COMÉRCIO INTERNACIONAL EM UM MUNDO PARTIDO: O REGIME DO GATT E OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO*

Cadernos CEDEC nº 77
Agosto 2005

Sebastião Velasco e Cruz

---

* Texto integrante do primeiro relatório científico do Projeto Temático "Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento" (agosto 2004), que está sendo desenvolvido em parceria entre a UNICAMP e o CEDEC, com financiamento da FAPESP.

CADERNOS CEDEC N° 77

CONSELHO EDITORIAL

Adrian Gurza Lavalle, Álvaro de Vita, Amélia Cohn, Brasílio Sallum Jr., Cicero Romão Resende de Araujo, Eduardo Kugelmas, Gabriel Cohn, Gildo Marçal Brandão, Leôncio Martins Rodrigues, Marco Aurélio Garcia, Maria Victoria de Mesquita Benevides, Miguel Chaia, Paulo Eduardo Elias, Sebastião Velasco e Cruz, Tullo Vigevani

DIRETORIA

Presidente: Paulo Eduardo Elias
Vice-presidente: Tullo Vigevani
Diretor-tesoureiro: Aylene Bousquat
Diretor-secretário: Maria Inês Barreto

Cadernos CEDEC
Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
São Paulo: CEDEC, agosto 2005

Periodicidade: Irregular

ISSN: 0101-7780

APRESENTAÇÃO

Os *Cadernos CEDEC* têm como objetivo a divulgação dos resultados das pesquisas e reflexões desenvolvidas na instituição.

O CEDEC é um centro de pesquisa, reflexão e ação. Como associação civil sem fins lucrativos e econômicos, reúne intelectuais e pesquisadores diferenciados no tocante à formação e às posições teóricas e político-partidárias. Fundado em 1976, com sede em São Paulo, o CEDEC dedica-se ao estudo de problemas da realidade brasileira nas suas dimensões locais e internacionais e à sua vocação de espaço plural de debates. Em ambos os casos o foco incide sobre alguns temas centrais: os direitos e a justiça social, a constituição e consolidação da cidadania, as instituições e as práticas democráticas, as políticas públicas vistas da perspectiva do seu caráter público, as relações internacionais e a integração regional.

Suas atividades incluem projetos de pesquisa, seminários, encontros e *workshops*, uma linha de publicações em que se destaca a revista *Lua Nova*, e a promoção de eventos em conjunto com fundações culturais, órgãos públicos como o Memorial da América Latina, e centros de pesquisa e universidades como a USP, com a qual mantém convênio de cooperação.

O desenvolvimento desse conjunto de atividades consoante os seus compromissos de origem com a cidadania, a democracia e a esfera pública confere ao CEDEC um perfil institucional que o qualifica como interlocutor de múltiplos segmentos da sociedade, de setores da administração pública em todos os níveis, de parlamentares e dirigentes políticos, do mundo acadêmico e da comunidade científica.

SUMÁRIO

RESUMO **5**

1. PLANEJAMENTO DA PAZ, NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS E O NASCIMENTO DO GATT **7**

2. O REGIME DO GATT. ESTRUTURA E NORMAS **23**

3. A INSERÇÃO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NO GATT **31**

RESUMO

Com foco dirigido às negociações entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha em torno da ordem econômica a ser edificada ao fim da II Guerra, este trabalho analisa as condições que levaram ao esvaziamento do projeto de criação da Organização Internacional do Comércio, examinando a organização internacional sucedânea (o GATT), pondo em relevo o papel desempenhado nela pelos países em desenvolvimento.

A primeira coisa importante a dizer a respeito do sistema multilateral de comércio, tal como emergiu no pós-guerra, é que ele preencheu o vazio criado por um grande fracasso.

Com efeito, o GATT – acrônimo inglês para Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – não era mais do que isso, originalmente: um acordo de objetivos limitados, cuja conseqüência prática mais importante foi a de ter produzido a primeira das várias rodadas de reduções tarifárias que destravariam o comércio internacional nas décadas que se seguiram àquele conflito. Negociado entre abril e outubro de 1947, em Genebra, pelos representantes das duas grandes potências aliadas, os Estados Unidos e a Inglaterra, o GATT nasceu modestamente, como um simples acordo, não um tratado – os 23 países que subscrevem o ato de sua fundação aparecem no documento como "partes contratantes", não como membros, ou associados. Membros deveriam tornar-se da Organização Internacional do Comércio, cujos estatutos estavam sendo negociados pelas mesmas pessoas, no mesmo lugar e na mesma época.

Com mandato de grande amplitude – seus dispositivos cobriam áreas tão diversas quanto comércio de bens, emprego, subsídios, investimento externo, práticas anti-competitivas, e desenvolvimento, entre outras – a Organização Internacional do Comércio era uma das peças centrais da arquitetura institucional desenhadas ao longo de anos pelos dois países para modelar a ordem internacional que deveriam construir conjuntamente quando as forças do Eixo estivessem definitivamente batidas, e a paz finalmente restaurada. Àquela altura, as outras instituições previstas no projeto original – o FMI, o BIRD e as Nações Unidas – já tinham recebido o necessário aval legislativo e estavam sendo implantadas. A OIC vinha completar a obra. Com ela, acreditava-se, estariam estabelecidos os fundamentos de um ordenamento político e jurídico que – dessa vez, sim – exorcizaria verdadeiramente o espectro da guerra.

A Carta da Organização Internacional do Comércio foi assinada em 24 de março de 1948, no encerramento da Conferência das Nações Unidas realizada em Havana, pelos 53 países que dela participaram – ausente nesse grupo, cabe assinalar, a União Soviética. A nova organização, contudo, jamais sairia do papel. A razão imediata desse "não acontecimento" foi a resistência do Congresso dos

Estados Unidos a ratificar o tratado que a criava. Mas esta é apenas a parte mais evidente da história.

Começaremos o presente texto com um olhar mais detido sobre as razões menos óbvias desse resultado frustrante, porque elas nos revelam muito sobre algumas das dimensões cruciais do regime do GATT.

1. PLANEJAMENTO DA PAZ, NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS E O NASCIMENTO DO GATT

Na manhã do dia 2 de agosto de 1941, o presidente Franklin Roosevelt deixou a Casa Branca e iniciou, com pequena comitiva, uma viagem cercada de mistério. Oito dias depois, ele encontrava-se com Winston Churchill, primeiro-ministro inglês, em Ships Harbor, bucólica enseada na costa de Newfoundland, ao sul do Canadá. O resultado desse encontro, que se prolongou por quatro dias, foi um documento decisivo na história da Segunda Guerra Mundial: a Carta do Atlântico, pela qual os dois chefes de Estado proclamavam solenemente os princípios que deveriam nortear sua ação durante o conflito e na construção futura da paz. Negando, de saída, qualquer intenção de conquista territorial, o documento reafirmava o princípio wilsoniano de que nenhuma mudança nessa esfera era admissível se não coincidisse "*com os desejos livremente expressos dos povos concernidos*", e encerrava-se com a promessa de construção de um "*sistema permanente de segurança geral*". Mas entre os oito parágrafos em que se desdobrava, dois diziam respeito diretamente ao tema do presente estudo. Um deles – o quarto –, expressava o compromisso dos dois países "*with due respect for their existing obligations, to further the enjoyment by all States, great or small, victor or vanquished, of access, on equal terms, to the trade and to the raw materials of the world which are needed for their economic prosperity*." O outro – o parágrafo quinto, incluído no texto por sugestão do Gabinete de Guerra britânico – manifestava o desejo comum "*to bring about the fullest collaboration between all nations in the economic field with the object of securing, for all, improved labor standards, economic advancement and social security*."[1]

Ao leitor atento, duas coisas chamam a atenção nesses enunciados. A diferença de conteúdo e de força que existe entre eles: o primeiro vincula os signatários a um princípio formal e abstrato – a "não discriminação" no acesso às oportunidades de mercado –, que eles se comprometem a promover através de atos,

[1] "Atlantic Charter". The Avlon Project at Yale Law School, www.

ao passo que o segundo expressa apenas a aspiração de criar condições favoráveis ("*ampla colaboração entre os países*") à obtenção de um resultado determinado ("*garantir a todos a melhoria dos padrões de trabalho, o avanço econômico e a segurança social*"). E sua desigual ambigüidade: evidente neste último, mas presente também na cláusula ("*respeitadas as obrigações existentes*") que restringe o alcance do compromisso formulado no parágrafo que o antecede. Uma e outra são facilmente compreensíveis quando levamos em conta os antecedentes e as circunstâncias em que o documento em questão foi lavrado.

Circunstâncias: a assimetria que marcava a negociação entre o velho Império em declínio, ameaçado de morte pela ofensiva das forças inimigas, de um lado, e de outro, a grande potência ascendente, cuja vocação hegemônica fundava-se no tamanho de seu parque industrial, no poder de suas finanças e na incolumidade de seu território de dimensões continentais.

Antecedentes: o planejamento da paz, a que a classe dirigente do Estado norte-americano vinha se dedicando desde a eclosão das hostilidades, em 1939.

Não é preciso entrar em detalhes sobre tal atividade. Basta registrar, no momento, o papel decisivo desempenhado na organização desse esforço coletivo pelo Departamento de Estado, sob a firme liderança de Cordell Hull, e um aspecto fundamental de seu resultado: a concepção de um sistema multilateral de comércio, baseado no princípio da não discriminação e na franquia de acesso a todos os mercados. Essa visão, Hull a havia anunciado em discurso feito no início de sua carreira política, como deputado em Washington, durante a Primeira Guerra, e desde então vinha se batendo por ela com zelo missionário. Vale a pena ouvir sua palavra:

> *"If I were the President of the United States, I said, I should, at a latter, and suitable date, propose to the governments of all commercial nations that at the close of the present European war an international trade conference be held in the city of Washington for the purpose of establishing a permanent international trade congress. The function and duty of such a congress, I said, would be to consider "all international trade methods, practices, and policies which in their effects are calculated to create destructive commercial controversies or bitter economic wars, and to formulated agreements with respect thereto, designed to eliminate and avoid the injurious results and dangerous possibilities of economic warfare, and to promote fair and friendly trade relations among all the nations of the world."*[2]

Hull era um liberal manchesteriano, e o projeto formulado pelas equipes que ele montou refletia fielmente suas idéias. Que não eram propriamente suas: elas

---

[2] Hull, Cordell. *The memoirs of Cordell Hul*l. New York: The Macmillan Company, 1948, vol. I, p. 82.

ganharam forma em solo inglês e se propagaram por todo o mundo pelo proselitismo incansável dos ideólogos dessa terra. O problema para os seus discípulos americanos é que, cem anos depois, em seu país de origem, elas eram encaradas, agora, com muita reserva.

Podemos entender a reação escandalizada de altos funcionários americanos ao ouvirem algumas declarações desabusadas de Keynes, na fase inicial das negociações do Acordo de Ajuda Mútua (Empréstimo e Arrendamento), pouco antes do aludido encontro dos dois chefes de Estado. E entendemos também a irritação provocada no sofisticado negociador inglês pelo que chegou a qualificar uma vez de "*lunatic proposals of Mr. Hull*."[3] É que, além de expressar diferenças normativas e cognitivas importantes, o conflito no terreno das idéias traduzia um choque de interesses muito palpável.

De fato, com a exigência de aplicação imediata do princípio do acesso livre e igual a todos os mercados, os representantes dos Estados Unidos atacavam de frente o Sistema de Preferências que era parte essencial da economia política do Império Britânico. De outra parte, ao insistirem na questão do emprego, seus interlocutores encontravam justificativas válidas para um conjunto de instrumentos de intervenção econômica que julgavam indispensáveis à defesa da economia nacional e à estabilidade política interna, nas condições difíceis que deveriam enfrentar no final da guerra.

Nas negociações do acordo de Ajuda Mútua, o foco desse desencontro foi o artigo de número sete. Devemos nos deter no exame das discussões travadas sobre a redação dessa cláusula porque ela serviu de modelo a todos os acordos de Empréstimo e Arrendamento celebrados pelos Estados Unidos no período – aí incluído, naturalmente, o acordo firmado pelo governo Vargas – e se converteu em matriz jurídica de todo o planejamento econômico do pós-guerra.

As conversações foram abertas em meados de 1941, na fase preparatória da Conferência do Atlântico, e logo evoluíram para um impasse. No final de julho Keynes voltava de mãos vazias a Londres, depois de rejeitar liminarmente mais um rascunho do Artigo Sete. As razões de seu gesto ficam transparentes quando tomamos ciência dos termos em que o texto lido por ele estava vazado.

---

[3] A referência aparece na biografia de Keynes escrita por Harod. *Apud*, Richard N. Gardner. *Sterling-dollar diplomacy.* Oxford: Clarendon Press, 1956, p 57.

> *"The terms and conditions upon which the United Kingdom receives defense aid from the United States of America and the benefits to be received by the United States of America in return therefore, as finally determined, shall be such as not to burden commerce between the two countries but to promote mutually advantageous economic relations between them and the betterment of world-wide economic relations: they shall provide against discrimination in either the United States of America or the United Kingdom against the importation of any product originating in either country; and they shall provide for the formulation of measures for the achievement of these ends"*[4]

O desequilíbrio é patente: em troca da ajuda, os negociadores americanos pedem que a Inglaterra sacrifique o Sistema de Preferências e abra sua economia, sem nenhuma consideração pelas circunstâncias excepcionais que o aliado vivia e sem uma palavra sobre suas próprias barreiras tarifárias.

Gardner, autor do estudo clássico em que nos apoiamos para tratar dessa matéria, observa que durante o outono de 1941 dois acontecimentos viriam a facilitar o entendimento entre as partes. Um deles consistiu na evolução do pensamento de Keynes, que teria visualizado, então, a possibilidade de converter o seu projeto de Clearing Union em base de um sistema multilateral. O outro foi a flexibilidade maior de seus interlocutores. Gardner registra a mudança de atitude, mas não especula sobre os fatores que poderiam tê-la motivado. As diferenças entre Roosevelt e seu secretário de Estado em questões de comércio e a relação distante que existia entre eles talvez tenha algo a ver com o fato. E chama a nossa atenção, igualmente, o fato de que ela tenha se manifestado em um momento em que se verificava uma inflexão enorme no curso da guerra (em 7 de dezembro de 1941 os Estados Unidos sofriam o trauma do ataque japonês em Pearl Harbor). Seja como for, na última semana do ano o Gabinete inglês aprovava uma nova versão do Artigo Sete. Ela repetia literalmente os termos do texto anterior, mas o fazia acompanhar de dois parágrafos. Vale a pena citá-los na íntegra.

> *"To that end, they shall include provision for agreed action by the United States of America and the United Kingdom, open to participation by other countries of like mind, direct to the expansion, by appropriate international and domestic measures, of production, employment, and the exchange and consumption of goods, which are the material foundations of the liberty and welfare of all peoples; to the elimination of all forms of discriminatory treatment in international commerce, and to the reduction of tariffs and other trade barriers; and, in general, to the attainment of all the economic objectives set forth in the Joint Declaration made in august 14, 1941, by the President of the United States of America and the Prime Minister of the United Kingdom.*
>
> *At an early convenient date, conversations shall be begun between the two governments with a view to determining, in the light of governing economic conditions,*

[4] Harley A. Notter, "Post-War foreign policy preparation 1939-1945". *Apud* Gardner, R, *op. cit.*, p. 56.

> *the best means of attaining the above-stated objectives by their own agreed action and of seeking the agreed action of other like minded Governments.'*[5]

Os comentários de Gardner a propósito desse texto são esclarecedores. Observando que, em sua versão definitiva, o Artigo Sete incorporava as preocupações britânicas com o tema expansão econômica e a geração do emprego, e que os compromisso nela previstos eram formulados em termos muito mais vagos ("*The terms of settlement were to provide, not directly for a regime of non-discrimination, but rather for 'agreed action ... directed to 'this end -- action to be determined 'in the light of governing conditions*"), o autor salienta a novidade maior que ela encerra.

> *"The 'consideration' clause of the Article now contained mutually interdependent obligations. The promise to move towards the elimination of discrimination, for example, depended on the promise to promote economic expansion. Failures on the part of the American Government to combat a slump would therefore release the British Government from its obligations to remove discrimination. Moreover, the elimination of discrimination was to occur in step with the 'reduction of tariffs and other trade barriers'. Thus if the United States determined to pursue a protectionist policy, it could not demand that Britain eliminate 'discriminatory treatment'"*

E conclui, de forma certeira:

> *"In short, the whole character of Article Seven had been subtly changed".*[6]

O Acordo de Ajuda Mútua foi assinado em 23 de fevereiro de 1942. A partir daí, as potências aliadas lançaram-se em um intenso processo de negociação que se desdobrou em três frentes, e envolveu, no governo dos Estados Unidos, uma nítida divisão de trabalho.

A primeira frente tem relação indireta com o tema deste estudo. Referimo-nos aos entendimentos visando à constituição de um sistema efetivo de segurança internacional, que ganharam expressão institucional na Organização das Nações Unidas. Sobre ela, diremos apenas uma palavra: o projeto dessa organização foi desenvolvido nas pranchetas do Departamento de Estado como solução de compromisso entre duas concepções opostas.

Tese. A visão "oligárquica" de Roosevelt – que confiava na ação concertada dos Quatro Grandes (quatro "policiais do mundo": Estados Unidos, Inglaterra, China e União Soviética) para desarmar os demais países, hostis ou amigáveis; submeter esses países a inspeções periódicas a fim de evitar o risco de rearmamento

---

[5] Gardner, *op. cit.*, pp. 58-9.
[6] *Id. ibid.*, p. 59.

clandestino; e para punir os transgressores de forma exemplar[7]. Essa idéia, que Roosevelt expôs ao ministro das Relações Exteriores soviético, Vyacheslav Molotov, em *cocktails* na Casa Branca, em 29 de maio de 1942, seria explicada, em versão mais crua, meses depois ao internacionalista Clark Eichelberger. Se alguma nação fosse apanhada desenvolvendo programas secretos de armamentos "*they would be threatened first with a quarantine and if the quarantine did not work, they would be bombed*"[8].

Antítese: a visão internacionalista – com força crescente na opinião pública americana – que reivindicava o legado wilsoniano e defendia a criação de um sistema multilateral de segurança, centrado em uma organização mundial forte e representativa, como único meio efetivo de garantir a paz.

Síntese: o Conselho de Segurança da ONU, com membros permanentes dotados de poder de veto.

Na avaliação de um analista arguto como Gabriel Kolko, o projeto assim concebido tinha como suposto a idéia de uma estrutura de poder piramidal, cujo vértice seria ocupado pelos Estados Unidos[9]. Mas, de nosso ângulo, o que importa salientar é o aspecto mais óbvio desse projeto, a saber, a suposição de que, restaurada a paz, os Grandes, ora aliados, se manteriam de acordo para administrar conjuntamente o seu *condominium*.

A segunda frente é a mais conhecida, e sobre ela também seremos breves: as negociações sobre a arquitetura do sistema monetário e cambial que resultou nas instituições de Bretton Woods. Aqui, o papel do Departamento de Estado foi nulo. Pelo lado americano, o trabalho de planejamento e negociação esteve a cargo da Secretaria do Tesouro, sob a liderança de seu secretário adjunto Harry Dexter-White; na representação inglesa, como sabemos, seu principal interlocutor era John M. Keynes, então no auge de sua reputação como teórico da economia. Nesse campo os avanços foram muito rápidos. Já no início de 1942 Dexter-White fazia circular o seu "Suggested Plan for a United Nations Stabilization Fund and a Bank of Reconstruction of the United and Associated Nations"; a essa altura, os funcionários do Tesouro inglês estavam discutindo o memorando de Keynes sobre a Clearing

---

[7] Gaddis, John Lewis. *The United States and the origins of the Cold War, 1941-1947*. New York: Columbia University Press, 2000 (2ª ed.), p. 25.
[8] Divine, Robert, *Roosevelt & World War II*. New York: Pelikan Books, 1970, p. 61
[9] Kolko, Gabriel. *The politics of War. The world and United States foreign policy, 1943-1945*. New York: Vintage Books, 1968, p. 275.

Union. Para além das diferenças, um elenco comum de objetivos aproximava as duas propostas: evitar as flutuações cambiais bruscas que pusessem em risco a estabilidade do sistema monetário internacional; restaurar em bases sólidas o comércio internacional; garantir o fluxo de capital necessário à reconstrução dos países engolfados na guerra e criar condições para a implementação de políticas efetivas de crescimento e geração de empregos. Os dois planos foram publicados na primavera de 1943; não foi preciso mais do que um ano para aparar as diferenças entre eles. Em julho de 1944, a Conferência de Bretton Woods aprovava a criação do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do Fundo Monetário Internacional.

O comentário a fazer aqui diz respeito ao desencontro entre as expectativas de seus idealizadores e o papel que o FMI veio a desempenhar depois de criado. No projeto original o Fundo seria uma organização dotada de elevada autonomia e gerida imparcialmente, de acordo com critérios eminentemente técnicos. O irrealismo dessa concepção foi exposto já na fase de ratificação do tratado de constituição do organismo pelo Congresso dos Estados Unidos. Com efeito, para assegurar o controle da organização, os legisladores americanos criaram um colegiado – o National Advisory Council on Internacional Monetary and Financial Problems – presidido pelo secretário do Tesouro, e subordinaram os diretores executivos americanos do FMI a esse órgão, de cujo aval necessitavam antes de votar qualquer matéria que dependesse de sua aprovação, pelos artigos do Fundo.[10] A partir dessa posição de força, o passo seguinte foi impor uma interpretação restritiva às cláusulas que regulavam a concessão de empréstimos a países com dificuldades de balanço de pagamentos, condicionando a liberação de recursos à adoção de políticas fiscais e monetárias "austeras". O resultado é conhecido: de organismo multilateral criado para limitar o poder dos financistas e assegurar condições para políticas expansionistas nos países industrializados, o FMI converteu-se em guardião da ortodoxia financeira e sinônimo de estagnação no Terceiro Mundo[11].

Nossa atenção neste trabalho estará fixada nos acontecimentos que se sucederam na terceira frente: as negociações visando à criação de um sistema multilateral de comércio. Essa, como indicamos, era a menina dos olhos do secretário

---

[10] Gardner, *op. cit.*, p. 133.

[11] Sobre a lógica dessa metamorfose, cf. Babb, Sarah. "The IMF in sociological perspective: A tale of organizational slippage". *Studies in Comparative International Development*, vol. 38, n° 2, 2003, pp. 3-28.

Cordell Hull e sua equipe no Departamento de Estado. Não obstante, o ritmo das conversações nessa área foi bem mais lento. Depois do jogo pesado que resultou no compromisso sobre o Artigo Sete, os entendimentos sobre temas de comércio foram reabertos em setembro de 1943, com a visita a Washington de missão inglesa de alto nível para um "seminário sobre colaboração comercial". Pelo lado inglês, participavam do encontro figuras da importância de Lionel Robbins e James Meade, autor do plano de criação de uma União Comercial, que a Secretaria do Gabinete de Guerra inglês encaminhava a seus interlocutores como ponto de partida para a negociação. Do lado americano, além de Myron C. Taylor, chefe da delegação, os negociadores principais eram Dean Acheson e Harry Hawkins. Com eles, a idéia de um código abrangente para governar o comércio mundial segundo os princípios já referidos da não discriminação e do livre acesso aos mercados.

Como já havia se dado antes – e continuaria a acontecer até o final do processo – as discussões giravam em torno da relação entre comércio e emprego, ingleses e americanos divergindo manifestamente a respeito da direção do nexo causal: para os ingleses, a obtenção de níveis elevados de atividade econômica e de empregos afigurava-se como condição para a liberalização do comércio exterior; para seus interlocutores, o desmantelamento das barreiras que embaraçavam o comércio internacional surgia como condição para a retomada do crescimento e para a geração de empregos nos níveis desejados. Sobre o pano de fundo dessa divergência "doutrinária" as conversas tinham por objeto três pontos principais: "restrições quantitativas", "preferências", e barreiras tarifárias. Superadas as questões de princípio com o acordo de fevereiro de 1942, a discussão agora era alimentada pelas diferenças de interpretação a respeito das obrigações implicadas no Artigo Sete. Os negociadores norte-americanos apegavam-se à letra do primeiro parágrafo, cobrando de seus interlocutores a eliminação total das cotas e o desmantelamento do sistema de preferências imperiais, enquanto os ingleses insistiam na vinculação entre preferências e tarifas, condicionando a supressão das primeiras à redução horizontal dos níveis de proteção tarifária nos Estados Unidos, algo de aceitação muito difícil posto que contrária à legislação comercial em vigor naquele país.

A discussão manteve-se nesses termos durante as conversas informais travadas em Londres, em abril de 1945, e no momento decisivo do processo de negociação comercial entre os dois aliados, cinco meses depois. Precipitada pela decisão unilateral do governo Truman de interromper bruscamente o acordo de

Empréstimo e Arrendamento, em 21 de agosto de 1945, logo após a rendição japonesa, a negociação formal que se desenrolou em setembro, na capital americana, resultou em um acordo final sobre os itens básicos da controvérsia. Com ele estavam estabelecidos os parâmetros da organização que viria a ser anunciada ao mundo em Havana, em março de 1948.

> *"We feel sure that Dominion Governments will share our gratification that, notwithstanding the extreme sensitiveness of U.S. official opinion on the preference issue, in the final result all our main desiderata have been secured. As regard substance, the Americans have now abandoned the proposals originally put forward for the immediate sweeping away of all preferences as morally reprehensible and the position is now established that the reduction or elimination of preferences can only be considered by agreement between all the parties concerned (i.e. including the party enjoying the preferences) in conjunction with adequate reductions of tariffs and other trade barriers by the U.S. and other countries. Thus the overriding principle which we and our negotiators have throughout insisted upon is fully secured."* [12]

Era esse o juízo que a delegação britânica transmitia ao Gabinete em Londres, em 6 de novembro de 1945. Trabalhando com arquivos até então inexplorados, o autor do estudo do qual extraímos esse trecho conclui não ter sido apenas no quesito "preferências" que os ingleses obtiveram sucesso: em quase todos os temas eles teriam conseguido arrancar concessões significativas dos seus parceiros americanos. Daí o problema que a sua investigação procura responder: como explicar que em uma relação tão assimétrica, o lado mais fraco tenha logrado impor seus pontos de vista sobre o mais poderoso. Não caberia reconstituir aqui a linha de seu argumento. Para os nosso propósitos, basta reter a tabela em que ele resume a informação analisada:

---

[12] Telegrama de Washington aos Escritórios do Gabinete, 6-11-1945. *Apud* Miller, James N. *Origins of the GATT - British resistance to American multilateralism*. Jerome Levy Economics Institute at Bard College, Cambridge University, 2000 (Working Paper, n° 318).

TABLE 1

American Compromises on Economic Principle - 4 Key Issues

	September, 1945 **Pre-negotiation positions:**	**December, 1945** **Compromises in the *Washington Proposals:***
Preferences	US: The Americans demanded the abolition of Imperial preferences. VS. UK: The British intended to keep Imperial preferences.	UK position accepted: No demand for an immediate elimination of preferences; Americans also accepted the British charge that reduction in preference margins required considerable US tariff concessions.
Quotas	US: The Americans wanted to eliminate quantitative restrictions. VS. UK: The British supported quotas to help with balance of payments difficulties.	UK position accepted: Exceptions for balance of payments reasons, as the British had demanded.
Cartels	US: The Americans adamantly opposed cartels in principle, because of their damaging effects on competition. VS. UK: The British felt that cartels should not be prohibited, as they provide stability in prices & business conditions.	UK position accepted: Rather than providing strict rules curtailing the practices of cartels, as the State Department had proposed, the planned international trade organization would investigate any purportedly malignant trusts on a case-by-case basis.
State Trading	US: The Americans aimed to outlaw state trading. VS. UK: The British supported non-discriminatory state traders.	UK position accepted: Americans agreed to permit state trading as long as complete monopolies pledged to buy and sell on a commercial basis.

Nos momentos seguintes, a negociação mudaria de feitio, passando a assumir caráter multilateral. A idéia, que havia sido formulada pelo pessoal do Departamento de Estado em abril de 1945, consistia em negociar simultaneamente entre poucas nações comerciais uma série de acordos bilaterais, e estimular, a partir daí, a celebração de acordos adicionais com outros países. Depois de alguma resistência, finalmente os ingleses acabaram por aceder à abordagem proposta, e em dezembro vinha a lume o documento intitulado “Proposals for Expansion of World Trade and Employment”. Como observa Susan A. Aaronson, era o primeiro documento publicado pelo governo americano a vincular políticas comerciais e de emprego; era

também a primeira expressão pública de sua intenção de trabalhar pela criação de uma organização internacional do comércio.[13]

A partir daí os acontecimentos se precipitam. Em fevereiro de 46 o Conselho Econômico e Social da ONU cria um Comitê Preparatório para redigir o rascunho da Convenção sobre a OIC. Em outubro do mesmo ano o Comitê Preparatório dá início aos seus trabalhos, tendo por base o documento "Suggested Charter for an International Trade Organization of the United Nations" divulgado pouco antes pelo governo dos Estados Unidos.

Clair Wilcox, diretor de política de comércio internacional do Departamento de Estado e personagem central na negociação da Carta de Havana, tem razão portanto ao considerar a Organização Internacional do Comércio como um projeto "*distintamente americano*"[14]. No entanto, como já vimos, ela foi abatida ali mesmo, na casa de seus criadores. Vários fatores convergiram para produzir tal resultado.

O primeiro foi a oposição estridente de amplos segmentos da opinião empresarial, na qual confluíam dois impulsos nitidamente distintos: de um lado, a reação dos setores vulneráveis à concorrência externa, que reagiam à promessa de redução de barreiras alfandegárias e negavam a OIC em nome da soberania nacional, vocalizando sentimentos isolacionistas com profundas raízes na tradição política americana; de outro, a crítica dos liberais conservadores, que rejeitavam na OIC os compromissos de sabor social-democrata com o objetivo do pleno emprego e as concessões que sua Carta fazia ao intervencionismo do Estado. Na caracterização canônica de Diebold, Jr.

> *"Business opposition to commercial policies that are alleged to go too far in removing trade barriers is an old story. The new element in this case was the opposition the Charter met from businessmen who felt it did not go far enough in removing trade barriers. The people who took this view were not primarily concerned about the effect of the Charter on American trade barriers. Their objection was that the Charter would do little to remove the trade barriers set up by foreign countries and might even strengthen some of them. The essence of this view was that the exceptions to the Charter's general rules, and the escape clauses applicable to special circumstances, were so numerous that most foreign countries could comply with the Charter without actually freeing trade from existing restrictions. Moreover, the businessmen who took this view usually believed that the Charter went too far in subordinating the international commitments of signatory countries to requirements -- real or imagined -- of national economic plans and policies. They believed, too, that the Charter was too heavily laden with the ideological and practical paraphernalia of government regulation and control, so that it would not help, and very likely would hinder, the development of*

[13] Aaronson, Susan Ariel. *Trade and the American dream. A social history of postwar trade policy.* Lexington: the University Press of Kentucky, 1996, p. 48.
[14] Wilcox, Clari. *A charter for world trade.* New York: The Macmillan Company, 1949, p. 23.

> *private enterprise. In short, the businessmen who took these views held that the Charter was not "liberal" enough and not "internationalist" enough." "Because of their emphasis on these imperfections of the Charter … it will be convenient, and not unfair, to call this group the "perfectionists", in contrast to the "protectionists" who opposed the Charter for quite different reasons…"*[15]

O segundo fator tem a ver com as dimensões institucionais da política comercial americana e com o impacto dos resultados eleitorais na relação de forças no Congresso. Em relação ao primeiro aspecto, o dado fundamental era o papel que o Legislativo desempenhara tradicionalmente no traçado daquela política. Responsável constitucionalmente pela definição da política tarifária, o Congresso americano abriu espaço para a atuação do Executivo nessa área com a aprovação da Lei de Acordos Recíprocos de Comércio, de 1934. Mas a autorização assim concedida tinha prazo limitado, devendo ser renovada a cada quatro anos. Aliada à extrema permeabilidade do sistema político americano à expressão de interesses setoriais organizados, essa circunstância traduziu-se em várias decisões que limitavam severamente o alcance do liberalismo embutido nas normas do sistema multilateral de comércio em formação. Exemplo disso foi validação, no acordo celebrado em setembro de 1945, das normas contidas na Lei de Ajustamento Agrícola, que autorizavam o presidente dos Estados Unidos a empregar restrições quantitativas a importações agrícolas para proteger programas domésticos de sustentação de preços – o que praticamente excluiu a agricultura do sistema liberal de comércio.[16] Outro exemplo consiste na Ordem Executiva 9832, de 25 de fevereiro de 1947, que criava uma cláusula de escape para todos os setores cujas tarifas pudessem ser afetadas pelas negociações do GATT. De acordo com esse dispositivo, "*qualquer concessão poderia ser retirada ou modificada caso causasse ou ameaçasse causar injúria à indústria doméstica*."[17]

Ao mencionar o impacto dos resultados eleitorais, o que temos em mente é a conquista da Câmara e do Senado pela oposição republicana, nas eleições legislativas de novembro de 1946. Com a economia em recessão, diante de um Congresso poderoso e hostil, os operadores do Departamento de Estado foram obrigados a fazer adaptações no modelo negociador que vinham seguindo até então. Foi assim que surgiu a "estratégia das duas vias" para o sistema multilateral de

---

[15] William Diebold Jr. *The end of I.T.O.* Princeton: Princeton University Press, 1952, p. 14 (Essays in International Finance, n° 16).
[16] Cf. Gardner, *op. cit.,* p. 149.
[17] Aaronson, Susan A., *op.cit.*, pp. 70-71.

comércio: a negociação preliminar do GATT, que prescindia de ratificação congressual, e a via que levava à Organização Internacional de Comércio, com a vinculação já mencionada entre políticas comerciais e políticas de emprego[18]. Ora, ao atender parte expressiva das demandas dos atores políticos e sociais interessados em um regime liberal de comércio com o primeiro instrumento, os formuladores da política comercial americana teriam reduzido significativamente os incentivos a que estes emprestassem seu apoio à segunda parte do pacote, onde estavam concentrados os custos, para eles, da negociação. Este é o núcleo do argumento exposto por Oddel e Eichengreen em estudo no qual comparam os processos de negociação que levaram à OIC e à OMC, quarenta e poucos anos mais tarde.

> *"... when American principals were then asked for their opinion about full ITO charter in 1949 and 1950, those who favored trade liberalization already had some or most of what they wanted in U.S. policy. Two GATT rounds established the viability of limited strategy of generalizing bilateral tariff cuts to all contracting parties. … U.S. business and congressional critics of the ITO could invoke the GATT as a proven alternative to an ITO charter[19]."*

As concessões tornavam-se supérfluas porque eles dispunham de uma alternativa atraente aos resultados obtidos na negociação.

O argumento é persuasivo. Menos convincente é a tentativa de explicar através dele a baixa prioridade conferida à ratificação do tratado que criava a OIC na agenda do presidente Truman. O problema, no caso, é que a mudança de prioridades parece ter-se operado já no início de seu governo, muito antes, portanto, do GATT, da formulação da "estratégia de duas vias" que lhe deu origem, ou mesmo do deslocamento na política interna americana que a teria motivado. Pelo menos é isso que podemos depreender do comentário de Susan Aaronson que transcrevemos abaixo.

> *"The death of Franklin D. Roosevelt on April 12 1945, also weakened the effort to create an international trade organization. The new president, Harry S. Truman brought new ideas, management, and priorities to foreign policy. Trade liberalization, and specifically an ITO, was not as high a priority for his top foreign policy team."*
>
> *"The men at the top were preoccupied with issues such as the end of lend-lease, Europe's economic problems, Britain's financial crisis, control of atomic energy, and collaboration with the Department of the Interior on an international petroleum agreement."[20]*

---

[18] *Id., ibid*, pp. 61-62.
[19] Odell, John S. e Eichengreen, Barry, "Changing domestic institutions and ratifying regime agreements". In: Odell, J. *Negotiating the world economy.* Ithaca-London: Cornell University Press, 2000, pp. 159-180. (p. 168)
[20] *Id. ibid.*, p. 52.

E os acontecimentos posteriores não contribuíram em nada para alterar esse quadro. É o que sugere a observação da mesma autora sobre as atitudes predominantes no Departamento de Estado no final de 1947.

> *"The attractiveness of an alternative to the ITO can be explained by a wide range of factors. With the prominent exception of Clayton and Acheson, many of the political appointees working on foreign policy were not committed to realizing the ITO, the last of the planned postwar institutions."*[21]

A menção ao interesse continuado do secretário adjunto de Estado William Clayton na implantação da OIC é intrigante, porque o seu nome está fortemente associado à iniciativa que galvanizou as energias do Departamento, lançou o governo Truman em uma campanha de opinião pública de intensidade inédita e condenou o tema do sistema multilateral de comércio à marginalidade. Estamos falando, naturalmente, do plano grandioso de reconstrução da Europa anunciado pelo secretário de Estado George C. Marshall em seu discurso, na Universidade de Harvard, em 5 de junho de 1947. Co-autor do documento conhecido como Plano Acheson-Clayton, de abril de 1946, que previa ampla ajuda financeira e a criação, sob liderança americana, de um organismo de cooperação para coordenar a recuperação das economias européias desorganizadas pela guerra, autor, além disso, do *memorandum*, de 27 de maio de 1947, que segundo os estudiosos pesou decisivamente no consenso expresso no referido discurso, Clayton foi um dos pais intelectuais do Plano Marshall[22].

Lançado em um momento particularmente difícil, quando a Inglaterra debatia-se em grave crise cambial, a escassez dos dólares era geral, e a tensão em torno da questão alemã provocava a ruptura declarada entre a União Soviética e os parceiros da Aliança Atlântica, o Plano Marshall continua sendo objeto de viva controvérsia. Na versão oficial, já esboçada no discurso do secretário de Estado em Harvard, ele surge como uma ação generosa da democracia americana, que vem ao socorro dos povos europeus para viabilizar a reconstrução de suas economias devastadas, nos quadros de um plano integrado destinado a sanar os conflitos que os levaram à guerra no passado, a consolidar no seio deles a democracia e a defendê-los da ameaça comunista em sua dupla expressão, externa e interna. Essa versão é rejeitada pelos críticos, que a contestam no tocante aos antecedentes e aos objetivos visados.

---

[21] *Id., ibid*, p. 93.

[22] Cf. W. W. Rostow. *The division of Europe after World War II: 1946*. Austin: University of Texas Press, 1981; Hogan, Michael. *The Marshall Plan. America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989, pp. 42-43.

Apesar das dificuldades ocasionadas por um inverno excepcionalmente rigoroso, argumentam os revisionistas, em 1947 as economias européias estariam em plena recuperação, sendo os problemas cambiais uma indicação clara desse fato[23]. De outra parte, o risco de tomada do poder pelos comunistas seria desprezível, quase inexistente: o verdadeiro móvel do Plano Marshall seria o de garantir a presença americana no continente e afastar a possibilidade da reconstrução das economias européias como capitalismos nacionais, que fechassem aos capitais americanos seus respectivos mercados[24]. Outros analistas atribuem importância menor à questão dos motivos, preferindo salientar os aspectos objetivos do Plano tal como foi implementado. Nesta ótica, o Plano Marshall aparece como um ensaio de exportação institucional: a projeção dos diagnósticos e das receitas do New Deal para a cura dos males da Europa[25].

Não vamos entrar nesse debate. Para nossos propósitos basta reter esse elemento, que é um denominador comum entre as várias interpretações que nele se chocam: o Plano Marshall é lançado em circunstâncias muito diferentes daquelas imaginadas pelos protagonistas do "planejamento" em tempo de guerra, e nele política econômica e política de segurança se fundem como duas faces da mesma moeda.

Com essa afirmativa, fazemos alusão ao terceiro fator responsável pelo insucesso da Organização Internacional do Comércio: a evolução imprevista da conjuntura econômica européia e a nova configuração das relações de poder no sistema internacional. No nosso entender não se trata de um fator entre outros, que incidiria sobre aquele resultado com peso maior ou menor: ele se faz presente em todos os planos, ao definir o contexto geral em que os atores relevantes nos Estados Unidos – governo e oposição, agentes do poder público e representantes do setor privado – definiam os seus interesses e formulavam as suas pautas. Subscrevemos,

---

[23] O argumento aparece em Joyce e Gabril Kolko, *The limits of power. The world and United States foreign policy, 1945-1954*. New York: Harper & Row, 1972, p. 337, mas as evidências que o sustentam encontram-se em Alan S. Milward, *The reconstruction of Western Europe, 1945-51.* London: Routledge, 1992 (primeira edição de 1984), resultado de pesquisa de grande fôlego que cedo se converteu em referência obrigatória no debate sobre a matéria.

[24] Esse aspecto é salientado também em Fred L. Bolck. Cf. *The origins of international economic disorder. A study of United States international monetary policy from World War II to the present*. Berkeley: University of California Press, 1977, pp. 79 e segs.

[25] Nessa linha devem ser citados os trabalhos de Maier, Charles S. "The politics of productivity: foundations of American international economic policy after World War II". In: Katzenstein, Peter J. (ed.). *Between power and plenty. Foreign economic policies of advanced industrial states*. Madison: The University of Wisconsin Press, 1978, pp. 23-50, e Hogan, Michael J., *The Marshall Plan. America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952.* Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

portanto, a avaliação de Gardner, que pode ser entrevista nas passagens transcritas abaixo.

> *"These men were not enamored of a long-term mechanism, identified with big government. Moreover, in a world were once-democratic Czechoslovakia had become communist Czechoslovakia, an organization designed to facilitate cooperation between communist and capitalist governments seemed a pipe dream. … In those years it took great political courage to advocate a long-term-mechanism, one identified with big government and full employment. Their position was not politically naïve. Some members of Congress were quite willing to link support of internationalism with support of communism …"* [26]

Convém recordar. 1948, junho: bloqueio de Berlim; 1949, abril: criação da OTAN; junho: vitória definitiva das tropas comunistas na China; setembro: primeiro teste atômico bem sucedido da União soviética; outubro de 1950, início da guerra da Coréia. A essa altura Alger Hiss já tinha sido condenado por perjúrio. A caça às bruxas desencadeada pelo macarthismo estava começando, e Harry Dexter White, um dos protagonistas da história que revisitamos, seria uma de suas vítimas mais notórias. Mas, passemos de novo a palavra a Gardner.

> *"The founders of the Breton Woods institutions had assumed that after a short period of post-war adjustment the world would move quickly toward political as well as economic equilibrium. On counts this assumption was finally shattered in the spring of 1947. "*
>
> *"The contrast between the expectation and the reality was particularly dramatic in the political field. Instead of moving toward 'one world' the United Nations found themselves divided into two hostile camps, each dominated by a colossus of unprecedented power."* [27]

E o resultado desse desencontro é irônico, como o indica com precisão o comentário conclusivo de Gardner.

> *"The emphasis in American policy changed from the pursuit of multilateralism on a universal scale to pursuit of multilateralism within a specific region... it was somewhat paradoxical to find the United States supporting institutions like the Organization for European Economic Co-operation and, eventually, the European Payments Union, which reduced trade and payments restrictions on an intra-European basis and authorized substantial "discrimination" against dollar goods."* [28]

Algo de todo avesso aos sonhos que embalaram o senador Cordell Hull desde o início de sua campanha por um sistema multilateral de comércio, no ano longínquo de 1916.

---

[26] Richard N. Gardner, *op. cit.*, p. 94.
[27] Richard N. Gardner, *op. cit.*, p. 293.
[28] Richard N. Gardner, *op. cit.,* p. 304.

2. O REGIME DO GATT. ESTRUTURA E NORMAS

Fracassado o projeto de criação de uma organização internacional do comércio, os problemas de coordenação das políticas nessa área passaram a ser tratados nos marcos institucionais do GATT. Apenas um capítulo da Carta da OIC, originalmente, o GATT proporcionou a seus membros, por mais de 45 anos, o lugar de encontro e o conjunto de normas, regras e procedimentos necessários a que buscassem conjuntamente fórmulas adequadas à promoção de seus interesses mútuos e soluções aceitáveis para as pendências que surgiam continuamente em seu intercâmbio.

De 1947 a 1995, quando Organização Mundial do Comércio foi fundada, o GATT foi palco de sete rodadas de negociações comerciais. As cinco primeiras delas – a de Genebra, 1947; a de Anecy, 1949; a de Torqay, 1951; a de Genebra, 1956; a rodada Dillon, 1960-61, e a rodada Kennedy, 1963-67 – tiveram como objeto a redução negociada de barreiras tarifárias. As duas últimas – a rodada Tóquio, que se prolongou de 1973 a 1979, e a rodada Uruguai, que teve início em 1986 e terminou em 1994 – contaram com uma agenda muito mais ampla e diversificada. Não falaremos delas neste trabalho. Vamos nos limitar à apresentação das linhas gerais do regime que se formou gradualmente no espaço deixado vazio pela morte prematura da OIC, buscando identificar as fontes que alimentariam as tensões responsáveis por sua transformação, em meados da década passada.

Em seus começos, esse regime incidia, basicamente, nas relações comerciais entre os países desenvolvidos, o que justificou a expressão “a rich men club” pela qual foi definido na época. Aos poucos, ele se amplia e vem a incorporar, nesse passo, parte da agenda de desenvolvimento que o fim da OIC deixara na orfandade. Vamos ver, ainda neste texto, como e em que circunstâncias esse processo se verifica. Diremos ainda uma palavra sobre o seu significado. Mas não nos adiantemos. As apresentações, em primeiro lugar.

Aos olhos do observador distante a primeira coisa que chama a atenção no GATT é a simplicidade de seu aparato. Ao contrário de outras instituições internacionais, o GATT dispensa prédios imponentes e multidões de funcionários; sua estrutura organizativa é extremamente simples, e o fundamental do trabalho desenvolvido em seu nome é efetuado por quadros externos. Entende-se. Embora tenha se convertido em uma organização *sui generis*, o GATT em sua origem era apenas um Acordo, que podia ser rompido a qualquer instante, por qualquer de seus

signatários. Pensado como parte de uma organização a ser criada, seus arquitetos tomaram todo o cuidado em evitar que ele adquirisse os atributos de um ente distinto, para evitar superposições causadoras dificuldades futuras e, sobretudo, para subtraí-lo ao poder ratificante do Congresso dos Estados Unidos.

Ainda assim, para que as obrigações nele previstas se tornassem efetivas era necessário que o GATT fosse dotado de mecanismos de tomada de decisão e de monitoramento. A solução encontrada foi a de remeter todas decisões ao conjunto dos países signatários, os quais são referidos no texto do Acordo como PARTES CONTRATANTES, o emprego das maiúsculas servindo de subterfúgio para indicar que, no exercício dessa função, eles operam como uma entidade coletiva[29].

Órgão superior do GATT, as "Partes Contratantes" dispõem de amplos poderes. Elas detêm autoridade exclusiva para legislar, emitir julgamentos sobre a conformidade das políticas comerciais dos membros, e retirar (*waive*) direitos e obrigações dos mesmos quando julgarem justificado. As "Partes Contratantes" são competentes para interpretar as estipulações do Acordo Geral e exercem função "quase judicial" quando são chamadas a se manifestar sobre conflitos entre as partes. Legalmente, cabe privativamente a elas estabelecer relações com Estados, organizações internacionais e pessoas privadas. Elas têm o poder de emendar e ampliar escopo do Acordo General. A delegação de autoridade pelas Partes Contratantes é a origem obrigada de todos os demais elementos da estrutura do GATT[30].

Nos primeiros anos de sua existência, as Partes Contratantes incumbiam-se diretamente de todas essas funções, o que fazia com que suas reuniões anuais freqüentemente se prolongassem por várias semanas. Para dar maior agilidade aos trabalhos, em 1960 foi criado o Conselho de Representantes do GATT, com as seguintes atribuições: considerar as matérias suscitadas entre as sessões das Partes Contratantes; supervisionar e orientar a atuação dos outros órgãos subsidiários das Partes Contratantes; preparar as sessões anuais, tratar de todas as matérias afetas às Partes Contratantes, e agir em seu nome, por delegação.

---

[29] Cf. Hudec, R. E. "The GATT legal system: a diplomat's jurisprudence". In: Howse, Robert (ed.). *The world trading system. Critical perspectives on the world economy.* London and New York: Routledge, 1998, vol. II, pp. 8-60. (p. 23).

[30] Weaver, Robert A. e Abellard, Desphine A. "The functioning of the GATT system". In: Stewart, Terence P. (ed.). *The GATT Uruguay Round: a negotiating history (1986-1992).* Deventer-Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993, pp. 1-109.

A composição desse Conselho obedecia a uma regra generosa: faziam parte dele representantes de todos os membros interessados em participar que se dispusessem a aceitar as responsabilidades daí decorrentes e a mobilizar os meios necessários para tal. Não participantes interessados em matérias particulares em pauta nos trabalhos do Conselho eram nele incluídos, com todas as prerrogativas de um membro, para esse propósito.

No texto do Acordo Geral há menção à figura de um secretário executivo. Em 1965, essa função foi extinta, sendo substituída pela posição de diretor-geral do GATT. Mas isso foi feito sem qualquer alteração no texto do Acordo. As funções e poderes associados ao cargo foram definidos ao longo do tempo, portanto, como resultado de decisões pragmáticas.

Responsável pelos trabalhos do Secretariado do GATT, o diretor-geral ocupa-se com as atividades administrativas do órgão e desempenha papel ativo nas negociações que o envolvem – tradicionalmente, a presidência dos Comitês Negociadores cabe ao diretor-geral. Nessa condição, ele opera como intermediário e agente conciliador, buscando sempre soluções de consenso para as discordâncias que emergem recorrentemente entre as partes. Desprovido de poder compulsório, o diretor-geral se vale de suas habilidades de negociador e de seu poder de persuasão para atingir tal objetivo.

O Secretariado é outra figura ausente no texto do GATT. A Conferência de Havana, em 1948, criou uma Comissão Interina, para cuidar da montagem da Organização Internacional do Comércio e ocupar-se dos serviços de secretaria do GATT durante o interregno. Naufragado o projeto da OIC, a Comissão tornou-se permanente e passou a funcionar como Secretariado de fato do organismo remanescente, fornecendo apoio técnico aos comitês e aos grupos de trabalho, e auxiliando os painéis de peritos (*panels of experts*) em questões legais e processuais.

A estrutura do GATT comporta ainda os três elementos acima mencionados: os comitês – unidades com elevado grau de permanência criados pelas “Partes Contratantes” ou pelo Conselho para estudar questões importantes de forma continuada, abertos todos eles (com uma única exceção) à participação dos interessados; os “painéis de conciliação”, compostos de peritos apontados pelo diretor-geral, com a incumbência de formular sugestões específicas visando à resolução de conflitos; e “grupos de trabalho” (*working parties*), corpos de maior

densidade, incluindo representantes dos diferentes lados de uma disputa e de países não envolvidos nela, com vistas à solução por acordo do conflito entre as partes.[31]

Caberia mencionar, ademais, o "Grupo Consultivo dos Dezoito", estabelecido em 1975, durante a rodada Tóquio, para propiciar o encontro regular de altos funcionários dos países comercialmente mais importantes, para assessorar as "Partes Contratantes" no desempenho de suas responsabilidades no que tange à integridade do sistema multilateral de comércio e ao relacionamento com o FMI. E indicar, por fim, que todos esses corpos operam na implementação das regras do GATT; a prerrogativa de alterá-las, como já vimos, é privativa das "Partes Contratantes", que se reúnem, extraordinariamente, em Conferências expressamente convocadas para esse fim: as famosas "rodadas".[32]

Tosca como pode ser, a descrição acima deixa transparecer uma das características centrais do regime do GATT: a predominância esmagadora nele da lógica dos Estados que o integram. Do ponto de vista de suas estrutura organizativa, o GATT aparece como uma arena onde esses Estados se encontram para negociar interesses e dirimir conflitos com o auxílio de mediadores aplicados, mas destituídos de poder para operar como árbitros.

Mas se fosse apenas isso, um espaço neutro, um lugar de encontro, o GATT não mereceria o nome de regime. Ele funcionava como tal por cristalizar, em seu arcabouço e em suas práticas, um conjunto de princípios e normas, derivadas de uma dada visão sobre como deveria se estruturar o sistema de comércio internacional e como ele deveria inserir-se no contexto inclusivo do sistema de Estados.

Essa dupla referência balizou todo o processo de negociação que resultou na experiência abortada da Organização Internacional do Comércio. Veremos agora como ela se apresenta no processo de tomada de decisões e na própria matriz normativa do GATT.

Do ponto de vista de suas regras formais, o sistema decisório do GATT segue de perto o modelo parlamentar: cada membro detém um voto, e todas as matérias são decididas através de votações, com requisito variável de quorum segundo sua importância relativa: maioria simples, como regra geral; dois terços para algumas questões, e para alteração dos dispositivos do Acordo; unanimidade, para emendas

---

[31] Cf. Finlayson, Jack A. e Zacher, Mark W. "The GATT and the regulation of trade barriers: regime dynamics and functions". In: Krasner, S. (ed), *op. cit.*, pp. 273-314. (p. 296)
[32] Weaver, R. e Abellard, D., *op. cit.*, pp. 14-15.

nos Artigos I e II, onde os compromissos centrais alcançados através do Acordo são definidos – a norma da Nação mais Favorecida, com suas exceções, e a lista de concessões tarifárias. Mas, em seu funcionamento real, o GATT exibe um padrão muito diferente. Nele, o que sempre valeu foi a regra não escrita do consenso.

O GATT não é um caso isolado. Com graus diferentes de formalização, muitas organizações internacionais evitam a tomada de decisões pela regra da maioria, ainda que esta esteja prevista em seus estatutos, dando preferência ao procedimento menos traumático, embora mais trabalhoso, da negociação com vistas a um resultado que possa ser aceito, dispensado o recurso ao voto, por todos os participantes. O termo consenso, nesse contexto, não deve ser entendido como adesão generalizada, embora não unânime, a uma dada proposta, mas como ausência de objeções manifestas, fortes o bastante para se constituírem em obstáculos a uma dada decisão.

Análogo à técnica empregada nas conferências diplomáticas, o mecanismo da decisão por consenso dá lugar a um processo característico, que foi descrito, por um observador qualificado, nos seguintes termos:

> *"When the agenda contains an item whose importance and controversial nature justify an attempt to settle it by consensus, a discussion begins, which is rarely anything else than a series of monologues in which Member States and groups of States recall their position. The draft resolutions which are submitted towards the end of the discussion may express positions which are frequently highly divergent. The next stage is that of negotiation. This may take very varied forms, ranging from small meetings held behind close doors, without any record, to action by regional groups, which begin by trying each to achieve a common position internally, and then negotiate with the other groups through authorized representatives specially appointed for the purpose…. A technique frequently used is the 'contact group', comprising representatives nominated by regional groups. Sometimes contact groups are also open to any delegation wishing to join. The role of the presiding officer of the deliberative body may be very important, indeed in some cases decisive. It is he who tries to bring together points of view, to promote meetings, to prepare or see to the preparation of texts which may advance negotiation; it is he who informs the main body of the results. The main body only resumes consideration of the question once the negotiation has been completed and a consensus obtained. The presiding officer then presents to it at a meeting the text which reflects the consensus, and after making sure that no opposition is manifested, declares it adopted."*[33]

Tendo se difundido amplamente na década de 1960, o procedimento da decisão por consenso tem um significado prático que pode ser facilmente compreendido. Na ausência de laços de solidariedade mais sólidos entre os

---

[33] M'Bow, Amadou-Mahtar. "The practice of consensus in international organizations". *International Social Science Journal*, vol. XXX, n° 4, 1978, pp. 893-903 (897-8).

participantes do processo decisório, o consenso surge como expediente adequado para assegurar o apoio necessário à implementação da decisão coletiva. Como a importância da contribuição de cada participante depende dos meios que possam mobilizar para esse efeito, a norma do consenso ganha relevo em contextos tais em que a aplicação da regra majoritária condenaria os atores mais poderosos – a rigor, qualquer ator cujo concurso seja indispensável à efetivação da medida acordada – à condição perdedora de minoria. Era exatamente essa a situação enfrentada por grande parte das organizações internacionais naquele período.

> *"The solution to the problem was consensus, because this reconciles the apparently irreconcilable. Like unanimity, it fully respects sovereignty, and in common with majority voting, it fully takes into account the interests of the majority of states. Finally, it acknowledges the differences in power and interests between states"*[34].

Recorrer ao mecanismo do consenso é optar, de antemão, por uma solução de compromisso. Veremos agora como essa opção se reflete na dimensão normativa do GATT.

Dados os antecedentes, o fato não surpreende: o esforço por acomodar as prerrogativas de Estados soberanos, em um sistema legal baseado no conceito universalista do livre comércio resultou em um texto normativo heteróclito.

Ele afirma, já em sua abertura, o princípio básico da "não discriminação", consagrada através das normas da "nação mais favorecida" – "*any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating or destined for the territories of all other contracting parties*" (Art. I) – e do "tratamento nacional" – "*The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall not be subject, directly or indirectly, to internal taxes or their internal charges of any kind in excess of those applied, directly or indirectly, to lie domestic products" (Art. III, 2); "The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin in respect to all laws, regulations and requirements affecting their internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use*." (Art. III, 4) –; o "princípio da liberalização", expresso na norma que assegura liberdade de trânsito (Art. V), na norma que veda o emprego de restrições

[34] Cf. Schermes, Henry G. e Blokker, Niels M. *International institutional law. Unity within diversity*. Boston/Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2003, p. 784.

quantitativas e administrativas (Art. VIII), e no objetivo de reduzir gradualmente as barreiras tarifárias, cujo primeiro passo – a lista de concessões negociadas na Conferência de Genebra, de 1947, está registrado no Art. II do Acordo Geral –, e o princípio da "transparência", que manifesta na exigência de informação pública e completa sobre leis, regulações e medidas administrativas com incidência nas relações comerciais externas das partes contratantes, que aparece em inúmeros artigos desse documento. Esta, a face liberal do GATT.

Mas esse mesmo texto consagra, por outro lado, o "princípio da reciprocidade", que define o processo de redução de tarifas como uma barganha na qual a "oferta" feita por um país é "paga" pela redução de alíquotas do outro. Esse o procedimento seguido pela diplomacia comercial americana desde a aprovação do Trade Reciprocal Act, em 1934. Ele foi integrado formalmente no texto do Acordo em 1955, através do Artigo XXXVIII bis, que define a formato das negociações tarifárias, e até hoje continua moldando a linguagem das negociações comerciais no âmbito da OMC. O curioso é que um e outro – o procedimento e o vocabulário correspondente – estão em franca dessintonia com o universalismo que inspira outras partes do documento. Como vários analistas têm observado, a lógica implicada neles não é liberal, mas mercantilista[35]. Além disso, o texto do Acordo reconhece aos Estados o "direito de salvaguarda", permitindo-lhes a adoção de medidas contrárias a normas gerais para fazer face a circunstâncias excepcionais que ameacem a estabilidade de suas respectivas economias ou ponham em risco a integridade de setores particulares das mesmas (Art. XIX), e incorpora – de forma limitada, em sua versão original – o princípio do desenvolvimento, com aceitação tácita do conceito de "indústria nascente" – "*The contracting parties recognize further that it may be necessary for those contracting parties (países menos desenvolvidos), in order to implement programmes and policies of economic development …, to take protective or other measures affecting imports…. They agree, therefore, that those contracting parties should enjoy additional facilities to enable them (a) to maintain sufficient flexibility in their tariff structures to be able to grant tariff protection required for the establishment of a particular industry and (b) to apply quantitative restrictions for balance of payments purposes in a manner which takes full account of the continued high level of*

[35] Finger, Michael J. "The Uruguay Round North-South bargain: will the WTO get over it?". In: Daniel L. M. Kennedy e James D. Southwick (eds.). *The political economy of international trade law. Essays in honor of Robert E. Hudec.* Cambridge: Cambridge University Press, 2002, pp. 301-310.

demand for imports likely to be generated by their programmes of economic development." (Art. XVIII, 2). Com o passar do tempo, a brecha aberta por esse princípio se tornaria maior, e justificaria novas exceções, o que se daria em 1965, quando ao texto do Acordo foi adicionado o capítulo IV, todo ele dedicado ao tema Comércio e Desenvolvimento.

Mas a incongruência das normas substantivas não nos diz tudo. Outro sinal do compromisso difícil alinhavado pelos negociadores do Acordo é a discrepância desconcertante entre a forma do texto que redigiram, que observa nos mínimos detalhes o figurino dos códigos legais, e a inocuidade dos dispositivos previstos para sancionar as estipulações nele contidas. Sobre essa contradição aparente, vale a pena registrar o comentário de um renomado especialista.

> *"The apparent contradictions are the manifestations of a distinctive jurisprudence. It is a jurisprudence puzzling to lawyers, for it is primarily the work of diplomats rather than lawyers. Working with the tools peculiar to their own profession, the GATT diplomats have developed an approach toward law which attempts to reconcile, on their own terms, the regulatory objectives of a conventional legal system with the turbulent realities of international trade affairs."*[36]

Além das já mencionadas, as marcas desse laborioso compromisso aparecem nas inúmeras exceções à regra da não discriminação, explicitamente formuladas no texto do Acordo. Dentre elas, caberia destacar duas: a que abre espaço para a criação de sistemas regionais de preferências (Uniões Aduaneiras e Áreas de Livre Comércio) (Art. XXIV), e a que desobriga os países membro com as disciplinas do Acordo quando eles agem em nome da segurança nacional: "*Nothing in this Agreement shall be construed to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests*." (Art. XXI, b). Combinadas, essas duas exceções inscreveram o GATT no sistema internacional fraturado da Guerra Fria: a primeira deu cobertura legal ao Plano Marshall e a seu rebento, o Mercado Comum Europeu; a segunda justificou a discriminação contra membros do GATT que passaram a integrar o bloco soviético – em 1951, decisão do GATT a favor dos Estados Unidos, em uma disputa com a Checoslováquia, consagrou a norma de que restrições comerciais podiam ser justificadas por razões de segurança nacional[37].

---

[36] Hudec, R. E., *op. cit.*, p. 8.

[37] Murphy, Craig, *The emergence of the NIEO ideology*. Boulder, Co., Westview Press, 1984, p. 50. Para um tratamento abrangente do tema, cf. Mastanduno, Michael, *Economic containment. CoCom and the politics of East-West trade*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1992.

Finalmente, o Capítulo IV – Comércio e Desenvolvimento, agregado ao texto do Acordo Geral em 1965, em resposta à pressão crescente dos países em desenvolvimento.

3. A INSERÇÃO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NO GATT

A observação precedente nos remete ao tema que reservamos para o final deste texto. Em suas origens, o regime cujas linhas gerais acabamos de descrever concernia basicamente aos países industrialmente avançados. Embora o Brasil, a Índia e outros países pobres estivessem entre os signatários do acordo de 1947, em seus primeiros anos de existência o GATT foi uma arena de negociação de interesses comerciais que emergiam na relação entre os Estados Unidos e a Europa. Esse quadro começa a mudar na década de 1960, sob dois aspectos interligados. Por um lado, a agenda da organização passa a incorporar a temática do desenvolvimento, em um processo que vai culminar na inclusão do Capítulo IV, em 1964. Por outro, cresce significativamente o número de países que aderem ao GATT, como se pode ver claramente pelos dados apresentados no quadro abaixo, e este crescimento se deve fundamentalmente à entrada de países do chamado Terceiro Mundo.

Número de membros por período e taxa de variação

Período	Nº membros	Variação %
1948/50	28	-
1951/55	34	21,43
1956/60	37	8,82
1961/65	65	75,68
1966/70	77	18,46
1971/75	82	6,49
1976/80	84	2,44
1981/85	89	5,95
1986/90	99	11,24
1991/94	124	25,20

Seria um equívoco, porém, estabelecer uma conexão direta entre um fenômeno e outro. Para entender cada um deles, e a relação que mantêm entre si, devemos inseri-los no contexto mais amplo da economia política internacional, fazendo o recuo necessário para retraçar o histórico desse relacionamento desde o período formativo do GATT.

Podemos começar chamando a atenção para o envolvimento contrastante desses países na elaboração do GATT e na Conferência de Havana, que aprovou a

criação da Organização Internacional do Comércio. Não é preciso esmiuçar muito. Para transmitir uma idéia da discrepância, basta dizer: 1) que entre os dezessete países latino-americanos que subscreveram a Carta de Havana, apenas três eram partes contratantes do GATT – o Brasil, o Chile, e Cuba e 2) que a versão original do Acordo Geral não continha nenhum princípio que se aplicasse especificamente aos países em desenvolvimento – os quais, aliás, careciam na época de reconhecimento formal, como categoria distinta – ao passo que, nos estatutos da OIC, o tema do desenvolvimento ocupava um lugar de destaque.

Com os elementos de informação de que dispomos, esse contraste não chega a surpreender. Como já vimos, o Acordo Geral foi concebido como uma etapa prévia do processo de formação da OIC, e a rodada de reduções tarifárias tinha baixa relevância para os países em desenvolvimento – as concessões foram feitas basicamente pelos Estados Unidos e se concentravam em itens estranhos à pauta de exportação desses países. Mas essa consideração ilumina apenas uma parte do problema: o reduzido envolvimento dos países da periferia no GATT. Ele nada nos diz sobre a outra: a participação intensa na discussão da Carta de Havana, e o espaço que os mesmos conseguiram para os seus pontos de vista nesse documento.

Ambos os fatos ficam mais compreensíveis quando levamos em conta duas circunstâncias. A primeira e mais importante diz respeito ao impacto do Plano Marshall. Em 1948, quando se realizou em Havana a conferência convocada para aprovar a proposta de criação da OIC, o Plano Marshall já saíra do papel e incendiava a imaginação de círculos dirigentes em toda parte do mundo. Se a superpotência hegemônica tratava com tal generosidade os países europeus, estendendo sua ajuda à reconstrução de todos, inclusive dos antigos inimigos, por que não esperar o mesmo tratamento aos países que foram vitimados pela guerra – como a Etiópia e alguns países asiáticos –, ou que lutavam para se liberar da herança de atraso deixada pelo colonialismo? Esse ponto é salientado por Craig Murphy, em seu livro sobre a emergência da ideologia da Nova Ordem Econômica Internacional: no período imediatamente posterior à Segunda Guerra, o tema saliente na agenda internacional era a ajuda externa, e os programas lançados com grande alarde pelos Estados Unidos não incluíam os países subdesenvolvidos. Com o passar do tempo, concessões simbólicas foram feitas: em 1948 o governo norte-americano se dispôs a cooperar com o sistema da ONU em programas voltados para o desenvolvimento de países não industrializados, condicionando, porém, o apoio prometido ao

atendimento, pelos projetos considerados, de critérios técnicos – coerência, coordenação, concepção correta –, sujeitos a sua avaliação própria. O segundo relatório anual do Banco Mundial ajudava a esclarecer o significado desses critérios, ao cobrar dos governos interessados em participar em programas de ajuda a adoção de medidas para encorajar o livre mercado e livre circulação de capitais, além do pagamento de todas as dívidas com empresas privadas, em especial as americanas. O oferecido era muito pouco, e o fardo muito pesado.

Como relata o autor, até à abertura da Conferência de Havana os países latino-americanos e asiáticos esperaram o anúncio de um plano equivalente – na natureza e na dimensão – ao Plano Marshall. Em vão. A resposta do governo norte-americano aos seus reclamos viria um pouco depois, sob a forma de uma declaração, durante a Conferência Interamericana de Bogotá, do próprio secretário Marshall, que disse com todas as letras a um repórter, que os Estados Unidos não planejavam nenhuma ajuda externa à América Latina. E o argumento histórico desemboca na conclusão que se segue:

> *"Without the promise of acceptable Americana aid, the majority at the 1948 ITO conference transformed the free trade charter into the charter of an organization that could support some restrictive trade policies. … Under the leadership of the larger Latin American states and India, the ITO conference amended the American proposals by accepting articles governing preferential tariffs, commodity agreements, and bilateral trade agreements as well as by accepting the principle that the ITO would make decisions on the basis of one nation one vote."*[38]

A insatisfação desses países pelo tratamento recebido dos Estados Unidos tornava-se mais intensa e ganhava tom moral em face dessa circunstância: muitos deles tinham dedicado parte expressiva de seus magros recursos ao esforço de guerra e para a tarefa da reconstrução. Em diferentes fóruns, esse argumento foi invocado por representantes do Brasil, do México e da Índia[39].

A análise que associa frustração com a impermeabilidade da política norte-americana, e a emergência de um discurso econômico alternativo, que punha ênfase na criação de ferramentas institucionais – internas e externas – para promover o desenvolvimento não soará estranha ao leitor familiarizado com a história da política externa brasileira. Mas de nosso ângulo, mais importante do que sopesar a influência desse fator é fazer o seguinte registro: no início dos anos 50, no ápice da Guerra Fria, os países da periferia estavam marginalizados no grande palco da política

---

[38] Murphy, Craig, *op. cit.*, p. 26-27.
[39] *Id., ibid.*, p. 34.

internacional e encontravam muito pouca receptividade, nos órgãos centrais do sistema da ONU, para a expressão de seus interesses e seus pontos de vista. Nesse período, a incorporação dos temas levantados por esses países se fazia basicamente através das comissões econômicas regionais da ONU – a CEPAL e a Comissão Econômica para a Ásia e o Extremo Oriente (ECAFE, no acrônimo inglês).

Em meados dos anos 60, esta situação estava inteiramente alterada, sob efeito de inúmeros fatores, dos quais dois nos parecem fundamentais.

O primeiro desses fatores consiste na modificação do quadro geopolítico mundial, decorrente da adoção da política de coexistência pacífica pela liderança soviética após a morte de Stalin (março de 1953); das evidências – derivadas, em parte, deste fato – de que a estratégia do *containment*, que informara a conduta dos Estados Unidos na cena internacional desde 1946, estava esgotada; e da afirmação vigorosa dos impulsos nacionalistas em todos os cantos daquilo que, desde então, passou a ser denominado o Terceiro Mundo. Este último fenômeno, que tem incidência direta sobre o nosso tema, é marcado por alguns episódios emblemáticos.

O mais espetacular deles foi a derrocada dos impérios europeus – em alguns casos sob o peso de derrotas desmoralizadoras no campo de batalha – e o avanço conseqüente do processo de descolonização iniciado logo após o término da Segunda Guerra. Fica explicado, assim, o enorme salto, que se verifica entre 1961 e 1965, no número de membros do GATT: dos 28 países que ingressam na organização nesse período, 23 são ex-colônias com soberania reconhecida nos primeiros anos da década.

Mais localizado, porém muito sintomático, o segundo episódio que destacamos é a crise do Suez, que levou à nacionalização do canal, um dos símbolos mais fortes da presença do colonizador europeu naquela região nevrálgica. No contexto da presente exposição, sua importância se torna mais evidente quando levamos em conta o tema que deu origem à escalada de tensões entre a Inglaterra e o regime do Cel. Nasser: o projeto da represa de Asswan e o concurso da União Soviética na viabilização dessa obra grandiosa. Pois ele revela a associação entre os dois aspectos antes referidos: de um lado, a disposição de regimes recentemente instaurados, em regiões tradicionalmente subjugadas, de desafiar os impérios europeus decadentes, rompendo interditos formais e informais para fazer valer o que definiam, em circunstâncias diversas, como o interesse nacional; de outro, o reforço

advindo para esses regimes da reorientação estratégica da União Soviética. Mas, igualmente porque faz aflorar, no âmago da crise, a questão do desenvolvimento.

Esta observação nos remete ao terceiro episódio: a constituição gradativa de um campo diplomático cujos integrantes reconheciam-se mutuamente em um discurso articulado, que rejeitava o falso universalismo da retórica dominante nas organizações internacionais sob influência direta dos Estados Unidos, em nome de uma concepção alternativa, centrada na noção de direitos e deveres dos Estados e no respeito à diversidade – das tradições culturais e das opções de política econômica – como único caminho para a construção da paz e da unidade internacional[40]. Bandung, 1955, Belgrado, 1961, Cairo, 1962 – no suceder de Conferências internacionais os países participantes estabeleciam laços de solidariedade, afinavam um discurso comum e marcavam uma identidade própria. O Movimento dos Países Não alinhados era o núcleo mais visível dele, mas o campo de que falamos era muito mais amplo. E nesse âmbito a temática do desenvolvimento era fundamental. A última das conferências citadas foi dedicada inteiramente a ela. Tendo dado origem a um documento programático importante – a "Declaração do Cairo" –, essa conferência propiciou o primeiro encontro de Raul Prebisch com interlocutores africanos e asiáticos. Por ambos os motivos, ela inscreve-se como um antecedente significativo no processo que levaria à Conferência de Genebra, e à criação, em dezembro de 1964, da UNCTAD[41].

Aqui, mais uma vez, vamos observar o impulso que a heterodoxia desses países recebia de iniciativas originadas no bloco soviético. A idéia de recolocar o tema do desenvolvimento no âmbito da ONU partiu desse campo. Em 1954, a URSS propôs uma conferência de especialistas em comércio e passou a defender a criação de uma organização internacional de comércio com filiação universal; em 1955, os paises socialistas apresentaram à Assembléia Geral da ONU uma resolução cobrando a ratificação da Carta de Havana, e no ano seguinte a URSS propôs a convocação de uma conferência econômica para estudar a criação de uma organização mundial de comércio no sistema da ONU. Essas iniciativas nos permitem salientar igualmente a natureza contingente da mencionada convergência: nenhum delas prosperou, por total carência de apoio – os países em desenvolvimento

---

[40] Para uma análise iluminadora do conflito entre as duas concepções acima indicadas, cf. Murphy, *op. cit.*, em especial pp. 28-41.

[41] Cf. Gosovic, Branislav. *UNCTAD. Conflict and compromise. The Third World's quest for an equitable world economic order through the United Nations*. Leiden: A. W. Sijthoff, 1972, p. 17.

preferiam trabalhar no quadro das instituições existentes, solicitando uma conferência para discutir sua inserção no sistema multilateral de comércio, mas não do tema intratável do comércio Leste-Oeste.[42]

O segundo fator decisivo na mudança da relação do GATT com os países em desenvolvimento foi a consciência crescente de que esses países tendiam a perder espaço no comércio internacional, pouco ganhando com a forte expansão econômica que se verificou ao final do período de reconstrução das economias devastadas pela guerra. No início dos anos 50 as exportações desses países cresciam a uma taxa anual média de 8,4%; dez anos depois essa taxa havia recuado para o patamar de 5% – entre 1950 a 1962, apesar do crescimento acumulado de 50% em suas exportações, a participação deles caiu de um terço para um quinto do total da exportação mundial. Base da argumentação em prol de programas dirigidos de industrialização desenvolvida pela CEPAL e por líderes políticos do Terceiro Mundo, esses números acabaram por se impor à atenção do GATT, que – na reunião ministerial de 1957 – constituiu um grupo de *experts* para estudar as causas de uma situação tão anômala sob o prisma da teoria econômica implícita da organização. Sob a direção de Gottfried Haberler, esse grupo – que contou com a participação de outros economistas ilustres, como James Meade, Jam Tinbergen e Roberto Campos – produziu o documento conhecido como o Relatório Haberler, no qual identificavam as barreiras tarifárias e não tarifárias erguidas pelos países industrializados como a raiz do problema, e sugeriam uma série de medidas para obviá-lo, dentre as quais, a formação de estoques reguladores a fim de atenuar as oscilações nos preços dos produtos primários, e a diminuição, nos países industrializados, dos tributos que incidiam sobre produtos primários como café, tabaco, e chá, elevando seus preços e comprimindo a demanda de importados[43].

Apesar da timidez de suas recomendações, o Relatório Haberler é tido como um ponto de inflexão no relacionamento entre o GATT e os países da periferia. Com ele, o debate que vinha sendo travado há muito tempo em outros fóruns rompe as barreiras e instala-se nessa seleta organização. A partir daí, assistiremos a uma série de atos visando a satisfazer as demandas desse grupo de países, até chegarmos à

---

[42] *Id., ibid,* p. 15.
[43] Michalopoulos, Constantine, *The role of special and differential treatment for developing countries in GATT and the World Trade Organization*. www.

reforma dos estatutos de 1964, com a inclusão de todo um capítulo dedicado ao tema do desenvolvimento.

Não cabe discutir aqui o teor dessas concessões. Para os observadores mais cáusticos, elas foram apenas simbólicas, pois não comprometiam os países industrializados com nenhuma mudança substantiva de vulto. Mas insistir nesse ponto para minimizar a importância do deslocamento operado seria laborar em erro. Com ganhos materiais maiores ou menores, os países em desenvolvimento foram instituídos como interlocutores legítimos no GATT, e desde então seriam parte relevante em qualquer processo de negociação sobre o regime internacional de comércio.