

Nº 18

**Rodada Uruguai:
uma síntese do
estado das
negociações**

**Lia Valls Pereira
e Guida Piani**

Julho de 1989

TEXTO PARA DISCUSSÃO INTERNA
Nº 18

RODADA URUGUAI: UMA SÍNTESE DO ESTADO DAS NEGOCIAÇÕES

Lia Valls Pereira
Guida Piani

Junho/89.

ÍNDICE

| | Página |
|---|--------|
| 1 - <u>INTRODUÇÃO</u> | 01 |
| 2 - <u>A RODADA URUGUAI: UM BREVE HISTÓRICO</u> | 05 |
| 3 - <u>OS AVANÇOS E AS DIFICULDADES</u> | 09 |
| 4 - <u>CONSIDERAÇÕES FINAIS</u> | 17 |
| 5 - <u>BIBLIOGRAFIA</u> | 21 |

"..... a impressão que eu tenho é que as pessoas pensam que essas negociações não terão qualquer impacto na economia brasileira. O Brasil está inteiramente ausente de Genebra"

Embaixador Rubens Ricúpero, em entrevista ao Jornal do Brasil de 04/06/89.

1. INTRODUÇÃO

Passados mais de dois anos da Declaração de Punta del Este que deslanchou o início das negociações da atual Rodada Uruguai, no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), a declaração do Embaixador Ricúpero, representante permanente do Brasil no GATT, é motivo de preocupação. Excetuando-se aqueles que, por dever de ofício, participam dos grupos negociadores, observa-se um certo desinteresse pelo tema no debate sobre os rumos da economia brasileira, quer seja no meio político, empresarial ou mesmo em vários segmentos do setor governamental.

Este desinteresse pode ser explicado por diversas razões:

a) a percepção de que o Brasil possui pequeno poder decisório sobre os rumos e os resultados das negociações em fóruns internacionais;

b) a concepção de que as decisões nos fóruns internacionais traduzem sistematicamente os interesses dos países desenvolvidos, de forma que as negociações com os países em desenvolvimento se resumem em concessões por parte destes e que tendem a ferir os seus interesses domésticos;

c) o reduzido poder de pressão do GATT sobre os seus membros signatários no cumprimento das regras do comércio multilateral e liberal;

d) a crescente proliferação de restrições comerciais pelos países desenvolvidos através de mecanismos não previstos no GATT - as medidas de "área cinzenta" -, como os acordos voluntários de restrição às exportações;

e) o uso de medidas unilaterais de retaliação, respaldadas pela Seção 301 da lei comercial norte-americana, como forma de assegurar a abertura de mercados considerados por um dos principais incentivadores da atual Rodada e com peso político decisivo para o sucesso ou não das negociações - os Estados Unidos; e

f) o entendimento de que a Rodada Uruguaí visa, em última análise, a regulamentação de novos temas - serviços, investimentos, propriedade intelectual - de acordo com os princípios que regem o comércio de bens no GATT, o que não interessa aos países em desenvolvimento, como o Brasil.

O ponto a) é um dado derivado da posição política e econômica do Brasil no cenário internacional. Entretanto, não justifica a desconsideração pelo rumo das negociações no âmbito do GATT, uma vez que ao participar do comércio mundial, o Brasil estará afetado pelas decisões acordadas. Em adição, num cenário onde a questão de reciprocidade tem ganho relevância, países com pouco no poder de barganha terão maiores obstáculos em seus projetos de inserção neste comércio, caso desconsiderarem as regras negociadas pelos principais blocos econômicos.

O ponto b) deixa transparecer uma interpretação extremamente simplista do significado das negociações no GATT.

Primeiro, mesmo aceitando-se que as rodadas de negociações no GATT reflitam em grande medida os interesses dos países desenvolvidos, não pode ser esquecido que, em fóruns multilaterais, as demandas dos países em desenvolvimento não podem ser totalmente desconsideradas, a não ser que se considere a hipótese de que os países desenvolvidos não estejam empenhados e efetivamente no fortalecimento do GATT. Neste sentido, alguma solução de compromisso será sempre buscada para os temas mais sensíveis.

Segundo, não existe homogeneidade de interesses em relação aos temas negociados nas rodadas, quer seja entre os países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Desta forma, os fóruns multilaterais de negociações oferecem nichos para que algumas demandas exclusivas de alguns países desenvolvidos ou em desenvolvimento sejam consideradas e negociadas.

Terceiro, partindo-se do pressuposto de que os interesses domésticos de um país são diversos, que países com pouco poder de barganha tem reduzidas possibilidades de impor seus interesses em questões específicas e que toda negociação pressupõe concessão, o ponto fundamental é que estratégia adotar para que o saldo líquido das concessões não penalize os objetivos

mais gerais de desenvolvimento econômico do país. Desta forma, a estratégia de negociação pressupõe um quadro referencial mais amplo e de longo prazo. Que concessões podem ser feitas, que questões merecem o risco de uma posição não-negociadora, que alternativas em termos de diretrizes comerciais existem, como incorporar flexibilidade nas negociações são aspectos que devem permear as negociações.

Os pontos c) e d) apontam o seguinte problema: de um lado, os países desenvolvidos se utilizam da fragilidade do poder coercitivo do GATT para introduzirem medidas inconsistentes com os princípios que regem o Acordo. Por outro lado, nenhum acordo internacional sobrevive, caso não contemple soluções para as demandas presentes no cenário mundial. O poder de pressão do GATT só irá crescer na medida em que cada país preferir as soluções acordadas no GATT, mesmo que estas impliquem em relativa perda do grau de proteção desejado para suas indústrias domésticas, por considerar que assim as barreiras comerciais de terceiros países serão igualmente menores, devido aos mecanismos ou regras previstos no Acordo.

Certamente, esta é uma questão fundamental para o sucesso da atual Rodada Uruguai. Como lidar com o protecionismo setorial presente nos países desenvolvidos? Apenas condená-lo por ferir as regras do GATT não fará com que os países renunciem ao uso das medidas de "área cinzenta". Uma possível alternativa é o monitoramento deste protecionismo pelo GATT, via, por exemplo, as cláusulas de salvaguarda^(*). Importa ressaltar, no entanto, que é somente no GATT que países, como o Brasil, podem esperar alguns compromissos dos países desenvolvidos em relação às medidas de "área cinzenta".

O ponto e) deve servir como motivação e não como uma justificativa pelo desinteresse das negociações da Rodada Uruguai. Somente com a denúncia sistemática do uso da seção 301 pelos países afetados junto ao GATT, simultaneamente ao avanço das negociações nos novos temas (serviços, investimento e pro

(*) Ver a análise desta proposta em Araújo e Naidin (1989). Um exemplo é a vinculação pelos países desenvolvidos do término do Acordo Multifibras ao aprimoramento da cláusula de salvaguardas.

priedade intelectual), poderá ser estabelecido um quadro, onde a postura unilateralista norte-americana se torne insustentável politicamente no cenário internacional.

Finalmente, o ponto f) deve ser analisado à luz dos recentes desenvolvimentos na Rodada Uruguai. Independente ou não do acerto da posição brasileira em não considerar apropriada a inclusão destes novos temas na atual Rodada, o fato é que estes estão sendo debatidos, com relativos avanços em questões específicas. Ausentar-se do debate por não considerá-lo propício não impedirá que novas regulamentações possam surgir que afetem a economia brasileira. Desta forma, torna-se ainda mais imperioso um amplo debate sobre estas questões na sociedade brasileira, que embase e fortaleça as posições negociadoras apresentadas na Rodada.

O presente artigo está organizado da seguinte forma: na primeira seção, é apresentado um breve histórico da Rodada Uruguai. Na segunda seção, estão descritos os principais avanços e dificuldades nos 14 Grupos Negociadores de Comércio de Bens e no Grupo de Serviços. Na terceira seção apresentam-se as principais conclusões.

2. A RODADA URUGUAI: UM BREVE HISTÓRICO

Desde 1982, os Estados Unidos estiveram empenhados em convencer outros países membros do GATT a aceitarem negociações abrangentes, baseadas em uma agenda americana que priorizava os chamados "novos temas" - serviços, direitos de propriedade intelectual e investimento. Embora a intenção original de incluir o assunto "alta tecnologia" não tenha encontrado respaldo dos demais países desenvolvidos, é inegável a estreita relação entre o comércio de bens de alta tecnologia e de serviços e a proteção à propriedade intelectual e alguns aspectos dos investimentos vinculados ao comércio. Um maior acesso ao mercado mundial para serviços e produtos de alta tecnologia é considerado vital para determinados setores da indústria americana, como o de telecomunicações, os quais se mostraram efetivamente ativos na elaboração da agenda americana. De outro lado, o agravamento das tensões comerciais-especialmente em áreas caracterizadas por acirradas disputas por liderança tecnológica - e dos desequilíbrios externos entre os principais países industrializados, na primeira metade da década de oitenta, constituíram-se nos elementos finais que condicionaram a decisão de apoio da Comunidade Européia e do Japão a uma nova rodada de negociações multilaterais, incluindo os três temas até então fora do escopo do GATT.

O objetivo americano foi alcançado na reunião ministerial em Punta del Este, em novembro de 1986, apesar da resistência oposta pelos países em desenvolvimento, reunidos no Grupo dos 77, e, em especial, pelo Brasil, Índia, Argentina e Iugoslávia. Na visão desse bloco de países, a prioridade deveria ser uma reforma do GATT que lhe restituísse credibilidade, restaurando um novo consenso básico, como o que existira anteriormente à Rodada Tóquio, que terminara, em 1979, com ameaças ao multilateralismo, que se aprofundaram nos anos seguintes. Nesse sentido, a retomada de conversações deveria focalizar os assuntos pendentes, como o comércio de produtos agrícolas, as restrições quantitativas e a questão de salvaguardas. De fato, as chamadas "zonas cinzentas" de comércio disseminaram-se amplamen

te ao longo da década de oitenta, na forma do uso abusivo de medidas anti-dumping e de direitos compensatórios e de acordos de restrição voluntária às exportações^(*).

Na verdade, a Declaração de Punta del Este consistiu em uma solução de compromisso entre os interesses dos países desenvolvidos - que ameaçaram não participar da Rodada caso esta não incluísse negociações sobre serviços - e dos países em desenvolvimento, na medida em que a agenda incorporou todos os assuntos "pendentes" (o "backlog") e em que se aceitou que as negociações sobre serviços fossem realizadas fora dos termos do GATT. Os trabalhos tem-se desenvolvido, portanto, em dois grandes grupos: o de Negociações sobre Comércio de Bens e o de Negociações sobre o Comércio de Serviços. O grupo de bens está subdividido em quatorze subgrupos, que tratam dos seguintes temas: tarifas, barreiras não-tarifárias, produtos baseados em recursos naturais, têxteis e confecções, agricultura, produtos tropicais, artigos do GATT, acordos multilaterais, salvaguardas, subsídios e medidas de direitos compensatórios, direitos de propriedade intelectual, medidas de investimento relacionadas a comércio, mecanismo de solução de controvérsia e funcionamento do GATT.

A Rodada, iniciada em 1986, com duração prevista de quatro anos, chegou a sua reunião de revisão de meio período ("mid-term review") em dezembro de 1988, em Montreal. Nesse encontro, sem muita surpresa geral, Estados Unidos e Comunidade Econômica Européia tornaram explícitos seus antagonismos quanto a liberalização do comércio agrícola. A proposta americana - a

(*) O uso abusivo desses recursos pode ser exemplificado pelo número de casos de ações de dumping iniciadas na década de oitenta: 420 nos Estados Unidos e 330 na Comunidade Econômica Européia. Frequentemente a ameaça de aplicação de sobretaxas tem induzido o país exportador a aceitar limites para suas exportações, através dos acordos voluntários de exportação ("voluntary export restraint" - VERs). Segundo estudo recente do FMI sobre políticas comerciais, o uso de VERs é particularmente evidente nos países desenvolvidos. Em maio de 1988, a CEE respondia pela meta de das VERs conhecidas e os Estados Unidos por um quinto do total.

"opção zero" - era de um congelamento de todos os subsídios agrícolas que afetam o comércio, seguido pela eliminação completa de exportações beneficiadas com subsídios e de barreiras às exportações, em um período de dez anos. Os europeus aceitavam apenas, no curto prazo, reduzir alguns benefícios (como subsídios e preços mínimos) e um compromisso para uma posterior redução da proteção à agricultura doméstica e das políticas de proteção às exportações. Uma proposta intermediária era defendida pelo Grupo de Cairns^(*): congelamento do nível atual de subsídios ao setor agrícola e uma reforma, baseada em metas definidas, que contemplasse a redução dos subsídios diretos à exportação e a ampliação do acesso dos demais países aos mercados domésticos.

O impasse entre americanos e europeus em torno da questão agrícola, confirmado em Montreal, significava, para países como o Brasil e a Índia, conhecidos por sua posição dura em relação aos novos temas, a possibilidade de um ritmo moderado no encaminhamento desses assuntos. De um lado, para os Estados Unidos, o radicalismo da "opção zero" se prestava a uma maior aproximação em relação aos países em desenvolvimento pouco dispostos a discussões sobre liberalização em setores como serviços. Por outro lado, o conservadorismo europeu na questão agrícola deixava a Comunidade em uma incômoda posição de isolamento, que permitia um certo espaço para a atuação dos "hard liners".

Efetivamente, como reação às divergências entre Estados Unidos e CEE em torno da questão agrícola em Montreal, um grupo de países latino-americanos provocou o bloqueio das negociações, negando-se a assinar os acordos alcançados nos setores de serviços, solução de controvérsia, produtos tropicais e funcionamento do GATT. Naturalmente, também, o eventual "desbloqueio" das negociações, ocorrido na reunião de abril deste ano em Genebra, permitiu um avanço não apenas no tema agricultura, mas também em propriedade intelectual, produtos têxteis e salva

(*) Além do Brasil, os seguintes países integravam o grupo: Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Hungria, Indonésia, Malásia, Filipinas, Nova Zelândia, Tailândia, Uruguai, Argentina, e Fiji.

guardas, ao mesmo tempo em que inviabilizava a continuação de uma postura "dura" pelo Brasil, isolado de outros países em desenvolvimento para os quais a perspectiva de uma reversão do protecionismo agrícola nos países desenvolvidos é extremamente importante.

3. OS AVANÇOS E AS DIFICULDADES

Após os encontros de Montreal e Genebra, as negociações da Rodada Uruguai apresentam um estágio atual de progressos e dificuldades ainda a serem superadas, analisados a seguir:

a) Agricultura:

Foram assumidos compromissos, de curto prazo, de um congelamento dos níveis atuais de subsídios domésticos e à exportação e dos níveis de proteção ao setor. As barreiras tarifárias e não-tarifárias não deverão ser intensificadas e os preços mínimos aos produtores, fixados pelos governos, não deverão sofrer elevações.

A Comunidade Européia, em um sinal de seu compromisso com esta decisão, congelou a maioria de seus preços mínimos aos dez milhões de agricultores, no período 1989-90, embora ainda permaneça alguma margem para manipulação através das regras cambiais entre os países membros. Entretanto, foram reduzidos os preços mínimos para cereais, açúcar e manteiga.

No longo prazo, decidiu-se que um processo de reforma deveria ser iniciado, com a implementação de reduções substanciais progressivas nos subsídios e proteção à agricultura, que resultem na correção e prevenção das distorções no mercado mundial de produtos agrícolas. Este objetivo seria atingido através de negociações sobre políticas e medidas específicas e de compromissos em relação a uma medida que agregue diferentes formas de proteção. Por fim, buscar-se-á o estabelecimento de regras e disciplinas mais sólidas e operacionais para a regulação do comércio agrícola dentro do GATT. A implementação dos pontos acordados no programa de reforma de longo prazo deverá ser iniciada em 1991 e os países participantes deverão apresentar propostas detalhadas que permitam o alcance dos objetivos do programa até dezembro de 1989. Os países participantes terão o prazo até o final de 1990 para chegar a um acordo sobre o programa de reforma de longo prazo e o período de sua implementação.

Alguns países, dentre os quais se destaca o Japão-país que protege intensamente seu mercado de comercialização do arroz e não deseja uma liberalização integral nesse setor - exigiram a inclusão de uma cláusula sobre "segurança alimentar". Deve-se observar ainda que os aspectos mais delicados das negociações agrícolas estão justamente no estabelecimento de uma medida comum para subsídios e proteção, na definição das formas de concessões a serem dadas e em sua medida.

b) Têxteis e Vestuário:

Os países em desenvolvimento defendem, de forma geral, o desmantelamento do Acordo Multifibras (MFA) e a aplicação das regras do GATT ao setor de têxteis e vestuário. Já os países desenvolvidos, comprometidos com os interesses de suas indústrias domésticas, receiam esta liberalização. Aparentemente, por exemplo, os Estados Unidos tem um acordo com a indústria local para que não se toque em qualquer benefício do MFA antes do seu término. A Comunidade, por seu lado, tem procurado vincular os progressos obtidos na área de têxteis aos de outros grupos de negociações, como salvaguardas.

A evolução das negociações até o momento reflete, em grande medida, a posição dos países desenvolvidos. Serão discutidos e acordados durante a Rodada o cronograma e a natureza da eventual integração do setor no GATT, sendo que a efetiva implementação deste processo só irá se iniciar após o término da Rodada, previsto para 1990. Ora, uma vez que o Acordo Multifibras, em vigência, expira em 1991, deve-se esperar uma substituição dos mecanismos de proteção do Acordo por regras negociadas na Rodada que viabilizem uma gradual liberalização do setor^(*).

Ficou acordado, igualmente, em Genebra, que a criação de um "clima favorável" para as negociações obriga a que todos os participantes da Rodada obedeçam às regras de "standstill" (não imposição de novas restrições fora do GATT) e "rollback" (negociar as restrições que ferem o GATT). Desta forma, o des

(*) Subentende-se que os países desenvolvidos irão propor, talvez, mecanismos que assegurem que a liberalização do setor não trará danos imediatos às suas indústrias locais.

mantelamento do MFA pressupõe que todos os signatários do GATT, apesar da ressalva de um tratamento especial para os países em desenvolvimento, deverão contribuir para a liberalização do se tor e sua eventual integração no GATT.

c) Propriedade Intelectual

O arcabouço de entendimento alcançado corresponde, em linhas gerais, aos anseios originais norte-americanos. Serão consideradas a aplicabilidade dos princípios básicos do GATT, o estabelecimento de normas e padrões referentes ao escopo e uso dos direitos de propriedade intelectual relacionados a comércio e a criação de mecanismos encarregados da aplicação efetiva dos direitos e da prevenção multilateral e solução de disputas.

Os interesses americanos privilegiavam justamente a inclusão da definição de princípios e padrões, o estabelecimento de um sistema de solução de controvérsias dentro do GATT e a ênfase no aspecto de sanções, o que implica em relativizar as normas e regras de regulação consagradas em organismos especializados, como a Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI) e as legislações nacionais. No entanto, a concretização desses pontos não é trivial, a começar porque requer a retirada e substituição de todo o contexto jurídico até então prevalecente. Mesmo os países desenvolvidos tem tradições e enfoques muito diferentes entre si. A tradição de propriedade intelectual jurídica é eminentemente européia, em contraste com a dos Estados Unidos, que pretendem, por exemplo, promover mudanças nos termos dos registros de patentes de forma a reduzir ao máximo a quantidade de informações fornecidas. Nem todos os países desenvolvidos endossam esse ponto de vista, uma vez que a maior ou menor aderência a essa posição, que se contrapõe ao "full disclosure" defendido pelo Brasil, depende da política tecnológica do país, que apresenta diferenças significativas se se trata do Japão, Estados Unidos ou Alemanha, por exemplo.

O texto acordado sobre propriedade intelectual contém certas ressalvas que podem moderar o ímpeto de mudanças futuras no tratamento em relação aos países em desenvolvimento: ressalta-se a importância dos objetivos de políticas, especialmente tecnológicos e de desenvolvimento. Ao contrário dos países desenvolvidos, para os quais o aspecto comercial é a variá-

vel relevante, dado que é prioritário garantir o retorno dos e levados investimentos em pesquisa e desenvolvimento, para os países em desenvolvimento, dotados de baixa capacidade de geração de tecnologia, a questão não se limita a comércio, sendo fundamental incentivar a difusão tecnológica e a efetiva disseminação dos produtos de interesse público. Logo, ênfase deve ser dada à proteção contra monopólio, à observação de prazos para início da produção, que, se não cumpridos, levem ao licenciamento obrigatório, e à possibilidade de exclusão de setores, por interesse estratégico ou público.

Para o Brasil, portanto, é importante tentar assegurar uma conciliação entre a necessidade de proteção à propriedade intelectual e uma flexibilidade para adoção de legislação nacional, o que não significa um tratamento especial e diferenciado, como normalmente invocado em favor dos países em desenvolvimento, mas simplesmente a preservação de um direito do qual tem usufruído até hoje os países desenvolvidos.

d) Salvaguardas:

Foram estabelecidas diretrizes para o prosseguimento de negociações com o objetivo de restaurar o controle multilateral sobre salvaguardas, melhor definindo limites sob os quais um país poderá impor medidas para proteger a indústria doméstica contra um aumento inesperado de importações. Portanto, os avanços foram mais de natureza processual do que de substância.

A participação dos países em desenvolvimento na Rodada Uruguai deveria ser condicionada a um acordo abrangente sobre salvaguardas, que recuperasse o respeito à cláusula de nação mais favorecida, frequentemente descumprida na adoção de medidas de área cinzenta, particularmente nos acordos de restrição voluntária destinados a conceder proteção a indústrias tradicionais dos países desenvolvidos. Os termos de uma cláusula de salvaguardas reforçada deveriam colocar ênfase especial no aspecto de reajustamento estrutural interno nos setores com sérios problemas de competitividade.

e) Serviços:

Chegou-se a montar um arcabouço para a liberalização do comércio de serviços, incluindo os que envolvem o movimento entre fronteiras de serviços, consumidores e de fatores de produção. Foram introduzidos, ainda, certos conceitos, como tratamento nacional, não discriminatório e de nação mais favorecida. Contudo, antes que esses conceitos e princípios sejam finalmente aceitos, serão examinados com respeito a sua aplicabilidade a setores individuais, o que possibilitará também uma avaliação das implicações de sua utilização.

Atualmente, as negociações encontram-se exatamente neste ponto, tendo os países participantes selecionado para teste os setores de telecomunicações e construção. No primeiro deles, a tendência é concentrar-se inicialmente na liberalização dos serviços de maior valor agregado, que combinam o processamento e transmissão eletrônica de informações. Os países da CEE já vinham desenvolvendo esforços nesta direção, mas não tem havido consenso em relação às perspectivas de rompimento dos monopólios de telecomunicações de controle estatal. Supõe-se que as dificuldades se reproduzam, em grau mais elevado, no âmbito do GATT. Quanto ao setor de construção, um passo importante foi a aceitação de que a mobilidade de capital e trabalho fizesse parte das discussões. Os países em desenvolvimento, em geral, julgam possuir uma vantagem comparativa em suas indústrias de construção devido à sua mão-de-obra barata.

De todo modo, para os países em desenvolvimento, ficou acordado que as regras e procedimentos para uma progressiva liberalização dos serviços deverão observar uma flexibilidade apropriada, que permita a abertura de um número menor de setores ou a ampliação do acesso a seus mercados vinculada ao seu estágio de desenvolvimento.

f) Solução de Disputas

Um sistema mais rigoroso para solucionar litígios comerciais, com prazos mais curtos para a elaboração de relatórios e tomada de decisão final, e incluindo a possibilidade de arbitragem, já está em vigor, em base experimental.

Em particular, o fortalecimento do mecanismo de solução de controvérsias aumenta a habilidade do Secretariado do GATT em influenciar futuras negociações. Como regra geral, os painéis (comitês de arbitragem) terão um limite de tempo de seis meses para a entrega de relatórios.

O acatamento ou não, pelos Estados Unidos, de decisões recentemente tomadas em painéis ou que estão perto de sua conclusão, terá um peso decisivo para o êxito da Rodada Uruguai.

No caso do julgamento a respeito das quotas para a importação de açúcar, introduzidas em 1982, os peritos do painel concluíram que sua imposição viola as regras internacionais de comércio (*).

Em uma atitude que parece visar o fortalecimento do processo de negociações sob a Rodada Uruguai, o Secretário de Agricultura dos Estados Unidos pediu recentemente à administração de seu país que acatasse a condenação feita pelo painel.

Outro teste importante resultará do encaminhamento do painel que deverá examinar a queixa apresentada pelo Brasil contra a aplicação de restrições unilaterais americanas sobre produtos brasileiros (papel, químicos e eletroeletrônicos), em virtude da acusação de falta de proteção de patentes para produtos farmacêuticos. Desde fevereiro, quando o pedido de formação do painel foi feito pelo Brasil, não se chegava a um acordo sobre os termos de referência a serem adotados. Finalmente, em reunião do conselho do GATT no final de junho, os termos propostos pelo Brasil, dentro do Artigo XXIII, foram aceitos pelos Estados Unidos, cuja pretensão era de que a questão fosse analisada no âmbito da Super Seção 301 da nova lei de comércio americana.

(*) A queixa foi levada ao GATT por iniciativa da Austrália, e recebeu o apoio do Canadá, Comunidade Econômica Européia e Argentina. O Brasil é particularmente interessado na questão, uma vez que, no início da década de oitenta, exportava 1 milhão de toneladas de açúcar para o mercado americano, comparado a cerca de 100 mil toneladas, atualmente.

A superação das tensões atuais em torno do uso desse instrumento de resolução unilateral de disputas pelos Estados Unidos, de maneira discriminatória e ilegal em relação às normas do GATT, terá um papel decisivo para a credibilidade do mecanismo multilateral de solução de disputas frente aos países membros.

g) Funcionamento do GATT

Recomenda-se a criação de um mecanismo de revisão de políticas comerciais, com o objetivo de aumentar o entendimento e a transparência das práticas e políticas comerciais dos países membros, e permitir uma avaliação de seu impacto sobre o sistema multilateral de comércio. Para tanto, os países deverão apresentar relatórios completos no ano fixado para a revisão. O fator determinante para a definição da frequência das revisões é a participação do país no comércio internacional (parcela de mercado) em um período recente representativo. Os primeiros quatro maiores países, por este critério (CEE conta como um), estarão sujeitos a revisões a cada dois anos. Os dezesseis seguintes terão suas políticas examinadas a cada quatro anos e os demais a cada seis anos.

O estabelecimento de um mecanismo de acompanhamento das políticas e práticas comerciais, bem como a decisão de um maior envolvimento dos Ministros de cada país, através da realização de reuniões a nível ministerial a cada dois anos, conferem ao GATT maior proeminência frente às políticas comerciais domésticas e reforçam o compromisso dos governos com o sistema do GATT.

Dos temas restantes, decisões foram tomadas, com impacto imediato para o Brasil e outros países em desenvolvimento, apenas com relação a produtos tropicais, único tema, também, a receber tratamento preferencial durante as negociações da Rodada Uruguai. Alguns países desenvolvidos, como Suíça e os da Comunidade Européia, comprometeram-se com a implementação de reduções tarifárias ainda neste ano. O Japão reduziu ou eliminou tarifas de importação de produtos tropicais a partir de primeiro de abril, beneficiando produtos brasileiros como café cru em grão, café solúvel, derivados de cacau, entre outros.

Em relação aos demais temas, não foram tomadas de cisões substantivas, mas basicamente estabelecidos parâmetros para o prosseguimento das negociações, para o que se definiram procedimentos e princípios, que se traduzem, concretamente, em algum grau de compromisso.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A síntese do estado das negociações na atual Rodada Uruguai suscita diversas proposições.

A primeira refere-se à estratégia de não negociar os novos temas adotada pelo Brasil no início da Rodada. Vários argumentos justificam esta posição, destacando-se:

a) a precipitação dos países desenvolvidos, em especial os Estados Unidos, de incluírem novos temas, quando uma série de medidas protecionistas, que ferem os princípios do GATT, foram introduzidas por estes países, desde a última Rodada Tóquio. A inclusão dos novos temas poderia levar a uma menor ênfase nas negociações referentes a estas medidas, que afetam as exportações brasileiras;

b) a percepção de que a questão de serviços e propriedade intelectual envolve diferentes cenários para os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Os primeiros desenvolveram seus setores de serviços, em especial aqueles relacionados aos setores de tecnologia de ponta, num cenário onde inexistiam regulações de comércio via GATT. Neste sentido, puderam estabelecer as medidas que consideraram mais adequadas, do ponto de vista nacional, para o crescimento destes novos setores. Da mesma forma, as regulações da OMPI (Organização Mundial de Propriedade Intelectual) só começam a ser questionadas pelos Estados Unidos na medida em que se intensificam os altos gastos em pesquisa e desenvolvimento nos novos setores. Logo, o Brasil poderia ser penalizado pela inclusão destas novas áreas no GATT, uma vez que perderia parte da autonomia na definição de políticas nacionais de desenvolvimento.

Em que pese a propriedade destes argumentos, observou-se que os novos temas vão e estão sendo debatidos no GATT. Em adição, como destacado anteriormente, o Brasil ocupa uma posição singular, que implica no isolamento de sua estratégia não-negociadora.

A maior parte dos países em desenvolvimento não vislumbra perspectivas de implementação dos novos setores de tecnologia de ponta em seus mercados domésticos. Dentre os novos países industrializados, não há possibilidades de aliados fortes para o Brasil. O México, dada a sua aproximação com os Estados Unidos, prefere negociar acordos nestas áreas em troca de outras formas de cooperação de que possa usufruir. Os países do Sudeste Asiático, com mercados internos relativamente pequenos e fortemente dependentes das exportações, optam igualmente por acordos. A Argentina, que, juntamente com o Brasil, resistiu à inclusão dos novos temas, tende a recuar desta posição, na medida em que as negociações agrícolas avançam. Resta, basicamente, a Índia, que, como o Brasil, considera viável a efetiva implementação de setores da Terceira Revolução Industrial em seu mercado. Mesmo assim, no último encontro em Genebra, o governo indiano mostrou indícios de sua predisposição para negociações nesta área.

Conseqüentemente, mesmo reconhecendo-se a posição singular do Brasil entre os países em desenvolvimento - potencial para o desenvolvimento de segmentos dos setores de tecnologia de ponta - a estratégia não-negociadora implicaria num isolamento do país nas rodadas de negociações. Desta forma, é fundamental uma estratégia ativa de negociação que garanta a flexibilidade das regras acordadas, no sentido de preservar espaços para os objetivos nacionais de cada país. Sob este ponto de vista, muitos países desenvolvidos podem ser eventuais aliados do Brasil.

A segunda refere-se à necessidade de melhor articulação entre os setores empresariais e o governo. O que significa esta articulação? De um lado, deve ficar claro que as propostas brasileiras de negociações não podem se resumir a meras traduções imediatas das demandas empresariais. A posição oficial brasileira de negociação pressupõe objetivos de mais longo prazo, onde os interesses de diversos segmentos da sociedade devem ser considerados. Por outro lado, uma negociação oficial que não encontre respaldo no meio empresarial, que seja descolada dos interesses e objetivos deste meio, enfraquece a posição brasileira na Rodada e é inócua.

A ausência de um projeto que defina as principais diretrizes da política industrial e comercial brasileira torna ainda mais crucial esta articulação, uma vez que as negociações serão realizadas, independente das indefinições presentes no cenário político e econômico brasileiro.

Em suma, a reação do Brasil à realização das negociações da Rodada Uruguai, concebida para introduzir os "novos temas", qualificava o país como um participante involuntário. De corridos dois anos, a postura defensiva acabou sendo enfraquecida pelo isolamento do país, após o desbloqueio das negociações resultante do acordo sobre liberalização do comércio agrícola alcançado em abril deste ano, em Genebra.

Tais desdobramentos já podiam ser razoavelmente antecipados e não devem ser interpretados como uma derrota e muito menos como uma capitulação da defesa dos interesses dos países em desenvolvimento, cuja legitimidade não se traduzia em um poder de barganha equivalente. No entanto, vários são os fatores que indicam que os resultados finais das negociações são menos inexoráveis do que podem parecer. A respeito dos chamados "novos temas", os países desenvolvidos apresentam um grau muito maior de homogeneidade em torno da importância de setores como serviços e bens de alta tecnologia para suas economias do que em relação a seus interesses específicos. Os espaços abertos por essas diferentes visões vão permitir o surgimento de soluções de compromisso, a exemplo daquela alcançada para o comércio agrícola, com uma contribuição dos países em desenvolvimento mais ativos nas conversações. Igualmente válido seria reproduzir em áreas mais sensíveis para os menos desenvolvidos, como as que envolvem o domínio de novas tecnologias, os argumentos utilizados pelos países desenvolvidos. Assim, a introdução do conceito de "segurança alimentar" defendido pelo Japão corresponderia um equivalente de "segurança tecnológica", por exemplo. Em relação a temas como propriedade intelectual, a posição de não-alinhamento poderia estar focalizada menos em termos de princípios gerais, mas sobretudo em compromissos ao nível da execução, como prazos diferenciados e progressividade na implementação de medidas.

Por outro lado, a busca de compromissos mais fortes em questões como barreiras não-tarifárias, medidas anti-dumping e de direitos compensatórios esalvaguadas, além do efetivo cumprimento do desmantelamento do protecionismo patrocinado pelos países desenvolvidos no comércio agrícola e de produtos têxteis, deve-se tornar prioritária na agenda brasileira, no prosseguimento de sua participação na atual Rodada.

Ressalta-se novamente, no entanto, que a transformação da postura de participante involuntário em participante interessado depende, contudo, de uma reformulação das relações entre o empresariado e o Estado no Brasil. É necessário um interesse maior do setor privado nesse processo de mudanças das regras que moldarão o cenário de competição internacional no futuro próximo, o que requer a adoção de uma visão de política comercial menos tradicional.