

Nº 53

**Acordos
comerciais e
preferenciais
e o Gatt**

**Lia Valls
Pereira**

Junho de 1991

TEXTO PARA DISCUSSÃO

ACORDOS COMERCIAIS PREFERENCIAIS E O GATT

LIA VALLS PEREIRA

JUNHO / 1991

RESUMO

Acordos de livre-comércio tem sido muitas vezes apresentados como alternativas às negociações multilaterais no GATT e, mesmo, como indutores de obstáculos a estas negociações.

O presente artigo mostra que não existe a priori incompatibilidade entre o GATT e os acordos de livre-comércio. Aponte que as negociações multilaterais continuarão a serem necessárias mesmo na hipótese de proliferação destes acordos. E, chama a atenção, que a falência da Rodada Uruguai se prende a questões que são independentes das tendências de regionalização.

Í N D I C E

1 - Os Acordos Comerciais Preferenciais: Histórico e Questões Atuais	05
1.1 - O artigo XXIV e seu histórico no GATT	05
1.2 - O debate atual	08
2 - A Rodada Uruguai e os Processos de Regionalização	16
3 - Considerações Finais	22

1 - Introdução

As negociações da Rodada Uruguai no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) foram reiniciadas, em fevereiro de 1991. O não desfecho da Rodada, em dezembro de 1990, conforme anteriormente previsto, não surpreende muito. Afinal, o tema da liberalização agrícola é extremamente sensível tanto nos Estados Unidos e, especialmente, na Comunidade Européia devido a interesses políticos e econômicos em ambas sociedades.

O significado do impasse nas negociações, em dezembro de 1990, irá depender do que ocorrerá com as negociações durante o ano de 1991 e, possivelmente, parte de 1992. (*) Segundo alguns analistas, como Schott (1991), a prorrogação das negociações deve ser entendida como uma "benção disfarçada", na medida em que permite maior detalhamento das questões e, logo, o alcance de resultados mais substanciais. Em adição, funciona como um possível fator inibidor de tomada de decisões protecionistas na constituição do mercado comum europeu, em 1992. Implícito neste raciocínio é que a ausência de apresentação de resultados substanciais significará o enfraquecimento do GATT, ou seja, da disciplina multilateral e liberal do comércio.

Já Dornbusch (1991) considera pouco provável a realização de acordos substanciais. Isto não significa que a instituição GATT esteja agonizante, apenas que o caminho para a liberalização comercial e de negociações nas novas áreas - como direitos

(*) As eleições em novembro de 1992 nos Estados Unidos limitam o tempo disponível para que o Congresso ratifique as negociações acordadas pelo Executivo.

de propriedade intelectual - será prioritariamente traçado através da generalização de acordos de livre-comércio entre os países.

Finalmente, Choate e Linger (1991) criticam a relevância do GATT para o sistema do comércio mundial - o multilateralismo não é funcional em um mundo no qual as nações possuem concepções diferentes na condução de suas políticas comerciais. Em adição, grande parte dos membros do GATT não baseiam suas políticas em princípios liberais. Em contraste, Bhagwati (1991) rejeita estas proposições ao apontar que não são poucos os casos em que os economistas de comércio internacional reconhecem que o afastamento do princípio de livre-comércio é desejável do ponto de vista de bem-estar econômico, como também o GATT é uma instituição fundamental para solucionar as diferentes questões suscitadas pelo processo de desenvolvimento em cada país.

As leituras sobre análises do GATT exigem um ordenamento do debate. A instituição Fundo Monetário Internacional não terminou porque as economias de mercado industrializadas abandonaram o sistema de taxas de câmbio fixo na década de setenta. Logo, por exemplo, a questão é se a instituição GATT tem papel relevante a desempenhar num mundo caracterizado por acordos de livre-comércio. O que é uma questão diferente se os acordos de livre-comércio afetam negativamente o princípio do multilateralismo.

Da mesma forma, proliferação de Códigos com inclusão de cláusulas de condicionalidade são consideradas muitas vezes uma ameaça ao GATT (Low 1989). Uma outra análise pode sugerir, entretanto, que este é o melhor caminho para tratar de questões

em que acordos entre países membros não são possíveis através da mera aderência aos princípios gerais do Acordo Geral de 1947. (Winham 1986). No primeiro caso, a preocupação é com o cumprimento ou não com as regras que compõem o Acordo Geral e, que supostamente, seriam as melhores do ponto de vista das relações comerciais entre os países. No segundo caso, privilegia-se o GATT como instituição - fórum de negociações - em que resultados (os Códigos), mesmo que firam os princípios gerais abstratos, refletem a realidade do entendimento possível entre seus membros.

As considerações acima suscitam questões que permearão a avaliação futura do sucesso ou não da Rodada Uruguai. A apresentação política da Rodada como um sucesso não é o problema. A Rodada Tóquio, que contemplou negociações consideradas difíceis como subsídios, compras governamentais, entre outras, demorou seis anos (1973-1979). A Rodada Uruguai, que engloba novos temas (serviços, investimentos, direitos de propriedade intelectual) e a questão agrícola pode ser interpretada como um processo de negociações em movimento. Um acordo sem resultados substanciais pode marcar o término da Rodada, porém podem se estabelecer compromissos de continuação das negociações.

Não obstante, os temas em negociação na Rodada refletem demandas efetivas dos países membros. Logo, a demora no atendimento destas pode levar ao uso de outros canais, que tornem o princípio multilateral obsoleto e, logo, a necessidade de existência de um fórum de negociações multilaterais. Observa-se, porém, que esta tendência não é incompatível a priori com a liberalização do comércio mundial.

A atitude de "guardião do liberalismo" do governo norte-americano, através da Seção 301, pode ser um fator impulsor da abertura de mercados, caso se relegue a segundo plano considerações legais (GATT) e mesmo éticas sobre o assunto. (*) Igualmente, acordos de livre-comércio, como citado anteriormente, podem se constituir em veículo promissor de liberalização comercial, com a vantagem de serem isentos das implicações negativas da Seção 301.

Destaca-se neste artigo a questão dos acordos de livre-comércio e sua relação com as negociações no GATT. Na primeira seção é analisado o histórico dos acordos comerciais preferenciais e os principais entraves em relação às negociações multilaterais. Na segunda seção destacam-se as implicações deste acordo para a sobrevivência do princípio multilateral. Na terceira seção apresentam-se as principais conclusões.

(*) A seção 301 da legislação de comércio exterior dos Estados Unidos permite o uso de medidas retaliatórias contra países que dificultem o acesso de bens e serviços norte-americanos em seus mercados, como também não forneçam adequada proteção aos direitos de propriedade intelectual. A eficácia da Seção 301 depende da capacidade de retaliação dos países afetados. Esta capacidade será menor, na medida em que estes países dependam fortemente do mercado norte-americano para as suas exportações e/ou possuam reduzido poder de influência política no cenário internacional.

1 - OS ACORDOS COMERCIAIS PREFERENCIAIS: HISTÓRICO E QUESTÕES ATUAIS

Entre 1947 e janeiro de 1988, 69 acordos preferenciais de comércio foram notificados aos Secretariado do GATT, sendo que somente seis na década de oitenta. Dentre estes, somente quatro foram considerados compatíveis com os princípios do GATT. Quanto aos outros não foi alcançado nenhum consenso que implicasse numa censura formal pelos países-membros do GATT quanto à adequação destes ao artigo XXIV que trata da formação de acordos comerciais preferenciais. No entanto, a questão de formação de acordos comerciais preferenciais regionais, como uma possível tendência anti-GATT só aflora na década de oitenta. O entendimento desta questão envolve vários aspectos que serão analisados.

1.1 - O artigo XXIV e seu histórico no GATT

Um dos pontos de conflito entre o governo norte-americano e o inglês que antecederam a assinatura do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, em 1947, referia-se à questão da preservação de preferenciais comerciais. O governo do Reino Unido relutava em abdicar das "Preferências Imperiais" associada às suas ex-colônias e colônias e o governo dos Estados Unidos, através da figura de Cordell Hull, considerava vital o princípio da não-discriminação nas relações comerciais entre os países. A posição hegemônica política e econômica dos Estados Unidos, como a própria mudança de posição dos negociadores ingleses, notadamente

Keynes, implicou na vitória do princípio de não-discriminação no GATT. (*)

Neste sentido, o artigo XXIV que tratava da formação de acordos comerciais preferenciais incorporou o princípio que somente acordos cobrindo 100% de preferenciais seriam compatíveis com os princípios do GATT. Segundo Bhagwati (1991), a lógica desta escolha pautava-se em três elementos. Primeiro, total liberalização do comércio entre os países-membros do acordo preferencial os aproximava de um espaço geográfico quase-nação para fins do GATT. Segundo, a exigência de redução das barreiras para todo o comércio seria um fator impeditivo da proliferação de preferências bilaterais. Terceiro, a formação de áreas preferências com estas exigências poderia ser entendida como um estímulo ao processo de liberalização do comércio mundial. O artigo XXIV (4) exige que novas barreiras não sejam erguidas contra terceiros países, reforçando a associação dos acordos preferenciais comerciais com o princípio do liberalismo multilateral.

Não obstante, a linguagem do artigo XXIV é ao mesmo tempo bastante imprecisa em vários aspectos. Assim, o item "b" do Parágrafo 8 do artigo XXIV informa que as exigências de redução tarifária devem cobrir "substancialmente todo o comércio" entre os países envolvidos. Assim, reduções menores que 100% cobrindo todo o comércio ou reduções de 100% cobrindo parte do comércio podem ser apresentadas como casos que preenchem os requisitos da seção citada.

(*) Keynes, antes um crítico da cláusula de nação mais favorecida, irá ser um ardoroso defensor desta. Veja Culbert (1987)

Outro ponto controverso refere-se ao cronograma temporal da eliminação das barreiras comerciais entre os países. Pelo Parágrafo 5 (XXIV) é exigido um cronograma para a implementação do acordo de livre-comércio ou união aduaneira num "período razoável de tempo". Assim mesmo com as provisões contidas no Parágrafo 7 (XXIV) para a aprovação de acordos preliminares visando a plena liberalização dos fluxos comerciais entre os países, é concedido um novo caminho para que os acordos realizados não preencham o espírito geral do artigo XXIV.

Considerando-se a imprecisão do artigo XXIV, que como vários artigos do GATT refletem adesão a um princípio geral e ao mesmo tempo estabelecem possíveis caminhos de menor aderência ao princípio, interessa analisar como os países-membros do GATT reagiram aos casos concretos de propostas de acordos de livre-comércio ou uniões aduaneiras. Neste sentido, é praticamente consensual que a formação da Comunidade Européia é um marco fundamental.

Primeiro, revela a preponderância do "espírito pragmático" do GATT em situações que estrita aderência às regras do acordo não são possíveis.^(*) Na avaliação da constituição da Comunidade Européia, as PARTES CONTRATANTES decidiram que "seria mais frutífero se a atenção estivesse voltada para problemas práticos e específicos, deixando de lado por enquanto questões legais e o debate sobre o Tratado de Roma".^(*) Entre uma declaração formal de não aderência aos princípios do artigo XXIV e suas possíveis consequências para a sobrevivência do GATT devido à relevância dos países europeus no comércio mundial, optou-se pelo pragmatismo. Não é endossado o Tratado de Roma pelo GATT, mas

(*) Patterson(1989) aponta que o GATT sempre perseguiu um "approach" pragmático, mesmo que esta tenha significado muitas vezes infrações às regras gerais.

(**) Reproduzido de Patterson (1989) pg 361 Referência GATT 1959 - Basic Instruments and Selected Documents.

também este não é denunciado.

Segundo, o "espírito pragmático" em relação a esta questão seria função da posição do governo-norte-americano. Uma Europa forte economicamente e unida era desejável do ponto de vista da estratégia da política externa norte-americana dominada pelas questões da Guerra Fria.

Da mesma forma, a Associação Européia de Livre-Comércio (AELC), em 1960, recebeu uma resposta não conclusiva do GATT, quanto a sua adequação no artigo XXIV. E, como ressaltado no início desta seção, somente 4 dentre 69 notificações sob o artigo XXIV receberam a aprovação do GATT.

O histórico acima aponta a primeira questão em relação à formação de acordos de livre-comércio ou uniões aduaneiras ou mercados comuns na década de oitenta.

O problema não é tanto se estes acordos são ou não compatíveis com os princípios do artigo XXIV, mas se, no cenário atual, representam formas alternativas de negociação que possam reduzir a importância das negociações sob a égide do GATT, em especial, a Rodada Uruguai.

1.2 - O debate atual

Quais são as características do cenário atual que propiciam estas conjecturas?

Existe uma vasta literatura sobre a relação entre a

existência de um poder hegemônico e princípios liberais (Gilpin 1987, Kennedy 1989, entre outros). Este argumento é utilizado largamente para apontar as dificuldades de sobrevivência do GATT, que reflete a ordenação multilateral e liberal do comércio mundial. Citando exemplos mais recentes desta argumentação em relação ao papel do GATT, Dornbusch (1991) considera que na ausência de um poder hegemônico torna-se difícil visualizar algum regime que possua autoridade para a aplicação de regras liberais. Aho e Ostry (1990) consideram que "o que realmente se discute é o multilateralismo em um mundo desprovido de uma hegemonia incontestada" (pg 12).

A ausência desta hegemonia refletiria na dificuldade de preservação dos princípios fundadores do GATT - o liberalismo e o multilateralismo.

O declínio da hegemonia norte-americana; o término da guerra fria que permite uma maior independência da política de comércio exterior em relação à política externa nos Estados Unidos; a concorrência com o Japão, a Comunidade e alguns novos países industrializados no mercado mundial; as dificuldades de re-estruturação da economia norte-americana; e o avanço dos lobbies protecionistas no Congresso norte-americano são todos fatores usualmente apontados para explicarem os obstáculos à preservação do princípio liberal e multilateral (Valls Pereira 1990).

A resposta norte-americana face ao seu declínio pautou-se em duas proposições. A primeira visou reforçar os compromissos de concessões recíprocas ao nível do GATT. Somente garan

tindo-se o balanceamento das oportunidades de acesso a mercados, seria possível preservar a opção liberal e multilateral norte-americana. Simultaneamente, o governo norte-americano assinala que a falência das negociações ao nível do GATT o impulsionaria a procura de outras soluções. De um lado, a utilização da Seção 301 e, por outro lado, acordos de negociações com países que estivessem dispostos a concederem efetivamente reciprocidade nas relações comerciais. Este último mecanismo leva a supor a formação de um mini-GATT, cujos membros se comprometeriam à aplicação irrestrita da cláusula de nação mais favorecida incondicional e da cláusula de reciprocidade (Curzon e Curzon 1986).

A realização do Acordo Estados Unidos-Canadá, em 1988, a inclusão do México neste acordo e a Proposta da Iniciativa das Américas, em 1990, propondo uma área de livre-comércio englobando todas as Américas tem sido apontada como uma nova resposta norte-americana. Logo, a nação, considerada um dos sustentáculos do multilateralismo, estaria também optando pelos acordos preferências. Em adição, como muitas vezes esses movimentos são identificados como alternativos ao GATT, "produz-se a percepção negativa que o regionalismo é anti-ético no GATT" (Bhagwati 1991, pg 74).

Uma segunda característica do cenário atual refere-se ao entendimento que as negociações no GATT não são eficazes. A cláusula de nação mais-favorecida incondicional propicia o fenómeno de "free-riders", o que minimaliza as ofertas de concessões nas negociações. As negociações tarifárias no GATT baseam-se em concessões que produzem um equilíbrio de vantagens percebidas na

margem pelas PARTES CONTRATANTES. Para que estas negociações não penalizem ou beneficiem países-membros, em especial, a condição pressuposta é que os termos de acesso ao GATT garantam de forma geral reciprocidade plena de acesso ao mercado entre as PARTES CONTRATANTES, segundo Bhagwati (1991). Considerando-se correta a suposição, seria necessário re-negociar todo o Acordo.

O momento de entrada no GATT diferencia a exigência dos termos de acesso. As exigências sobre o México, que entrou somente em 1986, foram muito mais restritas (consolidação e rebaixamento de tarifas) do que as do Brasil que foi signatário do acordo inicial. As cláusulas de isenção obtidas pelos Estados Unidos na questão agrícola; a isenção da cláusula de nação mais favorecida aplicada aos países em desenvolvimento; o reconhecimento do Acordo Multi-Fibras pelo GATT, são todos exemplos de medidas que alteram ao longo do tempo uma possível equidade nas condições de reciprocidade geral de acesso a mercados pelas PARTES CONTRATANTES.

O problema do argumento de Bhagwati é que relega a um segundo plano uma questão central. Supondo hipoteticamente que os termos de acesso ao GATT tenham sido equalizadores das condições de reciprocidade, que as isenções obtidas dos termos de Acordo sejam plenamente aceitos pelos países-membros (o que não é correto no momento atual), mudanças nas vantagens comparativas dinâmicas dos países modificam seu desempenho no comércio internacional ao longo do tempo. O debate Estados Unidos versus Japão é que na percepção do primeiro estas mudanças se produziram através de políticas econômicas, que se antes não questionadas, agora afe

tam a posição norte-americana no mercado mundial. Isto suscita todas as questões relativas ao uso de práticas desleais (dumping e subsídios); compras governamentais; mecanismos de salvaguarda, entre outras, no GATT. Em adição, há o problema de negociar barreiras não tarifárias através do ganho de benefícios marginais. O uso de Códigos na Rodada Tóquio demonstra esta dificuldade. Ao invés de negociações de concessões recíprocas, optou-se por um Código de regras do que é aceitável ou não.

Ainda em relação à ineficácia das negociações no GATT, outros pontos têm sido apontados. Alguns referem-se à questões que demonstram a fragilidade do Acordo Geral como elemento disciplinador. Englobam-se neste caso tanto o uso abusivo do artigo XXIV (b), que permite países em desenvolvimento utilizarem medidas de salvaguarda na forma de restrições quantitativas para solucionarem problemas de balanço de pagamentos (*); as exigências do artigo XIX, que lida com a questão de salvaguardas, que teriam induzido os países desenvolvidos a procurarem outros instrumentos, como os acordos voluntários de restrição às exportações (**); e a morosidade e dificuldade de implementação das soluções de conflitos através dos mecanismos de disputa no GATT. Adicionalmente, o grande número de participantes do GATT (em junho de 1990 existiam 96 PARTES CONTRATANTES) torna difícil negociações de conflitos, da

(*) Por exemplo, a lei de reserva de mercado na área de informática no Brasil invocou o uso do artigo XVIII (b).

(**) Para utilizarem o artigo XIX, os países devem provar que Hamilton e Whalley (1990): as importações do produto estão crescendo absolutamente ou relativamente e que este aumento é um resultado inesperado das obrigações acordadas no GATT; que os produtores domésticos são fortemente prejudicados (queda de produção, perda de mercado etc...) em função do aumento das importações; a nação afetada deverá consultar os principais exportadores do produto para a aplicação de medidas temporárias de alívio; e caso, um acordo não seja possível, os países exportadores têm o direito de suspender concessões equivalentes.

da a diversidade de interesses envolvidos.

Mudanças nas regras de aplicação dos artigos do GATT são sempre possíveis, desde que as PARTES CONTRATANTES assim o desejem. O grande número de participantes pode elevar o custo de transação das negociações. (*) Não obstante é falacioso imaginar que qualquer negociações no GATT seja excitosa, na ausência dos principais países industrializados, uma vez que estes dominam os principais fluxos do comércio de mercadorias, assim como os novos temas contemplados pela Rodada Uruguai. Certamente não é a ampliação de membros signatários do GATT, que o torna um instrumento ineficaz de negociações multilaterais. Sob o ponto de vista de países em desenvolvimento, a questão é apreciada de forma diversa. Órgãos multilaterais são essenciais para a possibilidade de consideração de negociação dos seus interesses, ao mesmo tempo ressentem a sua relativa pouca influência nos resultados finais de negociações.

Em suma, a segunda característica do debate atual privilegia a ineficácia das regras do GATT para assegurar os seus próprios princípios e a dificuldade de solução destes impasses, dada a diversidade de interesses do grande número de PARTES CONTRATANTES.

Uma terceira característica reflete o debate entre "rule-fix" e "fix-quantity" regimes de condução da política comercial ou, equivalentemente, administração do comércio e comércio administrado. O GATT está pautado num regime "rule-fix" ou admi

(*) Custo de apreciação de propostas pelos diversos membros, custo de formar coalisões, custo de atendimento na agenda de negociações de questões marginais, entre outros.

nistração do comércio. Entrementes, todas as mudanças e dificuldades apontadas anteriormente conduziram ao crescimento do comércio administrado. Administração de "fix-quantity" regimes são extremamente complexas quando envolvem muitos países e quanto maior o grau de cobertura dos fluxos comerciais envolvidos. Impossibilidade de acordos de regras gerais e tendência a sistemas de comércio administrado tornam o multilateralismo difícil de preservação.

Um "rule-fix" regime pressupõe acordância dos princípios gerais. Certamente na fixação inicial das regras, como aponta Jackson (1990), pesa o poder político das nações. O que preserva o regime de "rule-fix", porém, é que existam mecanismos de interpretação das regras e de aplicação dos resultados que reflitam estas próprias regras na presença de conflitos. Como observou-se antes, algumas análises pressupõem que as regras do GATT deixaram de ser funcionais para a nação hegemônica que as orientou. E, principalmente, o GATT não soube resolver impasses, quando a própria nação hegemônica resolveu "jogar fora das regras".

Uma crítica mais contundente à aderência do "rule-fix" regime é proposta por Choate e Linger (1991), cujo artigo faz parte do livro "Powereconomics", editado pelo "Economic Strategy Matitute", que defende a necessidade de uma reformulação da estratégia da política econômica norte-americana.

A política comercial norte-americana pauta-se em três premissas: abertura de mercados e livre-comércio são os instrumentos mais eficientes para a expansão do comércio mundial; nego

ciações multilaterais são o melhor caminho para promover estes instrumentos; e os Estados Unidos tem um papel preponderante neste processo.

O argumento básico é que, excetuando-se as economias norte-americana e inglesa, que privilegiam um sistema de regras fixas, deixando ao mercado a busca de resultados, nenhum outro sistema econômico funciona nestes moldes. Variando a forma e o grau da relação governo - setor privado, todas as economias industrializadas de mercado, mais fortemente a dos países em desenvolvimento, estabelecem alguma condução de política econômica orientada para resultados.

Exemplos do caso japonês, francês e italiano são os usuais. Mesmo o caso da Alemanha Ocidental, conforme analisado por Zysman (1983) demonstra a relevância das Associações Comerciais como fator de ligação entre o governo e o setor industrial cartelizado. A forte associação entre o capital bancário e industrial, por sua vez, constituiria um elo decisivo para a determinação de critérios para a cessão de empréstimos e apreciação das condições que determinam competitividade industrial.

Nesta linha de argumentação e considerando-se que um dos focos principais de tensão comercial dos Estados Unidos é com o Japão, Choate e Linger (1991) apontam que "os Americanos centram sua atenção em regras que facilitam processos de mercado, enquanto os Japoneses centram sua atenção em medidas que possam melhorar sua visão econômica nacional" (pg 72). Sob esta ó-

tica, os negociadores japoneses procuram não regras, mas sim resultados que sejam compatíveis com seus objetivos nacionais pré-fixados.^(*)

Todas as questões apontadas suscitam diversas análises, dentre estas, a de que os acordos preferenciais comerciais constituem respostas às mudanças ocorridas no cenário internacional. Na ausência de uma nação hegemônica, acordos comerciais entre países são veículos de fortalecimento do poder político e econômico de nações que isoladamente não podem aspirar ao papel de hegemonia. Dificuldades de solução de conflitos através do GATT sugerem procuras de soluções bilaterais.

2 - A RODADA URUGUAI E OS PROCESSOS DE REGIONALIZAÇÃO

A literatura econômica sobre acordos comerciais preferenciais demonstra que estes podem conduzir a melhorias no bem-estar paretiano dos países-membros integrantes, assim como para terceiros países. Inclusive, na medida em que o processo de liberalização tende a fixação de tarifas zero, os efeitos de desvio de comércio sobrepujam os efeitos de criação de comércio.^(**) E, logo, os acordos de livre-comércio não precisariam obedecer à regra dos 100% do artigo XXIV.

A questão analisada nesta seção não discute as condi-

(*) Segundo Bhagwati (1991), os negociadores japoneses agem a procura de resultados pelo histórico de suas relações com os países industrializados. São estes últimos que impõem as regras, desde a década de trinta.

(**) Para uma breve revisão da literatura sobre este assunto ver Bhagwati (1991).

ções teóricas sob as quais acordos de livre comércio são veículos de aprimoramento do bem-estar econômico ou as pré-condições necessárias para a sua realização. O foco da análise é discutir a relação destes acordos com o GATT.

Uma distinção faz-se necessária. Instituições, como o GATT, são o resultado de idéias - liberalismo e multilateralismo são tão intimamente associados; e interesses - destaca-se tanto razões associadas à estratégia da política externa norte-americana (liberalismo e o multilateralismo reforçavam os ganhos de adesão aos regimes de economia de mercado), como também econômicos. (Os Estados Unidos não possuíam uma rede de preferências calcadas em ex-colônias e, logo, a afirmação de seu papel hegemônico apontava para o estabelecimento de uma extensão, através do multilateralismo, de seus vínculos comerciais).

No início da década de noventa, a preservação da instituição GATT engloba interesses mais amplos que o dos Estados Unidos; mesmo porque estes sofreram mudanças. Entretanto, existe na literatura pertinente uma clara identificação entre as idéias fundadoras do GATT e a avaliação dos processos de regionalização.

Não há uma condenação explícita aos processos de regionalização, apenas questiona-se a adequação destes processos com os princípios do GATT, que pressupõem liberalização do comércio ao nível mundial e multilateral.

Quais são os argumentos que apontam uma possível inadequação destes processos com a preservação dos princípios do GATT?

Patterson (1989) considera que acordos comerciais preferenciais não são neutros. Procura de soluções que privilegiem efeitos de desvio de comércio são escolhidos para garantirem apoio político doméstico. Esta estratégia implica na constituição de interesses, que resistem à negociações multilaterais. Certamente o autor deve estar se referindo a Política Agrícola Comum de Comunidade Européia.

Acordos preferenciais de comércio sempre envolvem algum grau de discriminação contra terceiros países. Pode-se pensar que não necessariamente através de barreiras comerciais, mas canais privilegiados de solução de controvérsias.^(*) Neste sentido, "preferências e discriminação são inerentes aos acordos de livre-comércio o que é uma fonte fértil de ressentimentos.

A lógica do argumento é que os países entram em acordos preferenciais para obterem algum ganho, que o sistema multilateral não os permite.

Uma terceira argumentação é que os esforços envolvidos na realização de acordos comerciais preferenciais diminuem o interesse nas negociações multilaterais, sob a égide do GATT. Patterson (1989, pg 357) considera que "não somente o entusiasmo é arrefecido, mas também a capacidade administrativa...". Pode-se concordar que o entusiasmo diminua relativamente se soluções mais ágeis forem encontradas sob os acordos comerciais. Não obstante, isto pressupõe que as nações entrem em acordos com todos

(*) Por exemplo, criação de canais especiais para a solução de investigações sobre direitos compensatórios ou anti-dumping contempladas no acordo Estados Unidos - Canadá.

os parceiros comerciais com os quais possuam interesses. A Iniciativa das Américas, por exemplo, não atenua o entusiasmo do governo norte-americano em procurar soluções em relação aos seus contenciosos com a Comunidade Econômica Européia, onde a priori a realização de um acordo comercial de livre-comércio não é pensado como o caminho a ser seguido. Quanto à capacidade administrativa, não é muito claro que os funcionários dos governos da Comunidade não tenham sido capazes de avançar o projeto Europa-92 e simultaneamente serem atuantes na Rodada Uruguai.

Whalley (1989) observa uma questão relevante. Não é muito claro em que medida os novos acordos de livre-comércio são eficazes para lidarem com problemas pendentes nas negociações multilaterais, como subsídios agrícolas, Acordo Multi-Fibras, investigações sobre práticas desleais e acordos voluntários de restrição às exportações. Analise-se a proposta da Iniciativa das Américas, que na sua versão apresentada em junho de 1990, é omissa em relação a estes temas.

A omissão não é fortuita. Estes temas envolvem uma apreciação dos interesses multilaterais norte-americanos e de pressões domésticas mediadas pelo Congresso. Precisaria haver uma percepção de ganho substancial, devida à Iniciativa das Américas, para que os Estados Unidos renunciassem ao uso de subsídios agrícolas nas suas vendas para o mercado latino-americano, assim como para que os países latino-americanos abdicassem de compras subsidiadas de outros países. E supondo a possibilidade desta situação, o acordo de livre-comércio seria fator de discriminação, na medi-

da em que os Estados Unidos continuassem vendas subsidiadas para terceiros mercados.

Dada a interdependência entre os mercados ao nível da economia mundial, solução de determinadas questões exigem fórum multilaterais de negociações.

O debate sobre a relação entre o GATT e a criação de áreas de livre-comércio centra-se no tema do multilateralismo. A criação destas áreas induzem à adoção de políticas liberais para os países-membros, mas não necessariamente à preservação do liberalismo multilateral. Em última instância, o que se discute é se estes acordos não são veículos de fortalecimento de determinados países visando ganhos no comércio mundial. E, logo, a concessão de ofertas liberais para os parceiros comerciais fora das áreas de livre-comércio depende de uma avaliação de benefícios e perdas visualizada através de relações bilaterais. Certamente, o argumento da ausência de uma hegemonia incontestada permeia a proposição. E sob este aspecto o que se discute não é a criação de áreas de livres de comércio, uma vez que mesmo na ausência destas a mesma questão seria apontada.

Logo, não é exatamente uma questão de "perda de entusiasmo" pelas negociações ao nível do GATT derivadas da criação dos acordos de livre-comércio. O problema é, em que medida, existe possibilidade efetiva das PARTES CONTRATANTES do Acordo acordarem na implementação de medidas que solucionem as questões consideradas cruciais na Rodada Uruguai.

Whalley (1989) vislumbra um cenário de um mundo tripolar organizado a partir dos Estados Unidos, Comunidade Européia e Japão. Neste cenário países desenvolvidos privilegiariam relações bilaterais e os países em desenvolvimento as relações multilaterais, uma vez que muito destes estariam aliados do sistema tripolar.

Sob este aspecto, a Iniciativa das Américas significa uma atenuação dos interesses brasileiros nas negociações do GATT? Mesmo que a Iniciativa possa representar canais mais ágeis de negociação com os Estados Unidos, vários temas contenciosos estão além do escopo da Iniciativa. (*)

As relações comerciais entre os países, mesmo após a II Grande Guerra, nunca foram puramente multilaterais. Nunca é de mais frisar a heterogeneidade dos processos de regionalização em vigência, por exemplo, o projeto Europa-92 versus a Iniciativa das Américas. Em adição, conforme demonstra a tabela 1 abaixo, o comércio mundial já é fortemente regionalizado.

Tabela 1
Participação das Regiões no Comércio da Comunidade Européia
América do Norte e Leste da Ásia

Destino das Exportações	Origem das Exportações		
	C E E (a)	América do Norte (b)	Leste da Ásia
C E E	60	19	16
América do Norte	9	42	33
Leste da Ásia	5	22	33
Outros	26	17	18

Fonte: Bhagwati (1991) Figura 6 pg 75

OBS. : a) Europa dos 12; b) Inclui Estados Unidos; México e Canadá.

(*) Vide o caso recente, em maio de 1991, da oferta de trigo subsidiado norte-americano para o Brasil.

Neste sentido, no âmbito do GATT, a questão que as áreas de livre-comércio sugerem é se estes acordos implicam ou não em prejuízos para terceiros países. Certamente, não é uma questão nova, uma vez ser esta a motivação para que órgãos multilaterais de negociações comerciais existam.

3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Existe um certo consenso do que seria o alcance de resultados substanciais na Rodada Uruguai e, logo, do seu êxito. Schott (1990) enumera as seguintes áreas: liberalização comercial (agricultura, têxteis e vestuário, tarifas, compras governamentais); as medidas de salvaguarda (artigo XIX; Código de subsídios e Anti-Dumping); os novos temas (serviços, investimentos, propriedade intelectual); mecanismos de solução de disputas; e reformas institucionais (o mecanismo de revisão dos políticos comerciais dos países-membros e a possível criação de uma Organização Mundial de Comércio voltada exclusivamente para questões legais, que seria uma espécie de "guarda-chuva" institucional do GATT).

A questão é como alcançar resultados substantivos em todas essas áreas. Para Schott (1990) as negociações devem contemplar trocas entre os "velhos" e os "novos temas". Já Bhagwati (1991) considera este caminho inviável e, logo, as negociações devem ser distinguidas entre bens; serviços; propriedade intelectual e investimentos.

Ainda Schott considera que se não forem apresentados resultados substanciais em todos os temas, o sistema multilateral

do GATT está em risco. Já Bhagwati considera improvável que negociações conclusivas sejam alcançadas em todos os temas. Logo, o sucesso da Rodada dependerá que sejam estabelecidos mecanismos que impliquem na continuação dos próprios processos de negociação.

Entretantes, os acordos de livre-comércio ou outras formas de acordos preferenciais têm sido entendidos como alternativas e/ou obstáculos às negociações no GATT. O objetivo deste artigo foi questionar esta proposição.

Não são os acordos de livre-comércio que irão tornar o GATT obsoleto e nem os acordos conseguem solucionar questões que são inseridas num contexto, que exige negociações multilaterais.

BIBLIOGRAFIA

- 01 - AHO e OSTRY
- 02 - BHAGWATI, J. (1991) - THE WORLD TRADING SYSTEM AT RISK. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.
- 03 - CHOATE, P. e LINGER, J. (1991) - "The Real World of Trade" em C.V. Prestowitz Jr., R.A. Morse e A. Tonelson eds. POWERECONOMICS.- Economic Strategy Industry, Washington D.C.
- 04 - CULBERT, J. (1987) - "War-Time Anglo-American Talks and the Making of the GATT" - THE WORLD ECONOMY 10, nº 4, pgs. 381-408.
- 05 - CURZON, V. e CURZON, G. (1986) - "Defusing Conflict Between Traders and Non-Traders" - THE WORLD ECONOMY vol. 9 nº 1, pgs. 19-35.
- 06 - DORNBUSCH, R. (1991) - "Gatt & Comércio Mundial: A Rodada Uruguai" em CONJUNTURA ECONÔMICA vol. 44, fev.
- 07 - GILPIN, R. (1987) - THE POLITICAL ECONOMY OF INTERNATIONAL RELATIONS. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.
- 08 - JACKSON, J.H. (1990) - "Reflections on Restructuring the GATT" em J.J. Schott ed. COMPLETING THE URUGUAY ROUND. Institute for International Economics, Washington D.C.
- 09 - KENNEDY, P. (1989) - ASCENSÃO E QUEDA DAS GRANDES POTÊNCIAS. Editora Campus.

- 10 - LOW, P. (1989) - "The GATT System in Transition: the Relevance of "Traditional Issues " Artigo apresentado no Seminário "Os Interesses dos Países em Desenvolvimento no Sistema Global de Comércio", Angra dos Reis.
- 11 - PATTERSON, G. (1989) - "Implications for the GATT and the World Trading System" em J.J. Schott ed. FREE TRADE AREAS AND U.S. TRADE POLICY. Institute for International Economics, Washington D.C.
- 12 - SCHOTT, J.J. (1990) - "Uruguay Round: What can be Achieved" em J.J. Schott ed. COMPLETING THE URUGUAY ROUND. Institute for International Economics, Washington D.C.
- 13 - SCHOTT, J.J. (1991) - "Update on GATT Negotiations" em INTERNATIONAL ECONOMIC INSIGHTS, vol. II nº 2.
- 14 - VALLS PEREIRA, L. (1990) - O PROTECIONISMO DOS PAÍSES DESENVOLVIDOS E O ACESSO DE PRODUTOS BRASILEIROS AOS MERCADOS EXTERNOS. Série EPICO
- 15 - WHALLEY, J. (1989) - "Comments" em J.J. Schott ed. FREE TRADE AREAS AND U.S. TRADE POLICY. Institute for International Economics, Washington D.C.
- 16 - WINHAM, G. R. (1986) - INTERNATIONAL TRADE AND THE TOKYO ROUND NEGOTIATION. Princeton University Press.
- 17 - ZYSMAN, J. (1983) - GOVERNMENTS, MARKET AND GROWTH. Cornell University Press.

-
- 162 *Subsídios (ao milho e derivados) e barreiras comerciais: mecanismos e artifícios que anulam a vantagem comparativa do Brasil nos mercados norte-americano e europeu em açúcar, etanol, manitol e sorbitol.*
Aluisio G. de Lima Campos. Fev/2004.
-
- 161 *Relações econômicas bilaterais Brasil-Rússia: perspectivas de ampliação.*
João Bosco Machado e Carlos Serapião Júnior. Jul/2003.
-
- 160 *Focando a política de promoção de exportações.*
Ricardo A. Markwald e Fernando Puga. Set/2002.
-
- 159 *Diversificação regional das exportações brasileiras: um estudo prospectivo.*
Renato da Fonseca. Set/2002.
-
- 158 *Um levantamento de atividades relacionadas à atividade exportadora das empresas brasileiras: resultados de pesquisa de campo junto a 460 empresas exportadoras.*
Galeno Tinoco Ferraz Filho e Fernando José Ribeiro. Set/2002.
-
- 157 *O viés anti-exportador: mais além da política comercial.*
Pedro da Motta Veiga. Set/2002.
-
- 156 *A institucionalidade da política brasileira de comércio exterior.*
Pedro da Motta Veiga e Roberto Magno Iglesias. Set/2002.
-
- 155 *Política comercial brasileira: limites e oportunidades.*
Marcelo de Paiva Abreu. Set/2002.
-
- 154 *Promoção de exportações via internacionalização das firmas de capital brasileiro.*
Roberto Magno Iglesias e Pedro da Motta Veiga. Set/2002.
-
- 153 *O comércio exterior brasileiro de bens de capital: desempenho e indicadores por grupos de produtos.*
Fernando J. Ribeiro e Henry Pourchet. Jul/2000.
-
- 152 *O comércio exterior brasileiro de calçados e têxteis: desempenho e indicadores por grupos de produtos.*
Fernando J. Ribeiro e Henry Pourchet. Jul/2000.
-
- 151 *Diretrizes de promoção comercial para as exportações do Rio Grande do Sul.*
Pedro da Motta Veiga, Mário C. de Carvalho Júnior, Leda Hahn e Galeno Tinoco Ferraz Filho. Jun/2000.
-
- 150 *Desempenho exportador do Rio Grande do Sul.*
Pedro da Motta Veiga e Mário C. de Carvalho Júnior. Jun/2000.
-
- 149 *Impacto del proceso de integracion del Mercosur sobre el sector calzado.*
Marta Bekerman, Paulo Guilherme Corrêa e Laens S. Nov/99.
-
- 148 *Impacto del proceso de integracion del Mercosur sobre el sector farmaceutico.*
Marta Bekerman, Paulo Guilherme Corrêa e Laens S. Nov/99.
-
- 147 *Barreiras às importações nos Estados Unidos da América, Japão e União Européia: estimativas do impacto sobre as exportações brasileiras.* Honório Kume e Guida Piani. Out/99.
-
- 146 *Barreiras externas às exportações brasileiras: 1999.*
Renato Fonseca, Mário C. de Carvalho Jr., Galeno T. Ferraz Filho, Henry Pourchet, Ricardo Markwald e Fernando C. da Silva. Out/99.
-
- 145 *Uma estratégia para a promoção comercial das exportações nordestinas.*
Ricardo Andrés Markwald e Pedro da Motta Veiga. Out/99.
-
- 144 *Indústrias de plásticos: desenvolvimento do potencial exportador das empresas de 3ª geração.*
João Bosco M. Machado e Galeno Tinoco Ferraz Filho. Jul/99.
-
- 143 *Subsídios ao milho e aos derivados do milho nos mercados dos Estados Unidos e da União Européia.*
Aluisio G. de Lima Campos. Jul/99.
-
- 142 *Diretrizes para o desenvolvimento do potencial exportador das MPES paulistas.*
Pedro da Motta Veiga, João Bosco M. Machado e Mário C. de Carvalho Jr. Nov/98.
-
- 141 *Padrões de comércio intra e extra-Mercosul: alvos para uma política industrial do Mercosul.*
Ricardo A. Markwald e João Bosco M. Machado. Nov/98.
-