

**A Rodada Uruguay do GATT. Esboço de uma análise política.**

**Cadernos Cedec nº 117  
(Edição Especial Cedec/INCT-INEU)  
Junho de 2014**

**Sebastião C. Velasco e Cruz\*\***

---

\*\*Professor titular de Ciência Política do IFCH-Unicamp e vice-coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU) (e-mail: velasco@unicamp.br).



**Cadernos Cedec n° 117 (Edição especial Cedec/INCT-Ineu), mai. 2014**

**CONSELHO EDITORIAL DOS CADERNOS**

Adrián Gurza Lavalle, Alvaro de Vita, Amélia Cohn, Brasílio Sallum Jr., Cicero Araujo, Elide Rugai Bastos, Gabriel Cohn, Leôncio Martins Rodrigues Netto, Marco Aurélio Garcia, Miguel Chaia, Sebastião Carlos Velasco e Cruz, Tullo Vigevani

**DIRETORIA**

Presidente: Cicero Araujo

Diretor-tesoureiro: Gabriela Nunes Ferreira

Diretor-secretário: Marcelo Marcos Piva Demarzo

Cadernos Cedec  
Centro de Estudos de Cultura Contemporânea  
São Paulo: Cedec, maio de 2014

Periodicidade: Irregular

ISSN: 0101-7780

## APRESENTAÇÃO

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

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

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

### **O que é o INCT-INEU?**

O Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos está voltado precipuamente à análise das relações exteriores do Estado norte-americano. Dada a centralidade desse país no sistema mundial, o escopo do Instituto é bastante amplo. Como os Estados Unidos há muito definem seus interesses em perspectiva global e desde a Segunda Guerra os perseguem de forma consequente nesse âmbito, o trabalho do Instituto envolve consideração dos regimes internacionais e dos contextos regionais em que se exerce a ação do Estado norte-americano.

## SUMÁRIO

1. A Rodada Uruguay do GATT. Esboço de uma análise política	4
1.1. Um incidente (não) trivial	4
1.2. Planejamento dos trabalhos. Primeiras escaramuças	6
1.3. Montreal e a revisão de meio período.	20
1.4. A difícil produção do consenso	29
1.4.1. Uma nova configuração do conflito.	29
1.4.2. Impasse em Bruxelas, retomada e desenlace	37
1.5. Um resultado inesperado: a Organização Mundial do Comércio	49

## 1. A Rodada Uruguay do GATT. Esboço de uma análise política.

### 1.1. Um Incidente (não) Trivial

No dia em que a notícia da abertura de nova rodada de negociações no GATT veio a público, o caso Daniloff ainda ocupava as páginas do noticiário político internacional.

Daniloff, Nicholas -- este o nome do correspondente do *U.S. News and World Report*, que se tornou subitamente conhecido em todo mundo ao ser preso, em Moscou, sob acusação de espionagem. O fato se deu em 30 de agosto de 1986. Uma semana antes, agentes do FBI haviam detido, em estação do metrô de Nova Iorque, o físico soviético, Gennadi Zakharov, no momento em que este pagava um informante por documentos secretos com descrição de aparelhos da Força Aérea dos Estados Unidos.

O governo norte-americano denunciou a ação da KGB como medida retaliatória, e exigiu a pronta libertação do jornalista. As autoridades soviéticas retrucaram, afirmando que o membro de sua representação na ONU tinha sido vítima de um complô, e que portava documentos confidenciais quando foi detido.

Fatos do gênero eram corriqueiros em tempos de guerra fria. Segun-

do o script, as acusações continuariam por tempo indefinido, e poderiam ser seguidas -- como foram nesse caso -- de medidas mais duras, mas pontuais, como a expulsão de diplomatas, de um ou outro dos países envolvidos. Depois, ânimos serenados, as duas potências voltariam a negociar suas diferenças, até que outro incidente viesse crispar novamente a longa rotina de seu relacionamento. Mas, em meados de 1986 havia sinais de que esta rotina estava prestes a ser alterada.

Com efeito, pouco depois de assumir o cargo de Secretário Geral do Partido Comunista da União Soviética, em março de 1985, Gorbachev externou a disposição reformista que ganharia forma mais sistemática a seguir sob a dupla rubrica da *perestroika* e da *glasnost*. No campo das relações exteriores, essa política se traduzia na busca de entendimento com a potência rival, a fim de por cobro à corrida armamentista. Esse o objetivo da primeira reunião de cúpula entre Reagan e Gorbachev, realizada em Genebra, em novembro de 1985.

Os preparativos para a segunda cúpula estavam avançados quando se produziu a crise. E não foram interrompidos por ela. Era o que informava a edição de 21 de setembro do *New York Times*, em extensa matéria sobre a entrevista coletiva dada pelo Secretário de Estado George Schultz e seu congênere, o Ministro de Relações Exteriores soviético, Eduard Shevardnadze, ao final de um encontro de

dois dias<sup>1</sup>. De fato, solucionado o caso pela troca dos dois personagens citados, e mais alguns dissidentes soviéticos, os dois chefes de Estado reuniram-se em Reykjavik, Islândia, onde mantiveram conversações inconclusivas, mas tidas como muito proveitosas. Cerca de um ano mais tarde, em Washington, Reagan e Gorbachev assinariam o tratado sobre Armas Nucleares de Médio Alcance, que espantou da Europa o fantasma da guerra atômica.

1989: queda do Muro de Berlim, dissolução do Pacto de Varsóvia; 1991: crise catastrófica, dissolução da União Soviética. O final da história é conhecido, mas referi-la é preciso porque raramente ela é evocada quando o assunto é o sistema multilateral de comércio.

E no entanto, é difícil entender a Rodada Uruguai, que reformou profundamente este sistema, se desconhecemos o fato de que ela ocorreu em um momento de inflexão histórica. O fim da guerra fria é uma das dimensões fundamentais da mudança sísmica que se verifica então. Mas não é a única, e em alguns aspectos não é a mais importante.

Em conexão mais próxima com o tema deste estudo ganham relevo dois outros processos.

O primeiro deles nos é muito familiar. Falo da crise econômica atingiu a economia global no início da

década de 1980 e de seus efeitos indiretos: a desestabilização dos padrões de organização econômica em vigor nos países em desenvolvimento e a adoção, mais ou menos imediata, em praticamente todos eles do pacote de reformas estruturais preconizado pelas instituições financeiras internacionais, com destaque para o Banco Mundial e o FMI. Precedidos pelo Chile e a Argentina, que se lançaram em ensaios de reformas radicais em meio a crises nacionais profundas, esses países aplicaram, em dosagens variadas, as medidas constantes do referido pacote, sob pressão de problemas econômicos prementes, e das condicionalidades cruzadas dessas duas instituições. Este movimento ganhou ímpeto maior a partir da metade da década de 1980.

Estendia-se sobremaneira, assim, o processo de reestruturação iniciado nas economias centrais ainda nos anos 70, processo que se completaria logo a seguir, com o *débâcle* do campo socialista e a conseqüente incorporação dos países que o compunham na órbita do capitalismo global<sup>2</sup>.

O segundo processo com incidência direta no tema que nos ocupa neste capítulo não é estranho ao movimento antes aludido, mas, para fins de análise, deve ser tratado separadamente: a multiplicação de projetos de integração regional, entre os quais sobressaem aquele que resultou no

---

<sup>1</sup> Gwertzman, Bernard, "Progress is cited by U.S. and Soviet on Summit meeting", *New York Times*, 21/09/86.

<sup>2</sup> Para uma análise sistemática desse processo, Cf. Velasco e Cruz, Sebastião Carlos, *Trajetórias. Capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo, Editora da UNESP, 2007.

NAFTA (siga em inglês de Área de Livre Comércio da América do Norte), e o que se completou em 1991, com o Tratado de Maastricht, que criou a União Europeia.

Vimos em estudo precedente publicado nessa série como a carta regional foi manejada refletidamente pelos Estados Unidos, como instrumento de pressão para impor a interlocutores recalcitrantes a aceitação de sua agenda na arena das negociações multilaterais. Reduzir a tendência à formação de blocos econômicos regionais a esse móvel, porém, seria obrar em equívoco. O projeto da União Europeia era, de longe, mais ambicioso, e eram de outra ordem as motivações que o impeliam. Desenhada no início da década de 1980, depois de longa letargia, a proposta de completar o processo integrativo mediante a construção de instituições requeridas para o avanço em direção à união política nasceu da percepção difundida em grandes parcelas das elites europeias de que esse passo seria indispensável para que pudessem fazer face ao duplo desafio colocado pela concorrência do Japão e dos Estados Unidos<sup>3</sup>. Uma vez deslançado o processo, ele ganha dinâmica própria, que varia de acordo com as configurações de poder e de interesses cristalizadas em torno de cada política.

---

<sup>3</sup> Acolho neste parágrafo a interpretação exposta em Sandholtz, Wayne e Zysman, John, "1992: Recasting the European Bargain", *World Politics*, vol. XLII, n. 1, 1989, pp. 95-128. Para análises mais elaboradas, na mesma linha, Cf.,

O tema da integração regional é extremamente complexo, e não pretendemos discuti-lo aqui. O importante neste tópico introdutório é salientar que ele ganhou importância no decorrer da rodada Uruguai do GATT, e a condicionou fortemente, embora de maneira muitas vezes contraditória.

Fim da guerra fria; reformas neoliberais; integração regional. No restante deste artigo vamos ver como a confluência dessas correntes dá origem a alguns desenvolvimentos curiosos no desenrolar da rodada Uruguai do GATT.

## **1.2. Planejamento dos Trabalhos. Primeiras escaramuças.**

*“Os Ministros, reunidos por ocasião da sessão especial realizada pelas PARTES CONTRATANTES em Punta del Este, decidiram iniciar Negociações Comerciais multilaterais (a Rodada Uruguai). Para isso, adotaram a seguinte declaração. As Negociações Comerciais Multilaterais estarão abertas à participação dos países enumerados nas partes I e II da presente Declaração. Estabelece-se um Comitê de Negociações Comerciais para conduzir as negociações. O Comitê realizará a sua primeira reunião até 31 de outubro de 1986, no mais tardar, e se reunirá em nível ministerial, conforme apropriado. As Negociações Comerciais Multilaterais serão concluídas dentro de quatro anos.”*

Tem início assim, em tom assertivo, a Declaração Ministerial sobre a Rodada Uruguai, assinada em



20 de setembro de 1986 pelos representantes plenipotenciários dos 92 países que participaram da Conferência de Punta del Este. Além de anunciar a decisão coletiva de abrir nova rodada, ele define dois elementos decisivos no desenrolar do processo: sua estrutura organizativa e sua duração. Este último não volta a aparecer; os demais serão especificados no restante do documento.

A natureza da rodada de negociações é indicada no enunciado de seus princípios norteadores e objetivos gerais, na definição de seus participantes, e nos temas compreendidos em sua pauta. Diremos uma palavra sobre os primeiros mais adiante.

Por ora, convém fixar a atenção na matéria em discussão. Ela se desdobra em 12 chaves temáticas, a saber: 1) tarifas; 2) medidas não tarifárias; 3) produtos tropicais; 4) produtos baseados na exploração de recursos naturais; 5) têxteis e vestuário; 6) Agricultura; 7) Artigos do GATT; 8) Salvaguardas; 9) Acordos das NCM (Negociações Comerciais Multilaterais); 10) Subsídios e Medidas Compensatórias; 11) Solução de Controvérsias; 12) Aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados ao comércio, incluído o comércio de mercadorias falsificadas; 13) Medidas em matéria de investimentos relacionadas ao comércio. A Declaração reserva uma seção à parte para o tema do Funcionamento do Sistema do GATT, e inclui ainda um outro em sua segunda parte: o tema

dos Serviços. Esta, como se viu, foi uma exigência do Brasil e da Índia, que resistiram até o derradeiro momento a tratar dessa questão no âmbito do GATT. Contados os dois últimos, estavam na mesa 15 temas -- que tinham para os negociadores significados muito diversos.

Não é preciso muito esforço para perceber que alguns deles interessavam basicamente aos países em desenvolvimento. Integram a lista os temas 3, 4 e 5. Este -- “têxteis e vestuário” -- era de longe o tema mais polêmico. Com efeito, sob esta rubrica o que estava em jogo era o Acordo Multifibras, de 1974, instrumento através do qual os países ricos suspendiam a aplicação das normas do GATT em um setor de importância vital para muitos países em desenvolvimento, a fim de proteger partes envelhecidas de sua indústria com a aplicação de um sistema de cotas. No extremo oposto situam-se os “*novos temas*” -- “serviços”, investimentos” e “propriedade intelectual”, prioritários na agenda dos Estados Unidos desde o início da década, como já vimos, e incorporados na pauta dos demais países da OCDE na fase de pré-negociação da rodada Uruguai. Ao lado destes, caberia incluir ainda “solução de controvérsias”, tema destacado na plataforma dos Estados Unidos em sua campanha pela abertura de novo ciclo de negociações multilaterais, e “Acordos das NCM” -- cujo referente eram os códigos negociados na rodada Tóquio do GATT (1973-1979), tidos como muito insatisfatórios por serem de adesão voluntária.

Dos restantes, o mais sensível era o tema da liberalização agrícola, que suscitava, nos dois campos -- Sul e Norte -- posicionamentos contraditórios.

As marcas desse conflito de interesses podem ser vistas já na apresentação dos objetivos gerais da rodada. Por exemplo, na distância entre o segundo objetivo (*“submeter uma proporção maior do comércio mundial (leia-se “serviços”, “investimentos” e “propriedade intelectual”) a disciplinas multilaterais acordadas, eficazes e aplicáveis (enforceable)”*), e o quarto (*“fortalecer a inter-relação entre as políticas comerciais e outras políticas econômicas que afetem o crescimento e o desenvolvimento”*; *“contribuir ... para melhorar o funcionamento do sistema monetário internacional e o fluxo de investimento de recursos reais e financeiros para os países em desenvolvimento.”*), cuja enunciado, embora asséptico, mal esconde a crítica às distorções provocadas pelo manejo da política econômica internacional dos Estados Unidos.

Elas se mostram mais nitidamente na definição dos princípios que estariam a reger as negociações. Atente o leitor para o contraste entre o princípio do *“empreendimento único”* (*“single undertaking”*) e o princípio do *“tratamento diferenciado e mais favorável”* devido aos países em desenvolvimento. O primeiro -- *“a abertura e o desenvolvimento das negociações, bem como a aplicação de seus resultados, serão tratados*

*como partes de um empreendimento único”* -- foi a fórmula encontrada para evitar os inconvenientes denunciados nos códigos aprovados, poucos anos antes, na rodada Tóquio; o segundo condensa muitas das concessões feitas em passado recente pelos países capitalistas avançados, quando a conjuntura internacional lhes desfavorecia (a reforma do Acordo Geral, efetuada em 1965, com a inclusão do capítulo IV, sobre Comércio e Desenvolvimento, e a Decisão adotada em 28 de novembro de 1979, no encerramento da mesma rodada Tóquio objeto das reservas antes referidas).

Mas é na definição dos objetivos a serem alcançados nas negociações sobre os temas críticos que as divergências remanescentes ao final da Conferência de Punta del Este se expressam com maior ênfase. Dois tópicos ilustram com eloquência esta afirmativa.

Agricultura. De longe o mais extenso -- 241 palavras -- o texto dedicado ao tema prevê em termos genéricos a aplicação dos princípios e normas liberais do GATT à área -- *“submeter todas as medidas que afetem o acesso às importações e a concorrência das exportações a normas e disciplinas do GATT”*, ao mesmo tempo em que reconhece tacitamente a legitimidade de políticas em vigor que os violam - *“maior disciplina na utilização de todas as subvenções diretas e indiretas e demais medidas que afetem direta ou indiretamente o comércio de produtos agropecuários”*.

Propriedade Intelectual. Neste item, a declaração de propósitos é ainda mais nebulosa. Por um lado, afirma: “*A fim de reduzir as distorções do comércio internacional e os obstáculos ao mesmo, e levando em conta a necessidade de promover uma proteção eficaz e adequada dos direitos de propriedade intelectual ... as negociações terão por finalidade clarificar as disposições do GATT e elaborar quando convier, novas normas e disciplinas.*” Enunciado vago, mas que contempla os argumentos dos defensores da conexão entre direitos de propriedade intelectual e comércio, na época basicamente os Estados Unidos. O problema é que o espaço na frase indicado pelas reticências é preenchido pela seguinte interpolação: “*e assegurar que as medidas e procedimentos destinados a fazer respeitar os direitos de propriedade intelectual não se convertam por sua vez em obstáculos ao comércio legítimo*” À luz desses dois desideratos, a conclusão “*clarificar as disposições do GATT*” e “*elaborar novas normas e disciplinas*” torna-se particularmente ambígua.

Sobre o programa da rodada, caberia mencionar ainda a reiteração do compromisso assumido no passado de suspender a adoção de medidas contrárias à legislação do GATT e de reverter os dispositivos dessa natureza então em vigor. Apresentada pelos países em desenvolvimento em 1982, como condição prévia à abertura de nova rodada de negociações multilaterais, a exigência de “Paralisação” e “Reversão” (*Standstill e Rollback*) foi incorporada em sessão à parte da De-

claração, com cláusula prevendo o monitoramento multilateral de sua implementação através de mecanismo específico a ser criado pelo Comitê de Negociação Comercial.

Este, o órgão superior na estrutura estabelecida em Punta del Este para organizar os trabalhos. Vinculavam-se diretamente a ele dois Grupos, o Grupo Negociador sobre Mercadorias (GNG, na sigla em inglês), e o Grupo Negociador sobre Serviços (GNS). A Declaração atribuía amplas atribuições ao primeiro, entre elas a de “*definir o mecanismo adequado para o monitoramento dos compromissos de standstill e rollback*”, e de “*estabelecer os grupos de negociação que se façam necessários.*” E fixava um prazo para a conclusão da fase preliminar de suas atividades: “*elaborar e por em prática planos detalhados de negociação comercial antes de 19 de dezembro de 1986.*”

A história oficial registra que esse prazo foi rompido, mas não dá maior importância ao fato<sup>4</sup>. É lamentável, porque as escaramuças nessa fase inaugural antecipam, em alguma medida, os embates que marcariam pouco depois a rodada. É o caso da discussão sobre o número de grupos de negociação a serem criados, que parece ter em sua origem a resistência dos Estados Unidos à formação de um grupo especial para tratar do tema Têxteis e Vestuários<sup>5</sup>; é o caso tam-

<sup>4</sup> Cf. Croome, John, *Reshaping the World Trade System. A history of the Uruguay Round*. Geneva, World Trade Organization, p. 36.

<sup>5</sup> “Uruguay Round. TNC to meet on October 27”, *SUNS*, Oct. 24, 1986.

bém do debate sobre o papel a ser desempenhado pelo GNG (Grupo de Negociações sobre Bens) -- marginal, na opinião dos representantes dos Estados Unidos, e central no entender dos países em desenvolvimento, empenhados que estavam estes em garantir o avanço equilibrado das negociações em todas as áreas, e não apenas naquelas de interesse da superpotência<sup>6</sup>. Mas onde as diferenças substantivas afloravam vivamente era no detalhamento dos planos para cada um dos temas, diferenças que separavam os Estados Unidos e a Comunidade Europeia no capítulo agricultura, e dos países em desenvolvimento em vários temas, especialmente Têxteis e Vestuários, Serviços, Investimentos e Propriedade Intelectual como seria de prever.<sup>7</sup>

Essa etapa preliminar foi encerrada no início do ano seguinte. Depois de uma série de reuniões, a última das quais em 28 de janeiro, o GNG desenhou um “mecanismo de vigilância”, para acompanhar a implementação do compromisso de “paralisação e reversão” (“*standstill & roll back*”), e aprovou a criação de 14 grupos de negociação comercial, um para cada tema referido na Declaração de Punta del Este, com seus respectivos coordenadores e programas de trabalho. O GNS concluiu os seus preparativos na mesma semana. No último dia do mês o TNC estabeleceu o mecanismo de vigilância proposto pelo GNG e

aprovou os procedimentos para a avaliação periódica de seus resultados<sup>8</sup>.

De maneira geral, os programas de trabalho dos grupos negociadores previam uma primeira fase dedicada a estudos, levantamento de dados e -- em alguns casos -- definições de conceitos e princípios que servissem de base para a atividade subsequente de negociação. Essa fase deveria estar concluída até o final do ano.

Os trabalhos nessa etapa preliminar transcorreram sem grandes surpresas, apresentando progressos maiores em alguns temas, bem menores em outros. Não ganharíamos muito com o exame, mesmo sumário, de cada um deles, mas vale a pena observar os termos do debate em dois grupos críticos.

A discussão no grupo negociador sobre serviços reproduz, em grande medida, aquela travada no período de pré-negociação da rodada. De acordo com o plano aprovado no final de janeiro, em sua fase inicial os trabalhos no GNS deveriam contemplar cinco aspectos interligados: definição de serviços e questões estatísticas; conceitos gerais necessários à formulação de princípios e normas; cobertura setorial do quadro jurídico futuro; disciplinas e acordos internacionais pré-existentes; obstáculos institucionais à expansão do comércio de serviços e medidas para sua liberalização progressiva. As diferenças no grupo começavam aí.

---

<sup>6</sup> “GATT efforts to get MTNs rolling to resume”, *SUNS*, Jan 17, 1987.

<sup>7</sup> Id. *Ibid.*

---

<sup>8</sup> MTN.GNG/5, 9 Feb. 1987; MTN.TNC/2

Para os países em desenvolvimento esses elementos obedeceriam a uma ordem sequencial -- como enunciar princípios e normas, ou identificar entraves ao “comércio de serviços”, se não sabemos com exatidão o que queremos dizer com esta fórmula? Seria preciso avançar nos dois primeiros itens, antes de atacar os demais.

Com pragmatismo característico, os Estados Unidos discordavam. Interessados em resultados rápidos, defendiam que se procedesse logo à discussão do marco jurídico geral, antecipando que este deveria incorporar as normas da transparência e do tratamento nacional -- a cláusula da nação mais favorecida, porém, era discretamente silenciada.

Conquanto reconhecesse a necessidade de esclarecer os aspectos conceituais, a Comunidade Europeia, por sua vez, insistia desde o início na defesa de princípios, como o da “não discriminação” e normas, como a da “presença comercial” -- direito de instalação da empresa fornecedora de serviços em mercados de outros países.

A diferença entre Sul e Norte -- com todas as nuances que pudesse haver entre os integrantes de cada um desses agregados -- não surpreende. Como sabemos, os países em desenvolvimento opuseram-se durante anos à abertura de negociações sobre o tema serviços no âmbito do GATT. Como sabemos, também, os dois países que lideraram essa resistência -- o Brasil e a Índia -- aceitaram fazer isso

a contragosto e assim mesmo de forma muito condicionada.

Boas razões para a atitude refratária do grupo não faltavam. Com efeito, incorporados à economia mundo, quase todos, como colônias das potências europeias, mesmo depois de conquistada sua autonomia política esses países continuaram a depender do capital metropolitano para ampliar suas precárias redes de serviços públicos e para integrar-se nos circuitos internacionais -- de comércio, financiamento, comunicação e transporte. Alguns desses países esforçaram-se para superar essa situação de dependência e já tinham logrado criar capacidade própria em ramos importantes, como engenharia pesada e transporte marítimo. Mesmo assim, sua situação geral seguia frágil, o que se reflete na posição estruturalmente deficitária de sua balança de serviços<sup>9</sup>. Nessas condições, como aceitar o convite para uma abertura geral e indiscriminada que lhe faziam?

Contudo, havia mais do que mera oposição de interesses nos embates travados no grupo negociador sobre serviços.

A proposta de incorporar o tema de serviços no arcabouço do GATT emerge como resultado de amplo movimento de opinião que mobilizou setores burocráticos e acadêmicos nos Estados Unidos e em

---

<sup>9</sup> Cf. UNCTAD, “Services and the World Economy”, *Trade and Development Report 1982*, United Nations, New York, 1982, pp. 99-112; Gonçalves, Reinaldo, “Proteccionismo, liberalização e competitividade internacional de services”, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, vol. 4, nº 20, 1989, pp. 20-31.

outros países da OCDE a partir da década da década de 1970. Encarados com certo desprezo pela teoria econômica corrente, por sua natureza ancilar e pela baixa produtividade que -- real ou supostamente -- os caracterizava, os serviços passaram a ser objeto privilegiado de pesquisa a partir dessa época. Em um plano, buscava-se suprir as deficiências de informações estatísticas, através da compilação e sistematização de dados disponíveis e de projetos ambiciosos de pesquisa com vistas à geração de dados novos. Em outro, tratava-se de construir categorias mais adequadas para dar conta da natureza desse setor e desvendar o papel por ele desempenhado. É nesse contexto intelectual que a noção de “comércio de serviços” aparece e logo se consagra. Daí à ideia de elaborar um marco regulatório internacional para o setor de serviços, com base nos princípios do GATT, era apenas um passo<sup>10</sup>.

No entanto, essa proposta envolvia, intrinsecamente, inúmeras dificuldades. Percebemos com facilidade este fato quando consideramos a missão original do GATT. O comércio foi tradicionalmente entendido de como a operação regular de compra e venda de bens com objetivo de lucro. O objeto do GATT não era o “comércio” neste sentido amplo, mas o “comércio internacional”: as transações de compra e venda entre pessoas físicas ou jurídicas de diferentes paí-

ses. O compromisso de reconstituir o sistema liberal de comércio desorganizado pela crise de entre guerras expressava-se nos princípios da não discriminação e da liberalização, dos quais derivavam diretivas relativamente simples e claras: supressão de obstáculos administrativos a importações; redução de barreiras tarifárias; garantia -- assegurada a todos os bens importados, independente de sua origem -- de tratamento igual ao bem de mesmo tipo produzido no país considerado.

Ora, quando se procura aplicar esses mesmos princípios aos “serviços” -- por suas características próprias -- tudo se revela mais complicado. Não há uma definição consensual para o termo, que recobre os resultados de uma gama muito heterogênea de atividades, mas, de maneira geral, os serviços requerem o contato direto entre o prestador e o usuário, são produzidos e consumidos simultaneamente e não podem ser transportados ou estocados<sup>11</sup>. O que significaria não discriminação nesse contexto? Garantir igualdade de condições no intercâmbio internacional de serviços, como sugeriam o Brasil, a Índia e vários outros países? Mas isso equivaleria a excluir do princípio a maior parte das atividades que compõem o setor. Dar tratamento nacional aos fornecedores de serviços, assegurando-lhes a “presença comercial” -- como queriam os Estados Unidos e

<sup>10</sup> Para uma exposição ampla da história condensada neste parágrafo, Cf., Drake, William J. e Kalipso Nicolaïdes, “Ideas, interests, and institutionalization: “trade in services” and the Uruguay Round”, *International Organization*, 46, 1, 1992, pp. 37-100.

<sup>11</sup> Cf. United Nations Statistical Office, *The Concept of Services in Statistics*, New York, United Nations, 1987; Pariag, Peter, *Classification of Services*, Regional Symposium on Services, Antigua and Barbuda, 15-17/07/2009;

demais países da OCDE? Mas, se é assim, como separar serviço de investimento direto? E como negar o mesmo à pessoa física do empregado no setor de serviços? O “direito de estabelecimento” pleiteado para as empresas não teria como contrapartida a garantia do “direito de residência” ao trabalhador individual? Essa pergunta remete à dificuldade de ordem geral: como separar, no conjunto das atividades desenvolvidas pelo agente, aquela que resulta em determinado serviço de todas as demais? Dado que os serviços não têm existência própria, desvinculados de seus produtores, como separar os aspectos econômicos de seus correlatos socio-culturais? Estes foram sempre – e, todos concordam, devem continuar sendo -- domínio privilegiado de regulação estatal. Mas, então, como imaginar a regulação dos serviços através de um quadro jurídico multilateral?

Esses e outros dilemas estavam na base das divergências expressas nas intervenções dos participantes do grupo negociador de serviço, e nos documentos de trabalho que passaram a apresentar. Não precisamos nos deter neles. Para nossos propósitos basta assinalar apenas dois aspectos adicionais do debate.

A recusa pelos países em desenvolvimento de tomar a liberalização como um valor em si mesmo; a insistência no desenvolvimento como objetivo último e critério de avaliação das medidas propostas. A disparidade implícita na exigência feita a cada país de congelar suas regulamenta-

ções restritivas e de proceder, no futuro, à sua progressiva desmontagem. Como os países industrializados já contavam com sistemas regulatórios complexos e consolidados, ao contrário do que ocorria em geral nos países em desenvolvimento, com, o acordo eles se veriam em situação muito vantajosa.

Restaria dizer uma palavra sobre o papel da Declaração de Punta del Este na argumentação desses países. Os Estados Unidos e seus aliados no grupo negociador de serviços não tinham muito uso para ela. Em movimento marcadamente ofensivo, partiam do patamar estabelecido nesse documento para conquistar objetivos mais avançadas. Os países em desenvolvimento, por sua vez, tomavam a Declaração como uma trincheira: reiteravam os termos do mandato negociador do grupo, e enfatizavam que ele não admitia barganhas cruzadas, na tentativa de defender, apesar de tudo, suas precárias posições.

Incorporando diretivas de inspiração opostas, como se viu, o mandato fixado na Declaração de Punta del Este para o grupo negociador sobre propriedade intelectual era ainda mais limitado. E não é de estranhar que tenha sido assim, pois, à primeira vista o lugar indicado para tratar do assunto não era o GATT.

Com efeito, o tema da propriedade intelectual vinha sendo objeto de regulamentação internacional desde último quartel do século XIX. Nessa ocasião, foram celebrados os dois tratados pioneiros sobre a matéria: a

Convenção de Paris, de 1883, que tratava da propriedade industrial (patentes de invenções; modelos de utilidade; desenhos ou modelos industriais; marcas; nome comercial, e indicações de proveniência ou denominações de origem), e a Convenção de Berna, de 1886, que cuidava do direito do autor sobre obras literárias e artísticas (compreendidas aí, em qualquer forma de expressão, todas as produções no campo da arte, da ciência e da cultura).

Administrados anteriormente pelo BIRPI (Bureaux Internationaux Reunis Pour la Protection de la Propriété Intellectuelle), esses tratados, revistos e atualizados várias vezes, foram colocados sob a alçada da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI), criada para esse fim pela Convenção de Estocolmo, de 1967, e desde 1974 parte integrante do sistema das Nações Unidas.

Havia ainda a Convenção de Roma (para a Proteção dos Artistas Intérpretes ou Executantes, dos Produtores de Fonogramas e dos Organismos de Radiodifusão) administrada conjuntamente pela OMPI, a UNESCO e a OIT, e também a Convenção Universal sobre o Direito do Autor, de 1952, cuja gestão estava a cargo da UNESCO<sup>12</sup>.

Em contrapartida, o texto do GATT mal se referia ao tema da pro-

priedade intelectual: limitava-se a prever que os signatários concederiam tratamento uniforme nessa matéria para produtos domésticos e importados.

Nessas condições, a proposta de negociar a questão da propriedade intelectual no GATT parecia fazer pouco sentido.

Contudo, no último quartel do século passado a insatisfação com o regime internacional em vigor nessa área era grande e se traduzia em pressões cruzadas por sua mudança.

Elas vieram, em primeiro lugar, dos países em desenvolvimento. Dependentes de fontes externas de tecnologia para modernizar os seus respectivos sistemas produtivos e realizar os anseios de melhores condições de vida e de prosperidade de seus povos, esses países ressentiam-se do poder conferido às corporações estrangeiras pelo sistema de patentes, com as práticas abusivas que o acompanhavam. Uma rápida lista das distorções mais citadas nessas críticas dará ao leitor uma ideia da gravidade dos problemas enfrentados: 1) preços administrados em níveis frequentemente extorsivos; 2) políticas de preço discriminatórias; 3) “acordos fechados”, forçando o cliente a adquirir produtos indesejados; 4) uso de patentes (que incluem a faculdade de impedir a “importação paralela”), não com o objetivo de produzi-lo no país, mas como meio para barrar a entrada de concorrentes em seu mercado; 5) acordos cruzados de licenciamentos,

---

<sup>12</sup> Sobre a conformação do regime de proteção dos direitos de propriedade intelectual, com atenção particular na OMPI, Cf. Basso, Maristela, *O Direito Internacional da Propriedade Intelectual*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2000.



entre detentores de patentes, a fim de dividir o mercado mundial, evitar a competição e desfrutar conjuntamente de seus privilégios de monopólio; 6) manejo de patentes para bloquear a pesquisa independente passível de resultar em inovações incrementais -- forma específica de desenvolvimento tecnológico nos países da periferia<sup>13</sup>.

Para fazer face a problemas dessa natureza e para fomentar o desenvolvimento de capacidades próprias muitos desses países -- em particular, na América Latina e na Ásia -- passaram a adotar políticas explícitas de transferência tecnológica, condicionando a autorização dos planos de investimento apresentados pelas multinacionais à observância de regras relativas ao treinamento e ao emprego de pessoal local, à compra de bens no país e à obrigação de transferir *know how* a agentes domésticos<sup>14</sup>. Conforme ilustrado pela experiência do INPI brasileiro, em especial no governo Geisel, através dessa política os Estados se introduziam nas relações contratuais entre firmas privadas, objetivando alterar as relações de forças entre elas, em benefício do sócio nacional (o que nem sempre atendia às suas conveniências de curto prazo, é bom que se diga<sup>15</sup>).

---

<sup>13</sup> Cf. Vaitsos, Constantine, "Patent revisited.:their function in developing countries", *The Journal of Development Studies*, Vol. 9, nº 1, 1972, pp. 71-97.

<sup>14</sup> Para uma visão abrangente dessas políticas e de seus fundamentos, Cf. Sell, Susan K. *Power and Ideas. North-South Politics of Intellectual Property and Antitrust*. New York, State University of New York Press, 1998.

<sup>15</sup> Uma apresentação arguta da tensão interna que habita tais políticas pode ser encontrada em Lessa, Carlos, *A Estratégia de Desenvolvimento, 1974/76*:

Não só isso. Com seu poder de vocalização grandemente ampliado pelo avanço do processo de descolonização, esses países mobilizaram-se para inscrever o tema no debate que promoviam nas organizações multilaterais sobre a necessária reforma da economia mundial. Impulsionado por encontros, conferências e decisões carregadas de forte simbolismo (como a *Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados*, aprovada pela Assembleia Geral da ONU, em 1974), esse movimento culminou na Conferência da UNCTAD sobre o Código de Conduta Internacional para a Transferência de Tecnologia, aberta em 1978.

Os resultados da investida, porém, não foram os esperados. No discurso dos países em desenvolvimento a propriedade intelectual aparecia como questão de interesse público, subordinada aos imperativos do desenvolvimento. Do ponto de vista dos países industrializados, ela importava como um aspecto crítico nas relações de concorrência entre empresas. Esses países também viam muitos problemas no regime vigente. Mas as distorções que identificavam eram de outra ordem -- e boa parte delas advinham das políticas adotadas por seus interlocutores.

Muito resumidamente, na perspectiva desses países -- cuja linha de frente era ocupada pelos Estados Unidos -- o sistema precisava ser reformado porque assentava-se em tratados de parca efetividade, assinados por

---

*sonho e fracasso*. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 1998.

número reduzido de países; carecia de poder de aplicação e mecanismos de resolução de disputas; tinha abrangência muito reduzida (áreas sensíveis permaneciam desprotegidas), e dependia exclusivamente das legislações nacionais para garantir a proteção que prometia.

Essas falhas genéricas traduziram-se em problemas concretos, que alimentavam as queixas recorrentes das empresas multinacionais interessadas: ausência frequente de legislação específica, ou concessão de patentes sob condições muito restritivas; patentes com duração muito reduzida (particularmente nos setores químico e farmacêutico, e em produtos agrícolas); leis permissivas de licenciamento compulsório (“quebra de patentes”); baixa efetividade das leis nacionais sobre a matéria; proteção inadequada aos direitos autorais; uso generalizado de marcas falsificadas<sup>16</sup>.

O embate entre as duas perspectivas marcou a conferência da UNCTAD, onde os países da OCDE defenderam o caráter voluntário do código a ser aprovado, uma definição estritamente privatista da noção de práticas comerciais restritivas, e a garantia de ampla margem de liberdade às partes contratantes na escolha das leis e dos tribunais para a resolução

das controvérsias envolvendo suas relações contratuais.

Aberta em 1978, como vimos, seis sessões e quatro anos depois, a Conferência acabou melancolicamente por desinteresse das partes, sem produzir nenhum resultado conclusivo<sup>17</sup>.

O confronto que condenou a tentativa de elaboração de um Código sobre Transferência de Tecnologia repetiu-se, com idêntico efeito, na Conferência para a Revisão da Convenção de Paris, iniciada em Genebra, sob os auspícios da OMPI, em 1980. Fracassada, em meados de 1985, a derradeira tentativa de superar os impasses que paralisaram a quarta sessão do conclave, entre fevereiro e março de 1984, os Estados Unidos perderam as esperanças de aprovar seus planos de reforma do sistema de propriedade intelectual pela via do consenso no sistema da ONU<sup>18</sup>.

Foi então que os Estados Unidos deslocaram o foco para o GATT. Em passado recente, já tinham investido nesse fórum, mas com vista a objetivo bem limitado: um código sobre produtos falsificados, que propuseram sem êxito, na rodada Tóquio, em 1978. Mas agora o programa era diferente. Nascido da interlocução institucionalizada entre os organismos especializados do Estado norte-americano e o poderoso lobby criado pelas firmas com interesse estratégico

---

<sup>16</sup> Essa listagem foi extraída de Benko, Robert P., “Intellectual Property Rights and the Uruguay Round”. *The World Economy*, Vol. 11, No 2, 1988, pp. 217-32. Para sua composição o autor valeu-se do documento *Global Competition: the new reality. Report of the President’s Commission on Industrial Competitiveness*, publicado em 1985 pelo U.S. Government Printing Office.

---

<sup>17</sup> Susan Sell dedica um capítulo inteiro ao episódio. Cf. op. cit., pp. 79-106.

<sup>18</sup> Id. Ibid, pp. 107-130

na matéria (cujas expressões mais conspícuas eram a *Business Software Association*, o *Intellectual Property Committee*, e a *International Intellectual Property Alliance*), ele visava alterar os fundamentos do regime de propriedade intelectual existente, pela definição de normas globais substantivas; pelo comprometimento de todos os Estados na sua aplicação (com as mudanças em seus respectivos ordenamentos jurídicos requeridas para o cumprimento de tal obrigação), e pela criação de mecanismo multilateral de solução de controvérsia. Esse programa estava contido em trabalho confidencial feito sob encomenda para a IBM, em setembro de 1985, e nas recomendações da *Força Tarefa sobre Propriedade Intelectual*, criada no âmbito do Conselho Consultivo para Negociações Comerciais (ACTN, na sigla em inglês), cujo relatório, não publicado, data de março de 1986<sup>19</sup>.

Para ambição tão grande, o GATT parecia ser a melhor alternativa. Não apenas porque já contava com um dos ingredientes do pacote que se queria vender: um mecanismo quase judicial de resolução de conflitos (ele era frouxo, mas um dos objetivos precípuos da rodada que se iniciava era precisamente o de fortalecer-lo). No GATT era possível trocar demandas no terreno da propriedade intelectual por vantagens ao interlocutor em outras áreas de seu interesse (como têxteis, agricultura e produtos tropicais, por exemplo)<sup>20</sup> -- com o

seu reverso, a capacidade de penalizá-lo caso as referidas demandas não fossem atendidas.

As relações no GATT eram ditadas pelos interesses comerciais e pelo poder de barganha das partes. A diferença implicada nessa característica é bem exposta no comentário do Embaixador Rubens Ricupero que se transcreve abaixo.

“... what makes all difference is that contractual obligations are negotiated in the GATT, while only declaratory documents are approved in UNCTAD and other United Nations organizations. There would be no place in GATT for the type of negotiations, which used to take place in UNCTAD ... when contractual obligations are negotiated concrete interests impose their own logic and cross group borders, undermining internal solidarity and sometimes generating the most unexpected alliances.”<sup>21</sup>

Havia, porém, um problema conceitual a ser enfrentado. O GATT estava votado à liberalização do comércio internacional. Já as patentes -- monopólio sobre o uso de invenções, criado para gerar escassez e integrar no sistema de preços bens essencialmente públicos -- operam em sentido

---

Graham Dutifield e Ricardo Meléndez-Ortiz (eds.), *Trading in Knowledge. Development perspectives on TRIPS, trade and sustainability.*, London-Sterling, VA, Earthscan Publications/International Center for Trade and Sustainable Development, 2003, pp. 23-35 (, p. 31.)

<sup>21</sup> Ricupero, Rubens, “Integration of Developing Countries into the Multilateral Trading System”, In BHAGWATI, J. & HIRSCH, M. (eds.). *The Uruguay and Beyond: Essays in Honor of Arthur Dunkel*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1998, pp. 9-36 (cit. p. 15). Versão preliminar e condensada desse texto foi publicada sob o título “Los países em desarrollo y la Ronda Uruguay: Desencuentros de um amor no correspondido?”, In. Patrício Leiva (ed.), *La Ronda uruguay y el Desarrollo de América Latina*, Santiago, CLEPI/PNUD, 1994, pp. 71-92.

<sup>19</sup> Cf. Drahos, Peter, “Global Property Rights in Information: the story of TRIPS at the GATT”. In *Prometheus*, Vol. 13, nº 1, 1995, pp. 6-19.

<sup>20</sup> Adade, Adronico O., “Origins and history of the TRIPS negotiations”, In. Christophe Bellmann,

exatamente contrário. A afirmação vale também para os direitos autorais.

Sendo assim, é fácil entender porque o tema da propriedade intelectual acabou ingressando na agenda da rodada Uruguai do GATT, mas também porque fez isso -- sob o disfarce de “aspectos relacionados ao comércio” --pela porta dos fundos.

Mas logo seria levado à parte mais nobre da casa. Já na primeira reunião do grupo negociador sobre o TRIPS ficou evidente que a fórmula acordada em Punta del Este era apenas um estratagema. Na ocasião, os EUA abriram o jogo e disseram com todas as letras onde pretendiam chegar. Nesse documento, que alinha todos os “defeitos” do sistema de proteção existente, os objetivos que o grupo negociador deveria perseguir são definidos assim:

*“The United States believes that the negotiating group should recognize those areas in which an international consensus already exists and develop a mechanism for enforcement of that consensus.*

*In addition, recognizing the deficiencies in international norms and standards for the protection of intellectual property rights that exists in some areas, the negotiating group should consider concrete suggestions for the development of an international consensus on adequate norms and standards in those areas. Such norms and standards, of course, would strengthen and would not in any way diminish existing norms and standards. The negotiating group should then embody these efforts in an Agreement on*

*protection and enforcement of intellectual property rights.”<sup>22</sup>*

A reação ao maximalismo desse programa não se fez esperar. Segundo reportagem veiculada em publicação especializada, a rejeição ao documento dos Estados Unidos foi vivamente expressa nos comentários feitos oralmente pelos representantes dos países em desenvolvimento. De acordo com esta fonte, esses países -- com o Brasil e a Índia na linha de frente -- insistiram em que o grupo negociador não tinha mandato para criar novas normas e padrões internacionais, ou reforçar a proteção garantida nos acordos multilaterais, e que a discussão de propostas desse teor deveria se dar em espaços adequados, como a Organização Mundial de Propriedade Intelectual, criada para cuidar desse tema específico. Deixavam registrado ainda que os Estados Unidos estavam contestando na prática todo o arcabouço da Convenção de Paris, que assegurava aos países membros a autonomia para decidir quais os setores seriam cobertos pela proteção de suas leis e qual o nível desta.

Digna de nota também, nesse primeiro *round*, foi o posicionamento da Comunidade Europeia. Classificando cuidadosamente os diferentes problemas envolvidos na matéria, o representante europeu teria defendido a clarificação das regras e a estipulação de “disciplinas mais explícitas”

---

<sup>22</sup>Statement by United States at Meeting of 25 March 1987. MTN.GNG/NG11/W/2, 3/04/1987

para evitar o tratamento discriminatório contra importações, em favor do produto doméstico, e a celebração de um acordo sobre bens falsificados, abrangente bastante para incluir direitos de autor, denominações de origem e desenhos industriais. Quanto ao tema crítico da definição de normas e padrões e dos mecanismos institucionais para aplicá-los, a Comunidade Europeia recomendava cuidado em manifestação sobremaneira vaga.<sup>23</sup>

Um semestre depois, quando o grupo negociador se reuniu pela quarta vez para fazer o balanço da atividade desenvolvida no ano e programar a etapa seguinte, as posições haviam evoluído em alguma medida. Os Estados Unidos passaram dos enunciados gerais, como os citados, a propostas detalhadas a respeito do que deveria constar do futuro acordo do TRIPS. A Comunidade Europeia, que apresentou sua primeira contribuição escrita em março de 1987, aproximara-se bastante das teses norte-americanas, embora permanecesse mais aberta aos países em desenvolvimento e continuasse indefinida no tocante à definição de normas e padrões substantivos<sup>24</sup>. Os países em desenvolvimento seguiam na sustentação de suas primeiras teses, e retorquiam apontando que as propostas em discussão criariam novas barreiras e restrições às importações, em flagrante contradição com o mandato estabelecido na Declaração de Punta del Este para o grupo, segundo o qual

este devia “*garantir que as medidas e procedimentos para (to enforce) Direitos de Propriedade Intelectual não se tornem em si mesmos barreiras ao comércio legítimo.*”<sup>25</sup>

\*\*\*\*\*

Serviços e Propriedade Intelectual. No final de dezembro de 1987, quando o Comitê de Negociações Comerciais voltou a se reunir em nível ministerial, as posições polares nesses dois temas críticos continuavam muito afastadas de um ponto médio mutuamente aceitável. Não apenas neles: as conversações pareciam estacionadas também em temas como serviços, têxteis e agricultura, entre outros.

Mas esse estado de coisas era previsível. Apesar dos percalços nessa primeira fase, o moral dos protagonistas continuava elevado e mantinha-se intacto o seu otimismo. A tal ponto que o Canadá sentiu-se encorajado a oferecer sua capital como sede da reunião ministerial no final do ano seguinte, para fazer um balanço provisório dos resultados já obtidos nas negociações (“a revisão de meio período), e a delegação americana cunhou uma fórmula expressiva -- “*colheita antecipada*” (*early harvest*) -- para indicar esse fim.

---

<sup>23</sup> “Far-reaching U.S. proposals on intellectual property rights”, *SUNS*, 28/03/1987.

<sup>24</sup> Meeting of the Negotiating Group of 23-24 de November de 1987. MTN.GNG/NG11/5, 14/12/1987

---

<sup>25</sup> “TRIPS Group to continue with unfinished work in 1988”, *SUNS*, 28/11/1987.

### 1.3. Montreal e a Revisão de Meio Período.

Na verdade, o otimismo não era unânime. Segundo informação veiculada à época, na reunião ministerial do TNC, alguns países, entre eles o Brasil e a Índia, recomendaram cautela a seus pares, chamando a atenção para as incertezas que pairavam sobre o quadro econômico internacional<sup>26</sup>.

Prudência, contudo, parecia ser uma palavra estranha ao vocabulário dos representantes dos Estados Unidos. Manifesta já na ideia de obtenção de resultados antecipados, a autoconfiança norte-americana expressava-se antes de tudo no maximalismo de suas pretensões, mesmo em áreas que os punham em rota de colisão com os seus aliados da OCDE.

Falamos, naturalmente, do tema da agricultura, que viria a desempenhar um papel central no desenrolar da rodada Uruguai, como logo se verá. Com efeito, no dia 6 de julho de 1987 o chefe da delegação dos Estados Unidos apresentou uma proposta grandiosa, que incluía entre outras coisas a chamada “opção-zero” -- eliminação de subsídios agrícolas em um prazo de dez anos. Classificada de “visionária” e “ideológica”, mesmo por membros de sua própria equipe, a proposta de Amstutz foi rejeitada liminarmente pela Comunidade Europeia, que repelia a ideia de abandonar os subsídios como instrumento de po-

<sup>26</sup> “TNC to meet mid-February over midterm review idea”, SUNS, 19/12/1987.

lítica legítimo no quadro de sua Política Agrícola Comum. Ao invés de compromissos irrealistas como esse, a CE propunha que as negociações estivessem centradas em medidas de curto prazo, dispondo-se a quantificar o apoio assegurado a seus agricultores, desde que no contexto de uma negociação que preservasse os elementos principais de sua política.<sup>27</sup>

A presença do grupo Cairns -- aliança criada durante a fase de pré-negociação da rodada em torno da questão agrícola, que reunia, sob a liderança da Austrália, a Nova Zelândia, o Canadá, a Argentina, o Brasil e mais seis exportadores agrícolas -- parecia abrir uma via de entendimento entre essas duas posições polares. O grupo identificava-se com a defesa norte-americana da liberalização agrícola, mas -- com interesses muito mais concentrados nessa área -- procurava garantir ganhos reais em termos de acesso a mercados, mesmo que para isso fosse necessário assumir uma atitude mais flexível. Na perspectiva do grupo, a adoção de medidas imediatas de alívio deveria preparar o terreno para a rápida conclusão de um acordo que estendesse a cobertura dos princípios do GATT ao setor, sua mais elevada prioridade. Em que horizonte de tempo? Ao apresentar as posições do grupo na reunião das Partes Contratantes do GATT, em outubro de 1987, o Primeiro-

<sup>27</sup> Ulrich, Heidi, *The Impact of Policy Networks on Agricultural Trade Liberalization During the Uruguay and Doha Rounds: the role of ideas, interests and institutions.* Comunicação apresentada no Encontro Annual da American Political Science Association, 02-05/09/2004, pp. 15-6.

ministro Australiano, Robert Hawke, deixou claro esse ponto: o programa deveria ser acordado até o final do ano seguinte, ou antes, mesmo se ficassem por definir alguns detalhes<sup>28</sup>.

Dias depois, na reunião do grupo negociador de agricultura, a proposta do grupo Cairns foi detalhada. Ela previa uma estratégia desdobrada em três fases, compreendendo um programa de reforma a ser implementado em um ano; um marco geral a regular o comércio de bens agrícolas no longo prazo (com previsão de mecanismo específico para consulta e solução de disputas), e as referidas medidas de alívio: compromisso de congelar restrições ao acesso a mercados, inclusive as medidas fito sanitárias adotadas para esse efeito; congelamento de todos os subsídios à exportação e produção; “gerenciamento responsável dos estoques acumulados”. A proposta do grupo contemplava o princípio do “tratamento diferencial e mais favorável” devido aos países em desenvolvimento, aos quais seria concedido tempo mais dilatado para implementar as medidas aprovadas.<sup>29</sup>

Nessa mesma reunião começou a tomar forma um quarto grupo com posições próprias nas negociações agrícolas. Reunindo países com grande parte de sua população dependente da atividade agrícola, este grupo -- que incluía notadamente a Índia, a Nigéria e vários países africanos --

insistia no tema da segurança alimentar e na legitimidade dos mecanismos de proteção embutidos em suas políticas de desenvolvimento.

Apesar da boa vontade de muitos, à medida que o tempo avançava crescia o pessimismo em relação às expectativas de um acordo rápido nas negociações agrícolas. Em abril de 1988, a reunião do grupo negociador foi bloqueada pela desinteligência no campo dos países industrializados sobre as abordagens gerais, pelas discordâncias em torno das medidas de curto prazo em debate e sobre o tema agricultura e desenvolvimento no Terceiro Mundo -- os Estados Unidos insistindo na tecla de que a liberalização proposta por eles constituía a via correta para a esse fim e exigindo dos países pobres o compromisso com a eliminação escalonada das barreiras não tarifárias e a significativa redução de suas tarifas<sup>30</sup>.

Quatro meses depois, em que pesem os indícios de que um acordo de caráter geral entre Europa e Estados Unidos estava a caminho, as diferenças entre os dois grandes blocos na questão agrícola continuavam profundas<sup>31</sup>. Enquanto isso, documento oficial indiano sobre o tema dava contornos mais nítidos ao conflito de perspectivas no tocante à questão da agricultura e o desenvolvimento, com a contestação aberta da tese do livre mercado como solução para os pro-

---

<sup>28</sup> “Agriculute negotiations to be wrapped up by 1988?”, *SUNS*, 10/05/1987.

<sup>29</sup> “Cairnes Group proposals on agriculture”, *SUNS*, 24/10/1987.

---

<sup>30</sup> “More papers and talk on agriculture mask impasse”, *SUNS*, 25/04/1988/

<sup>31</sup> “U.S.-EEC deal in offing for Montreal”, *SUNS*, 19/10/1988

blemas da pobreza e do bem estar do Terceiro Mundo<sup>32</sup>.

Mas as negociações não patinavam apenas no tema agricultura. Era esse o caso também, entre outros, no grupo negociador sobre serviços.

Sem grande avanço no primeiro dos cinco pontos que compunham o roteiro estabelecido no início da rodada (questões de definição e informações estatísticas), as conhecidas divergências entre Norte e Sul manifestaram-se mais uma vez na reunião de março. Na ocasião o representante brasileiro, Embaixador Rubens Ricupero, rejeitou a ideia de definir a liberalização dos serviços como um objetivo da negociação, sustentando que esta deveria ocorrer progressivamente, se e quando não estivesse em conflito com os objetivos maiores do crescimento e do desenvolvimento. Para o Brasil, o marco regulatório multilateral deveria cobrir apenas o comércio interfronteiras de serviços; as transações sobre serviços entre empresas ou indivíduos em um mesmo país continuariam definidas como transações domésticas, mantendo-se, portanto, fora do alcance de suas disciplinas.<sup>33</sup>

Ao sustentar essa posição, o Brasil e vários outros países que comungavam tal ponto de vista apenas reiteravam uma posição já amplamente conhecida. A novidade a tornar

ainda mais complexa a tarefa do grupo negociador em serviços veio em julho, com a constatação de que nem a Comunidade Europeia nem os Estados Unidos -- até então o país mais empenhado na liberalização dos serviços -- se dispunham a arrolar os setores particulares a serem incluídos no futuro acordo multilateral -- ou estavam em condições de fazer isso. É que embora muito sensíveis às pressões dos lobbies empresariais interessados na expansão internacional dos seus negócios, as autoridades dos dois blocos começavam a sentir o peso da reação em contrário dos grupos domésticos hostis à abertura de seus respectivos setores. Voltaremos ao tema, mais adiante. Por ora, basta assinalar que tal recusa -- ou dificuldade -- dava respaldo à posição verbalizada por vários países em desenvolvimento segundo os quais não haveria como acordar princípios de um marco multilateral sem garantia de que os setores de seu interesse seriam por estes alcançados.<sup>34</sup>

Face aos desencontros de perspectivas e às hesitações das grandes potências a respeito da definição mais precisa de seus próprios interesses, a opção tomada pelo coordenador do grupo negociador de serviços parece ter sido a mais sábia: apresentar aos ministros que se reuniram no final do ano em Montreal um relatório longo e genérico, com um conjunto abrangente de conceitos, princípios e regras -- em diferentes versões, colocadas entre parênteses, para decisão futura -- mas

---

<sup>32</sup> Cf. "No free trade scenario can promote development." *SUNS*, 19/10/1988; "Development dimension as integral part of trade rules", *ibid*, 15/11/1988/

<sup>33</sup> "GNS to tackle definition issues as priority", *SUNS*, 31/03/1988.

---

<sup>34</sup> "Yeutter gives upbeat view of mid-term review prospects", *SUNS*, 13/07/1988.



sem nenhum compromisso substantivo nele consignado<sup>35</sup>.

O andamento dos trabalhos no grupo do TRIPS foi um tanto diferente. Aqui também os conflitos de interesses e orientações no eixo Norte Sul continuavam a se manifestar intensamente, mas à medida que se aproximava a data do encontro ministerial, a convergência entre os países da OCDE aumentava. O documento apresentado pelos Estados Unidos para apreciação do grupo negociador em outubro de 1988 reflete esse movimento.

A aludida convergência e o próprio documento acima referido devem muito à forte mobilização de grupos corporativos com interesses na área, que já há algum tempo concentravam seus esforços na consolidação de poderosa aliança internacional para promoção unificada de seus pontos de vista. O resultado mais importante dessa atividade, para os propósitos da análise esboçada aqui, é o longo documento divulgado conjuntamente pelo Keidanren, pela UNICE, e Intellectual Property Committee, em junho de 1988. Intitulado muito descritivamente *Basic framework of GATT provisions on intellectual property statement of views of the European, Japanese and United States business communities*, esse verdadeiro manifesto, no dizer de um analista, deveria se constituir -- no entender de seus signatários -- em modelo para um

código legal cobrindo todos os aspectos da matéria.<sup>36</sup>

Tal expectativa viria a ser confirmada pelos fatos. Mas não imediatamente. O documento apresentado pelos Estados Unidos acirrou o embate no interior do grupo negociador do TRIPS, tornando ainda mais remota a possibilidade de acordo em torno de um texto básico para compor o pacote da revisão de meio período.

Na mesma ocasião, o Brasil submetera à apreciação do grupo negociador comunicado escrito onde sustentava que o seu mandato cingia-se à discussão de “aspectos comerciais relativos aos direitos de propriedade intelectual”, tais como “proteção rígida e excessiva aos direitos de propriedade intelectual”, “uso abusivo” desses direitos, e suas relações com distorções comerciais e acesso à tecnologia.<sup>37</sup>

Em novembro, o texto de compromisso elaborado por Lars Anell, coordenador do grupo negociador sobre o TRIPS, foi recusado tanto pelos Estados Unidos quanto pelos países em desenvolvimento, por razões diametralmente opostas.<sup>38</sup>

Não era um caso isolado. Apesar do esforço ingente dos negociadores, que se reuniram em Genebra, em tempo quase integral durante toda a semana precedente, a fim de reduzir

<sup>35</sup> “Substantial and complex” posers for Montreal in services”, *SUNS*, 29/11/1988.

<sup>36</sup> Cf. Drahos, Peter, “Global property rights in information: the story of TRIPS”, op. cit., p. 14.

<sup>37</sup> Cf. GATT, MTN.GNG/NG11/W/30, 31/10/1988.

<sup>38</sup> Cf. Watal, Jayashere, *Intellectual Property Rights in the WTO and Developing Countries*. New Delhi, Oxford India Paperbacks, 2003, p. 26.

suas diferenças, quando os ministros chegaram a Montreal, em 6 de dezembro, nove dos quinze grupos continuavam sem o consenso mínimo necessário para finalizar os seus respectivos relatórios.

Cinco dos temas pendentes foram objeto de acordo nos três primeiros dias do conclave: produtos tropicais; solução de controvérsias; funcionamento do sistema do GATT; tarifas, e serviços -- este vazado em termos bastante vagos, na linha do que foi visto acima. Nos quatro temas remanescentes -- têxteis e vestuário, salvaguardas, TRIPs, e agricultura -- o impasse persistia.<sup>39</sup>

Mas foi o último deles o escolhido que pôs a pique a conferência. Já caracterizamos o irrealismo da posição norte-americana, com sua exigência de compromissos que seus parceiros sabidamente seriam incapazes de cumprir, mesmo se decidissem aceitá-los. Cabe aduzir que, face ao fracasso mais que provável dessa política, a atitude dos Estados Unidos não foi a de corrigi-la, mas a de negar-lhe maior importância.

Com efeito, em reunião de um grupo seletivo de países com interesse no tema agrícola ("o grupo Morges", cuja denominação derivava da cidade suíça onde realizou o seu primeiro encontro), Cleyton Yeutter, titular da poderosa USTR (representante comercial dos Estados Unidos), anunciou alto e bom som que o seu país

considerava um não acordo melhor que um mau acordo<sup>40</sup>, posição classificada como típica de um pensamento Rambo pelo Comissário para Relações Exteriores da Comunidade Européia, Willy de Clercq, que explicava didaticamente,

*"They very often adopt a menacing attitude, affirming the intent to turn towards bilateralism if they don't find satisfaction at the multilateral level. In other words, it is the law of the jungle, the right of the strongest to prevail...."*<sup>41</sup>

Agora, mesmo para o mais forte, as decisões de força costumam ter custos. No caso, a disposição do negociador norte-americano esbarrava na atitude de alguns países, que não podiam exibir atitude tão fleumática diante da hipótese de fracasso na negociação agrícola. Era o caso da Argentina, que já no encontro do grupo Morges teria ameaçado negar consenso sobre outros temas caso não houvesse acordo em agricultura.

Os acontecimentos em Montreal seguiram esse script. Na narrativa de um observador participante,

*"By Thursday afternoon agricultural negotiations had clearly failed. U.S then proposed that ministers adopt the agreements reached on "subjects negotiated, including services, while leaving the four remaining issues ... to further discussion. Others refused to split the package, and Latin American exporters were particularly adamant. Argentine delegation, head by Bernardo*

---

<sup>39</sup> Croome, John, *Reshaping the World Trading System. A history of the Uruguay Round.*, Geneva, World Trade Organization, 1995, pp. 167 e segs.

---

<sup>40</sup> "Early accord on agriculture more uncertain", SUNS, 1/12/1988

<sup>41</sup> Apud, Preeg, Ernest H., op. cit, p. 84.

*Grinspun put it simply: "We don't like to pay and have nothing to receive."*<sup>42</sup>

A conferência de Montreal estava perto do fim. No mesmo dia à noite, depois de encontrar-se com Yeutter, de Clerck e Andriessen, já designado como seu substituto, o Diretor-Geral do GATT, D. G. Dunkel propôs que a "revisão de meio período" fosse suspensa até a primeira semana de abril, quando a equipe econômica nomeada por George Bush, recém eleito presidente, falaria pelos Estados Unidos.

\*\*\* \*\*

Além da distância entre as posições de países relevantes em itens centrais na negociação, os analistas costumam apontar dois elementos institucionais como condicionantes do fracasso de Montreal: a forma segmentada do processo negociador -- sua estruturação em grupos separados, com pouca comunicação entre si, o que teria dificultado a barganha generalizada e as concessões cruzadas necessárias para azeitar o processo --, e a circunstância já referida de que os negociadores dos blocos principais estarem fragilizados, por terem praticamente esgotado os seus respectivos mandatos.

Sob os dois aspectos, o ano de 1989 inaugura uma nova página na história da rodada Uruguai. Além da entrada em cena de novas personagens na Europa e nos Estados Unidos, muda também a forma da negociação.

Com efeito, já no início do ano o Diretor-Geral do GATT assume para si a incumbência de destravar o processo, e adota para esse fim uma abordagem bem diferente daquela seguida até ali. Não importa muito como a chamemos -- abordagem "realista", ou "pragmática" -- o certo é que a atividade de Dunkel nesse período -- e depois, como veremos -- concentrou-se na tentativa de facilitar o entendimento entre os dois grandes blocos, como preliminar incontornável para o sucesso de sua empreitada. Com esse fim, deslocou-se imediatamente entre as capitais, comunicando-se diretamente em cada uma delas com os responsáveis pelas decisões sobre o conjunto das matérias em discussão. Era o retorno explícito da velha tradição do GATT da negociação piramidal, ou em círculos concêntricos: resolução das questões críticas pelo pequeno grupo dos grandes -- Estados Unidos e Europa, particularmente -- e incorporação posterior dos outros países no consenso em construção, com as mudanças pontuais requeridas para acomodá-los.

No centro da mesa, a questão agrícola. Apesar das intensas consultas e das novas propostas avançadas -- os Estados Unidos abandonaram a "opção zero", reclamando agora "a redução progressiva e substancial" dos subsídios agrícolas -- as divergências a respeito das medidas de cur-

---

<sup>42</sup> Preeg, Ernest, op. cit., p. 86.

to prazo<sup>43</sup> faziam com que até fins de março o impasse persistisse.<sup>44</sup>

Em 5 de abril, às vésperas da data final do prazo estabelecido em Montreal, as negociações em Genebra continuavam bloqueadas pelo impasse sobre o tema agrícola, como se vê no registro abaixo citado.

*“The Uruguay round green room consultations on agriculture Wednesday night have been stalled over the short-term freeze issues, and particularly the U.S. “set-aside” programme, GATT participants reported Thursday morning. Due to the deadlock on agriculture, there were no consultations Wednesday night on TRIPS, textiles or safeguards, they added.*

*The Trade Negotiations Committee is meeting Thursday morning at level of heads of delegations to receive reports from Dunkel about his green room consultations; thereafter the green room consultations are to resume.”*<sup>45</sup>

O impasse, porém, estava perto do fim. Alcançado o entendimento provisório entre Estados Unidos e Europa na questão agrícola, os demais grupos negociadores puderam aprovar os seus respectivos relatórios. Estava concluída a “revisão de meio período”. O alívio era geral, mas os países em desenvolvimento saíam da experiência sem grandes motivos para festejar.

<sup>43</sup> A Europa exigia dos EUA a redução de seus programas de ampliação da área destinada à produção do trigo.

<sup>44</sup> “Agriculture – US, EEC appear apart on short-term measures”, *SUNS*, 23/03.1989.

<sup>45</sup> “Agricultural consultations stalled on U.S. “set-aside”, *SUNS*, 7/04/1989

Podemos perceber isso quando passamos em revista o acordo concluído na reunião do TNC no sábado, 8 de abril de 1989 em torno dos quatro temas pendentes, interpretando à luz dos interesses em jogo os resultados nele cristalizados.

- **Têxteis.** Objeto de forte resistência nos países industrializados, este tema, fundamental para muitos países em desenvolvimento, foi o último a ser negociados na revisão de meio período. Os comentaristas costumam destacar o status conferido a ele no documento final -- “um dos elementos chaves da Rodada Uruguai” -- e o compromisso formalmente assumido de incorporá-lo no GATT -- prevista a eliminação escalonada das restrições incompatíveis com este regime<sup>46</sup>. Mas para os países demandantes, o que se salientava mais eram os limites das concessões obtidas: não se dizia uma palavra sobre a maneira como a referida integração seria efetuada, nem sobre o período de carência que os países desenvolvidos teriam antes de honrar o compromisso. O acordo não previa o congelamento imediato de tais restrições, e continha dispositivos que podiam ser interpretados como compromisso de abertura de mercado pelos países do terceiro mundo.<sup>47</sup>

- **Salvaguardas.** Nesta área, o documento aprovado não registra nenhum progresso significativo. Abandonado o texto proposto pela Índia, que previa a eliminação de todas as ações seletivas e as chamadas medi-

<sup>46</sup> Cf. Croome, op. cit., pp. 176-7. .

<sup>47</sup> MTN.TNC/9, 11/04/1989.

das de área cinzenta (grey area measures) -- barreiras às importações de legalidade duvidosa, porque não previstas nas disciplinas do GATT, como os “acordos bilaterais de restrição voluntária de exportações”, e os “acordos de organização de mercado”, por exemplo --, o texto faz alusão a um futuro “acordo abrangente baseado nos princípios básicos do Acordo Geral, que teria como objetivo restabelecer o controle multilateral sobre as salvaguardas...” O circunlóquio e a imprecisão dos termos escolhidos dispensam maiores comentários.

- **Agricultura.** Aberto por um parágrafo tortuoso onde registra a realização de “progressos substanciais” numa fase preliminar da negociação, ainda não concluída (“The stage has now been reached ... where the general direction and procedures to be followed in the final phases of the negotiations need to be defined in operational terms so as to provide a framework for liberalizing trade in agriculture”), os redatores ocupam cinco páginas do documento para expressar o consenso mínimo a duras penas alcançado sobre o tema. Incluídos nesse acordo estão: o compromisso de congelar os preços mínimos garantidos e de não aumentar os obstáculos às importações agrícolas até o final do ano seguinte (mas não a redução dessas medidas em tal período, como pretendido pelo grupo Cairns); o compromisso vago de fazer isso -- “substancialmente” -- a longo prazo e de forma progressiva; a indicação de que os subsídios agrícolas deveriam constar do acordo final em negociação, e as linhas gerais de um plano de

trabalho com vistas à harmonização das medidas fito sanitárias adotadas no universo dos países membros.

Cabe mencionar ainda o item 9 do acordo, pelo qual os participantes reconhecem explicitamente que “*outros fatores além da política comercial são levados em conta na conduta de suas políticas agrícolas.*” O parágrafo termina com uma referência à “segurança alimentar” -- tema muito caro à Índia e a vários outros países em desenvolvimento, como já assinado neste artigo -- mas o seu alcance é bem maior, e abrange considerações importantes também do ponto de vista europeu.

- **Propriedade Intelectual.** Foi neste tema que os países em desenvolvimento amargaram a sua maior derrota. Tendo resistido encarnecidamente por mais de dois anos, em abril de 1989 o bloco, já a essa altura seriamente dividido, foi obrigado a aceitar os elementos fundamentais da agenda advogada desde meados da década pelos Estados Unidos: compromisso com os objetivos de estabelecer “*padrões e princípios adequados sobre a disponibilidade, alcance e uso de direitos de propriedade intelectual*”, criar “*meios efetivos e apropriados de execução*” em cada país, e definir procedimentos “*eficazes e expeditivos*” para a solução multilateral de controvérsias. Ficou acertado também que as negociações deveriam conduzir a um marco jurídico multilateral para o combate do comércio de bens falsificados.

É verdade, o documento acenava aos países em desenvolvimento, ao reconhecer que as negociações sobre o TRIPS deveriam levar em consideração os objetivos de política subjacentes aos sistemas nacionais de proteção da propriedade intelectual -- entre eles, nomeadamente, o desenvolvimento tecnológico.

Contudo, mesmo que essa cláusula genérica não fosse inteiramente desprovida de conseqüências, como veremos a seguir, ela pouco contribuiria para corrigir o desequilíbrio profundo que marcava o acordo nesta matéria.

O documento que dá forma ao entendimento produzido nos quatro dias em que se prolongou a reunião ministerial do TNC é datado de 11 de abril de 1989. Dez dias depois, o órgão aprova outro documento, reunindo todos os resultados da revisão de meio período. Dois deles são importantes para o balanço que estamos a fazer aqui.

- **Serviços.** Como já indicado, a colheita nesse tópico foi vistosa, mas de parca substância. Houve acordo no sentido de que o documento conclusivo do processo de negociação enunciaria princípios e regras de um marco jurídico multilateral, que entraria em vigor ao final da Rodada. Tais princípios deveriam incluir, entre outros, os seguintes elementos: “transparência”, “liberalização progressiva”, “tratamento nacional”, “nação mais favorecida”, “não discriminação”, “acesso a mercado”, “participação crescente dos

países em desenvolvimento” e “salvaguardas”. Com a inclusão de alguns conceitos caros aos países em desenvolvimento, esta lista consagrava a pauta defendida desde a primeira hora pelos Estados Unidos e, com menor ênfase, seus pares da OCDE. Contudo, o significado dessa conquista se via em boa medida reduzido pela estipulação, no mesmo documento, de que o grupo negociador analisaria em suas próximas reuniões a aplicabilidade e as implicações daqueles princípios em seis setores diferenciados: telecomunicações, construção civil, serviços profissionais, serviços financeiros, transportes e turismo.

E essa cláusula não era o único elemento a relativizar a importância do documento acordado. Como observa Preeg,

*“A significant aspect of the midterm agreement, however, was a substantial decoupling of the framework agreement commitments from actual liberalization of trade in services, for which provisions were to be established “for further negotiations after the round. Although little noticed at the time, this decoupling would later become a major problem for US negotiators in view of strong interest in the American private sector.”*<sup>48</sup>

Além da resistência dos países em desenvolvimento, teriam contribuído para esse resultado indefinido os interesses conflitantes dos principais participantes do jogo: os Estados

---

<sup>48</sup> Preeg, Ernest, op. cit. p. 90.

Unidos, o Japão e a Comunidade Europeia<sup>49</sup>.

**- Funcionamento do sistema do GATT.** Reconhecendo o impacto deletério da crise econômica sobre o sistema multilateral de comércio, o documento enfatiza, em sua parte introdutória, a necessidade de maior coerência no sistema global de decisão econômica, como condição para o sucesso do programa de liberalização. Nesse sentido, ele prevê o estreitamento de laços entre o GATT e instituições responsáveis por questões monetárias e financeiras, em especial, o Banco Mundial e o FMI. Mas, não vai muito além dessa declaração de intenções. A grande novidade introduzida pelo grupo negociador sobre o funcionamento do GATT é o já aludido mecanismo de “revisão das políticas comerciais”. Desprovido de funções disciplinares ou judicativas, tal mecanismo favoreceria a adesão às regras e às disciplinas do GATT mediante o monitoramento e a avaliação periódica das práticas e das políticas comerciais adotadas pelas Partes Contratantes. Não se trata aqui de proposta vaga, a ser mais bem definida em negociações futuras. O detalhamento desse mecanismo ocupa três páginas do documento.

Com base nesses e em outros resultados da primeira fase da Rodada Uruguai um observador atento e muito bem informado fez, na ocasião, o seguinte balanço,

<sup>49</sup> “Services concepts to be explained in six sectors”. *SUNS*, 25/04/1989

*“Taken as a whole, third world countries have lost more than they have gained in the mid-term package ...*

*Whether viewed in terms of the balance within these subjects (os quatro que ficaram pendentes em Montreal), or the overall balance in the 15 areas of negotiations in the Uruguay round, the third world countries have gained little but have yielded more in new areas, and in ways which would have deleterious effects on their future prospects for development and well being of their peoples.”<sup>50</sup>*

Com o benefício da mirada retrospectiva, de nossa parte, subscrevemos esse juízo.

#### **1.4. A difícil produção do consenso.**

##### **1.4.1. Uma nova configuração do conflito.**

Estava em curso, a essa altura, uma reconfiguração do conflito, que iria marcar a rodada Uruguai até os seus últimos momentos. A clivagem Norte/Sul se mantinha, naturalmente, mas de forma muito atenuada. Em seu lugar, o que passa a polarizar as discussões são as divergências internas aos países do Quad -- mais particularmente, os desencontros entre a Comunidade Econômica Europeia e os Estados Unidos. Concomitantemente, assistia-se também a uma sensível recomposição da agenda. Os temas em negociação não variam, mas

<sup>50</sup> “Way opened for resumption of Uruguay Round Processes”, *SUNS*, 11/04/1980

a saliência destes altera-se significativamente. Nos últimos anos da rodada, a questão crítica -- a mais intensamente debatida e de solução mais difícil -- foi a agricultura.

Em boa medida, efeito cumulativo dos resultados colhidos nas etapas prévias do processo negociador -- a derrota dos países em desenvolvimento nas questões de princípios envolvidas nos “novos temas” desloca a discussão para aspectos pontuais de tais matérias, diminuindo-lhes em muito a carga dramática -- o reenquadramento observado no início dos anos 90 só se torna plenamente compreensível quando levamos em conta as mudanças contextuais aludidas na introdução deste capítulo.

Elas afetavam o desenrolar da rodada Uruguaí em dois planos. O primeiro deles -- mais óbvio -- tem a ver com a mudança operada na matriz das políticas econômicas dos países em desenvolvimento. O segundo diz respeito a alguns dos efeitos imediatos do fim da política de blocos, com a desagregação do campo socialista e a derrocada da União Soviética. Como elemento de interligação entre esses dois planos, a crise da ordem econômica construída no pós-guerra e o processo de reestruturação global que ela enseja.

Crise econômica internacional, reformulação das políticas de desenvolvimento, negociações comerciais. A consideração do fator temporal é indispensável para se entender este encadeamento. A campanha pela

abertura de uma nova rodada do GATT foi lançada pelos Estados Unidos em 1981, no auge da crise da dívida, e mesmo assim, como já vimos, ela suscitou forte resistência. Em 1986, quando o acordo foi finalmente selado em Punta del Este, os países em desenvolvimento -- a maioria deles -- debatiam-se com profundos desequilíbrios macroeconômicos, e tomavam medidas duras para debelá-los. Mas a adoção de políticas ortodoxas, de curto prazo, não os levava necessariamente a romper com suas estratégias prévias de desenvolvimento. Foi este o caso do Brasil e da Índia - esta muito marginalmente afetada pela crise --, o que explica em parte a tenacidade de ambos em seu empenho comum contra mudanças no regime internacional de comércio, concebidas para limitar o espaço de intervenção estatal na economia. Cinco anos depois, o quadro era muito diferente. Sob forte pressão de organismos internacionais (FMI e Banco Mundial), alvos potenciais de sanções econômicas, por vezes materializadas, sujeitos a intensa campanha ideológica, um a um esses países acabaram por adotar o caminho das chamadas reformas “orientadas para o mercado”.

Esse deslocamento foi detectado, em tempo real, por equipe patrocinada pela Fundação Ford com pesquisadores de onze países, que estudaram suas implicações para o andamento da rodada Uruguaí do GATT<sup>51</sup>. Anos mais tarde, o autor deste li-

---

<sup>51</sup> Whalley, John, *The Uruguay Round and Beyond. The Final Report from the Ford Foundation Support-*



vro coordenou amplo projeto coletivo de pesquisa sobre o processo que levou à opção quase universal pelas referidas reformas. Não caberia mencionar aqui, ainda que muito resumidamente, os resultados desse estudo. Para os propósitos da presente análise, basta salientar a diversidade das experiências nacionais de reforma e indicar que os líderes da oposição à pauta dos países ricos no GATT -- o Brasil e a Índia -- estiveram entre os últimos a oficializar sua adesão ao pacote neoliberal (o Brasil, no início de 1990, com o programa de governo de Fernando Collor; a Índia, em 1991, com as reformas de Narashih Rao, adotadas em meio à crise cambial provocada pela guerra do Golfo). Nesses, como nos demais casos, a reorientação da política econômica correspondeu a uma mudança significativa na correlação de forças sociais e políticas.

O reposicionamento desses países na arena da negociação multilateral é coerente com os novos dados de sua economia política doméstica. Tendo abandonado, de bom ou mau grado, muito dos instrumentos de política vetados pelas novas disciplinas em debate na rodada do GATT, eles passaram a exibir uma atitude flexível em relação aos novos temas, concentrando esforços nos itens tradicionais -- agricultura, têxteis e confecções --, terreno onde podiam retorquir aos arautos do liberalismo, cobrando-lhes a abertura de seus próprios mercados.

Mas essa nova postura não nos ajuda a entender por que a segunda parte da rodada Uruguai se estendeu tanto além do inicialmente previsto e por que ela foi dominada pelas tensões Norte/Norte. Precisamos nos voltar para as transformações geopolíticas em curso no período para esclarecer esse aspecto.

Aqui, o dado primordial é o aprofundamento da integração europeia, previsto no Ato Único Europeu, de fevereiro de 1986, e a maneira como esse processo se vê afetado pela dissolução do bloco soviético.

Reunidos em Luxemburgo, os países membros da Comunidade Econômica Europeia introduzem algumas mudanças importantes no funcionamento da organização -- preveem encontros periódicos de chefes de Estado, com a criação de um novo órgão, o Conselho Europeu; adotam o princípio da maioria qualificada para ampla gama de temas até então sujeitos à regra do consenso -- e estabelecem um cronograma de trabalho ambicioso, que fixa uma data precisa para a conclusão do mercado comum, a ser consagrada em novo tratado, e inclui os preparativos necessários à criação futura de uma união monetária.

Vale dizer, ao mesmo tempo em que se engajavam na reforma do sistema multilateral de comércio, os países membros da Comunidade Europeia lançavam-se em um processo interno de natureza constitucional.

Ora, os acontecimentos que culminam com a queda do Muro de Berlim e a decomposição subsequente do bloco soviético vão impactar fortemente esse processo. Subitamente, a Alemanha -- que formava com a França, o eixo articulador da integração europeia -- tem diante de si a possibilidade de materializar a curtíssimo prazo a aspiração da unidade nacional, antes projetada em futuro incerto e longínquo. Em contrapartida, os seus pares -- em primeiro lugar, a França, mas também a Inglaterra -- veem-se obrigados a contemplar a perspectiva perturbadora de conviver com uma potência com vocação hegemônica -- pela pujança de sua economia e pela dimensão territorial e populacional prestes a ser adquirida. E havia ainda a questão das antigas repúblicas socialistas, que buscavam o abrigo da Comunidade Europeia e tendiam a gravitar, como no passado, em torno do gigante germânico.

Somada a esses elementos a memória não inteiramente dissipada das duas grandes guerras, entende-se facilmente o sentimento que a hipótese da reunificação alemã despertava naqueles países, expresso lapidariamente no comentário de Margaret Thatcher, “*Nós derrotamos os alemães duas vezes! E agora eles estão de volta!*”<sup>52</sup>

A má vontade de ambos tornou-se ainda maior quando o chance-

ler Helmut Kohl anunciou, em 28 de novembro de 1989, o seu programa de 10 pontos com vistas à reunificação do país, sem nenhuma consulta a seus aliados.

Apesar disso, onze dias depois o Conselho Europeu aprovava a reunificação alemã, que a partir daí seguiu o seu curso com grande celeridade: 03/90: início das negociações do Tratado 4 mais 2 -- Estados Unidos, França, Inglaterra e Rússia, e as duas Alemanhas, a RFA e a RDA; 18/05/90: assinatura do tratado fundindo os dois Estados alemães em uma união econômica, social e monetária; 1/07/90: entrada em vigor do Tratado, com o marco alemão convertendo-se em moeda oficial da Alemanha Oriental; 23/08: o Parlamento da RDA aprova pedido de ingresso da RDA na República Federal Alemã; 09/90: a Inglaterra e a França ratificam o Tratado sobre as Regulamentações Finais com Respeito à Alemanha (*Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany*), finalizando o processo de reunificação, no plano do direito internacional.

Além de apoiar à reunificação alemã, o Conselho Europeu decidiu em Estrasburgo convocar uma conferência intergovernamental sobre a união monetária europeia, a realizar-se até o final de 1990, e adotar uma Carta Social (a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais), com a oposição solitária da Inglaterra.

Protagonistas e observadores divergem na interpretação desse duplo

<sup>52</sup>Para um relato em primeira pessoa e uma defesa da oposição britânica à reunificação alemã, cf. Thatcher, Margaret, *The Downing Street Years*, New York, HarperCollins, 1993.

resultado. Para alguns, a relação entre eles é límpida e clara: a união monetária, com o sacrifício do cultuado marco, foi o preço que a Alemanha pagou para obter o aval da França ao seu projeto de reunificação. Para outros, a ideia de uma barganha desse tipo é quase insultuosa: a Alemanha esteve sempre comprometida com a tese da união monetária e não recorria a essa espécie de expediente para realizar o seu justo anseio de unidade nacional.

Não é preciso tomar partido na controvérsia. Quaisquer que tenham sido os termos do entendimento entre a França e a Alemanha, eles redundaram no compromisso de acelerar o processo de integração europeia e de estudar as formas de ampliá-lo em direção ao Leste<sup>53</sup>, o que impunha aos dois países e ao conjunto dos demais um esforço redobrado para a construção dos consensos necessários a tal objetivo.

À luz desses dados, as dificuldades encontradas pelos Estados Unidos na negociação do tema agricultura com a Comunidade Econômica Europeia não surpreende. De todos os programas da CEE a Política Agrícola Comum era de longe o mais antigo, o mais institucionalizado e o que mais pesava em seu orçamento. Garantindo preços mínimos aos produtores e subsidiando a exportação de seus excedentes, em 1987, a CEE despendia

com esse programa 65,4% dos recursos alocados em seu orçamento<sup>54</sup>.

Em 1986, quando a CEE assentiu em incluir o tema na pauta da rodada do GATT, os seus especialistas já estavam conscientes das distorções dessa política, que se traduziam no acúmulo de estoques não vendáveis, no ônus fiscal crescente, e na multiplicação de atritos com parceiros comerciais. Datam dessa época os primeiros estudos visando preparar a reforma da Política Agrícola Comum Europeia<sup>55</sup>.

A CEE, porém, é uma entidade descentralizada, de operação extremamente complexa, onde o poder de decisão sobre políticas setoriais divide-se entre a diretoria da área -- órgão especializado da Comissão Europeia -- e o Conselho Europeu, que funciona como uma espécie de Câmara Alta. Não é só isso: a Comissão conta com recursos administrativos limitados (4,7% de seu orçamento, em 1988) e com um corpo reduzido de funcionários. Sendo muito ampla sua atividade regulatória, a Comissão cedo se converteu em foco de intensa atividade de lobby -- desenvolvida por um sem número de organizações, que alimen-

<sup>53</sup> Cf. *Conference de presse conjointe de François Mitterrand et Helmut Kohl*, Paris, 26 avril 1990. [www.wwf.org](http://www.wwf.org) e *Message conjoint de François Mitterrand et Helmut Kohl*, Paris, 6 décembre 1990. [www.wwf.org](http://www.wwf.org).

<sup>54</sup> Em termos absolutos, o dispêndio foi de 22.950, 1 milhões de ECU (Unidade de Conta Européia; em 1988 o cambio foi fixado em 0,85 ECU = 1 dólar). Cf. Figstein, Neil e Jason McNichol, "The institutional terrain of the European Union", in Wayne Sandholtz e Alec Stone Sweet, *European Integration and Supranational Governance*, Oxford/New York, Oxford University Press, 1998, pp. 59-91 (p. 73).

<sup>55</sup> Cf. Ulrich, Heidi, *The Impact of Policy Networks on Agricultural Trade Liberalization During the Uruguay and Doha Rounds: the role of ideas, interests and institutions*. Prepared for delivery at the Annual Meeting of the American Political Association, 2-5/09/2004.

tam a Comissão com informações pontuais, estudos e projetos, na promoção dos interesses de seus respectivos setores. Qualquer descrição do processo decisório da CEE seria enganosa se não incluísse essa dimensão, em seu cerne.<sup>56</sup>

As peculiaridades desse sistema híbrido têm uma implicação relevante para a nossa análise: os seus mecanismos de tomada de decisão apresentam forte viés contra propostas de mudança radicais, e a deliberação tende a ser sempre fruto de longas e complexas negociações. Nas palavras de um especialista,

*“Reconciling the divergent interests of the member associations is a very time-consuming process. Often the only way in which agreement can be reached is through arriving at a ‘lower common denominator’ policy which is so vague and general that it is unlikely to have any impact on the development of Community policy.... Even when a policy is arrived at, it often tends to be rather inflexible. Modifying it at any way may mean starting the bargaining process all over again...”*<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Fligstein, Neil, *Euro-Clash. The EU, European Identity and the future of Europe*. Oxford/New York, Oxford University Press, 2008, pp. 54 e segs.

<sup>57</sup> Grant, Wyn, “Pressure Groups and the European Community: an overview”, in Mazey, Sonia e Jeremy Richardson (eds.), *Lobbying in the European Community*. Oxford/New York/Toronto, Oxford University Press, 1993, pp. 27-46 (em 31). No mesmo sentido vão as conclusões de outro especialista consultado nesta parte do estudo. Cf. Daugbjerg, Carsten, “Reforming the CAP: the role of policy networks and broader institutional structures”, Paper to the European Community Studies Association 5a Biennial International Conference, Seattle, 29/05/1997; Daugbjerg, C. e Alan Seibank, “The politics of CAP reform: trade negotiations, institutional settings and blame avoidance”, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 1, 2007, pp-1-22.

Trata-se, em ponto menor, do problema já referido da simultaneidade de dois processos: o debate interno na CEE sobre a necessária reforma da CAP e a discussão no GATT sobre a definição de regras sobre os subsídios agrícolas. A assincronia entre eles seria previsível em quaisquer circunstâncias, quanto mais no ambiente geopolítico convulsionado que inaugurou a última década do século passado.

Rememorando o fracasso dos últimos esforços de sua equipe para obter um acordo com a Europa em torno da questão agrícola, a tempo para salvar Conferência de Bruxelas, em dezembro de 1990, Julius L. Katz, Representante Adjunto de Comércio e um dos principais negociadores dos Estados Unidos na rodada Uruguai, permitiu-se esse comentário autocrítico:

*“Our reliance on Kohl turned out to be what I regarded as one of the major intelligence failures of the negotiations. We did not understand what was driving Helmut Kohl. We did not understand that his relationship with Mitterrand, President of France, had priority over his relationship with George Bush and the United States. And it's not that Kohl didn't try to be helpful. He did, on a number of occasions try to nudge Mitterrand along, but this was not the most important issue for him. So, on Monday morning, nothing had really changed. And nothing changed in the course of the week. In fact, Kohl had a scheduled meeting with Mitterrand, I think on Tuesday of that week, and we anxiously awaited the results of that. There was not*

*even any mention of the negotiations in their press statement.*”<sup>58</sup>

À luz dos elementos apresentados até aqui, somos forçados a concordar com ele, nos dois pontos: na interpretação do comportamento de Kohl e no juízo sobre a falha espantosa da inteligência americana.

\*\*\* \*\*

É ocioso perguntar o que aconteceria se o chanceler alemão agisse como dele esperavam os negociadores da USTR. O fato é que – recém-saído de eleições gerais, a primeira a realizar-se na Alemanha unificada em mais de 50 anos, e às vésperas da Conferência Intergovernamental sobre a união monetária -- ele não se dispôs a quebrar lanças para obrigar seus sócios a fazer uma oferta capaz de desobstruir a negociação agrícola na conferência do GATT. O resultado é conhecido: como em Montreal, membros do grupo Cairns (em particular, a Argentina e o Brasil) abandonaram as negociações, e a Conferência de Bruxelas acabou fracassada.

À primeira vista, a própria rodada pareceria estar sob risco de um desfecho dessa ordem. Com efeito, tendo recuado de suas posições iniciais em áreas sensíveis, como serviços e propriedade intelectual, tendo passado a articular seus interesses na linguagem do livre comércio, não faltariam razões aos grandes exportadores agrícolas do Sul para falar gros-

so e condicionar a aprovação do pacote -- que já continha muito dos resultados esperados pelos Estados Unidos e pela CEE -- à obtenção de avanços significativos na agricultura e em outros temas prioritários em sua pauta. No fim do caminho, poderiam ser obrigados a fazer concessões, satisfazendo-se com menos do que pretendiam. Mas isso faz parte do jogo. O importante é que continuariam a figurar como protagonistas nessa fase da rodada, como fizeram em Cancun, na rodada seguinte, treze anos mais tarde.

Mas não foi bem isso o que se observou. Passado o breve momento de desconcerto que se seguiu ao fiasco de Bruxelas, logo Arthur Dunkel, Diretor-geral do GATT, estava lançado em atividade febril para reabrir as negociações. Elas foram efetivamente retomadas, mas em outro formato. Agora, desenvolviam-se primariamente em fóruns paralelos, e exclusivos -- reuniam basicamente representantes dos Estados Unidos e da Comunidade Europeia -- e os chefes de Estado passavam a desempenhar um papel decisivo nelas. Os grupos de trabalho foram mantidos, ainda que em outro formato. Mas a negociação verdadeira ocorria em outros lugares.

Ernest H. Preeg, observador participante a quem muito devemos em nossa análise, não exagera nas cores ao concluir com essa nota de realismo cáustico o seu comentário sobre o tema da agricultura nas negociações do GATT.

<sup>58</sup> Assistant Secretary Julius L. Katz, *Foreign Affairs Oral History Project*, The Association for Diplomatic Studies and Training, 1998.

*“The U.S.-EC Uruguay Round confrontation over agriculture dragged on and marginalized the important agricultural stakes of other participants. Multilateral trade liberalization for agriculture could have great impact on developing countries ... Japan and South Korea were large importers of food and also highly protectionist concerning key commodities, particularly rice. Yet they remained on the sidelines while all attention focused on the U.S.-EC standoff. The Cairn group kept political pressure on the two largest participants, but except at a few specific junctures ... they became more of a Greek chorus of lament than a fully engaged negotiating party.”*<sup>59</sup>

Esse fato deve muito ao peso esmagador das duas partes na economia e no comércio internacionais. Mas esse dado bruto não nos esclarece inteiramente. Para as duas grandes potências a agricultura era apenas uma das áreas de interesse no conjunto da negociação, e não a principal. Mesmo sendo as relações de força tão assimétricas, os exportadores agrícolas poderiam, em princípio, usar o seu poder de ameaça -- como se viu, a metodologia adotada na Rodada Uruguai condicionava os resultados das negociações sobre todos e cada um dos temas à conclusão de um acordo geral -- a fim de inclinar até certo ponto a balança para o seu lado.

A razão de porque não fizeram isso foi exposta em termos muito precisos por outro analista com acesso privilegiado aos bastidores da Rodada.

*“In late spring of 1990, USTR negotiators decided to try to build a U.S. government consensus on what some at USTR referred to internally as “the power play,” a tactic that would force the developing countries to accept the obligations of all the Uruguay Round agreements. The State Department supported the approach and, in October 1990, it was presented to EC negotiators, who agreed to back it. The plan was later to be characterized as the single undertaking approach to closing the round. Specifically, as embodied in the Uruguay Round Final Act, the Agreement Establishing the WTO contains “as integral parts” and “binding on all Members”: the GATT 1994; the GATS; the TRIPs Agreement; the TRIMs Agreement; the Subsidies Agreement; the Anti-dumping Agreement; and every other Uruguay Round multilateral agreement. The Agreement also states that the GATT 1994 “is legally distinct from the General Agreement on Tariffs and Trade, dated 30 October 1947. . .” After joining the WTO (including the GATT 1994), the EC and the United States withdrew from the GATT 1947 and thereby terminated their GATT 1947 obligations (including its MFN guarantee) to countries that did not accept the Final Act and join the WTO. The combined legal/political effect of the Final Act and transatlantic withdrawal from the GATT 1947 would be to ensure that most of the Uruguay Round agreements had mass membership rather than a limited membership.”*<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Steinberg, Richard H., “In the shadow of law or Power? Consensus-based bargaining in the GATT/WTO” *International Organization*, Vol. 56, No 2, 2002, pp. 339-74. O autor esclarece que esta reconstrução foi feita com base em inúmeras entrevistas com atores importantes no processo, e em documentos sigilosos da USTR em seu poder, cujas datas de produção recuam até 1989, entre os quais: *Memorandum to UR Negotiators and Coordinators, Preliminary Legal Background on ending the Uruguay Round*, From USTR General Counsel, December 1, 1989; and *Memorandum for Ambassador Warren Lavorel and Ambassador Rufus Yerxa, A Single Proposal for Concluding the Round*, From USTR General Counsel and Deputy General Coun-

<sup>59</sup> Preeg, Ernest, op. cit. p. 98.

Simple assim: como costuma acontecer quando as regras em vigor contrariam os interesses dos poderosos, mudam-se as regras.

#### **1.4.2. Impasse em Bruxelas, retomada e desenlace.**

É impossível dizer o que aconteceria em Bruxelas caso as negociações agrícolas tivessem chegado a bom termo, mas uma rápida inspeção nas duas áreas críticas que temos acompanhado neste capítulo -- serviços e propriedade intelectual -- revela que as possibilidades de sucesso naquela ocasião variavam muito de acordo com o tema considerado. Senão, vejamos.

##### **Serviços:**

Como indicado em estudos desta mesma série, um dos resultados colhidos nos primeiros dois anos e meio de negociações sobre serviços foi o reconhecimento das especificidades dos serviços e de sua enorme heterogeneidade. Expressão eloquente desse fato foi a decisão tomada, em abril de 1989, de selecionar seis segmentos, da lista de mais de cem setores e subsetores preparada pela secretaria do grupo negociador, para teste da aplicabilidade dos princípios gerais acordados.

À medida que os estudos avançavam, rapidamente foi se tornando claro que em muitos casos a aplicação de tais princípios implicava em mudanças importantes no ordenamento jurídico dos países envolvidos, e que os próprios princípios precisariam ser adaptados. Simultaneamente, verificava-se um transbordamento do debate em torno do tema, com a participação crescente dos grupos sociais interessados.

Observável um pouco por toda parte, esse processo era muito notável nos Estados Unidos, onde o setor de serviços contava com ampla rede de associações, de abrangência variada, e tinha presença institucionalizada na formulação de políticas.

O setor, porém, abrigava situações e interesses muito diferentes, como se pode ver pelo cotejo de três casos exemplares:

##### 1) Telecomunicações:

Subdividido em dois grandes blocos: serviços de telecomunicações básicos (prestados por infraestrutura de rede, como telefonia vocal, transmissão de dados, telex, etc.), e serviços de telecomunicações complementares, ou de valor agregado (serviços nos quais os provedores agregam valor à informação do cliente, melhorando sua forma ou conteúdo, ou facilitando seu armazenamento e busca, como os serviços de processamento de dados "on-line" e o correio eletrônico, por exemplo).

---

sel, July 20, 1990. Não foi possível acessá-los pela internet.

Esse era um dos setores mais pujantes na economia americana, e não por acaso foi ele um dos principais impulsores da campanha pela abertura de negociações sobre serviços no GATT. Havia, porém, um problema espinhoso no tocante aos serviços básicos. O mercado americano acabara de passar por um processo profundo de desregulamentação, e era completamente controlado por empresas privadas. Ora, na Europa e em grande parte do mundo essa era uma área fortemente regulada, onde os monopólios públicos predominavam. O duplo desafio para a indústria americana era o de abrir mercados no exterior para suas empresas e evitar a concorrência, reputada desleal, de empresas estatais europeias ou japonesas em seu próprio mercado.

2) Serviços de construção, com seus dois segmentos: engenharia e projeto e execução de obras.

Setor de enorme importância, por sua participação no PIB e no emprego, bem como pelos vínculos que mantém com os demais setores da economia, os serviços de construção compreendem dois segmentos: engenharia e projeto, e execução de obras. Desde a década de 1940, os Estados Unidos dominaram internacionalmente o setor, sobretudo no tocante às atividades de engenharia e grandes projetos. A partir dos anos 70, porém, suas empresas passaram a ser pressionadas -- pela contração do mercado, e pela entrada de concorrentes oriundos de variada origem (Japão, Coréia,

México, Brasil, Argentina e Iugoslávia). Com ajuda generosa dos governos de seus respectivos países, essas firmas valiam-se dos avanços alcançados em tecnologia e gerenciamento, e de vantagens comparativas no custo de trabalho para ampliar a sua participação no mercado internacional de projetos e forçar sua entrada no mercado americano.

Face a esse duplo condicionamento, a ambivalência do setor de construção americano perante as negociações multilaterais de serviços é facilmente compreensível: tratava-se de eliminar as barreiras e os incentivos “desleais” que beneficiavam os seus concorrentes, e de tentar, ao mesmo tempo, anular as vantagens de custo que convertiam estes últimos em presenças incômodas no mercado interno.

3) Serviços de transporte marítimo: transporte de carga e passageiros, por mar ou vias fluviais, e atividades conexas.

Objeto privilegiado de atenção desde os primeiros anos da República, o setor de transporte marítimo operou desde 1920 sob o manto protetor da Lei de Marinha Mercante, de 1920, mais conhecida como *Jones Act*. Em uma de suas cláusulas essa lei -- que se mantém, com várias alterações, em vigor até hoje -- reservava todo o transporte de cabotagem a navios com bandeira dos Estados Unidos, construídos nos Estados Unidos, de propriedade de cidadãos dos Estados Unidos, e equipados por cidadãos ou residen-



tes permanentes dos Estados Unidos. Os analistas divergem sobre o papel desse marco legal na produção de tal resultado, mas o fato é que ao se abrirem as negociações sobre serviços no GATT o setor norte-americano de transportes marítimos era muito pouco competitivo. Em seu caso, o problema de como se posicionar em relação ao marco regulatório em discussão na Rodada Uruguaí era bem simples: ele queria estar fora -- e recorria a todo tipo de razões, inclusive aquelas de “segurança nacional”, para garantir a concretização desse objetivo<sup>61</sup>.

Telecomunicações; construções; transporte marítimo. Três situações muito diferentes, com um elemento em comum: a difícil acomodação às normas do GATT.

A comunicação apresentada pelos Estados Unidos, em outubro de 1989, pode ser lida como uma tentativa de escapar da encruzilhada. Vazado em linguagem jurídica -- o primeiro desse tipo a ser apreciado no grupo negociador de serviços -- o documento procura realizar esse fim restringindo o alcance da cláusula da Nação Mais Favorecida -- norma que proíbe aos membros do GATT conceder tratamento mais favorável a qualquer país, sem estendê-lo a todos os membros --, vale dizer, convertendo

<sup>61</sup> Na caracterização desses setores, e em toda parte relativa à organização dos interesses sociais envolvidos nas negociações sobre serviços, nos Estados Unidos, fizemos uso livre e muito seletivo do estudo elaborado por Vinod K. Aggarwal, “The Political economy of service sector negotiations in the Uruguay Round: policymaking and pressure in the United States”, *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vo. 16, No. 1, 1992, pp. 35-54.

a norma geral em regra de aplicação restrita aos membros que viessem a acordar entre si compromissos específicos<sup>62</sup>.

Complementarmente, o documento limita a obrigação de assegurar a entrada temporária de nacionais de outras Partes do Acordo aos altos executivos e ao pessoal altamente qualificado. Em relação aos movimentos de trabalhadores empregados em atividades de serviço, dilui qualquer exigência em uma fórmula vazia:

“6.1. Each Party shall, to the extent feasible and taking into account its national objectives, apply its laws relating to the entry and sojourn of aliens in a manner that facilitates temporary entry of nationals of any other Party for the purpose of providing a covered service.”

Fixadas as válvulas de segurança, o comunicado punha em forma de lei os itens que integravam a agenda americana desde o início (aí incluída a proibição de ajuda governamental passível de prejudicar interesses de outra Parte<sup>63</sup>) sem deixar muito espaço para o princípio da liberalização

<sup>62</sup> Este o sentido do parágrafo 3.2 da proposta, onde se lê: “Parties may by separate Protocols negotiated under this Agreement provide for additional and expanded liberalization with respect to specified covered services. Notwithstanding Article 9 (cláusula da Nação Mais Favorecida), the rights and obligations in any such Protocol shall apply only as between the Parties that have accepted or acceded to it under Article 20.4 of this Agreement.” *Communication from the United States. Agreement on Trade in Services*. MTN.GNS/W/75, 17/10/1989.

<sup>63</sup> Por seu radicalismo, convém transcrever o artigo 13 na íntegra: “No Party may grant, directly or indirectly, government aid for the provision of covered services within its own territory, or within or into the territory of any other country, if such aid causes injury to the interest of another Party.”

progressiva, amplamente defendido por seus interlocutores.

No tocante ao tema “serviços”, porém, a posição que prevalecia entre estes distanciava-se muito do ponto de vista expresso no documento dos Estados Unidos. O fato tornou-se público, em julho de 1990, quando, em sua qualidade de coordenador do grupo negociador de serviços, o embaixador Luis Fernando Jaramillo, encaminhou ao Comitê de Negociações Comerciais, a título pessoal, um texto delineando os contornos do futuro marco multilateral em elaboração. Ao fazer isso, ele cumpria o cronograma estabelecido com vistas à conclusão dos trabalhos da Rodada na Conferência de Bruxelas, no fim daquele ano.

Precedido de nota introdutória, onde esclarece que os membros do grupo não necessariamente concordam com qualquer de seus itens, o texto de Jaramillo pode ser tido como expressão fiel do estado das negociações sobre o tema, pela semelhança notável que mantém com os documentos que deram forma definitiva ao Acordo Geral sobre Comércio de Serviços -- GATS, na sigla em inglês, como é mais conhecido.

Com efeito, nas diferentes versões, preserva-se a estrutura do texto, e repetem-se, com modificações mais ou menos ligeiras de forma, muitos de seus elementos substantivos.

É o caso da conceituação de serviços, onde já aparece a conhecida

classificação baseada no modo de prestação -- no documento de julho os modos 3 (presença de pessoa jurídica de uma Parte em território de outra) e 4 (serviço fornecido por pessoa natural de uma Parte em território de outra) aparecem fundidos, pelo emprego do termo genérico “fatores de produção”.

É o caso, sobretudo, da inclusão da cláusula da Nação Mais Favorecida na segunda parte do documento, que define as Obrigações Gerais dos membros, e as Disciplinas a que se submetem. E da exclusão, dessa mesma parte, dos dois dispositivos fundamentais na perspectiva norte-americana -- “acesso a mercado” e “tratamento nacional” -- relegados à seção dos “compromissos específicos”, que viriam a ser futuramente assumidos, a seu talante, por cada um dos países membros, como resultados de negociações com os demais.

O significado desse ato fica transparente no comentário que se lê abaixo.

*“The US was now in an uncomfortable situation. Throughout the 1980s, Congress had displayed a growing frustration with GATT and the penchant for bilateral pressures to open foreign markets. The GATS initiative provided a more palatable multilateral alternative, but the GNS had settled on a single negotiating text in which only unconditional MFN status and subsidiary principles such as transparency were nonnegotiable. The structural placement of principles in the text also seemed to have negative implications for the US. If national treatment and market access were negotia-*

*ble on a sectoral basis, foreign markets could remain largely closed to American-based TNCs. At the same time, with unconditional MFN positioned as a binding obligation, any concession listed in the American schedule would be extended to all parties.”*<sup>64</sup>

Para não deixar dúvida de que sentiu o golpe, no mesmo mês – julho, 1990 -- o escritório da USTR anunciou que excluiria a marinha mercante, a aviação civil e as telecomunicações básicas do GATS, a menos que lhe fosse permitido derrogar nesses setores o princípio da Nação Mais Favorecida.

Entre julho e dezembro de 1990, os termos da questão não se alteraram significativamente. Cabe, portanto, concordar com o juízo dos estudiosos antes citados, segundo os quais embora a intransigência europeia na negociação agrícola tenha sido apontada como responsável pelo fracasso da Conferência de Bruxelas, na verdade o acordo continuava longe em muitos temas, entre eles o de serviços.<sup>65</sup>

### **Propriedade Intelectual:**

Apesar das concessões feitas em abril de 1989 para viabilizar o documento que concluiu a revisão de

<sup>64</sup> William Drake e Kalipso Nicolaidis. “Ideas, interests, and institutionalization: trade in services” and the Uruguay Round”, op. cit., p. 86.

<sup>65</sup> Id. Ibid., p. 88.

meio período, os países em desenvolvimento, agora sob liderança quase solitária da Índia, não depuseram as armas. Isso ficou claro no encontro do grupo negociador que ocorreu em julho desse ano. Na ocasião, a Índia apresentou o que talvez tenha sido o mais amplo e mais denso documento de crítica à reforma proposta pelos Estados Unidos e seus aliados. Nele vamos reencontrar todas as críticas às distorções do sistema vigente de proteção intelectual, que expusemos no tópico anterior, e a reafirmação enfática das posições historicamente sustentadas pelos países em desenvolvimento, que se contrapunham frontalmente àquelas advogadas pelos representantes dos países industrializados.

Partindo de uma interpretação restritiva do mandato do grupo negociador -- “*the scope of this agenda item is limited to “trade-related intellectual property rights. ...India is of the view that it is only the restrictive and anti-competitive practices of the owners of intellectual property rights that can be considered to be trade related because they alone distort or impede international trade -- e reafirmando o princípio insistentemente sustentado pelos países em desenvolvimento segundo o qual a discussão sobre o tema deveria ser governada por “public policy objectives underlying the national systems for the protection of intellectual property, including developmental and technological objectives”* -- o documento examina sistematicamente os aspectos controversos em todos os itens compreendidos na rubrica propriedade intelectual -- patentes, mar-

cas comerciais, direitos autorais e segredos comerciais -- fundamentando doutrinariamente os dispositivos regulatórios adotados com frequência crescente por aqueles países nas décadas precedentes. Limitando-nos ao caso das patentes, para não alongar demasiadamente a exposição, esses dispositivos incluíam, com destaque: exigência de “*working of patents*” ( ), licença compulsória; exclusão de patentabilidade, de acordo com a legislação interna de cada país; “patenteamento de processos”, e não de produtos”, decisão nacional sobre a duração de patentes; direito de uso de patentes pelo governo em casos de interesse público; “revogação de patentes não ou indevidamente trabalhadas pelos detentores”.

Com base nesses alicerces, o comunicado termina por cobrar do grupo a elaboração de uma lista de “práticas restritivas e anti-competitivas” que deveriam ser proibidas, e sancionadas com a perda e anulação dos direitos de propriedade correspondentes.

*“Since its inception, the patent system has always been regard as an instrument for the promotion of inventive activity and its commercialization in the patent guarantying country. The underlying philosophy of the whole system is that if exclusive monopoly rights are conferred by the State on inventors, it will give a fillip to new inventions and the inventions will be followed by innovations and investments ... thereby leading to the industrial progress of the country. ... The patent system has not been conceive as an instrument for the promotion of international trade.... It is because substantive issues of intellectual property rights are not*

*germane to international trade that GATT itself has played only a peripheral role in this area and the international community has established other specialized agencies to deal with them.”*

A conclusão prática deflui naturalmente desses enunciados gerais: não cabe inscrever no corpo do GATT novas regras e disciplinas associadas a padrões substantivos de direitos de propriedade intelectual<sup>66</sup>.

Retrospectivamente, o documento indiano pode soar ao leitor medianamente informado como o canto do guerreiro, que o entoa como um desafio orgulhoso a seus captores, mesmo sabendo a sua causa perdida. Mas há um problema nessa imagem. A Índia não estava só, e a batalha não estava finda. Duas indicações rápidas: o duro debate travado sobre o tema travado na reunião do GNG em abril de 1991, e a comunicação apresentada no mês seguinte pelo Chile, segundo a qual os padrões normativos de propriedade intelectual “*should in no case be incorporated in the structure of the GATT, bur rather ... shall be subject of an agreement to be administered by WIPO or another organization other than GATT.*”<sup>67</sup>

A referida tensão no encontro do GNG é compreensível, pois o momento da verdade estava próximo. Com efeito, em março de 1990 a EC havia abordado o conjunto de aspec-

<sup>66</sup> Standards and Principles Concerning the Availability, Scope and Use of Trade-Related Intellectual Property Rights. Communication from India. MTN.GNG/NG11/W/37, 10/07/1989.

<sup>67</sup> Communication from Chile, MTN.GNG/NG11/W/72.

tos envolvidos na matéria em uma proposta já em forma de tratado. Logo a seguir surgiram os documentos dos Estados Unidos, do Japão, e da Suíça. E o chairman do grupo, o sueco Lars Anell, havia estabelecido um prazo final para a entrega de propostas para a composição de um texto de síntese.

Apesar da resistência, a essa altura já estava claro que a inclusão de padrões mínimos de proteção à propriedade intelectual era inevitável. Mesmo os países recalcitrantes trabalhavam com esse dado. A razão é bem exposta por Jayashreee Watal, especialista indiana que desempenhou papel importante na Rodada Uruguai.

*“In October 1990, Canada formally proposed that the new Multilateral Trade Organization (MTO) should be acceded to as a single undertaking. There would be no more picking and choosing the ‘codes’ countries would join at the end of the round. Countries could only choose to accept or reject the entire package of results. Staying out of any future MTO meant staying out of GATT and thus losing the benefits of m.f.n. Countries staying out could be subject to annual reviews on m.f.n. in the US, as was the case of China. This complicated the consideration of the ‘GATTability issue in TRIPS because although this question remained formally open, the final decision hinged on a larger issue of membership in the multilateral trading system itself.”*<sup>68</sup>

Podemos constatar, aqui também, a efetividade coercitiva do dispositivo que referimos acima, seguindo a análise de Richard Steinberg.

Tal recuo, porém, não encerrava a disputa, como se pôde ver no documento encaminhado ao grupo negociador em 14 maio de 1990. Subscrito por 12 países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil e a Índia, o texto abandonava a última trincheira, ao aceitar tacitamente que a implementação do acordo estaria na alçada da nova organização, mas reiterava as posições históricas do grupo no tocante a conceitos e princípios, e se baseava nelas para formular proposições pontuais nitidamente contrárias à letra e ao espírito do tratado proposto por seus interlocutores.

Na impossibilidade de compatibilizar perspectivas tão discrepantes, o coordenador do grupo optou por redigir um texto segmentado. Fundindo os documentos recebidos em dois grupos (A e B), reproduziu o modelo de tratado proposto pelos países desenvolvidos, apresentando, em trechos separados, as formulações alternativas e os aditivos avançados pelos países em desenvolvimento, sempre que foi o caso.

Encaminhado ao Grupo Negociador de Bens em julho de 1990, como previsto, esse texto foi objeto de intensas negociações nas semanas que precederam a Conferência de Bruxelas. O documento resultante deixava ainda algumas questões importantes em aberto -- “proteção de produtos farmacêuticos”; “solução de controvérsias”; “natureza e duração do período de transição facultado aos países em desenvolvimento;” “proteção das indicações geográficas”. Mas a dis-

<sup>68</sup> Watal, Jayashree, *Intellectual Property Rights in the WTO and Developing Countries*. New Delhi, Oxford University Press, 2001, p. 34.

cussão desses pontos já estava suficientemente amadurecida para justificar a avaliação abaixo, feita por uma autoridade na matéria.

*“It is probably fair to say, however, that had negotiations continued for another 24 hours, agreement could have been reached. Very few other Uruguay round sectors had reached that point.”*<sup>69</sup>

Tendo em vista os impasses subsistentes -- e seria possível ampliar a lista se estendêssemos o exame a outros temas <sup>70</sup> -- somos inclinados a encarar a hipótese de possível sucesso da conferência de Bruxelas com ceticismo.

\*\*\* \*\*

No entanto, no final de 1990, a importância de conduzir a rodada do GATT a um final positivo era evidente para todos. Não somente pelos interesses econômicos envolvidos, mas também pelas consequências políticas mais gerais do reconhecimento público de seu fracasso. Com efeito, nove meses depois da queda do Muro de Berlim, sinais eloquentes começavam a acumular-se de que o pós guerra fria seria algo muito diferente da era de

<sup>69</sup> Gervais, Daniel, *The TRIPS Agreement. Drafting history and analysis*. London, Thomson Reuters, 2008, p. 24.

<sup>70</sup> Na avaliação expressa pelo Diretor Geral do GATT, Arthur Dunkel, em janeiro de 1991, além de serviços e propriedade intelectual, seria preciso fazer ainda um grande esforço para aproximar posições em produtos tropicais, têxteis, investimentos externos, regras e questões institucionais, incluindo solução de disputas. Cf. “Dundel “cautiously optimistic” on resumption of talks”, SUNS, 17/01/91.

paz e prosperidade augurada euforicamente pelos desavisados. No segundo semestre de 1990, ao mesmo tempo em que avançava a reunificação alemã, assistia-se à eclosão de movimentos separatistas na antiga Iugoslávia, que levariam no ano seguinte a conflitos violentos culminados em guerras cruentas coroadas por intervenções internacionais -- Croácia, Bósnia, Kosovo. Em outra região, de importância estratégica decisiva, uma disputa por direitos de exploração de petróleo em área de fronteira, levava à invasão do Kuwait pelo Iraque, com os seus conhecidos desdobramentos: ultimato decretado pelo Conselho de Segurança da ONU; constituição de uma ampla aliança militar, com mobilização de 750 mil homens, sob a liderança dos Estados Unidos. Foi na condição de líder dessa aliança imponente que Bush pronunciou o seu famoso discurso sobre a Nova Ordem Internacional.

Ora, como falar em nova ordem internacional, se os Estados Unidos e a Europa -- os seus esteios -- não conseguiam se entender nem mesmo no terreno pacífico das relações de comércio? Essa a pergunta implícita no comentário de observadores americanos qualificados, que acompanhavam a ministerial de Bruxelas, em dezembro de 1990.

*“In effect this is the first test of post-Cold War economic cooperation”. If (the big industrial nations) fail in trade, it will be difficult for them to cooperate in the Persian*

*Gulf and other political and strategic issues.*<sup>71</sup>

Não surpreende, pois, que – ao lado de temas como as crises na Europa Central e Oriental, a União Soviética, o Oriente Médio, a dívida dos países em desenvolvimento e o meio ambiente -- a declaração final dos chefes de Estado do G 7, reunidos em Londres, em meados de julho, tenha dedicado espaço generoso à Rodada Uruguai e reafirmado a necessidade de encerra-la até o final De 1991.

A essa altura, o caminho para a retomada das negociações, depois do choque de Bruxelas, já havia sido aberto.

Em certo sentido, ele nunca esteve inteiramente fechado, como se pode inferir do mandato atribuído, no final da Conferência de Bruxelas, ao Diretor-Geral do GATT, Arthur Dunkel, no sentido de que desenvolvesse consultas para promover acordos em todas as áreas temáticas. Confirmada a decisão de dar continuidade às negociações -- agora, sem prazo definido -- no primeiro encontro informal do Comitê de Negociações Comerciais (TNC na sigla em inglês), em 15 de janeiro de 1991, Dunkel encerrou um ciclo de intensas conversações 20 de fevereiro, quando expôs aos membros do TNC as razões de seu moderado otimismo.

E elas não lhe faltavam, como a sequência de eventos abaixo relacio-

nada deixa entrever: 04/10/1991 -- comissário europeu para agricultura, Ray MacSharry, anuncia que em breve anunciará plano “revolucionário” de reforma da Política Agrícola Comum; 20/02 -- reunida em Strasburgo, Comissão Europeia aprova pacote de reforma da Política Agrícola Comum proposto por MacSharry; 31/01/1991 -- em conferência coletiva à imprensa, o vice-presidente da Comissão Europeia para política externa, política comercial e cooperação econômica, Frans Andriessen, anuncia que a o órgão apresentaria sua proposta de reforma da Política Agrícola Comum na reunião do Conselho de Ministros, a realizar-se no próximo dia 4 de fevereiro.

Do outro lado do Atlântico os sinais que chegavam eram também positivos. O principal deles foi a decisão do Congresso dos Estados Unidos de renovar a autorização dada ao Executivo para estabelecer acordos comerciais, a serem posteriormente ratificados em bloco pelo Legislativo -- o chamado fast-track.

A princípio os negociadores americanos buscaram usar a expiração desse dispositivo para pressionar a EC, tática rechaçada pelos franceses como um blefe. Em 1 de março de 1991, o Executivo abriu mão desse recurso ao tornar pública a sua decisão de solicitar um novo mandato, mas em ambiente econômico recessivo e em meio a fortes pressões protecionistas, pairava dúvida sobre o andamento do pedido no Congresso. O debate foi inflamado pelas negociações em torno da adesão do México à

<sup>71</sup> Comentários registrados em matéria do International Herald Tribune, 1-2/12/90. Apud, Preeg, Ernst, op. Cit., p. 122.

recém criada área de livre comércio entre o Canadá e os Estados Unidos. A acirrada oposição ao projeto do NAFTA, por parte de sindicatos e de amplos setores da população fortemente representados no Partido Democrata, tornava incerto o resultado da batalha pela aprovação da iniciativa presidencial.

Ao discursar no Comitê de Desenvolvimento do FMI/World Bank, em 30 de abril de 1991, Dunkel já tinha elementos para antever o formato da decisão que encerraria as negociações multilaterais. Mas antes seria preciso relançar a Rodada Uruguai e isso não seria possível, enfatizava, sem a renovação do *fast track*.<sup>72</sup>

Cerca de um mês depois, essa condição foi preenchida: em votações separadas, ocorridas em 23 e 24 de maio, a Câmara e o Senado dos Estados Unidos renovaram por mais dois anos a autoridade ao Presidente para concluir acordos comerciais.

Em julho de 1991, a Comissão Europeia aprovava as linhas gerais do projeto de reforma da Política Agrícola Comum apresentada pelo Comissário MacSharry. Ao prever o abandono parcial do mecanismo de sustentação de preços e sua substituição por pagamentos diretos aos produtores, associados a limitações da área cultivada, essa decisão abria espaço para a redução negociada de subsídios aos agricultores europeus, e

removia o último obstáculo à retomada plena das negociações no GATT.

No final desse mês, Dunkel apresentou ao TNC um balanço do estado das negociações, e propôs um programa intenso de trabalho para concluí-las até o final do ano. Combinando reuniões dos sete grupos negociadores previstos em Genebra, reuniões frequentes na “sala verde” -- cujo tamanho reduzido limitava o número de participantes em não mais de vinte -- e encontros informais ainda mais restritos, esse programa permitiu que o Diretor Geral do GATT anunciasse, em 20 de setembro, a elaboração próxima de rascunho do acordo final, que serviria de base para a próxima Conferência do GATT, prevista para dezembro de 1991.

Na segunda semana de dezembro, vésperas do conclave, o Diretor Geral do GATT podia contabilizar alguns avanços significativos: a negociação sobre o tema sensível dos têxteis fora desobstruída pela renovação do Acordo Multifibras pelo período curto de 17 meses, acompanhada de garantias a respeito de sua futura extinção; o acordo sobre propriedade intelectual estava praticamente concluído; os participantes ainda divergiam, mas o coordenador do grupo de elaboração de regras, o Embaixador brasileiro George Maciel, encaminhou ao TNC documento de síntese de sua lavra sobre medidas sobre investimentos relacionadas ao comércio (TRIMS), sem nenhuma contestação; e já havia progredido bastante o debate sobre a Organização Mundial do

---

<sup>72</sup> “Dunkel for quick completion of negotiations”, SUNS, 2/05/1991.



Comércio, tema a que voltaremos logo a seguir. Algumas diferenças importantes remanesciam na área de serviços, acesso a mercados e elaboração de regras, mas o problema mais espinhoso continuava sendo a agricultura.<sup>73</sup>

Pois, mesmo depois de definido o modelo de reforma da Política Agrícola Comum, a França seguia resistindo a qualquer compromisso internacional sobre a política de subsídios, enquanto um pequeno grupo de países -- a chamada gang dos quatro: Bélgica, Dinamarca, Holanda e Grã Bretanha -- criticava o plano por considerar que os subsídios deveriam ser cortados, sem nenhum mecanismo de compensação.<sup>74</sup>

Nessa frente, o acontecimento mais significativo no período foi a ruptura do eixo Paris-Bonn, com a decisão tomada por Kohl, em 10 de outubro, de resolver o impasse em seu gabinete, acolhendo a posição defendida pelo ministro de economia, um liberal democrata, contra a opinião do ministro de agricultura, que se alinhava com os grupos de interesse dos agricultores alemães -- e com os franceses, por consequência.

Em novembro, George Bush diminui a exigência de redução de subsídios agrícolas em reunião com o Primeiro Ministro holandês, então na presidência do Conselho de Ministros, e Jacques Delors, presidente da Co-

missão Europeia, os quais respondem positivamente ao gesto de boa vontade. A partir de então, superadas as questões de princípio, os Estados Unidos e a Comunidade Europeia começam a discutir compromissos específicos.<sup>75</sup> O capítulo sobre agricultura no Projeto de Ata Final de Dunkel (Dunkel's Draft Final Act), encaminhado ao Comitê de Negociações Comerciais em 20 de dezembro de 1991, apoia-se nesse entendimento. A essa altura, a aprovação do documento ainda dependia de acordos finais a respeito de acesso a mercado em áreas como produtos baseados em recursos naturais, produtos tropicais, agricultura, têxteis e confecções, além de acertos no tocante à liberalização progressiva do setor de serviços. Mas a expectativa era de que isso acontecesse dentro de prazo estabelecido. O documento previa a ratificação do acordo e sua entrada em vigor no decurso do ano seguinte.

Mais uma vez, porém, as expectativas otimistas foram desmentidas. E o escolho no qual esbarraram foi novamente a agricultura.

O combate que a França continuava a travar na defesa de seu terreno terá contribuído para esse resultado, mas o fator decisivo foi o conflito entre os Estados Unidos e a Comunidade Europeia em torno dos subsídios à produção de soja. Suas raízes remontam à queixa contra a política europeia de apoio à produção de sementes oleaginosas dirigida pela Associação Americana de Soja à

---

<sup>73</sup> Cf. Preeg, , op. cit, pp. 132 e segs., e Croome, op. cit. pp. 293 e seg.

<sup>74</sup> Cf. Daugbjerg, Carsten e Alan Swinbank, op. cit. p. 12,

---

<sup>75</sup> Cf. Preeg, op. cit. p. 136.

USTR, em 1987. Levado o caso ao GATT, em dezembro de 1989, sentença de um primeiro painel deu ganho de causa aos Estados Unidos. Rejeitado o mecanismo alternativo proposto pela E.C. para resolver a pendência, em outubro de 1991 o Senado americano entrou em cena, ao aprovar por unanimidade moção instando a USTR a requerer a aplicação das medidas retaliatórias previstas na Seção 301 da Lei de Comércio dos Estados Unidos. Em março de 1992, um segundo painel do GATT concluiu que o novo esquema de apoio à produção de oleaginosas também violava as obrigações da Comunidade Europeia perante o GATT. Tendo a Comunidade Europeia rejeitado formalmente a referida sentença na reunião de maio do Conselho do GATT, em 12 de junho de 1992, os Estados retaliaram, com a publicação de uma lista provisória, no valor total de 2 bilhões de dólares, de produtos que passariam a ser taxados com tarifas proibitivas que iam além de 100%. Vinhos, queijos e cervejas tinham destaque nessa lista.<sup>76</sup>

No mesmo dia, em reunião do Conselho do GATT realizada em Estrasburgo, o Comissário europeu para agricultura, Ray MacSharry, rejeitava nos seguintes termos a medida adotada pelos Estados Unidos.

*“there can only be a successful conclusion to the Uruguay Round if the necessary political will exists on all sides.” “I regret that the United States has chosen this week to initiate its procedures to unilaterally withdraw trade concessions for a whole range of EC exports ... Quite apart from the need to maintain the necessary spirit of cooperation in the broader context of the Uruguay Round, this initiative was all the more surprising given that the community had committed itself to come up with a concrete proposal for a solution before the next GATT council on 19 June.”... “I can only repeat once more that the Commission remains committed to a successful conclusion of the round. This week's developments will cause many to ask whether others share the same objective.”*

Conflito comercial; negociações multilaterais -- a partir daí os dois planos estavam inextricavelmente entrelaçados. Sob ameaças cruzadas, em meio a rumores de guerra comercial iminente, as negociações entre as duas potências ganharam ímpeto frenético logo depois das eleições nos Estados Unidos, que deram vitória ao candidato democrata Bill Clinton. A rodada começou em 5 de novembro, quando a representante comercial dos Estados Unidos, Carla Hills, anunciou a adoção de sanções no valor de 300 milhões de dólares contra vinhos franceses, acrescentando que poderia aplicar taxas adicionais a exportações de produtos industriais europeus no valor de 1.7 bilhões dentro de um mês, caso a disputa não fosse logo resolvida. Duas semanas depois, esse resultado ainda faltava, mas os negociadores davam

<sup>76</sup> Cf. Ames, Glen C. W., *The Political economy of agricultural trade negotiations on the Uruguay Round of MTN: can the U.S. and European Community reach an acceptable compromise in the GATT?* *Southern Journal of Agricultural Economics*, Vol. 24, Dec. 1992.

claros sinais de que ele estava à vista.<sup>77</sup>

No dia seguinte as manchetes anunciavam o pacto que resolvia simultaneamente a disputa comercial e o impasse nas negociações multilaterais sobre a questão agrícola. Aclamado igualmente por Bush e por Clinton; recebido com aplausos por muitos países da Comunidade -- mas não pela França -- o Acordo de Blair House, como ficou conhecido, previa a redução escalonada dos subsídios à produção de sementes oleaginosas, em proporções tidas como satisfatórias pelos produtores americanos.<sup>78</sup> Além disso, fixava em 21%, em termos de volume, e de 36%, em termos de gasto orçamentário, a meta de redução de subsídios às exportações agrícolas. Esses percentuais seriam calculados com base na produção média no período 1986-90, e seriam aplicados escalonadamente ao longo de seis anos, contados a partir de 1995.<sup>79</sup>

Ao comentar a importância do acordo recém-celebrado, Carla Hills destacou que ele abria o caminho para a conclusão da rodada Uruguai do GATT. E no pouco tempo que lhe restava, a equipe de Bush fez o possível para fechar o pacote antes de passar o bastão a seus sucessores. Em

<sup>77</sup> Bradsher, Keith, "US, E.C fail to resolve trade fight", *The New York Times*, 20/11/1992.

<sup>78</sup> Cf. Auerbach, Stuart, "U.s., Europe reach trade pact French seek to block accord", *The Washington Post*, 21/11/1992.

<sup>79</sup> Cf. Breen, John M. "Conclusion of the Uruguay Round Agriculture Agreement: Events through April 1994", in "Stewart, Terence P. (ed), *The GATT Uruguay Round. A negotiating history (1986-1994). Vol IV: The End Game (Part I)*, p.3-4.

vão. A tarefa de fechar a negociação ficou para Clinton e Mickey Kantor, novo titular da USTR. Quando assumiram o encargo, a lista de temas ainda pendentes era, em grande medida, previsível. Ela incluía serviços e acesso a mercados, mas continha também um tema singular. Trataremos dele na última seção.

### 1.5. Um resultado inesperado: a Organização Mundial do Comércio.

*"... it would be an important step towards world peace and economic well being ... to establish a new simple treaty instrument which would explicitly create an overall organization for international commerce... focused on the institutional and procedural issues, largely leaving substantive rules and obligations to other treaty instruments such as the GATT which would be 'sheltered' by the broader organization."*<sup>80</sup>

O emprego do condicional era apenas uma formalidade. O estudo feito por John H. Jackson para o *Royal Institute of International Affairs* terminava com esta proposta: a criação de um organismo internacional novo, a ser batizado precisamente com este nome, Organização Mundial do Comércio. A ousadia do autor -- renomado especialista em direito comercial internacional -- era notável. Com efeito, a inovação não constava dos objetivos da rodada Uruguai, e até a data de conclusão do texto -- outubro de 1989 -- ela ainda não tinha sido sequer cogitada.

<sup>80</sup> Jackson, John H., *Restructuring the GATT System*. Chatham House Papers, The Royal Institute of International Affairs, 1990, p. 93.

Contudo, a proposta apoiava-se em razões sólidas. Embora relativamente curto -- não mais de 120 páginas impressas -- o trabalho de Jackson desenvolvia uma análise abrangente do GATT, cobrindo variada gama de aspectos: história, estrutura, funcionamento, impactos decorrentes das transformações da economia internacional. Do conjunto denso de informações e argumentos expostos no livro, vale a pena ressaltar dois pontos intimamente associados, para dar ao leitor uma ideia mais clara da perspectiva que o informava.

a) As análises a respeito do mecanismo de solução de controvérsia do GATT.

O trabalho insiste no risco de fragmentação do sistema do GATT em decorrência da multiplicação de mecanismos desse tipo previstos nos códigos criados na rodada Tóquio, ausentes dispositivos capazes de assegurar a uniformidade dos procedimentos seguidos e a coerência das interpretações cristalizadas nesses diversos espaços.<sup>81</sup> Por si só, esse fato já indicaria a necessidade de dotar o sistema de uma instância integradora, algo possível apenas mediante sua ampla reforma. Mas o que a torna imperativa a mudança é o papel atribuído pelo autor ao mecanismo de

solução de controvérsias do GATT. Com efeito, contrariando a opinião de muitos analistas e praticantes, no entender de Jackson a função principal desse mecanismo não é a solução de casos particulares de conflito, mas a sua contribuição para o funcionamento justo e eficiente do sistema como um todo. Nesse sentido, esclarecer e tornar mais predizível a aplicação das regras que regem o comércio internacional importaria mais do que produzir um julgamento aceitável para as partes em disputadas isoladas. E é assim porque, em um mundo cada vez mais interdependente, os governos e as empresas precisam de regras claras e seguras para conduzir adequadamente os seus negócios.<sup>82</sup>

b) Esse ponto de vista, que replica o argumento corrente sobre a função do direito na economia de mercado, ganha sentido quando situado na discussão desenvolvida pelo autor sobre os objetivos fundamentais e a natureza do sistema do GATT. Aqui também prevalece a analogia doméstica. Como na visão liberal sobre o Estado de Direito, o princípio regulador da oposição entre a força e a lei. Entre as várias técnicas empregadas para resolver pacificamente disputas internacionais, algumas se baseiam no poder relativo das partes, outras em decisões apoiadas em normas e regras previamente acordadas. Em ambos os casos, a negociação e a barganha predominam na resolução das contendas, mas o meio empregado nelas difere: no primeiro caso, o que

---

<sup>81</sup> Não podemos nos deter neste aspecto, mas convém indicar, que mesmo sem respaldo nas doutrinas vigentes no direito internacional, os painéis do GATT tendiam a dar peso significativo à jurisprudência, como na tradição do common law, o que elevava a probabilidade de diferenças cumulativas entre os distintos mecanismos judiciais em operação no sistema. Df. Jackson, John H., op. Cit., pp. 57 e 67.

---

<sup>82</sup> Id. Ibid., p. 78.

prevalece é o jogo das ameaças, onde o mais forte é sempre favorecido; no segundo, o que rege a interação são as expectativas de cada uma das partes a respeito de suas probabilidades de êxito em um futuro julgamento. Naturalmente, esta modalidade requer um “terceiro neutro”, disposto e capaz de aplicar e interpretar as regras cabíveis com isenção. Toda diplomacia, e todo governo, afirma o autor, envolve a combinação das duas técnicas, mas a tendência do processo civilizatório é evoluir da abordagem baseada no poder para aquela que se assenta em regras. E esse juízo vale também para os temas internacionais.

No contexto de interdependência crescente que caracteriza hodiernamente a economia internacional, muitos fatores particulares reforçam essa tendência geral. Cada vez mais sujeitos às conseqüências de processos originados além-fronteiras, e cada vez mais dependentes, portanto, da proteção que seus respectivos governos possam lhe assegurar, nas democracias políticas, empresas e cidadãos tendem a se mobilizar a fim de cobrar das autoridades medidas que atendam seus interesses e suas necessidades. O incremento na participação cidadã, contudo, reduz a margem de manobra do executivo e torna as negociações internacionais cada dia mais complicadas. E o argumento se encerra com uma conclusão de ordem prática.

*“... if citizens are going to make their demands be heard and have their influence, a ‘power-oriented’ negotiating process (often requiring secrecy and executive discretion...) becomes more difficult if not impossible. Consequently, the only appropriate*

*way to turn seems to be toward a rule-oriented system, whereby the various layers of citizens, parliaments, executives and international organizations will all have their inputs, arriving tortuously to a rule, which however, when established will enable business and other decentralized decision makers to rely upon the stability and predictability of governmental activity in relation to the rule.”<sup>83</sup>*

Informado por essa perspectiva analítica, o estudo de Jackson gera uma série de resultados substantivos, muitos dos quais foram sintetizados pelo autor, antes de apresentar a sua recomendação prática. Expomos alguns deles, em linguagem livre, nos parágrafos abaixo.

- 1) A Rodada Uruguaia trata de temas novos -- particularmente, serviços, propriedade intelectual e medidas de investimento relacionadas ao comércio -- não sendo claro como o resultados das negociações sobre eles serão incorporados no sistema do GATT.
- 2) Parece haver uma preocupação crescente sobre a relação entre alguns dos códigos criados na rodada Tóquio e o sistema do GATT.
- 3) A relativa rigidez da estrutura do GATT dificulta sua adaptação às mudanças cada vez

<sup>83</sup> Id. Ibid., p. 54.

mais aceleradas da economia mundial. A inadaptação das regras tradicionais impede o GATT de lidar efetivamente com uma série de novos problemas de comércio.

A combinação entre elementos gerais e particulares é que dava força à proposta de Jackson: criar uma Organização Mundial do Comércio. Não nos moldes adotados pela Carta de Havana, de 1948, que nunca saiu do papel. Um organismo simples e enxuto, que acolha os tratados compreendidos no GATT e em outros códigos. Essa nova organização, que proporcionaria uma estrutura institucional bem definida ao GATT, cobriria também os acordos sobre serviços e propriedade intelectual. Ela poderia ser criada no documento final da Rodada Uruguai, ou em algum momento posterior. O importante é que ela garantiria a coerência do sistema de solução de controvérsias do GATT ao estabelecer um conjunto centralizado de procedimentos para os seus painéis, e solucionaria ainda o problema de como integrar no sistema as economias não regidas pelos princípios de mercado -- àquela altura, a China já batia na porta.

Divulgado em outubro de 1989, quando todos os olhos estavam voltados para os trabalhos dos grupos negociadores que deveriam estar concluídos até a abertura da Conferência de Bruxelas, em dezembro do

ano seguinte, a princípio o estudo de John Jackson não teve grande repercussão. Mas já no final do ano surgiam indícios de que alguns governos se dispunham a estudar seriamente a sugestão<sup>84</sup>. Em fevereiro de 1990, ela recebeu o seu primeiro apoio público -- por parte de Renato Ruggiero, então Ministro do Comércio italiano. Dois meses mais tarde ela foi apresentada de forma mais desenvolvida em artigo assinado por John Crosbie, seu colega canadense<sup>85</sup>. E em junho de 1990 ela estava oficialmente transformada em tema de negociação da Rodada Uruguai, por meio de proposta formal encaminhada pela Comunidade Europeia ao grupo negociador sobre Funcionamento do Sistema do GATT<sup>86</sup>.

Não é por acaso que a iniciativa de abrir o debate sobre a OMC coube à União Europeia. Não era casual tampouco, nas poucas páginas do documento original, a ênfase posta na unificação dos procedimentos de resolução de disputas e na cooperação com outras organizações internacionais (particularmente, o FMI e o Banco Mundial).

Este último tema dera a tônica de muitos posicionamentos da C. E. naquele grupo negociador, recebidos sempre adversamente pelos Estados Unidos. E era manifesta também a inquietação despertada na Europa

---

<sup>84</sup> Cf. Croome, John, op. cit. p. 271.

<sup>85</sup> Crosbie, John, "My plan for a World Trade Organization", *International Economy*, June/July, 1990, pp. 40-43.

<sup>86</sup> *Communication from the European Community*, MTN.GNG/WG14/W/42, 0/07/1990.

(como em outras partes) pelo crescente unilateralismo da legislação comercial americana -- em particular os dispositivos contidos na Seção 301, significativamente reforçadas pela lei de comércio de 1988.

Para além de sua qualidade intelectual, a fortuna do livro de John Jackson deve-se a esta circunstância: ele veio na hora certa, e deu resposta hábil a problemas sensíveis, que angustiavam muitos dos protagonistas da rodada Uruguai.

Agora, este fato ajuda a entender igualmente as resistências que a proposta suscitava -- do primeiro ao último momento -- nos Estados Unidos.

Elas transpareciam no documento apresentado pela delegação americana em Genebra, logo depois da comunicação europeia sobre a Organização Multilateral de Comércio -- esse o nome sob o qual a proposta foi discutida até o final da Rodada. Ao invés de um novo organismo internacional com funções renovadas, o que os Estados Unidos propunham era a simples reedição do GATT, modificado pela criação de um Conselho Administrativo, composto por representantes de 18 países, de acordo com regra especificada no texto. Esse conselho, que deveria se reunir pelo menos duas vezes ao ano, cumpriria várias funções, mas teria poder decisório limitado<sup>87</sup>.

Dois anos mais tarde, o final da rodada já à vista, a posição dos Estados Unidos não havia mudado essencialmente. Com efeito, embora muito mais detalhado, o documento que sua delegação encaminhou, em 27 de outubro de 1993, ao grupo informal criado dois meses antes pelo novo Diretor-Geral do GATT, Peter Sutherland, reproduzia em linhas gerais a proposta feita na abertura das discussões: lá se encontrava a Conferência Ministerial com reuniões ordinárias bianuais, e um Conselho Geral -- que substituiria a Conferência Ministerial em suas funções de Organismo de Solução de Disputas e Organismo de Revisão de Políticas Comerciais -- nos intervalos entre as referidas sessões. Diferentemente da proposta inicial, esse último texto não indicava a maneira como tal conselho seria composto. Limitava-se a distingui-lo de outros organismos subsidiários (Conselhos e comitês), que estariam abertos à participação voluntária de todas as Partes Contratantes.<sup>88</sup>

Para os Estados Unidos, entre os itens críticos na negociação da matéria destacavam-se: 1) a regra adotada para a aprovação de emendas aos acordos celebrados (maioria qualificada ou consenso?) e o alcance de sua aplicação (àqueles que aceitavam a emenda proposta, ou a todos os membros da organização); 2) a prerrogativa da Conferência Ministerial de isentar temporariamente um membro do cumprimento de certa obrigação (*waiver*); 3) a competência para inter-

---

<sup>87</sup> Proposal by the United States. MTN. GNG/NG14/W/45, 18/10/1990.

---

<sup>88</sup> A íntegra do documento foi publicada com este título "Text: U.S. Proposal to Replace MTO", in *Inside U.S. Trade*, 5/11/1993.

pretar as cláusulas dos acordos multilaterais e a regra adotada para esse fim -- o Protocolo antes mencionado reservava esse poder à Conferência Ministerial e ao Conselho, e requeria, em todos os casos, aprovação por consenso.

A preocupação manifesta dos negociadores americanos era a possibilidade de se verem confrontados no futuro com decisões majoritárias tidas como inaceitáveis, particularmente no tocante a defesa comercial e propriedade intelectual. Em termos mais gerais, era a preservação do poder soberano dos Estados Unidos.

Esses pontos foram salientados na carta aberta ao Presidente Bush redigida por grupo bipartidário de senadores, para expressar seu desacordo com a tentativa de concluir a Rodada Uruguai antes da transmissão de poderes a seu sucessor.

“The draft text of the agreement -- the so-called “Dunkel text” -- is grossly flawed in a number of important respects. First by weakening dumping and countervailing duty laws, the draft agreement restricts U.S. industry's ability to redress unfair trade practices. Second, though one of the negotiation's ostensible goals is to strengthen protection of intellectual property rights, this draft agreement does nothing of the kind. Third, the proposed new multilateral trade organization represents an unprecedented ceding of our national sovereignty and threatens our ability to take unilateral trade measures under Section 301.”<sup>89</sup>

<sup>89</sup> “Text: Senate Letter on GATT Negotiations”, *Inside U.S. Trade*, 15/01/1993.

A resistência não foi em vão. Em 19 de novembro de 1993, menos de um mês antes da reunião ministerial que encerraria os trabalhos da rodada, o grupo informal liderado pelo Embaixador Lacarte divulgou o texto final do acordo sobre a Organização Multilateral do Comércio. Como destaca o comentário da imprensa especializada, as concessões feitas aos Estados Unidos eram notáveis; mesmo assim, os negociadores americanos aferravam-se a sua posição.<sup>90</sup>

Acabaram por ceder nesse ponto, depois de arrancarem ainda mais algumas vantagens. Findo o trabalho, eles justificavam a aquiescência nos termos seguintes.

*“We will use section 301 aggressively to make sure that [international trade rules] are enforced and to drive the world system to greater perfection,”*

*“The U.S. will not be restrained in its use of section 301 even if it leads to a GATT dispute ... the new World Trade Organization (WTO) is a contractual arrangement, not a supranational agency that would take away national discretion or powers. In a contractual arrangement, any party can decide not to comply, although that could give rise to being found in breach of the contract...”*<sup>91</sup>

A Rodada Uruguai foi formalmente encerrada em 15 de abril de 1994, data da assinatura da Declaração de Marrakesh. Entre os vários acordos assinados na ocasião destaca-

<sup>90</sup> Cf. “Lacarte Group crafts new MTO text; U.S. holds out for protocol.” *Inside U.S. Trade*, 19/11/1993.

<sup>91</sup> “Yerxa predicts aggressive use of section 301 in and out of GATT”, *Inside U.S. Trade*, 24/12/1993.



va-se o Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio, que entraria em vigor em janeiro do ano seguinte, depois de sua ratificação pelos legislativos nacionais. Discutiremos em estudo futuro a natureza e o papel desse organismo na regulação das relações econômicas e, mais amplamente, no contexto da ordem internacional.