

Autor: Ronaldo Silva Mascarenhas

A LUTA PELO DESENVOLVIMENTO: Os Países em Desenvolvimento e a sua atuação no âmbito do GATT e da UNCTAD – do pós-guerra ao fim da Nova Ordem Econômica Internacional.

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Orientador: Prof. Dr. Carlos Pio

Brasília, 2011

O propósito deste trabalho é analisar a atuação dos países em desenvolvimento durante as décadas entre o pós-guerra e o fracasso da proposta da Nova Ordem Econômica Mundial (NOEI) no âmbito das negociações internacionais para a criação de regras internacionais de comércio. O foco nesse período é justificado por ser este o período em que os países em desenvolvimento, esposando a ideologia do desenvolvimentismo, tentaram utilizar os organismos internacionais para modificar as regras do sistema internacional. A partir do fracasso da tentativa de criação de uma organização internacional voltada para estabelecer parâmetros para o comércio entre os países e impedir uma nova rodada de política protecionista como a que levava a Segunda Guerra Mundial, o presente trabalho analisa a atuação dos países em desenvolvimento e a oposição que sofreram dos países desenvolvidos, no âmbito do Acordo-Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT) e da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD). Finaliza pelo exame da proposta dos países em desenvolvimento de criar uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) e as razões para o seu fracasso. Observa que os países em desenvolvimento buscaram, desde o início das negociações para a Conferência de Havana, inserir nos tratados internacionais regras que permitissem o desenvolvimento econômico das nações menos desenvolvidas. Tal pressão foi um dos motivos do fracasso da Organização Internacional do Comércio. Durante o período inicial do GATT, os países em desenvolvimento tinham pouco peso político. Entretanto, após a onda de independências do pós-guerra, a pressão do número crescente de países em desenvolvimento aumentou, permitindo a criação da UNCTAD no âmbito da Organização das Nações Unidas. A UNCTAD, no entanto, não foi capaz de modificar o *status quo* nas relações de comércio internacional. A proposta da criação de uma nova ordem econômica internacional foi a última tentativa dos países em desenvolvimento de reestruturar o sistema de comércio internacional de modo a beneficiar a busca do desenvolvimento econômico e social. As crises do petróleo e da dívida marcariam o fim do Desenvolvimentismo e da tentativa de uma frente unificada dos países em desenvolvimento.

The purpose of this paper is to analyze the performance of developing countries during the decades between the post-war period and the failure of the proposed New World Economic Order (NIEO) in the context of international negotiations for the creation of international trade rules. The focus on this period is justified because this is the period in which the developing countries, espousing the ideology of developmentalism, tried to use international organizations to modify the rules of the international system. It examines the role of developing countries during the negotiations of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) starting from the failure of the attempt to create an international organization focused on establishing parameters for trade between countries and preventing a new round of protectionist policy that led to World War II. This paper ends by analyzing the proposal of developing countries to create a New International Economic Order (NIEO) and the reasons for its failure. It notes that developing countries have sought since the beginning of negotiations for the Havana Conference, to insert rules in international treaties that would allow the economic development of less developed nations. Such pressure was one of the reasons for the failure of the International Trade Organization (ITO). During the early period of GATT, developing countries had little political weight. However, after the wave of independence in the post-war period, the pressure from the growing number of developing countries increased, allowing the creation of UNCTAD within the United Nations. UNCTAD, however, was not able to change the *status quo* in international trade relations. The proposal to create a new international economic order was the last attempt of developing countries to restructure the international trading system so as to benefit the pursuit of economic and social development. The oil crises and the debt crisis would mark the end of Developmentalism and also the ending of the attempt to create a unified front of developing countries.

## **Conteúdo**

<b>INTRODUÇÃO – A BUSCA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO</b>	<b>1</b>
A Crise de 1929 e a 2ª Guerra Mundial	3
Teorias Econômicas sobre o Comércio Internacional	5
<b>I: O FRACASSO DA OIC E AS ORIGENS DO GATT – AS DÉCADAS DE 1940 E 1950.</b>	<b>8</b>
A OIC	8
O GATT	13
<b>II: TENTANDO MUDAR O SISTEMA – DO FIM DA DÉCADA DE 1950 ATÉ 1970</b>	<b>16</b>
A UNCTAD	21
<b>III: A PROPOSTA DA NOVA ORDEM ECONOMICA INTERNACIONAL</b>	<b>24</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>28</b>
<b>OBRAS CITADAS</b>	<b>I</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>II</b>

## **INTRODUÇÃO – A BUSCA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

O tema deste trabalho gira em torno da busca pelo desenvolvimento efetuada pelos estados mais atrasados no âmbito das negociações internacionais que levaram ao fracasso da OIC, a instituição do GATT e a criação da UNCTAD, nas décadas que se seguiram ao fim da II Guerra Mundial. Busca-se analisar o relacionamento entre os países em desenvolvimentos (chamados inicialmente de países subdesenvolvidos ou menos desenvolvidos) e o sistema multilateral de comércio entre o fim da 2ª Guerra Mundial e o período anterior a Rodada Uruguai do GATT que criou a Organização Mundial do Comércio.

A Revolução Industrial começou na Grã-Bretanha, em 1750, e espalhou-se pela Europa Ocidental, Estados Unidos e Japão, desde meados do séc. XVIII até o fim do séc. XIX. Àquela época, o resto do mundo compunha-se de países recém-independentes (América Latina), conturbados (China, Pérsia) ou de colônias dos impérios industrializados (subcontinente indiano, África e partes da Ásia) que adquiriam as mercadorias manufaturadas e exportavam produtos agrícolas e minerais. Na América Latina, antes da I Guerra Mundial, apenas Argentina, Brasil, Chile e México desenvolveram níveis mínimos de industrialização, voltados para produção de alimentos, materiais de construção e têxteis (Jakobsen, 2005, p. 20).

Como expõe Celso Lafer, a redução dos custos de transporte e da comunicação aumentou a interdependência entre os Estados, intensificando o comércio entre as nações. Assim, foi necessário lidar com essa realidade tendente a diminuir a plenitude da soberania (Lafer, 2006, p. 27).

Ao fim do período das Guerras Mundiais, com o enfraquecimento dos impérios europeus, o número de países independentes aumentaria consideravelmente. De 1947 a meados da década de 1960, o número de países subdesenvolvidos, que até então eram basicamente os países da América Latina, cresceria com as independências das colônias na África e Ásia.

Na visão dos países subdesenvolvidos, a ação estatal e o mercado deveriam agir em conjunto, com o objetivo de promover o desenvolvimento. Conforme Lafer, o Direito Econômico seria o conjunto de normas voltadas para estruturar a cooperação entre governo e setor privado em uma “economia mista” no plano interno e para criar “normas de mútua colaboração” no plano internacional, destinadas a diminuir as desigualdades entre os Estados e regular as “falhas de mercado” (Lafer, 2006, p. 31).

Para os novos países (mesmo os latino-americanos eram independentes a pouco mais de um século) era necessário seguir o exemplo europeu e norte-americano, pelo qual o desenvolvimento econômico e industrial era o passo mais importante para o desenvolvimento social. Não interessava apenas continuar a exportar mercadorias primárias e importar os produtos industriais. Por isso, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, os países do Sul têm tentado mudar seu papel secundário nas relações econômicas internacionais. Eles buscaram mudar a ordem econômica internacional, conseguir condições favoráveis de inserção em relação aos países já desenvolvidos e maximizar os benefícios da integração com o sistema (Spero & Hart, 2010, p. 193).

Um dos pólos de pesquisa e propostas desenvolvimentistas para os países em desenvolvimento foi a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). A CEPAL foi criada em 1948 como um organismo regional pertencente ao Sistema ONU com a função de produzir estudos em apoio ao desenvolvimento dos países latino-americanos e caribenhos (Jakobsen, 2005, p. 9). Suas idéias influenciaram muitos dirigentes e burocratas latino-americanos na busca de medidas que levassem ao desenvolvimento econômico e industrial de seus Estados. O desenvolvimentismo era uma política econômica adotada pelo Estado, com vistas a eliminar a dependência externa e desenvolver o país internamente, fazendo com que o Estado passasse da condição de subdesenvolvido para a de desenvolvido e industrializado. Um exemplo de política desenvolvimentista adotada pelos países latino-americanos foi a de industrialização por substituição das importações (Jakobsen, 2005, p. 11). Durante os anos 1950 e 1980, dirigismo estatal, planejamento e substituição de importações foram os principais pontos aplicados

pelos economistas reformistas das nações menos desenvolvidas (Rodrik, 2007, p. 16).

### **A Crise de 1929 e a 2ª Guerra Mundial**

Durante a Segunda Guerra Mundial, as potências que saíam vencedoras já pensavam na nova organização do mundo do pós-guerra. O final do séc. XIX fora um período de liberalização e aumento do comércio internacional, acarretando significativas reduções tarifárias, à exceção dos Estados Unidos. Entretanto, após a crise de 1929, todos os países aumentaram suas tarifas externas em relação ao período anterior<sup>1</sup> (Jakobsen, 2005, p. 25). A política de “Beggars thy Neighbour”, adotada pelos Estados após a Crise de 1929, foi caracterizada pela desvalorização das moedas e aumento de tarifas para se proteger dos efeitos da recessão dos anos 1930. Considerava-se que o protecionismo e a política de “Beggars thy Neighbour” agravaram a recessão dos anos 30 e estavam entre as principais causas que levaram a eclosão da Segunda Grande Guerra. Assim, formou-se um consenso de que essas políticas deveriam ser evitadas por meio da criação de um sistema de regras que aumentasse a estabilidade da economia mundial (Schenk, 2011, p. 20).

Durante a 2ª Guerra Mundial, o planejamento da nova organização da economia internacional ficou a cargo das principais democracias que participaram da 2ª Guerra, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha. Em 1941, a Carta do Atlântico, uma declaração de princípios para o pós-guerra, firmada pelo Presidente dos Estados Unidos, Roosevelt, e pelo Primeiro-Ministro Britânico, Winston Churchill, previa no seu ponto Quatro que as barreiras comerciais deveriam ser abolidas. Segundo o referido ponto Quatro, todos os Estados, sejam grandes ou pequenos, deveriam ter acesso, em termos iguais, ao comércio e às matérias-primas necessárias a sua prosperidade econômica, respeitando-se as obrigações já existentes<sup>2</sup>. Já o ponto Cinco defendia a cooperação entre as nações no campo econômico com o objetivo de aumentar a seguridade social, os direitos trabalhistas e o crescimento econômico para todos os Estados.

Os Estados Unidos eram defensores do acesso livre aos mercados, enquanto a Grã-Bretanha, por sua vez, preferia um sistema de preferências comerciais que protegesse seus interesses nos domínios e no que restava de seu Império. Tal divisão

se refletiu na própria estrutura do ponto Quatro da Carta do Atlântico. O trecho da Parte IV que previa o respeito às obrigações já existentes foi uma imposição britânica para garantir o sistema de preferências imperiais (Schenk, 2011, p. 22). Posteriormente, ao aderir aos princípios da Carta do Atlântico, o governo dos Países Baixos demonstrou suas reservas em relação ao Ponto Quatro, justamente por entender que as obrigações preexistentes não deveriam ser perpetuadas, mesmo como exceções, pois sua continuada existência iria diminuir os benefícios do livre comércio e tornariam o princípio apenas uma frase de efeito, como acontecera no período que se seguira a Primeira Guerra Mundial<sup>3</sup>.

No final da II Guerra, determinadas a evitar um novo conflito, as principais potências do pós-guerra resolveram regular o relacionamento, as finanças e o comércio entre os países, criando um sistema com regras claras e previsíveis (World Trade Organization, 2007, p. iii). No plano político, visando garantir a paz e a segurança entre as nações, criou-se a Organização das Nações Unidas. Em 1944, na Conferência de Bretton Woods, foram criados o Fundo Monetário Internacional, para regular as finanças mundiais, e o Banco Mundial, para reconstruir os países devastados pela Guerra. Durante a Conferência de Bretton Woods, os países em desenvolvimento da América Latina tentaram, sem sucesso, incorporar o objetivo de desenvolvimento econômico do Sul ao plano de reconstrução dos países devastados pela guerra (Spero & Hart, 2010, p. 201).

Além disso, com o intuito de regular o comércio internacional, previu-se um sistema formado por instituições e acordos cooperativos na esfera econômica que garantisse que os países não iriam voltar a utilizar-se da política protecionista de “Beggars thy Neighbour” (World Trade Organization, 2007, p. iii). Na visão do imediato pós-guerra, a instituição que regularia o comércio internacional seria a Organização Internacional do Comércio (OIC), que formaria o terceiro pilar da nova ordem do pós-guerra junto com a ONU e o FMI (Srinivasan, 2000, p. 2). O objetivo da Organização Internacional do Comércio seria evitar as políticas autárquicas e protecionistas que agravaram a Crise de 1929, ajudando a criar as condições que levaram à ascensão do nazismo e à 2ª Guerra Mundial (Lafer, 2006, p. 29).



A posição dos países em desenvolvimento em relação aos acordos multilaterais que criaram a ordem comercial do pós-guerra foi dúbia. De acordo com Paulo Roberto de Almeida, nesse cenário, o Brasil foi um dos poucos países em desenvolvimento que participou ativamente da construção da “ordem econômica internacional”, com presença nas diversas conferências multilaterais que presidiram à concepção e nascimento das organizações multilaterais de cooperação (Almeida, 1999, p. 21). No mesmo período, a Argentina, por exemplo, recusou-se a assinar a Carta de Havana e a ingressar no GATT (Srinivasan, 2000, p. 10).

### **Teorias Econômicas sobre o Comércio Internacional**

Segundo Chang (Chang, 2003, p. 14), no período inicial de seu desenvolvimento econômico os países desenvolvidos utilizaram ativamente de políticas comerciais e industriais voltadas para a proteção de suas indústrias nascentes e para subsídios à exportação. Cita o economista alemão do séc. XIX, Friedrich List, que adotava como metodologia a análise histórica da economia, buscando teorias que explicassem os modelos históricos e que poderiam ser aplicadas aos problemas de sua época (Chang, 2003, p. 18). List é considerado o pai da teoria da proteção à indústria nascente, segundo a qual países atrasados não poderiam desenvolver novas indústrias sem apoio estatal, principalmente por meio da proteção tarifária. Expõe que durante o século XIX, os Estados Unidos foram extremamente protecionistas, assim como a Inglaterra havia sido, antes de adotar a defesa do livre-comércio. Apenas após a Grande Depressão, o protecionismo passou a ser visto pelos economistas e dirigentes dos Estados Unidos como um fator que dificultava o comércio entre as nações.

Após a guerra, quando o desenvolvimento das ex-colônias se tornou uma prioridade, a abordagem histórica prosperou entre os proponentes da “economia do desenvolvimento”. Arthur Lewis, Walt Rostow e Simon Kuznets propuseram a teoria dos estágios de desenvolvimento econômico. No mesmo sentido, a tese do desenvolvimento tardio, de Alexander Gerschenkron, que analisando o desenvolvimento europeu, chegou à conclusão de que o ritmo continuado do desenvolvimento tecnológico impunha aos países em busca de industrialização a

criação de veículos institucionais mais eficazes para mobilizar o financiamento industrial (Chang, 2003, p. 20).

No pós-guerra, Hecksher e Ohlinn propuseram uma teoria do comércio internacional segundo a qual a vantagem comparativa dos países é determinada pela abundância relativa e pela combinação mais lucrativa dos fatores de produção – Capital, Trabalho, recursos naturais, capacidade administrativa, tecnologia (Jakobsen, 2005, p. 16).

A Teoria da Dependência, proposta inicialmente por Raúl Prebisch, argumentava que as diferenças entre Norte e Sul eram consequência de um processo que se iniciara no período colonial, quando o Sul fora integrado à força no sistema econômico da Europa. Desde essa época, o Sul assumira uma função secundária na divisão internacional do trabalho, sendo explorado pelo Norte. Assim, a economia do Sul foi orientada em função das necessidades dos países do Norte e não de suas próprias necessidades internas. Sua função era suprir o Norte com matérias-primas agrícolas e minerais, enquanto comprava os produtos manufaturados dos países industrializados do Norte. A desigualdade desse comércio era agravada pela instabilidade dos preços das commodities, o que impediria o futuro desenvolvimento do Sul, mesmo após o fim de período colonial. Um dos principais pólos de defesa da Teoria da Dependência foi a CEPAL – a Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe, criada em 1948, no âmbito do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.

A CEPAL passou a criticar a teoria das vantagens comparativas e a dependência de produtos primários para exportação pelos países em desenvolvimento. Pela teoria da deterioração dos termos de troca, o preço dos produtos primários exportados deteriorava-se diante dos produtos industriais importados, especialmente quando a oferta de produtos primários crescia. Assim, a especialização em commodities não garantia uma troca justa nos mercados internacionais e não permitia que os países em desenvolvimento acumulassem capitais necessários para sua própria industrialização (Jakobsen, 2005, p. 40).

Adotando a visão da CEPAL, os países da América Latina buscaram se desenvolver por meio da estratégia de substituição de importações, protegendo suas indústrias nascentes. Os governos passaram a promover a industrialização ativamente, incentivando e protegendo setores industriais que consideravam relevantes para promover o objetivo do desenvolvimento econômico.

A partir do fim da década de 1960, mas principalmente nos anos 70, com o aumento da interdependência econômica, os países em desenvolvimento passaram a encorajar e atrair investimentos externos nos setores industriais em que a tecnologia é estável e em que o custo do trabalho é uma parte importante do custo total, deslocando essas indústrias dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento (Spero & Hart, 2010, p. 81).

Ao final, segundo Paulo Roberto de Almeida, no entanto, a ideologia desenvolvimentista da CEPAL e a tentativa de mudança via dirigismo econômico fracassaram nos países da América Latina, que tentaram entrar no Primeiro Mundo por via do protecionismo e da substituição de importações (Almeida, 1999, p. 23).

## **I: O FRACASSO DA OIC E AS ORIGENS DO GATT – AS DÉCADAS DE 1940 E 1950.**

### **A OIC**

Em 6 de dezembro de 1945 o governo dos Estados Unidos publicou a **Proposta para a Expansão do Comércio Internacional e do Emprego** (*Proposals for the Expansion of World Trade and Employment*) e convidou 15 países, incluindo Brasil, China, Cuba e Índia<sup>4</sup> para participar de negociações para redução de tarifas e outras barreiras ao comércio (Srinivasan, 2000, p. 9). Em 1946, no primeiro encontro do ECOSOC – o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, os Estados Unidos propuseram uma resolução defendendo uma conferência internacional sobre comércio e emprego. A resolução foi aprovada por unanimidade e o ECOSOC apontou um comitê preparatório para tratar da futura conferência. Os EUA também publicaram um documento chamado *Suggested Charter for an International Trade Organization*, aceito pelo comitê preparatório como a base para as negociações. De acordo com a proposta norte-americana, os princípios-chave da Organização Internacional do Comércio deveriam ser: (1) a proibição do estabelecimento de novas preferências no comércio entre os Estados; (2) a redução de tarifas efetuada com base no princípio da nação mais favorecida; e (3) que todos os membros teriam a obrigação de participar de negociações recíprocas para diminuição de tarifas (Schenk, 2011, p. 30). Os países em desenvolvimento viram os dois documentos elaborados pelos norte-americanos como servindo aos interesses dos países industrializados (Srinivasan, 2000, p. 10).

Durante as reuniões preparatórias para a criação da OIC, em Londres, em 1946, foi criado um Comitê Conjunto sobre Desenvolvimento Industrial a partir da pressão dos países menos desenvolvidos. Tal comitê elaborou a proposta de estender a faculdade de estabelecer cotas de importação com o objetivo de promoção do desenvolvimento industrial dos países menos desenvolvidos, desde que aprovado pela OIC (Santos, 2005, p. 36). Além disso, no Comitê sobre Práticas Comerciais Restritivas, foi rejeitada proposta apresentada pelo Brasil referente a medidas a serem tomadas contra cartéis que prejudicassem o desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento. Também não foi aprovada proposta apresentada pela

Índia, com o apoio de Brasil, Chile e Cuba sobre a atuação de cartéis no setor de serviços (Santos, 2005, p. 36). Resultado das reuniões preparatórias de Londres e de Genebra, a proposta da Carta de Havana, apesar da rejeição das propostas de Brasil e Índia, previa, entre seus objetivos, o desenvolvimento econômico e industrial, particularmente dos países subdesenvolvidos. Determinou-se que práticas restritivas quantitativas poderiam ser adotadas para incentivar o desenvolvimento industrial e agrícola, sujeitas ao monitoramento da Organização Internacional do Comércio (Santos, 2005, p. 38).

O comitê publicou sua proposta, em janeiro de 1947, que, exceto pela adição de um capítulo voltado ao desenvolvimento econômico, era basicamente a proposta norte-americana (Srinivasan, 2000, p. 10). A proposta inicial da Carta de Havana previa a necessidade de prévia aprovação da OIC para que restrições quantitativas fossem implementadas em prol dos esforços do desenvolvimento econômico-industrial. Entretanto, os países subdesenvolvidos consideravam que só seriam realmente independentes se produzissem internamente os produtos industriais fornecidos pelos países industrializados (Santos, 2005, p. 49). Assim, Austrália, Chile, Colômbia e Índia defendiam a possibilidade de usar até mesmo a elevação de tarifas para promover o desenvolvimento. Proposta que foi rejeitada por pressão norte-americana (Santos, 2005, p. 50). A proposta inicial para a OIC foi considerada pelos países em desenvolvimento como sendo contra seus interesses (Srinivasan, 2000, p. 21).

Um segundo encontro preparatório ocorreu em Genebra, durante 1947, em paralelo com as negociações sobre redução de tarifas que resultaram no Acordo-geral sobre Comércio e Tarifas (GATT).

A **Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego**, em Havana, que ficou mais conhecida como **Conferência de Havana**, ocorreu entre novembro de 1947 e março de 1948 e reuniu 56 países para discutir e aprovar a Carta da Organização Internacional do Comércio. Durante a Conferência, a permissão para adoção de medidas protecionistas dividiu os países participantes. A liderança anglo-americana foi contestada pelos países em desenvolvimento. Austrália, Brasil, Índia e Chile argumentaram que as propostas não levavam em consideração as necessidades

dos países em desenvolvimento de tarifas que permitissem a instalação de novas indústrias e protegessem aqueles setores industriais que eles haviam conseguido criar durante a 2ª Guerra (Schenk, 2011, p. 30). Assim, os países subdesenvolvidos propuseram que o novo regime de comércio internacional tivesse regras especiais que permitissem o seu desenvolvimento econômico (Spero & Hart, 2010, p. 74). Buscavam o direito de proteger suas indústrias nascentes, por meio de restrições ao comércio, como tarifas e quotas, e do estabelecimento de preços mínimos para commodities.

Os países latino-americanos, junto aos recém-independentes países do Oriente Médio, sustentavam a necessidade de defender suas indústrias nascentes. Os países subdesenvolvidos defendiam a revogação da necessidade de prévio consentimento da OIC para a adoção de medidas de proteção e para o estabelecimento de sistemas de tarifas preferenciais. Enquanto isso, os Estados Unidos e os países desenvolvidos buscavam evitar o surgimento de barreiras ao comércio, limitando a possibilidade de adoção de medidas protecionistas. Além disso, os países da América Latina, exceto o Brasil, defendiam que a região formava um bloco econômico homogêneo, e que, portanto, a formação de um acordo preferencial na região da América Latina não deveria depender de prévia aprovação da OMC (Santos, 2005, pp. 39, 40). A posição dos países latino-americanos era de que os países desenvolvidos deveriam oferecer um tratamento preferencial aos países em desenvolvimento, reduzindo as suas barreiras tarifárias, enquanto os países em desenvolvimento deveriam ter o poder de aumentá-las se fosse necessário para proteger suas indústrias nascentes. Entendiam que a regulação do comércio internacional deveria permitir liberdade de ação aos países em desenvolvimento, pois a aceitação por todos os Estados de obrigações iguais em relação às políticas comerciais representaria uma diminuição da soberania que manteria o domínio dos Estados fortes sobre os fracos (Srinivasan, 2000, p. 21). Ademais, o México, em oposição aos Estados Unidos, invocava a Doutrina Calvo. Por tal doutrina os investimentos estrangeiros deveriam estar sujeitos unicamente a legislação do país em que se encontrassem estabelecidos.

As dificuldades nesses e em outros pontos polêmicos levaram a que as negociações em Havana se arrastassem e a que, em janeiro de 1948, apenas os pontos

básicos referentes aos objetivos básicos da OIC, as funções técnicas e ao processo decisório estivessem acordadas (Santos, 2005, p. 39). A Ata Final que continha a Carta de Havana foi finalmente promulgada em 24 de março de 1948, por 53 países. Argentina e Polônia se recusaram a assinar a ata final, enquanto a delegação turca não a assinou por não ter recebido a tempo autorização de seu governo.

Apesar das disputas entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, a Carta de Havana previa regras para o desenvolvimento econômico, como o direito de fazer acordos sobre commodities e estabelecer sistemas preferenciais regionais para promover o desenvolvimento (Spero & Hart, 2010, p. 202). No que se refere ao desenvolvimento, a Ata Final previa expressamente no artigo 1º, além da defesa do acesso em bases igualitárias aos mercados e produtos e da redução das barreiras ao comércio, que um dos objetivos da OIC seria incentivar o desenvolvimento industrial e econômico dos países que ainda estivessem no estágio inicial de desenvolvimento industrial<sup>5</sup>.

O Capítulo III da Carta de Havana tratava do desenvolvimento econômico e da reconstrução (ainda se estava no imediato pós-guerra e vários países haviam sofrido danos causados pelo conflito). O texto previa que o desenvolvimento industrial e econômico beneficiaria todos os países, particularmente aqueles ainda relativamente subdesenvolvidos e os que tinham tido suas economias destruídas pela guerra, pois aumentaria as oportunidades de emprego, aumentaria a produtividade do trabalho, aumentaria a demanda por produtos e serviços, contribuindo para a expansão internacional do comércio e para o aumento dos níveis de renda.

A OIC deveria assistir os países menos desenvolvidos na formulação de planos para o desenvolvimento, auxiliando os países-membros a encontrarem formas de financiar seu desenvolvimento (Artigo 10 – Cooperação para o Desenvolvimento Econômico e Reconstrução). Os Artigos 11 a 15 estabeleciam parâmetros que permitissem o desenvolvimento econômico e industrial e a reconstrução dos países destruídos pela guerra.

O Artigo 11 previa meios para promover o desenvolvimento econômico, reconhecendo a necessidade de acesso a matérias-primas, capitais, tecnologia e conhecimentos técnicos. Assim, a OIC deveria estimular a troca desses fatores.

O Artigo 12 previa condições para a promoção do investimento internacional para o desenvolvimento econômico e reconstrução, prevendo a possibilidade de salvaguardas para evitar que o investimento estrangeiro não fosse utilizado para interferir nos assuntos internos e políticas nacionais dos países signatários. Prevaleceu a posição dos países subdesenvolvidos, defendida pela América Latina, com apoio da Índia e Austrália, em oposição a defesa dos Estados Unidos de regras rígidas para proteção de investimentos estrangeiros (Santos, 2005, p. 46). Assim, permitia-se também que os países-membros determinassem a extensão e os termos em que se dariam os investimentos estrangeiros.

Já o Artigo 13 se referia à assistência governamental para o desenvolvimento econômico. Estabelecia que, por vezes, a assistência governamental poderia ser necessária para promover o desenvolvimento de setores industriais ou agrícolas. Portanto, reconhecia que, em determinadas circunstâncias, essa assistência poderia ser oferecida por meio de medidas de proteção. Ao mesmo tempo, reconhecia que um uso excessivo de tais medidas imporiam restrições ao comércio internacional que afetariam os outros países.

Por fim, o Artigo 14 previa os termos para a existência de medidas protetivas não-discriminatórias para importações, visando o estabelecimento, desenvolvimento ou reconstrução de um setor industrial ou agrícola, enquanto o Artigo 15 previa regras para a aprovação de acordos preferenciais, novamente justificados pela necessidade de desenvolvimento econômico e reconstrução.

Apesar de a proposta da Organização Internacional do Comércio ter sido aprovada por 53 países participantes da Conferência de Havana, a Organização Internacional do Comércio nunca viria a ser criada. A proposta da OIC não conseguiu ratificações suficientes para entrar em vigor por falta de interesse dos Estados Unidos (Almeida, 1999, p. 27). Conforme Santos (Santos, 2005, p. 58) os países subdesenvolvidos presentes na Conferência de Havana eram 32 do total de 56



participantes<sup>6</sup>. T. N. Srinivasan coloca o número de países em desenvolvimento em 30 (Srinivasan, 2000, p. 3). Em função de seu número elevado, os países em desenvolvimento conseguiram incluir no capítulo III da ata final de Havana diversas exceções em nome do desenvolvimento econômico.

No entanto, essas mesmas exceções representaram um motivo para que o Congresso norte-americano, dominado pelo Partido Republicano, se recusasse a ratificar a Carta de Havana. O Presidente dos Estados Unidos submeteu a proposta ao Congresso em 1948, mas a essa altura, conforme Srinivasan, o interesse em criar instituições internacionais para resolução dos conflitos havia diminuído (Srinivasan, 2000, p. 11). Por fim, em 1950, a proposta da criação de uma Organização Internacional do Comércio foi definitivamente abandonada após a continuada recusa do Congresso dos Estados Unidos de apreciar a proposta. Sem a ratificação dos Estados Unidos, os demais países também não ratificaram a Carta de Havana e a OIC não chegou a ser criada.

Para Santos (Santos, 2005, p. 63), os países subdesenvolvidos tiveram nas negociações em Havana o espaço pioneiro para apresentar as demandas por desenvolvimento e buscar a superação da divisão internacional do trabalho entre países produtores de manufaturados e países produtores de commodities agrícolas e minerais. Majoritários, puderam transformar a proposta final da Carta de Havana no primeiro documento a reconhecer as necessidades peculiares ao desenvolvimento econômico e industrial. Essa característica tornava a OIC diferente do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial que não possuíam preocupações relativas ao desenvolvimento dos países pobres (Santos, 2005, p. 63).

### **O GATT**

Após a não criação da OIC, restou, no campo do comércio internacional, apenas o Acordo-Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT), que havia sido aprovado anteriormente, em 1947. O GATT era um acordo comercial que deveria ser incorporado a Organização Internacional do Comércio, funcionando de forma provisória até a criação da OIC. Originou-se das negociações entre 23 países, sendo 12 deles países desenvolvidos e 11 países em desenvolvimento, que ocorreram em paralelo à preparação para a reunião de Havana para a criação da Organização

Internacional do Comércio (Hoekman & Mavroidis, 2007, p. 7). Entre os países em desenvolvimento fundadores do GATT estavam três países latino-americanos: Brasil, Chile e Cuba.

Inicialmente, o GATT deveria funcionar na condição de Protocolo de Aplicação Provisória, em função de um compromisso entre os países que queriam adotar imediatamente o GATT e aqueles que preferiam esperar pela criação da OIC. Determinou-se que haveria a aplicação imediata apenas da Parte I, que tratava da regra de nação mais favorecida e das concessões tarifárias oferecidas pelas partes contratantes; e da Parte III, que tratava das questões procedimentais do acordo. A Parte II, relacionada as obrigações das partes contratantes, deveria ser implementada de forma consistente com a legislação dos países participantes. Assim, a maior parte dos dispositivos contendo obrigações substantivas somente se aplicaria caso não contrariassem as legislações internas de cada parte contratante, não sendo obrigatório adaptar as leis internas que já vigiam às regras do GATT (Nasser, 2003, p. 35).

Entretanto, como a OIC acabou nunca entrando em vigor, o GATT terminou por substituí-la. O escopo do GATT era bem mais limitado do que o da prevista OIC, reduzindo-se basicamente à diminuição de barreiras tarifárias. Além disso, o GATT não previa regras sobre acordos de commodities e sobre o desenvolvimento econômico (Taylor & Smith, 2007, p. 06). Por isso, vários países em desenvolvimento da América-Latina – entre eles Argentina, México e a Venezuela – não ingressaram no GATT (Spero & Hart, 2010, p. 76 e 202).

Do ponto de vista político, a adoção do GATT, que se restringia somente aos aspectos comerciais da Carta de Havana, representou um passo atrás em relação a políticas desenvolvimentistas previstas nos objetivos da Carta de Havana: promoção do crescimento da renda real e da demanda efetiva em escala mundial; promoção do desenvolvimento econômico, particularmente dos países não-industrializados e garantia do acesso em igualdade de termos a produtos e mercados para todos os países, levando-se em conta as necessidades de promover o desenvolvimento econômico (Jakobsen, 2005, p. 32).

A natureza jurídica do GATT era de um tratado internacional, entretanto, veio a adquirir uma natureza institucional, pois se tornou um fórum para negociações comerciais multilaterais, mesmo que não tivesse todos os atributos de uma organização internacional (Nasser, 2003, p. 36). Dessa forma o GATT não se encaixaria em nenhum dos modelos apontados por Jackson (Jackson, 1990, p. 48) que distingue as instituições internacionais em dois tipos: o primeiro modelo englobando aquelas instituições que são apenas um fórum de discussão e negociação e não possuem muitas regras e obrigações e nem um mecanismo de solução de disputas que force o cumprimento das regras, enquanto o segundo modelo englobaria as instituições internacionais que possuem regras concretas e precisas e que dispõem de meios regulatórios para implementá-las. Sendo um acordo multilateral com regras específicas e normas de comportamento, mas sem um mecanismo capaz de obrigar ao respeito dessas normas, Jackson entende que o GATT não se encaixaria em nenhum dos dois modelos rigidamente, mas tenderia em direção ao segundo, porém conservando aspectos do primeiro (Srinivasan, 2000, p. 13).

As negociações no GATT funcionavam a partir de negociações bilaterais ponto a ponto para redução de barreiras tarifárias levadas a cabo pelo principal exportador e pelo maior importador. Uma vez negociadas as reduções de tarifas, elas eram estendidas aos demais membros do GATT por conta do Princípio do Tratamento da Nação mais Favorecida. Formalmente, portanto, o GATT nunca passou de um Acordo Geral entre Partes Contratantes, não se constituindo numa organização internacional, nos moldes do Banco Mundial ou do FMI.

Entretanto, até a Rodada Uruguai, em 1994, criar a Organização Mundial do Comércio (OMC), o GATT foi o fórum responsável pelas negociações comerciais para redução das barreiras tarifárias e incremento do comércio entre as nações, sejam elas desenvolvidas ou em desenvolvimento. Por isso, tornou-se um dos campos em que se debateram esses últimos países em busca do desenvolvimento econômico, apesar de considerarem que as regras do GATT favoreciam especialmente as nações desenvolvidas e já industrializadas.

## **II: TENTANDO MUDAR O SISTEMA – DO FIM DA DÉCADA DE 1950 ATÉ 1970**

Até o início da década de 1960, os países desenvolvidos detinham a maioria no GATT (Santos, 2005, p. 104). Os poucos países desenvolvidos ou subdesenvolvidos que eram partes contratantes do GATT estavam relegados ao plano secundário em razão da forma de negociação ponto a ponto do GATT, entre maior exportador e maior importador (Santos, 2005, p. 105). O Sistema de governança Norte-Sul é muito menos institucionalizado que o Sistema dos Países Desenvolvidos Ocidentais. Por isso, os países do Sul têm menos capacidade de influenciar o sistema que o Norte, já que a própria participação no sistema é muito cara para os países mais pobres. Assim o Sul foi, por muitas vezes, excluído do processo de manejo do sistema (Spero & Hart, 2010, p. 192). Prova disso é que as primeiras reuniões do GATT para definir o sistema comercial internacional tinham a participação de poucos países, a maioria deles sendo países desenvolvidos no Norte.

Durante o que Spero e Hart chamam de era da interdependência, os países em desenvolvimento adotaram a estratégia de buscar ativamente mudanças no sistema internacional de comércio. A descolonização e o aumento no número de países em desenvolvimento deram-lhes força para confrontar os países desenvolvidos. Esperavam que unidos em uma frente comum pudessem aumentar o seu poder de barganha.

Quando, no começo dos anos 1950, ficou claro que a Carta de Havana não seria ratificada pelos EUA e que o GATT se tornaria o único acordo a regular as regras do comércio internacional, os países menos desenvolvidos passaram a pressionar por mudanças nas regras do GATT que os favorecessem, reconhecendo sua condição diferenciada e necessidade de proteção. Para isso, passaram a defender a negociação de acordos de commodities e de medidas de proteção às economias em desenvolvimento. Na nona Sessão do GATT, em 1954, o Ceilão propôs que os países subdesenvolvidos tivessem um tratamento especial que lhes permitisse aplicar quotas de importação, tarifas e acordos de commodities, com o objetivo de assegurar o desenvolvimento econômico (Santos, 2005, p. 78).

No ano seguinte, 1955, ocorreu a Conferência de Bandung, reunindo 29 países recém-independentes da Ásia e África que viriam a formar o Movimento dos Países Não-Alinhados. Bandung marcou a primeira tentativa dos Estados asiáticos e africanos de formar um bloco de países em desenvolvimento para pressionar os países desenvolvidos, adotando uma série de valores destinados à busca de uma ordem mundial mais igualitária. A pressão de Bandung refletiu-se nas negociações do GATT.

Assim, em 1955, foi efetuada uma revisão na estrutura do GATT, modificando o Art. XVIII, autorizando países com baixos níveis de qualidade de vida e em estágios iniciais de desenvolvimento a protegerem suas indústrias nascentes, retirando ou modificando concessões tarifárias já negociadas ou aplicando restrições quantitativas sobre importações, desde que de maneira não-discriminatória. Outra revisão reconhecia que países menos desenvolvidos experimentavam problemas na balança de pagamento ao apresentarem rápido desenvolvimento. Permitia que esses países restringissem quantitativamente ou por valor as importações, desde que as restrições não excedessem o nível requerido para afastar a ameaça às reservas monetárias. Permitia-se também que os países em desenvolvimento dessem prioridade à importação de produtos considerados mais essenciais em função das políticas de desenvolvimento. Por fim, permitia-se que os países em desenvolvimento desviassem-se das provisões do GATT, se a assistência governamental fosse necessária para o estabelecimento de um determinado ramo industrial, desde que nenhuma medida consistente com as provisões do GATT fosse capaz de atingir esse objetivo.

Além disso, previa que as negociações multilaterais deveriam ser conduzidas de forma a respeitar a necessidade dos países menos desenvolvidos de maior flexibilidade no uso da proteção tarifária para auxiliar no desenvolvimento econômico, incluindo a necessidade de manterem tarifas com funções fiscais, desenvolvimentistas e estratégicas.

Em 1958, no âmbito do GATT, o relatório **Group of Experts on Trends in International Trade**, também denominado **Relatório Haberler**, composto por um painel de especialistas que incluía Oswaldo Campos, concluiu que havia justificativa

na idéia de que as regras do GATT de livre comércio não eram necessariamente favoráveis aos países em desenvolvimento. O Relatório identificou a dependência na exportação de produtos primários e a dificuldade de acesso aos mercados internacionais como os principais problemas que os países em desenvolvimento enfrentavam. De acordo com o relatório, as políticas protecionistas de agricultura praticadas pelos países desenvolvidos (especialmente Estados Unidos, Comunidade Econômica Europeia e Japão), contribuíam para a volatilidade dos preços das commodities. A própria consistência da política agrícola da Comunidade Econômica Europeia com as regras do GATT era duvidosa. Assim, o Relatório Haberler recomendou a redução das medidas protecionistas agrícolas nos países desenvolvidos (Hoekman & Mavroidis, 2007, p. 91). Propunha a alteração no método de proteção, transformando o sistema de apoio a preços em um sistema de pagamento de deficiências (Santos, 2005, p. 89).

Até a **Rodada Dillon** (1960-1961), as negociações no GATT limitaram-se a redução de tarifas de bens industriais e a regras antidumping e medidas compensatórias, excluindo os campos da agricultura e têxteis – Acordos Multifibras, a partir de 1961 (Jakobsen, 2005, p. 39). Entretanto, a Rodada Dillon coincidiu com o período em que se começou a sentir a pressão dos países em desenvolvimento para que se tratasse especificamente da questão de como o comércio internacional afetava as chances de desenvolvimento desses países (Nasser, 2003, p. 38). O que ocorreu foi que, na década de 1960, com a descolonização africana, os países em desenvolvimento passaram a ser maioria no GATT (Taylor & Smith, 2007, p. 8). Com isso, conseguiram incorporar no Acordo Geral a meta de desenvolvimento econômico. O processo começou em 1961, quando já se percebia que a prática de negociações de redução de tarifas produto a produto não respondia à complexidade do comércio internacional, e se propôs a redução linear de tarifas e tratamento diferenciado para os países menos desenvolvidos (Santos, 2005, p. 95).

Em 1961, a **Declaração sobre Promoção do Comércio dos Países Menos Desenvolvidos** reconheceu a necessidade de expansão nos seus ganhos de exportação, para que tais países pudessem se desenvolver a uma velocidade satisfatória. Para tanto, recomendou a redução nas restrições às importações de países

menos desenvolvidos e a introdução de medidas que facilitassem o acesso ao mercado internacional de produtos industriais fabricados pelos países menos desenvolvidos.

Em 1963, um grupo de vinte e um países em desenvolvimento propôs uma resolução no GATT demandando a suspensão de novas barreiras tarifárias e não-tarifárias, a eliminação de todas as restrições quantitativas ilegais no prazo de dois anos e a remoção de todas as restrições sobre produtos primários tropicais, além da redução de tarifas sobre produtos semimanufaturados e manufaturados oriundos de países em desenvolvimento (Srinivasan, 2000, p. 23).

Durante a **Rodada Kennedy do GATT**, que durou de 1963 a 1967, em resposta a demanda dos países em desenvolvimento, foi formado um comitê para discutir comércio e desenvolvimento (*Committee on Trade and Development*). A criação desse comitê foi também uma resposta dos países desenvolvidos à preparação da primeira conferência da UNCTAD (Srinivasan, 2000, p. 24). O resultado dos trabalhos efetuados pelo comitê foi uma emenda ao GATT, acrescentando a Parte IV, com três novos artigos.

A Parte IV do GATT, denominada “Comércio e Desenvolvimento” entrou em vigor em 27 de junho de 1966, introduzindo o princípio da não-reciprocidade para países em desenvolvimento (art. XXXVI GATT, § 8). Pelo princípio da não-reciprocidade, não se deve esperar, no curso das negociações de comércio, que os países menos desenvolvidos façam contribuições inconsistentes com seu nível de desenvolvimento econômico e financeiro (Nota interpretativa do Art. XXXVI GATT).

Já o art. XXXVII GATT definia várias outras medidas que os países desenvolvidos deveriam adotar para ajudar os países em desenvolvimento, incluindo a eliminação de restrições irrazoáveis entre produtos primários e manufaturados, não introduzir ou aumentar tarifas e outras barreiras não-tarifárias sobre produtos exportados por países menos desenvolvidos e restringir medidas fiscais que limitassem a importação de produtos primários produzidos principalmente nos países menos desenvolvidos<sup>7</sup>.

Por fim, o art. XXVIII previa que fossem criadas condições de acesso aos mercados internacionais e de estabilidade de preços para produtos primários produzidos principalmente pelos países menos desenvolvidos e recomendando que fossem oferecidos outros meios de ajuda técnica e científica aos países menos desenvolvidos.

Em 1964, também se estabeleceu o Centro de Comércio Internacional, com o objetivo de desenvolver meios efetivos de incentivar o comércio nos países em desenvolvimento. O Centro de Comércio Internacional passou a ser administrado em conjunto com a UNCTAD a partir de 1968 (High Level Symposium on Trade and Development, 1999, p. Anexo I).

Entretanto, para os países em desenvolvimento, o resultado da Rodada Kennedy não foi satisfatório e os problemas mais importantes do comércio internacional permaneceram sem solução, conforme um comunicado conjunto emitido pelos países em desenvolvimento ao fim das negociações da Rodada Kennedy (High Level Symposium on Trade and Development, 1999, p. 14). A redução tarifária que ocorreu durante a Rodada Kennedy atingiu principalmente os produtos industriais, representativos de 75% do comércio internacional à época. O restante do comércio internacional – composto principalmente por produtos agrícolas, têxteis, calçados e aço –, foi excluído do processo de liberalização, pois os países desenvolvidos não tiveram interesse nas negociações desses produtos, em que eram menos competitivos.

A atuação dos países em desenvolvimento estava limitada pelo formato de negociação do GATT e pela pouca influência que possuíam no sistema multilateral de comércio, já que as principais trocas comerciais se davam entre países desenvolvidos. O princípio da não reciprocidade em favor dos países menos desenvolvidos agravou a exclusão desses do processo decisório do GATT, pois teve como resultado concentrar as negociações nos países ricos. O motivo, para Nasser, foi de que os países menos desenvolvidos não tinham força para demandar a liberalização dos setores em que eram competitivos, pois não eram obrigados a fazer concessões tarifárias graças ao princípio da não reciprocidade, citando, como exemplo, os mercados de produtos agrícolas e têxteis (Nasser, 2003, p. 40).



A sensação de exclusão dos países em desenvolvimento foi um dos fatores que levou esses países, na década de 1960, a proporem a criação de um novo organismo internacional que tratasse do comércio e do desenvolvimento de forma integrada – a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

### **A UNCTAD**

Durante a Guerra Fria, a adoção do tema do Desenvolvimento como bandeira de luta dos países recém-independentes levou à primeira **Conferência dos Países Não-Alinhados sobre Problemas do Desenvolvimento Econômico**, no Cairo, em 1962, em que se buscava demonstrar a necessidade estratégica dos países em desenvolvimento em suporte econômico e se propôs uma conferência, no âmbito da ONU, que tratasse do tema do desenvolvimento econômico.

Em 1964, realizou-se a **Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento** (United Nations Conference for Trade and Development – UNCTAD). A UNCTAD foi fortemente influenciada pelo nacionalismo econômico (Jakobsen, 2005, p. 41) e refletiu o crescimento dos países-membros da ONU com a entrada dos países recém-independentes da Ásia e África (Taylor & Smith, 2007, p. 5). Para os países em desenvolvimento, as instituições de Bretton Woods estavam dominadas pelos EUA e pelos outros países desenvolvidos. Assim, o objetivo dos países do sul era utilizar a UNCTAD como a agência da ONU em que poderiam articular propostas e projetos voltados ao desenvolvimento (Srinivasan, 2000, p. 3).

Os principais pontos da agenda da Conferência de Genebra foram a expansão do comércio internacional e sua significância para os países em desenvolvimento; os problemas do comércio de commodities; o comércio de produtos manufaturados e semi-manufaturados; o aumento do comércio entre as nações em desenvolvimento; a criação de grupos regionais econômicos e a criação de medidas capazes de aumentar o comércio internacional.

A ata de fundação da UNCTAD preconizava a adoção de políticas internacionais no campo do comércio e do desenvolvimento necessárias para criar uma divisão internacional do trabalho mais racional e equilibrada, acompanhada

pelos ajustes necessários na produção e no comércio mundial e no desmantelamento do protecionismo agrícola nos países desenvolvidos (Taylor & Smith, 2007, p. 10). A UNCTAD seguia a teoria estruturalista e teve como seu primeiro secretário, entre 1964 e 1969, Raúl Prebisch, o principal autor dessa teoria.

A formação do **Grupo dos 77** (G-77) para agir como um bloco permanente que representasse o interesse dos países em desenvolvimento na ONU influenciou a disputa no âmbito da UNCTAD entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (Spero & Hart, 2010, p. 203). O G-77 transformou a UNCTAD em um fórum de articulação e negociação de propostas desenvolvimentistas e agiu de forma a pressionar os países industrializados e desenvolvidos.

A UNCTAD propôs a adoção do princípio da não-reciprocidade que seria adotado pelo GATT, no capítulo IV do Acordo Geral durante a Rodada Kennedy (Jakobsen, 2005, p. 44), permitindo que países em desenvolvimento não fossem obrigados a adotar a cláusula da nação mais favorecida em relação aos industrializados e pudessem conceder vantagens tarifárias a outros países em desenvolvimento sem a obrigação de criar zonas de livre comércio.

Na Segunda Conferência da UNCTAD, em 1968, propôs-se a criação de um Sistema Geral de Preferências (SGP) para que os países em desenvolvimento pudessem ter acesso aos mercados dos países desenvolvidos. Tal sistema viria a ser adotado na Rodada Tóquio do GATT.

O objetivo da UNCTAD, especialmente durante o mandato de Raúl Prebisch (1964-1969), era tratar dos assuntos relativos aos regimes de comércio e de investimento que seriam prejudiciais aos países em desenvolvimento. A UNCTAD, ao contrário do GATT, era dominada pelos países em desenvolvimento e tornou-se o fórum em que esses países defendiam suas idéias quanto ao comércio internacional e o direito ao desenvolvimento. Foi por essa época que se desenvolveu, no âmbito da UNCTAD, a “idéia-força” de um Direito Internacional do Desenvolvimento, cujo instrumento seria o sistema geral de preferências, um regime que garantiria acesso especial ao mercado para os países em desenvolvimento terem condições de competir com os países desenvolvidos (Lafer, 2006, p. 31).

No entanto, tal visão contrastava com a posição dos países desenvolvidos, que defendiam o livre mercado, que deveria ser autônomo e sem interferências do Estado e do poder político. Essa posição foi justamente a posição dominante durante as Rodadas de Negociação do GATT, resultando na política de diminuição das barreiras tarifárias e, a partir da Rodada Tóquio, na eliminação das barreiras não-tarifárias.

### **III: A PROPOSTA DA NOVA ORDEM ECONOMICA INTERNACIONAL**

A década de 1970 representou o auge do ativismo global dos países do Sul contra a desigualdade. Nesse período a UNCTAD promoveu as ideias keynesianas e a teoria da dependência, propondo a intervenção nos mercados para promover o desenvolvimento e chamando a atenção para as limitações estruturais ao desenvolvimento (Taylor & Smith, 2007, p. 13). As primeiras conferências da UNCTAD foram baseadas nas ideias expressas pela Teoria da Dependência e expressavam uma visão favorável aos países em desenvolvimento. Nesse período, a UNCTAD teve sucesso em promover o Sistema Geral de Preferências e o Programa Integrado de Commodities, tornando-se o principal instrumento dos países do sul em sua luta por condições que permitissem seu desenvolvimento econômico e social.

A liberalização do comércio, a expansão da inovação industrial e o aumento da produtividade do trabalho haviam contribuído para um forte crescimento dos países desenvolvidos entre 1950 e 1970 – período que ficou conhecido como a Era de Ouro na Europa e nos Estados Unidos. Entretanto, a desigualdade entre as nações desenvolvidas e industrializadas e o resto do mundo cresceu. Ao mesmo tempo, a participação dos países em desenvolvimento caiu de 27% em 1955 para 19% em 1970. Durante a década de 1960, a América Latina ficou para trás em matéria de desenvolvimento, vendo sua participação cair de 24% do PIB global da OCDE para 20% até o fim da década (Schenk, 2011, pp. 9, 45).

A Rodada Tóquio, que ocorreu entre 1973 e 1979, durante a crise gerada pelo choque do petróleo, trouxe algumas alterações que deveriam beneficiar os países menos desenvolvidos. Foi instituído um Sistema Geral de Preferências, tratou-se da flexibilização para a participação em processos de integração regional, introduziram-se alterações nos mecanismos de consulta e solução de controvérsias e nos mecanismos que permitiam a adoção de salvaguardas em função da dificuldade na balança de pagamentos (Nasser, 2003, p. 42). No entanto, uma nova redução das barreiras tarifárias de produtos industriais levou, em consequência, ao aumento das barreiras não-tarifárias (Nasser, 2003, p. 42) que logo se aplicaram também aos produtos exportados pelos países em desenvolvimento, aumentando o protecionismo.

O **Sistema Geral de Preferências**, estabelecido na Rodada Tóquio do GATT, permitiu aos países em desenvolvimento ganhos de bilhões de dólares por meio do tratamento preferencial aos seus produtos de exportação nos mercados dos países desenvolvidos (Taylor & Smith, 2007, p. 4). Srinivasan, por sua vez, considera que a incorporação formal das demandas dos países em desenvolvimento prejudicou esses mesmos Estados triplamente no longo prazo, pois, primeiramente, considera que permitiu que eles continuassem a adotar por mais tempo a equivocada estratégia de substituição de importação, em segundo lugar, permitiu que os países desenvolvidos mantivessem suas barreiras inconsistentes com as regras do GATT contra importações dos países em desenvolvimento, e, por fim, permitiu que os países industrializados mantivessem também altas tarifas sobre produtos de exportação de interesse dos países em desenvolvimento (Srinivasan, 2000, p. 26).

Durante a Terceira Conferência da UNCTAD, uma proposta do Brasil de criar uma Organização Internacional do Comércio e Desenvolvimento, juntando a UNCTAD e o GATT foi rejeitada pelos países desenvolvidos (Taylor & Smith, 2007, p. 61).

Após a 1ª Crise do Petróleo, em 1973, os países do Sul propuseram uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). Buscava-se uma nova ordem econômica internacional, que seria criada a partir de negociações gerais entre todos os Estados. Os países em desenvolvimento esperavam seguir o caminho da OPEP e valorizar as suas commodities. Queriam maior acesso ao mercado dos países desenvolvidos, por meio de preferências e sem reciprocidade (Hoekman & Mavroidis, 2007, p. 90).

A Nova Ordem Econômica Internacional foi a culminação das propostas elaboradas no âmbito da UNCTAD, nos anos 1970, pela promulgação de normas de comércio internacional, por acordos que estabilizassem o preço das commodities e por medidas mais amplas que promovessem a redistribuição da riqueza e desfizessem a relação de dependência entre os países em desenvolvimento do sul e os países desenvolvidos do norte.

Durante a Sexta Sessão Especial das Nações Unidas, em 1974, os países não-alinhados e o movimento G-77 tiveram sucesso em propor e em aprovar uma

declaração da ONU detalhando suas aspirações em relação aos assuntos econômicos. Em 1974, a ONU adotou um conjunto de propostas expressas em três Resoluções: a "**Declaração pelo Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Mundial**"; o "**Plano de Ação para o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Mundial**" e a "**Carta de Direitos e Deveres dos Estados**". Essas Resoluções propunham o estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI).

A Declaração pelo Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Mundial foi considerada a mais forte defesa da primazia da soberania produzida no pós-guerra (Taylor & Smith, 2007, p. 60). Entre os princípios defendidos estavam a soberania sobre os recursos naturais, a melhoria dos termos de troca por meio da regulação do comércio, a reforma do sistema monetário global, a concessão de ajuda multilateral para o desenvolvimento, o perdão das dívidas, a ajuda internacional para a industrialização e a reforma do sistema ONU para que os países em desenvolvimento passassem a ter maior controle sobre as decisões econômicas internacionais (Taylor & Smith, 2007, p. 15).

A ideologia das propostas da NOEI estava inspirada nas idéias de Raul Prebisch, exposta desde os anos 1940, de que existe uma relação inversa nos termos de troca das commodities exportadas pelos países em desenvolvimento, em função da baixa elasticidade da demanda por matérias-primas, enquanto a demanda por serviço e manufaturas aumenta. Por isso, entre as propostas da NOEI estavam a de reduzir as barreiras tarifárias dos países desenvolvidos sobre os produtos exportados pelos países em desenvolvimento e a construção de acordos internacionais sobre o comércio de commodities, que protegessem o preço dessas mercadorias. Aplicar-se-ia o princípio da não-reciprocidade nas relações comerciais entre o Sul e o Norte.

Durante a década de 1970, o preço das commodities caiu bruscamente, em função da recessão nos países desenvolvidos após a Primeira Crise do Petróleo. Assim, na IV Conferência da UNCTAD, em Nairóbi, 1976, foi feita a proposta de um Programa Integrado de Commodities. Por essa proposta, deveria ser estabelecido um preço justo para as commodities que estabilizasse o mercado e que beneficiasse tanto os exportadores quanto os importadores. Além disso, os países desenvolvidos

deveriam ajudar os países em desenvolvimento a diversificar suas exportações (Taylor & Smith, 2007, p. 62).

Os países desenvolvidos postergaram a discussão sobre o Programa Integrado de Commodities durante a década de 1970 e a 1980, bloqueando iniciativas por abstenção. O fundo só seria criado em 1989, quando já havia passado a época de maior força do desenvolvimentismo e a UNCTAD já estava enfraquecida. A UNCTAD perdeu sua influência a partir da década de 1980, com a adoção das idéias neoliberais. A alternativa desenvolvimentista passou a ser vistas como falha e perdeu sua força.

## CONCLUSÃO

Para T. N. Srinivasan, os países em desenvolvimento tiveram uma atitude ambivalente em relação ao GATT e ao comércio internacional, com suas políticas voltadas para a integração de suas economias com o comércio internacional passando por momentos de hostilidade e de promoção ativa (Srinivasan, 2000, p. 2). Segundo ele, o GATT não foi favorável aos países em desenvolvimento, e em algumas ocasiões o sistema criado pelo GATT foi até mesmo hostil aos interesses dos países em desenvolvimento. Os produtos em que os países em desenvolvimento tinham vantagem comparativa, como têxteis e produtos agrícolas, não foram disciplinados pelo GATT. Em sua opinião, concessões oferecidas aos países em desenvolvimento, como a inclusão da Parte IV sobre comércio e desenvolvimento, foram retóricas (Srinivasan, 2000, p. 27).

No campo do comércio internacional, o resultado das tentativas efetuadas a partir do pós-guerra de criar regras para o comércio entre as nações foram avanços no sentido de uma institucionalização relativa ou imperfeita (Nasser, 2003, p. 32). Nesse campo, a liberalização comercial foi vista pelos defensores do livre-comércio como a melhor forma de alcançar a prosperidade econômica. Entre esses, se encontravam os líderes dos principais países desenvolvidos, especialmente nos Estados Unidos. Por isso, o processo de institucionalização sempre esteve a serviço da liberalização comercial.

Optando por uma via diferente dos latino-americanos e dos africanos, alguns países do Sudeste Asiático aproveitaram o crescimento do comércio internacional para crescer de forma contínua e sustentável a partir dos anos 1960 e durante a década de 1970, copiando o modelo de desenvolvimento japonês baseado em altas taxas de poupança, na adoção de tecnologia já existente e em alta produtividade do trabalho. Assim, Coreia do Sul e Taiwan adotaram uma estratégia de industrialização voltada para exportação, gerando um crescimento anual do Produto Interno Bruto de cerca de 9% ao ano (Schenk, 2011, p. 45). O crescimento dos Tigres Asiáticos demonstrou outra via capaz de levar ao desenvolvimento.



O desenvolvimentismo como movimento internacional perderia força a partir das crises do petróleo. O surgimento da Organização dos Países Exportadores de Petróleo acabou por enfraquecer a unidade dos países em desenvolvimento. Os países-membros da OPEP não souberam aproveitar o aumento do preço do petróleo de forma a aumentar seu poder na economia global (Taylor & Smith, 2007, p. 63). Em sua maioria, os países da OPEP optaram por utilizar as instituições financeiras do Norte, integrando suas finanças no sistema financeiro dos EUA e da Europa. O crescimento do preço do petróleo, por sua vez, afetou fortemente os países em desenvolvimento dependentes da importação do petróleo, incapazes de arcar com os crescentes custos. Os petrodólares, oriundos do lucro do petróleo depositado nos bancos dos países desenvolvidos, seriam emprestados aos países em desenvolvimento, e, por fim, levariam à Crise da Dívida, na década de 1980. Os resultados da Crise do Petróleo acabaram por minar a solidariedade entre os países do Sul.

A crise econômica gerada pela crise do petróleo atingiu especialmente os países em desenvolvimento, dependentes da importação de petróleo, pois os preços do petróleo e dos produtos industrializados importados subiram rapidamente, gerando inflação e aumentando a dívida externa desses países. Ao mesmo tempo, o preço dos produtos primários exportados pelos países em desenvolvimento sofreu uma forte queda em razão da recessão nos países desenvolvidos. O aumento das dívidas dos países em desenvolvimento para com as instituições bancárias dos países desenvolvidos resultou no enfraquecimento da posição de barganha do sul e no fim da unidade e solidariedade que animou a proposta da NOEI.

Assim, esses três fatores – crise do petróleo, esgotamento da estratégia de industrialização substituição de importações e crise da dívida – levaram ao fim da solidariedade entre os países do sul. Os países em desenvolvimento não conseguiram manter uma frente unida capaz de mudar o sistema de comércio global, apesar das tentativas efetuadas desde a Conferência de Bandung e que tiveram seu ápice na proposta da Nova Ordem Econômica Internacional.

A divisão de interesses e de caminhos adotados terminou por enfraquecer suas posições, permitindo que os países desenvolvidos, liderados pelos EUA e pelos

européus, mantivessem sua influência decisiva na condução das negociações multilaterais sobre comércio. O resultado foi que não se conseguiu promover nenhuma mudança efetiva e não se reduziu a distância entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos. A visão que prevaleceu foi a de uma ordem comercial liberal e não-discriminatória. Os países do Sul não conseguiram se unir.

No Brasil, por exemplo, a crise da década de 1980 evidenciou o esgotamento do modelo de substituição de importações (Lafer, 2006, p. 35). O mesmo ocorreu no resto da América Latina e na África. Para os dois continentes, a década de 1980 revelou-se uma década perdida. O período foi de crise e, até mesmo, de retrocesso, caracterizado pela inflação, recessão e estagnação da economia.

Durante a última rodada do GATT, a Rodada Uruguai (1986-1994), um grupo de países em desenvolvimento, liderados por Brasil e Índia, se opunha a inclusão de novos temas nas negociações. No entanto, prevaleceu o interesse dos países desenvolvidos, fortalecidos pela adoção do modelo neoliberal, primeiramente pelos países desenvolvidos, e, posteriormente, pelos países em desenvolvimento. Na década de 1990, o modelo de substituição de importações foi substituído pelo modelo liberal (ou neoliberal) de abertura comercial e menor participação direta do Estado no desenvolvimento, via privatização das estatais.

O resultado principal da Rodada Uruguai foi justamente, a criação de um organismo internacional para o comércio, com o nome de Organização Mundial do Comércio (World Trade Organization), marcando uma nova fase do sistema multilateral de comércio e levando a uma ainda maior liberalização do comércio em mercadorias e serviços (High Level Symposium on Trade and Development, 1999, p. 04). Com a OMC foi ampliado o alcance de incidência material das normas do sistema multilateral de comércio, com a inclusão de novos temas, e também ocorreu o aumento do controle multilateral sobre as políticas comerciais dos países-membros da OMC (Nasser, 2003, p. 49).

## Obras Citadas

Almeida, P. R. (1999). *O Brasil e o Multilateralismo Econômico*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

Chang, H.-J. (2003). *Chutando a Escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP.

High Level Symposium on Trade and Development. (1999). *Developing Countries and the Multilateral Trade System*. Genebra: Development Division World Trade Organization.

Hoekman, B. M., & Mavroidis, P. C. (2007). *The World Trade Organization: Law, Economics, and Politics*. New York: Routledge.

Jackson, J. (1990). *Restructuring the GATT System*. London: Pinter.

Jakobsen, K. (2005). *Comércio Internacional e Desenvolvimento: Do GATT à OMC - discurso e prática*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Lafer, C. (2006). *Comércio, Desarmamento, Direitos Humanos: Reflexões sobre uma experiência diplomática*. São Paulo: Paz e Terra.

Nasser, R. A. (2003). *A OMC e os Países em Desenvolvimento*. São Paulo: Aduaneiras.

Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*. Oxford: Princeton University Press.

Santos, S. G. (2005). *A PARTICIPAÇÃO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NO SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO*. São Paulo: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO.

Schenk, C. R. (2011). *International Economic Relations Since 1945*. New York: Routledge.

Spero, J. E., & Hart, J. A. (2010). *The Politics of International Economic Relations, Seventh Edition*. Wadsworth, Canadá: Cengage Learning.

Srinivasan, T. N. (2000). *Developing Countries and the Multilateral Trade System: From the GATT to the Uruguai Round and the Future*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Taylor, I., & Smith, K. (2007). *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*. Manchester: Routledge Global Institutions.

World Trade Organization. (2007). *World Trade Report 2007 - Six decades of multilateral trade cooperation*. Switzerland: WTO.

## **Bibliografia**

Almeida, P. R. (1999). *O Brasil e o Multilateralismo Econômico*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

Chang, H.-J. (2003). *Chutando a Escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP.

High Level Symposium on Trade and Development. (1999). *Developing Countries and the Multilateral Trade System*. Geneva: Development Division World Trade Organization.

Hoekman, B. M., & Mavroidis, P. C. (2007). *The World Trade Organization: Law, Economics, and Politics*. New York: Routledge.

Jackson, J. (1990). *Restructuring the GATT System*. London: Pinter.

Jakobsen, K. (2005). *Comércio Internacional e Desenvolvimento: Do GATT à OMC - discurso e prática*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Lafer, C. (2006). *Comércio, Desarmamento, Direitos Humanos: Reflexões sobre uma experiência diplomática*. São Paulo: Paz e Terra.

Nasser, R. A. (2003). *A OMC e os Países em Desenvolvimento*. São Paulo: Aduaneiras.

Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*. Oxford: Princeton University Press.

Santos, S. G. (2005). *A PARTICIPAÇÃO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NO SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO*. São Paulo: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO.

Schenk, C. R. (2011). *International Economic Relations Since 1945*. New York: Routledge.

Spero, J. E., & Hart, J. A. (2010). *The Politics of International Economic Relations, Seventh Edition*. Wadsworth, Canadá: Cengage Learning.

Srinivasan, T. N. (2000). *Developing Countries and the Multilateral Trade System: From the GATT to the Uruguay Round and the Future*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Taylor, I., & Smith, K. (2007). *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*. Manchester: Routledge Global Institutions.

World Trade Organization. (2007). *World Trade Report 2007 - Six decades of multilateral trade cooperation*. Switzerland: WTO.

---

<sup>1</sup> Por exemplo, nos Estados Unidos: Tariff Act, de 1930; Buy american Act, de 1930; Agricultural Adjustente Act, de 1931; Tarifa Smooth-Hawley, de 1933 (Jakobsen, 2005, p. 28).

<sup>2</sup> Carta do Atlântico, em <http://avalon.law.yale.edu/wwii/at10.asp>

<sup>3</sup> Inter-Allied Council Statement on the Principles of the Atlantic Charter : September 24, 1941, em <http://avalon.law.yale.edu/wwii/interall.asp>

<sup>4</sup> A Índia nesse período ainda não era plenamente independente e incluía o território da atual Índia, Paquistão e Bangladesh.

<sup>5</sup> Carta de Havana, em <http://www.worldtradelaw.net/misc/havana.pdf>

<sup>6</sup> Afeganistão, Argentina, Bolívia, Birmânia, Brasil, Ceilão, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Egito, El Salvador, Equador, Filipinas, Guatemala, Haiti, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Líbano, Libéria, México, Nicarágua, Panamá, Paquistão, Peru, República Dominicana, Síria, Transjordânia, Uruguai e Venezuela.