mais pontuais e menos sistêmicas (Ibidem).

A administração de Collor, com uma política externa voltada para os Estados Unidos, acabou aderindo aos preceitos estabelecidos por esse último, “configurando um alinhamento à política norte-americana”. Segundo Silva, Collor identificou o mundo com o fim da União Soviética, como sendo o de um sistema unipolar (centrado nos EUA), ignorando e evitando, assim, relacionamentos com outros países, inclusive na Europa e Ásia (Ibidem p.111)

Pode-se estabelecer três metas para o Brasil durante o primeiro momento do governo: A) atualizar a agenda internacional do Brasil por conta do novo contexto internacional; B) construir um relacionamento alinhado com os EUA; e C) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil. Com essa nova orientação, o governo aceitou negociar bilateralmente questões na Rodada Uruguai, defendendo, inclusive, as posições norte-americanas sobre serviços, patente e propriedade intelectual (Ibidem, p.111-112).

O novo presidente preocupou-se imensamente com essa nova orientação brasileira e promoveu, ao longo do seu governo, grandes e profundas mudanças na economia do país: foi responsável pela ampla abertura comercial do Brasil³³ e por arrojados planos econômicos que visavam a estabilidade da economia brasileira.

No Plano Collor 1 (março de 1990), foram tomadas medidas econômicas que tinham como objetivo acabar com o espiral inflacionário. Dentre elas, se destacam:

³³ O processo de liberalização comercial já havia sido iniciado em 1988, conforme o capítulo 2 desse trabalho aponta. A reforma tarifária reduziu as alíquotas e parte dos regimes especiais de importação. No entanto, não houve mudança significativa no rígido sistema de restrições não-tarifárias vigente desde 1974. O governo de Collor, nesse sentido, foi o grande responsável pela forte aceleração da liberalização comercial (BAUMANN *et alli*, 1998, p. 105).

confisco de depósitos a vista e das aplicações financeiras; adoção do câmbio flutuante; e o congelamento dos preços e dos salários. Para redução da dívida interna, o governo promoveu o fechamento de órgãos públicos e demissões voluntárias dos funcionários públicos. Com essas medidas, se conseguiu baixar a inflação de 82% para 3% em um mês, além de se obter um superávit operacional de 1,2%. Os resultados, no entanto, foram passageiros, fazendo com que o plano fracassasse. Em janeiro de 1991, o governo lança o Plano Collor II “marcando o abandono da heterodoxia combinada com o aumento das tarifas públicas”. Esse plano, no entanto, também não logrou sucesso na estabilização econômica do país (HAFFNER e SIMAO, 2006, p. 4-5).

Com relação a liberalização comercial, o processo de abertura do comércio exterior teve as seguintes características:

- a) Eliminação de barreiras não-tarifárias
- b) Programa de redução gradual das tarifas de importação, de 40% para 31% em 1990; alíquota máxima de 35% e mínima de 14% em 1993.
- c) Adoção do sistema flexível de câmbio
- d) Reformulação de incentivos à exportação (FURTADO, 1998, p.225).

Como resultado, as importações cresceram a média anual de 13% no triênio (1990-1992), enquanto as exportações caíram em média 9% ao ano no período de 1990 a 1991. Só em 1992 a queda seria revertida (Ibidem).

Dessa maneira, a abertura comercial brasileira encerrou a política anterior, voltada para a substituição de importações, e iniciou um novo período de livre mercado. Essa política comercial buscava inserir-se na nova conjuntura internacional, caracterizada pela expansão do neoliberalismo e também pelo processo de globalização, cada vez mais forte. O governo esperava, com essas medidas, um aumento de eficiência na produção e na comercialização dos bens e dos serviços, tornando a indústria nacional mais moderna e competitiva no plano internacional.

O discurso modernizante, conforme Cervo analisa, deu força à campanha eleitoral de Collor e manteve-se contagiando a sociedade, mesmo após eleito. A sua intenção de maior competitividade com a produção brasileira correspondia ao nível alcançado pelas potências mundiais. Na prática, resultou em apenas duas linhas de ação:

o relaxamento cambial, responsável pela abertura do mercado a produtos supérfluos de luxo, e a privatização de empresas públicas. (CERVO, 1994, p.52).

Com essa concepção, inicia-se nesse governo um amplo desmonte de Estatais. A Companhia Siderúrgica Nacional de Volta Redonda, por exemplo, “símbolo da construção material do nacionalismo de Vargas e ponto de partida histórico do nacional-desenvolvimentismo”, é leiloada em abril de 1993, já no governo Itamar Franco. Até aquele momento, segundo o autor, havia-se privatizado 20 estatais (Ibidem, p.53-54).

Com objetivo de incrementar a competitividade e produtividade industrial, o governo procurou fortalecer setores competitivos e desenvolver setores novos através de maior especialização da produção. O setor de informática é um desses casos, sendo amplamente beneficiado (HAFFNER e SIMAO, 2006, p. 6)

O fracasso dos planos Collor 1 e 2, aliado à crescente saída líquida de capitais do Brasil (o movimento de capitais foi negativo no biênio de 1990-1991) e à queda sucessiva de taxa de investimento, caracterizaram o período recessivo da economia brasileira nos primeiros anos da década de 1990. Teve como alguns efeitos: crescente obsolescência do setor industrial, forte deterioração da infra-estrutura disponível e aumento da taxa de desemprego aberto. No segundo semestre de 1992, a instabilidade de economia foi agravada com o processo de impeachment do presidente Collor. Houve queda do fluxo de investimentos produtivos e grande contração das atividades econômicas (FURTADO, 1998, p. 226-227).

O período de 1990-1992 foi caracterizado, assim, por elevadas taxas de inflação e forte contração da atividade econômica. Destaca-se, no entanto, a nova orientação econômica e política empregada pelo ex-presidente. Realizaram-se, nesse período, profundas mudanças estruturais na economia brasileira com o objetivo de maior abertura externa, maior modernização, além de uma redefinição do papel do Estado no setor econômico do país. Como mencionado anteriormente, o governo Collor foi profundamente marcado pelo ideal neoliberal, como preconizado por Washington e Londres, rompendo com o paradigma brasileiro desenvolvimentista associado a industrialização por substituição de importações, priorizando o livre comércio e o multilateralismo. Conforme Haffner e Simão:

“Nesta época se abandona definitivamente o modelo de “expansão da estrutura industrial” por um novo enfoque que seria o de modernizar a indústria nacional e torná-la mais competitiva no âmbito internacional sendo inseridas novas técnicas de produção. Desta forma, podemos entender que as bases desta nova política estavam enfocadas na questão da competitividade, em contraponto das políticas anteriores, que objetivavam a expansão produtiva mediante incentivo a substituição das importações” (HAFFNER e SIMÃO, 2006 p. 5).

Itamar Franco, ao assumir a presidência, manteve as linhas gerais do seu predecessor. Os principais fatos econômicos desse governo podem ser resumidos da seguinte maneira:

- Queda da inflação
- Aumento da credibilidade do país no exterior (principalmente após acordo com bancos credores em novembro de 1993)
- Prosseguimento do processo de abertura da economia
- Continuação do processo de desestatização de empresas, iniciado por Collor
- Progressiva melhora das contas públicas
- Programa de Ação Imediata (1993), conhecido como Plano FHC (FURTADO, 1998, p. 228).

Fernando Henrique Cardoso foi nomeado Ministro das Relações Exteriores em outubro de 1992, deixando o cargo em maio do ano seguinte para ser Ministro da Fazenda. Nesse governo, Cardoso cria o Plano Real, visando a estabilização da economia. Segundo Silva, esse plano lhe permitiria consolidar as reformas estruturais de perfil neoliberal. De acordo com o então ministro, para aproveitar as oportunidades do mundo pós-Guerra Fria,

“O país há de tomar, como está tomando, decisões internas importantes. A abertura da economia; a reforma do Estado; a atração aos investimentos estrangeiros; a aprovação da Lei de Patentes; a normalização das relações com a comunidade financeira internacional. (...)A globalização da economia mundial e a universalização dos valores democráticos e do livre mercado constituem pontos de referência fundamentais” (CARDOSO, 1993 *apud* SILVA, 2009, p.113-114).

O plano teve sucesso, visto que conseguiu reduzir a inflação e mantê-la sob controle durante um longo período. Foi implantado de forma gradual (fase 1- ajuste fiscal; fase 2- indexação completa da economia, URV; e fase 3- reforma monetária, URV em R\$), não recorrendo a congelamentos, mas a uma “substituição natural” de moeda, e preocupando-se, ainda, com a correção dos desequilíbrios econômicos então existentes.

A relação com os Estados Unidos passou, no governo de Itamar, a se distanciar daquela iniciada por Collor. Cardoso, como Ministro da Fazenda, já demonstrava um maior pragmatismo na relação:

“É verdade que os EUA individualmente são nosso principal parceiro. Mas uma integração privilegiada com eles seria impossível, dado o próprio dinamismo e a própria vitalidade das nossas exportações para o mercado norte-americano, onde enfrentamos não raro muitas restrições” (CARDOSO, 1993 *apud* SENNES, 2003, p.123).

A prioridade nesse governo passou a ser a integração regional, destacando-se o Mercosul, a Área de Livre-Comércio Sul-Americana (Alcsa) e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas). O Brasil tinha interesse em fortalecer seu papel na região e conter as pressões norte-americanas para a criação da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca) (SILVA, 2009, p.114).

Os primeiros anos da década de 1990 foram anos de instabilidade política e econômica no país. A crescente taxa de inflação e o impeachment do ex- presidente Collor inviabilizaram, em grande parte, um maior crescimento econômico do Estado e a sua projeção externa. A situação começou a ser revertida no governo Itamar a partir do sucesso do Plano Real, promovido por Cardoso, que colheria os frutos na próxima eleição presidencial. Não obstante, o governo Collor se destaca pela mudança de rumos da política externa e econômica brasileira. Na tentativa de consolidar um governo neoliberal, como estipulado por Washington e Londres, o ex-presidente criou uma nova era para o país. Seguindo o “receituário” dos Estados Unidos, rompeu com o paradigma nacional desenvolvimentista baseado na Industrialização por Substituição de Importações, adotando medidas importantes de privatização e abertura comercial; flexibilizou o câmbio; buscou diminuir o papel do Estado na economia do país; e deu ênfase à modernização da indústria nacional para maior competitividade. No plano externo, o governo manteve-se

bastante alinhado aos Estados Unidos, e alguns teóricos chegaram a fazer uma conexão entre esse governo e o de Dutra, visível nas questões econômicas (seguindo o Consenso de Washington) e nas discussões multilaterais, como na Rodada Uruguai do GATT, onde o Brasil, nesse governo, afastou-se de sua posição pragmática, convergindo com decisões norte-americanas, ainda que essas fossem lesivas ao Brasil.

4.3 A posição brasileira durante a última rodada do GATT

Conforme já mencionado nesse mesmo capítulo do trabalho, o governo de Collor preocupou-se, desde o princípio, em inovar a política externa brasileira, alinhando-se com os Estados Unidos, seguindo o “receituário” econômico de Washington e buscando inserir o Brasil no cenário internacional. Nesse sentido, a Rodada Uruguai do GATT mostrou-se tanto como uma linha de política de inserção internacional, como de evidência dessa nova posição brasileira.

Assim como o neoliberalismo inspirou as políticas de Collor e de Cardoso, internamente e externamente, inspirou também os representantes brasileiros nas negociações da Rodada Uruguai. Segundo Cervo, o Brasil cedeu, no GATT, à pressão dos países avançados: A delegação brasileira reconheceu a propriedade intelectual e o comércio dos serviços, aderiu aos TRIPs (Aspectos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio) e aprovou a Lei de Patentes (CERVO, 2002, p. 18).

Demonstra-se, nas negociações do GATT, uma relativa subserviência do Brasil aos Estados Unidos durante o mandato de Collor. Segundo Haffner e Simão, a delegação brasileira, historicamente caracterizada por seu profissionalismo e sua autonomia na condução das suas políticas, demonstrou uma atuação completamente diversa. Nesse contexto de alinhamento aos EUA, o Brasil chegou a apoiá-los durante a Rodada Uruguai, indo de encontro a Comunidade Econômica Européia (CEE) com relação aos produtos agrícolas. Cabe ressaltar aqui que os produtos brasileiros não tinham espaço no mercado norte-americano. “Para aprofundar a relação de subserviência, na reunião de Bruxelas, em 1991, a qual encerraria a Rodada Uruguai, o Brasil atuou numa posição de coadjuvante dos Estados Unidos contra a Comunidade Européia” (HAFFNER e SIMAO, 2006, p. 10).

A “nova” postura brasileira frente ao GATT pode ser explicada da seguinte maneira: Primeiramente, o próprio governo de Collor, com sua percepção de um mundo unilateral, onde a força do poder recairia somente nos Estados Unidos, percebeu como importante para o crescimento e inserção mundial do Brasil seguir as indicações políticas e econômicas norte-americanas. Concomitantemente, o país passava por um momento de profundo endividamento externo e crise interna, o que o deixava em condições mais vulneráveis no âmbito do GATT. Segundo Sennes, essa condição de vulnerabilidade se apresentava na fraca capacidade de negociação quando os temas em pauta se chocavam com os aspectos do modelo de desenvolvimento e da política externa brasileira, como subsídios, incentivo às exportações, etc. Os países desenvolvidos (credores em sua maior parte) e os órgãos econômicos multilaterais, como o FMI e Banco Mundial, aproveitaram essa fragilidade para condicionar empréstimos e acordos às mudanças na política econômica do país.

“Uma dessas pressões cruzadas foi o condicionamento de concessão de novos empréstimos-ponte do Tesouro norte-americano para o pagamento de serviços atrasados da dívida, em 1983, em troca da mudança de posição do Brasil nas negociações sobre a inclusão dos chamados “novos temas” no GATT” (ABREU 1994 *apud* SENNES, 2003, p.106).

Cabe ressaltar, como mencionado anteriormente, que a inclusão dos “novos temas” era proposta dos países centrais, mais precisamente dos Estados Unidos, que procuravam conter os prejuízos com a falta de normas específicas sobre patentes, propriedade intelectual e serviços. Inicialmente o Brasil era contra a inclusão dessa proposta na Rodada Uruguai, preferindo concentrar-se em temas que versassem sobre têxteis e agricultura³⁴. Em função da pressão exercida pelos países centrais, no entanto, o Brasil é “obrigado” a concordar com a inclusão dos “novos temas” na agenda da Rodada do Uruguai. (SENNES, 2003, p.106).

Nota-se também a concessão brasileira com relação a CEE. O Brasil, por meio de sua participação no Grupo de Cairns, se alinha aos EUA para exigir flexibilização da

³⁴ O Grupo dos Dez (G-10), liderado por Brasil e Índia, entendiam que era necessário trabalhar na Rodada os “*unfinished business*”, em especial a agricultura. Recusavam-se a discutir serviços antes dessas negociações tomarem forma, argumentando desconhecimento técnico sobre o tema em questão (SABA, 2002, p.94).

CEE no comércio de produtos agrícolas, fato que demonstra alinhamento e subserviência aos norte-americanos. Segundo Sennes, o Brasil sofria, no período, várias sanções comerciais unilaterais dos EUA justificadas pelo argumento da política de informática brasileira, além das pressões referentes à dívida externa. “Dessa forma, por volta de 1987/88, o Brasil passa a sustentar uma postura cada vez mais flexível perante as negociações do GATT, consolidando essa política a partir de 1990” (Ibidem, p.107).

É importante ressaltar aqui a mudança de atitude dos países centrais tanto nas negociações antes da Rodada Uruguai, como durante ela. Nota-se, sob a direção dos EUA, uma retomada da ofensiva desses países sobre os países em desenvolvimento. Concomitantemente, houve uma fragmentação do bloco político dos países em desenvolvimento em função de diferentes interesses e posturas entre os que tinham maior ou menor grau de industrialização. O Brasil sofreu, portanto, as consequências desses dois processos que acabaram sendo potencializados pela sua vulnerabilidade econômica diante da crise em que o país passava. Assim, o Brasil “ao mesmo tempo que se viu isolado politicamente nas negociações do GATT e em outros fóruns, foi obrigado a dar resposta, em meio a sua crise, às pressões bilaterais e multilaterais por reformas de seu modelo econômico e industrial” (Ibidem, p.108).

A crise interna e o endividamento externo do país foram, sem dúvida, motivos importantes, se não os principais, da mudança de atitude da delegação brasileira durante a Rodada Uruguai. Apesar de, tradicionalmente, o governo manter uma postura reivindicatória e pragmática em fóruns multilaterais, em especial no GATT, a partir da presidência de Collor e em função das sucessivas crises de vulnerabilidade, criou-se um ambiente político e econômico adverso à capacidade do Estado de mantê-la. Sennes analisa três fatores que explicariam esse processo de relativa perda de autonomia brasileira:

Primeiramente, a crise interna (econômica e política) atingiu a operacionalização da política externa brasileira. Destacaram-se, nesse contexto, a inflação, a crise fiscal e o endividamento externo com elementos que diminuíram a possibilidade de manobra e barganha do país. Em um segundo momento, a crise econômica passou a ocupar papel central na política externa, com os problemas da balança de pagamento. No terceiro momento, notou-se uma perda na capacidade autônoma de negociação do Brasil, se

tornando vulnerável às pressões dos países centrais e dos órgãos econômicos multilaterais. O Brasil cedeu em várias questões, não conseguindo manter sua postura historicamente reivindicatória (Ibidem, p.117-118).

Com o governo Itamar Franco, percebeu-se uma mudança na política de subordinação aos EUA, como já mencionado anteriormente. O governo passou a enfatizar o âmbito multilateral da política externa e a defender uma maior representatividade no processo decisório internacional.

Com relação ao GATT, o governo seguiu a linha de Collor, defendendo o abandono de barreiras protecionistas e defendendo a institucionalização de um regime multilateral de comércio. A delegação brasileira teve algumas vitórias durante a Rodada Uruguai, como na exportação de metais, chá, café, cacau, açúcar e óleos vegetais. No entanto, o Brasil abriu o mercado de serviços, sem que houvesse redução dos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos (SILVA, 2009, p.116).

As negociações da Rodada Uruguai, a mais longa da era do GATT, foram concluídas em dezembro de 1993, 8 anos após o seu início. A Ata Final foi assinada em Marraqueche, no Marrocos, em 15 de abril de 1994. O seu maior legado foi, sem dúvida, a criação da OMC, em substituição ao GATT. Apesar de modestos resultados para os países em desenvolvimento (quanto às áreas têxteis e de agricultura), “ganhos menos visíveis e não-quantificáveis foram obtidos pela própria preservação do sistema multilateral e seu fortalecimento, com a criação da OMC e o aprimoramento do mecanismo de solução de controvérsias comerciais” (SABA, 2002, p.99).

A Ata Final da Rodada do GATT foi assinada pelo Brasil durante o governo Itamar, entrando em vigor no Governo de Cardoso. Fugindo à regra, o Congresso brasileiro a aprovou em um espaço de tempo bastante curto, ao que tudo indica, por conta da pressão exercida pelo Executivo. De acordo com Alexandre, o tempo médio de aprovação de tratados internacionais pelo Congresso brasileiro é de 667 dias (no período analisado pela autora, de 1985 a 2005). Nas esferas não ligadas ao Legislativo, levando-se em consideração: a) o tempo entre a assinatura do acordo no plano internacional e o envio ao Congresso pelo Executivo; e b) tempo decorrido entre a aprovação do Congresso e promulgação do Presidente, leva-se em média mais 760 dias. Nesse contexto, nota-se que os tratados que foram assinados mais rapidamente, foram

justamente os que o Executivo exerceu influência. Pode-se inferir, assim, que a “lentidão dos parlamentares está diretamente relacionada à falta de interesse pelo Executivo”. De acordo com a autora, a assinatura da Ata Final do GATT é um desses exemplos (ALEXANDRE, 2006, p.79-83).

Concluída em Marraqueche em 12 de abril de 1994, a Ata foi enviada em 29 de junho para o Congresso (processo que já demonstra bastante rapidez em comparação com o tempo médio de 295 dias que normalmente levaria para um tratado chegar ao Legislativo). Contrariando a média de 667 dias para aprovação, o Congresso aprovou a Ata Final em menos de 6 meses, apesar de o acordo ser bastante complexo, com inúmeros anexos e protocolos. A aprovação deu-se ao mesmo dia em que foi promulgado o decreto legislativo, em 21/12/1994. O acordo, assim, entrou em vigor para o Brasil em 01/01/1995³⁵ (Ibidem).

A assinatura da Ata Final da Rodada Uruguaí pelo Legislativo e a sua promulgação pelo Executivo fez desse o décimo tratado multilateral com tramitação mais rápida no Congresso: 167 dias. Demonstrando agilidade atípica, tanto do Legislativo como do Executivo, o resultado foi obtido após o esforço do governo brasileiro que, segundo Celso Amorim, “temia alongar o processo de aprovação interna e não poder figurar como membro fundador da OMC” (AMORIM 2001 *apud* ALEXANDRE 2006, p.84). Era interessante para o Brasil, ao tornar-se fundador da mais importante organização mundial de comércio, demonstrar a nova atuação do governo brasileiro, agora voltado para a universalização, livre comércio e descentralização. A rápida adesão do Brasil na OMC é, pois, prova da mudança de políticas econômica e externa do Brasil baseadas no ideário neoliberal, iniciadas por Collor e consolidada por Cardoso.

Como já analisado anteriormente, Cardoso obteve sucesso como Ministro do governo de Itamar na elaboração do exitoso Plano Real. A sua candidatura e eleição como presidente da República se deve, principalmente, a esse Plano. Enquanto Itamar não aprofundou as medidas neoliberais iniciadas por Collor, mas as manteve, Cardoso retornou ao neoliberalismo como base de seu governo.

³⁵ Cf. MSC n. 498, de 29/06/1994; Decreto Legislativo n.30, de 15/12/1994; e Decreto n. 1355 de 30/12/1994 (ALEXANDRE, 2006, p.84).

De acordo com Silva, a Folha de S. Paulo, ao analisar a nova política externa do governo, intitulava o artigo como “A nova geração do Itamaraty é neoliberal”, mostrando, através de entrevistas com diplomatas, o aprofundamento dessa ideologia dentro do corpo diplomático. Essa nova ideologia distanciava-se do discurso terceiro-mundista, pregando um discurso internacionalista. O próprio Chanceler Celso Amorim afirmava a posição “universalista” do Brasil. De acordo com o jornal:

“O Itamaraty passa por um acelerado processo de “neoliberalização”. Sob a influência de um cenário internacional que ainda busca a acomodação à realidade pós-Guerra Fria, a diplomacia brasileira vive uma fase de revisão de conceitos. Durante os governos militares, o Itamaraty consolidou a fama de “terceiro-mundista”. Na gestão Collor, esteve às voltas com um onírico discurso direcionado para o “Primeiro mundo”. Agora, tenta firmar-se como uma casa “universalista”. A eleição de Fernando Henrique Cardoso, apoiado por aliados políticos de perfil liberal, reforça a nova tendência da política externa do país” (SOUZA, 1994 *apud* SILVA, 2009, p.117).

O governo ainda demonstrava seu perfil neoliberal defendendo a redução do tamanho do Estado, a eliminação de barreiras protecionistas e a atração de capital externo. Silva aponta que, no governo Cardoso, a matriz neoliberal foi, efetivamente, aprofundada. Durante o seu governo, várias privatizações foram feitas, dando preferência ao capital externo para essas aquisições. Cardoso, segundo o autor, implementou as duas gerações de reformas sugeridas pelo Consenso de Washington: O Brasil implementou, na primeira geração, políticas de rigidez fiscal, diminuindo o Estado de bem-estar. Na segunda geração, o país buscou angariar garantias para o investimento externo e maior transparência dos gastos públicos. Logo, o comprometimento desse governo com a política neoliberal é evidente (SILVA, 2009, p.120).

Buscou-se, nesse capítulo, demonstrar como a rápida adesão do Brasil na OMC fundou-se em um contexto amplo de mudanças na política externa e econômica do país. Inicialmente comandando pelos Estados Unidos e Inglaterra, o neoliberalismo influenciou diversos países ao redor do mundo, inclusive o Brasil, a adotar políticas condizentes com o “receituário” de Washington. A partir da adoção dessas medidas, os países deveriam minimizar, senão acabar, com as profundas crises econômicas que os

assolavam. Por intermédio do Banco Mundial e FMI, o Consenso de Washington (que garantia o empréstimo e/ou o refinanciamento de dívidas existentes a partir da adoção de suas medidas), foi sendo implantado nos mais diversos países. No Brasil, essas reformas foram iniciadas por Collor e consolidadas por Cardoso. O interesse do Executivo pela rápida adesão do Brasil na OMC é prova dessa mudança política no país, baseada em um ideário neoliberal e na busca por uma maior inserção internacional brasileira através de organismos internacionais.

5. CONCLUSÕES

Percebe-se, ao fim desse trabalho, que durante o período de vigência do GATT importantes mudanças políticas e econômicas ocorreram no Brasil. O país substituiu o seu centro dinâmico, antes baseado na economia agroexportadora, pela industrialização; e oscilou, politicamente, entre diferentes governos pautados no presidencialismo, no parlamentarismo, e no autoritarismo do regime militar.

O liberalismo econômico também sofreu oscilações durante todo o período observado: perseverou durante os governos de Dutra (primeira metade), de Castello Branco e de Collor, mas perdeu espaço (ao menos na prática) durante os outros governos. A ingerência estatal na economia e o relativo protecionismo desses governos atestam que o liberalismo econômico clássico (como argumentado por Smith e Ricardo) não foi parte atuante da política econômica brasileira durante a vigência do GATT. Dois aspectos, no entanto, permaneceram os mesmos durante essas quatro décadas: a busca pelo desenvolvimento nacional e a postura reivindicatória do Brasil durante as negociações comerciais internacionais.

A partir da última Rodada do GATT, ante a criação da OMC, ambos os fatores supramencionados são desprezados. O Brasil passa a demonstrar uma postura menos crítica e agressiva, característica dos anos anteriores, concordando com políticas norte-americanas nem sempre favoráveis aos interesses brasileiros. O projeto desenvolvimentista é, também, abandonado. Cimento que uniu as oscilações políticas e econômicas de quase cinco décadas, o paradigma desenvolvimentista é substituído pelo neoliberalismo baseado no “receituário” de Washington.

Cabe mencionar aqui que, ainda que o governo de Collor e de Cardoso não tenham, explicitamente, abandonado o desenvolvimento baseado na industrialização por substituição de importações como vetor nacional, as políticas neoliberais adotadas, como a abertura econômica indiscriminada e o desmantelamento das estatais, apresentam-se como um rompimento do modelo econômico até então vigente. A Rodada Uruguai e a adesão do Brasil como membro original na OMC são exemplos visíveis e significativos que atestam essa mudança política e econômica do país. Da retórica reivindicatória nas negociações multilaterais e da busca pelo interesse nacional caracterizado pelo

desenvolvimentismo, o Brasil passa a demonstrar uma postura de relativa subserviência aos Estados Unidos – tanto nas negociações econômicas multilaterais quanto na adoção de medidas econômicas.

No entanto, como foi demonstrando ao longo do terceiro capítulo, a adoção do neoliberalismo pelo governo brasileiro durante a década de 1990 não foi uma decisão irresponsável, baseada em um argumento unicamente ideológico. Vários fatores, internos e externos, contribuíram para a adoção dessas medidas. Internamente destacam-se a crise econômica pela qual o Brasil passara durante a “década perdida” de 1980 - identificada com o choque do petróleo e de uma possível saturação na política de industrialização por substituição de importações. Esses fatores teriam sido responsáveis por um aumento da dívida externa, fragilizando e limitando o poder de barganha do país ante os seus credores externos. Nota-se, ainda, o aspecto ideológico dos dirigentes brasileiros. Como destacado por Silva, a percepção de Collor, com o fim da Guerra Fria, era a de um mundo unipolar e, portanto, um alinhamento com os Estados Unidos – potência hegemônica – seria extremamente benéfico ao Brasil. Externamente, destaca-se a conjuntura internacional favorável a adoção de tais medidas, como a preferência pelo capitalismo em um momento de aprofundamento da globalização, e as pressões exercidas por credores externos que condicionavam seus empréstimos a adesão dos países ao Consenso de Washington. Conclui-se que, dado o momento histórico pelo qual o Brasil passava, a adoção do neoliberalismo era a única solução viável e disponível ao país.

Logo, a hipótese geral desse trabalho - a adesão do Brasil na OMC foi motivada por políticas neoliberais desenvolvidas, inicialmente por Collor, e continuadas por Cardoso – foi confirmada. Essa adesão, uma das aprovações mais rápidas já realizadas pelo Congresso e Executivo, fez parte do novo paradigma brasileiro que buscava maior inserção internacional através de um alinhamento com os Estados Unidos e com os organismos internacionais; e de consolidação econômica seguindo as diretrizes neoliberais.

Com relação às hipóteses específicas, nota-se que nem todas foram confirmadas. As hipóteses de que as origens da OMC são, além de econômicas, políticas e ideológicas; e de que a partir do Governo Collor, a matriz da política econômica brasileira passa a ser redefinida em bases neoliberais, são confirmadas. No entanto, a hipótese de que a postura

adotada pelo Brasil nas Rodadas do GATT refletia as diretrizes da política econômica do governo brasileiro em questão, não foi confirmada. Verifica-se, ao longo de mais de quatro décadas, que a postura brasileira nas negociações do Acordo foi baseada em críticas e reivindicações, buscando uma ordem econômica internacional mais justa, independente do governante ou do tipo de governo. Essa postura só foi mudada, como analisado no decorrer do capítulo três desse trabalho, na última Rodada do GATT, já sob a influência da OMC.

Quanto às referências bibliográficas utilizadas nesse trabalho, percebe-se uma clara separação entre os trabalhos que versam especificamente sobre a institucionalidade da OMC e do GATT; os que analisam, historicamente, as políticas econômicas adotadas pelo País; e os que estudam as relações exteriores brasileiras. Ou seja, poucos são os estudos que concentram essas 3 análises; cada um versa sobre uma área específica: o primeiro limitando-se ao direito internacional, o segundo à economia, e o terceiro à política externa. Nota-se, portanto, a necessidade de mais estudos sobre o tema e, mais especificamente, sobre como as variáveis internas e externas determinam e/ou constroem as atitudes brasileiras nas negociações comerciais.

Por fim, é importante mencionar que o Brasil não tem uma prática de debate público com relação às formulações políticas e as opções oferecidas em negociações internacionais. Esse papel, como se sabe, é desenvolvido pelo Ministério das Relações Exteriores, órgão esse que adquiriu ao longo dos anos a credibilidade e a eficiência necessárias para a obtenção dessa autonomia. No entanto, em políticas comerciais importantes, como é o caso de negociações com a OMC, a opinião pública e a pressão parlamentar deveriam ser menos apáticas e mais proativas no sentido de influenciar as decisões do Estado. Para tanto, se torna imprescindível um número maior de trabalhos acadêmicos versando sobre o assunto, visto que o primeiro passo para uma posição mais ativa é a informação.

Buscou-se fazer, nesse trabalho, uma articulação entre os diferentes fatores, demonstrando a evolução da política econômica brasileira durante a vigência do GATT até a adesão do país na OMC. Constatou-se que essa adesão foi influenciada por políticas neoliberais, introduzidas na década de 1990 no Brasil, condicionadas por fatores internos e externos.

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de; AUGUSTO, Braz José de. **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. Volume 1. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ALEXANDRE, Cristina Vieira. **O Poder Legislativo na Política Externa**. Dissertação de Mestrado, PUC-Rio. 2006.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações Internacionais e Política Externa do Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

_____. **O Brasil e o Multilateralismo Econômico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

AMORIM, Celso. **A Diplomacia Multilateral do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2007.

BAER, Werner. **A Economia Brasileira**. São Paulo: Nobel, 1996.

BARRAL, Welber. **O Comércio Internacional**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2007.
_____. **O Brasil e a OMC**. Florianópolis: Diploma Legal, 2000.

BAUMANN, Renato; GONÇALVES, Reinaldo; PRADO, Luiz Carlos Delorme; CANUTO, Otaviano. **A Nova Economia Internacional: Uma Perspectiva Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1998.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Brasília. Disponível em < <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/>>

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Brasília. Disponível em < <http://www.itamaraty.gov.br/>>

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 21(1), Abril 1991 p.3-23.

BROGINI, Gilvan Damiani. **OMC e Indústria Nacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: UNB, 2002.

CERVO, Amado Luiz (org.). **O Desafio Internacional**. Brasília: UNB, 1994.

_____. **Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso.** Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional, 2002.

_____. **Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros.** São Paulo: Saraiva, 2008.

CHEREN, Mônica Teresa Costa Sousa; SENA JUNIOR, Roberto Di (org.) **Comércio Internacional e Desenvolvimento: uma perspectiva brasileira.** São Paulo: Saraiva, 2004.

FURTADO, Milton Braga. **Síntese da Economia Brasileira.** Rio de Janeiro: LTC Editora, 1998.

GONÇALVES, Reinaldo. **O Abre-Alas: A Nova Inserção do Brasil na Economia Mundial.** Rio de Janeiro: Relume-Dumara, 1994.

_____. **Economia Política Internacional.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JR., Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea.** São Paulo: Editora Atlas, 2009.

HAFFNER, Jacqueline A. H.; SIMÃO, Ana Regina Falkembach. **O Projeto de Inserção Internacional de Collor de Mello.** Porto Alegre, 2006.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

KANT, Immanuel. **À Paz Perpétua.** Porto Alegre: L&PM, 1989.

KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional: Teoria e Política.** São Paulo: Makron Books, 2000.

LAFER, Celso. **A OMC e a regulamentação do comércio internacional.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

MAGALHÃES, Luiz Roberto Paranhos de. **Subsídios na Disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz. **O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das Leis.** Brasília: UNB, 1982.

NAIM, Moises. O Consenso de Washington ou a Confusão de Washington? **Revista Brasileira de Comércio Exterior.** Rio de Janeiro, 2000.

SABA, Sérgio. **Comércio Internacional e Política Externa Brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SENNES, Ricardo. **As Mudanças na Política Externa Brasileira nos anos 1980**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do Otimismo Liberal a Globalização Assimétrica**. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

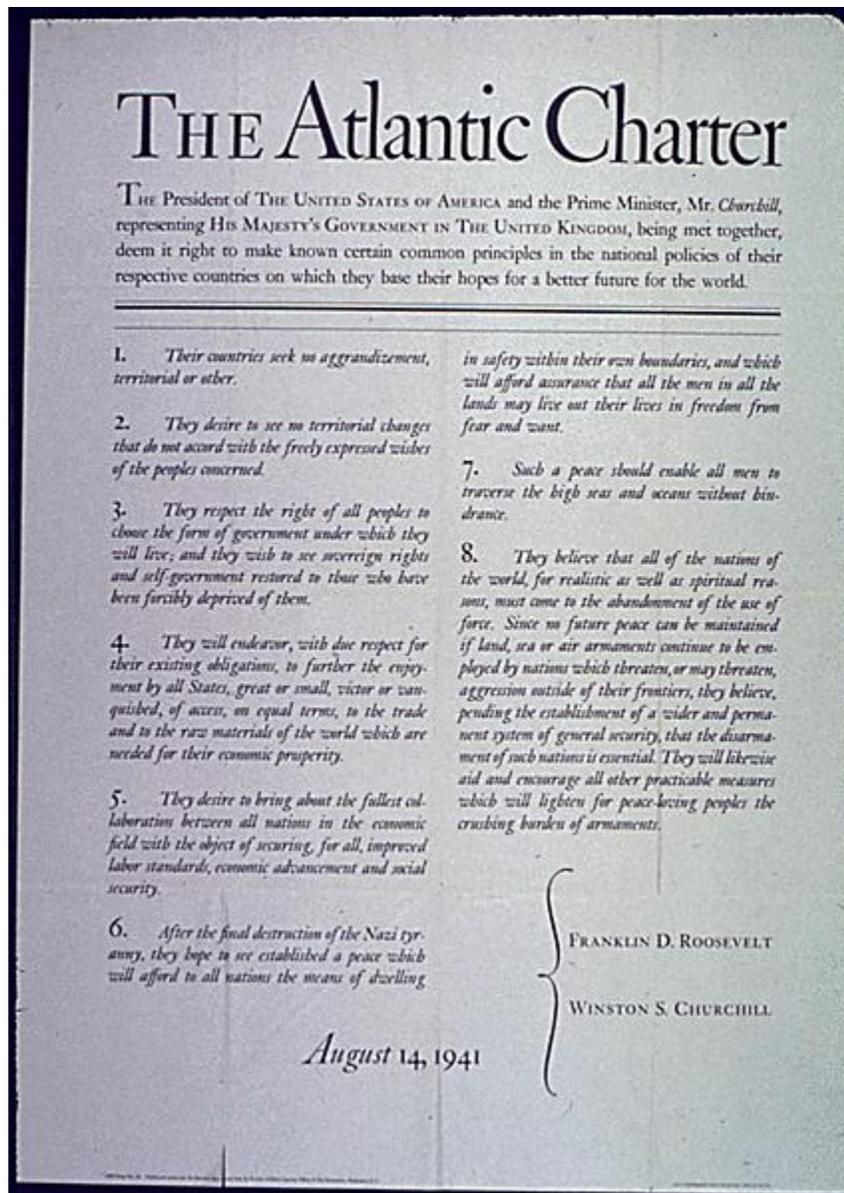
VISENTINI, Paulo Fagundes. **A Grande Crise: A nova (des)ordem internacional dos anos 80 aos 90**. Petrópolis: Vozes, 1992.

_____. **Relações Internacionais do Brasil II: 1930-1964**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Disponível em <<http://www.wto.org/>>

ANEXO A

Carta do Atlântico (cópia eletrônica do documento original)



ESTADOS UNIDOS, National Archives. Disponível em:
<http://www.archives.gov/education/lessons/fdr-churchill/images/atlantic-charter.gif>
acessado em 09/07/2011

ANEXO B

Carta de Havana. Artigo 1.

CHAPTER I

PURPOSE AND OBJECTIVES

Article 1

RECOGNIZING the determination of the United Nations to create conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations, THE PARTIES to this Charter undertake in the fields of trade and employment to cooperate with one another and with the United Nations

For the Purpose of

REALIZING the aims set forth in the Charter of the United Nations, particularly the attainment of the higher standards of living, full employment and conditions of economic and social

progress and development, envisaged in Article 55 of that Charter.

TO THIS END they pledge themselves, individually and collectively, to promote national and international action designed to attain the following objectives:

1. To assure a large and steadily growing volume of real income and effective demand, to increase the production, consumption and exchange of goods, and thus to contribute to a balanced

and expanding world economy.

2. To foster and assist industrial and general economic development, particularly of those countries which are still in the early stages of industrial development, and to encourage the international flow of capital for productive investment.

3. To further the enjoyment by all countries, on equal terms, of access to the markets, products and productive facilities which are needed for their economic prosperity and development.

4. To promote on a reciprocal and mutually advantageous basis the reduction of tariffs and other barriers to trade and the elimination of discriminatory treatment in international commerce.

5. To enable countries, by increasing the opportunities for their trade and economic development, to abstain from measures which would disrupt world commerce, reduce productive employment or retard economic progress.

6. To facilitate through the promotion of mutual understanding, consultation and co-operation the solution of problems relating to international trade in the fields of employment, economic development, commercial policy, business practices and commodity policy.

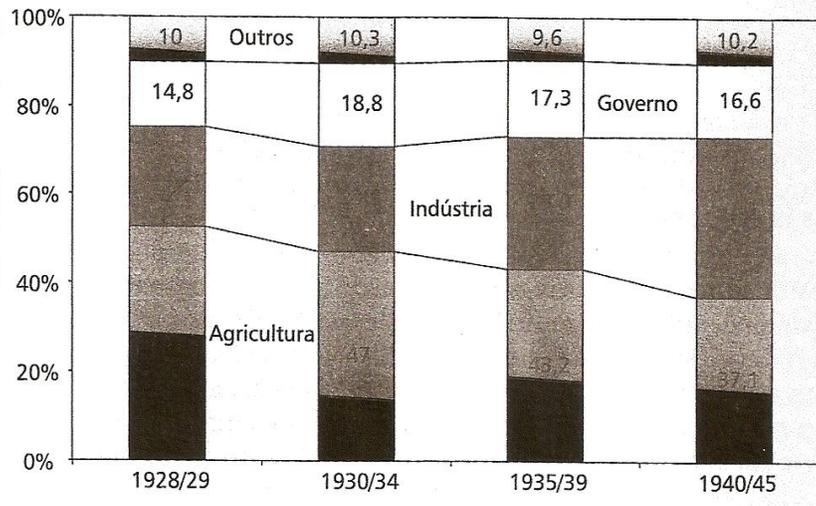
ACCORDINGLY they hereby establish the INTERNATIONAL TRADE

ORGANIZATION through which they shall co-operate as Members to achieve the purpose and the objectives set forth in this Article.

UNITED NATIONS. United Nations Conference on Trade and Employment. 1948.
Fonte: WTO, disponível em http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/havana_e.pdf
acessado em 09/07/2001.

ANEXO C

Participação dos setores no valor adicionado



GREMAUD *et alli*, 2009, p. 348

ANEXO D

Taxas de crescimento do produto e setores (1955-1961)

Ano	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços
1955	8,8	11,1	7,7	9,2
1956	2,9	5,5	- 2,4	0
1957	7,7	5,4	9,3	10,5
1958	10,8	16,8	2	10,6
1959	9,8	12,9	5,3	10,7
1960	9,4	10,6	4,9	9,1
1961	8,6	11,1	7,6	8,1

Fonte: IBGE.

GREMAUD *et alli*, 2009, p. 367

ANEXO E

Produto – Taxas de crescimento (%): 1968-1973.

Ano	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços
1968	9,8	14,2	1,4	9,9
1969	9,5	11,2	6,0	9,5
1970	10,4	11,9	5,6	10,5
1971	11,3	11,9	10,2	11,5
1972	12,1	14,0	4,0	12,1
1973	14,0	16,6	0,0	13,4

GREMAUD *et alli*, 2009, p. 385