

O GATT E A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO NO CENÁRIO ECONÔMICO INTERNACIONAL DESDE BRETTON-WOODS

Daniel Girardi Deiro¹, Maria Izabel Mallmann²

1 – Núcleo de Estudos sobre Relações e Organizações Internacionais – NEROI, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Av. Ipiranga, 6681, 90619-900 – Porto Alegre, RS
Endereço Residencial: Rua da República, 580/ap.302 - Cidade Baixa, 90050-320 – Porto Alegre, RS
e-mail: danieldeiro@ig.com.br

2 – Núcleo de Estudos em Relações e Organizações Internacionais – NEROI, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Av. Ipiranga, 6681, 90619-900 – Porto Alegre, RS
e-mail: mismall@pucrs.br

Resumo: Este artigo analisa o desenvolvimento do sistema multilateral de comércio a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, abrangendo desde a criação do GATT em 1947 até as mais recentes negociações em pauta já no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Neste sentido, enfatizam-se as implicações dos acordos e organizações do sistema multilateral de comércio sobre as nações e demais atores envolvidos no comércio internacional. Em primeiro lugar, as regras básicas presentes no GATT criaram uma série de dificuldades à participação efetiva dos países subdesenvolvidos no sistema multilateral de comércio, em especial no acesso aos grandes mercados. A criação da OMC, por sua vez, não apenas coloca novos temas no centro das negociações como suscita discussões acerca do papel regulatório dos Estados frente às instâncias intergovernamentais de negociação e decisão. Conclui-se que os princípios que norteiam a atuação da OMC continuam a gerar desigualdades sócio-econômicas entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, embora esta Organização tenha representado um avanço institucional em relação ao GATT.

Palavras-chave: Organizações Internacionais, Comércio Internacional, OMC.

Área de Conhecimento: VII – Ciências Humanas (Ciência Política)

Introdução

A Organização Mundial do Comércio (OMC), que iniciou seus trabalhos em 1º de janeiro de 1995, sucedeu o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT¹) como a grande *arena* de negociação e regulamentação multilateral de comércio. De fato, os países membros da OMC respondem por mais de 95% do comércio internacional.

O grande número de conflitos comerciais desencadeados ao longo da história do sistema multilateral de comércio desde meados do século XX aponta para uma tendência concentradora de poder econômico e lança dúvidas sobre o papel dessa Organização no estabelecimento de um sistema multilateral de comércio livre e equilibrado entre as nações. Neste sentido, o próprio papel dos Estados na regulação das economias nacionais é posto em discussão face à crescente concentração de poderes e atribuições das instâncias intergovernamentais de negociação e decisão, em especial a Organização Mundial do Comércio.

Este artigo pretende apresentar um painel do desenvolvimento do GATT e da OMC, enfatizando as diversas implicações das duas estruturas sobre as diferentes nações e demais atores envolvidos no comércio internacional, bem como os novos impasses e desafios que se apresentam no horizonte das relações internacionais de comércio.

Metodologia

Utilizou-se como metodologia no presente trabalho a pesquisa bibliográfica e documental.

Resultados

¹ *General Agreement on Tariffs and Trade.*

No fim da Segunda Guerra Mundial, o estabelecimento de uma ordem político-econômica liberal foi considerado necessário pelas potências ocidentais com vistas a conter a ameaça que os totalitarismos representavam ao sistema. A criação da Organização das Nações Unidas (ONU) representou a base política da ordem internacional pós-Segunda Guerra.

Os pilares econômicos dessa ordem - o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), conhecido como Banco Mundial - foram criados pelo Acordo de Bretton Woods, de 1944. Uma terceira instituição, dedicada ao estabelecimento de um sistema multilateral de comércio, seria a Organização Internacional do Comércio (OIC), a ser criada em 1947.

As divergências entre dois grupos de países quanto à natureza do sistema de comércio, contudo, inviabilizaram a criação da OIC. Uma primeira abordagem, que interessava sobretudo aos Estados Unidos, defendia a eliminação de taxas de importação e o fim de sistemas preferenciais de comércio em um curto espaço de tempo. Por outro lado, os países europeus, recém atingidos pela guerra, não podiam fazer frente à concorrência norte-americana, e, em segundo lugar, desejavam manter seus sistemas preferenciais de comércio com suas colônias.

A criação da Organização Internacional do Comércio chegou a ser estabelecida pela Carta de Havana, em 1947, mas o Congresso norte-americano² recusou-se a ratificar a proposta. Em lugar da OIC, propôs-se então um acordo, o GATT, Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, que contou inicialmente com apenas 23 países signatários, entre eles o Brasil.

Quanto ao estabelecimento do GATT, cabe salientar que a criação de uma instituição verdadeiramente multilateral de comércio não interessava naquele momento aos Estados Unidos, por se constituir em uma barreira à sua supremacia econômica e comercial frente aos países europeus. Isto explica a própria criação de um *acordo* entre partes contratantes, em lugar de uma *organização* da qual os países se tornam membros.

Sob o abrigo do GATT, realizaram-se 8 rodadas de negociações tarifárias: Genebra, Suíça (1947); Ancey, França (1949); Torkay, Reino Unido (1950-51); Genebra, 1956; “Dillon”, Genebra, (1960-62); “Kennedy”, Genebra (1964-67); Tóquio, Japão, (1974-79), e, finalmente, a Rodada Uruguaí (Punta del Este, 1986-93), que estabeleceu a criação da Organização Mundial do Comércio³.

O GATT que chegou à Rodada Uruguaí em 1986 reunia 76 membros, e outros 36 juntariam-se a ele até 1995. As negociações do GATT, a princípio envolvendo reduções tarifárias, tornaram-se, com o passar do tempo, também normativas, especialmente desde a Rodada de Tóquio. Não apenas novos produtos foram sendo acrescentados à pauta, mas centenas de acordos, regulamentações e mesmo distorções de regras, que contribuíram para transformá-lo em um verdadeiro labirinto jurídico. De fato, “a história da transformação do GATT é uma história de acumulação de acordos”[1].

A Organização Mundial do Comércio conservou os princípios, a estrutura jurídica e os acordos mais importantes do GATT, atualizados ou reformulados. No entanto, a ampliação do escopo de atribuições da futura OMC estava presente já na Rodada Uruguaí, que deu status de Tribunal à Organização, com poderes para determinar sanções ou medidas de retaliação aos países membros⁴. Também as políticas de comércio exterior dos membros ficam submetidas ao crivo periódico da OMC, através de um *Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais*.

A própria estrutura da Organização concebe a inclusão de outros temas, produtos ou normas de comércio além da mera redução de tarifas para importação de mercadorias. A OMC divide-se em três Conselhos (Bens, Serviços e Propriedade Intelectual), desdobrados em diversos comitês de estudo e negociação.

Os três Conselhos estão subordinados a um Conselho Geral, e este, por sua vez, à Conferência Ministerial, composta pelos chanceleres e ministros da área econômica de todos os países membros.

Em janeiro de 2002, a OMC contava com 144 países membros. A entrada da China, em dezembro de 2001, e os processos de adesão da Rússia e de vários países da Europa Oriental demonstram a dimensão alcançada pela Organização, que em novembro de 2001 iniciava a primeira Rodada desde o fim do GATT, em Doha, no Catar, cujas negociações ainda estão em curso.

O GATT estabeleceu, em 1947, um conjunto de regras gerais que deveriam nortear as normas específicas de comércio estabelecidas por cada parte contratante. São elas[2]:

- Tratamento Geral da Nação Mais Favorecida (NMF, ou “Regra de Não-Discriminação entre as Nações”): Estabelece que toda vantagem, favor, privilégio ou imunidade em direitos tarifários ou aduaneiros concedida a uma parte contratante deve ser estendida aos produtos similares comercializados com qualquer outra parte contratante;

- Lista das concessões: determina a relação de produtos e tarifas que devem ser aplicadas entre partes contratantes e serve de parâmetro para estenderem-se os benefícios aos demais países;

² A Constituição norte-americana determina que o Congresso é responsável por regulamentar o comércio com nações estrangeiras. No entanto, várias leis autorizam o Executivo a negociar acordos de comércio exterior, como as chamadas *Fast Track* e, na administração de George W. Bush, as TPA’s – *Trade Promotion Authority*. Já em 1945 o presidente Harry Truman conseguia editar uma autorização para reduzir, em três anos, as taxas de importação americanas em troca de concessões equivalentes de outros países.

³ Em sentido inverso ao que ocorreu com a OIC em 1947, a criação de uma *organização* multilateral de comércio, já no início dos anos 90, tornou-se interessante para os EUA, e também para as potências européias, face a um mundo pontuado por vários outros competidores de médio e pequeno porte engajados no comércio internacional.

⁴ O GATT já exercia o papel de árbitro entre seus membros pelo menos desde a Rodada de Tóquio, mas somente em 1994 criou-se um espaço e regras específicas com o *Órgão de Solução de Controvérsias*.

- Tratamento Nacional, ou “Regra de Não Discriminação entre Produtos”: uma vez dentro da fronteira de um país, produtos importados não devem sofrer discriminação com relação aos produtos nacionais;
- Transparência: obrigatoriedade de publicação de todos os regulamentos e demais medidas relacionadas ao comércio;
- Eliminação das Restrições Quantitativas: o único instrumento de proteção permitido em trocas comerciais são tarifas aduaneiras, e um dos objetivos do GATT é torná-las cada vez mais reduzidas; quotas e barreiras não tarifárias são proibidas. Há regras especiais para produtos agrícolas.

Alguns desses princípios são fonte de controvérsia desde a criação do GATT. A Regra de Não-Discriminação entre as Nações, por exemplo, uma herança do processo de negociação norte-americano, pressupõe a igualdade entre os países contratantes, o que, “considerando que existe um imenso hiato econômico entre os países do Norte e os do Sul”[3], contribuiu para a “manutenção de suas diferenças e desigualdades”[4].

Acrescente-se que, no GATT, todo processo de negociação tarifária começava bilateralmente, segundo o que passou a chamar-se “Regra do Maior Exportador”: só o maior exportador de um produto para um mercado teria o direito de solicitar reduções de tarifas do país importador. Em seguida, pela regra de Não-Discriminação, a redução de tarifas para aquele mercado se estenderia a outros exportadores, em troca de uma concessão equivalente. Assim, os países desenvolvidos, como maiores fornecedores do comércio mundial, ditavam sempre a pauta de produtos em negociação, e suas concessões representavam muito pouco no total do que importavam.

A Regra de Restrição das Barreiras Quantitativas, por sua vez, foi sistematicamente violada pelos Estados Unidos desde 1955, com a imposição de quotas de importação sobre produtos como açúcar, queijo e carne, e, na década de 90, têxteis e suco de laranja. Acrescente-se que tais produtos são, na grande maioria, provenientes de países subdesenvolvidos.

A partir da tendência de ampliação de atribuições que a OMC representou em relação ao GATT, uma série de novos temas, muitos deles polêmicos, passaram a integrar a agenda da Organização, ao lado daqueles já tratados pelo GATT desde 1947. Mesmo que a cada tema negociado corresponda uma série extensa de acordos e comitês regulatórios, estes podem ser agrupados em grandes áreas, como Acordos Regionais de Comércio, Agricultura, Serviços, Propriedade Intelectual, Investimentos e Meio Ambiente.

Desde a Rodada Uruguai, o GATT passou a emitir regras para a formação de zonas de livre comércio e uniões aduaneiras, as quais são tratadas como exceções à regra da Nação Mais Favorecida. Até o início de 1997, 96 acordos regionais de comércio estavam notificados junto à OMC.

Quanto aos produtos agrícolas, estes são negociados desde as primeiras Rodadas do GATT, sob regras especiais. Destacam-se entre os produtos com maior incidência de barreiras não tarifárias, como subsídios, imposição de cotas de importação, cláusulas ambientais e medidas fitossanitárias. O recente anúncio do aumento de subsídios à agricultura por parte dos Estados Unidos, por exemplo, desencadeou uma onda de protecionismos em cascata na União Européia e um processo de revisão das políticas de subsídios dentro das negociações da Rodada de Doha.

O comércio de serviços corresponde a cerca de 20% dos fluxos globais de comércio (cerca de US\$ 2 trilhões em 2001, com taxas de crescimento superiores às do comércio de bens), o que levou a OMC a incluir o tema nas negociações no ano de 2000.

Os EUA, a Comunidade Européia e o Japão têm forte interesse no acesso a novos mercados para serviços, concentrados nos seguintes setores: financeiro, telecomunicações, energia, meio ambiente, saneamento, serviços profissionais (sobretudo consultoria jurídica) e transporte marítimo.

A OMC estabeleceu, desde a sua criação, um pacote de medidas regulatórias envolvendo o direito de propriedade intelectual. Nessa área estão incluídos o *copyright* (para exibição ou reprodução de textos, fonogramas, filmes e produções culturais em geral) e os direitos de propriedade industrial, aplicados a logomarcas, indicações geográficas, patentes e segredos industriais.

As chamadas indicações geográficas são denominações comerciais de produtos de acordo com a região em que são produzidos. A rotulagem de vinhos e outras bebidas alcoólicas, prática tradicional entre produtores europeus, era uma garantia de procedência e qualidade dos produtos.

Nos últimos anos, esse conceito passou a ser aplicado também a outros itens, e mesmo entre não alimentícios. Embora diversos acordos tratassem do tema desde o século XIX, a Rodada de Doha foi a primeira negociação multilateral de comércio a abrigar a discussão sobre indicações geográficas fora do contexto estritamente europeu.

Estão hoje em pauta acordos de proteção das indicações geográficas para vinhos, destilados, queijos e outros alimentícios franceses, queijos e chocolates suíços, charutos cubanos, arroz e chá indiano e paquistanês, entre outros produtos.

O Brasil, por sua vez, exporta produtos com denominação geográfica (queijo de minas, guaraná da Amazônia, cachaça, café e outros) cuja proteção está sendo negociada. No entanto, a indústria nacional se utiliza de muitas indicações geográficas européias para produtos como azeite, queijos, chocolates, vinhos e cervejas, para os quais poderiam ocorrer sanções ou outros prejuízos no caso de uma regulamentação do tema.

Já o tema dos investimentos e sua relação com o comércio foi introduzido na OMC em 1996, como “mandato educativo”, ou seja, sem prever regras ou sanções. Os investimentos transnacionais são regulamentados por uma intrincada

rede de cerca de 1.800 acordos bilaterais e cláusulas específicas em acordos regionais. Entre 1997 e 2001, realizaram-se estudos que serviriam para uma primeira iniciativa multilateral de regulamentação, mas divergências sobre investimentos em produções de cinema e música entre a França e os Estados Unidos arrastaram as discussões até a Rodada de Doha.

Outros temas correlatos, como Concorrência e Compras Governamentais em Comércio Exterior fazem parte da agenda de negociações desde a criação do GATT.

O tema Comércio e Meio Ambiente foi incorporado às negociações em 1992, ainda no âmbito do GATT. Em 1995, a Rodada Uruguai criou um Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente. Até a Rodada de Doha, as atividades têm se concentrado em estudos sobre a relação entre os termos de convenções ambientais e as regras da OMC, comércio e impacto ambiental, e outros, nenhum deles com poder regulatório.

No entanto, já existem tentativas de estabelecimento de categorias como “bens e serviços ambientais” dentro do escopo das negociações comerciais. Para muitos países, entre eles o Brasil, a vinculação entre normas de preservação ambiental e regras comerciais sobre agricultura pode se constituir em novas barreiras ao comércio, ou por outro lado, em ameaças ao meio ambiente motivadas por práticas comerciais predatórias eventualmente canceladas pela OMC.

Conclusão

Pode-se depreender de um exame do desenvolvimento das relações internacionais de comércio desde da última metade do século XX que, se a OMC configurou-se em um avanço institucional em relação ao GATT, os princípios que norteiam sua atuação continuam a alimentar desigualdades entre países ricos e pobres, como já ocorria com o GATT. Ressalte-se, finalmente, que a ampliação de poderes e atribuições representada pela Organização Mundial de Comércio, na esteira do processo de expansão do capitalismo, contribui para a própria redefinição do papel dos Estados na regulação das economias nacionais frente a um cenário internacional marcado pela crescente complexificação.

Referências

- [1] Maciel, George Álvares, “A Dimensão Multilateral: o papel do GATT na expansão da economia, a Rodada Uruguai e a criação da OMC em 1994”, Boletim de Diplomacia Econômica, n° 19, pp. 130-146, 1995.
- [2] Thorstensen, Vera. “O papel da Organização Mundial do Comércio na nova ordem econômica internacional”, Debates, n° 15, pp. 33-70, 1998.
- [3] Gonçalves, Reinaldo e Prado, Luiz Carlos Delorme, “GATT, OMC e a Economia Política do Sistema Mundial de Comércio”, Contexto Internacional, vol. 18, pp. 45-63, 1996.
- [4] Idem, ib idem.