

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**INDUSTRIAIS, ECONOMISTAS E DIPLOMATAS: O BRASIL E AS
NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS MULTILATERAIS (1946-1967)**

ROGÉRIO DE SOUZA FARIAS

**BRASÍLIA
2012**

ROGÉRIO DE SOUZA FARIAS

**INDUSTRIAIS, ECONOMISTAS E DIPLOMATAS: O BRASIL E AS
NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS MULTILATERAIS (1946-1967)**

Tese apresentada ao Instituto de Relações
Internacionais da Universidade de Brasília
como parte das exigências para obtenção do
título de Doutor em Relações Internacionais.
Orientador: Antônio Carlos Lessa

**BRASÍLIA
2012**

ROGÉRIO DE SOUZA FARIAS

**INDUSTRIAIS, ECONOMISTAS E DIPLOMATAS: O BRASIL E AS
NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS MULTILATERAIS (1946-1967)**

Tese apresentada ao Instituto de Relações
Internacionais da Universidade de Brasília
como parte das exigências para obtenção do
título de Doutor em Relações Internacionais.

29 de junho de 2012.

Prof.: Antônio Carlos Lessa
(Orientador)
Universidade de Brasília

Prof.: Marcelo de Paiva Abreu
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Prof.: Paulo Roberto de Almeida
Centro Universitário de Brasília

Prof.: Amado Luiz Cervo
Universidade de Brasília

Prof.: Eiiti Sato
Universidade de Brasília

*Para meus pais e minha irmã.
Para Marianne, minha companheira de vida.*

Agradecimento

Ao longo desses quase cinco anos de pesquisa, incorri em muitos débitos. Antes de tudo devo agradecer ao meu orientador, Antônio Carlos Lessa, por toda ajuda e compreensão. Sem sua confiança e suas recomendações não conseguiria finalizar essa importante etapa da minha vida acadêmica. Outros professores do IREL/UNB também prestaram valorosa ajuda e orientação. Em especial, no tema específico da tese, devo citar Carlos Pio, Norma Breda dos Santos, Eiiti Sato e Maria Izabel Valladão. Odalva e Anderson, na área administrativa, foram igualmente importantes.

Pude contar com vários colegas que me estimularam e ajudaram na pesquisa – Raphael Coutinho da Cunha, Haroldo Ramanzini Júnior, Matias Spektor, João Vargas e Paulo Roberto de Almeida. Na minha curta passagem pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Margarete Gandini concedeu-me a tranquilidade para compatibilizar meus estudos com a agenda atribulada do governo; no compound da Embaixada do Brasil no Mali, tive durante dois anos e meio o privilégio de contar com o abnegado apoio do embaixador Jorge Ramos, seus funcionários e sua família.

A tese é produto de ampla pesquisa em fontes primárias de mais de duas dezenas de arquivos e bibliotecas localizados em cinco países. Em todas as instituições, tive a assistência de dedicados arquivistas e bibliotecários. Alguns merecem menção especial: na Biblioteca da OMC em Genebra, Luigi Stendardo, Maria Bressi e Bruno Ventrone; na biblioteca da UNCTAD em Genebra, Renata Morteo; no Arquivo Nacional (Rio de Janeiro), Sátiro Ferreira Nunes e Carla Machado Lopes; no CPDOC/FGV, Renan Marinho de Castro e Bianca Silveira; no Arquivo Histórico e Mapoteca do Itamaraty (Rio de Janeiro e Brasília), André Lino, Maria Sione Rosa e José Luiz Barros de Miranda; na LBJ Presidential Library, Brian C. McNerney.

Na fase final do doutorado, tive a oportunidade de entrevistar várias pessoas que possibilitaram ajustes profundos na redação da tese – os diplomatas Antônio Patriota (pai), Luiz Felipe Lampreia e Jório Dauster. Sou particularmente grato ao embaixador Dauster pela leitura e pelos comentários ao sexto capítulo. Entrevistei também Marcílio Marques Moreira, que deu informações preciosas não só da área econômica do Itamaraty na década de 1950 como de seu pai, o embaixador Mário Moreira da Silva. O professor Alfredo da Gama e Abreu Valladão, além de conceder-me entrevista sobre seu pai, o embaixador Alfredo Teixeira Valladão, gentilmente franqueou-me acesso a documentos de sua biblioteca particular.

Todos os equívocos e imprecisões são de minha inteira responsabilidade.

Resumo

Um dos fundamentos da ordem internacional constituída no ocidente após a Segunda Guerra Mundial foi a criação de um sistema de regras para regular o comércio internacional. Há extensa literatura sobre o assunto, sempre salientando o papel dos Estados Unidos da América, do Reino Unido e de outros países estratégicos. Pouco se sabe como os países em desenvolvimento atuaram na construção desse arcabouço regulatório. O objetivo deste trabalho é contribuir para diminuir essa carência, ao apresentar uma narrativa de como o Brasil portou-se no processo de negociação e implementação dessas regras. Foram industriais, economistas e diplomatas os principais atores dessa dinâmica. É pela análise dessa tríade que é possível compreender como um dos países com o maior projeto de industrialização por substituição de importações conseguiu manter-se membro de um arranjo que promovia exatamente o oposto dessa política.

Abstract

The creation of a system or rules in the field of international trade was one of the cornerstones of the post-II World War order. There are numerous works about the issue, almost all highlighting the role of the United States, Britain and other strategic countries. Almost nothing is known about how developing countries acted in the building of this trading order. The object of this thesis is to reduce this problem by presenting a narrative of how Brazil acted in the multilateral trading system negotiating process. The main actors in this process were industrialists, economists and diplomats. It is by examining them that it is possible to understand how one of the most protectionist countries in the world managed to remain a contracting party of an agreement that jeopardized Brazilian projects of industrialization by import substitution.

Sumário

Introdução	11
A jornada elusiva	11
O argumento	19
Plano da obra	29
Nomenclatura e conceitos	33
Capítulo 1: negociações comerciais multilaterais	37
Os fundamentos	37
A diplomacia da liberalização comercial	42
As Propostas	44
A evolução do comércio exterior brasileiro	46
Instituições	61
Interação	66
Capítulo 2: a construção do multilateralismo	83
O convite	83
Roberto Simonsen e os industriais	85
Apavorados	88
Church House	91
Os comitês e os subdesenvolvidos	95
O Brasil em Londres	98
O fim da primeira etapa	103
Inovação em Genebra	105
O pessimismo	109
Cooperativa e cordial?	111
Redução com moderação	114
A revisão do rascunho da Carta	117
Contra a corrente	120
A aceitação do aumento tarifário e o problema da lã	123
O Acordo	127
Capítulo 3: de Havana à Annecy	134
Capitólio	134
A delegação	136
Equilibristas	141
Liberais e protecionistas	145
O radicalismo dos vizinhos e a desunião da América Latina	147
Tempo de crise	151
Conselho Executivo	153
O choque de forças	161
A sombra do Capitólio cubano	164
Protecionistas e liberais	169
A apreciação parlamentar	173
A Lei N° 313	179
Annecy	182
As consequências do ativismo parlamentar	186
Capítulo 4: Torquay e a reentrada no GATT	192
Clarisse	192
Frustrações	194
Consequências da política comercial	201
O Executivo e a reforma	207
A busca da derrogação	210

Renegociações na Lista III	215
Redução de compromissos	218
Os industriais em Genebra.....	221
Economistas de Santiago	227
O Brasil de Prebisch	234
A apropriação do pensamento cepalino.....	238
Capítulo 5: reformando o liberalismo multilateral	245
Le Bocage	245
Invisíveis.....	248
A Organização para a Cooperação Comercial.....	250
O liberalismo seletivo	255
Regionalismo: o sonho e o desafio europeu	260
A reunião ministerial de 1957	265
O regionalismo latinoamericano.....	269
A CEPAL, a integração regional e o GATT.....	272
Divergência fundamental.....	276
Contenciosos.....	282
Edmundo Barbosa da Silva	285
Ulysses Guimarães	288
Café.....	293
Capítulo 6: os inconformistas disciplinados.....	298
O presidente e os diplomatas	298
A preparação.....	306
Propósitos quase pedagógicos	310
As instruções	313
O céu cinzento da primavera	317
Araújo Castro em Genebra	323
Ventos da mudança.....	328
O transitório e o permanente	334
O estertor do encontro	342
Continuidade desejada.....	347
Capítulo 7: retornando ao multilateralismo.....	354
O desafio europeu.....	354
Desorganização de mercados	358
Ministeriais e o lançamento da rodada	363
Reformismo	368
Primeira fase.....	372
Novo governo	374
A reforma tarifária.....	377
Os industriais e o Itamaraty.....	380
Derrogação	383
Crise e ofertas	387
Sobremesas.....	393
O fim da rodada	397
Conclusão	406
Referências	414
Anexo de fotos.....	456

Introdução

A jornada elusiva

São João da Terra Nova fica na encruzilhada entre a Europa e a América e desde o século XVI é rota de um dos principais eixos de comunicação e comércio no Atlântico Norte. Por sua posição geográfica, teve papel estratégico no esforço de guerra contra a Alemanha nazista, servindo de pouso de reabastecimento da rota aérea entre os EUA e o Reino Unido. Isso era realizado pelo Aeroporto Internacional de Gander, o maior do mundo em 1940.¹ Nesse aeroporto, no segundo semestre de 1946, sob um frio rigoroso, dois brasileiros conversavam animadamente problemas de filosofia enquanto aguardavam o DC-4 que os levaria a Londres. O mais velho era Luiz Dodsworth Martins, professor da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas do Rio de Janeiro. O mais novo era José Garrido Torres, seu ex-aluno e funcionário do Escritório de Expansão Comercial brasileiro em Nova Iorque.² Conhecidos de longa data, estavam em Nova Iorque quando receberam convite do governo brasileiro para participar de uma importante reunião em Londres: o Primeiro Encontro Preparatório para a Conferência Internacional sobre Comércio e Emprego.

O objetivo da reunião era iniciar conversações para a criação de uma Organização Internacional de Comércio (OIC). Liderado pelo governo americano e patrocinado pela Organização das Nações Unidas (ONU), o encontro em Londres e três outros subseqüentes (Lake Success, Genebra e Havana) criaram uma Carta de direitos e obrigações na área de comércio internacional – a Carta de Havana. Em Genebra foi realizada a primeira rodada de negociações tarifárias multilaterais do período pós-guerra. Conduzidas na base das vantagens mútuas e da reciprocidade, as concessões foram consolidadas em instrumento específico – o Acordo Geral sobre Tarifa Aduaneiras e Comércio (GATT). A Carta de Havana não teve o número mínimo de ratificações para entrar em vigor. Em seu lugar, vigorou o GATT. Entre

¹ A região fora palco da primeira investida europeia no Atlântico norte. A pesca de bacalhau nessa área é mencionada em textos datados de 1510. Turgeon, Laurier. Codfish, consumption, and colonization: the creation of the French Atlantic world during the sixteenth century. In: Williams, Caroline A. **Bridging the early modern Atlantic world: people, products, and practices on the move**. Surrey: Ashgate, 2009, p. 33-56. P. 34. Mesmo com a inauguração do avião Constellation na rota Nova-Iorque-Londres, em 1º de janeiro de 1946, ainda havia necessidade de paradas em Gander e na Irlanda. Foi somente em agosto de 1947 que iniciaram os vôos civis sem paradas. Em 1952, já eram mais de 11 linhas distintas fazendo o trajeto. Flight plan for London. **Popular Mechanics**. September 1947; Transatlantic flying: the ocean that Lindbergh flew is now a well-worn avenue. **Life**. 2 June 1952; Hugill, Peter J. **World trade since 1431: geography, technology, and capitalism**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995. P. 282; Yenne, Bill. **Classic American airliners**. St. Paul, MN: Zenith, 2005. P. 16 e 39.

² Sessão extraordinária de posse do novo conselheiro, Sr. José Garrido Torres. 25 de maio de 1954. Conselho Nacional de Economia. IU. Conselho Pleno. Lata 104 (1954, vol. 2). Arquivo Nacional.

1948 e 1994, ele promoveu oito rodadas negociadoras de liberalização comercial e consubstanciou um sistema de práticas e regras que viabilizou impressionante expansão do comércio internacional. Esse arcabouço buscou “administrar a interdependência” de sociedades cada vez mais complexas e integradas.³ Em 1995, o GATT foi sucedido pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

A literatura sobre a construção desse sistema de obrigações e direitos na área de comércio internacional é vasta. Desde as primeiras negociações, diplomatas, juristas, economistas, cientistas políticos e historiadores debruçaram-se sobre uma miríade de assuntos associados à sua criação e ao seu funcionamento. Ainda que examinem outros aspectos, a maioria dos trabalhos dá grande atenção ao papel do governo americano na construção dessa ordem comercial. Há, contudo, uma versão mais radical dessa interpretação. Vários trabalhos argumentam que a criação desse sistema de regras decorreu de esforços quase exclusivos do governo americano, e que outros países teriam lutado contra tal tendência, mas aquiesceram em troca de ajustes pontuais. Neste caso, um país hegemônico – os EUA –, saiu disposto a arcar com os custos de uma ordem liberal após a Segunda Guerra Mundial por interesse próprio e sem sofrer grandes restrições por outros países, que teriam aproveitado o novo sistema como caronas.⁴

³ Damme, Isabelle Van. The interpretation of schedules of commitments. **Journal of World Trade**. V. 41, Nº 1, 1-52. 2007. P. 2-3; Winham, Gilbert. The mediation of multilateral negotiations. **Journal of World Trade Law**. V. 13, Nº 3, 193-208. 1979. P. 194. A reunião de Lake Success não é considerada uma das preparatórias, pois serviu só para as atividades do Comitê de Redação.

⁴ Sobre foco predominante nos EUA, Aaronson, Susan Ariel. How Cordell Hull and the post-war planners designed a new trade policy. **Business and Economic History**. V. 20, Nº 2, 171-9. 1991; Aaronson, Susan Ariel. **For the people, but not by the people: a history of the International Trade Organization (ITO)** (Ph.D.). Baltimore: The Johns Hopkins University, 1993; Aaronson, Susan Ariel. **Trade and the American dream: a social history of postwar trade policy**. Lexington: The University Press of Kentucky, 1996; Curzon, Gerard e Curzon, Victoria. The management of trade relations in the GATT. In: Shonfield, Andrew. **International economic relations of the Western World, 1959-1971**. London: Oxford University Press, 1976, p. 143-286; Diebold Jr., William. **The end of the ITO**. Princeton: Department of Economics and Social Institutions (Princeton University), 1952; Diebold Jr., William e Bidwell, Percy W. The United States and the International Trade Organization. **International Conciliation**. V. 449, Nº 1, 187-239. 1949; Dryden, Steve. **Trade warriors: USTR and the American crusade for free trade**. New York: Oxford University Press, 1995; Irwin, D. A. **The GATT's contribution to economic recovery in post-war Western Europe**. **NBER Working Paper**, v.4944, 1994. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w4944>>. Acesso: 20 de julho de 2008; Irwin, Douglas A. **Against the tide: an intellectual history of free trade**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1996; Kirshner, Orin. Triumph of Globalism: American Trade Politics. **Political Science Quarterly**. V. 120, Nº 3, 479-503. 2005; Kock, Karin. **International trade policy and the GATT, 1947-1967**. Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1969; Milner, Helen V. **Interests, institutions, and information: domestic politics and international relations**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1997. P. 135-157; Rhodes, Carolyn. **Reciprocity, U.S. trade policy, and the GATT regime**. Ithaca: Cornell University Press, 1993; Zeiler, Thomas W. Free-trade politics and diplomacy: John F. Kennedy and textiles. **Diplomatic History**. V. 11, Nº 2, 127-142. 1987; Zeiler, Thomas W. **American trade & power in the 1960s**. New York: Columbia University Press, 1992; Zeiler, Thomas W. GATT fifty years ago: US trade policy and imperial tariff preferences. **Business and Economic History**. V. 26, Nº 2, 709-717. 1997; Zeiler, Thomas W. Managing protectionism: American trade policy in the early cold war. **Diplomatic History**. V. 22, Nº 3, 337-360. 1998; Zeiler, Thomas W. **Free trade free world: the**

Em uma segunda visão, a criação e o funcionamento do multilateralismo comercial até 1953 decorreu do choque de forças do governo americano com a Commonwealth Britânica. Em meados da década de 1950, com a construção dos blocos regionais europeus, o multilateralismo comercial teria sido moldado por uma batalha entre os dois lados do Atlântico Norte.⁵ Nessa perspectiva, as preferências do governo americano não são suficientes

advent of GATT. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1999. Os melhores trabalhos com foco na parte jurídica são Bronz, George. The International Trade Organization charter. **Harvard Law Review.** V. 62, Nº 7, 1089-1126. 1949; Bronz, George. An International Trade Organization: the second attempt. **Harvard Law Review.** V. 69, Nº 3, 440-482. 1956; Dam, Kenneth W. **The GATT: law and international economic organization.** Chicago and London: The University of Chicago Press, 1970; Hudec, Robert E. **The GATT legal system and world trade diplomacy.** New York: Praeger Publishers, 1975; Hudec, Robert E. **Enforcing international trade law: the evolution of the modern GATT legal system.** Salem, N.H.: Butterworth Legal Publishers, 1993; Jackson, John Howard. **World trade and the law of GATT: a legal analysis of the General agreement on tariffs and trade.** Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1969; Jackson, John Howard. The birth of the GATT-MTN system: a constitutional appraisal. In: Jackson, John Howard. **The jurisprudence of GATT & the WTO: insights on treaty law and economic relations.** Cambridge [England]: Cambridge University Press, 2000, p. 34-48; Jackson, John Howard. The puzzle of GATT: legal aspects of a surprising institution. In: Jackson, John Howard. **The jurisprudence of GATT & the WTO: insights on treaty law and economic relations.** Cambridge [England]: Cambridge University Press, 2000, p. 17-33. A visão mais radical com foco nos EUA está presente em Goldstein, Judith. Creating the GATT rules: politics, institutions, and American policy. In: Ruggie, John Gerard. **Multilateralism matters: the theory and praxis of an institutional form.** New York: Columbia University Press, 1993, p. 201-232; Goldstein, Judith. **Ideas, interests, and American trade policy.** Ithaca: Cornell University Press, 1993; Hoskins, Linus A. The New International Economic Order: a bibliographic essay. **Third World Quarterly.** V. 3, Nº 3, 506-527. 1981. P. 509-511; Ikenberry, G. John. Creating yesterday's new world order: Keynesian "new thinking" and the Anglo-American postwar settlement. In: Ruggie, John Gerard. **Multilateralism matters: the theory and praxis of an institutional form.** New York: Columbia University Press, 1993, p. 57-86; Ikenberry, G. John. **After victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars.** Princeton e Oxford: Princeton University Press, 2001; Keohane, Robert O. e Nye, Joseph S. **Power and interdependence (3rd edition).** New York: Longman, 2001; Ruggie, John Gerard. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. In: Krasner, Stephen D. **International regimes.** Ithaca: Cornell University Press, 1983, p. 195-232; Sargent, Daniel J. The United States and globalization in the 1970s. In: Ferguson, Niall, et al. **The shock of the global: the 1970s in perspective.** Cambridge, Massachusetts: The Balknap Press of Harvard University Press, 2010, p. 49-64. P. 60. Mesmo os dependentistas da América Latina consideram que a ordem foi construída primariamente pelo governo americano, ainda que ressalte não os ganhos dos caronas, mas as vantagens do poder hegemônico – o "controle da economia internacional pelos Estados Unidos era garantido pelos acordos financeiros internacionais do pós-guerra (...) assim como pelo controle americano do comércio mundial que era codificado pelos acordos tarifários estabelecidos pelo GATT." Cardoso, Fernando Henrique e Faletto, Enzo. **Dependency and development in Latin America.** Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1979. P. 181.

⁵ Chase, Kerry. Multilateralism compromised: the mysterious origins of GATT Article XXIV. **World Trade Review.** V. 5, Nº 1, 1-30. 2006; Eichengreen, B. J. e Odell, John S. The United States, the ITO, and the WTO: exit options, agent slack, and presidential leadership. In: Krueger, Anne O. e Aturupane, Chonira. **The WTO as an international organization.** Chicago: University of Chicago Press, 1998, p. 181-212; Gardner, Richard N. **Sterling-Dollar diplomacy: Anglo-American collaboration in the reconstruction of multilateral trade.** Oxford: Clarendon Press, 1956; Graz, Jean-Christophe. **Aux sources de l'OMC la charte de la Havane (1941-1950).** Genève: Librairie Droz S.A., 1999; Graz, Jean-Christophe. The political economy of international trade: the relevance of the International Trade Organization Project. **Journal of International Relations and Development.** V. 2, Nº 3, 288-306. 1999; Lee, Donna. Endgame at the Kennedy Round: a case study of multilateral economic diplomacy. **Diplomacy & Statecraft.** V. 12, Nº 3, 115-138. 2001; Lowenfeld, Andreas F. "Doing unto others...": the Chicken war then years after. **Journal of Maritime Law and Commerce.** V. 4, Nº 4, 599-617. 1973; Ludlow, N. Piers. The emergence of a commercial heavy-weight: the Kennedy Round negotiations and the European Community of the 1960s. **Diplomacy & Statecraft.** V. 18, Nº 2, 351-368. 2007; ibidem.; Mckenzie, Francine. **Redefining the bonds of Commonwealth, 1939-1948.** New York: Palgrave Macmillan, 2002; Mckenzie, Francine. GATT and the Cold War: accession debates, institutional development,

para explicar a conformação do regime comercial do pós-guerra. Somente com o exame de outros poderosos atores seria possível o entendimento preciso da construção do multilateralismo comercial.

Há graves problemas nessas duas modalidades narrativas: elas em nenhum momento consideram outros atores que tornaram essa ordem genuinamente multilateral. Como um grande filme épico, dezenas de países e territórios associados que participaram das reuniões negociadoras são apresentados como coadjuvantes, limitados a constituir o cenário de grandeza focado nos atores principais. Oriundos da Ásia, da África e da América Latina, esses diplomatas estariam nas sombras, observando ou até atuando, mas sem que suas próprias narrativas sobre os acontecimentos sejam objeto de atenção.

O fato de os países em desenvolvimento não participarem da narrativa da construção do arcabouço institucional que regulou a economia internacional poderia refletir a situação real de exclusão na mesa de negociação. O economista Raul Prebisch cita sua experiência pessoal em encontros econômicos na década de 1930 como exemplo de tal situação. De acordo com ele, era surpreendente o fato de serem poucos os representantes da periferia e ainda menor a sua influência. O papel conferido ao grupo era geralmente o de coro grego – “seguindo e comentando a ação dos protagonistas principais, mas sem realmente participar do drama” dos encontros. Esse argumento é aplicado em vários trabalhos sobre o período pós-1945. Um autor afirmou que o núcleo dos países em desenvolvimento “lidou com o GATT como uma realidade, não participando do seu processo de criação.” Outro considerou que os países em desenvolvimento só iniciaram efetivamente demandas na área tarifária na década de 1960. Um terceiro argumentou que a maioria dos países do grupo “viam pouco ou nenhum

and the Western Alliance, 1947-1959. **Journal of Cold War Studies**. V. 10, Nº 3, 78-109. 2008; McKenzie, Francine. The GATT-EEC collision: the challenge of regional trade blocs to the General Agreement on Tariffs and Trade, 1950-67. **The International History Review**. V. 32, Nº 2, 229 - 252. 2010; Meunier, Sophie. **Trading voices: the European Union in international commercial negotiations**. Princeton: Princeton University Press, 2005; Miles, Caroline M. After the Kennedy Round. **International Affairs**. V. 44, Nº 1, 14-25. 1968; Miller, James N. **Origins of the GATT: British resistance to american multilateralism [Working Paper No. 318, December 2000]**. 2000. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpma/0012005.html>>. Acesso: 12 de outubro de 2004; Miller, James N. **Personality, Ideology, and Interest in the origins of the modern world trading System: The Case of Stafford Cripps and Will Clayton. Paper presented to the Historical Society Annual Conference – “Historical Reconstructions”**. Atlanta, Georgia. May 2002. 2002. Disponível em: <<http://www.bu.edu/historic/abstracts/Miller.htm>>. Acesso: 12 de outubro de 2004; Patterson, Gardner. **Discrimination in international trade, the policy issues 1945-1965**. Princeton: Princeton University Press, 1966; Preeg, Ernest H. **Traders and diplomats: an analysis of the Kennedy Round of negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade**. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1970; Rehm, John B. Developments in the law and institutions of international economic relations: the Kennedy Round of Trade Negotiations. **The American Journal of International Law**. V. 62, Nº 2, 403-434. 1968; Vingerhoets, J. (Ed.) **Economic relations after the Kennedy Round**. Tilburg: A. W. Sijthoff-Leyden, p. Pages, 1969; Wilcox, Clair. **A charter for world trade**. New York: The Macmillan Company, 1949.

benefício em submeter-se às obrigações decorrentes do status de membro”, não tendo essa posição mudado até a década de 1970 – até então eles foram mero *petitioners*.⁶

Nos últimos anos, contudo, várias contribuições argumentaram ser impossível compreender a criação e o funcionamento do sistema multilateral de comércio sem considerar o papel dos países em desenvolvimento. Eles não teriam sido meros coadjuvantes, excluídos do processo negociador ou voltados somente para a manutenção de suas respectivas estratégias de substituição de importação. Na verdade, por vários anos teriam negociado normalmente concessões tarifárias recíprocas e se esforçado para adaptar as regras internacionais aos seus interesses, tendo várias vezes sido bem sucedidos nesse intento.⁷

Essa literatura não é recente ou escassa.⁸ Ela padece, no entanto, de várias limitações. A primeira é considerar que esses países atuaram predominantemente em bloco. Nesse

⁶ Brown, Andrew G. **Reluctant partners: a history of multilateral trade cooperation, 1850-2000**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003. P. 93 e 107; Fiallo, Fabio R. The negotiation strategy of developing countries in the field of trade liberalization. **Journal of World Trade Law**. V. 11, Nº 3, 203-212. 1977. P. 204; Ibrahim, Tigani E. Developing countries and the Tokyo Round. *Ibid.* V. 12, Nº 1, 1-26. 1978. P. 4; Murphy, Craig N. What the Third World wants: an interpretation of the development and meaning of the New International Economic Order ideology. **International Studies Quarterly**. V. 27, Nº 1, 55-76. 1983. P. 61; Sauvart, Karl P. **The collected documents of the Group of 77. Vol. 5**. New York: Oceana Publications, 1991. P. 193.

⁷ Drache, Daniel. **The short but significant life of the International Trade Organization: lessons for our time** [Working Paper No. 62/00]. 2000. Disponível em: <<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/research/workingpapers/2000/WP6200a.pdf/>>. Acesso: 3 de dezembro de 2004; Irwin, Douglas A., et al. **The genesis of the GATT**. New York: Cambridge University Press, 2008; Ismail, Faizel. **Rediscovering the role of developing countries in GATT before the Doha Round**. New Delhi: RIS, 2008; Scott, James. Developing countries in the ITO and GATT negotiations. **Journal of International Trade Law and Policy**. V. 9, Nº 1, 5-24. 2010; Stiles, Kendall W. The ambivalent hegemon: explaining the 'Lost Decade' in multilateral trade talks, 1948-1958. **Review of International Political Economy**. V. 2, Nº 1, 1-26. 1995; Toye, Richard. Developing multilateralism: the Havana charter and the fight for the International Trade Organization, 1947-1948. **The International History Review**. V. XXV, Nº 2, 282-305. 2003; Wilkinson, Rorden e Scott, James. Developing country participation in the GATT: a reassessment. **World Trade Review**. V. 7, Nº 3, 473-510. 2008.

⁸ Além dos citados acima, ver Finger, J. M. GATT tariff concessions and the exports of developing countries: United States concessions at the Dillon Round. **The Economic Journal**. V. 84, Nº 335, 566-575. 1974; Finger, J. M. Effects of the Kennedy Round tariff concessions on the exports of developing countries. *Ibid.* V. 86, Nº 341, 87-95. 1976; Gupt, K. R. **GATT and underdeveloped countries**. Delhi: Atma Ram & Sons, 1976; Hudec, Robert E. **Developing countries in the GATT legal system**. Trade Policy Research Centre: London, 1987; Hudec, Robert E. GATT and the developing countries. **Columbia Business Law Review**. V. 67, Nº 1, 67-80. 1992; Hudec, Robert E. **Developing countries in the GATT legal system [2nd edition]**. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2011 [1987]; Srinivasan, T. N. **Developing countries and the multilateral trading system: from the GATT to the Uruguay Round and the future**. Boulder, Colorado: Westview Press, 1998.. Sobre a UNCTAD ver Cordovez, Diego. The making of UNCTAD: institutional background and legislative history. **Journal of World Trade Law**. V. 1, Nº 3, 243-328. 1967; Goodwin, Geoffrey e Mayall, James. The political dimensions of the UNCTAD Integrated Commodity Scheme. **Millenium: Journal of International Studies**. V. 6, Nº 2, 146-161. 1977; Gosovic, Branislav. **UNCTAD: conflict and compromise: the Third World's quest for an equitable world economic order through the United Nations**. Leiden: Sijthoff, 1972; Horn, Norbert. Normative problems of a New International Economic Order. **Journal of World Trade Law**. V. 16, Nº 3, 338-351. 1982; Horowitz, David. After the UNCTAD Conference. *Ibid.* V. 2, Nº 5, 489-494. 1968; Murray, Tracy. UNCTAD's Generalized Preferences: an appraisal. *Ibid.* V. 7, Nº 4, 461-472. 1973; United Nations Conference on Trade and Development. **Beyond conventional wisdom in development policy: an intellectual history of UNCTAD, 1964-2004**. Geneva: United Nations, 2004; Weiss, Thomas G.

esforço, acabam construindo um quadro amorfo e homogêneo em que todos têm os mesmos objetivos, interesses e estratégias. A segunda é a falta de pesquisa em fontes primárias que não sejam em inglês. Essa limitação impede que o posicionamento desses países seja compreendido pelas suas próprias visões sobre a ordem internacional. A terceira é o enfoque, pois ignora-se o processo doméstico pelo qual os projetos de modernização dessas sociedades se adaptaram ao (ou se chocaram com o) multilateralismo comercial.

Desde a década de 1960 as negociações comerciais multilaterais comumente são manchetes em jornais e revistas, sendo assunto acompanhado por muitas pessoas ao redor do mundo “como se fosse Wimbledon ou a Copa do Mundo.”⁹ Com essa importância, perdeu-se a noção de que a ordem comercial atual fora constituída em momento anterior, sob frágeis fundações institucionais e incertas perspectivas sobre a segurança do que se negociava. Em particular, as atitudes que os países em desenvolvimento tiveram em períodos posteriores decorreram em larga medida da experiência deles nesses anos iniciais – razão suficientemente relevante para revisitá-los.

Fora da literatura anglosaxã, há poucos estudos sobre países específicos que atuaram nesse período. A maioria são traduções ou comentários jurídicos. O caso brasileiro é uma exceção, pois há número considerável de contribuições. Elas, todavia, tangenciam a riqueza do acervo histórico da inserção brasileira nesse domínio, em especial no período 1946 a 1967. Pode-se justificar o desconhecimento sobre o passado com o argumento de que o país pouco participou do multilateralismo comercial. Essa, contudo, é uma visão equivocada. Vários trabalhos – recentes ou antigos – dão testemunho da elevada participação e influência nas negociações – da demanda por um capítulo sobre desenvolvimento econômico na reunião de Londres de 1946 até a preparação da UNCTAD na década de 1960.¹⁰

Multilateral development diplomacy in UNCTAD: the lessons of Group Negotiations, 1964-84. New York: St. Martin's Press, 1986; Williams, Marc. **Third World cooperation: the Group of 77 in UNCTAD.** New York: St. Martins Press, 1991.

⁹ Miles, 1968, p. 14.

¹⁰ Sobre o Reino Unido ver Lee, Donna. Middle Powers in the global economy: British influence during the opening phase of the Kennedy Trade Round negotiations, 1962-4. **Review of International Studies.** V. 24, N° 4, 515-528. 1998; Lee, Donna. **Middle powers and commercial diplomacy: British influence at the Kennedy Trade Round.** New York: St. Martin's Press, 1999.. Sobre o Canadá, ver Hart, Michael (Ed.) **Also present at the creation: Dana Wilgress and the United Nations Conference on Trade and Employment at Havana.** Ottawa: Centre for Trade Policy and Law, p. Pages, 1995; Hart, Michael. **Fifty years of canadian tradecraft: Canada at the GATT (1947-1997).** Ottawa: The Centre for Policy and Law, 1998; Hart, Michael. **A trading nation: Canadian trade policy from colonialism to globalization.** Vancouver: UBC Press, 2002; Muirhead, B.W. Canada, the United States, and the GATT Review Session, 1954-1955: a clash of perceptions. **Canadian Historical Review.** V. LXXIII, N° 4, 484-506. 1992; Muirhead, B.W. **The development of postwar Canadian trade policy: the failure of the Anglo-European option.** Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1992; Rasmussen, Kathleen Britt. **Canada and the reconstruction of the international economy, 1941-1947** (Ph.D.). Toronto: University of Toronto, 2001; Stone, Frank. **Canada, the GATT and the international trade system.** Quebec: The Institute for research on public policy, 1984.. Sobre a Austrália ver Benvenuti,

Andrea. Australia's battle against the Common Agricultural Policy: the Fraser government's trade diplomacy and the European Community. **Australian Journal of Politics and History**. V. 45, Nº 2, 181-196. 1999; Capling, Ann. The 'enfant terrible': Australia and the reconstruction of the multilateral trade system, 1946-8. **Australian Economic History Review**. V. 40, Nº 1, 1-21. 2000; Capling, Ann. **Australia and the global trade system: from Havana to Seattle**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001; Crawford, J. G. **Australian trade policy, 1942-1966. A documentary history**. Canberra: Australian National University Press, 1968; Rowse, Tim. **Nugget Coombs: a reforming life**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2002; Snape, R. H. Australia's relations with GATT. **Economic Record**. V. 60, Nº 1, 16-27. 1984. Sobre os EUA ver Coppolaro, Lucia. U.S. payments problems and the Kennedy Round of GATT negotiations, 1961-1967. In: Andrews, David M. **Orderly change: international monetary relations since Bretton Woods**. Ithaca: Cornell University Press, 2008, p. 120-138; Coppolaro, Lucia. US policy on European integration during the GATT Kennedy Round negotiations (1963-67): the last hurrah of America's Europeanists. **The International History Review**. V. 33, Nº 3, 409-429. 2011; Curtis, Thomas B. e Vastine Jr., John Robert. **The Kennedy Round and the future of American trade**. New York: Praeger, 1971; Dryden, 1995; Evans, John W. **The Kennedy Round in American trade policy: the twilight of the GATT?** Cambridge [Massachusetts]: Harvard University Press, 1971; Lancaster, Carol. An irresistible force meets an immovable object: the United States at UNCTAD I. In: Lee, Donna. **Case book: International economic diplomacy**. Washington, D.C.: Institute for the Study of Diplomacy, 2003, p. 37-46; Preeg, 1970; Preeg, Ernest H. **The American challenge in world trade: U.S. interests in the GATT multilateral trading system**. Washington D.C.: The Center for Strategic and International Studies, 1989. Sobre a Commonwealth ver Mckenzie, 2002 Sobre a integração europeia e o GATT ver Coppolaro, Lucia. The Six, agriculture, and GATT. An international history of the CAP negotiations (1958-1967). In: Patel, Kiran. **Fertile ground for Europe? the history of European integration and the Common Agricultural policy since 1945**. Brussels: Nomos Verlag, 2009, p. 201-219. Sobre Uruguai, Chile e México ver Muro, Julio A. Lacarte. **El Uruguay y el Acuerdo General de Aranceles y Comercio**. Washington, D.C.: Consejo Interamericano de Comercio y Produccion, 1951; Ortiz R., Felipe E. **Chile y el GATT: la "Ronda Uruguay" de NCM**. Santiago: Compania Chilena de Navegacion Interoceanica S.A., 1986; Querol, Vicente. **El GATT: fundamentos, mecanismos, políticas y relaciones con Mexico**. México, D. F.: Pac, 1985. Ver, na área do direito Flory, Thiébaud. **Le G.A.T.T.: droit international et commerce mondial**. Paris: R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1968; Gonzalez, Ariosto D. **La organizacion del comercio internacional: el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), comentario y texto**. Montevideo: Camara Nacional de Comercio, 1954; Martins, Luiz Dodsworth. **A Carta de Havana e a cooperação interamericana**. Rio de Janeiro: Of. Gráf. do "Jornal do Brasil", 1950; Muro, Julio A. Lacarte. **Los nuevos principios de cooperacion en el comercio mundial**. Washington, D.C.: Consejo Interamericano de Comercio y Produccion, 1949; Street, Ernesto, et al. **Carta de Havana: Conferência de Comércio e Emprego das Nações Unidas**. Rio de Janeiro: Departamento Nacional de Indústria e Comércio do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, 1948. Sobre Portugal, Lopes, J. M. Cidreiro. **O Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (G.A.T.T.)**. Lisboa: Instituto Gulbenkian de Ciência, 1965. Um dos poucos trabalhos a fazer, ainda que de forma breve, uma narrativa da atuação dos países da América Latina no GATT é a monografia Elkin, Natan. **Los países latinoamericanos frente el GATT**. Washington, D.C.: BID-INTAL, 1984. Podem ser citados, no caso brasileiro Abreu, Marcelo de Paiva. O Brasil e o GATT: 1947-1990. In: Albuquerque, J.A.G. de. **Sessenta anos de política externa. 1930-1990**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996, p. 201-218; Abreu, Marcelo de Paiva. **Brazil, the GATT, and the WTO: history and prospects. Texto para Discussão Nº 32**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1998; Almeida, João Lucas Quental Novaes de. **A política externa brasileira nas negociações de propriedade intelectual no GATT (Mestrado)**. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1994; Almeida, Paulo Roberto de. A diplomacia do liberalismo econômico. In: Albuquerque, José Augusto Guilhon de. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990). Volume 1: crescimento, modernização e política externa**. São Paulo: NUPRI/USP e Cultura Editores Associados, 1996, p. 173-210; Almeida, Paulo Roberto de. **O Brasil e o multilateralismo econômico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999; Almeida, Rômulo de. O Brasil e a conferência de comércio. **Observador Econômico e Financeiro**. V. XII, Nº 132, 34-48. 1947; Araújo Jr., José Tavares de. **O Brasil e a atual Rodada de negociações do GATT. Textos para Discussão Interna No. 139**. Rio de Janeiro: IPEA, 1988; Azevedo, Oswaldo Benjamin de e Franco, Aldo. O Brasil e a Conferência Internacional de Comércio e Emprego. **O Economista**. V. XXVIII, Nº 319, 19-23. 1946; Batista, Paulo Nogueira. **Perspectivas da Rodada Uruguai**. São Paulo: Manuscrito do autor, 1991; Bier, Amaury. Negociações comerciais de 1973: uma análise das negociações multilaterais de 1973, no âmbito do GATT à luz dos recentes resultados da III UNCTAD. **Revista Brasileira de Política Internacional**. V. 15, Nº 57-58, 7-12. 1972; Braga, Carlos Alberto Primo, et al. **O Brasil, o GATT e a Rodada Uruguai**. São Paulo: IPE-USP e FIPE, 1994; Bueno, Clodoaldo. A política multilateral brasileira. In: Cervo, Amado Luiz. **O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 59-144; Caldas, Ricardo Wahrendorff. **Brazil in the Uruguay Round of the GATT: the evolution of Brazil's position**

O que explica tal carência? Uma hipótese era a natureza das negociações. Essa era a opinião de Antônio F. Azeredo da Silveira durante o período em que liderou o Brasil na Rodada Kennedy em Genebra. Segundo o diplomata, o fato de as negociações serem às portas fechadas e de haver restrições na circulação de documentos explicava a falta de interesse no Brasil sobre o tema. Outra hipótese era a escassez de fontes primárias. A ausência de documentos era um entrave inclusive para o governo. Em 1955, Jayme Magrassi de Sá, economista lotado na Divisão Econômica do Itamaraty, fez levantamento do material disponível sobre o período 1947 a 1954. Segundo ele, no órgão, “a documentação pertinente ao GATT foi quase toda incinerada.” Sem encontrar nada, dirigiu-se ao Ministério da Fazenda, onde “foi impossível localizar algo de mais proveitoso.” Em meados da década de 1970, nem nas instituições governamentais mais especializadas em Brasília se tinha informação precisa sobre as ofertas tarifárias consolidadas nas duas décadas anteriores.¹¹

in the Uruguay Round, with emphasis on the issue of services. Aldershot: Ashgate, 1998; Campos, Roberto de Oliveira. *Bretton Woods, FMI, BIRD, Havana e GATT: à procura da ordem econômica do pós-guerra.* **Boletim de Diplomacia Econômica.** V., Nº 19, 1-17. 1995; Fendt Jr., Roberto. *A Rodada Tóquio e as perspectivas do Brasil no comércio externo.* **Revista de Finanças Públicas.** V. XL, Nº 343, 6-9. 1980; Franco, Aldo Batista. **Alguns aspectos do comércio exterior do Brasil.** Rio de Janeiro: Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas, 1948; Franke, Hans. **A economia brasileira em face do GATT após a Conferência de Torquay.** Rio de Janeiro: Departamento Administrativo do Serviço Público, 1951; Guimarães, Feliciano de Sá. **A Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e a política externa brasileira: acordo assimétricos, coerção e coalizões** (Mestrado). Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2005; Machado Neto, Brasília. *A Conferência do GATT.* **Carta CNC.** V. 4, Nº 36, 1-9. 1958; Maciel, George Alvares. **The international framework for world trade: Brazilian proposals for GATT reform (Lectures in Commercial Diplomacy No. 3).** London: Trade Policy Research Centre, 1977; Martins, Luiz Dodsworth. *O Brasil na Conferência Internacional de Comércio e Emprego.* **Observador Econômico e Financeiro.** V. XII, Nº 134, 138-144. 1947; Mello, Flávia de Campos. **O Brasil e o GATT: análise da posição brasileira nas negociações comerciais multilaterais** (Mestrado). Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1992; Melo, Afrânio. *O GATT e as novas tarifas alfandegárias brasileiras.* **Observador Econômico e Financeiro.** V. XXI, Nº 250, 20-22. 1956; Phillips, Hudson. *Conferência mundial de comércio.* *Ibid.* V. XI, Nº 130, 91-99. 1946; Ribeiro, Guilherme Vidal Leite. *Tarifas aduaneiras negociadas em Genebra.* In: **Anais do Conselho Econômico da Confederação Nacional da Indústria.** Rio de Janeiro: CNI, 1948, p. 48-53; Sá, Jayme Magrassi de. *Gattófilos e gatticidas.* **Carta CNC.** V. 50, Nº 594, 24-35. 2004; Silva, Heloísa Conceição Machado da. **Da substituição de importações à substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979.** Porto Alegre: Editora da UFRS, 2004; Tachinardi, Maria Helena. **A guerra das patentes: o conflito Brasil X EUA sobre propriedade intelectual.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993; Torres, José Garrido. *A política comercial e o comércio de “Paridade Econômica”:* a propósito da próxima Conferência Internacional de Comércio. **O Economista.** V. XXVIII, Nº 318, 41-43. 1946.; Vigevani, Tullo. **O contencioso Brasil X Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior.** São Paulo: Alfa Omega e Editora da Universidade de São Paulo, 1995. Sobre a influência brasileira no período de 1946 a 1976 ver Brown Jr., William Adams. **The United States and the restoration of world trade.** Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1950. P. 99, 126-128, 131-132, 274-275 e 280-281; Capling, 2001, p. 21 e 52; Curzon, Gerard. **Multilateral commercial diplomacy: the General Agreement on Tariffs and Trade and its impacts on national commercial policies and techniques.** New York: Frederick A. Praeger, 1965. P. 113, 231 e 278; Dam, 1970, p. 98-99, 120-121 e 368-373; Evans, 1971, p. 94; Hart, 1995, p. 78 e 83; Hudec, 2011 [1987], p. 57, 65 e 128; Irwin, et al., 2008, p. 104, 125-129; Kock, 1969, p. 234 e 250; Wilkinson e Scott, 2008, p. 482-483, 489 e 493; Zeiler, 1999, p. 93 e 171.

¹¹ Reunião dos embaixadores do Brasil na Europa Ocidental. Roma, setembro de 1966. Exposição do embaixador A. F. Azeredo da Silveira. Genebra. Agosto de 1966. AAS 1966.04.13 del. Pasta II; Memorandum de Jayme Magrassi de Sá para o Sr. Chefe da Divisão Econômica. Posição do Brasil em face da ratificação do IV

O argumento

Não é só no plano da construção das regras multilaterais que é importante perscrutar o caso brasileiro. Um dos principais eixos narrativos da historiografia do país no século XX foi como o Estado atuou de forma ativa na construção e na implementação de um projeto de modernização fundado na industrialização e na diminuição da dependência de exportação de produtos primários. Pode-se dizer que, por intermédio de uma política de substituição de importações, esse objetivo foi cumprido na década de 1970. Em 1960-64, 88% da pauta exportadora do país era de produtos agrícolas; em 1975-79, essa proporção fora reduzida para 57%. No mesmo período, a proporção de produtos manufaturados elevou-se de 4 para 30%. O problema não explicado até hoje é como o país conseguiu esse feito, diante do fato de ter participado de um sistema de regras internacionais que promovia o exato oposto das políticas executadas no plano doméstico.¹²

Ao contrário da maioria dos países da América Latina, o Brasil atuou em negociações comerciais multilaterais desde 1947, dando concessões tarifárias ou as renegociando.¹³ Nesse âmbito, também foram criadas regras que limitavam a discricionariedade de vários instrumentos protecionistas domésticos. Esse exercício chocou-se diretamente com as políticas de apoio à industrialização. Como essas duas agendas foram compatibilizadas? Por que o Brasil não seguiu os outros países da região, afastando-se desde o início dessas negociações? Até que ponto conseguiu-se reformar as regras internacionais para viabilizar as políticas protecionistas domésticas? O propósito dessa tese, ao responder esses questionamentos, é demonstrar que a batalha pelo desenvolvimento não foi travada só nas

Protocolo de Retificações e Modificações aos Anexos e aos Textos das Listas Consolidadas do GATT. 24 de junho de 1955. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1955). AHI-RJ; Desptel 1167 para Delbrasgen. GATT. Listas de concessões. Ofertas ao Brasil. Levantamento. Confidencial. 8 de setembro de 1975. Rolo 2105 – Despachos telegráficos confidenciais para Delbrasgen. AHI-BSB. Convém notar que essa particularidade não é monopólio do tema sob exame. Segundo Álvaro Lins, “Em qualquer assunto, em qualquer sentido, nada existe de mais raro no Brasil do que a documentação. Principalmente a documentação de ordem pessoal. Não temos nem o gosto, nem o hábito da correspondência, do diário, do volume de memórias, das notas profissionais. E estes papéis são os que constituem mais tarde aqueles livros de documentação: os mais necessários para os estudos e as exegeses.” Lins, Álvaro. Memórias sobre Rio Branco. **Revista Brasileira**. V. 69, N^o, 293-307. 2012 [1942]. P. 293.

¹² Sandri, Damiano, et al. **Compendium of economic and trade indicators by region, 1960 to 2004. Agricultural Distortions Research Project Working Paper 01**. Washington, D. C.: World Bank, 2006. P. 309-310.

¹³ As datas de acesso ao GATT de alguns países da região são: Chile (16/3/49), Peru (7/10/51), Uruguai (6/12/63), Jamaica (31/12/63), Argentina (11/10/67), Colômbia (3/10/81), México (24/8/86), Venezuela (31/8/90), Bolívia (8/9/90), Costa Rica (24/11/90) e Paraguai (6/1/94). Reinhardt, Eric. **Data for GATT/WTO membership**. 2001. Disponível em: <<http://userwww.service.emory.edu/~erein/>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2011.

fábricas, nos gabinetes governamentais e nas associações de classe. Ela foi executada por industriais, economistas e diplomatas em Londres, Havana, Washington e Genebra. A proposta é, portanto, internacionalizar a narrativa da política de desenvolvimento nacional.

O título do trabalho inspira-se no livro do embaixador Synesio Sampaio Goes, sobre a descoberta do continente, o povoamento no território brasileiro extra-tordesilhas e o estabelecimento das fronteiras amazônicas. O navegante, o bandeirante e o diplomata, em sua obra, são categorias analíticas para entender a realidade geográfica do país e delimitar atores e instituições relevantes da história brasileira.¹⁴ Eles exerceram suas atividades em diferentes épocas e locais, muitas vezes inconscientes dos processos que, individualmente, ajudavam a consolidar. Essa tese trata de outra tríade – industriais, economistas e diplomatas. Esses são os três atores que possibilitam a compreensão da batalha pelo desenvolvimento no plano do multilateralismo comercial. Ela não é uma lista exaustiva, pois o papel dos políticos, dos militares e de outros “técnicos” do aparelho econômico é igualmente digno de nota. A escolha dessas três categorias decorreu da importância que tiveram no domínio específico das negociações comerciais multilaterais e da forma que sintetizam, respectivamente, três forças explicativas – respectivamente, interesses, ideias e instituições. Ao contrário dos três atores do livro de Sampaio Goes, no entanto, eles atuaram em um mesmo esforço, lado a lado, construindo uma política muitas vezes incoerente, mas certamente ativa.

Como fica nítido pela delimitação do título, será defendido nessa tese que a inserção brasileira no multilateralismo comercial entre 1946 e 1967 foi resultado de complexo jogo de forças que extrapolou o aparelho de Estado. Na economia política, há vivo debate sobre se a ação estatal decorre dos interesses dos constituintes ou se há autonomia estatal. Há certa divisão dos trabalhos que examinam essa relação no Brasil. Em primeiro lugar estão os que consideram os industriais essenciais na liderança do processo de modernização. Depois, estão os que vinculam esses atores a redes do sistema produtivo global. Por fim, está a tese de que o Estado brasileiro adquiriu, após 1930, uma independência relativa com relação aos grupos industriais, tendo certa autonomia na modernização da economia nacional. Na literatura sobre a política externa brasileira também não é incomum observar a tese de independência do Estado e de órgãos específicos com relação à sociedade. Roger Fontaine afirmou, na década de 1970, que somente duas instituições tinham importância vital na formulação da política

¹⁴ Goes, Synesio Sampaio. **Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-Tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1991. Outra fonte de inspiração semelhante é a tese de doutorado de Salvador Rivera sobre a integração regional latino-americana. Rivera, Salvador. **Diplomats, idealists and technocrats: the long quest for Latin American integration** (Ph.D.). Albany: State University of New York, 2003.

externa brasileira – os militares e o Itamaraty. Alexandre de Barros, por sua vez, afirmou que o Itamaraty operou “de forma monopolista” até o final da década de 1960.¹⁵

O quadro a ser apresentado rejeitará tanto as teses de autonomia como a de que o Estado foi uma simples correia de transmissão dos interesses de grupos privilegiados da sociedade – ainda que existam episódios isolados em que ocorreu a primeira ou a segunda situação. Na tendência apresentada por Eli Diniz, será argumentado que a relação entre Estado e sociedade não foi estável ao longo do tempo nos temas examinados. Também não eram completamente independentes do ponto de vista de identidade, crenças e interesses. Assim, recuperando a lição de Peter Evans, Estado e sociedade não estavam simplesmente ligados – cada um ajudou “a constituir o outro”, em um processo de reforço mútuo.¹⁶ Além desse aspecto, a tese contribuirá no entendimento que as relações entre o Estado e os grupos de interesse ocorriam em uma dinâmica global de regulação do capitalismo. No âmbito comercial, em especial, a estrutura de regras que amparou a expansão comercial do período

¹⁵ Barros, Alexandre de S.C. The formulation and implementation of brazilian foreign policy: Itamaraty and the new actors. In: Muñoz, Heraldo e Tulchin, Joseph S. **Latin American Nations in World Politics**. Boulder: Westview Press, 1984, p. 30-44. P. 34-35; Evans, Peter. **Dependent development: the alliance of multinational, state, and local capital in Brazil**. Princeton: Princeton University Press, 1979; Fontaine, Roger Warren. **Brazil and the United States: toward a maturing relationship**. Washington, D.C. and Stanford: American Enterprise Institute for Public Policy Research and Hoover Institution on War, Revolution and Peace, 1977. P. 55; Leopoldi, Maria Antonieta. **Política e interesses na industrialização brasileira: as associações industriais, política econômica e o Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 2000; Leopoldi, Maria Antonieta P. O difícil caminho do meio: estado, burguesia industrial e industrialização no segundo governo Vargas (1951-1954). In: Szmrecsányi, Tamás e Suzigan, Wilson. **História econômica do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Hucitec, EDUSP e Imprensa Oficial de São Paulo, 1996, p. 31-77; Milner, Helen V. Resisting the protectionist temptation: industry and the making of trade policy in France and the United States during the 1970s. **International Organization**. V. 41, Nº 4, 639-665. 1987. P. 642. A literatura sobre o desenvolvimento econômico na América Latina por muito tempo salientou o papel de burocracias relativamente independentes de grupos de pressão na formulação e execução de uma estratégia de desenvolvimento ancorada prioritariamente no ativismo estatal. Willis, Eliza J. Explaining bureaucratic independence in Brazil: the experience of the National Economic Development Bank. **Journal of Latin American Studies**. V. 27, Nº 3, 625-661. 1995. P. 625. Sobre a defesa da autonomia do Estado democrático frente aos grupos de interesse ver Nordlinger, Eric A. **On the autonomy of the democratic State**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1981. P. 203. Peter Evans, por exemplo, afirma que o Estado brasileiro teve alto grau de autonomia diante da sociedade; o mesmo diz Thomas Skidmore. Evans, 1979, p. 215; Skidmore, Thomas E. Politics and economic policy making in authoritarian Brazil, 1937-71. In: Stepan, Alfred. **Authoritarian Brazil: origins, policies and future**. New Haven: Yale University Press, 1973, p. 3-46. P. 3. Nataniel Leff é mais explícito, ao argumentar que a influência dos industriais na política econômica foi marginal e limitada a poucos casos, tendo as instituições governamentais grande autonomia em formular e executar suas políticas – seria a era de ouro dos burocratas. Leff, Nataniel H. **Economic policy-making and development in Brazil, 1947-1964**. New York: John Wiley & Sons, inc., 1968. P. 109. Philippe Schmitter defende que a expansão do Estado brasileiro demandou técnicas especializadas “comumente monopolizadas por elites burocráticas”, sendo que a autonomia decisória dessas elites eram expandidas “sob as expensas das elites eleitas ou politicamente designadas.” Schmitter, Philippe C. **Interest conflict and political change in Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 1971. P. 15. Para uma crítica relativa da tese ver Geddes, Barbara. Building "State" autonomy in Brazil, 1930-1964. **Comparative Politics**. V. 22, Nº 2, 217-235. 1990.

¹⁶ Diniz, Eli. The post-1930 industrial elite. In: Conniff, Michael L. e Mccann, Frank D. **Modern Brazil: elites and masses in historical perspective**. Lincoln: The University of Nebraska Press, 1989, p. 103-120. P. 105; Evans, Peter. **States and industrial transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995. P. 228.

posterior à Segunda Guerra Mundial ensejou grandes desafios para o projeto de desenvolvimento brasileiro e para o posicionamento relativo dessas duas forças.

Na narrativa que se seguirá, será demonstrado que os industriais brasileiros tiveram influência preponderante nas atividades de negociações tarifárias. Essa atuação foi regulada pelo Estado – e, em muitas ocasiões, resistida. Do ponto de vista governamental, não houve instituição que monopolizou o processo de formulação de instruções para a participação no plano multilateral. Havia uma rede de atores em diversas instâncias participando de exercício de definição da “voz” que o Brasil teria externamente. Essa situação era fluida e mudou ao longo do tempo. Assim, inicialmente o Itamaraty tinha responsabilidade mais administrativa, enquanto o Ministério da Fazenda cuidava da parte substantiva das negociações. Com o passar do tempo, a diplomacia econômica ganhou envergadura no aparelho estatal, atuando na parte estratégica de coordenação e na definição de alguns aspectos substantivos.

O foco da tese é o exame da participação do Brasil no sistema multilateral de comércio. O conceito do que constitui esse sistema é central para a narrativa a ser apresentada. Para isso, é necessário desagregá-lo em seus dois componentes chaves, iniciando por uma análise conceitual sobre o multilateralismo. O multilateralismo pode ser identificado ainda no século XIX e, em 1946, já podemos encontrar diplomatas como Lord Hank vangloriando-se de ter participado de cerca de quinhentas reuniões multilaterais de representantes governamentais, servidos por um secretariado e, comumente, contando com a participação de observadores. Um dos primeiros esforços de conceituação do multilateralismo foi defini-lo simplesmente como uma diplomacia “com um grande número de personagens, com a organização e as técnicas necessárias para esse grande elenco.” Essa concepção é repetidamente criticada pela literatura. Para Inis Claude Jr., há ampla variedade de atividades não previstas nesse conceito. Além disso, para ele, dever-se-ia separar as atividades da diplomacia multilateral daquelas com caráter meramente parlamentar – as atividades conduzidas no âmbito dos debates gerais das sessões da Assembleia Geral da ONU, assim, não estariam no seu conceito de diplomacia multilateral. Sua visão, contudo, privilegia excessivamente o tema de resolução de conflitos e as instâncias organizacionais do multilateralismo.¹⁷

Robert O. Keohane tentou melhorar esse arcabouço conceitual ao definir o multilateralismo como “a prática de coordenar as políticas nacionais em grupos de três ou

¹⁷ Claude Jr., Inis. Multilateralism: diplomatic and otherwise. **International Organization**. V. 12, Nº 1, 43-52. 1958; Jonsson, Christer e Hall, Martin. Communication: an essential aspect of diplomacy. In: Langhorne, Richard e Jonsson, Christer. **Diplomacy. Volume 1: theory of diplomacy**. London: Sage, 2004, p. 396-415. P. 379.

mais Estados, por intermédio de arranjos ad hoc ou por intermédio de instituições.” Para muitos, o conceito pode ser considerado limitado, porque só inclui a prática estatal. Sua definição, no entanto, é mais substantiva, pois dá ao multilateralismo uma capacidade operativa ambiciosa – a coordenação de políticas – e evita o foco excessivamente institucional de Ines Claude Jr., porque prevê a existência do multilateralismo em situações onde inexistem arcabouços organizacionais. Isso fica bem claro quando Keohane define uma instituição como “um conjunto de regras, formais e informais, que prescreve comportamentos, limita atividades e molda expectativas.” Não precisando ser organizações formais, elas são criadas para definir padrões de julgamento de comportamento e reduzir a incerteza e os custos de transação de seus membros.¹⁸

Há, contudo, aspectos insatisfatórios na definição de Keohane. Um dos maiores críticos de sua definição é John Gerard Ruggie. Para Ruggie, o conceito apresentado por Keohane é excessivamente quantitativo. A coordenação de políticas entre vários Estados é uma característica de várias outras formas organizacionais, e não somente do multilateralismo. O que o diferencia é o fato de ele realizar essa atividade de acordo com determinados princípios, que organizam as relações dos Estados. Ao falar de multilateralismo, portanto, temos de identificar precisamente quais são esses princípios, geralmente construídos pela interação constitutiva dos Estados.¹⁹

Utilizando o conceito para examinar o domínio comercial, percebe-se que o multilateralismo não pode ser reduzido às instituições formais que promoveram sua agenda. Elas, contudo, adquiriram papel de relevo. O fato de serem várias e de terem promovido relações de colaboração entre si é o que deu o caráter de sistema ao multilateralismo comercial. É importante, portanto, elencá-las. Primeiro está a ONU e seu Conselho Econômico e Social (ECOSOC). A ONU, criada em 1945, tinha, segundo o preâmbulo de sua Carta fundacional, o objetivo de “promover o progresso social e melhores padrões de vida.” Subjacente a esse objetivo estava a concepção de que em um mundo pacífico era necessário promover o pleno emprego, o alto padrão de vida e as condições econômicas e sociais para o progresso e para o desenvolvimento. A Carta da ONU previu diversos mecanismos para alcançar tais objetivos. O principal foi o ECOSOC, criado por intermédio do Capítulo X da

¹⁸ Keohane, Robert O. Multilateralism: an agenda for research. *International Journal*. V. XLV, Nº 4, 731-764. 1990. P. 732.

¹⁹ Ruggie, 1983; Ruggie, John Gerard. Multilateralism: The anatomy of an Institution In: Ruggie, John Gerard. **Multilateralism matters: the theory and praxis of an institutional form**. New York: Columbia University Press, 1993, p. 3-49. Para a aplicação do pensamento de Ruggie ao multilateralismo comercial do pós-guerra ver Lang, Andrew T. F. Reconstructing embedded liberalism: John Gerard Ruggie and constructivist approaches to the study of the international trade regime. *Journal of International Economic Law*. V. 9, Nº 1, 81-116. 2006.

Carta. O ECOSOC tinha o poder de promover estudos, preparar rascunhos de convenções e promover conferências internacionais.²⁰ Foi utilizando essa última competência que esse órgão convocou uma Conferência Internacional sobre Comércio e Emprego, realizada em Havana entre novembro de 1947 e março de 1948, e seus três encontros preparatórios. O GATT foi um instrumento criado para a proteção das negociações tarifárias de 1947, ocorridas no âmbito da Segunda Reunião Preparatória para a Conferência. Até 1952, pode-se argumentar que o GATT ainda não era um órgão independente. É a partir desse ano que se pode definitivamente considerar seu secretariado – e as Partes Contratantes – como instância distinta da ONU do ponto de vista jurídico.²¹ Por fim, está a UNCTAD, criada em 1964. O foco da tese, portanto, estará nessas três instituições.

A tese não examinará, dessa maneira, diversas iniciativas de cooperação multilateral comercial. Entre elas estão o Acordo Internacional de Café de 1962, a Organização Internacional do Café, a Aliança dos Produtores de Cacau, os Acordos Internacionais do Açúcar e os Acordos Internacionais do Trigo. O mesmo pode-se dizer das instâncias de cooperação comercial de âmbito regional – como a OEA e o Conselho Interamericano Econômico e Social. O foco recairá sob as negociações ocorridas sob os auspícios da ONU entre 1946 e 1948, as atividades ocorridas no âmbito do GATT e a I UNCTAD. A escolha decorreu da importância que esses temas tiveram aos olhos dos contemporâneos e, mais importante, para a regulação do comércio exterior brasileiro.

A participação brasileira em negociações multilaterais comerciais envolveu mais de vinte tópicos distintos – de subsídios à exportação à valoração aduaneira, de fretes à antidumping. Diante de tal volume de informações, realizou-se seleção para a narrativa. Isso foi conduzido de acordo com diversos critérios. O primeiro foi utilizar a atribuição de relevância dos próprios atores dos processos históricos analisados. Em alguns aspectos, contudo, escolheu-se salientar determinado tópico em decorrência da sua importância hodierna. De maneira geral, pode-se considerar que quatro assuntos foram examinados com mais detalhes: negociações tarifárias, assuntos institucionais, serviços e arranjos regionais.

Será argumentado ao longo dos sete capítulos dessa tese que:

- O período de 1946 a 1967 é riquíssimo do ponto de vista de temas, ideias, debates e negociações. Foi exatamente nesse período que se sedimentou tanto os fundamentos

²⁰ Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice. San Francisco, 1945. Disponível em: <http://treaties.un.org/>. Acesso em: 8 de outubro de 2011.

²¹ Arrangements between the GATT and Uruguay Round bodies and international organizations. PC/IPL/W/3. 15 July 1994.

do sistema multilateral de comércio como as regras domésticas que implementaram o liberalismo comercial do pós-guerra.²²

- O Brasil não foi mero observador das negociações do GATT. A tese de não participação pode ser deduzida tanto pela noção de “autonomia pela distância” como por argumentos propalados pelos representantes brasileiros em fóruns multilaterais na década de 1960. O primeiro ponto já foi respondido em artigo recente.²³ Resta somente a compreensão do segundo. Promovendo uma agenda de reformas no plano multilateral, era conveniente e necessária a defesa da tese de que o país fora excluído nas negociações que criaram a ordem internacional do pós-guerra. Essa ficção era uma forma de dar legitimidade ao pleito de mudanças da ordem internacional.
- O país participou ativamente das três rodadas de cortes tarifários realizadas entre 1947 e 1951. Na segunda metade da década de 1950, ainda foi o responsável pelo maior trabalho de renegociação tarifária da história do multilateralismo comercial.
- Desde o início, houve resistências à permanência brasileira no GATT. Em diversos momentos, o país quase abandonou seus compromissos. Em uma primeira fase, no entanto, acreditou-se que a melhor via de ação era a reforma do próprio Arranjo. Isso, contudo, foi visto com crescente ceticismo diante de três problemas. Primeiro, vários países mantiveram e aumentaram restrições à importação de produtos tradicionalmente exportados pelo Brasil. Segundo, o governo americano retirou permanentemente das disciplinas do GATT seu setor agrícola. Terceiro, o regionalismo europeu foi construído de forma contrária às disciplinas multilaterais, além de ter dado tratamento preferencial às suas ex-colônias. Essa três dinâmicas operaram para o país transitar da reforma para o confronto.
- Não foram só nas negociações comerciais que as regras internacionais foram construídas. Parte importante do trabalho de criação, consolidação e refinamento foi realizado em diversos contenciosos. O Brasil participou de vários no período e estes são especialmente importantes.
- Durante todo o período negociou-se assuntos como “serviços”. A posição brasileira é interessante. Apesar da resistência em negociar tal tema na década de 1980, nos anos 1940 e 1950 o país foi ativo na busca de elevação de disciplinas ao setor.

²² Isso difere do argumento de “década perdida” exposto em Stiles, 1995.

²³ Farias, Rogério de Souza, et al. Distanciamento versus engajamento: alguns aportes conceituais para a análise da inserção do multilateralismo brasileiro (1945-1990). **Contexto Internacional**. V. 32, Nº 2, 333-365. 2010.

- Vários trabalhos partem da premissa de que só recentemente temas da política comercial viraram matéria de interesse da vida política brasileira.²⁴ Esta tese argumentará ser um equívoco tal assertiva. A imprensa, o parlamento, os órgãos de classe e a sociedade em geral acompanharam de perto as negociações comerciais multilaterais.
- Em todo o período analisado, na busca de acesso a mercados, o Brasil deu prioridade a temas agrícolas. Isso não decorreu do ativismo de grupos de pressão do setor. Na verdade, as demandas por acesso a mercado nessa área partiam dos próprios representantes brasileiros e, em alguns casos, dos órgãos de classe da indústria. Isso era muito distinto da atuação do setor industrial, que acompanhou de perto toda a ação brasileira e foi incansável em seu esforço de elevar sua influência no tópico.
- Entre 1946 e 1967 a atuação multilateral brasileira ocorreu concomitantemente a reformas da política comercial. Esses esforços domésticos foram muitas vezes conduzidos separadamente do que ocorria no plano internacional, o que levou a seguidos conflitos. Assim, em 1947, o Brasil foi a única das vinte e três partes contratantes a elevar suas tarifas em uma negociação para reduzi-las. Na década de 1960, o país liberalizou seu comércio exterior sem barganhar tal abertura no âmbito da Rodada Kennedy. Essa disfunção decorreu da falta de sensibilidade das autoridades domésticas para os compromissos internacionais do país e está na origem de vários problemas que o Brasil teve no período.
- O Itamaraty esteve longe de monopolizar o poder decisório na área tarifária. Na verdade, durante o período, o Ministério da Fazenda e, posteriormente, o CPA estiveram na linha de frente do processo decisório em aspectos substantivos. Essa situação mudou ao longo do tempo. Na Rodada Kennedy, a diplomacia já controlava o processo de coordenação interno que definia as instruções, e, em temas políticos, como a I UNCTAD, conseguiu exercer controle quase absoluto.
- O Congresso Nacional foi uma das instituições mais relevantes na participação brasileira no multilateralismo comercial. Seja pelo papel na aprovação dos acordos negociados externamente, seja pela pressão sobre os delegados brasileiros, os

²⁴ De acordo com Welber Barral e Carolina P. Bohrer, “a relevância eleitoral dos temas de política comercial é um fator relativamente novo na vida política brasileira.” Barral, Welber e Bohrer, Carolina P. A política comercial do governo Dilma Rousseff: primeiras impressões. **Política Externa**. V. 20, Nº 3, 115-124. 2011. P. 115. Marcos S. Jank e Luiz Fernando do Amaral, ao examinar a atuação do país em negociações internacionais, afirmam que o setor privado brasileiro “esteve relativamente ausente dos debates internacionais que podem – e devem – ter impacto nos negócios e na sociedade local.” Jank, Marcos Sawaya e Amaral, Luiz Fernando. Na mesa ou no cardápio. *Ibid.* V. 20, Nº 4, 43-4. 2012. P. 43.

parlamentares exerceram constante poder de veto sobre o executivo. A instância era, também, uma via secundária pela qual industriais poderiam reverter concessões tarifárias dadas externamente. A presença do parlamento no tema, contudo, diminuiu substancialmente por iniciativa própria ao final da década de 1950 e, posteriormente, em decorrência do regime militar.

- No início, o Brasil foi contrário à criação de desvios do multilateralismo. Isso incluía tanto arranjos regionais como acordos preferenciais. Essa foi uma posição que destoou de outros países da América Latina. Ela, contudo, mudou radicalmente durante a negociação do Tratado de Roma. Os impactos do regionalismo europeu fizeram o Brasil reestruturar consideravelmente sua atuação. Ainda nesse tópico, serão demonstrados os esforços brasileiros para assegurar que a ALALC fosse aceita pelo GATT.
- Ao examinar o impacto do golpe de Estado de 1964 na posição brasileira na I UNCTAD, esta tese defenderá que foram inevitáveis alguns ajustes. Esses não ocorreram como consequência dos interesses dos novos detentores do poder. Na verdade, os novos atores com responsabilidade na questão trabalharam para manter o máximo de continuidade possível. O que militou contra essas intenções foi, principalmente, a necessidade de o governo estabelecer boas relações com seus credores financeiros.
- Hoje o Itamaraty é caracterizado como uma instituição com grande *expertise* na área de negociações comerciais. Esta tese argumentará que a estruturação dessa capacidade ocorreu durante a década de 1940 e 1950 em decorrência principalmente das demandas das negociações comerciais multilaterais. Isso envolveu a introdução de economistas de fora do quadro no ministério e, também, de seguidos conflitos com outras áreas do governo sobre as competências do órgão no plano doméstico e internacional.
- A tese irá expor o forte impacto do pensamento da CEPAL sobre a atuação brasileira no multilateralismo comercial. A influência da instituição decorreu de quatro aspectos cruciais. Primeiro, suas ideias foram legitimadas por atores domésticos importantes – empresários, políticos, técnicos e economistas. Segundo, a organização possibilitou uma visão coerente sobre a inserção do Brasil na economia global, provendo guia de como o país deveria portar-se na regulação do comércio internacional. Terceiro, era flexível o suficiente para ser recepcionado seletivamente e harmonizar-se com interesses particulares. Quarto, a organização foi a principal aliada em três das maiores

batalhas brasileiras – a derrogação de compromissos no GATT para a substituição de importações, a construção do regionalismo comercial na América Latina e a convocação da UNCTAD.

- A despeito de o governo Dutra ser caracterizado na literatura como um período de grande liberalismo do ponto de vista das ideias econômicas, o Brasil portou-se nas negociações comerciais do período com uma posição bastante protecionista.
- As negociações do período formaram uma geração de técnicos, industriais e diplomatas que governaram a inserção comercial do Brasil nas décadas seguintes.

Como afirmado anteriormente, um dos maiores desafios para a construção de uma narrativa sobre a participação brasileira no multilateralismo comercial é superar o problema da escassez de fontes. Foi por esse motivo para este trabalho foram despendidos grandes esforços na busca de fontes primárias. A pesquisa utilizou fontes de vinte e cinco arquivos e bibliotecas de doze cidades em cinco países distintos. Só da documentação do GATT, depositada na Biblioteca da OMC e no repositório eletrônico da Universidade de Stanford, foram analisadas cerca de cem mil páginas de documentos ao longo de cinco anos; passou-se mais de oito meses consultando o acervo do Itamaraty em Brasília. As referências foram citadas da forma mais simplificada possível. Para livros, artigos e entrevistas seguiu-se o padrão ABNT. Já os documentos primários seguiram a orientação dos arquivistas da instituição depositária. No rodapé, estas referências estão em formato resumido e, ao final, nas referências bibliográficas, estão dispostas as siglas dos arquivos de origem.

Buscou-se, a todo momento, utilizar documentos oriundos de fontes distintas. Em muitas instâncias, no entanto, foi difícil encontrar tal diversidade. O resultado foi o maior uso das disponíveis. Em alguns casos, como no sexto capítulo, a narrativa teve de amparar-se primariamente em matérias de jornais. A solução foi obviamente insatisfatória, mas espera-se que a interpretação crítica conjugada com a disponibilidade de vários veículos da imprensa tenha permitido pelo menos uma redução de eventuais falhas.

O marco temporal de 1946 a 1967 não é arbitrário. Em 1946, ocorreu a primeira reunião preparatória destinada à negociação de um documento para regular o comércio internacional. Em 1967, a Rodada Kennedy do GATT foi concluída – encerrando o último ciclo de negociações em que temas tarifários ocuparam papel preponderante na agenda multilateral. Os anos que vão de 1946 a 1967 quase coincide com o período de democracia com grande ativismo parlamentar no Brasil. Essa realidade foi ceifada primeiro pelo Golpe de 1964, depois com o Ato Institucional Nº 2, que dissolveu os partidos existentes substituindo-os por um sistema bipartidário. Se não bastasse isso, o Ato Institucional Nº 5 (1968) eliminou

qualquer resquício de independência do legislativo. A vitalidade do curto período democrático teve grande impacto na condução da posição externa do país no tópico sob exame.

Plano da obra

O primeiro capítulo tem propósito contextual e desdobra-se em quatro níveis distintos, indo do mais geral para o mais específico. Ele inicia com os antecedentes das negociações comerciais, da rejeição das *Corns Laws* no Reino Unido até o convite do governo americano para que o Brasil participasse de um encontro preliminar em Londres para discutir proposta de criação de uma Carta sobre Comércio Internacional. O foco do capítulo passa, então, para o exame da situação do comércio exterior brasileiro após a Segunda Guerra Mundial, elencando alguns aspectos chaves necessários para a melhor compreensão da ação do país nas negociações comerciais multilaterais. Após essa parte, serão apresentados os três atores principais dessa tese (industriais, economistas e diplomatas). O objetivo é delimitar o que se compreende por cada categoria, explicar a razão de sua centralidade e demonstrar a sua relevância relativa no marco temporal dessa tese. Tendo apresentado os atores, o final do capítulo examinará as principais instituições em que atuaram (associações de classe, Ministério da Fazenda, Itamaraty e Congresso Nacional) e as instâncias interburocráticas criadas no período para coordenar qual a posição o Brasil deveria ter no plano multilateral.

O segundo capítulo tratará da participação brasileira nos encontros preparatórios para a Conferência Internacional sobre Comércio e Emprego. Os negociadores americanos, ao visitarem o Brasil no início de 1946, não demonstraram otimismo sobre a capacidade brasileira de organizar uma posição adequada para esses encontros. Em Londres, eles surpreender-se-iam com uma delegação heterogênea e com uma proposta de Carta de direitos e obrigações na área de comércio tão sofisticada quanto a que propuseram. Essa Carta e o próprio perfil ativo do Brasil decorreram do ativismo dos industriais e do conhecimento técnico de economistas que se juntaram à delegação. Nas negociações tarifárias de Genebra, o Brasil também estava bem preparado. Contudo, no meio do processo, a delegação foi instruída a aumentar as tarifas em 40%. Com isso, acabou-se elevando as tarifas aduaneiras em um encontro para reduzi-las. Argumentar-se-á que, apesar das críticas realizadas pelos próprios participantes brasileiros nessas reuniões, o desempenho do Brasil não foi desastroso.

O terceiro capítulo iniciará com a Conferência Internacional sobre Comércio e Emprego, realizada em Havana entre novembro de 1947 e março de 1948. Depois, examinará como foi o processo de aprovação do Protocolo de Aplicação Provisória do GATT no

parlamento brasileiro. Por fim, a narrativa voltar-se-á para a compreensão da atuação brasileira na Rodada Ancecy (1949). A interação entre industriais, economistas e diplomatas moldou significativamente a posição brasileira no período. Em Havana e em Ancecy, defendeu-se uma posição fundada principalmente no interesse da industrialização pela substituição de importações. Em Havana, do ponto de vista tático, inicialmente o país afastou-se dos países da América Latina em decorrência da proeminência argentina no grupo. Ao final do encontro, com a redução da influência deste país, o Brasil aproximou-se do grupo. Isso, contudo, não ocorreu no tópico dos arranjos preferenciais regionais. Para o país, um sistema multilateral de comércio com poucas exceções nesse tópico era mais interessante. A delegação preocupou-se com as potenciais críticas que sofreria no plano doméstico por conta das diversas derrotas sofridas em tópicos relevantes da Carta. Como forma de dirimir o problema, apostou suas fichas na tentativa de assegurar um assento permanente no Conselho Executivo da futura Organização Internacional do Comércio. O relacionamento com os EUA teve mais impacto no processo de ratificação do que nas negociações internacionais. Em 1948, o parlamento estava bastante dividido entre liberais e protecionistas, com a preponderância dos últimos. Os liberais conseguiram fazer com que vários produtos fossem excluídos da elevação tarifária de 40% concedida em Genebra (1947); os protecionistas, por sua vez, conseguiram a elevação tarifária de vários itens já consolidados da Lista III e a criação de uma comissão para reexaminar as concessões dadas nas negociações. Esse período guarda uma unidade pouco visível pela literatura. Primeiro, ainda era elevada a crença de que haveria um organismo internacional nos moldes da ONU ou do Fundo Monetário Internacional (FMI) para gerenciar o comércio internacional. Segundo, foi nessa época que ocorreu o primeiro ciclo de ratificação de compromissos multilaterais com repulsas seletivas de obrigações, seguido pelas críticas dos parceiros e pelo processo de renegociação.

O quarto e o quinto capítulo ocupam-se, de forma geral, de um mesmo período – de 1950 a 1963. O quarto inicia com a Rodada Torquay do GATT e o quadro de pessimismo das partes contratantes do Acordo sobre os prospectos para o futuro. O Brasil conseguiu algum acesso a mercado e a posição do país foi determinada principalmente pelo ativismo dos industriais e a atuação do Ministério da Fazenda, que controlou o processo decisório. O início da década de 1950 foi caracterizado no Brasil por diversas tentativas de denúncia do Acordo. A permanência só foi assegurada após as Partes Contratantes aceitarem uma “reentrada” do país no GATT. Essa foi a negociação mais complexa em toda a história da participação brasileira no Arranjo. A parte final do capítulo dedica-se ao exame da relevância e da influência das ideias da CEPAL na posição brasileira em negociações comerciais

multilaterais. A linguagem cepalina fundamentou não só novos objetivos na condução da posição externa brasileira, mas também possibilitou a migração institucional do tema no governo – a ação na área comercial não seria governada mais pelo tecnicismo fazendário, mas progressivamente pelos fundamentos da política externa brasileira.

O quinto capítulo dedicar-se-á aos temas institucionais e à progressiva desilusão e, posteriormente, rivalidade brasileira com relação ao GATT. Ele iniciará examinando como a falta da OIC ensejou, em 1953, o processo de revisão do Acordo. O Brasil foi ativo tanto na demanda da revisão como na sua negociação, especialmente em tópicos como serviços, monopólios, princípios (como reciprocidade) e a Organização para a Cooperação Comercial. Na maioria das instâncias, a retórica brasileira foi bastante influenciada pela linguagem cepalina. A recusa do GATT em atuar no tópico de produtos de base levou o país a buscar outras instituições para tratar do assunto – movimento que culminaria, anos depois, na UNCTAD. Os delegados do país, contudo, não foram ofensivos em todos os tópicos. O Ministério da Fazenda, conjuntamente com o Congresso Nacional, vetou as modificações das faturas consulares.

O pessimismo brasileiro com o multilateralismo comercial foi aprofundado com o *waiver* americano em agricultura (a medida que talvez tenha causado danos mais sérios ao GATT) e com a integração europeia sob o Tratado de Roma (em decorrência do planejamento da Política Agrícola Comum, das preferências coloniais e da elevação das taxas internas). A resposta brasileira ao desafio foi conduzida em dois níveis distintos. Primeiro, pela liderança na América Latina para a construção de uma área regional de livre comércio. Segundo, por novas iniciativas de reformas das regras do GATT – Relatório Haberler, reforma do procedimento de solução de controvérsias e Comitê II e III. Nessas atividades, contou-se com a liderança de Edmundo Barbosa da Silva. Reforçando a tendência anterior, buscou-se maior estabilização de preços dos produtos primários, com uma proposta concreta em café. Após vários anos de negociações, conseguiu-se a criação de uma instituição internacional para tratar do produto, aprofundando a busca de soluções para os problemas do comércio internacional fora do GATT.

O sexto capítulo examinará a atuação brasileira na I UNCTAD, realizada em 1964 em Genebra. A diplomacia no tópico foi progressivamente associada à crise política que levou à ruptura do regime democrático – exatamente na segunda semana do encontro. Desde então, discute-se na literatura o que aconteceu com a posição do país no evento, de forma específica, e como se caracterizou a diplomacia econômica do novo regime. A evidência disponível hoje demonstra, por um lado, inevitáveis ajustes decorrentes de mudança de pessoal. A saída de

Jayme Azevedo Rodrigues levou à exclusão da vertente mais radical e Terceiro Mundista; o afastamento de Otávio Dias Carneiro privou o país de uma experiente liderança comprometida com o processo de reforma do multilateralismo comercial. A retirada dos jovens e entusiasmados diplomatas diminuiu as possibilidades de uma melhor atuação nos comitês do encontro. Apesar de tais modificações, os representantes do novo governo batalharam, ainda durante a reunião em Genebra, para dar continuidade à política da gestão anterior. Foram numerosos os esforços nesse sentido e eles perduraram mesmo com a posse do general Humberto Castelo Branco na presidência da república. Durante a Conferência, no entanto, o esforço de continuidade esbarrou em um sério obstáculo: a renegociação da dívida externa. Com efeito, ainda no governo Goulart, o pagamento da dívida era um dos mais graves problemas econômicos brasileiros. Com o golpe, uma das primeiras iniciativas das autoridades fazendárias foi buscar vias para a resolução de tal questão. Como forma de melhorar as relações com os países do Clube de Paris, o governo determinou que a posição na UNCTAD deveria ajustar-se a um tom mais discreto e moderado – o que foi seguido à risca pelo novo chefe da delegação no encontro, Edmundo Barbosa da Silva. Foi um fracasso, ainda que temporário, para o movimento dentro do Itamaraty que buscava retirar a discussão de temas comerciais da rotina particularista do GATT, das determinações intrusivas das autoridades fazendárias e das pressões seletivas do empresariado.

O propósito do sétimo capítulo é narrar a participação brasileira na Rodada Kennedy (1964-1967). Ela ocorreu em contexto de ameaça à legitimidade do Arranjo como instituição reguladora do comércio internacional dos países do bloco capitalista. Dois fatores foram importantes na constituição desse quadro. O primeiro foi o ambiente de pessimismo dos países em desenvolvimento com relação ao Acordo. Após vários anos de tentativas de reformas, observou-se que a melhor via para o grupo era trabalhar no âmbito da ONU em um marco institucional que pudesse, futuramente, englobar temas como flutuação de preços de produtos primários, comércio com o bloco socialista e práticas discriminatórias de comércio. O segundo fator foi o início da construção da política agrícola da Comunidade Econômica Europeia e o protecionismo americano em têxteis. Ainda que tenha repetidamente demonstrado seu pessimismo com o GATT nesse período, o governo brasileiro não se absteve de conduzir diversas iniciativas de reformas do Arranjo.

O golpe trouxe para a área econômica do governo uma equipe menos pessimista com a capacidade exportadora do país em produtos não-tradicionais. Esse grupo introduziu uma reforma da política comercial com sentido liberalizante. Em decorrência da pressão dos industriais, contudo, elevou-se a tarifa aduaneira em quase duas centenas de produtos

consolidados na Lista III. O Brasil teve, portanto, de conduzir a renegociação tarifária da Lista III ao mesmo tempo em que atuava na Rodada Kennedy – assim como em 1947, o país elevou diversas tarifas durante um ciclo de negociação voltado para a abertura de mercados. Como a liberalização comercial foi implementada no plano doméstico sem sincronia com as negociações multilaterais, acabou-se abrindo parcialmente a economia sem extrair compensações dos parceiros comerciais. Ao contrário da renegociação da Lista III na década de 1950, no âmbito da Rodada Kennedy, o Itamaraty conseguiu controlar o processo de coordenação do governo brasileiro, ainda que não tivesse mais dentro de seus quadros funcionais um grupo de economistas como o existente no período anterior. Mesmo obtendo esse relevante papel, os industriais continuaram a ter elevada participação na substância da posição brasileira – atuando predominantemente por intermédio do CPA e não mais como delegados em Genebra. A Rodada Kennedy é um marco para a participação Brasileira no GATT, pois o país fez novas contribuições tarifárias. Desde a Rodada Torquay o país não consolidava novas tarifas em sua Lista III. O evento também caracterizou o estertor do ativismo parlamentar em negociações comerciais multilaterais. Outro elemento examinado no capítulo é a precedência a ALALC sobre os compromissos com outros países em desenvolvimento e com a própria Rodada Kennedy.

Nomenclatura e conceitos

É necessário apresentar algumas decisões quanto à nomenclatura e explicar vários conceitos utilizados ao longo dos sete capítulos. Todas as traduções para português foram feitas pelo autor da tese e são de sua inteira responsabilidade. Tentou-se preservar a grafia dos nomes. Por outro lado, buscou-se, na medida do possível, o emprego das siglas mais comuns. Assim, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento foi representada pela sigla UNCTAD e não pela contemporânea CNUCD. Os valores monetários não foram convertidos/deflacionados, a não ser que seja expressamente mencionado o contrário no texto. Eles correspondem ao nível de preços do período a que se referem ou à sua fonte. Há referências a países em desenvolvimento, menos desenvolvidos, atrasados, da periferia, do Terceiro Mundo, do Sul, agrícolas e subdesenvolvidos. São termos historicamente e conceitualmente distintos, mas ao longo do trabalho não se fez distinção entre eles.²⁵ O

²⁵ Sobre a questão da nomenclatura, ver Tomlinson, B. R. What was the Third World? *Journal of Contemporary History*. V. 38, Nº 2, 307-321. 2003; Wolf-Phillips, Leslie. Why 'Third World?': origin, definition and usage. *Third World Quarterly*. V. 9, Nº 4, 1311-1327. 1987.

mesmo pode-se dizer sobre outros termos, como: países desenvolvidos, de alta renda, avançados, do centro, do Primeiro Mundo, do Norte e industrializados; tarifa, tarifa aduaneira e direito aduaneiro; commodity, bens primários e produtos primários; invisíveis e serviços; *waiver* e derrogação; Ministério das Relações Exteriores, Itamaraty e Chancelaria.

Quando se fala de GATT há certa confusão na literatura sobre o que isso significa. Se o foco é uma “decisão do GATT”, o termo significa alguma parte da organização (Conselho, por exemplo). Todavia, se estamos falando de “violação do GATT”, a referência, na verdade, são aos acordos ou aos entendimentos que geravam obrigações sobre os participantes. Nessa tese, essa sutil diferenciação não será adotada. Além disso, serão considerados como sinônimos os termos GATT, Acordo e Arranjo. Após a Sessão de Revisão serão utilizados ocasionalmente os termos instituição e organização para o mesmo efeito. Foi utilizada a diferenciação entre Partes Contratantes (maiúsculo) e partes contratantes (minúsculo). O primeiro indica a atuação conjunta dos signatários do Acordo, adotando uma posição ou conclusão, sendo uma instância jurídica decisória; a segunda refere-se somente aos governos que aplicaram o Acordo dentro dos parâmetros do Protocolo de Aplicação Provisória.²⁶

Muitas vezes referências são feitas ao conjunto de todas partes contratantes ou membros do GATT como “países”, apesar de o termo não ser o mais adequado. A participação no Arranjo requeria somente a existência de um território com uma política comercial autônoma. Assim, Síria-Líbano na década de 1940, CEE na Rodada Kennedy, Hong Kong na criação da Organização Mundial de Comércio (OMC) foram partes contratantes do GATT, mesmo não sendo países. Esta tese, apesar de reconhecer tal distinção, utilizará o termo “países” ao referir-se aos membros do Arranjo.

Alguns conceitos são essenciais para o entendimento da narrativa que se segue. De acordo com Hudec, uma tarifa aduaneira é uma taxa cobrada sobre um bem importado no momento em que ele cruza a fronteira, já uma restrição quantitativa limita a quantidade de bens com permissão para cruzar a fronteira em um dado período de tempo.²⁷ Acesso é o processo de entrada no GATT; tarifa ad valorem é definida como o percentual do valor de um

²⁶ Sobre essas questões, ver Davey, William J. Dispute settlement in GATT. **Fordham International Law Journal**. V. 11, Nº 1, 53-57. 1987. P. 53-57; Hudec, Robert E. The role of the GATT secretariat in the evolution of the WTO dispute settlement procedure. In: Bhagwati, Jagdish e Hirsch, Mathias. **The Uruguay Round and Beyond: essays in honour of Arthur Dunkel**. Heidelberg and New York: Springer-Verlag, 1998, p. 101-120. P. 104-105; Kufuor, Kofi Oteng. From GATT to the WTO: the developing countries and the reform of the procedures for the settlement of international trade disputes. **Journal of World Trade**. V. 31, Nº 1, 117-145. 1997. P. 121-127; Pescatore, Pierre. The GATT Dispute Settlement Mechanism: its present situation and its prospect. *Ibid.* V. 27, Nº, 5-20. 1993. P. 5-6; Thomas, Christopher. Litigation process under the GATT dispute settlement system. Lessons for the World Trade Organization? *Ibid.* V. 30, Nº 2, 53-81. 1996. P. 56.

²⁷ Hudec, 1993, p. 3.

bem importado; tarifa específica é apresentada como um montante fixo por unidade de um determinado bem; compensação é o princípio de que membros violadores de regras do GATT devem dar concessões a partes contratantes afetadas ou serem sujeitos à retaliação por intermédio de um procedimento de solução de controvérsias; concessão é a consolidação de um compromisso, usualmente em reciprocidade a outro.

As concessões tarifárias brasileiras no GATT foram consolidadas na chamada Lista III, um documento anexo ao Acordo; tarifa consolidada refere-se ao compromisso de não elevar o nível de determinada tarifa acima do nível acordado; tarifa aplicada refere-se àquela realmente utilizada, usualmente menor que a tarifa consolidada, mas que em caso de derrogação temporária de compromissos ou retaliação, pode ser maior; liberalização refere-se ao processo de diminuir a intervenção estatal no fluxo de bens e serviços, geralmente por intermédio da redução de barreiras tarifárias ou não-tarifárias; termos de troca refere-se ao preço relativo das exportações de um país comparado com o de suas importações; derrogação ou *waiver* é um desvio autorizado das regras estabelecidas – geralmente a aplicação de uma tarifa maior do que a consolidada multilateralmente; tratado comercial é um instrumento regulando por um período de tempo as relações comerciais de dois ou mais Estados; uma rodada comercial é o período de negociação no qual as partes contratantes do GATT engajaram-se na redução de barreiras ao comércio e no refinamento e no fortalecimento das regras que garantiam a condução ordenada do intercâmbio internacional; regra do principal fornecedor refere-se ao princípio de que pedidos por concessões tarifárias a uma determinada parte contratante só poderiam ser feitos se o demandante fosse principal fornecedor dos produtos em questão.²⁸

Alguns conceitos são mais complexos e merecem explicações mais detidas. A reciprocidade é um conceito abstrato, mas geralmente significa que “um dado nível de proteção será reduzido em troca de uma redução equivalente por outro parceiro comercial” ou a “manutenção do equilíbrio nas relações comerciais, onde acesso ao mercado doméstico é trocado por acesso externo.” Nas negociações, geralmente “se um país falhar em ofertar uma redução que um parceiro considera como oferta equivalente, então nenhum acordo ocorre porque a oferta original será retirada.” Ele é um conceito altamente subjetivo. A falta de reciprocidade pode sinalizar a necessidade de renúncia ou renegociação de compromissos.²⁹

²⁸ A maioria dessas definições estão expressas em Deardorff, Alan V. **Terms of trade: glossary of international economics**. New Jersey: World Scientific, 2006. Para tratado comercial, ver Gregory, T. E. G. **Tariffs: a study in method**. London: Charles Griffin & Company Ltd., 1921. P. 441.

²⁹ Rhodes, 1993, p. 8 e 87; Winham, Gilbert. **The evolution of international trade agreements**. Toronto: University of Toronto Press, 1992. P. 49-50; Zartman, I. William, et al. *International economic negotiation*:

Nas primeiras décadas de negociações tarifárias, era utilizada a equivalência de concessões em termos monetários como indicativo de reciprocidade.

O princípio da não discriminação informa que todos os parceiros comerciais devem ser tratados da mesma forma. Ele se desdobra em duas noções específicas. A primeira é o tratamento da nação mais favorecida (MFN). Ele significa que “qualquer vantagem dada a uma parte contratante deve ser imediatamente estendida a todas as outras partes contratantes.” A segunda é a relação entre os produtos importados e os produzidos domesticamente. Assim, após um produto entrar no país, ele não deve ser tratado menos favoravelmente com relação a taxas, impostos e outros mecanismos.³⁰ Essa vertente doméstica do princípio é denominada de tratamento nacional – o princípio pelo qual se dá aos produtos e às empresas estrangeiras o mesmo tratamento dado aos produtos e às empresas nacionais.

Há vários arranjos discriminatórios que serão apresentados ao longo da tese. O primeiro é o de natureza preferencial, definido como a redução seletiva ou a eliminação de tarifas mantidas por um ou mais países sobre bens importados de terceiros.³¹ O segundo é uma área de livre comércio. Ela reúne duas ou mais economias que eliminam substancialmente as barreiras tarifárias e não-tarifárias entre si, mas sem modificar as tarifas externas aplicadas a terceiros. Por fim há a união aduaneira, que envolve grupo de países que adota o livre comércio em toda a pauta aduaneira e concordam em manter uma tarifa externa comum sobre importações de terceiros.

* * *

A saga de Dodsworth Martins, Garrido Torres e de dezenas de industriais, economistas e diplomatas parecia destinada a nunca ser narrada. Espera-se que este trabalho seja uma contribuição no sentido de avançar no conhecimento deste passado ainda elusivo.

research tasks and approaches. In: Kremenyuk, Victor. **International economic negotiations: models versus reality**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2000, p. 5-28. P. 22.

³⁰Winham, 1992, p. 46-47. Segundo Carolyn Rhodes, “todos os países aceitam o tratamento incondicional sob a nação-mais-favorecida para todas as partes contratantes, o qual estabelece a expectativa que não haverá discriminação com outras nações exceto nos casos permitidos no acordo em circunstâncias específicas.” Rhodes, 1993, p. 80.

³¹ Hanson, James S. Trade preferences and the export of manufactures from developing countries. **Stanford Journal of International Studies**. V. 6, Nº 1, 51-79. 1971. P. 51.

Capítulo 1: negociações comerciais multilaterais

Os fundamentos

Após a Segunda Guerra Mundial, ocorreram diversas rodadas multilaterais de negociações para a liberalização do comércio internacional. Por que elas foram realizadas? Mais importante, por que se advogou – e se advoga – que as barreiras ao trânsito de mercadorias e serviços devem ser eliminadas? O exame, ainda que superficial, do trabalho de dois pensadores (Adam Smith e David Ricardo) é pertinente para responder a essas perguntas.

Adam Smith defendeu o aumento da extensão dos mercados pela liberalização comercial porque isso encorajava uma sociedade a empregar seus recursos produtivos em setores com maior eficiência econômica, aumentando a riqueza global. Isso era feito por intermédio de quatro mecanismos distintos. Primeiro, pelas economias de escala. Segundo, pela ativação de recursos econômicos previamente não empregados. Terceiro, pela melhora da destreza dos trabalhadores decorrente do aumento da divisão do trabalho e, quarto, pela adoção de bens de capital mais especializados. Para ele, cada localidade tinha vantagens competitivas naturais em algo e os indivíduos, deixados por si mesmos, direcionar-se-iam para as atividades mais lucrativas existentes. Diante de tal situação, Smith defendeu o livre comércio, que promoveria a especialização econômica nas vantagens absolutas de cada país.³²

David Ricardo, oriundo de uma família de judeus portugueses estabelecida em Londres no século XVIII, complementou a teoria de Smith em um ponto fundamental. Para Ricardo, um país não competitivo na produção de qualquer bem (ou seja, não tendo vantagem

³² Ashley, W. A retrospect of free-trade doctrine. **Economic Journal**. V. 34, Nº 136, 501-539. 1924. P. 503; Elmslie, Bruce. Positive feedback mechanisms in Adam Smith's theories of international trade. **The European Journal of the History of Economic Thought**. V. 1, Nº 2, 253-271. 1994. P. 256-257; Gomes, Leonard. **The economics and ideology of free trade: an historical review**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2003. P. 32; Irwin, 1996, p. 78-80; Smith, Adam. **Uma investigação sobre a natureza e causas da riqueza das nações**. São Paulo: Hemus, 2003 [1776]. P. 197-214. A própria teoria clássica sobre comércio internacional não era tão liberal assim. Adam Smith, por exemplo, advogou tarifas para fomentar indústrias essenciais à defesa de um país, por ser a defesa mais relevante que a opulência; ele acreditava que tarifas poderiam ser introduzidas como forma de retaliar o protecionismo de parceiros comerciais; argumentava que certos monopólios e subsídios à exportação deveriam ser mantidos; e que o governo deveria envolver-se não só na educação mas no fomento ao entretenimento do público – as palavras *laissez faire* não aparecem uma única vez em seu trabalho. Buchan, James. **The authentic Adam Smith: his life and ideas**. New York: W. W. Norton, 2006. P. 3; Elmslie, 1994, p. 253. Smith também não era radical na definição da estratégia necessária para se alcançar o ideal liberal. As tarifas, dentro de seu arcabouço teórico, deveriam ser reduzidas gradualmente, de forma a possibilitar os devidos ajustes na economia, sem rupturas e fricções traumáticas. Buchan, 2006, p. 109; Gomes, 2003, p. 35; Hont, Istvan. **Jealousy of trade: international competition and the nation-state in historical perspective**. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 2005. P. 99.

absoluta em nada), ao abraçar o livre comércio poderia consumir ao menos o mesmo tanto que antes de especializar-se.³³ Com efeito, de acordo com essa visão, uma determinada economia pode ganhar mais atuando não só nas atividades em que possa ter vantagem absoluta, mas também nas que têm menos custos relativos se comparada com outras economias. Dessa forma, ganhariam por intermédio de uma produção maior com menos recursos e comercializariam com seus parceiros para adquirir os produtos nos quais não teriam vantagens comparativas.

Os liberais do século XIX apresentavam a abertura unilateral da economia como a melhor via para implementar o livre comércio. Poucos acreditavam nos tratados comerciais entre Estados como forma de realizar tal objetivo.³⁴ Smith, em particular, não acreditava que o Reino Unido pudesse, algum dia, abraçar o livre comércio. Ele afirmou que “esperar (...) que a liberdade de comércio venha a ser restaurada na Grã-Bretanha é tão absurdo quanto esperar que uma Oceana, ou Utopia, nela sejam estabelecidas.”³⁵ O Reino Unido, contudo, foi um dos primeiros Estados europeus a promover a liberalização de seu comércio exterior, inicialmente de forma unilateral, com a repulsa das *Corn Laws*, em janeiro de 1846, e posteriormente por intermédio de uma rede de tratados bilaterais.³⁶ Essa rede espalhou-se pela Europa e ajudou a reduzir significativamente o protecionismo do continente.³⁷ O primeiro

³³ Convém considerar que muitos autores indicam que foi Robert Torrens o criador do conceito, mas há ainda grande controvérsia. Ruffin, R. J. David Ricardo's discovery of comparative advantage. **History of Political Economy**. V. 34, Nº 4, 727-748. 2002. P. 727-736.

³⁴ Gomes, 2003, p. 32; Irwin, et al., 2008, p. 176; Mattos, L. V. As razões do laissez-faire: uma análise do ataque ao mercantilismo e da defesa da liberdade econômica na Riqueza das Nações. **Revista de Economia Política**. V. 27, Nº 1, 108-129. 2007. P. 113; McGillivray, Fiona, et al. Tariffs and modern political institutions: an introduction (The political economy approach to trade policy). In: McGillivray, Fiona, et al. **International trade and political institutions: instituting trade in the long nineteenth century**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2001, p. 1-28. P. 5.

³⁵ Smith, 2003 [1776], p. 215.

³⁶ Essas leis, que criavam obstáculos para a importação de grãos, foram criadas no século XVII e XVIII com o propósito de estabilizar a variação de preços, diminuir os riscos de escassez e apoiar latifundiários. Entre 1811 e 1841, a população do Reino Unido cresceu 50% e os agricultores não tinham mais capacidade de produzir alimentos suficientes. Com a prosperidade industrial temporariamente declinante e várias safras problemáticas na década de 1830, criou-se incentivos para que os industriais entrassem em ação contra as *Corn Laws* e promovessem a liberalização na importação de alimentos. Bernstein, William J. **A splendid exchange: how trade has shaped the world**. London: Atlantic, 2008. P. 312-313; Schonhardt-Bailey, Cheryl. **From the corn laws to free trade: interests, ideas, and institutions in historical perspective**. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2006. P. 9-11.

³⁷ Bairoch, Paul. European Trade Policy, 1815-1914. In: Mathias, Peter e Pollard, Sidney. **The Cambridge economic history of Europe: The industrial economies. The development of economic and social policies**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989, p. 1-160. P. 3; Bernstein, 2008, p. 314; Flandreau, Marc e Accominotti, Olivier. **Does bilaterism promote trade? Nineteenth century liberalization revisited**. 2005. Disponível em: <http://www.financesinternationales.sciences-po.fr/fichiers_articles_2/CEPR-DP5423%5B1%5D.pdf>. Acesso: 2 de agosto de 2009; Lazer, David. The Free Trade Epidemic of the 1860s and Other Outbreaks of Economic Discrimination. **World Politics**. V. 51, Nº 4, 447-483. 1999. P. 482. Há autores que afirmam que o processo de liberalização já estava ocorrendo em estágio avançado antes de 1860 e que o ano marca, na verdade, uma paralisação do esforço de abertura. Accominotti, Olivier e Flandreau, Marc. Bilateral

desses acordos foi o chamado Cobden-Chevalier (Reino Unido-França), de janeiro de 1860. As negociações bilaterais foram secretas e, no texto do documento, havia uma cláusula de nação mais favorecida (MFN), algo com impacto na própria constituição do GATT um século depois.³⁸ A cláusula instituiu relação privilegiada entre os Estados contratantes, estabelecendo que quando vantagens fossem acordadas com terceiros Estados, os mesmos favores e privilégios seriam estendidos para os outros parceiros. Com esse dispositivo, o sistema de acordos bilaterais criou um meio descentralizado, mas multilateral, de redução de tarifas.³⁹

O tratado Cobden-Chevalier e seus sucessores ocasionaram a internacionalização do processo de formulação da política comercial. Antes, havia a predominância de interesses e mecanismos puramente domésticos na determinação do grau de proteção comercial; agora, motivos políticos e econômicos de caráter internacional determinavam em grande parte a política comercial. Para se ter ideia, no início da década de 1880, dos 1200 itens da tarifa francesa somente 300 não eram definidos por acordos internacionais.⁴⁰

A redução de tarifas com base em tratados com cláusula MFN, associada à revolução tecnológica nos meios de transportes, iniciou uma era de integração sem precedentes. Houve, no entanto, três choques que abalaram o funcionamento pleno desse sistema. O primeiro foi o próprio sucesso da liberalização comercial. Com mercados mais integrados, a concorrência de produtos importados ocasionou desemprego em diversos setores estratégicos, como a agricultura. Foi crescente a resistência a novos ensaios de aprofundamento da abertura comercial, com grupos de interesses afetados pela invasão de importações e nacionalistas aliando-se para promover a criação de barreiras comerciais.⁴¹

treaties and the most-favored-nation clause: the myth of trade liberalization in the nineteenth century. *Ibid.* V. 60, Nº 2, 147-188. 2008. P. 158. A rede de tratados também teria efeito seletivo sobre o aumento do comércio europeu, concentrando-se principalmente em manufaturas e bens de luxo e não atingiu mais que 35% do comércio bilateral dos participantes. Lampe, M. Effects of bilateralism and the MFN clause on international trade: evidence for the Cobden-Chevalier network, 1860-1875. *The Journal of Economic History*. V. 69, Nº 4, 1012-1040. 2009. P. 1033.

³⁸ Gomes, 2003, p. 253-255; Iliasu, A. A. The Cobden-Chevalier Commercial Treaty of 1860. *The Historical Journal*. V. 14, Nº 1, 67-98. 1971. P. 67. A cláusula não era novidade nas relações econômicas internacionais, podendo ser identificada pelo menos desde 1417. Jackson, 1969, p. 249.

³⁹ Bagwell, Kyle W. e Staiger, R. W. *The economics of the world trading system*: MIT Press, 2002. P. 72; Bairoch, 1989, p. 38-39; Findlay, Ronald e O'Rourke, Kevin H. *Power and plenty: trade, war, and the world economy in the second millennium*. Princeton, N.J.; Woodstock, Oxfordshire [England]: Princeton University Press, 2007. P. 396.

⁴⁰ Pahre, Robert. Agreeable duties: the tariff treaty regime in the nineteenth century. In: McGillivray, Fiona, et al. *International trade and political institutions: instituting trade in the long nineteenth century*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2001, p. 29-79. P. 30.

⁴¹ Accominotti e Flandreau, 2008, p. 154; Bernstein, 2008, p. 315; Findlay e O'Rourke, 2007, p. 402; Gomes, 2003, p. 257; Lazer, 1999, p. 477; Pahre, Robert. *Politics and trade cooperation in the nineteenth century: the "agreeable customs" of 1815-1914*. New York; Cambridge: Cambridge University Press, 2008. P. 201-202; S. B. Saul. Britain and world trade, 1870-1914. *The Economic History Review*. V. 7, Nº 1, 49-66. 1954. P. 50.

O segundo choque foi o conjunto de conflitos militares da primeira metade do século XX. Países que viram, durante o período, emergir indústrias e setores anteriormente inexistentes, logo presenciaram demandas para elevação das tarifas aduaneiras. Os conflitos também mudaram padrões de alianças e alinhamento político, fomentando o nacionalismo e as demandas por maior autosuficiência e independência econômica – o que gerou maiores restrições à liberdade de movimento de homens, capital e ideias.⁴²

O terceiro choque veio com a crise econômica que mergulhou o mundo em uma grande depressão no final da década de 1920. Iniciada nos EUA com o declínio das ações negociadas em Wall Street, ela ocasionou o dreno de recursos da Europa, forçando os países da região a restringir o crédito e a comprimir os gastos governamentais como forma de manter-se dentro da paridade do padrão ouro. A deflação, então, gerou recessão e desemprego. A atividade industrial estagnou nos países desenvolvidos e o preço dos principais produtos importados declinou significativamente – o valor em ouro do café caiu em 53% e o da borracha em 84%. Nessa situação, foi natural a introdução de diversos mecanismos protecionistas como forma de estancar a fuga de divisas. O economista austríaco Gustav Stolper avaliou, em 1931, a extensão do estrago, admitindo que as possibilidades do “protecionismo administrativo” e os instrumentos para a sua prática “eram virtualmente ilimitados.”⁴³ Ele estava certo. No total, em 1931, vinte e dois países introduziram proibições de importações. A medida mais lamentada, no entanto, veio em novembro, quando o Reino Unido abandonou sua política liberal e introduziu uma tarifa emergencial ad valorem de 50% para ampla lista de produtos. O sistema comercial do século XIX, no qual os acordos bilaterais se multilateralizavam por intermédio da MFN, era passado. O comércio internacional tornou-se progressivamente bilateral em seu equilíbrio financeiro, com vários blocos emergindo e isolando-se dos demais por arranjos de compensação. O mais criticado decorreu dos Acordos de Ottawa de 1932. Eles criaram, no âmbito da *Commonwealth* britânica, uma zona preferencial comercial exclusiva aos seus membros. Ao aprovar tal sistema, o Reino Unido deu as costas para uma tradição de décadas, repudiando seu acervo de relações comerciais amparado na cláusula da nação mais favorecida e destruindo os elos comerciais com os países continentais europeus.⁴⁴

⁴² Findlay e O'Rourke, 2007, p. 429-430; Horowitz, Shale. Reversing globalization: trade policy consequences of World War I. **European Journal of International Relations**. V. 10, Nº 1, 33-59. 2004. P. 34; Stolper, Gustav. Politics versus economics. **Foreign Affairs**. V. 12, Nº 3, 357-376. 1934. P. 364.

⁴³ Stolper, Gustav. Lessons of the World Depression. *Ibid.* V. 9, Nº 2, 243-253. 1931. P. 248.

⁴⁴ Essa narrativa é uma visão simplificada do que ocorreu no período. Para maiores detalhes sobre as origens e o desenvolvimento da crise ver, entre outros Most favoured nation. **The Economist**. 27 February 1932; Chancellor, Edward. **Devil take the hindmost: a history of financial speculation**. 1st. New York: Farrar,

A medida de maior impacto desse período de protecionismo foi a tarifa americana de 1930 – a chamada lei *Smoot-Hawley*. Inicialmente voltada para proteger a agricultura americana, ela progressivamente expandiu-se para quase todos os produtos importados pelo país, em uma linguagem que parecia desenhada “para ofender todo parceiro comercial.” As retaliações à tarifa iniciaram-se antes mesmo de o projeto ter oficialmente a sanção do presidente Herbert Hoover. Na França, foi apresentada como uma declaração de guerra pela imprensa; os suecos a definiram como “o mais terrível golpe da vida econômica do mundo”; na Inglaterra, comparava-se o ato ao ataque alemão de 1914. Em seis meses, 25 países já haviam revidado com mais restrições tarifárias.⁴⁵

Na América Latina, a depressão associada ao protecionismo teve efeitos devastadores no primeiro momento. Entre 1929 e 1933, os termos de troca chegaram a cair mais de 40%. Com o enfraquecimento da demanda dos consumidores na América do Norte e na Europa por seus produtos, esses países não conseguiam mais o volume de moeda necessário para pagar suas importações e dívidas e manter-se no padrão ouro. Nessa situação, caminharam para a autarquia econômica, fechando seus mercados, suspendendo o pagamento da dívida externa e/ou saindo do padrão ouro.⁴⁶

Straus, Giroux, 1999. P. 191; Clavin, Patricia. **The great depression in Europe, 1929-1939**. New York: St. Martin's Press, 2000. P. 40; Condliffe, J. B. **The commerce of nations**. London: George Allen & Unwin Ltd., 1951. P. 456; Eichengreen, B. J. **Golden fetters: The Gold Standard and the Great Depression, 1919-1939**. New York/Oxford: Oxford University Press, 1996. P. 12; Frieden, Jeffrey A. **Global capitalism: its fall and rise in the twentieth century**. New York: W.W. Norton, 2006. P. 174; James, Harold. Globalization and great depressions. **Orbis**. V. 46, Nº 1, 127-136. 2002. P. 128-129; Kennedy, David M. **Freedom from fear: the American people in the Great Depression**. Oxford; New York: Oxford University Press, 2004. P. ii; Steward, Dick. **Trade and hemisphere: the good neighbor policy and reciprocal trade**. Columbia: University of Missouri Press, 1975. P. 1; Stolper, 1931, p. 248.

⁴⁵ Beck, Robert Thomas. **Cordell Hull and Latin America, 1933-39** (Ph.D.). Philadelphia: Temple University, 1977. P. 110; Bernstein, 2008, p. 353; Bidwell, Percy W. The new American tariff: Europe's answer. **Foreign Affairs**. V. 9, Nº 1, 13-26. 1930. P. 13; Foreman-Peck, James, et al. Trade wars and the slump. **European Review of Economic History**. V. 11, Nº 01, 73-98. 2007. P. 77; Gomes, 2003, p. 270; Kennedy, 2004, p. 50; Shlaes, Amity. **The forgotten man: a new history of the Great Depression**. New York: Harper Perennial, 2007. P. 97-99. Percebe-se que a legislação protecionista americana não decorreu da crise iniciada no final de 1929 – a elevação tarifária já estava em negociação desde 1928. A Smoot-Hawley também não foi tão elevada como tarifas anteriores; tampouco as retaliações careciam de precedentes. O que tornou a tarifa impactante foi a própria dinâmica da depressão – como as tarifas aduaneiras em grande parte eram específicas, a queda de preços fez com que houvesse maior participação da tarifa no produto final. Irwin, Douglas A. **From Smoot-Hawley to Reciprocal Trade Agreements: Changing the course of U.S. trade policy in the 1930s** [NBER Working Paper No. 5895]. 1997. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/W5895.pdf>>. Acesso: 18 de junho de 2009. Há exagero equivalente na consideração do impacto da tarifa na diminuição dos fluxos de mercadorias. Em um mundo em depressão, a própria situação econômica fazia com que houvesse substantiva redução do volume de comércio. Segundo historiadores econômicos, no máximo metade da queda do comércio internacional pode ser creditado ao protecionismo do período. Bernstein, 2008, p. 355; Irwin, Douglas A. The Smoot-Hawley Tariff: A Quantitative Assessment. **Review of Economics and Statistics**. V. 80, Nº 2, 326-334. 1998. P. 334.

⁴⁶ Essa atuação foi em grande parte bem sucedida, tendo vários deles retomado o crescimento econômico após três anos de crise – em 1938, o PIB da região já havia retornado para o nível de 1929. Findlay e O'Rourke, 2007, p. 460-467.

Nesse ambiente, as teorias econômicas do século XIX foram duramente criticadas. G. D. H. Cole, por exemplo, afirmou que os economistas “poderiam continuar a sonhar com as superiores vantagens do livre comércio, mas não [havia] mais chance de esses sonhos tornarem-se realidade, assim como [não era mais possível para] a Europa voltar para o sistema econômico local da Idade Média.” Dessa forma, “a velha era do livre comércio havia acabado de forma definitiva e não seria nunca mais restaurada.”⁴⁷ Sem conseguir, de forma bem sucedida, respostas com as teorias hegemônicas de então, buscou-se cada vez mais “rupturas da tradição, derrubadas de constituições, desintegração de alianças políticas, novos padrões de alinhamentos partidários e formação de novos mecanismos de processos decisórios.”⁴⁸

A diplomacia da liberalização comercial

O mundo não assistiu de forma passiva ao recrudescimento do protecionismo. A Liga das Nações, em particular, foi uma das forças mais insistentes na liberalização comercial, articulando estudos técnicos com a promoção de grandes reuniões multilaterais. Em especial, o Conselho da Liga aprovou um sistema de procedimentos para solucionar amigavelmente controvérsias econômicas entre Estados, uma iniciativa que seria utilizada posteriormente na própria negociação da Organização Internacional de Comércio. A forma conceitual que o tema da MFN fora tratado na Liga também foi aproveitada no futuro. Os numerosos estudos e conferências, no entanto, não conseguiram reverter o quadro de crise.⁴⁹

A resposta dada pelo governo americano em 1934 teve mais sucesso. Convencido de que a *Smoot Hawley* fora grande equívoco, o presidente americano Franklin D. Roosevelt e seu secretário de estado, Cordell Hull, buscaram vias para reverter o protecionismo do país e, ao mesmo tempo, abrir mercados externos. O desafio era grande. Do ponto de vista legal, de um lado, a segunda seção do Artigo 2º da constituição americana dava ao presidente a capacidade de negociar acordos internacionais com outros países. De outro, a oitava seção do

⁴⁷ Cole, G. D. H. Planning international trade. **Foreign Affairs**. V. 1934, Nº 12, 2. 1934. P. 235.

⁴⁸ Gourevitch, Peter A. Keynesian politics: the political sources of economic policy choices. In: Hall, Peter A. **The political power of economic ideas: Keynesianism across nations**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1989, p. 87-106. P. 87.

⁴⁹ Bronz, 1949, p. 3; Clavin, 2000, p. 83; Endres, A. M. e Fleming, Grant A. **International organizations and the analysis of economic policy, 1919-1950**. New York: Cambridge University Press, 2002. P. 106-107; Hudson, Manley O. The friendly settlement of economic disputes between states. **The American Journal of International Law**. V. 26, Nº 2, 353-357. 1932. P. 353; Irwin, et al., 2008, p. 133; Shepardson, Whitney H. Nationalism and American trade. **Foreign Affairs**. V. 12, Nº 3, 403-417. 1934. P. 403.

Artigo 1º garantia ao Congresso o poder de controle da política comercial.⁵⁰ Não havia, portanto, meios para o executivo mudar automaticamente as tarifas por intermédio de negociações comerciais internacionais.

Uma das formas de lidar com esse problema foi reformar o sistema decisório da política tarifária. Ao invés de modificá-la com base em tarifa autônoma, estruturada domesticamente, buscar-se-ia delegação congressional para realizar acordos recíprocos de comércio que reduzissem as tarifas americanas de forma concomitante com a de parceiros econômicos selecionados. Nesse sentido, em 1934, criou-se o Ato de Acordos Comerciais Recíprocos – *Reciprocal Trade Agreement Act* (RTAA). O RTAA era, tecnicamente, emenda à tarifa Smoot-Hawley. Ele autorizou por três anos o presidente a realizar acordos comerciais bilaterais que levassem a uma diminuição de até 50% das tarifas; essas reduções, por sua vez, seriam estendidas a todos os países por intermédio de uma cláusula MFN. Anteriormente, eram necessários dois terços do Senado para aprovar um tratado comercial; o RTAA necessitaria somente de uma simples maioria parlamentar.⁵¹

Ao ligar a liberalização ao esforço de negociação da diplomacia comercial, o RTAA trouxe dois componentes importantes. O primeiro era seu efeito cascata na economia internacional, pois reduzia as tarifas de parceiros comerciais relevantes e generalizava-as. O segundo estava na estabilidade de regras. Por associar-se a um instrumento internacional e não a uma mera tarifa autônoma doméstica, susceptível aos humores políticos internos, criava estrutura de incentivos inovadora, diminuindo, assim, o risco de rupturas protecionistas.

A primeira iniciativa foi realizada com Cuba, em agosto de 1934. Durante as negociações, ficou patente a distância entre a retórica do Departamento de Estado e a posição realmente defendida pelos negociadores americanos. O acordo com Cuba teve natureza estritamente bilateral e exclusiva, não estendendo para terceiros a abertura comercial do mercado americano em diversos produtos. Assemelhar-se-ia, dessa maneira, aos acordos preferenciais da *Commonwealth*. Nos tratados que se sucederam, mais restrições foram introduzidas. Destas, as mais importantes foram a exclusão de produtos agrícolas e a introdução de várias regras de defesa comercial. O acordo celebrado com o México, por exemplo, continha uma cláusula de escape na qual seus signatários poderiam retirar qualquer

⁵⁰ Kirshner, 2005, p. 483.

⁵¹ Aaronson, 1996, p. 20; Irwin, 1997, p. 24; Irwin, et al., 2008, p. 8-9; Pahre, 2008, p. 198-200; William, Arthur. **Cordell Hull and the struggle for the Reciprocal Trade Agreements Program, 1932-1940** (Ph.D.). Eugene, Oregon: University of Oregon, 1965. P. 89.

concessão se ela ocasionasse “aumento nas importações que gerasse sério dano a produtores domésticos” – iniciativa que em acordos posteriores seria entendida como salvaguarda.⁵²

Até novembro de 1939, os EUA realizaram acordos com cerca de vinte países – onze dos quais na América Latina: Cuba (1934); Brasil, Haiti, Colômbia e Honduras (1935); Nicarágua, Guatemala e Costa Rica (1936); El Salvador (1937); Equador (1938); e Venezuela (1939). A construção desses instrumentos possibilitou aprendizado para as equipes de negociadores do Departamento de Estado e para suas contrapartes em outros países, refinando provisões e criando novas formas de lidar com a política comercial doméstica em contexto de grande protecionismo internacional. Todo esse exercício seria aproveitado nas negociações comerciais do período posterior à Segunda Guerra Mundial.⁵³

As Propostas

A Segunda Guerra Mundial paralisou momentaneamente a dinâmica bilateral de liberalização promovida pelo governo americano. Sabemos, hoje, do contraste entre os trinta anos que sucederam a Primeira Guerra Mundial e os trinta anos após a Segunda. Enquanto o primeiro período foi sinônimo de caos, devastação e conflitos, o segundo observou crescimento econômico e estabilidade política. Os governos, a partir da segunda metade da década de 1940, “equilibraram integração internacional e autonomia nacional, competição global e constituintes nacionais, livre mercados e social-democracia.” Mas em 1945 isso não era claro para os atores políticos. A mesma apreensão existente após o primeiro conflito repetiu-se após o segundo.⁵⁴

Esse sentimento foi, em grande medida, o que estimulou a iniciativa de construir uma sólida arquitetura para estruturar a ordem internacional. Nesse esforço, havia lições importantes que os americanos tiraram das três décadas de crise. A primeira era que a ausência do país na condução da política internacional foi deletéria para a sua própria segurança. A segunda foi que a falta de uma arquitetura institucional internacional para tratar de temas econômicos tornou as tendências nacionalistas e protecionistas ingredientes

⁵² Viner, Jacob. Conflicts of principle in drafting a Trade Charter. **Foreign Affairs**. V. 25, Nº 4, 612-628. 1947. P. 614.

⁵³ Beck, 1977, p. 198. Ver comparação da redação do GATT com o texto de acordos realizados com o México e o Uruguai. Jackson, 2000, p. 255-259.

⁵⁴ Frieden, 2006, p. 279. Isso pode ser observado pelos pronunciamentos de então. De acordo com um estudo de abril de 1941, “*It is doubtful if the idea of free trade now has very much appeal save to a small group of business men and economists. Nor it is likely that anything approaching free trade will be achieved for a long time to come. Rather we should stress the value to all concerned of a great interchange of goods, to be brought in part by a removal of trade barriers and in part by positive measures of government policy.*” Council on Foreign Relations, memorandum E-B32, 17 de abril de 1941. Apud Graz, 1999, p. 291.

explosivos na ruptura da paz. A terceira era que a criação de uma ordem ocasionaria restrições estratégicas ao exercício de seu próprio poder.⁵⁵

Foi nesse contexto que foram conduzidos os estudos americanos para uma nova ordem comercial internacional. A iniciativa era fundada na herança institucional dos últimos quinze anos de negociações realizadas sob o RTAA e na expansão do Estado regulatório. Os primeiros estudos vieram do *Council on Foreign Relations*, que realizou mais de sessenta reuniões e produziu mais de 160 memorandos confidenciais para o Departamento de Estado entre 1940 e 1945.⁵⁶ A segunda fase do processo veio com discussões bilaterais com o Reino Unido. A relação bilateral, em matéria econômica, não era convergente em tópicos essenciais. O problema decorria da posição relativa de cada país no sistema internacional. A Grã-Bretanha vinha de longo declínio, acelerado por sua participação em duas grandes guerras. Como potência declinante, endividada e acossada pela concorrência crescente de produtores manufaturados estrangeiros, desejava um sistema de regras muito distinto do planejado pelo executivo americano – regulado, protegido e com espaço para discriminação em favor da estrutura construída em Ottawa para a *Commonwealth*. Os EUA, por seu turno, vinham em tendência contrária, com uma economia pulsante, desejando um sistema liberal fundado na MFN.

A partir dessas discussões, em dezembro de 1945, o governo americano lançou o documento “*Proposals for expansion of world trade and employment*”, divulgando para todos os interessados a visão do pós-guerra do país. Ele tinha vinte e oito páginas e apresentou os fundamentos para organizar as regras e as instituições do comércio internacional em uma Carta de direitos e obrigações. Após sua divulgação, o Departamento de Estado convidou quinze países para participar de um encontro preliminar com vistas a discutir a proposta e, talvez, iniciar negociações tarifárias.⁵⁷

⁵⁵ Clavin, 2000, p. 4; Gaddis, John Lewis. **The United States and the origins of the Cold War (1941-1947)**. New York: Columbia University Press, 1972. P. 21; Gardner, 1956, p. 4-5; Horowitz, 2004, p. 5; Ikenberry, 2001, p. xi; Rasmussen, 2001, p. ii.

⁵⁶ Aaronson, 1991, p. 174; Burley, Anne-Marie. Regulating the world: multilateralism, international law, and the projection of the New Deal regulatory state. In: Ruggie, John Gerard. **Multilateralism matters: the theory and praxis of an institutional form**. New York: Columbia University Press, 1993, p. 125-156. P. 133; Drache, 2000, p. 3; Graz, 1999, p. 291; Kirshner, Oran. **Going global: the RTAA of 1945**. *Western Political Science Association* 2008. Disponível em: <http://www.allacademic.com/meta/p238378_index.html>. Acesso: 2 de agosto de 2009. No estudo E-B 55 do *Council*, é defendida a criação de uma instituição internacional para lidar com o tema do comércio. Na oportunidade, chamou-se essa instituição de Autoridade Comercial Internacional, que teria a responsabilidade “de policiar as políticas comerciais de seus membros, aplicar acordos internacionais de comércio e oferecer uma política comercial global comum (...)” Ibidem. p. 38.

⁵⁷ Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Cuba, Checoslováquia, França, Índia, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, África do Sul e Reino Unido. A União Soviética, até então, não respondera à convocação. Em janeiro de 1946, quatorze países já haviam aceito o convite. Hart, 1998, p. 33; Irwin, et al., 2008, p. 72-76; State, United States Department Of. **Proposals for expansion of world trade and employment developed by a technical**

A apreciação da proposta americana foi peculiar pelo fato de que toda a parte administrativa da condução das negociações ter ficado a cargo da ONU. Na primeira sessão do Comitê Econômico e Social da instituição (ECOSOC), em fevereiro de 1946, discutiu-se preliminarmente a proposta, criando-se um Comitê Preparatório para redigir, em vários encontros, o rascunho de uma Carta que seria apreciada por uma Conferência Internacional sobre Comércio e Emprego. O propósito não era realizar negociações tarifárias, mas acordou-se em, separadamente, efetuar-las, posteriormente adaptando seus resultados aos requisitos da Carta. A razão da pressa era as condições impostas pela aprovação do RTAA americano de 1945, que deu três anos para a conclusão de todos os acordos comerciais possíveis. Para garantir a presença ativa de todos os países convidados, autoridades do Departamento de Estado partiram em missão de sensibilização entre agosto e outubro de 1946.⁵⁸

A evolução do comércio exterior brasileiro

O Brasil que recebeu os técnicos americanos era um país em plena transformação. A população crescera 40% entre 1930 e 1945, sendo que mais de 35% já vivia em cidades. Ela, no entanto, “pontilhava desigualmente” as regiões do país, sendo o seu relativo isolamento uma das razões que criavam “fenômenos de mercado limitado.” A capital, Rio de Janeiro, ainda era maior que São Paulo e tinha instalado em seus domicílios mais de um terço dos telefones em funcionamento no Brasil. A mortalidade infantil ceifava 144,73 por mil vidas; a alfabetização alcançava somente 42,7% da população; a expectativa de vida era de 46 anos; e a tuberculose matava mais do que todas as doenças do coração somadas.⁵⁹

Antes da Segunda Guerra Mundial, a estrutura comercial era precariamente sustentada em um único produto, cujo preço era artificialmente sustentado: o café. Como consequência, o Brasil, sofreu com a crise em 1929.⁶⁰ No entanto, em meados de 1932, mesmo enfrentando uma guerra civil no estado de São Paulo, o país já recuperava-se do baque e, em 1933, estava

staff within the government of the United States in preparation for an International Conference on Trade and Employment and presented for consideration by the peoples of the World. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1945. P. iii; Zeiler, 1999, p. 61.

⁵⁸ Aaronson, 1996, p. 62; Gardner, 1956, p. 269; Irwin, et al., 2008, p. 73 e 106.

⁵⁹ Conselho Nacional de Economia. **1ª exposição geral da situação econômica do Brasil.** Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1950. P. 10; Department of Economic and Social Affairs. **Processes and problems of industrialization in under-developed countries.** New York: United Nations, 1955. P. 104 e 111; Faro, Clóvis de e Silva, Salomão L. Quadros da. A década de 1950 e o Programa de Metas. In: Gomes, Angela de Castro. **O Brasil de JK.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 67-105. P. 77 e 104.

⁶⁰ Commercial history & review of 1929. **The Economist.** 9 February 1928; Abreu, Marcelo de Paiva. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In: (Org.), Marcelo de Paiva Abreu. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989).** Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 73-104. P. 74.

fora da depressão que ainda afligia o mundo. Com restrições cambiais e limitações à importação, a indústria cresceu a taxas dez vezes maiores que o setor agroexportador, dobrando o seu tamanho entre 1929 e 1938.⁶¹

A Segunda Guerra Mundial trouxe profundas mudanças à economia brasileira – algumas duradouras, outras efêmeras. Do ponto de vista das contas externas, o país estava temporariamente em boa situação. Durante a guerra, conseguiu-se melhora considerável no seu balanço de pagamentos decorrente tanto da elevação de preços dos produtos exportados como da ausência dos tradicionais exportadores europeus. Os saldos elevaram as reservas do país, o que possibilitou o relaxamento da política de importação por parte do governo. A indústria também aproveitou o conflito mundial para expandir-se consideravelmente. O setor temia o futuro, em especial o retorno das economias europeias. Eles buscavam desesperadamente a sobrevivência de sua expansão no período do pós-guerra.⁶²

Em 1946, o governo do presidente Eurico Gaspar Dutra, dominado por “tradicionalistas *free-traders*” preocupados com a inflação, também alimentava temores. Se a economia crescera e diversificara-se durante o conflito, os bens de capital deterioraram-se, diminuindo a capacidade da economia de prover mercadorias aos sedentos consumidores. A inflação era, por sua vez, uma realidade que corroía a estabilidade econômica – o aumento de preços de diversos produtos durante a guerra fora de mais de 300%. Essa situação teve consequência no âmbito do comércio exterior. As importações, por exemplo, seriam utilizadas para a contenção dos preços domésticos e para a recomposição dos bens de capital – com grande volume de reservas cambiais acumuladas pela guerra e uma moeda sobrevalorizada, isso não

⁶¹ De acordo com o periódico *The Economist*, o Brasil já tinha em 1929 uma das maiores tarifas do mundo, desenhada para promover a indústria. *Brazil's borrowing status. The Economist*. 23 February, 1929. Posteriormente, as indicações são de que a tarifa já havia perdido o seu valor de proteção e que eram as restrições cambiais as grandes responsáveis pelo fechamento do mercado brasileiro neste período. *Ibidem*. p. 82 e 86; Frieden, 2006, p. 224; Hilton, Stanley E. *Vargas and Brazilian economic development, 1930-1945: a reappraisal of his attitude toward industrialization and planning. The Journal of Economic History*. V. 35, Nº 4, 754-778. 1975. P. 756-757.

⁶² *Brazilian industry. It expanded to supply goods cut off by war; now it faces shrinkage. Wall Street Journal*. March 26, 1945; Doellinger, Carlos Von. **Política e estrutura das importações brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977. P. 12; Malan, Pedro Sampaio. **Foreign exchange constrained growth in a semi-industrialized economy: aspects of the Brazilian experience, 1946-1976** (Ph.D.). Berkeley: University of California, 1977. P. 83; Simonsen, Roberto. **A planificação da economia brasileira, parecer apresentado ao Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, em 16 de agosto de 1944**. São Paulo: Indústria Gráfica Siqueira, 1944. P. 4. No Congresso Brasileiro da Indústria de 1945 recomendou-se a promoção de “medidas necessárias para assegurar a sobrevivência daquelas indústrias que [correspondessem] ao interesse da economia e da segurança nacionais”. Também recomendava-se o incentivo à ampliação do parque industrial como meio de assegurar a independência econômica, ampliando “o mercado interno, emancipando-o, o mais possível, da dependência de outros mercados e evitando-se oscilações prejudiciais ao desenvolvimento harmônico e metódico da produção nacional.” Tese 114, de Mario Wagner Vieira da Cunha. 3ª Comissão. Atas do Congresso Brasileiro da Indústria. São Paulo, dezembro de 1943 (Vol. 2); ver igualmente Congresso Brasileiro da Indústria. Anais. 1º Volume. São Paulo – 1945. Arquivo FIESP (Campinas). Pág.: 230-242.

seria tarefa difícil. Mas esse liberalismo calculado tinha limites. Desde janeiro de 1945, uma comissão formada por funcionários do Ministério da Fazenda e do Itamaraty trabalhava para instituir controles administrativos de importações.⁶³

Do ponto de vista da política tarifária brasileira, cabe fazer um retrospecto. Antes do conflito, as tarifas aduaneiras eram centrais no financiamento das despesas do Estado. Entre 1915 e 1935, forneciam em média 40% da renda auferida pelo governo federal.⁶⁴ Em um estudo, no qual se comparavam as tarifas brasileiras com as da Argentina, Estados Unidos, Alemanha e França, as brasileiras, em termos ad valorem, eram de 2 a 40 vezes maiores do que as desses países. Mas o protecionismo brasileiro não era conduzido somente por intermédio de tarifas. Desde o século XIX havia a obrigação de que parte da tarifa fosse paga em “ouro”. Também se utilizava um ágio oficial para compensar variações do mil-réis, o que ocasionava aumentos reais de tarifa sem a aprovação de novas leis no parlamento. O governo, para mitigar o protecionismo em alguns setores, criou mecanismos seletivos de redução de tarifas para importação de bens de capital, principalmente para os setores ligados à produção de carvão, cimento, vidro, celulose, cerveja, açúcar e derivados da borracha.⁶⁵

O último grande documento de política comercial do país foi a tarifa de 1934. Ela tinha três colunas distintas – uma para tarifas gerais, outra para as mínimas e uma terceira para as decorrentes de tratados comerciais. Por algum tempo abandonou-se o recolhimento de direitos aduaneiros em ouro, mas criaram-se outras restrições, tal como uma taxa adicional para financiar uma caixa de pensão. A partir de 1935, a maioria dos acordos comerciais previa a cláusula incondicional e ilimitada de tratamento de nação mais favorecida, situação generalizada para quase quarenta países. Esse fundamento de não discriminação, no entanto, era complementado pela exigência que diversos produtos importados – como carvão, farinha e álcool – fossem obrigatoriamente misturados, em determinadas proporções, a produtos similares domésticos.

No ano seguinte à aprovação dessa tarifa, o governo brasileiro concluiu um tratado bilateral de comércio com os EUA no âmbito do RTAA. Se o café entrava sem pagar tarifas

⁶³ *Brazil in transition*. The Economist. August 9, 1947; New wage scale in Brazil. **The New York Times**. January 2, 1946; Circular 24/46. São Paulo, 19 de janeiro de 1946. Centro das Indústrias do Estado de São Paulo. Circulares FIESP/CIESP. Arquivo FIESP (Campinas). Ver, também, Brazil imposes cotton embargo. **The New York Times**. 17 March 1946; Brazil puts embargo on cattle. **The New York Times**. 2 April 1946; Baer, Werner e Doellinger, Carlos Von. Determinants of Brazil's foreign economic policy. In: Grunwald, Joseph. **Latin America's foreign economic relations**. Rio de Janeiro: Campus, 1978, p. 147-161. P. 147; Malan, 1977, p. 95-86; Martínez, José F. **Economic developments in Brazil (1949-1950)**. Washington, D.C.: Pan American Union, 1949. P. 65-66.

⁶⁴ Aqui não se está examinando o papel da taxação sobre as exportações.

⁶⁵ United States Tariff Commission. **Economic controls and commercial policy in Brazil**. Washington: United States Tariff Commission, 1948. P. 9-10.

no mercado americano, qual foi o estímulo para celebrar o acordo? Uma das razões era o medo de que o governo americano viesse a impor tarifas aduaneiras ao produto, possibilidade real em 1933. Uma segunda razão era sua dimensão política – aproximação com a maior economia do hemisfério, estruturação do comércio exterior na base da cláusula da MFN e a ligação do tema comercial com problemas financeiros. O mesmo estímulo havia por parte das autoridades americanas, que viam com preocupação a proximidade da Alemanha com o governo brasileiro.⁶⁶

Há alguns aspectos contextuais que devem ser apresentados para a melhor compreensão da ação brasileira nas negociações comerciais multilaterais. O primeiro é a predominância do café na pauta exportadora do país. Após, 1949, o produto sempre forneceu mais de 50% das divisas, e sua situação nos mercados externos era sempre fonte de preocupação para industriais, economistas e diplomatas – principalmente com o avanço da produção na África no contexto da integração europeia. O segundo é o fato de, até 1957, a tarifa brasileira ser específica e não ad valorem. Com a inflação corroendo a margem de proteção tarifária da economia, o país teve de impor diversas barreiras não-tarifárias para equilibrar a balança comercial.⁶⁷ O terceiro é a política econômica fundada – por intenção ou necessidade – na industrialização por substituição de importações. Esse objetivo e mais o pessimismo com as exportações ocasionou progressivo fechamento do Brasil ao exterior – exatamente em um dos períodos de maior expansão do comércio internacional.⁶⁸ Essa lista de aspectos contextuais não é exaustiva. Ela serve somente como pano de fundo mais geral da narrativa – nos capítulos seguintes, outros elementos mais objetivos serão examinados de forma detida. Resta compreender, ainda, as características dos principais atores responsáveis pela inserção brasileira no multilateralismo comercial e os ambientes institucionais em que atuaram. Esse é o tema do restante deste capítulo.

Industriais

Como será demonstrado nos próximos capítulos, desde 1946 os industriais tiveram relevante papel na determinação da posição brasileira em negociações comerciais

⁶⁶ Beck, 1977, p. 200; Butler, Michael A. **Cautious visionary : Cordell Hull and trade reform, 1933-1937**. Kent, Ohio: Kent State University Press, 1998. P. 112; Maia, Jorge. **Um decênio de política externa**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa e Propaganda, 1940. P. 79-81.

⁶⁷ De 1947 a 1953, por exemplo, foi o período de controles quantitativos; de 1953 a 1957, foi o período de câmbios múltiplos.

⁶⁸ Entre 1947 e 1967 o Brasil manteve sua economia mais fechada do que os anos que vão da depressão da década de 1930 até a Segunda Guerra Mundial. Cline, William R. *Brazil's emerging international economic role*. In: Roett, Riordan. **Brazil in the Seventies**. Washington, D.C.: American Enterprise, 1976, p. 63-87. P. 63.

multilaterais. A situação era tão explícita que, em 1948, logo após a Conferência de Havana, o periódico *Observador Econômico e Financeiro* criticou a atuação maciça dos “órgãos de classe.”⁶⁹ Mas a verdade era que, segundo outra fonte, como o poder público não dispunha de funcionários competentes em número adequado, “a colaboração das classes” era imperiosa para “ganhar segurança no encaminhamento dos problemas econômicos internos e externos.”⁷⁰ Durante o marco temporal desse estudo, várias personalidades de relevo no setor influenciaram a forma pela qual o Brasil atuou no exterior, como Roberto Simonsen, Euvaldo Lodi, Zulfo de Freitas Mallmann e outros. O comum era que encarnassem a tríade empresário, representante de classe e mandatário técnico ou político. Tinham, portanto, grande influência na imprensa e no governo.

O entrelaçamento entre o poder público e o privado era, muitas vezes, simbiótico. Para se ter ideia, em 1948 a Confederação Nacional da Indústria (CNI) tinha, em seu Conselho Econômico, três participantes da reunião de Havana – Arthur Cezar Ferreira Reis, Helio Cabal e José Nunes Guimarães – e dois assessores que influenciariam a formulação da política comercial brasileira na década de 1950 – Lúcia Pirajá e Ernesto Street. Vários técnicos, após atuarem em federações industriais e na CNI, trabalhariam nos ministérios da área econômica. A relação entre governo e grupos de interesse ficou mais próxima na década de 1950. No segundo governo Getúlio Vargas, uma gestão caracterizada pelo nacionalismo econômico, esses laços se articulavam em nível mais alto – “o principal assessor de Vargas vinha da CNI; seu ministro da Fazenda, Horácio Lafer, e o presidente do Banco do Brasil, Ricardo Jafet, eram industriais paulistas; por sua vez, o presidente da CNI, Euvaldo Lodi, era deputado federal do PSD mineiro e tinha livre trânsito no gabinete presidencial.”⁷¹ Durante o governo Juscelino Kubitschek, os industriais mantiveram sua influência sobre o aparelho estatal.

As negociações comerciais multilaterais eram matéria de elevada importância para os industriais. Estas atividades objetivavam reduzir barreiras ao comércio exterior. Mas eram essas exatas barreiras que protegiam o setor. Não é mistério, assim, que o tema esteve na agenda de todas as reuniões classistas. Na II Conferência Nacional das Classes Produtoras, realizada em Araxá, em julho de 1949, os delegados consideravam que “no fortalecimento do mercado interno [residia] a base fundamental da maior solidez da nossa estrutura

⁶⁹ De Havana a Bogotá. *O Observador Econômico e Financeiro*. Março de 1948. Ano XIII. Número 446. Pág.: 5.

⁷⁰ Política Comercial do Brasil. *O Economista*. Julho de 1949. Número 365. Pág.: 20.

⁷¹ Leopoldi, 1996, p. 36; Levine, Robert M. *Father of the poor? Vargas and his era*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. P. 81.

econômica.”⁷² Argumentou-se, por outro lado, que os acordos comerciais internacionais, embora “contendo condições jurídicas e teoricamente iguais para ambas as partes contratantes”, promoviam, “do ponto de vista econômico, uma progressiva vassalagem da nação menos aparelhada à mais poderosa.”⁷³ Em meados da década de 1950, a situação continuava defensiva, com os encontros empresariais apoiando o protecionismo à indústria e criticando os efeitos deletérios dos acordos comerciais. Entre as medidas mais urgentes demandadas no I Congresso Brasileiro de Comércio Exterior (1956), por exemplo, estava a reforma das tarifas aduaneiras. Sobre acordos comerciais, requisitava-se que “as classes produtoras” fossem “ouvidas pelo poder público antes da assinatura” dos mesmos.⁷⁴

A influência dos industriais não vinha só de suas reuniões de classe. Eles participavam das comissões que definiam as instruções a serem expedidas para os negociadores e das delegações que atuavam no exterior. A CNI, em particular, tinha a função de organizar a voz da indústria e preocupava-se em fazer com que sugestões e reivindicações de todas as suas afiliadas fossem sistematizadas e defendidas junto ao governo. Esse trabalho era complementado pela inserção de representantes nas delegações brasileiras no exterior.⁷⁵

O objetivo central era ter “a certeza de que seus pontos de vista seriam realmente sustentados” pelo governo. Havia comunicação paralela entre os delegados da indústria, no exterior, e os dirigentes industriais, no Brasil, o que garantia a independência do setor privado no que se refere a informações sobre o andamento das negociações comerciais. É interessante notar que a ação da CNI era considerada excessiva, cara e não pertinente por vários de seus membros – mesmo assim, estes eram minoria até o fim da década de 1950. Além desse esforço, fez-se, sempre que necessário, sensibilização junto à Presidência da República e a outros órgãos do governo. O ponto de vista dos industriais era, até certo ponto, apoiado por diplomatas e burocratas. João Alberto Lins de Barros, que chefiou o Departamento Econômico do Itamaraty na década de 1950, por exemplo, era a favor de integrar industriais e seus representantes em delegações brasileiras no exterior. No final da década, o ministro das relações exteriores, o industrial Horácio Lafer, considerou ser “da maior importância

⁷² II Conferência Nacional das Classes Produtoras: recomendações. Araxá: 1949. Arquivo FIESP (Campinas).

⁷³ Franke, 1951, p. 22. Simonsen já havia feito afirmação semelhante. Ver Leopoldi, 2000, p. 126.

⁷⁴ Relações Exteriores. Recomendações. I Congresso Brasileiro de Comércio Exterior. Associação Comercial de São Paulo. 1956. Arquivo FIESP (Campinas).

⁷⁵ Ata resumida da reunião do Conselho de Representantes da Confederação Nacional da Indústria. 1º de Outubro de 1957. CNI-BSB. Buscou-se até a criação de um dispositivo legal para impedir a influência do poder público na indicação de técnicos das classes produtoras para as delegações em encontros internacionais. II Conferência Nacional das Classes Produtoras: recomendações. Araxá: 1949. Arquivo FIESP (Campinas).

conhecer a tendência da opinião pública e das classes diretamente interessadas, antes de qualquer decisão do Itamaraty.”⁷⁶

A atuação dos industriais mudou ao longo do tempo. Entre 1946 e 1958, mantiveram estreitos laços com a Presidência da República e com os órgãos da área econômica. Com essas ligações, seus representantes tiveram papel de relevo no processo de definição das instruções. Após 1958, a influência na definição das instruções já não era mais a mesma. Havia, assim, um pouco mais de independência dos atores estatais. Isso foi resultado da mudança da agenda brasileira. Antes, o foco da ação do país era a agenda de liberalização tarifária do GATT, com todas as suas complexidades técnicas e dificuldades políticas; após a “reentrada” do país no Arranjo (ver capítulo 4), a atenção voltou-se mais para aspectos institucionais e de reforma do regime – algo de pouco interesse para os empresários do setor. Além disso, houve maior profissionalização do governo na área de política comercial, reduzindo a necessidade de que fossem convocados economistas e técnicos dos órgãos de classe da indústria. Mesmo com essas mudanças, durante a Rodada Kennedy (1964-1967) os industriais mantiveram sua participação e influência. Eles eram chamados a participar, contudo, de maneira pontual e focada nas negociações tarifárias. Aqui, eles exerciam grande poder e, conjuntamente com os técnicos do CPA, definiam a posição brasileira.

Economistas

Os economistas são o segundo grupo relevante. A definição de economista utilizada aqui é bastante ampla. Como sabemos, a disciplina, com sua base quantitativa, tornou-se mecanismo de legitimação de preferências de atores públicos e privados. Números, gráficos e fórmulas não foram, assim, formas neutras de apresentação de conhecimento; eles eram os mecanismos pelos quais se construía a legitimidade política – Theodore Porter identifica tal fenômeno como “cultura da objetividade”. Foi em nome de supostas impessoalidade,

⁷⁶ Uma boa descrição de todo esse procedimento da CNI pode ser vista na declaração de Renato Sampaio. Ata resumida da reunião do Conselho de Representantes da Confederação Nacional da Indústria. 1 de outubro de 1957. Ver, também, declaração de Zulfó Mallmann em Ata da reunião do Conselho de Representantes da Confederação Nacional da Indústria. 27 de janeiro de 1958. CNI-BSB. João Alberto Lins de Barros era engenheiro geógrafo pela Escola Politécnica de Pernambuco. Apesar de militar, ele teve experiência diplomática em Buenos Aires, Genebra, Berna e Ottawa. Fora membro do Comitê Financeiro e Econômico da Liga das Nações, diretor geral do Conselho Federal de Comércio Exterior, presidente da Comissão de Defesa da Economia Nacional, chefe da Coordenação de Mobilização Econômica. Ver Ata da 11ª sessão extraordinária do Conselho Nacional de Economia. 17 de outubro de 1951. 1U. Lata 102. Arquivo Nacional; Ministério das Relações Exteriores. **Almanaque de pessoal para 1951**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1951.; Fomento às exportações. **Folha da Manhã**. 7 de outubro de 1959; Confirma-se: o Brasil somente ratificará o acordo depois de ouvidas as classes produtoras. **Folha da Manhã**. 23 de setembro de 1959.

imparcialidade e justiça que esse conhecimento foi utilizado.⁷⁷ No marco temporal da tese, as ideias principais associadas a esse saber técnico foram o pensamento protecionista do industrial Roberto Simonsen, as considerações da CEPAL e as ideias próprias de diplomatas que atuaram desde o final da década de 1940 em negociações comerciais multilaterais.

Mas quem foram os economistas que tiveram impacto na posição externa brasileira? O grupo não compreende somente indivíduos com formação universitária na disciplina. O termo abrange atores com outras formações (estatística, jornalismo ou direito) ou até o aprendizado decorrente do exercício profissional. O importante é que atuassem em atividades que demandassem conhecimento em economia. Utilizando a tipologia criada por Loreiro, podemos afirmar que, até a década de 1960, a preparação desses atores para o exercício de suas funções se dava por três mecanismos distintos. A primeira era o trabalho no próprio governo. A segunda era pelas instituições de ensino nacionais. A terceira era a via internacional.

No Brasil, a maioria dos economistas na primeira metade do século XX era autodidata. Grande parte desse aprendizado decorreu do esforço de pessoas ligadas ao Estado. O “aprender fazendo” era uma das características dessa primeira geração. Otávio Gouvêa de Bulhões, por exemplo, formou-se em direito. Sua aprendizagem em economia decorreu de seu esforço pessoal, do cotidiano na carreira dentro do Ministério da Fazenda e de um curto curso na American University. Bulhões não atuou diretamente nas negociações comerciais externas, mas sua trajetória é semelhante a de vários economistas da área. Assim, um cargo no Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), no Ministério da Fazenda ou na Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) era meio quase certo de, ao mesmo tempo, aprendizagem e reconhecimento. Nesses órgãos, trabalhavam vários dos professores das poucas faculdades de economia brasileiras e muitos promoviam seminários, recomendavam leituras e facilitavam o aprimoramento acadêmico de seus colegas e subordinados. Até em locais inusitados, como a embaixada do Brasil em Washington, por certo período ocorreu tal dinâmica – Miguel Ozorio de Almeida criou grupos de estudo para aprofundar o debate de matérias econômicas com seus colegas de posto. Quando um determinado técnico já tinha confiança suficiente em seu conhecimento, podia prestar uma prova do Conselho Regional de Economistas Profissionais para ser reconhecido como economista. Parte desse processo de aprendizagem poderia ser a participação em negociações internacionais. Desde a década de 1930, o governo recrutava seus melhores técnicos para participar de reuniões no exterior. Isso,

⁷⁷ Porter, Theodore M. **Trust in numbers: the pursuit of objectivity in science and public life**. Princeton: Princeton University Press, 1995. P. 8.

por si só, já era um reconhecimento da especialização. A presença nos debates gerais desses eventos, por sua vez, era uma verdadeira aula de economia internacional, e a atuação nas delegações brasileiras permitiu maior proximidade com os decisores da política econômica nacional e com economistas estrangeiros.⁷⁸

O ensino da disciplina, até a década de 1930, era realizado em poucas cadeiras das escolas de engenharia ou de direito. A Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas do Rio de Janeiro, criada em 1938, foi uma das primeiras instituições voltada ao ensino da economia. Na década de 1940 e 1950, outros cursos foram criados, mas isso não reduziu a carência de profissionais necessários para atuar no governo e no setor privado – e menos ainda de professores para a área de pesquisa e ensino. As instituições de ensino foram, na verdade, via de sinalização de recrutamento para o governo. Acadêmicos como Alexandre Kafka, Luiz Dodsworth Martins, Eduardo Lopes Rodrigues e José Nunes Guimarães foram convocados pelo governo para participar de delegações brasileiras em negociações comerciais multilaterais em parte por conta da posição acadêmica que detinham.⁷⁹

O aprendizado pela via internacional – além da atuação em encontros internacionais – pode ser visto na atuação de diplomatas formados em economia no Itamaraty (ver abaixo). Não se deve perder de vista, contudo, que parte considerável dos delegados brasileiros era do Banco do Brasil e do Ministério da Fazenda. Em um primeiro momento, o aprendizado desses atores em poucos casos abrangia uma temporada em instituições universitárias na América do Norte ou na Europa. Posteriormente, o que se observou como regra mais geral era a participação nos cursos promovidos pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Como será analisado no quarto capítulo, a instituição teve elevada influência na

⁷⁸ Entrevista com Antonio Patriota. Brasília, 2 de janeiro de 2012; Bulhões, Octavio Gouvêa de. **Depoimento**. Brasília: Banco Central do Brasil, 1990. P. 5 e 18-20; Fitzgerald, Valpy. The conflict of economic doctrines in Latin America. In: Thorp, Rosemary e Fitzgerald, Valpy. **Economic doctrines in Latin America: origins, embedding and evolution**. New York: Palgrave Macmillan, 2005, p. 97-114. P. 148-149; Loureiro, Maria Rita. The professional and political impacts of the internationalization of economics in Brazil. **History of Political Economy**. V. 28, N° 2, 184-207. 1996. P. 186; Moreira, Marcílio Marques. **Diplomacia, política e finanças: entrevista à Fundação Getúlio Vargas**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. P. 46; Motta, Marly Silva da. Economistas: intelectuais, burocratas e "mágicos". In: Gomes, Angela de Castro. **Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas**. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1994, p. 82-122. P. 91-94; Niemeyer, Waldyr. **O desenvolvimento dos mercados internos, a grande força de defesa da economia nacional**. Rio de Janeiro: A. Coelho Branco, 1939. P. 5.

⁷⁹ Bulhões, 1990, p. 62-66. Ver Decreto-Lei N° 7.988 de 22 de setembro de 1945. Para análise sobre os momentos iniciais da disciplina no Brasil ver Bueno, Luiz de Freitas. **A evolução do ensino de economia no Brasil**. Rio de Janeiro: IBRE/FGV, 1972; Hunter, John M. Sobre o ensino de economia no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**. V. 22, N° 3, 73-88. 1962. Na década de 1950, não havia cursos de pós-graduação em economia no Brasil. O status de uma temporada no exterior, portanto, era elevado. Segundo Reis Velloso, até na década de 1960 se “sabia de cor quais economistas brasileiros tinham feito pós-graduação no exterior.” D’araujo, Maria Celina e Castro, Celso (Eds). **Tempos modernos: João Paulo dos Reis Velloso, memórias do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, p. Pages, 2004. P. 68.

formação de uma geração de economistas brasileiros que participaram de encontros do GATT e da UNCTAD. Ao falar do papel deles, será considerada a relevante importância das ideias cepalinas na forma como os faziam o diagnóstico da realidade nacional e promoviam diretrizes para a inserção internacional do país.

Os economistas não atuavam somente na área econômica do governo. Desde 1950, o Itamaraty recebeu grande número de economistas do Ministério da Fazenda e do Banco do Brasil. Há vários nomes que, posteriormente, tiveram grande papel nos órgãos de política comercial – como Benedito Fonseca Moreira, futuro diretor geral da CACEX. Foram essas pessoas que, entre 1950 e 1960, constituíram a força da chancelaria na área comercial. Por conta de seu desempenho profissional, muitos atuaram no exterior.

Diante da carência de profissionais da área econômica, houve migração de economistas entre o setor público e privado e entre os vários órgãos da administração direta e indireta. Essa migração foi essencial para a troca de experiências e o desenvolvimento institucional de vários órgãos criados no período. O Itamaraty, por exemplo, que recebera vários economistas no início da década de 1950, sofreu posteriormente de fluxo inverso – funcionários que conseguiram melhores oportunidades em outros locais ou voltaram aos seus órgãos de origem. Lúcia Pirajá, por exemplo, era estatística do Ministério da Fazenda e foi requisitada para trabalhar no Itamaraty. Poucos anos depois, saiu do órgão para trabalhar na Comissão Consultiva do GATT – e daí partiu para o CPA, ajudando a criar a capacidade técnica dos dois órgãos.

Os economistas com mais influência no nível de compromissos que o Brasil consolidou no GATT não eram ligados diretamente ao Estado. Desde 1946, os industriais mantiveram vários dos melhores – e mais influentes – economistas da área de política comercial em suas folhas de pagamentos. A presença desses profissionais era importante primeiramente para o fornecimento de conhecimento especializado sobre as condições da economia brasileira. Uma segunda função era a produção de pareceres que pudessem orientar o setor diante das atividades governamentais (o exame de projeto de leis e de iniciativas de ministérios e autarquias pelas lentes da ciência econômica demonstrava a distribuição de ganhos e perdas potenciais). Uma terceira forma de atuação era na orientação dos próprios servidores governamentais. A razão para esse papel era a grande carência de mão-de-obra especializada no governo. Em alguns momentos, eles eram designados como delegados brasileiros; em outros, eram contratados como assessores – José Otávio Knaack de Souza, por exemplo, chegou a ser assessor do Ministro da Indústria e Comércio. Por fim, participavam das comissões governamentais que definiam as instruções às delegações brasileiras. Assim, da

reunião preparatória de Londres de 1946 até a Rodada Kennedy, a atuação dos economistas da CNI e das federações estaduais foi essencial para que o Brasil participasse das negociações comerciais multilaterais.

Diplomatas

Os diplomatas foram os terceiros atores de importância na determinação da posição brasileira em negociações comerciais multilaterais. A primeira geração de diplomatas especializados no tema veio de fora do órgão. Esse foi o caso do diplomata Mário Moreira da Silva – o representante brasileiro na conferência preparatória de Londres, a ser analisada no segundo capítulo. Ele trabalhou no Departamento Nacional de Comércio, criado em fevereiro de 1931 no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Este órgão absorveu o Instituto de Expansão Comercial, o Serviço de Informações do Ministério da Agricultura e os Serviços Econômicos e Comerciais do Ministério das Relações Exteriores. Essa mudança, todavia, fora temporária. Em maio de 1932, esse serviço foi transferido para o Ministério das Relações Exteriores, onde se formou o núcleo duro do que viria a ser a área econômica do órgão. Outro diplomata com currículo semelhante foi Júlio Augusto Barboza Carneiro. Nascido em 24 de outubro de 1891, aos vinte e cinco anos de idade iniciou no serviço público servindo no Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Foi encarregado de propaganda do Brasil na Rússia, delegado técnico na Conferência Internacional Financeira de Bruxelas e consultor da delegação brasileira na Liga das Nações. Entre 1921 e 1935, participou de cerca de vinte e cinco encontros internacionais de natureza econômica. Foi só em 1936 que foi para o Itamaraty. Barboza Carneiro foi um dos maiores especialistas brasileiros sobre o GATT na década de 1950.⁸⁰

A próxima geração de diplomatas que atuaram na área econômica entrou no Itamaraty entre 1937 e 1943 – pode-se chamá-los de “inconformistas disciplinados” (ver capítulo 6). Sabemos que, no recrutamento para o cargo de diplomata, nesse período, não havia demanda por conhecimento em economia. No concurso de 1937, a única prova a demandar algo

⁸⁰ Moreira, 2001, p. 27.; Decreto Nº 19.671 de 4 de fevereiro de 1931; Almanaque de pessoal do Ministério das Relações Exteriores. Vários anos. Ver Barboza-Carneiro, Júlio Augusto. **Quelques mots sur la situation économique et financière du Brésil, Conférence Financière Internationale**. Bruxelles: Tours, Imprimerie Mame, 1920; Barboza-Carneiro, Júlio Augusto. **A simplificação das formalidades aduaneiras: o problema do equitativo tratamento comercial e a obra da Com. Economica da Liga das Nações**. Genebra: Anon M. Weissenbruch, 1924; Barboza-Carneiro, Júlio Augusto. **Os trabalhos da Comissão do Comercio: relatório do delegado do Brasil Julio Augusto Barboza Carneiro**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927; Barboza-Carneiro, Júlio Augusto. **A delegação do Brasil à Conferência Monetária Econômica: relatório dos trabalhos da Comissão Monetária e Financeira**. Londres: S.N., 1933..

próximo dessa área de conhecimento era a de aritmética.⁸¹ Mesmo após a introdução de economia no concurso para a carreira e nas atividades do Instituto Rio Branco, a disciplina era marginal no processo de recrutamento e formação.⁸² Em 1953, a disciplina de “economia política” do Rio Branco tinha 55 aulas, mas não havia nenhuma orientação específica em tópicos da área de comércio internacional.⁸³

O aprendizado dos diplomatas em temas comerciais passou pela “prática” e, em alguns casos, por estudos avançados no exterior. O exercício em embaixadas, missões permanentes e consulados em locais estratégicos, portanto, foi essencial para uma formação na área. Como na década de 1950 eram um dos únicos servidores do Estado com formação universitária de pós-graduação, tiveram grande impacto na formulação de políticas públicas e na inserção brasileira no multilateralismo comercial.⁸⁴ A especialização, dessa forma, deu-lhes grande poder na progressiva batalha com outros órgãos da administração.

A biografia de Roberto Campos exemplifica características desse grupo. Quando entrou no Itamaraty, em 1939, os departamentos mais nobres eram o Político, o Jurídico e o Cultural – era o auge do juridicismo como forma de compreender não só a realidade internacional como a posição do Brasil no mundo. Como não obteve boa colocação, foi lotado no almoxarifado e, posteriormente, na Divisão Comercial. Na época, esta repartição era apelidada de Secos & Molhados e, segundo um contemporâneo de concurso, “tinha um status que só levemente excedia o da Portaria.”⁸⁵ O apelido era oportuno. As atividades da divisão eram enfadonhas e burocráticas, lidando não com a política das relações comerciais brasileiras, mas com a operacionalização de atividades rotineiras.

⁸¹ Nesse ano, perguntou-se aos candidatos qual o valor de 0,975 de 8 libras esterlinas, em libras, shillings e pence e o resultado da divisão do número 330 em duas partes diretamente proporcionais de 3, e 4 que fossem ao mesmo tempo inversamente proporcionais a 5 e 8. **Diário Oficial da União**. 12 de agosto de 1937.

⁸² Rosenbaum, H. Jon. A critique of the Brazilian foreign service. **The Journal of Developing Areas**. V. 2, N° 3, 377-392. 1968. P. 385. Assim, no exame vestibular para o Curso de Preparação à Carreira de Diplomata de 1954, na prova de economia, ou melhor, “Elementos de Economia Política”, somente dezenove candidatos participaram e só um foi reprovado. Ministério das Relações Exteriores, 1951, p. 22-23.

⁸³ O mesmo número que português e inglês. Ela tinha um conteúdo dividido em dez módulos: poupanças, consumo e investimento; a teoria da determinação da renda; moeda e crédito; noções da teoria da conjuntura; política fiscal; a empresa e os consumidores individuais; teoria da produção – distribuição da renda; teoria do consumo; noções de teoria da competição monopolística; noções de economia dinâmica. Ministério das Relações Exteriores, 1951, p. 48-49.

⁸⁴ Essa formação internacional dos diplomatas-economistas iniciou um padrão que perduraria no futuro – 60% dos professores de economia tinham alguma formação fora do Brasil em 1991, por exemplo. Loureiro, 1996, p. 189. Há o reconhecimento do papel que os diplomatas-economistas tiveram em outros órgãos do governo, como no BNDE. Willis, 1995, p. 639.

⁸⁵ Penna, José Osvaldo Meira. **A diplomacia: pompa e circunstâncias de gloriosa carreira**. 2000. Disponível em: <http://www.meirapenna.org/publicacoes/conf/2000/diplomacia/pompa_e_circustancia.pdf>. Acesso: 10 de novembro de 2004.

A Segunda Guerra Mundial trouxe mudanças sensíveis a esse cotidiano, em especial no papel dos Estados no gerenciamento da economia. Viveu-se, durante o conflito, uma era na qual as relações com o governo americano eram crescentemente estruturadas de forma a extrair recursos de cooperação internacional para o desenvolvimento doméstico. Na área econômica da embaixada em Washington, Roberto Campos observou uma miríade de problemas e desafios que não conseguiam ser respondidos de forma simples com o instrumental teórico adquirido no dia-a-dia funcional ou pela disciplina mais importante no Brasil – o direito. Foi por essa razão que tomou a iniciativa de frequentar os cursos noturnos de economia da George Washington University.⁸⁶ A iniciativa não contou com o estímulo institucional do Itamaraty. Sua decisão era bastante peculiar. Primeiro, não era comum diplomatas em postos no exterior iniciarem estudos acadêmicos. Após um dia de exaustivos trabalhos ou de missões telúricas, muitos desejavam nada mais que o conforto do lar ou o lazer dos centros cosmopolitas em que viviam. Passar as noites e os fins de semana estudando assuntos arcanos relacionados às atividades burocráticas do cotidiano funcional era certamente algo incomum. Segundo, iniciou seus estudos em campo acadêmico ainda pouco conhecido pela elite empresarial e política brasileira.

Otávio Augusto Dias Carneiro teve trajetória semelhante a de Roberto Campos. Ele entrou no Itamaraty em 1940 e, em 1944, foi removido para Los Angeles, tendo atuado na delegação brasileira que foi a Havana em novembro de 1947 para a Conferência Internacional sobre Comércio e Emprego. Estando em Washington desde 1946, aproveitou para formar-se em economia pela universidade George Washington e, depois de dois anos, doutorou-se na disciplina pelo MIT – seu interesse foram os aspectos teóricos associados à atividade de fixação de preços e quantidades por acordos internacionais em produtos primários, além de aspectos gerais associados à organismos internacionais na área econômica. Voltando para o Brasil, em julho de 1951, dedicou-se à cadeira de economia do Instituto Rio Branco e à Divisão Econômica do ministério. Apesar de os diplomatas-economistas terem uma consciência de grupo e crenças específicas sobre como deveria funcionar o Itamaraty na área, poucos foram *institutional builders*. Dias Carneiro foi uma das poucas exceções, tendo ajudado a criar o Departamento de Assuntos Econômicos em 1956, separando finalmente a

⁸⁶ Campos, Roberto de Oliveira. **A lanterna na popa: memórias**. 2ª edição revista. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994. P. 48.

área consular da área econômica. Assim como Campos, fez importante carreira fora do órgão.⁸⁷

Outro diplomata influente foi Miguel Ozorio de Almeida. Filho de médico e sobrinho de cientista de renome, ingressou na carreira diplomática em 1942. Como Roberto Campos, sua progressiva especialização em economia decorreu, em parte, das tarefas iniciais as quais era demandado a desempenhar, apesar de sua formação em direito. Logo que entrou na carreira, por exemplo, foi chamado para participar da Missão Cooke e, no mesmo ano, da Coordenação de Mobilização Econômica. Daí em diante, seu nome sempre esteve associado a questões econômicas, em especial na área comercial. Em 1948, participou, em Nova Iorque, do processo de criação da CEPAL e, na embaixada em Washington na década de 1950, liderou a área econômica do posto. Quando voltou ao Brasil, em 1959, trabalhou no BNDE e, na década seguinte, atuou em diversos fóruns de planejamento econômico – como a assessoria técnica da presidência da república, em 1961. Para Celso Amorim, Ozorio “integrou grupo de jovens inquietos, comprometidos com a superação de um modelo de diplomacia protocolar e meramente legalista, conformada com as regras prevalecentes no sistema internacional, sem reflexão crítica.”⁸⁸

Muitos diplomatas sem grandes laços com a academia – ou autodidatas – em economia tiveram papel central na construção do prestígio do órgão no multilateralismo comercial. Um deles foi sem dúvida Edmundo Barbosa da Silva. Colega de turma de Roberto Campos, Barbosa da Silva foi um dos profissionais de carreira de Estado mais competentes de sua geração.⁸⁹ Tinha uma das maiores qualidades que François de Callières atribuía a um diplomata: a habilidade de escutar com atenção a tudo e governar sua conduta pelo equilíbrio.⁹⁰ Calmo, compenetrado, habilidoso na fala e persuasivo na escrita, ele seguiu o

⁸⁷ Carneiro, Teresa Dias. **Octávio Augusto Dias Carneiro, um pioneiro da diplomacia econômica**. Brasília: FUNAG, 2005. P. 93. Foi chefe do departamento econômico do BNDE em 1953 e, em 1962, foi nomeado Ministro da Indústria e Comércio no gabinete Brochado da Rocha, tendo sido posteriormente diretor executivo da Sumoc. Ele esteve em diversas delegações brasileiras que atuaram no GATT e participou de parte do primeiro encontro da UNCTAD.

⁸⁸ Abreu, Alzira Alves de e Lamarão, Sérgio (Eds). **Personalidades da política externa brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, p. Pages, 2007. P. 11-13; Almeida, Miguel Ozorio de. **Miguel Ozorio de Almeida: um depoimento**. Rio de Janeiro e Brasília: Centro de História e Documentação Diplomática e Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. P. vi.

⁸⁹ A turma, em ordem de classificação: Antonio Borges Leal Castello Branco Filho, Sérgio Corrêa Affonso da Costa, Edmundo Penna Barbosa da Silva, Antônio Corrêa do Lago, Paulo Leão de Moura, Celso Raul Garcia, Roberto de Oliveira Campos, Jurandir Carlos Barroso, Alberto Raposo Lopes, Vicente Paulo Gatti, Henrique Rodrigues Vale, Aloizio Napoleão de Freitas Rego, Aloizio Guedes Bittencourt, Jaime de Souza Gomes, Mario Vieira de Mello, Carlos Alfredo Bernardes, Julio Agostinho de Oliveira e Everaldo Dayrell de Lima. **Diário Oficial da União**. 7 de janeiro de 1939.

⁹⁰ Callières, François de. The art of negotiating with sovereign princes. In: Keens-Soper, H. M. A. e Schweizer, Karl W. **The art of diplomacy**. Lanham: University Press of America, 1983 [1716], p. 55-188. P. 145.

mesmo caminho que Roberto Campos. Durante a Segunda Guerra Mundial, deslocou-se para Londres e teve como missão revolver uma miríade de problemas econômicos entre o Brasil e a Europa, aproveitando o tempo para estudar nas instituições de ensino superior do país. Ao voltar ao Brasil, especializou-se inicialmente em direito aéreo internacional – uma demanda da época –, assessorou Raul Fernandes durante a visita de Dean Acheson ao Rio de Janeiro e, em 1955, chefiava o Departamento Econômico e Consular do Itamaraty. Seu prestígio ao final da década de 1950 era tão elevado que foi o último ministro das relações exteriores de JK. Na década de 1960, quando se fazia uma pergunta ao ministro de estado no tema econômico, ele era a pessoa chamada para respondê-la.⁹¹

Se havia diplomatas como Barbosa da Silva, que se notabilizaram pelo desempenho predominantemente no Brasil, houve outros com papel de relevo no exterior, nas negociações comerciais propriamente ditas. Esse foi certamente o caso de Alfredo Teixeira Valladão. Formado em direito, ele foi candidato em 1941 do concurso, junto com outros colegas que atuaram na área econômica do ministério, como Paulo Barthel Rosa, George Álvares Maciel, Miguel Ozorio de Almeida e Sérgio Armando Frazão.⁹² No final da década, foi cônsul adjunto no Consulado Geral brasileiro em Montreal. Até então, não havia nada de distinto em sua trajetória que previsse um futuro auspicioso na área econômica. Sua experiência com temas do GATT veio somente no início da década de 1950, quando foi designado secretário da Comissão Consultiva de Acordos Comerciais, atuando em tal função por três anos. Na década de 1950, quando esteve em Genebra, era comum ser o delegado brasileiro responsável pelo GATT.⁹³ Discreto nos trabalhos de bastidores e firme nas decisões, dominou a linguagem e as regras da organização como poucos.

Todos esses diplomatas enfrentaram grandes desafios durante o conflito mundial e trouxeram para o Brasil experiência sem precedentes. A noção mais importante foi a de que o país mudou rapidamente de status e que países intermediários tinham, sim, influência na política internacional. O rápido desenvolvimento dos anos anteriores e o papel da cooperação bilateral com os EUA também indicavam que a diplomacia poderia ser relevante na aceleração do crescimento econômico brasileiro. Eles tiveram vivência profissional e acadêmica no exterior que os posicionaram como atores estratégicos dentro do Estado para o aprofundamento dessas demandas de cooperação internacional.

⁹¹ Entrevista do ministro Afonso Arinos à imprensa. Circular n. 3826. 28 de fevereiro de 1961. In: Franco, Álvaro da Costa (Ed.) **Documentos da política externa independente (Volume 1)**. Brasília e Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão e Centro de História e Documentação Diplomática, p. Pages, 2007. P. 40-48.

⁹² **Diário Oficial da União**. 28 de março de 1942. Pág.: 5116.

⁹³ **Diário Oficial da União**. 24 de dezembro de 1941. Pág 23758; **Diário Oficial da União**. 8 de maio de 1952. Pág 8; Entrevista com Alfredo da Gama e Abreu Valladão. Paris, 28 de novembro de 2011.

A despeito de estarem em níveis intermediários da carreira, muitos começaram a participar de reuniões, encontros e comissões que possibilitaram criar e aumentar sua rede de relacionamentos com políticos e industriais. Um bom exemplo foi a reunião da CEPAL no Brasil, em abril de 1953. Temos veteranos das negociações comerciais, como Rômulo de Almeida, José Garrido Torres, Alexandre Kafka e Anápio Gomes; industriais, políticos e técnicos com interesse em comércio exterior, como Horácio Lafer, Euvaldo Lodi, Brasília Machado Neto, Eugênio Gudín, Valentim Bouças, San Tiago Dantas, Cleanto de Paiva Leite, Jesus Soares Pereira, Ernesto de Oliveira e Ernesto Street; e uma geração de diplomatas que teria grande influência na área comercial do Itamaraty, como Roberto Campos, Azeredo da Silveira, João Batista Pinheiro, Miguel Ozorio de Almeida e Edmundo Barbosa da Silva.⁹⁴

As relações com o setor privado e com outros órgãos do Executivo eram aspecto essencial do cotidiano desse grupo – algo muito distinto de seus colegas na chancelaria, em especial seus superiores. Nem todos tinham posicionamento convergente com os interesses dos industriais. Um diplomata que foi acompanhar a Conferência das Classes Produtoras em Araxá em julho de 1949, por exemplo, definiu a posição destes como “reclamos naturais do egoísmo que decorre de interesses imediatistas.”⁹⁵ Essa não foi, contudo, a tendência majoritária. Como será analisado, a influência do pensamento cepalino foi relevante ponte entre os dois grupos, mas, apesar de reconhecer a importância do apoio de industriais e de economistas na definição da posição brasileira em negociações comerciais multilaterais, os diplomatas buscaram autonomia com relação a esses atores. Na década de 1960, com a UNCTAD, conseguiram sucesso parcial, pois conseguiram controlar o processo de tomada de decisão – em razão principalmente do fato de a atuação nessa instância ter sido essencialmente política e não ter ensejado mudanças no arcabouço regulatório do comércio exterior brasileiro.

Instituições

Industriais, economistas e diplomatas operaram dentro de instituições públicas e privadas que definiram a inserção brasileira no multilateralismo comercial do período posterior à Segunda Guerra Mundial. Destacar-se-ão, nessa tese, quatro: as associações de

⁹⁴ Serão discutidos em Petrópolis problemas fundamentais da economia latino-americana. **Folha da Manhã**. 31 de março de 1953.

⁹⁵ Memorando de Alberto Raposo Lopes para o Sr. Chefe da Divisão Econômica. IIª Conferência das Classes Produtoras. Araxá 1949. 5 de setembro de 1949. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1949-1950). AHI-RJ.

classe, o Ministério da Fazenda, o Itamaraty e o Congresso Nacional. A mais importante associação de classe foi sem dúvida a CNI. Criada na década de 1930, tornou-se uma das principais vozes da indústria na sociedade. Ela teve assento em quase todas as comissões do governo sobre política comercial entre 1946 e 1967 e seus líderes acompanharam de perto as negociações tarifárias no âmbito do GATT. Quando o setor industrial era potencialmente afetado por essas negociações, os representantes da Confederação mobilizavam-se para influenciar o governo. As federações estaduais também foram relevantes, em especial a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJ). As duas instituições dedicaram-se com afinco a participar dos encontros multilaterais que poderiam afetar os interesses de seus filiados.⁹⁶ Geralmente, os industriais brasileiros tomavam conhecimento das negociações comerciais multilaterais por intermédio dessas instâncias – e era também por elas que tentaram influenciar o governo. Nesses esforços, a organização de classe manteve número considerável de técnicos e economistas, sempre dispostos a escrever relatórios e pareceres, além de representar os interesses de seus patrões junto a instâncias governamentais. Nos primeiros capítulos, a atuação desses órgãos será analisada de forma mais detida. No sétimo capítulo (sobre a Rodada Kennedy), serão apresentadas algumas situações nas quais associações setoriais e até empresários tentaram influenciar a ação externa brasileira sem necessariamente passar pelas instâncias representativas de seus interesses.

O órgão do Executivo mais importante na determinação da inserção brasileira no multilateralismo comercial nos primeiros anos após a Segunda Guerra Mundial foi o Ministério da Fazenda, em razão do papel fiscal das tarifas aduaneiras como da especialização dos seus funcionários.⁹⁷ Uma das maiores dificuldades de compreender os contornos precisos da ação do órgão, no entanto, é o fato de a instituição não ter deixado arquivo com documentos do período. Com as fontes disponíveis, sabemos que negociações comerciais multilaterais eram vistas por outras instituições como assuntos predominantemente de sua esfera de responsabilidade. Ainda que não tivesse monopólio dos canais de comunicação e muitas vezes não liderasse as delegações, o Ministério da Fazenda arcava com os custos dos delegados brasileiros no exterior, definia as instruções e determinava o nível de compromissos tarifários que o país poderia aceitar. Na década de 1950, foram o ministro da

⁹⁶ Para detalhes sobre a formação do sistema corporativo de representação dos interesses industriais ver Leopoldi, 2000, p. 67-90..

⁹⁷ O argumento aqui, portanto, é bastante distinto do defendido por Ocatio Amorim Neto, que, apesar de ressaltar a variação da importância do órgão ao longo do tempo, considera o seu papel “diminuto”. Amorim Neto, Octavio. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. P. 80.

fazenda e seus assessores que, muitas vezes, lideraram as delegações brasileiras nas Sessões do GATT. Essa situação, contudo, não perdurou. Progressivamente, vários órgãos do governo (CEXIM, CACEX, CPA e Itamaraty) tomaram responsabilidades do Ministério da Fazenda nessa arena decisória, de forma que na Rodada Kennedy ela já era reduzida.⁹⁸

A segunda instituição mais importante do Executivo no período foi o Itamaraty. As chefias do órgão pouco deram atenção ao multilateralismo comercial. A Divisão Econômica, para um observador da época, era considerada “um castigo para muitos, que a desprezam como a seção de secos e molhados [SIC].”⁹⁹ Mesmo desprezada, essa divisão conseguiu robustecer-se durante o período da Segunda Guerra Mundial e, como afirmou Hugo Gauthier, “passou a assumir encargos pesados sem ter recebido aparelhamento correspondente, seja em pessoal, seja em material.”¹⁰⁰ Diante de tal situação, ocorreu no período uma situação peculiar: jovens diplomatas assumiram responsabilidades muito acima do nível hierárquico que estavam na carreira. No início, esse grupo

contribuía apenas com a parte formal, isto é, encarregava-se de dar linguagem diplomática àquilo que era discutido, negociado e decidido diretamente entre as delegações estrangeiras e autoridades brasileiras outras que não as do Ministério das Relações Exteriores.¹⁰¹

Essa situação mudou na década de 1950. O ativismo desse jovem grupo foi um dos fatores relevantes para essa transição, mas não se deve esquecer a transferência de técnicos de outros setores do governo para o Itamaraty.¹⁰² Eles eram, na maioria, economistas, mas havia estatísticos e até militares.¹⁰³ Isso possibilitou maior perícia, disponibilidade de força de trabalho e, mais relevante, retirou de instituições rivais importante mão-de-obra. A situação desses requisitados era precária. Muitos tinham de ter a permanência autorizada anualmente

⁹⁸ Ver despacho no documento Memorandum de Milton Telles Ribeiro para o Sr. Chefe, interino, da Divisão Econômica. 3ª série de negociações tarifárias e V reunião das Partes Contratantes do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio. Torquay. 8 de fevereiro de 1951. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1951); Ver despachos das chefias do órgão em Memorandum de Hugo Gauthier, chefe interino da Divisão Econômica, para o Chefe do Departamento Econômico e Consular. Preparação das negociações tarifárias a serem realizadas na V Reunião das Partes Contratantes do Acordo Geral de Tarifas e Comércio em Torquay, em setembro de 1950. 12 de julho de 1950. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1949-1950). AHI-RJ.

⁹⁹ Política comercial do Brasil. **O Economista**. Julho. Nº 365. 1949. Pág: 19-20.

¹⁰⁰ Memorandum de Hugo Gauthier para o Sr. Chefe do Departamento Econômico e Consular. [Sem título]. 8 de julho de 1950; Ver também: Relatório das atividades da Divisão Econômica em 1950. 16 de dezembro de 1950. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1949-1950). AHI-RJ.

¹⁰¹ Relatório das atividades da Divisão Econômica em 1950. 16 de dezembro de 1950. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1949-1950). AHI-RJ.

¹⁰² O diplomata George Álvares Maciel é um dos que reconheceu que o Departamento Econômico do Itamaraty desenvolveu-se utilizando equipe de técnicos de outros órgãos. Outros elementos que intervêm na formulação da política exterior do Brasil. [S.D.]. GMA pi S. Ass. 00.00.00

¹⁰³ O militar João Alberto Lins e Barros chefou o Departamento Econômico e Consular na década de 1950. Já o comandante Lourival de Mattos Telles foi requisitado do Lloyd Brasileiro em 1952, tendo trabalhado vários anos no órgão.

pelo próprio presidente da república. Também não tinham incentivos para permanecer, pois não poderiam progredir no órgão por não serem da carreira de diplomata. Na década de 1960, durante a Rodada Kennedy, já não havia mais a presença significativa desses atores; o espaço fora ocupado por diplomatas treinados na própria instituição.

Entre 1946 e 1967, o principal ambiente das negociações comerciais multilaterais foi o complexo de salas e auditórios do *Palais des Nations* em Genebra – sede da ONU na Europa. Os desafios organizacionais para o governo brasileiro eram elevados diante da distância do país e das dificuldades e da duração das negociações. Ter uma equipe com capacidade de atuar na área comercial multilateral na cidade era um passo fundamental para melhorar a posição de barganha.¹⁰⁴ Esta instância não existia em 1947. Sem esse apoio na cidade, o Brasil acabou contando com o suporte logístico e humano de industriais, da academia e de diversas instâncias do governo.

Mesmo em 1953, a situação não era adequada. A Delegação do Brasil junto ao Escritório Europeu das Nações Unidas e Agências Especializadas ocupava uma sala de três por quatro metros do Consulado do Brasil em Genebra – “quatro mesas, máquinas de escrever, cofre e armários, pilhas de documentos por todos os lados”, informou o diplomata Alfredo Valladão. Segundo ele, a delegação atuava “sem instruções definitivas de voto” das repartições interessadas no Brasil e era encarregada da representação a uma ampla gama de organismos internacionais sem ter capacidade de defender adequadamente os interesses brasileiros. Para Valladão, se não houvesse “modificação radical de atitude”, melhor seria “[fechar] a botica, economizando os dólares que [pingavam] anêmicos dos magros úberes da vaca nacional.”¹⁰⁵

As modificações vieram aos poucos, ditadas pelo empreendedorismo dos diplomatas lotados no posto, pela expansão da agenda dos organismos multilaterais em Genebra e pela orientação do governo brasileiro de que a instância era estratégica para a inserção internacional do país. Mesmo assim, duas situações perduraram. A primeira foi a presença de chefes de delegação não interessados na agenda comercial. A segunda foi a continuidade da ausência de instruções adequadas.¹⁰⁶ O primeiro problema, semelhante ao que ocorria na

¹⁰⁴ Odell, John S. Negotiating from weakness in international trade relations. **Journal of World Trade**. V. 44, Nº 3, 545-566. 2010. P. 552.

¹⁰⁵ Carta de Alfredo Valladão a diplomata não reconhecido. Genebra, 29 de outubro de 1953. Arquivo pessoal do Professor Alfredo da Gama e Abreu Valladão (Paris). De acordo com o professor, o destinatário da carta provavelmente é o diplomata José Sette Câmara Filho.

¹⁰⁶ Um diplomata, em 1956, reclamou que somente “na véspera” de iniciar o trabalho em um encontro em Genebra recebeu as instruções. Elas tinham “conteúdo por demais sintético”, “não contemplava[m] aspectos importantes do assunto”, tinham “tom genérico” de crítica, mas sem “oferecer sugestões e emendas”. O

Chancelaria no Rio de Janeiro, fez com que os diplomatas mais jovens da carreira tivessem nível maior de responsabilidade no processo decisório. O segundo permitiu que eles expandissem o escopo de atuação para aspectos substantivos das negociações – sobrepunhando os órgãos setoriais domésticos, principalmente em temas institucionais. No final da Rodada Kennedy, sendo os olhos e os ouvidos do Brasil em Genebra, a Missão conseguiu poder sem precedentes.

O Congresso Nacional foi definitivamente a instituição mais importante para definir o nível de compromissos brasileiros no multilateralismo comercial entre 1948 e 1960. O período quase coincide com o interlúdio democrático posterior à ditadura varguista. Por conta da repartição de competências criada pela Constituição de 1946, as duas casas legislativas tinham o controle efetivo ou o poder de veto da política comercial. Suas atividades – ou até a simples inação – era sempre fonte de preocupação para industriais, economistas e diplomatas que atuavam no exterior. O parlamento foi o grande palco de debates entre consumidores e produtores, liberais e protecionistas, cosmopolitas e nacionalistas. Era para lá que grupos de interesses e burocratas direcionavam suas atenções – principalmente quando eram derrotados no processo decisório dentro do Executivo.

Em 1948, os congressistas aprovaram o Protocolo de Aplicação Provisória do GATT sem examiná-lo detidamente. Eles acabaram inserindo emendas ao documento, revertendo várias concessões dadas nas negociações. O Congresso, até o golpe de Estado de 1964, não mais tomou suas decisões sobre as negociações do GATT rapidamente. Isso teve reflexo na internalização dos resultados multilaterais. Foi por conta da demora do Parlamento que, em 1953, os EUA e o Reino Unido reclamaram contra a não-implementação dos resultados da Ancey pelo governo brasileiro, constituindo a segunda reclamação formal contra o Brasil no Arranjo.¹⁰⁷

Isso não se restringiu às negociações comerciais multilaterais. A atuação internacional brasileira, em diversos tópicos, dependia do humor do parlamento. Seu poder era, contudo, questionado. Refletindo o espírito da época, em carta a Neves da Fontoura, San Tiago Dantas defendeu: “Não haverá política internacional possível no país, no dia em que o Congresso emendar os tratados negociados, participando assim, sem os esclarecimentos e a sensibilidade

comércio internacional de produtos de base e o GATT. Fevereiro de 1956. Arquivo pessoal do Professor Alfredo da Gama e Abreu Valladão (Paris).

¹⁰⁷ A disputa não chegou a ocasionar a criação de um painel. Para maiores detalhes ver (Hudec, 1975, p. 86 e 284; Hudec, Robert E., et al. A statistical profile of GATT dispute settlement cases: 1948-1989. **Minnesota Journal of Global Trade**. V. 2, Nº 1, 1-113. 1993. P. 104.)

próprias do exercício da diplomacia, da própria marcha da negociação.”¹⁰⁸ Apesar de não aplicar-se diretamente às negociações do GATT, a consideração explana bem o sentimento dos que iam a Genebra defender o imobilismo e a falta de respeito aos compromissos junto ao Acordo. Ela também ajuda a melhor compreender a preocupação obsessiva dos negociadores brasileiros com os resultados de seus trabalhos.

Com a confecção das Leis de Tarifas e a derrogação dos compromissos brasileiros em meados da década de 1950, o parlamento reduziu sua capacidade de influência na área comercial. Isso foi feito parcialmente de forma voluntária. A criação da CACEX e do CPA ocasionou uma transferência de competência na área comercial para o Executivo. No meio da Rodada Kennedy, deputados e senadores não tinham mais interesse – ou influência – no que ocorria em Genebra. Não se pode esquecer que, além da saída voluntária, militou contra os interesses de longo prazo do Congresso Nacional o golpe de 1964 e, posteriormente, em 1968, o Ato Institucional N° 5, que entrou em vigor durante a tramitação do projeto de lei que internalizaria os resultados da Rodada Kennedy.

Interação

Ao considerar a ação de industriais, economistas e diplomatas em suas respectivas instituições, temos de compreender os contornos do espaço em que estas interagem. Afinal, mesmo informal ou pouco rigoroso, o processo decisório na maior parte das vezes se dava com a participação de várias instituições, em um marco organizacional que impunha limites à atuação e à influência de setores da burocracia e da sociedade.

Durante as negociações ocorridas entre 1946 e 1948 (Londres, Lake Success, Genebra e Havana), não houve instância decisória formal, a não ser o grupo de trabalho reunido por ocasião do primeiro encontro. A estrutura ad hoc acabou favorecendo uma concentração do poder decisório nas delegações, que reproduziam a pluralidade institucional doméstica. A primeira iniciativa de criação de um espaço de interação formal veio após as negociações da Carta de Havana. Assim que retornou ao Rio de Janeiro das negociações, o general Anápio Gomes redigiu comunicação aos membros do Conselho Federal de Comércio Exterior, defendendo a criação de um órgão para orientar e instruir convenientemente os representantes brasileiros em negociações futuras. Na sua opinião, a atuação do país exigia instruções e informações frequentes e rápidas entre as diferentes instâncias do governo. O ideal era

¹⁰⁸ Carta de San Tiago Dantas a João Neves da Fontoura. 27 de novembro de 1952. Q8. Ap 47. Caixa 38. Arquivo Nacional.

aparelhar o Itamaraty, mas isso dependeria do Poder Legislativo e de recursos orçamentários inexistentes no momento. Para suprir essa demanda, “o caminho mais rápido e mais econômico” era, ao seu ver,

a constituição de uma Comissão especial em que figurem representantes de diversos órgãos da Administração Pública, de modo a evitar-se, para os casos que exigem soluções rápidas, as morosas consultas feitas através de correspondências oficiais, sujeitas às comportas de muitos protocolos.¹⁰⁹

O seu projeto de comissão tinha treze membros, sendo eles de livre escolha e nomeação do Ministro das Relações Exteriores e podendo cada um dispor de um assessor. Haveria, assim, controle maior da chancelaria no processo decisório. O parecer de Edgard V. Abrantes, de 5 julho de 1948, criticou a composição da comissão. No mesmo dia, Marcial Dias Pequeno externou o receio de que “a idéia da criação de tal comissão venha ferir susceptibilidades, pois é assunto intimamente ligado ao Itamaraty.” Já Oscar Pires do Rio levantou a hipótese de haver comissão semelhante reunindo-se regularmente, mas não em caráter oficial. Na plenária do dia 19 de julho, em decorrência da resistência de seus colegas conselheiros, Anápio Gomes retirou o estudo da pauta.¹¹⁰ Essa foi a primeira iniciativa de criação de uma estrutura intragovernamental para lidar com a forma pela qual o Brasil atuaria em negociações comerciais multilaterais.

A segunda iniciativa foi mais bem sucedida. Durante a tramitação do projeto de lei que internalizou o Protocolo de Aplicação Provisória do GATT no Congresso Nacional, muitos parlamentares tinham dúvidas sobre se algumas concessões dadas em Genebra não feriam o interesse de setores estratégicos da economia. Em alguns casos, eles alteraram as concessões na própria tramitação. Cogitando a possibilidade que existissem mais casos semelhantes, inseriram no projeto de lei a criação da Comissão de Revisão das Concessões Tarifárias de Genebra. O objetivo era examinar as negociações de 1947 e buscar quais concessões tarifárias foram dadas de forma equivocada. A iniciativa foi recepcionada pelo presidente da república quando sancionou a Lei Nº 313, de 30 de julho de 1948. O texto da lei informava que, 30 dias após o início de sua vigência, seria nomeada comissão composta de representantes do Conselho Federal de Comércio Exterior; da Confederação Nacional do

¹⁰⁹ As vagas seriam distribuídas da seguinte forma: 1 do Itamaraty, como presidente; 1 do Ministério da Fazenda; 1 do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; 1 do Ministério da Viação e Obras Públicas; 1 do Ministério da Agricultura; 1 do Conselho Federal de Comércio Exterior; 1 do Banco do Brasil; 1 da Sociedade Nacional da Agricultura; 1 da Confederação Nacional da Indústria; 1 da Confederação Nacional do Comércio; e 3 membros escolhidos entre os delegados do Brasil à Conferência Internacional de Comércio e Emprego de Havana.

¹¹⁰ Criação de uma Comissão Especial para estudo dos assuntos relacionados a Carta de Havana e o funcionamento da Organização Internacional de Comércio. Processo 1.451. Conselho Federal de Comércio Exterior. Lata 218. IU Arquivo Nacional.

Comércio (CNC); da CNI; da Sociedade Nacional da Agricultura; e dos Ministérios das Relações Exteriores; da Fazenda; da Agricultura; e do Trabalho, Indústria e Comércio. Ela funcionaria no Itamaraty e teria competência de examinar, mediante provocação dos interessados, “a situação de quaisquer produtos cujos direitos de importação tenham sido reduzidos de modo a exigir a adoção das medidas previstas no Acordo Geral.” Depois de 90 dias, teria de enviar relatório conclusivo ao Ministério das Relações Exteriores, mediante prévia aprovação do Congresso Nacional, no qual se denunciaria o Acordo caso não fossem aceitos pelos parceiros comerciais os pedidos de ajustes brasileiros. Foi a primeira ameaça de denúncia do GATT.¹¹¹

A Comissão funcionou no Itamaraty, com grande participação dos industriais. Uma das primeiras reclamações foi com relação às concessões dadas em lãs, tendo a Comissão decidido que elas deveriam ser renegociadas para um patamar mais alto.¹¹² Ela ainda atuou até a preparação da negociação de Annecy, mas em decorrência do seu mandato – restrito às negociações de 1947 –, logo mergulhou na irrelevância. O Itamaraty não oficializou uma comissão substituta que desse continuidade aos trabalhos. Assim, quando o general Anápio Gomes foi escolhido para ser o diretor da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (CEXIM), em outubro de 1949, não tardou em reavivar seu projeto do ano anterior. Com isso, criou a Comissão Consultiva para o Intercâmbio com o Exterior (CCIE) – Decreto Nº 27.541, de 3 de dezembro de 1949. Presidida por Gomes, tinha seis membros natos – só um do Itamaraty. Com base em estudos da CEXIM, ela poderia ajustar a política de emissão de licenças de importação em decorrência das obrigações de acordos internacionais, do abastecimento do mercado interno, do incremento das exportações e da concorrência de produtos importados com similares nacionais. Inicialmente ela não tinha responsabilidades na área internacional. Mas foi questão de tempo para invadir tal domínio. Diante do imobilismo dos diplomatas, o general estava em posição confortável para expandir a influência de seu órgão na área, ignorando até outros membros da Comissão. Controlando o mecanismo de licença prévia, a CEXIM efetivamente dirigia o comércio exterior brasileiro, sendo procurada por diplomatas estrangeiros para resolver todo tipo de problema. Logo a instituição criou um

¹¹¹ Memorando para o Sr. Chefe do Departamento Econômico e Consular. Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio. Constituição de uma Comissão para estudo de casos particulares. 16 de agosto de 1948. Divisão Econômica. Memorandos. 1947-1948. AHI-RJ.

¹¹² Memorandum para a Comissão Consultiva de Acordos Comerciais. Preparação das negociações tarifárias a serem realizadas na V Reunião das Partes Contratantes do Acordo Geral de Tarifas e Comércio em Torquay, em setembro de 1950. 31 de maio de 1950. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1949-1950). AHI-RJ; Ver Lei Nº 911, de 8 de novembro de 1949.

setor de Acordos Internacionais e começou a negociar com esses governos tratados comerciais – sete entre 1949 e 1950 – sem informar o Itamaraty.¹¹³

Para os diplomatas, a política comercial era conduzida sem nenhuma consideração sobre impactos na política externa brasileira e nos compromissos do país com seus parceiros. Os jovens diplomatas que trabalhavam na área econômica do Itamaraty não se conformavam com a situação, principalmente quando eram criticados quando ocorriam problemas nas negociações conduzidas pela CEXIM. Mas não tinham o que fazer para reverter a situação no curto prazo diante da carência de quadros para expandir a atuação na área. O diplomata Roberto Campos, de maneira empreendedora, ajudou a solucionar esse problema. Campos retornou ao Brasil no final da década de 1940, após anos de intenso aprendizado no exterior. Uma de suas sugestões com mais impacto no futuro das atividades no âmbito comercial foi a criação da Comissão Consultiva de Acordos Comerciais (CCAC). Ela teria responsabilidades equivalentes à CCIE da CEXIM, mas seria gerenciada pelo Itamaraty. Para solucionar o problema da falta de mão-de-obra, Campos cogitou a possibilidade de requisição de funcionários de outros ministérios e do Banco do Brasil. Com essa manobra, esvaziou-se setores importantes do governo com mão-de-obra qualificada – mais insatisfeita ou interessada em uma gratificação especial.¹¹⁴

A criação da CCAC foi uma clara ação para conter a CEXIM, e os jovens diplomatas da área econômica do Itamaraty deleitavam-se nas pequenas manobras operadas para reduzir não só a atuação da Carteira como seu status dentro do aparato governamental que gerenciava o comércio exterior.¹¹⁵ Mas não bastava só retirar a competência legal de coordenação da posição brasileira da CEXIM e atrair seus funcionários mais qualificados. Era importante garantir a legitimidade da nova situação como mais convergente com os interesses nacionais. É por essa razão que o Itamaraty advogou “a colaboração das classes econômicas.” Foi,

¹¹³ Interrompem-se as negociações em andamento entre a CEXIM e os negociadores estrangeiros. **Folha da Manhã**. 18 de abril de 1950; Quem deve negociar acordos comerciais. **Folha da Manhã**. 22 de abril de 1950; **Diário Oficial da União**. 5 de dezembro de 1949. Pág.: 2; Azevedo, Lygia de Oliveira e Silva, José Saldanha da Gama e. **Evolução do Ministério das Relações Exteriores**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954. P. 192-202.

¹¹⁴ Memorandum de Roberto de Oliveira Campos para o Sr. Chefe da Divisão Econômica. Requisição de funcionários para o secretariado da Comissão Consultiva de Acordos Comerciais. 28 de abril de 1950. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1949-1950). AHI-RJ; Entrevista com Antonio Patriota. Brasília, 2 de janeiro de 2012.

¹¹⁵ Esse movimento não passou despercebido e a CEXIM fez protestos até ao fato de na listagem dos órgãos participantes da CCAC estar elencada por último, atrás da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil. Memorandum de Roberto de Oliveira Campos para o Sr. Chefe da Divisão Econômica. Comissão Consultiva de Acordos Comerciais. 27 de abril de 1950. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1949-1950). AHI-RJ.

portanto, a busca de alianças com o empresariado que favoreceu o órgão na batalha burocrática com a CEXIM.¹¹⁶

A proposta da CCAC foi aprovada pelo ministro Raul Fernandes em janeiro de 1950, entrando em vigor pelo Decreto Nº 27.893 de 20 de março de 1950.¹¹⁷ Ela tinha quatro competências distintas: estudar todos problemas relativos à política de acordos comerciais; emitir parecer e apresentar relatórios sobre os acordos a serem elaborados, sua execução, prorrogação, revisão ou denúncia; promover estudos para servir de base às negociações; convidar os órgãos de classe de produtores, exportadores ou importadores a “exporem seu ponto de vista” sobre os acordos a serem celebrados. A Comissão, contando com a sua presidência, inicialmente tinha nove membros – dois do Itamaraty. Todos os serviços de secretaria eram prestados pelo órgão, o que lhe dava bastante poder na orientação dos trabalhos.

Inicialmente, os industriais ficaram satisfeitos com a criação da Comissão, principalmente após se prever assentos específicos para órgãos de classe.¹¹⁸ A partir do funcionamento do órgão, porém, a situação mudou. O que era mais recorrente, nos primeiros anos de funcionamento, eram críticas no sentido de que não participavam do processo decisório.¹¹⁹ De acordo com Humberto Bastos:

Os projetos [eram] elaborados sem prévio conhecimento das classes interessadas e em geral as ponderações posteriores não [eram] aceitas. Por que não [eram] aceitas? Porque os funcionários do governo já assumiram compromissos com os negociadores estrangeiros e, em plenário, insistem em não reformar o projeto elaborado. E, como as decisões em plenário [eram] tomadas por maioria, é evidente que as (...) classes interessadas [eram] derrotadas, pois contam apenas com três votos contra cinco votos do governo. Acresça-se a circunstância, neste ponto, que os representantes das classes interessadas não entram em contato direto com os membros das missões estrangeiras ou elementos das embaixadas.¹²⁰

¹¹⁶ Inicialmente, no entanto, na CCAC não se previu a presença de representantes de classes como membros natos. Eles somente seriam “convidados” a exporem seus pontos de vista sobre os acordos a serem celebrados. Futuramente, contudo, eles teriam assento permanente. Ver redação original do Decreto 27.893 de 20 de março de 1950. Relatório das atividades da Divisão Econômica em 1950. 16 de dezembro de 1950. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1949-1950). AHI-RJ.

¹¹⁷ Memorandum para o Sr. Secretário Geral. Criação de um serviço de pesquisas sobre política econômica. 5 de janeiro de 1950. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1949-1950). AHI-RJ; Memorandum de Roberto de Oliveira Campos para o Sr. Chefe da Divisão Econômica. Requisição de funcionários para o secretariado da Comissão Consultiva de Acordos Comerciais. 28 de abril de 1950. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1949-1950). AHI-RJ.

¹¹⁸ Teve repercussão favorável na indústria de São Paulo a criação da Comissão Consultiva de Acordos Comerciais junto ao Itamaraty. **Folha da Manhã**. 22 de março de 1950; Colaboração oportuna. **Jornal do Brasil**. 20 de março de 1950.

¹¹⁹ Os produtores e os acordos comerciais. **Folha da Manhã**. 13 de maio de 1950.

¹²⁰ Bastos, Humberto. **A crise comercial (aspectos da conjuntura do comércio exterior)**. Livraria Martins Editora: São Paulo, 1953. P. 62.

A questão dos votos também era levantada pelo economista Renato de Araújo Sampaio, da CNI e do Conselho Nacional de Economia. Mesmo com a participação na fase das instruções, ele reclamava da posição final defendida pelo Brasil no plano multilateral.¹²¹ Flávio da Cunha Bueno, representante dos industriais em algumas reuniões, reclamou que a CCAC, na verdade, limitava-se a homologar decisões “tomadas por uma secretaria executiva” – ou seja, o Itamaraty – da qual os representantes da iniciativa privada não participavam. Para ele, os representantes dos demais órgãos e das classes produtoras deveriam ter peso maior no cotidiano do secretariado, ao invés de só comparecer nos dias e horários das reuniões plenárias.¹²²

Como fica claro por estes pronunciamentos, o mecanismo de coordenação não era percebido como via neutra de agregação dos interesses da sociedade. O Itamaraty tinha interesse em imprimir posições independentes das dos grupos privados. Não se pode, no entanto, levar as críticas dos industriais ao pé da letra. Como será observado nos próximos capítulos, esse foi um dos momentos da história da política comercial brasileira em que eles mais estiveram inseridos no processo decisório. Primeiro, tinham muitas vezes o mesmo status que funcionários do governo. Segundo, detinham proporção considerável dos votos na CCAC. Terceiro, seus membros e economistas participaram como delegados ou assessores das negociações externas – garantindo a conformidade com as instruções definidas na CCAC e em outras instâncias quando lhe convinham. Quarto, contavam com a influência de poderosos parlamentares – algo útil principalmente quando eram derrotados nas negociações externas.

Querer que os industriais tivessem mais votos que os representantes governamentais e pudessem entrar em contato direto com missões estrangeiras, como desejava Humberto Bastos, é certamente um exagero e demonstra como objetivos mínimos de influência no processo decisório já haviam sido alcançados. Até os críticos do mecanismo de coordenação admitiam que os industriais tinham parcela de culpa pela dinâmica decisória. Cunha Bueno, assim, fazia autocrítica ao falar que os empresários, muitas vezes, não promoviam “a colaboração direta com o governo na solução de seus problemas” e quando eram chamados a enviar delegados às reuniões nacionais e internacionais, muitas vezes “não [utilizavam]

¹²¹ Ele ainda diz: “Tenho a impressão que qualquer delegação nossa, mesmo fixados os critérios, tal como está sendo feito, quando chegar a Genebra, qualquer problema que se levante com a S. Exa. o café, fará cair por terra quaisquer construções que aqui se fizeram, porque o problema do café terá de ser posto acima de quaisquer outros interesses no país.” Ata da 614ª sessão do Conselho Nacional de Economia. 3 de dezembro de 1957. 1U. Lata 102. Arquivo Nacional.

¹²² Flávio da Cunha Bueno. Relações comerciais externas do Brasil. I Congresso Brasileiro de Comércio Exterior. Associação Comercial de São Paulo. 1956. Arquivo FIESP (Campinas).

técnicos preparados para exercer suas funções”, convocando somente “elementos de destaque da classe que se pretende assim homenagear.”¹²³

Ainda que se faça essa consideração, é inegável que o processo de coordenação liderado pelo Itamaraty no âmbito da CCAC não era satisfatório. Para Alberto de Castro Menezes, diretor da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil e chefe da delegação do Brasil na rodada Torquay do GATT, a situação colocava o país “em posição de inferioridade.”¹²⁴ De acordo com Camillo Ansarah, Vice-Presidente da Associação Comercial de São Paulo em 1956, o que havia era “o espírito da improvisação.”¹²⁵ Dodsworth Martins, veterano das negociações da década de 1940, concordava. As delegações brasileiras não eram devidamente preparadas e desconheciam “muitos detalhes de importância no tocante à orientação a ser seguida.”¹²⁶ Até no governo eram feitas críticas. O Conselho Nacional de Economia informou que delegados e diplomatas trabalhavam sem a suficiente articulação com os órgãos domésticos.¹²⁷

A CCAC definiu aos poucos. Primeiro, perdeu o contato cotidiano com as grandes associações de classe. Segundo, sofreu crônica escassez de pessoal. Terceiro, suas reuniões ocorriam de forma menos frequente. Quarto, iniciando um padrão que se repetiria em instâncias de coordenação futura, o Itamaraty progressivamente tornou-se independente com relação aos outros membros. Os representantes da indústria perceberam essa situação e, convencendo o governador de São Paulo, Jânio Quadros, mobilizaram-se para reclamar ao ministro das relações exteriores. Diante dessa situação, o diplomata Antônio Corrêa do Lago tentou revitalizar a Comissão, principalmente seu sistema de consulta, mas era tarde demais.¹²⁸

Desde o início da atuação do Itamaraty no gerenciamento da atuação brasileira no GATT, reclamava-se do desempenho externo do país. Em especial, afirmava-se ser o órgão

¹²³ Flávio da Cunha Bueno. Relações comerciais externas do Brasil. I Congresso Brasileiro de Comércio Exterior. Associação Comercial de São Paulo. 1956. Arquivo FIESP (Campinas).

¹²⁴ Memorando de Alberto de Castro Menezes para o Ministro João Neves da Fontoura. Organização Internacional do Comércio. Torquay, 5 de março de 1951. Conferência de Comércio e Tarifas Aduaneiras e Comercio – GATT. Ofícios (1949-1954). AHI-RJ.

¹²⁵ Política econômica e expansão do comércio exterior. Conferência do sr. Camillo Ansarah, Vice-Presidente da Associação Comercial de São Paulo. I Congresso Brasileiro de Comércio Exterior. Associação Comercial de São Paulo. 1956. Arquivo FIESP (Campinas).

¹²⁶ Ata da 11ª sessão extraordinária do Conselho Nacional de Economia. 31 de julho de 1956. 1U. Lata 102. Arquivo Nacional.

¹²⁷ Conselho Nacional de Economia, 1950, p. 20.

¹²⁸ Memorandum de Celso Raul Garcia para o Sr. Ministro de Estado. 13 de novembro de 1956; Memorandum de Antônio Corrêa do Lago para Edmundo Barbosa da Silva. Organização da Comissão Consultiva de Acordos Comerciais. 8 de dezembro de 1956. Divisão Comercial. Informações e relatórios (1956-57). AHI-RJ.

despreparado para lidar com negociações econômicas.¹²⁹ Uma boa descrição da situação desse período é feita por Roberto Campos, sobre sua experiência na IXª Sessão do GATT, de 1954:

Eu trabalhava insanamente, pois nosso delegado no GATT estava com dispneia, o delegado adjunto, apaixonado por uma ruiva romena, aparecia nas sessões em estado catatônico, cabendo-me saltar estouvadamente de comitê para comitê.¹³⁰

Os problemas não se resumiam à falta de orientação e de recursos. Por não ter a responsabilidade de definir a política comercial – em especial no tema tarifário –, o órgão tinha sempre de contar com a boa vontade do Ministério da Fazenda. Nos anos iniciais do Acordo, não havia grandes problemas em protelar algumas decisões. Mas com a elevação do volume de trabalho no plano multilateral, não se podia contar com a improvisação dos delegados em Genebra. Com a decisão do governo de reformar a tarifa aduaneira e reestruturar os compromissos brasileiros no Acordo, criou-se a Comissão Consultiva dos Assuntos do GATT, no Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda (Decreto Nº 35.482 de 7 de maio de 1954). Instalada pelo ministro Oswaldo Aranha, ela foi chefiada por Valentim Bouças.¹³¹ Grande empresário e companheiro de golfe de Getúlio Vargas, tinha como credenciais a participação na Conferência Econômica Mundial (1933) e na reunião de Bretton Woods (1944). Na sua nova posição, trabalhou para que o país se mantivesse no multilateralismo comercial, acreditando que o GATT e o FMI eram “as peças centrais da política internacional.” Pode-se dizer até que atuava como o clássico negociador da metáfora de Putnam sobre jogos de dois níveis, lidando com as possibilidades de acordo existentes, criadas pela intercessão entre as preferências dos empresários no plano doméstico e as demandas dos diplomatas de outros países no plano internacional.¹³² Ele ajudou a diminuir, assim, o problema de distanciamento entre o governo e o empresariado.

¹²⁹ 164ª sessão ordinária. 12 de setembro de 1952. Conselho Nacional de Economia. Latas 102-103 (1951-1954). IU. Arquivo Nacional.

¹³⁰ Campos, 1994, p. 231.

¹³¹ Ela ainda teria, em sua primeira formação, Gerson da Silva, Secretário Executivo, e Mário Guaraná de Barros, do Conselho Técnico de Economia e Finanças, Mário Muniz, da CACEX, Walter Blomeyer, da SUMOC, Barbosa da Silva, pelo Itamaraty, e outros. Ela já havia sido demandada ao final das negociações de Torquay. Na ocasião, Alberto de Castro Menezes defendeu a necessidade de tal instância para a) preparar o trabalho preliminar das delegações; b) assessorar os representantes durante os encontros internacionais; c) orientar as autoridades internas; e d) consultar as partes interessadas. Memorando de Alberto de Castro Menezes para o Ministro João Neves da Fontoura. Organização Internacional do Comércio. Torquay, 5 de março de 1951. Conferência de Comércio e Tarifas Aduaneiras e Comércio – GATT. Ofícios (1949-1954). AHI-RJ; Ata da reunião de instalação da Comissão Consultiva do GATT. OA 54.07.21/2. Rolo 27.

¹³² Brasil – vitória no GATT. **O Observador Econômico e Financeiro**. Ano XX. Nº 229. Julho de 1955. Pág. 4; Bastos, Humberto. **País de bolsos vazios**. São Paulo: Livraria Martins Editora, 1955. P. 105. Sobre jogo de dois níveis ver Putnam, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. In: Evans, Peter B., et al. **Double-edge diplomacy: international bargaining and domestic politics**. Berkeley: University of California Press, 1993, p. 431-468.

A Comissão era integrada pela Diretoria das Rendas Aduaneiras e pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda; Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil; Superintendência da Moeda e do Crédito; Departamento Econômico e Consular e Divisão Econômica do Ministério das Relações Exteriores; Departamento da Indústria, e Comércio do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; CNI; CNC; e Confederação Nacional da Agricultura. Apesar de contar com a participação de vários órgãos, era a Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças que tinha “as responsabilidades executivo-administrativas.”¹³³ Ela teve pequeno núcleo de economistas e estatísticos, responsáveis pela coordenação dos trabalhos, pelo relacionamento com os membros e pela definição de instruções para a atuação das delegações brasileiras no exterior – muitos, aliás, oriundos do secretariado da CCAC.

No Itamaraty, quem acompanhou a criação da Comissão Consultiva foi o diplomata (e economista) João Batista Pinheiro. Ele aplaudiu a iniciativa, pois reduzia a distância entre a atuação das delegações brasileiras no GATT e a execução das providências administrativas e domésticas necessárias para implementar os compromissos internacionais. Batista Pinheiro observou, contudo, que a iniciativa do Ministério da Fazenda voltava-se para suprimir as responsabilidades do Itamaraty na formulação da política a ser seguida no GATT. Isso era sem dúvida uma derrota do órgão, que deixaria de coordenar a posição externa brasileira. Foi com o fito de maximizar o poder sobre a nova instância que o diplomata sugeriu a eliminação de vários membros ligados ao Ministério da Fazenda e elevar o número dos oriundos do Itamaraty.¹³⁴ A iniciativa, contudo, fracassou. A diplomacia teve de acomodar-se à nova situação.

A partir de então, o processo decisório tornou-se mais complexo. Em decorrência de representar os interesses brasileiros diante das Partes Contratantes do GATT, por intermédio da Delegação do Brasil junto ao Escritório Europeu das Nações Unidas e Agências Especializadas, o Itamaraty controlava o fluxo de informações oficiais entre o governo e a organização. Mas ele não tinha mais poder de decisão em quase nada. Dependia, agora, da

¹³³ Relatório da delegação do Brasil à X Sessão Ordinária das Partes Contratantes do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). Genebra, de 27 de outubro a 6 de dezembro de 1955. JMW 55.12.06 mf2; Onodi, Oliver. **História dos direitos alfandegários (mimeo)**. São Paulo: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, 1957. P. 280.

¹³⁴ Memorandum de João Batista Pinheiro para o Sr. Chefe do Departamento Econômico e Consular. Criação de uma Comissão Consultiva dos Assuntos do GATT. 11 de janeiro de 1954. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1954). AHI-RJ.

manifestação da Comissão Consultiva do Ministério da Fazenda.¹³⁵ Como ela não se reunia frequentemente, seu secretariado tinha de apurar o posicionamento dos órgãos participantes individualmente. Na documentação disponível há muitas reclamações sobre esse processo, em especial em relação às alegadas demoras do Ministério da Fazenda em responder questionamentos. É observável, pelo menos em um caso, que a Comissão Consultiva delegou de volta para o Itamaraty o exame de um item, para que a questão fosse resolvida no âmbito da CCAC, com a participação de outros órgãos do governo.¹³⁶

Um dos problemas iniciais enfrentados foi a definição da competência do Itamaraty e do Ministério da Fazenda para lidar com a reforma tarifária no GATT. Desde 1949 que o primeiro criava as comissões preparatórias para as negociações no Arranjo, e eram diplomatas que usualmente lideravam as delegações brasileiras nos encontros multilaterais (ainda que existissem muitas exceções). A criação da Comissão no âmbito do Ministério da Fazenda deslocou o eixo de poder para longe da diplomacia nesses dois quesitos. No final, foram necessárias algumas acomodações. Por um lado, a chefia da delegação seria confiada ao Itamaraty quando não houvesse participação de alto nível dos órgãos da área econômica, enquanto a subchefia seria ocupada pelo presidente da Comissão – Valentim Bouças.¹³⁷ Por outro, as designações dos membros da delegação seriam feitas por indicação do Ministério da Fazenda.¹³⁸ Temos escasso conhecimento sobre o funcionamento dessa dinâmica. É, portanto, com uma base empírica limitada que é possível extrapolar uma descrição do processo decisório. A atmosfera aparentava ser de colaboração, mas era claro que a liderança não estava com o Itamaraty.¹³⁹

¹³⁵ Ver, como exemplo: Memorandum de Jorge A. de Seixas Correia para Antônio Corrêa do Lago. Taxas internas brasileiras e compensações negociadas através do GATT. 12 de outubro de 1954. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1954). AHI-RJ.

¹³⁶ Ver, como exemplo: Memorandum de Alberto Vieira Ribeiro e E. A. Ferreira de Carvalho para o Sr. Chefe da Divisão Econômica. GATT. Interesse do Brasil junto ao GATT. 30 de março de 1955. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1955). AHI-RJ.

¹³⁷ Memorandum de Paulo Leão de Moura para o chefe do Departamento Econômico e Comercial. GATT. XIV Sessão das Partes Contratantes. Designação da delegação do Brasil. 28 de abril de 1959. Confidencial. Temático Classificado 660.(04) (GATT/55-60). AHI-BSB.

¹³⁸ Ata da 661ª sessão do Conselho Nacional de Economia. 22 de julho de 1958. 1U. Lata 102. Arquivo Nacional. Por conta dessa divisão, durante a década de 1950 houve diversos conflitos entre o Itamaraty e o Ministério da Fazenda sobre o controle da ação externa do país. Esses duelos desciam a pequenos detalhes e atingiam os próprios servidores dos órgãos. Após a XI Sessão das Partes Contratantes, por exemplo, Barboza Carneiro redigiu o relatório da delegação brasileira e enviou para aprovação no Ministério da Fazenda, sem passar pelo Itamaraty. A Secretaria de Estado logo recriminou a posição de seu funcionário, afirmando a Carneiro que o relatório “deveria ter sido remetido diretamente ao Itamaraty”, para que pudesse analisar a documentação e depois apresentá-la às autoridades internas. De Exteriores para Delbragen. Carta Telegrama Nº 3. Relatório da delegação do Brasil à XI Sessão das Partes Contratantes do GATT. 9 de fevereiro de 1957. Cartas Telegramas Expedidas (1956-1959). AHI-RJ.

¹³⁹ Memorandum de Paulo Leão de Moura para o Sr. Chefe da Divisão Econômica. Reunião da Comissão Consultiva dos Assuntos do GATT, realizada em 27 de dezembro de 1955. 28 de dezembro de 1955. Divisão

A grande missão para a qual a Comissão Consultiva trabalhou foi a renegociação de todos os compromissos brasileiros no GATT (ver capítulo 4). Essa foi uma tarefa que demandou muito esforço e durou quase sete anos. No início da década de 1960, a Comissão Consultiva já estava desmobilizada e não era mais o ambiente de interação interburocrática no governo para negociações comerciais multilaterais. Quatro razões concorreram para essa fragilidade. Primeiro, o fim das renegociações eliminou a principal missão do órgão. Segundo, seu secretariado tornou-se, nos últimos anos da década de 1950, progressivamente independente com relação aos membros da Comissão. Terceiro, seu mandato era muito limitado – não tinha responsabilidade sobre acordos regionais e nem sobre a regulação da política comercial. Quarto, e mais importante, a Lei de Tarifas criou nova instância interburocrática com responsabilidade na definição da posição brasileira em negociações comerciais tarifárias.

No projeto da Lei das Tarifas, os técnicos do Ministério da Fazenda propuseram a criação de um órgão para realizar ajustes tarifários sem a manifestação do parlamento. Isso, segundo o ministro, era necessário em decorrência da variação de valores, classificações, modas, costumes, produtos e processos industriais, que se processavam de forma tão rápida que a espera pela ação do parlamento mostrar-se-ia prejudicial à condução da política comercial. Também se buscou, ao mesmo tempo, lidar com o problema da multiplicidade de órgãos técnicos com impacto no comércio exterior. Para muitos, a dispersão da arena decisória era um dos principais entraves à expansão das exportações, havendo a necessidade de uma “coordenação entre os órgãos” que agiam na área.¹⁴⁰ Pensando nesses dois desafios, levantou-se a proposta do Visconde de Itaboraí, de 1857, de criação de uma comissão permanente que se reunisse para lidar com os problemas cotidianos da tarifa – já denominada de Conselho de Política Aduaneira (CPA).

A maioria dos parlamentares apoiou a iniciativa durante a tramitação do projeto. O grupo protecionista agarrou-se à instituição como argumento contra os protestos dos liberais: se o Congresso elevasse demasiadamente as tarifas, o CPA estaria à disposição para fazer os devidos ajustes. Eles consideravam que seria instância científica, contando com membros dos setores interessados da sociedade e imbuídos de uma técnica rigorosa e imparcial que determinaria as mudanças necessárias da tarifa. A UDN elogiou o projeto por conta do

Econômica. Informações e relatórios (1955). Para outro exemplo ver Memorandum de Arnaldo Vasconcellos para Edmundo Barbosa da Silva. Reunião da Comissão Consultiva dos Assuntos do GATT. 14 de março de 1957. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1957-58). AHI-RJ.

¹⁴⁰ O progresso exige a reforma. **O Observador Econômico e Financeiro**. Ano XX. Nº 239. Janeiro de 1956. Pág: 30-34; Relações Exteriores. Recomendações. I Congresso Brasileiro de Comércio Exterior. Associação Comercial de São Paulo. 1956. Arquivo FIESP (Campinas); Bastos, 1953, p. 101.

impacto na discricionariedade do Executivo; mas seus parlamentares também viam o lado perigoso de se “delegar poderes indelegáveis.” O senador João Villas Boas considerou que haveria graves efeitos para a democracia a criação de tal organização. Ele afirmou: “Não sou afeito a aceitar, como boa, a política de constituição de conselhos, com representação classista, que se sobrepõem à autoridade dos que receberam, do povo, delegação para governar o país.” Mas todos acreditavam que a responsabilidade de administrar tal tarefa era muito técnica, eivada de minúcias, para ficar nas mãos de um parlamento já assoberbado de trabalho. Segundo o parlamentar liberal Odilon Braga, o CPA teria “o patriotismo e a correção necessária para, ouvindo os interessados, sofrendo os impactos de seus argumentos, decidir afinal com mais acerto ou pelo menos tendo em consideração às realidades tangíveis.”¹⁴¹

Uma das maiores discussões do período sobre o papel do CPA na política comercial brasileira era se suas competências não seriam de fato uma delegação do poder legislativo ao executivo. Esse era o questionamento de Tito Rezende:

Ponto assaz curioso da nova Lei de Tarifas é a soma de poderes legislativos que o Congresso delega ao Conselho de Política Aduaneira, sem reservar para si qualquer *controle* quanto ao desempenho dessa delegação, sem conferir tal *controle* ao poder executivo, de que o referido Conselho é órgão “sui generis”, pois na realidade *não lhe está subordinado*; duvidoso, mesmo ante o art. 141, § 4º da Constituição, que até o judiciário tenha poder de *controle*, já que os atos do Conselho frequentíssimamente terão força de lei!¹⁴²

Apesar de alguns defenderem a tese de simples “outorga”, é nítido que a nova situação transferiu permanentemente poderes do Legislativo para o Executivo, como previu Rezende.¹⁴³ O CPA teve grande impacto na redução da participação do Congresso Nacional em política comercial e, por consequência, nas negociações comerciais externas. A partir do início da década de 1960, o parlamento progressivamente perdeu sua relevância no tema.

Composto por todas as instituições relevantes do executivo e da sociedade na área de comércio exterior e tendo pequeno núcleo técnico, o CPA propunha definir de maneira imparcial e científica a tarifa do país, da mesma forma que os escritos clássicos de administração aduaneira prescreviam. Dessa forma, estava aparelhado para fazer a “correção

¹⁴¹ **Anais do Senado Federal**. 1º de agosto de 1957. Pág: 12; **Anais do Senado Federal**. 19 de junho de 1956. Pág: 529; **Anais do Senado Federal**. 25 de julho de 1957. Pág: 813; **Diário do Congresso Nacional**. 11 de agosto de 1957. Pág: 5956; Letter from J. P. Summerscale to the Assistant Secretary, Commercial Relations & Exports Department. Rio de Janeiro. May 9, 1957. FO 371/126234.

¹⁴² Rezende, Tito. **Comentários à nova tarifa das alfândegas**. Rio de Janeiro: Revista Fiscal e de Legislação da Fazenda, 1958. P. 15. Itálico no original.

¹⁴³ Fagundes, Seabra. Conselho de Política Aduaneira. **Carta CNC**. V. 4, Nº 34, 26-31. 1958. P. 26-28; Leopoldi, 2000, p. 147; Sikkink, Kathryn. **Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina**. Ithaca: Cornell University Press, 1991. P. 142.

das prováveis imperfeições no funcionamento da tarifa.” Todos aguardavam com apreensão a sua instalação. Era um órgão com “poderes extraordinários”, dizia o Observador Econômico e Financeiro.¹⁴⁴

O CPA, ao contrário da CCAC e da Comissão Consultiva dos Assuntos do GATT, não se limitou ao processo de coordenação da posição dos diversos órgãos do governo e do setor privado. Ele detinha responsabilidades na formulação da política comercial, solucionando, assim, um dos problemas mais graves existentes no processo decisório – a falta de articulação entre o processo doméstico de modificação da tarifa aduaneira e as negociações comerciais multilaterais. Ao contrário também das instâncias de coordenação anteriores, o CPA teve um corpo técnico autônomo e mais numeroso. As relações com as associações de classe industriais eram mais próximas do que nunca. Vários funcionários do CPA já haviam trabalhado nessas organizações e, em momentos de grande atividade, economistas da CNI, da FIESP e da FIRJAN foram destacados para ajudar nas atividades do órgão.

Até o final do governo Sarney, na década de 1980, o CPA – e seu sucessor, a Comissão de Política Aduaneira – manteve seu poder na área tarifária. Em todo encontro multilateral em que se cogitasse modificar a tarifa brasileira, ele esteve presente. A continuidade da responsabilidade na área da coordenação da posição brasileira nas negociações, contudo, não acompanhou tal movimento. Sua secretaria acabou tornando-se independente dos membros do Conselho, agindo muito mais de acordo com suas próprias preferências do que como um *honest broker* no trabalho de coordenação interburocrático. Assim, progressivamente deixou de ser uma instância de coordenação. O fato de ter responsabilidades efetivas na formulação da política comercial e de ser dotada de independência com relação aos seus membros (inclusive em termos de recursos administrativos) só acelerou esse processo.

É difícil precisar o momento em que isso ocorreu. É indubitável que, após a mudança de regime em 1964, não havia mais uma arena formal de coordenação na área de negociações comerciais multilaterais. Tentando dirimir tal problema, o governo Castelo Branco criou, pelo Decreto-lei no 53.899 de 29 de abril de 1964, a Comissão de Comércio Exterior. Era instância colegiada, mas, por não poder interferir nas competências existentes de outros órgãos, fracassou imediatamente em seu intento. Foi somente com a criação do Conselho Nacional de

¹⁴⁴ Sete anos depois: nova tarifa alfandegária. **O Observador Econômico e Financeiro**. Ano XXII. Nº 258. Agosto de 1957. Pág: 5-4; Fagundes, 1958, p. 26-28; Ferreira, Magno Martins e Costa, Orlando Vieira. **Produtos da indústria nacional similares aos estrangeiros**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1957. P. 1; Muller, Yara. **A nova lei de tarifa das alfândegas**. Rio de Janeiro: Record, 1957. P. 11. Sobre administração aduaneira ver Gregory, 1921, p. 44-45.

Comércio Exterior (CONCEX), pela Lei 5.025 de 10 de junho de 1966, que finalmente determinadas ações governamentais passaram a ser discutidas e negociadas em uma instância interburocrática antes de serem implementadas.¹⁴⁵

O CONCEX tinha a atribuição de formular a política de comércio exterior e “determinar, orientar e coordenar a execução das medidas necessárias à expansão das transações comerciais com o exterior.” Em termos específicos, isso significava “traçar a orientação a seguir nas negociações de acordos internacionais (...) e acompanhar a sua execução.” Ele também foi responsável por promover estudos sobre a política comercial formulada por organismos internacionais, países ou grupos regionais. Ele era presidido pelo Ministro da Indústria e Comércio, reunindo as instituições do governo com competência na área. Também participavam representantes da CNC, da CNI e da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), mantendo uma tradição de vinte anos de relações privilegiadas entre os representantes mais elevados dos setores econômicos e o governo na área de comércio exterior.¹⁴⁶

É muito difícil reconstruir o processo de criação do CONCEX e seu impacto nas negociações da Rodada Kennedy do GATT (1964-1967). Sabe-se que sua origem decorreu da ação de um núcleo de técnicos do Ministério da Indústria e Comércio e do Ministério da Fazenda que desejavam vincular o comércio exterior à política fiscal e monetária. Aparentemente, aproveitaram as reformas do governo Castelo Branco no marco regulatório para criar nova instituição com prerrogativas e objetivos semelhantes ao que deveria ser o CPA – em sua função de coordenador. Outro interessado foi a CACEX, diante das novas responsabilidades do governo na área de financiamento para as exportações. Do ponto de vista substantivo, resultava do maior engajamento do governo na promoção das exportações – uma de suas primeiras medidas foi a criação do Centro de Promoção da Exportação.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Nassif, André Luiz. **Política industrial e proteção no Brasil: o papel da CACEX** (Mestrado). Niterói: Universidade Federal Fluminense, 1995. P. 64-66.

¹⁴⁶ **Diário Oficial da União**. 15 de junho de 1966. Pág: 4; Paulo Egídio envia à Câmara estudo do comércio exterior. **Jornal do Brasil**. 10 de junho de 1966; Regulamentação do CONCEX é a nova filosofia da política de comércio exterior. **Desenvolvimento & Conjuntura**. Ano XI. Número 1. Janeiro de 1967. Pág. 63-72; **Diário Oficial da União**. 17 de agosto de 1966. Pág.: 41.

¹⁴⁷ Um dos técnicos do MIC que ajudaram a criar o CONCEX foi Benedicto Fonseca Moreira, que anteriormente trabalhara como economista no Itamaraty. De acordo com ele: “O Ministério da Indústria e do Comércio, através da extinta Comissão de Comércio Exterior, após estudar a mecânica do atual sistema, caracterizada com excesso de exigências administrativas e tributárias, pulverização do comando entre mais de trinta órgãos governamentais e uma legislação disciplinadora da matéria que envolve mais de duzentos atos legais, propôs a criação de um colegiado com atribuição de formular, orientar e coordenar a política de exportação, em substituição àquela dispersão de comando. Previu-se, nesta, a representação dos principais órgãos que hoje interferem de modo a harmonizar, facilitar e dar rapidez às decisões sobre a matéria, fatores esses essenciais a uma ação dinâmica. Na ausência de um poder unitário, que pela própria essência da exportação não pode ser de natureza pessoal, quase todos os Ministério e Autarquias detinham apreciável parcela de autoridade, praticando atos que de um modo ou

A forma como o CONCEX deveria funcionar e como de fato funcionou é algo que a literatura até agora não examinou, em especial no tema das negociações comerciais internacionais. As fontes possíveis hoje são essencialmente as dezenas de decretos publicados no Diário Oficial da União e a coletânea de documentos do CONCEX disponíveis para consulta na Câmara de Comércio Exterior (CAMEX). Pela lei, toda a parte de coordenação da posição brasileira em negociações comerciais internacionais deveria ser transferida do Itamaraty, do CPA e do Ministério da Fazenda para o órgão. Mas isso não ocorreu. O Itamaraty foi ativo na preservação da sua esfera de responsabilidade e na legitimação de práticas ainda não reguladas em lei. Isso fica claro pelo Decreto Nº 59.67, de 28 de novembro de 1966, que regulamentou a lei do CONCEX. Em seu vigésimo primeiro artigo, afirma-se que ao Itamaraty competia “a execução, no âmbito internacional, da política de comércio exterior estabelecida pelo CONCEX, à luz dos objetivos da política exterior do Brasil.” Ao vincular sua atuação à política externa e não à política econômica, conseguiu-se rejeitar a hipótese de que fosse subordinado em sua ação externa aos órgãos setoriais domésticos. Mas a vitória não ficava por aí. O mesmo decreto determinou que todo servidor público brasileiro que atuasse em caráter oficial fora do Brasil na área de comércio exterior teria de trabalhar “sob a orientação do Chefe da Missão diplomática brasileira no país em que se [encontrasse]”, sem prejuízo da relação que tivessem com outros órgãos domésticos.¹⁴⁸

Na área de promoção comercial, não houve choque com o Itamaraty, pois desde o início o CONCEX deu primazia à chancelaria. O mesmo pode-se dizer sobre negociações comerciais internacionais: o CONCEX definiria a posição brasileira nas negociações utilizando como fonte os estudos e trabalhos coordenados pelo Itamaraty. Dessa forma, foi no âmbito do CONCEX que foram aprovadas as instruções para a fase final da Rodada Kennedy, após serem rascunhadas pela chancelaria. O Ministro da Indústria e Comércio, Edmundo

de outro afetavam a exportação, sem atentar para o interesse geral da economia. Quase sempre a interferência tinha caráter fiscalista, punitivo, arrecadador ou meramente de rotina administrativa injustificável, dificultando a racionalização do processo em que custo e tempo são decisivos. (...) A prazo médio e longo, a única maneira de corrigir o desequilíbrio do balanço de pagamentos é exportando mais. Essa é, em síntese, a preocupação que levou à proposta da criação de um Colegiado que, repito, visa tão somente a somar esforços e coordenar as decisões dos vários órgãos que, necessariamente, têm a responsabilidade na política de exportação.” Moreira, Benedicto Fonseca. **A nova política de comércio exterior**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas e Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1967. P. 6. Ver também: Conflito de autoridade: riscos ao novo Conselho de Exportação. **Folha de São Paulo**. 19 de março de 1966; Bentes, João Ferreira. **Políticas de comércio internacional e respectivos órgãos de elaboração e decisão: breve análise do sistema institucional**. Rio de Janeiro: IPEA, 1966. P. 3-10; Lima, Maria Regina Soares de e Lima Jr., Olavo Brasil de. Autonomia organizacional e policentrismo decisório: a política de comércio exterior. In: Jr., Olavo Brasil de Lima e Abranches, Sérgio Henrique. **As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1987, p. 102-157. P. 116; Solimeu, Marcel Domingos. Incentivo às exportações de manufaturas. **Digesto Econômico**. V. XXVII, Nº 218, 81-96. 1971. P. 83.

¹⁴⁸ **Diário Oficial da União**. 2 de dezembro de 1966. Pág.: 6.

Macedo de Soares e Silva, não esqueceria do ativismo dos diplomatas no período, afirmando que o CONCEX acabou servindo “apenas para apoiar o Itamaraty.”¹⁴⁹ Muitos subordinados do ministro não gostavam dessa realidade, e vários criticaram os diplomatas por invadirem a área de competência de outros órgãos.¹⁵⁰

Como forma de expandir seu poder na área de coordenação, na Rodada Kennedy o Itamaraty decidiu atuar no âmbito de um grupo de trabalho interministerial próprio – usurpando, assim, as prerrogativas do Conselho. O ambiente central de formação da posição brasileira, portanto, não foi o CONCEX. Por ocasião da Reunião Ministerial do GATT de 1963, criou-se na chancelaria um Grupo de Trabalho para definir a posição do país para o encontro. Foi a primeira vez desde o início da década de 1950 que se conseguia o controle da coordenação.¹⁵¹ O funcionamento da instância foi um aprendizado para a etapa seguinte, quando o ministro Vasco Leitão da Cunha criou, por intermédio da Portaria Nº 137 de 24 de maio de 1965, o Grupo de Trabalho para as Negociações Kennedy do GATT. Com doze titulares de três órgãos governamentais e três confederações nacionais, tinha amplo mandato: instruir a posição do Brasil nas negociações; estudar e elaborar listas de possíveis ofertas tarifárias e não-tarifárias a serem negociadas; e redigir subsídios para as instruções aos negociadores.¹⁵²

A criação de um núcleo de coordenação no âmbito do Itamaraty foi um modelo que seria seguido na Rodada Tóquio e na Rodada Uruguai. Mas o fato de coordenar não significa que tinha controle. Ainda que tivesse papel preponderante do ponto de vista da definição da estratégia brasileira da rodada, o Itamaraty não determinou a substância das negociações. A limitação do ativismo dos diplomatas pode ser vista na reforma da política comercial do governo Castelo Branco. Os ministérios da área econômica desejavam utilizar o esforço de

¹⁴⁹ XVII Convenção dos Industriais do Estado de São Paulo. CIESP. 1967. Arquivo FIESP (Campinas); Relatório do exercício de 1967. Confederação Nacional da Indústria. Arquivo FIESP (Campinas); Aviso de Juracy Magalhães para Otávio Gouvêa de Bulhões. GATT. Negociações “Kennedy”. Delegação do Brasil. 23 de agosto de 1966. 660.(04) – Agosto de 1966. AHI-BSB; Silva, Edmundo Macedo Soares. **Edmundo Macedo Soares (depoimento)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 1992. P. 634.

¹⁵⁰Gomes, Eduardo Rodrigues. **After import-substitution: Brazil’s export-oriented growth and the politics of the industrial entrepreneurs** (Ph.D.). Chicago, Illinois: The University of Chicago, 1998. P. 59.. George Álvares Maciel, que liderava a área econômica do Itamaraty, teve de defender que o órgão não invadiu a competência de outras instituições, como o Ministério da Indústria e Comércio. Ele argumentou que a chancelaria não estabelecia a política de comércio exterior, não tinha poder normativo, não regulava nem fazia operações de comércio exterior e não era inteiramente autônoma nas negociações internacionais nessa área. Ver: George Álvares Maciel. Comércio exterior. 21 de junho de 1968. Confidencial. GMA pi S. Ass. 1968.06.20.

¹⁵¹ Desptel 219 para Delbragen. Participação do Brasil nos grupos de trabalho criados pela Reunião Ministerial do GATT. 27 de julho de 1963. Telegramas expedidos (1963). AHI-BSB.

¹⁵² Memorandum de Antonio Patriota para Armando S. Mascarenhas. “Negociações Kennedy” do GATT. Início efetivo das negociações. Delegação negociadora do Brasil. 10 de setembro de 1965. 660.(04) – Setembro a dezembro de 1965. AHI-BSB; **Diário Oficial da União**. 25 de maio de 1965. Pág. 25.

liberalização para dar posição mais ativa ao país no GATT. Os industriais, conjuntamente com seus aliados na burocracia, conseguiram reduzir o escopo e o nível desse movimento de abertura. Como será analisado no capítulo 7, isso decorreu em grande medida do fato de a matéria ainda ser de competência de órgãos domésticos, como o CPA.

Capítulo 2: a construção do multilateralismo

O convite

Quando o governo americano lançou suas propostas, o Departamento de Estado buscou sensibilizar vários governos sobre a necessidade de que estivessem preparados para as negociações. Dessa maneira, entre agosto e outubro de 1946, funcionários do órgão viajaram para Canadá, Cuba, Brasil, Chile, Nova Zelândia, Austrália, África do Sul, Índia e China. Na maioria dos países, havia clara desconfiança sobre o projeto. Profundamente preocupados com a industrialização e o pleno emprego, buscavam saber se a iniciativa afetaria as políticas domésticas que promoviam esses dois objetivos. Apesar desses questionamentos, não havia escapatória. Como bem afirmou Juan Scarpati, da embaixada argentina em Washington, os países em desenvolvimento teriam de acompanhar as propostas americanas simplesmente “porque eles não tinham para onde ir.”¹⁵³ Foi nesse ambiente que, em agosto de 1946, dois técnicos americanos (Cole e H.G. Smith) saíram de Washington com destino ao Rio de Janeiro. O objetivo era discutir a Proposta com autoridades brasileiras.¹⁵⁴

Em 13 de agosto, os representantes americanos encontraram-se com o ministro Antônio Vilhena Ferreira Braga, o diplomata responsável pela área econômica do Itamaraty desde 1944. Nascido no Rio de Janeiro em agosto de 1894, Braga graduou-se em engenharia civil no Instituto Politécnico do Rio, em 1915, três anos antes de entrar no serviço público como diplomata. Não tinha iniciativa e era pouco engenhoso; mais acostumado à rotina que preparado para lidar com o inesperado. Não era economista qualificado e seu primeiro contato com temas econômicos fora em 1944. Já havia servido em Genebra, na Haia e no Paraguai; foi chefe durante oito anos do Protocolo do Palácio Presidencial no Rio de Janeiro; e tinha grande habilidade de trabalho dentro do Itamaraty, mas pouca influência fora do órgão. Falava fluentemente espanhol e um pouco de inglês e francês. Afável, era ainda solteiro.¹⁵⁵

Ferreira Braga teria papel de liderança na condução da delegação brasileira em Genebra e em Havana, em 1947 e 1948, além de chefiar a delegação brasileira em Annecy, na segunda rodada de negociações tarifárias do GATT, em 1949. Na conversa com os emissários americanos, afirmou que o governo brasileiro não havia estudado adequadamente as

¹⁵³ Memorandum of conversation. Meeting with Dr. Scarpati, Argentine economic counselor at Washington. August 7, 1946. Box 11. RG 43. NARA.

¹⁵⁴ Aaronson, 1993, p. 110; Irwin, et al., 2008, p. 76.

¹⁵⁵ Biographic reports on members of certain foreign delegations to the World Trade Conference, Havana. November 1947. Department of State. OIR Report no 4545. November 17, 1947. Box 145. RG 43. NARA.

Propostas até então. Com efeito, em 7 de dezembro de 1945, o Itamaraty, por intermédio da Seção de Política Econômica da Secretaria de Estado, propôs em um memorando a criação de uma Comissão em que representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, da Fazenda e da Agricultura, do Trabalho, da Indústria e Comércio, além dos representantes das entidades de classe interessadas empreendessem estudos para orientar o país nas negociações vindouras.¹⁵⁶ Até o momento em que conversava com os representantes americanos, contudo, não havia se definido os membros da Comissão.

Alguns dias depois, os dois emissários encontraram-se com Samuel de Sousa Leão Gracie, ministro das relações exteriores interino. Gracie demonstrou desconhecer as negociações. Os americanos acreditavam que o exame dos documentos para a conferência preparatória pelas autoridades brasileiras seria muito difícil.¹⁵⁷ Sem obter avanços, deixaram o Brasil com a impressão de que o país não conseguiria preparar-se a tempo.

Os técnicos americanos de certa forma estavam certos. O governo Dutra assumira o país em fevereiro de 1946 e a descontinuidade das equipes de diversos órgãos governamentais criou dificuldades para a avaliação da proposta americana. Havia, ademais, problemas estruturais. Era generalizada a escassez de pessoal qualificado para a própria condução da política econômica brasileira. Quando esse pequeno quadro técnico enfrentava as necessidades externas do país, o problema agravava-se.¹⁵⁸ A carência não seria de fácil resolução no curto prazo. Somente nas décadas seguintes o Estado teria quadros suficientemente preparados e em número adequado para participar das inúmeras negociações econômicas internacionais a demandar a presença do país. Por enquanto, a atuação externa brasileira dependeria principalmente dos órgãos de classe e da academia. No primeiro grupo destacavam-se os técnicos ligados à FIESP. No segundo, estavam os economistas ligados à Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas do Rio de Janeiro.¹⁵⁹

Foi somente em 4 de setembro de 1946 que o governo nomeou a comissão para estudar a proposta americana. Ela tinha como membros Antônio de Vilhena Ferreira Braga,

¹⁵⁶ Relatório preliminar sobre as negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio. Genebra, 10 de outubro de 1947. RC 47.10.10 d/md.

¹⁵⁷ Discussions of Proposals with Brazilian officials. August 21, 1946. Box 11. RG 43. NARA.

¹⁵⁸ Paradoxalmente, essa escassez contrastava com a multiplicidade de órgãos no governo com responsabilidades na área do comércio exterior. Bielschowsky, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. P. 254.; O Brasil no exterior. **O Observador Econômico e Financeiro**. No 138. Ano XII. Agosto 1947. Pág.: 1-2. Ver também: Rômulo de Almeida. Aperfeiçoamento de pessoal para a expansão econômica do país. 1945. AMF 45.07.00. Pág.: 7.

¹⁵⁹ Vários participantes das delegações brasileiras em encontros econômicos atuaram na instituição. Entre os mais importantes pode-se citar Luís Dodsworth Martins, Eduardo Lopes Rodrigues, Otávio Bulhões, Eugênio Gudin, José Nunes Guimarães e Rômulo de Almeida. Biderman, Ciro, et al. (Eds). **Conversas com economistas brasileiros**. São Paulo: Ed. 34, p. Pages, 1996. P. 18-19; Bulhões, 1990, p. 62-66.

Eduardo Lopes Rodrigues (Ministério da Fazenda), Luís Dias Rolemberg (Ministério do Trabalho), Antônio de Arruda Câmara (Ministério da Agricultura), Juvenal Greenhalgh Ferreira Lima (Conselho Federal de Comércio Exterior), João Daudt de Oliveira (Confederação Nacional do Comércio) e Roberto Simonsen (CNI). Coordenada pelo Itamaraty, ela não foi a instância definidora da posição do país nas negociações. Com efeito, durante seu funcionamento, o ministro da fazenda, Gastão Vidigal, chamou-a em seu gabinete e apresentou trabalho redigido por economistas associados aos industriais de São Paulo. O documento sofreu poucas modificações e foi a proposta defendida em Londres pelo Brasil.¹⁶⁰ Houve, dessa forma, uma transferência da responsabilidade governamental para os industriais.

Roberto Simonsen e os industriais

Um dos mais interessados nas negociações propostas pelo governo americano era o industrial Roberto Simonsen. Nascido no Rio de Janeiro em fevereiro de 1889, ele teve papel fundamental na promoção da indústria nacional. Foi presidente da Confederação Industrial do Brasil, posteriormente denominada Confederação Nacional da Indústria, e, durante a Segunda Guerra Mundial, presidiu a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Engenheiro civil de formação notabilizara-se pela atuação nos diversos órgãos consultivos estatais durante o governo Vargas, como o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial. Nessa instância, participou de grandes embates sobre planejamento econômico e política comercial, em especial com o economista Eugênio Gudin. Simonsen e Gudin, ao final do Estado Novo, apresentaram duas concepções distintas sobre como o Estado deveria lidar com os desafios do pós-guerra. O primeiro defendia o planejamento econômico, o protecionismo à indústria e a atuação direta do Estado nos setores de infraestrutura. Já o segundo criticava a ideia do planejamento econômico, apoiando a tese de aumento da produtividade pela melhoria da formação de capital do setor privado e pelo aperfeiçoamento da educação. Simonsen não tinha conhecimento aprofundado em economia. Apesar disso, seu pensamento teve muita repercussão no país, em especial nos brasileiros que participaram de negociações comerciais nos anos seguintes.¹⁶¹

¹⁶⁰ Phillips, 1946, p. 96.

¹⁶¹ Bielschowsky, 2000, p. 256; Gudin, Eugênio e Simonsen, Roberto C. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira: coletânea da polêmica Simonsen x Gudin, desencadeada com as propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo. 2ª Edição.** Rio de Janeiro: IPEA/ILPES, 1978. Apesar de se afirmar que o debate entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin teve grande repercussão, a situação não foi assim. Muitos contemporâneos com grande conhecimento e com acesso aos decisores não acompanharam o embate ou o reputaram como tendo pouca importância imediata. Bulhões, 1990, p. 58; Lopes,

Influenciado por Mihail Manoilescu, Simonsen defendeu a industrialização como a melhor ferramenta para promoção do desenvolvimento econômico dos povos atrasados. Mas suas ideias não eram só econômicas. O industrial preocupava-se seriamente com o que o neorealista Joseph Grieco chama de distribuição de poder relativo.¹⁶² Para Simonsen, não importavam os progressos alcançados durante o conflito mundial. O aspecto relevante era que outros países haviam progredido bem mais – “no terreno da relatividade nos empobrecemos, de fato, comparativamente com os índices de enriquecimento das potências democráticas.” Essa visão decorria de como ele observava o padrão de distribuição de riqueza. Para ele, a divisão do trabalho no plano doméstico entre agricultura e indústria estabelecia “uma hierarquia de remunerações e riquezas” e essa mesma hierarquia era reproduzida no plano internacional, entre os Estados. A distribuição de poder no sistema internacional seria, na sua opinião, reflexo da posição relativa dos Estados na cadeia produtiva econômica.

Nessa visão, era claro que Simonsen via com bastante desconfiança acordos internacionais como fundados na busca da especialização das economias em suas respectivas vantagens comparativas. Para ele, acordos entre nações desiguais geravam “diferenciação, cada vez mais acentuada, entre a mais rica e as mais pobres.” Mesmo os tratados que geravam equilíbrio do ponto de vista monetário e do comércio bilateral favoreciam as nações industrializadas por elas enriquecerem mais em termos relativos. Em sua opinião, a única forma de gerar equidade nesses instrumentos era fazer com que os países industriais se obrigassem a uma “cooperação compensadora, de ordem técnica e econômica” aos países atrasados. Por fim, ele defendia a continuidade dos acordos de fornecimento mantidos durante a guerra, mas agora voltados para o aparelhamento industrial brasileiro, em especial ao que futuramente seria chamado de indústria de base.¹⁶³

O industrial acompanhou desde cedo o planejamento do pós-guerra, que, segundo sua visão, buscava a “criação de uma moeda internacional estável” e a “destruição das barreiras alfandegárias.” A seu ver, essas duas medidas privariam os países de industrialização incipiente de instrumentos essenciais para superar a condição agrária. Em relevante relatório, datado de agosto de 1944, Simonsen já apontava algumas premissas que informariam a posição do país nas negociações internacionais, em especial a preservação do espaço

Lucas. **Memórias do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1991. P. 80-81.

¹⁶² Grieco, Joseph M. **Cooperation among nations: Europe, America, and non-tariff barriers to trade**. Ithaca: Cornell University Press, 1990.

¹⁶³ Simonsen, Roberto. **Alguns aspectos da política econômica mais conveniente ao Brasil no período de após-guerra: geografia e política industrial**. São Paulo: FIESP, 1943. P. 6 a 19.

doméstico de planejamento econômico. Em outros documentos, o industrial avançou na campanha de defesa do protecionismo alfandegário.¹⁶⁴

Simonsen era consultado pelo presidente Eurico Gaspar Dutra em questões econômicas – mesmo o apoio do sisudo militar às causas liberais do período. Foi natural, assim, sua designação para participar da comissão que definiria a posição do país nas negociações em Londres, ao lado de outros representantes classistas, como João Daudt d’Oliveira. Ele atualizou os industriais de São Paulo sobre os andamentos dos trabalhos da comissão e fez questão de dar sugestões para a defesa da indústria brasileira.¹⁶⁵ Sua principal tese era que o Brasil não tinha como examinar o projeto americano em sua plenitude, pois o país não possuía “os elementos técnicos para avaliar, de pronto, a repercussão que muitos dos seus dispositivos teriam sobre a [...] estrutura econômica [do Brasil].” Mesmo com essa carência, afirmou que escreveu

um anteprojeto de uma Carta a ser apresentada pelo governo brasileiro, muito mais sintético que a norte-americana. Conteria essa nova Carta as diretrizes principais que deveriam governar o comércio internacional, atendo-se a diferenciação da estrutura social e econômica dos diversos países e deixando muitos detalhes para serem discutidos pela Organização permanente (...).¹⁶⁶

Simonsen não redigiu sozinho o documento. Para a elaboração desse anteprojeto, o industrial utilizou o Departamento de Economia Industrial da FIESP. Não foi possível recuperar o trabalho original, mas há várias referências confirmando que esse projeto foi o apresentado em Londres. Em reportagem da imprensa, afirmou-se que a proposta brasileira em Londres foi elaborada por técnicos da CNI, CNC e do Ministério da Fazenda “em várias semanas de estudos e debates.” Rômulo de Almeida, um dos participantes do encontro, posteriormente reconheceu que ele fora redigido pela indústria. Uma fonte não contemporânea é a entrevista do economista Alexandre Kafka, então trabalhando para os industriais paulistas – Kafka, assim como Teotônio Monteiro de Barros, participou das conversas em São Paulo com Simonsen e depois foi convocado para atuar na delegação brasileira. Ele afirmou que os técnicos da federação receberam em São Paulo a proposta americana de se criar uma Organização Internacional do Comércio. No grupo, havia economistas e juristas que, após a examinarem, escreveram “uma contraposta, mas condizente

¹⁶⁴ Bielschowsky, 2000, p. 275; Simonsen, 1943, p. 16-17; Simonsen, 1944

¹⁶⁵ Brazil in transition. **The Economist**. August 9, 1947; Memorando de Olyntho Machado para o chefe da Comissão de Organismos Internacionais. Conferência Internacional de Comércio e Emprego. 7 de fevereiro de 1947. Comissão de Organismos Internacionais. Memorandos. 1947-1948. AHI-RJ; Azevedo e Franco, 1946, p. 26.

¹⁶⁶ Circular 177/46. São Paulo, 23 de outubro de 1946. Centro das Indústrias do Estado de São Paulo. Circulares FIESP/CIESP. Arquivo FIESP (Campinas).

com os problemas brasileiros.” As reuniões não raro ocorriam na própria residência de Simonsen e discutiam-se, inclusive, quais atitudes a delegação brasileira deveria tomar na reunião preparatória de Londres. Posteriormente, os ministros das relações exteriores e da fazenda teriam “dado integral apoio às conclusões apresentadas” no trabalho dos industriais, por julgarem que “as mesmas expressa[vam] fielmente a opinião do governo brasileiro sobre o assunto.” Foi esse documento, portanto, que se transformou na peça básica de orientação da delegação.¹⁶⁷

Apavorados

Se a preparação brasileira para o primeiro evento internacional foi conturbada, a formação da delegação seguiu o mesmo curso. O grupo era heterogêneo em termos de formação e instituição de origem. Vários eram acadêmicos; outros eram associados a confederações e a federações industriais privadas, situação que se repetiria com frequência até a década de 1960.¹⁶⁸

Na liderança estava Mário Moreira da Silva, ministro plenipotenciário do Brasil na Suíça. Moreira da Silva já tinha experiência no trato de assuntos econômicos – era do grupo de técnicos do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio que formou o núcleo econômico inicial do Itamaraty, tendo, em 1945, assumido a chefia da Divisão Econômica e Comercial do órgão.¹⁶⁹ Ele foi acompanhado por Luís Dodsworth Martins, Otávio Paranaguá, Eduardo Lopes Rodrigues, Teotônio Monteiro de Barros, José Nunes Guimarães, Hélio Cabral, José Garrido Torres, Aldo Batista Franco, Rômulo de Almeida e Alexandre Kafka.

Do grupo que partiu do Brasil, Teotônio Monteiro de Barros era professor da Faculdade de Direito de São Paulo; Hélio Burgos Cabal era diplomata e um dos principais assessores do Presidente Eurico Dutra em matéria econômica – ele seria a ligação da delegação com o Catete; Eduardo Lopes Rodrigues era da Seção de Estudos Econômicos do

¹⁶⁷ Proposta brasileira à Conferência de Londres. **Diário Carioca**. 5 de novembro de 1946; Conferência Internacional de Comércio. **O Economista**. Setembro de 1946. Ano XXVIII. No 318. Pág. 13-14; Kafka, Alexandre. **Alexandre Kafka: depoimento**. Brasília e Rio de Janeiro: Banco Central do Brasil; Programa de História Oral do CPDOC/FGV, 1998. P. 42-49.; Almeida, 1947, p. 35. Sabemos que o documento fora concluído provavelmente no final de setembro ou na primeira semana de outubro. Circular 173/46. São Paulo, 19 de outubro de 1946. Centro das Indústrias do Estado de São Paulo. Circulares FIESP/CIESP. Arquivo FIESP (Campinas).

¹⁶⁸ Conferência de comércio. **O Observador Econômico e Financeiro**. CXXIX. 1946. Ano XI. Pág.: 6; Ata da reunião de delegação. Havana, 31 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md.

¹⁶⁹ Entrevista com Marcilio Marques Moreira. Rio de Janeiro. 6 de dezembro de 2011; Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). **Indicador da organização administrativa do executivo federal e sua legislação (atualizada até 15 de janeiro de 1945)**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1945. P. 314.

gabinete do ministro da fazenda, participante do grupo do economista Eugênio Gudín e professor da Faculdade de Ciências Econômicas do Rio de Janeiro; José Nunes Guimarães era da Seção de Estudos Econômicos do gabinete do ministro da fazenda; Rômulo de Almeida era do Departamento Nacional de Indústria e Comércio, mas assessorava Roberto Simonsen; Aldo Batista Franco era da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil, professor da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas e técnico do Instituto de Economia da Associação Comercial do Rio de Janeiro; Alexandre Kafka era natural da Checoslováquia e, na época, trabalhava para a FIESP. Também participou da delegação, partindo do Rio de Janeiro, a técnica Myosotis Albuquerque Costa, da Presidência da República. As fontes disponíveis indicam que esse grupo reuniu-se pela primeira vez no aeroporto, utilizando o pioneiro serviço da Panair do Brasil, que, desde abril de 1946, fazia a rota do Rio de Janeiro à Londres em mais de trinta horas, passando por Recife, Dacar e Lisboa.¹⁷⁰

Antes de saírem do Brasil, vários participantes proferiram palestras sobre as negociações. Aldo Franco fez exposição na Associação Comercial do Rio de Janeiro. Já Moreira da Silva foi ao Conselho Federal de Comércio Exterior colher opiniões. Na ocasião, argumentou que a tarifa alfandegária do país era uma das mais baixas do mundo e que as nações mais industrializadas tinham responsabilidade especial na manutenção do emprego geral. Sobre produtos primários, defendeu a garantia de “uma renda elevada e constante para os produtores de matérias primas”, desejando acordos intergovernamentais específicos para esses produtos.¹⁷¹

Além dos que partiram do Brasil, havia três técnicos no exterior que iriam direto para Londres. O mais importante era Otávio Paranaguá. Tradadista de política comercial, e ex-professor da Universidade de São Paulo, era um dos maiores especialistas no tema no mundo. Seu paradeiro, no entanto, era desconhecido no Brasil.¹⁷² Foi somente com o apoio do Itamaraty que foi localizado em Nova Iorque. José Garrido Torres e Luís Dodsworth Martins também estavam em Nova Iorque e já se conheciam desde 1940, quando foi fundada a Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas do Rio de Janeiro. Garrido Torres foi um dos primeiros alunos do estabelecimento, e em 1944 já atuava como delegado brasileiro em conferências internacionais. Em 1946, trabalhava em Nova Iorque como diretor do

¹⁷⁰ South America do Europe. **The New York Times**. March 6, 1946; Almeida, 1947, p. 37; Azevedo e Franco, 1946; Bulhões, 1990, p. 71; Franco, 1948; Kafka, 1998, p. 39.

¹⁷¹ O Brasil e a Conferência Internacional de Comércio e Emprego. **O Economista**. Outubro. 1946. Nº 319. Pág. 19-23; Conferência mundial de comércio. **O Economista**. Novembro. Nº 320. 1946. Pág. 11.

¹⁷² Ver, por exemplo, duas publicações do autor na década de 1930. Paranaguá, Octavio. **Tariff policy**. London: Oxford University Press, 1935; Paranaguá, Octavio. **Política comercial internacional**. Buenos Aires: Talleres Gráficos Porter Hermanos, 1939..

Escritório Comercial do Brasil.¹⁷³ Dodsworth Martins fora professor de Garrido Torres. Estava em Nova Iorque quando, sem prévio aviso, na segunda semana de outubro, recebeu mensagem informando que deveria incorporar-se à delegação brasileira em Londres. Ele não recebeu qualquer orientação na oportunidade, e somente no Reino Unido tomou ciência das instruções do governo brasileiro. Segundo ele, o governo tinha indicado o seu nome para levar a Londres “o espírito de Teresópolis”, uma referência à 1ª Conferência das Classes Produtoras, realizada na referida cidade em 1945. Tanto Dodsworth Martins como Garrido Torres recordariam no futuro a forma atabalhoada da convocação da delegação como deletéria à condução dos trabalhos brasileiros em Londres.¹⁷⁴

Examinar o grau de preparação da delegação brasileira é certamente difícil diante da escassez de fontes contemporâneas. É um consenso dos participantes e da imprensa especializada da época de que o país estava pessimamente estruturado para lidar com uma complexa agenda. Para se ter exemplo concreto, basta folhear as páginas do Observador Econômico e Financeiro, nas quais se afirmava:

desta confusão surge aquilo que constitui quase norma de nossas delegações no estrangeiro, a consideração apressada de problemas importantíssimos, o estudo aligeirado dos nossos interesses e a falta de fundo técnico disponível pelos delegados, de tal maneira que jamais obtemos quanto poderia o país obter se disciplinasse e investigasse previamente e por meios legítimos o objeto da discussão.¹⁷⁵

Em número anterior, o periódico considerou que os brasileiros estavam “apavorados ante a próxima Conferência Internacional de Comércio (...).”¹⁷⁶ Apesar desses registros, a análise propriamente dita da posição do país, confrontando-a com a de outros participantes,

¹⁷³ Kafka, 1998, p. 49. Torres já havia estudado as propostas americanas, mas acreditava que o pensamento do economista alemão Friedrich List era a mais apropriado para entender os desígnios do desenvolvimento econômico. Em artigo publicado no mesmo ano da Conferência de Londres, afirmou que “a febre da industrialização est[ava] mais acesa do que nunca”. Assim como os seus contemporâneos, também dividia o mundo entre “países de forte aparelhagem industrial” e “países de fraca estrutura econômica”. Acreditava que se devia estabelecer uma Organização Internacional do Comércio, mas discordava profundamente da política subjacente à instituição. Tinha a crença arraigada que o abandono americano do protecionismo decorria do alcance de “um parque industrial plenamente desenvolvido” que agora precisava da “conquista do mercado internacional, qual válvula de escape”. Achava a política americana perfeitamente compatível com o seu nível de desenvolvimento, mas essa não era posição adequada a ser defendida pelo Brasil na sua opinião. Assim como List, acreditava ser necessário criar uma política dualista favorecendo os dois grupos de países, “*enquanto o mundo inteiro não houver alcançado um estágio de progresso econômico mais ou menos uniforme* [grifo no original]”. Em sua concepção, “o belo ideal da liberdade de comércio, infelizmente, não poderá desabrochar em nossos dias” e que, para o Brasil, da forma como o projeto se apresentava, havia séria “ameaça que paira[va] sobre seu destino.” Torres, 1946, p. 41.

¹⁷⁴ Sessão extraordinária de posse do novo conselheiro, Sr. José Garrido Torres e 308ª sessão ordinária. 25 de maio de 1954. Conselho Nacional de Economia. Conselho Pleno. Notas taquigráficas das sessões plenárias (1954). Lata 102-103. Arquivo Nacional; Martins, 1947, p. 139.

¹⁷⁵ Política externa. **O Observador Econômico e Financeiro**. Nº 128. 1946. Ano XI. Pág.: 3.

¹⁷⁶ Comércio internacional. **O Observador Econômico e Financeiro**. Nº 126. 1946. Ano XI. Pág.: 4.

concluirá que a preparação da posição brasileira foi adequada, em grande parte como consequência da colaboração de economistas de fora do aparelho estatal e do ativismo dos industriais.

Church House

O primeiro encontro preparatório foi aberto em 15 de outubro de 1946, no salão de conferências Church House, em Westminster, Londres, contando com a participação de dezoito países.¹⁷⁷ A construção do amplo auditório fora concluída em 1940 tendo, nesse ano, sido atacado por aviões da Luftwaffe. O então primeiro ministro Winston Churchill ficara tão impressionado com a resistência da construção que a requisitou para o funcionamento do parlamento durante os anos seguintes da guerra.

Não passaria despercebida aos técnicos presentes em 1946 a coincidência de que, cem anos antes, naquela mesma cidade, ter sido aprovado o fim das *Corn Laws*, simbolizando o início do liberalismo econômico que varreu a Europa no século XIX.¹⁷⁸ Havia um misto de grandes expectativas e cético realismo sobre os prospectos do evento. Nos EUA, os americanos voltavam-se para o esforço de ajuste da economia doméstica para o período de paz; na Europa, buscava-se a reconstrução; nos países mais atrasados, batalhava-se para a continuidade do estado de crescimento observado no período da guerra. Nesse contexto, muitos acreditavam que um sistema econômico livre nunca mais poderia ser restaurado; e mesmo se pudesse, não seria de bom alvitre reconstruí-lo. Em um mundo devastado pela guerra, era observada com ceticismo a ideia de que governos se abstivessem de intervir no mercado. O economista Jacob Viner apresentava de forma contundente o ambiente do período. Para ele, “havia poucos liberais no mundo, ninguém presta[va] atenção às suas visões e nenhuma pessoa ocupando posto de autoridade em qualquer lugar do mundo advoga[va] o livre comércio.” A teoria liberal que dava substrato às propostas americanas, assim, enfrentava sério descrédito. Para seus críticos, como produto do século XIX, ela não poderia informar os complexos problemas do pós-guerra.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Cuba, Checoslováquia, França, Índia, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, África do Sul, Síria-Líbano, Reino Unido e Estados Unidos.

¹⁷⁸ Coincidentemente o mesmo ano do suicídio de Friedrich List, um dos maiores pensadores protecionistas do século XIX.

¹⁷⁹ Aaronson, 1996, p. 50; Drache, 2000, p. 3; ibidem. p. 13; Gardner, 1956, p. 30-31; Harrod, R. F. Foreword. In: Gardner, Richard N. **Sterling-Dollar diplomacy: Anglo-American collaboration in the reconstruction of multilateral trade**. Oxford: Clarendon Press, 1956, p. vii-xi. P. 7; Viner, 1947, p. 613; Zeiler, 1999, p. 69.

Os delegados participantes eram, em sua maioria, ilustres desconhecidos. Técnicos de terceiro escalão que conduziam a política comercial de seus respectivos países, muitos não eram conhecidos nem pelos mandatários de seus próprios órgãos.¹⁸⁰ Os americanos eram comandados por Clair Wilcox, professor de economia no *Swarthmore College* que assumira, no ano anterior, a Diretoria do *Office of Trade Agreements* do Departamento de Estado. Ardoroso defensor do livre comércio, Wilcox não tinha meias palavras quando o assunto era a liberalização comercial.¹⁸¹

James Meade, economista britânico, repetidamente expressava o equívoco americano de colocar o livre comércio como cura do desemprego, ao contrário da tese, em sua opinião mais sensata, de que essa política deveria complementar os esforços domésticos de manutenção do pleno emprego. Os ingleses não estavam sozinhos. Quando abandonaram o livre comércio e criaram o arranjo preferencial de Ottawa, em 1932, conseguiram arregimentar poderoso apoio em torno da Commonwealth. Poucas semanas antes do encontro de Londres, seus membros reuniram-se para articular suas posições. Os ingleses, assim, utilizavam o bloco para balancear o multilateralismo americano, buscando nas preferências a chave para a sobrevivência em um mundo carente de dólares. O representante britânico nas negociações era o político trabalhista Stafford Cripps. Em seu discurso de abertura, apesar de defender a necessidade de regular o uso de “armas econômicas” que poderiam conduzir o mundo a graves crises, demandou de forma sutil a preservação de instrumentos restritivos ao comércio internacional. O foco, assim, deveria ser a “promoção do maior nível de emprego e a manutenção de alta demanda.”¹⁸²

Os australianos foram liderados pelo economista H.C. Coombs – conhecido como “Nugget” Coombs. Apesar de ter estudado na London School of Economics, berço do liberalismo ortodoxo, contando com Lionel Robbins, John Coatman e Friedrich Hayek como professores, Coombs era profundo defensor de políticas keynesianas de plano emprego. Na Austrália, colocou o planejamento de um programa nacional de desenvolvimento à frente de qualquer esforço de cooperação internacional. Como a Austrália não fora afetada de forma demasiada pelo conflito e tampouco dependia dos dólares de Washington, o país estava em posição confortável para contestar o projeto americano. Coombs tornou-se o líder dos países

¹⁸⁰ Havia algumas exceções, como o filósofo francês Alexandre Kojève. Irwin, et al., 2008, p. 110.

¹⁸¹ Gardner, 1956, p. 272.

¹⁸² Cripps asks shift in trade concept. **The New York Times**. October 16, 1946; ibidem. p. 270; Goldstein, 1993, p. 216.; Eichengreen e Odell, 1998, p. 185; Gardner, 1956, p. 349-358; Mckenzie, Francine. In the national interest: Dominion's support for Britain and the Commonwealth after the Second World War. **Journal of Imperial and Commonwealth History**. V. 34, Nº 4, 553-576. 2006. P. 561; Miller, 2000, p. 9; Rasmussen, 2001, p. 369-370; Zeiler, 1999, p. 33, 59 e 69.

em desenvolvimento em Londres. Sua posição era tão radical que propunha até ações penais contra os que não cumprissem as obrigações de pleno emprego previstas pela Carta. Por ter sido escolhido presidente do Comitê de Política Comercial, conseguiu, com o apoio de vários países em desenvolvimento, realizar ajustes relevantes no rascunho sob negociação. A partir de então, o país seria conhecido como o *enfant terrible* das negociações, até que a Argentina ocupasse esse lugar em Havana, no final de 1947.¹⁸³

Os canadenses não tinham posição radical como os australianos; tampouco apoiavam incondicionalmente o projeto americano. Em especial, patrocinavam a tese britânica de que fosse obrigatória a participação prévia no FMI para um país ser membro da OIC. Buscava-se, com isso, evitar que os países utilizassem o câmbio como ferramenta protecionista, como ocorrera na década de 1930. Eles também acompanhavam os britânicos na tese de que se devia utilizar o sistema de votação ponderado – e não o de um voto para cada membro da organização.¹⁸⁴

O discurso inicial brasileiro foi proferido por Moreira da Silva em francês. Há várias referências importantes no pronunciamento. Ao elencar todos os princípios pelos quais o comércio internacional deveria ser estruturado, considerou que o país ainda tinha um sistema econômico maculado pela instabilidade do conflito internacional que terminara no ano anterior. Para ele, o aumento dos fluxos internacionais de bens não devia ser um fim em si mesmo; havia a necessidade de que fossem vinculados à melhora do nível de renda das populações e à diminuição das desigualdades econômicas entre as nações. Em especial, salientou a necessidade de buscar mecanismos para facultar a industrialização dos países menos desenvolvidos.¹⁸⁵

No início das negociações de Londres, somente Brasil e Índia submeteram documentos examinando detidamente a proposta americana. Dessa maneira, o documento do Departamento de Estado não foi o único apreciado pelos negociadores.¹⁸⁶ O teor da proposta brasileira era muito semelhante ao documento indiano, mesmo sem haver qualquer troca de informações entre as delegações durante o período de formulação dos respectivos

¹⁸³ Capling, 2000, p. 4 e 5 e 11; Rowse, 2002, p. 55-58 e 127-128.

¹⁸⁴ Rasmussen, 2001, p. 370-373.

¹⁸⁵ Second session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment. Verbatim Report of the first meeting. E/PC/T/PV/2. 18th October 1946; Phillips, 1946, p. 94. O argumento de que o comércio não deveria ser um fim em si mesmo seria repetido à exaustão na década de 1960. É curioso que seu filho, o diplomata Marcílio Marques Moreira, participaria das atividades do grupo dos diplomatas que defendeu, na década de 1950, uma versão mais sofisticada dessa tese. Ver Moreira, 2001

¹⁸⁶ Irwin, et al., 2008, p. 77. Esse fato é comumente esquecido, mas não incomum. Nas discussões sobre a Conferência de São Francisco, o Brasil fez, em novembro de 1944, vários comentários às propostas de Dumbarton Oaks, algo geralmente ignorado pela literatura. Hunt, Jay B. **The entrance of Brazil into the United Nations** (Ph.D.). Salt Lake City: University of Utah, 1950. P. 181-192.

documentos.¹⁸⁷ Mas havia uma diferença crucial. O Brasil formulou uma Carta alternativa à proposta americana enquanto os indianos apresentaram um comentário detalhado ao mesmo texto. O documento brasileiro foi aquele redigido por técnicos de fora do governo, em São Paulo, sob a liderança de Simonsen e aprovado pelo ministro da fazenda.

Douglas Irwin, Petros Mavroidis e Alan O. Sykes consideram que o documento brasileiro fora esforço coordenado com a delegação americana e reproduzia ideias já presentes na proposta formulada pelo Departamento de Estado. Antes de examinar o documento em si, já é possível negar tal tese. Como observado anteriormente, durante a visita da equipe americana o governo não havia estudado as Propostas. A versão existente no arquivo do GATT da proposta brasileira é em francês, denominada *Charte de L'Organisation Internationale du Commerce des Nations Unies*. Há uma tradução para o inglês no National Archives em College Park intitulada “*Charter of International Trade Organization of the United Nations: Suggestions presented by the government of the United States of Brazil as a basis for discussions and developed by a technical staff.*” A diferença com a Carta americana já ficava patente no primeiro capítulo. A brasileira considerou como um dos propósitos da organização a promoção do comércio mundial levando em conta “o estágio de desenvolvimento econômico de cada país membro.” Defendia-se, também, como dever da instituição, “encorajar e ajudar o desenvolvimento industrial (...) dos países membros, em especial os que ainda estavam em estágio incipiente de desenvolvimento industrial.” Esses objetivos, centrais na contribuição brasileira, ocupavam lugar marginal na proposta americana. No capítulo 2, sobre política comercial, são apresentados os artigos que estariam em um possível acordo para proteger concessões aduaneiras. O tratamento da nação mais favorecida é, em linhas gerais, bastante semelhante ao projeto americano. Mas existiam dissonâncias. Havia previsão para que países mais avançados oferecessem unilateralmente e sem condicionantes redução em suas tarifas para os países de menor desenvolvimento econômico, algo internalizado no sistema multilateral de comércio somente na década de 1960, sob o princípio da não-reciprocidade. O documento não se limitava a incentivar a liberdade de bens. Já havia previsão para promover a liberdade de trânsito de pessoas entre os membros participantes. Havia, de forma geral, certo idealismo – como o propósito de distinguir tarifas “fiscais” e “protetivas” para negociações comerciais, algo tão fácil de

¹⁸⁷ Comments on U.S. Proposals for Expansion of World Trade and Employment. E/PC/T/W.14. 21 October 1946; Kafka, 1998, p. 48.

reconhecer como a diferença entre armamentos ofensivos e defensivos.¹⁸⁸ O Brasil, portanto, apresentou uma visão autônoma para a reconstrução do multilateralismo comercial no pós-guerra. Dodsworth Martins batalhou para que essa visão fosse tratada “da mesma forma que a americana.” Ele não obteve sucesso. Contudo, ainda que descartado, o documento brasileiro foi lembrado no curso das negociações e sintetizou o consenso articulado entre industriais, economistas e diplomatas brasileiro para a ordem comercial do pós-guerra.¹⁸⁹

Os comitês e os subdesenvolvidos

A organização do encontro foi dividida em cinco comitês principais, além de outras instâncias, como um plenário, um comitê de chefes de delegação e, ao final, um comitê de redação.¹⁹⁰ Cada delegado brasileiro participou dos trabalhos de mais de um comitê, em especial assessores como Alexandre Kafka e José Garrido Torres. Um aspecto inusitado é o fato de o chefe da delegação brasileira não ter participado formalmente de nenhum desses comitês, ao contrário de outras delegações – Wilcox participou de vários e Coombs fez parte do comitê de política comercial geral. Também havia uma hierarquia na delegação. No topo estava Mário Moreira da Silva. Abaixo, como delegados alternos, estavam Lopes Rodrigues, Paranaguá, Dodsworth Martins, Nunes Guimarães e Burgos Cabal. Como assessores, estavam Monteiro de Barros, Aldo Franco, Garrido Torres e Alexandre Kafka. Realizando o trabalho de secretaria da delegação estava o vice-cônsul do consulado brasileiro em Londres, Benedito Rocque da Motta.¹⁹¹ Observando de forma global a participação das delegações no encontro, percebe-se que o Brasil teve posição intermediária em número de técnicos, ultrapassando países importantes como a Austrália. Nos comitês, o que mais se destaca é a relevância do de

¹⁸⁸ *Charter of International Trade Organization of the United Nations: Suggestions presented by the government of the United States of Brasil as a basis for discussions and developed by a technical staff*. Box 11. RG 43. NARA; o original em francês é E/PC/T/W.16. A data de apresentação é de 18 de outubro de 1946; Anteprojeto de carta para a Organização internacional de Comércio entre as Nações Unidas. JSP div 1948.00.00/2; Irwin, et al., 2008, p. 104; Phillips, 1946, p. 95; Wilkinson e Scott, 2008, p. 482-483.

¹⁸⁹ Committee I. Summary record of meetings. First meeting. E/PC/T/CI/1. 18 October 1946; Note by secretariat on suggested order of business and programme of work. Committee V. E/PC/T/CV/3. 21 October 1946.

¹⁹⁰ O primeiro comitê, de “Emprego, atividade econômica e desenvolvimento industrial”, cuidaria do importante capítulo para os países mais atrasados. O segundo comitê, sobre política comercial geral, trataria dos assuntos que seriam futuramente conhecidos dentro da agenda do GATT. O terceiro comitê, sobre cartéis e práticas de negócio restritivas, examinou parte do projeto americano voltado para o que hoje se assemelha ao tema de defesa de concorrência, mas no plano do comércio internacional. O quarto comitê, referente ao tema de arranjos intergovernamentais de commodities era de especial relevância para os países exportadores de matéria prima, como o Brasil. Já o quinto comitê tratou da arquitetura organizacional e institucional da futura Organização Internacional de Comércio. Preparatory Committee for the International Conference on Trade and Employment. List of representatives of delegations on the five main committees. E/PC/T/INF.7. 25 October 1946.

¹⁹¹ Preparatory Committee of the International Conference on Trade and Employment. List of Delegates. E/PC/T/INF/2. 17 October 1946.

Administração e Organização (Nº 5) para o Brasil e outros países intermediários, como Chile, Checoslováquia e Holanda. Para eles, maior voz e controle sobre o arcabouço institucional da futura organização eram armas essenciais para superar assimetrias de poder e avançar seus respectivos interesses no sistema de regras internacional que se negociava (ver tabela abaixo).

	Participação nos Comitês					Tamanho das Delegações		
	1	2	3	4	5	Delegados	Outros	Total
Líbano	1	1	1	1	1	2	0	2
Nova Zelândia	3	4	2	3	2	5	0	5
Chile	4	5	5	6	4	7	1	8
Índia	3	5	3	3	3	7	1	8
África do Sul	2	4	3	4	3	5	4	9
Canadá	3	5	1	2	3	7	3	10
Noruega	5	7	6	6	3	9	1	10
Austrália	4	11	3	6	1	4	8	12
Bélgica-	2	5	5	4	1	6	7	13
Brasil	5	6	4	5	4	1	12	13
Cuba	4	4	3	3	2	4	9	13
Checoslováquia	5	9	3	4	4	12	1	13
China	4	4	3	3	3	5	12	17
Estados Unidos	3	5	3	3	3	8	10	18
França	5	9	5	5	3	19	2	21
Holanda	8	9	6	8	5	18	6	24
Reino Unido	2	2	2	3	3	14	47	61

Tabela 1: Distribuição de delegados nos comitês e tamanho das delegações na reunião preparatória de Londres.¹⁹²

Um dos aspectos centrais das negociações em Londres foi a relevância da dinâmica bilateral entre Estados Unidos e Reino Unido para a arquitetura do rascunho da Carta – os delegados desses países participaram de todos os subcomitês e de quase todos os grupos negociadores. Além disso, a maioria dos *rapporteurs* do encontro eram ingleses ou americanos, o que conferia grande controle da agenda e da condução dos trabalhos a esses dois países. Mas isso não significa que os países em desenvolvimento não tiveram importância. Apesar de poucos estarem presentes, o grupo compreendido por Austrália, Brasil, Chile, Índia e China conseguiu diversas vitórias. Havia, dessa forma, clara diferenciação do andamento das negociações multilaterais comerciais com a reunião ocorrida

¹⁹² Com base nos dados disponíveis em E/PC/T/INF/2 e E/PC/T/INF/7. No trabalho de Wilkinson há tabela semelhante, mas faltam muitos dados e, em alguns casos, há alguns equívocos na contagem. Wilkinson e Scott, 2008, p. 477.

em Bretton Woods, que tratou de aspectos financeiros da ordem mundial e teve seu processo decisório controlado por britânicos e americanos.¹⁹³

Os países subdesenvolvidos buscaram definir regras que permitissem a eles o uso de instrumentos proibidos pelo rascunho americano. O resultado desse esforço foi a redação de dois novos capítulos. O primeiro referia-se à busca do pleno emprego. Considerando que contínuos superávits comerciais americanos levariam a problemas de balanço de pagamentos no mundo, os países em desenvolvimento demandaram maior liberdade para usar restrições quantitativas de forma a proteger suas reservas de moeda estrangeira, direcionando-as ao fomento de setores com mais impacto em termos de empregabilidade de mão-de-obra doméstica, em especial bens de capital. Esse ponto estava associado ao tema da industrialização, alvo do segundo capítulo proposto. As exceções para uso de restrições quantitativas demandadas pelos países em desenvolvimento deveriam, além de ser usadas durante período de ajustes financeiros, ser aplicadas para fomentar a produção de produtos manufaturados.

Durante o planejamento angloamericano para a ordem comercial do pós-guerra, diversos grupos de interesse pressionaram para que a Carta da OIC tivesse dispositivos nos quais os signatários se comprometessem a proteger investimentos externos diretos. Inicialmente, essas sugestões foram colocadas de lado, por se tratarem de tema muito sensível. Todavia, durante as negociações em Londres, vários países em desenvolvimento discutiram o assunto, mas com o sentido inverso: a Carta deveria garantir o direito soberano dos Estados de promover o desenvolvimento econômico, mesmo que isso afetasse o direito de propriedade de investidores. O Brasil foi uma das delegações mais ativas em exigir expansão de regras sobre investimentos, em especial sobre a cooperação entre empresas nacionais e estrangeiras. Esse esforço legou resultados. A delegação americana considerou as sugestões brasileiras aceitáveis.¹⁹⁴

Uma das questões que ocupou a atenção de acadêmicos ao longo dos anos foi a razão pela qual os países em desenvolvimento terem obtido sucesso nesse encontro preparatório. O

¹⁹³ Almeida, 1999, p. 11; Irwin, et al., 2008, p. 108. Sobre Bretton Woods, Barreiros, Daniel de Pinho. Atuação da delegação brasileira na formulação do Acordo Internacional de Bretton Woods (1942-1944). *História*. V. 28, Nº 2, 515-570. 2009; Bird, Graham. From Bretton Woods to Halifax and beyond: the political economy of international monetary reform. *The World Economy*. V. 19, Nº 2, 149-172. 1996; Bordo, Michael D. The Bretton Woods international monetary system: a historical overview. In: Eichengreen, B. J. e Bordo, Michael D. **A retrospective on the Bretton Woods system: lessons for international monetary reform**. Chicago: The University of Chicago Press, 1993, p. 3-108; Costa, Artur de Souza. **Bretton Woods e o Brasil**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1944; James, Harold. **International monetary cooperation since Bretton Woods**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

¹⁹⁴ Memorandum. Investment clauses in Geneva draft Charter. November 21, 1947. Box 14. RG 43. NARA; Hart, 1998, p. 37; Jackson, 1969, p. 628; Rowse, 2002, p. 125; Toye, 2003, p. 286-287.

principal motivo estava na distância entre a posição americana e a dos seus aliados. França, Inglaterra, Holanda, Bélgica e Noruega foram gravemente afetadas pela Segunda Guerra Mundial e não estavam preparadas para abandonar instrumentos comerciais restritivos. No âmbito da Commonwealth, Austrália e Nova Zelândia eram tão radicais em seu intervencionismo que até o momento não haviam ratificado o tratado de Bretton Woods. Já a Índia desejava reescrever toda a Carta. Apoiando a Proposta estava somente o Canadá que, mesmo assim, desejava ajustes em alguns pontos fundamentais no tópico de não discriminação.¹⁹⁵

O Brasil em Londres

É tarefa de extrema dificuldade reconstruir como a delegação brasileira portou-se durante as negociações em Londres. Poucas fontes sobreviveram à prova do tempo. Ao terem desvanecido, deixaram espessa névoa para os historiadores que tentam perscrutar esse passado. Sabemos que ela apresentou relatórios ao final do encontro, mas eles não foram encontrados.¹⁹⁶ Uma fonte inicial para compreender a posição brasileira é a correspondência trocada pelos representantes americanos. Clair Wilcox, por exemplo, escreveu a Will Clayton, *Assistant Secretary of State*, pouco mais de duas semanas após o início das negociações afirmando que as emendas propostas pelo Brasil em um importante tópico eram “absurdas, ridículas, fantasiosas e dev[eriam] ser rejeitadas por completo.” No tema da industrialização, o Brasil era considerado irresponsável.¹⁹⁷

É visível, dessa forma, que o perfil brasileiro era bastante distinto do posicionamento americano. Como consequência dessa diferença, conflitos ocorriam em quase todos os assuntos. Dos mais simples, como a tentativa de Mário Moreira da Silva de requisitar a utilização do idioma português no encontro, a problemas mais complexos. Um deles decorreu da sofisticada proposta brasileira no tema pleno emprego. A idéia era que sempre que um país estivesse sob a ameaça de desemprego decorrente da redução da demanda por trabalho, este poderia pedir à OIC que estudasse o problema e recomendasse medidas necessárias para manutenção de alto nível de emprego. Enquanto a organização apreciava a questão, o país

¹⁹⁵ Capling, 2000, p. 9; Irwin, et al., 2008, p. 78-79; Jackson, 1969, p. 42; Rasmussen, 2001, p. 375-376; Zeiler, 1999, p. 65-69..

¹⁹⁶ Relatório dos trabalhos da 1ª Comissão, relativa ao capítulo II da Carta. Emprego e Atividade Econômica. De 21 de novembro a 29 de dezembro de 1947. Prof. Luis Dodsworth Martins e Aldo B. Franco. Havana, 28 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira; Ata da reunião de delegação. Havana, 31 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md.

¹⁹⁷ Letter from Clair Wilcox to W. L. Clayton. Secret. London, November 3, 1946. Box 118. RG 43. NARA.

interessado poderia tomar as ações que julgasse necessárias. Com isso, abria-se janela de oportunidade para uma derrogação automática de obrigações internacionais em tempo de crise econômica. Mas a proposta não parava por aí. Determinava que a regra não fosse executada de forma a “restringir a expansão industrial” dos países em desenvolvimento. Se os países desenvolvidos enfrentassem crises econômicas, portanto, não poderiam derrogar suas obrigações de forma a prejudicar países atrasados.¹⁹⁸

Havia, assim, retórica idêntica ao projeto formulado pelo grupo de Roberto Simonsen. Mas nem todos os delegados brasileiros tinham posição semelhante. Isso pode ser visto quando Dodsworth Martins proferiu discurso sobre o tema desenvolvimento econômico. Primeiro, considerou que a indústria deveria subordinar-se à agricultura; segundo, indicou que a industrialização tinha grande potencial em gerar inflação por conta do deslocamento de mão de obra do campo para as cidades. Ele, então, apresentou proposta sobre investimentos e empréstimos internacionais, como forma de manter altos níveis de emprego e de desenvolver o comércio internacional. Para o economista, os membros da OIC deveriam reconhecer a transferência de capital de longo prazo e de investimento direto como formas convenientes de desenvolvimento industrial. Este movimento deveria ser direcionado dos países com abundância de capital para os países pouco industrializados. Sugeriu, também, que quando investimentos privados não conseguissem atingir o nível adequado, a OIC deveria recomendar a negociação de empréstimos governamentais entre os membros interessados, além de requisitar ao Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) tratamento preferencial a empréstimos dessa natureza.¹⁹⁹ Era, dessa forma, uma proposta de vanguarda, mas estruturada em um diagnóstico bastante conservador da realidade dos países em desenvolvimento – algo em contraste com vários de seus colegas de delegação.

Um dos tópicos mais importantes das discussões era o uso de restrições quantitativas. O Brasil defendeu em Londres o seu uso em três relevantes casos: a) quando um país tivesse déficit no seu balanço de pagamentos; b) quando fosse evidente a probabilidade de déficit no futuro próximo; e c) quando o país tivesse reservas monetárias baixas. Mas essas restrições não deveriam ser permitidas quando o país tivesse alto nível de reservas ou meios de receber oferta de divisas de organismos internacionais (FMI e BIRD). O mais interessante está na proposta brasileira de que países “em estágio inicial de industrialização” deveriam reservar

¹⁹⁸ Summary record of meeting. E/C/W/T/W/1. 16 October. 1946; Proposal on employment submitted by the Brazilian Delegation. E/PC/T/C.I/9. 26 October 1946.

¹⁹⁹ Verbatim report of the second meeting of Joint Committee on Industrial Development. E/PC/T/C.I & II/PV/2. 26 October 1946.

parte de suas receitas cambiais para o desenvolvimento industrial, além de restringir seletivamente as importações para esse propósito.²⁰⁰

No tópico da nação mais favorecida, Otávio Paranaguá era visto como um especialista pelos seus pares. O objetivo dele era evitar que países não participantes fossem beneficiados pela regra, fazendo com que reduções tarifárias fossem estendidas a caronas. Paranaguá também contribuiu nas discussões sobre reciprocidade, algo intimamente associado à discussão da MFN.²⁰¹ No tópico de subsídios, Lopes Rodrigues considerou difícil distinguir entre subsídios de exportação e subsídios para produção – como desejavam vários países desenvolvidos. A forma sugerida por ele para resolver esse problema era evitar legalizar novos subsídios para exportação e eliminar em curto prazo os existentes, inclusive os de produção. Lopes Rodrigues era taxativo na tese, principalmente por vislumbrar dificuldades, em países atrasados, de competir na atividade de desembolso financeiro.²⁰²

No Comitê 5, havia duas questões caras ao país: o sistema de votação e a participação no Conselho Executivo da OIC. Em ambos os casos, eram acalorados os debates entre os participantes. O Reino Unido desejava ou um Conselho Executivo forte com as maiores economias do mundo ou um sistema de votação que desse mais peso a estes países. Cuba apresentou o desejo dos pequenos Estados de voto igualitário. A reunião chegou a um impasse. Nesse momento, o delegado francês declarou apoiou à tese de voto igualitário a todos os membros na organização, mas com um Conselho Executivo forte, que tivesse forte presença dos países economicamente mais relevantes. O Brasil, neste momento, seguiu a lógica francesa.²⁰³

Posteriormente, o país lançou proposta própria, na qual o Conselho Executivo teria 20 membros. Metade serviria por um mandato de cinco anos, selecionados dentre os membros da organização com maior participação no comércio mundial. A outra metade seria eleita anualmente pela Conferência. O interessante da proposta brasileira é a previsão de um

²⁰⁰ Committee II. Quantitative Restriction. Observations by the Brazilian Delegation. E/PC/T/C.II/44. 7 November 1946.

²⁰¹ Paranaguá havia tratado conceitualmente do tema em seu livro Paranaguá, 1935, p. 162-163. Committee II. Procedure sub-committee. Second meeting. Discussion of most-favoured-nation treatment. E/PC/T/C.II/W.4. 30 October 1946; Amendment to the American suggested Charter. Note by the Brazilian Delegation. E/PC/T/C.II/6. 25 October 1946.

²⁰² Verbatim report of the sixth meeting of Committee II. E/PC/T/C.II/PV/6. 31 October 1946; Committee II. Sixth meeting. E/PC/T/C.II/37. 1 November 1946. Essa posição não era novidade. Em 1945, durante a Conferência de Chapultepec, o Brasil propôs resolução contra o uso de subsídios nas relações interamericanas. Na oportunidade, Will Clayton convencera a delegação brasileira a retirar a proposta de resolução da pauta em troca de uma oferta no tópico de anti-dumping. Stallone, Theodore Charles. **The political economy of William L. Clayton** (Ph.D.). New York: Columbia University Press, 1997. P. 157.

²⁰³ Verbatim report of the first meeting of Committee V. E/PC/T/C.V/PV/1. 18 October 1946; Verbatim report of the fifth meeting of Committee V. E/PC/T/C.V/PV/5. 1st November 1946.

mecanismo automático de mudança dos países que ficariam cinco anos, levando em consideração a posição relativa destes no comércio internacional. Alguns meses depois, o Brasil fez nova proposta, na qual o Conselho Executivo teria 18 membros, divididos segundo critérios regionais. Aqui também há a criação de regras para determinar o posicionamento relativo em termos de comércio – cada membro teria 100 unidades básicas; para cada bilhão de dólares de produto interno bruto ganhar-se-ia 20 unidades; por fim, ganhar-se-ia pontos com um critério populacional.²⁰⁴

O Brasil apoiou uma forma de seleção não vinculada à importância econômica “congelada” dos membros. Nas palavras do representante do país, “a Carta da OIC não deveria perpetuar a importância econômica existente dos países no momento em que o arranjo foi negociado.” Essa é uma tese importante. Ela partia da ideia de que, ao se reconstruir a ordem internacional abalada pelo último conflito global, corria-se o risco de congelar uma correlação de forças. No futuro, pela própria inércia da organização, essa correlação perduraria diante de um mundo em constante transformação. Daí a defesa em inserir na Carta dispositivos que mudassem o perfil do Conselho Executivo de acordo com a evolução da hierarquia de poder econômico – uma diferença crucial se compararmos com a constituição do Conselho de Segurança da ONU e do *Executive Board* do FMI.²⁰⁵

O tópico do voto era complicado. Inspirados no sistema do FMI, muitos países desenvolvidos propuseram uma modalidade de voto ponderada. A proposta britânica, muito criticada pelo Brasil, previa uma composição do voto por participação no comércio internacional. Burgos Cabal argumentou que a natureza do FMI e do BIRD, com voto por peso, não era semelhante à da OIC. Otávio Paranaguá, como forma de pressionar os países recalcitrantes no assunto, pediu ao secretariado que anotasse quem era a favor e quem era contra a proposta britânica. Ele citou, ainda, o tema do assento permanente, demonstrando a interdependência do sistema de votação com a natureza do Conselho Executivo. O debate ficou tão acalorado entre Brasil e Reino Unido que o presidente do comitê interrompeu as negociações. É nítido que, apesar das discussões serem ainda incipientes, o Brasil, conjuntamente com outros países em desenvolvimento, conseguiu fortalecer a tese de igualdade e, assim, influenciar o debate sobre o desenho institucional da OIC.²⁰⁶

²⁰⁴ Committee V. Suggested Re-draft of Article 57 – submitted by the Brazilian delegation. E/PC/T/C.V/28. 12 November 1946; Alternative draft of Article 68 (old Article 57) suggested by the Brazilian delegation. E/PC/T/C.6/W.27. 28 January 1947.

²⁰⁵ Corroborandum to E/PC/T/C.6/93. 24 February 1947.

²⁰⁶ Verbatim report of Committee V. E/PC/T/C.V/PV/8. 6 November 1946; Committee V. Twelfth meeting. E/PC/T/C.V/30. 14 November 1946.

No Comitê 3, de Cartéis e Práticas Restritivas de Comércio, Monteiro de Barros defendeu que os países em desenvolvimento sofriam com a atuação de cartéis e que esse problema deveria ser endereçado de forma específica na agenda das negociações. O mais espantoso, do ponto de vista hodierno, foi a posição brasileira no tema de serviços. Em um dos artigos sobre práticas restritivas discriminatórias, a delegação brasileira fez reserva “contra a exclusão de serviços (como frete, seguro, bancário, etc.) do escopo da Carta.” Em uma proposta, o Brasil tentou inserir emenda no projeto americano no qual se determinava que os países membros da OIC tomassem os passos necessários para evitar que empresas de transporte e seguro estabelecessem práticas e taxas discriminatórias em favor dos países de origem ou destino.²⁰⁷ Essa posição é bastante distinta da adotada na década de 1980, quando o Brasil lutou contra a introdução de serviços na agenda das negociações comerciais internacionais.

Dois dos pontos de maior interesse da delegação brasileira eram a proteção às indústrias criadas durante a guerra e o uso de restrições a importação de artigos de consumo, quando estes ameaçavam desequilibrar o balanço de pagamentos. As duas questões eram relacionadas, no sentido que exigiam a introdução de instrumentos contrários ao espírito da negociação que se conduzia em Londres. Sobre o primeiro ponto, a delegação tinha entre seus membros diversos economistas associados a órgãos de classe industriais. Desde o Primeiro Congresso Brasileiro de Economia, em 1943, os industriais aproximavam-se do governo para conseguir garantias de que a indústria fosse apoiada ao término do conflito mundial.²⁰⁸ Essa simbiose entre governo e grupos de interesse sobreviveu ao governo Dutra.

Outro aspecto estratégico para o Brasil eram as potenciais negociações tarifárias. As últimas revisões aduaneiras gerais do país foram realizadas em 1934 e 1935. Na época, optou-se por utilizar prioritariamente um sistema de incidência específico e não ad valorem. Dessa forma, ao invés de cobrar as taxas aduaneiras em termos proporcionais – como 20% do valor do produto importado –, cobrava-se um valor nominal fixo sobre seu peso ou quantidade. O problema das tarifas específicas é que, com a inflação elevando os preços nominais dos produtos, as tarifas progressivamente perdem sua incidência de proteção. Como durante o conflito mundial o Brasil passou por grande período inflacionário, as autoridades políticas e fazendárias desejavam revisá-las ou passar para um sistema ad valorem para recompor o nível de proteção das tarifas aduaneiras. A delegação brasileira em Londres sabia que esse ajuste

²⁰⁷ Verbatim report of the fourth meeting of Committee III. E/PC/T/C.III/PV/4. 30 October 1946; Article 39. Amendment proposed by the Delegation of Brazil. E/PC/T/W.54. 9 May 1947; Brazilian delegation amendment to Article 15A (Proposal by the United States Delegation). E/PC/T/W/105. 22 May 1947.

²⁰⁸ Almeida, 1947, p. 41; Bielschowsky, 2000, p. 256; Hilton, 1975, p. 776.

aconteceria em breve. Outros países, no entanto, desejavam aprovar artigo no qual se proibia o aumento do protecionismo no processo de migração de um sistema de tarifas específicas para um ad valorem. Após longos debates, o Brasil conseguiu mudar o termo do artigo, inserindo a consideração de que isso não valia para casos no qual houvesse depreciação ou desvalorização monetária – exatamente a situação enfrentada pelo país.²⁰⁹

O fim da primeira etapa

A reunião em Londres terminou pouco depois do prazo inicialmente esperado. Não havia razão para adiamentos, pois era encontro preparatório e o documento final não era vinculante. A proposta americana sofreu várias alterações, inclusive a introdução de um capítulo sobre desenvolvimento econômico. Havia vários assuntos ainda não discutidos com a profundidade necessária, em especial os artigos mais técnicos e os princípios basilares da Carta, como os limites ao princípio da não discriminação. Outro tema preocupante era o tratamento do comércio internacional de produtos agrícolas. Técnicos do Departamento de Estado inseriram no projeto algumas medidas que permitissem o uso de restrições quantitativas e de subsídios para a exportação. Várias delegações, como a australiana, questionaram essa decisão. Esse seria um ponto de divergência relevante nas próximas reuniões.

Durante as negociações, a delegação americana propôs que o capítulo sobre política comercial fosse separado da Carta e, com alguns ajustes, servisse para proteger os resultados de uma negociação tarifária comercial – “um Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio.” Foi determinada a criação de um comitê para rascunhar a primeira versão desse documento e determinar os procedimentos para as negociações tarifárias. Acordou-se que este comitê reunir-se-ia em Lake Success, Nova Iorque.²¹⁰

De acordo com Zeiler, pode-se dizer que os Estados Unidos foram bem sucedidos em Londres, no sentido de que uma Carta cheia de exceções era melhor do que nenhuma. Por outro lado, o país falhou, pois havia corrompido uma proposta inicialmente fundada no livre comércio. Dentre as mudanças estavam o aumento das exceções ao princípio da não discriminação; as regras específicas demandadas pelos países em desenvolvimento, que aumentavam a latitude de medidas protecionistas para produtos industriais; e o aumento da relação entre comércio, desenvolvimento, emprego e políticas domésticas. Enfim, ficava cada

²⁰⁹ **Diário do Congresso Nacional**. 10 de julho de 1948 (suplemento). Pág.: 2.

²¹⁰ Capling, 2000, p. 12; Drache, 2000, p. 7; Hart, 1998, p. 37; Irwin, et al., 2008, p. 79-99; Jackson, 1969, p. 43..

vez mais claro que o sonho de um sistema multilateral de comércio completamente aberto era irrealizável.²¹¹

Para o economista Jacob Viner, que acompanhava atento os acontecimentos em Londres, o padrão da interação dos negociadores parecia indicar muito mais uma sanção às tarifas recomendadas pelo economista Friedrich List do que um esforço conduzido para a liberalização comercial. Nas circunstâncias de então, argumentava que “nenhum princípio econômico [tinha] apelo universal”, o que naturalmente levava a busca por flexibilidade e imprecisão – aspectos necessários para que a nova ordem pudesse sobreviver às difíceis condições do pós-guerra.²¹²

Houve problemas graves na condução dos trabalhos da delegação brasileira, que impediram em diversas instâncias a formulação de uma posição diante de vários problemas apresentados nos Comitês. O resultado foi a inserção de diversas reservas ao rascunho. Monteiro de Barros, por exemplo, afirmou em uma oportunidade:

meu país é muito remoto e estou em posição muito difícil no que se refere à comunicação com o meu governo no momento, dessa forma, gostaria de fazer uma reserva na menção a empresas públicas ou agências com participação governamental que atuem no comércio.²¹³

Outro sinal de despreparo da delegação pode ser vista pela ação de J.J. Moniz de Aragão, secretário da delegação do Brasil. Ele enviou carta ao Foreign Office britânico, informando que os delegados brasileiros planejaram ficar em Londres somente quinze dias, quando foram informados após a chegada que a Conferência duraria seis semanas.²¹⁴ Após o encontro, os próprios membros da delegação externaram críticas sobre como foram conduzidos os trabalhos. Rômulo de Almeida falou, inclusive, da timidez do país.²¹⁵ O Brasil, segundo Olyntho Machado, “não foi patrocinador da idéia” da Conferência e quando compareceu à reunião “não levava um ponto de vista definido e preciso.” Para ele, a culpa estava na falta de informação sobre o que iria ser negociado. Não só o Brasil, mas outras

²¹¹ Irwin, et al., 2008; Zeiler, 1999, p. 72.

²¹² Viner, 1947, p. 615. Exatamente cem anos antes das negociações de Londres, Friedrich List, um dos maiores pensadores de economia política do século XIX, se suicidara.

²¹³ Verbatim report of the fifth meeting of Committee III. E/PC/T/C.III/PV/5. 5th November 1946.

²¹⁴ Como eles saíram do Brasil no verão e viajaram com pouca mala, não tinham roupas suficientes para enfrentar o frio. Ele solicitou, assim cupons emergenciais para adquirir artigos para enfrentar o rigoroso inverno. Carta de J.J. Moniz de Aragão para H. Dunbar. Londres, 22 de outubro de 1946. Ofícios. Londres. 1946 (out./dez.). AHI-RJ.

²¹⁵ Bielschowsky, 2000, p. 280.

delegações foram surpreendidas “pela apresentação de uma agenda bem mais concreta e objetiva, preparada com muita antecipação pelos americanos.”²¹⁶

A imprensa brasileira acompanhou as negociações de Londres. Em um editorial do *Correio da Manhã*, afirmou-se: “raramente haveremos lido uma série de palavras mais completamente absurdas – ou que, em suas possíveis explicações, contenham maior número de sugestões inadmissíveis e de perigos contra os quais é preciso alertar a tempo a opinião pública.”²¹⁷ Já era visível, dessa maneira, a resistência doméstica à participação brasileira nas negociações tarifárias. De forma geral, no entanto, havia escasso conhecimento do conjunto de obrigações e direitos decorrentes das propostas americanas.

Não era só a imprensa que acompanhava o que se passava na Conferência. Havia intenso tráfego de informação entre a delegação brasileira em Londres e os órgãos de classe, especialmente os industriais paulistas. Nas reuniões da FIESP afirmou-se que o órgão recebeu “numerosas cartas e telegramas de nossos delegados em Londres.”²¹⁸ Esse tráfego lateral de comunicações com o Brasil seria, futuramente, fonte de intenso conflito entre o Itamaraty e outros órgãos convidados a participar das delegações brasileiras em negociações comerciais multilaterais.

Inovação em Genebra

Na primavera de 1947, centenas de jornalistas e diplomatas ocuparam Genebra para a segunda reunião preparatória para a Conferência Internacional sobre Comércio e Emprego. A cidade era reconhecida por sua hospitalidade, tendo sido o refúgio, temporário ou permanente, de liberais, revolucionários, nihilistas, exilados e escritores – de Byron a Tolstoy, de Rousseau a Voltaire, de Nechayev a Rilke. A catedral de Saint Pierre, a vista distante do *Mont Blanc*, as cores vibrantes de seu lago: tudo trazia um ar de contemplação e calma, até para os espíritos mais exaltados. A cidade tinha a receita perfeita para congregar representantes do mundo em

²¹⁶ Memorando de Olyntho Machado para o chefe da Comissão de Organismos Internacionais. Conferência Internacional de Comércio e Emprego. 7 de fevereiro de 1947. Comissão de Organismos Internacionais. Memorandos. 1947-1948. AHI-RJ.

²¹⁷ Tratados comerciais. *Correio da Manhã*. 10 de novembro de 1946; Comércio. *Correio da Manhã*. 10 de novembro de 1946.

²¹⁸ Circular 181/46. São Paulo, 28 de outubro de 1946. Centro das Indústrias do Estado de São Paulo. Circulares FIESP/CIESP. Arquivo FIESP (Campinas).

tarefas ao mesmo tempo importantes e tediosas – até o final da década de 1930 tinha poucos cinemas, um único teatro, uma culinária sem distinção e álcool a preços exorbitantes.²¹⁹

O encontro ocorreu no suntuoso *Palais des Nations*. O palácio, projetado para a Liga das Nações por cinco arquitetos em 1929, demorou sete anos para ser finalizado. A arquitetura clássica e sóbria e os jardins românticos poderiam significar a tentativa de superar Versalhes; mas a decoração eclética do período áureo da Art Déco e o tema da união e da paz de suas obras de artes davam um tom inegavelmente peculiar. Sua entrada tinha um *Cour d'Honneur* de mais de cento e vinte metros de largura e noventa de profundidade; em suas dependências, havia onze salões de conferência e mais de quatrocentos escritórios, sendo toda a construção situada em um parque de 45 hectares. Esse foi o ambiente de centenas de negociações comerciais multilaterais que ocorreriam nas três décadas seguintes. Em 1947, com suas majestosas dependências, sediava seis encontros internacionais que inundaram a cidade de jornalistas, delegados e curiosos. Um repórter do *The New York Times* descrevia com precisão a situação:

Não há nenhum quarto nos hotéis. (...) Quase metade das delegações têm telefones pelos quais podem escutar mas não falar, salas sem luz ou sem o número mínimo de cadeiras. Não há número adequado de cópias de qualquer documento, e um ar de confusão espraia-se sobre as mais simples operações.²²⁰

Foi nessas condições que, além de revisar o rascunho de uma Carta que criaria a OIC, os delegados realizaram uma rodada de negociações tarifárias. É difícil compreender os detalhes do andamento do encontro. G.R. Brown, dos periódicos *Heast*, afirmou que ele estava cercado “do maior blequaque de notícias da história das Conferências Internacionais.” Os acordos, segundo ele, eram alcançados atrás de “portas barricadas.”²²¹

O encontro foi realizado de 10 de abril até 30 de outubro, em centenas reuniões formais e número bem mais superior de encontros informais.²²² O processo inicialmente foi lento por três razões. Primeiro, uma nuvem de protecionismo ameaçava o mundo. Nos EUA, a vitória dos republicanos, em novembro de 1946, levou ao Capitólio vários parlamentares isolacionistas. Eles não perderam tempo em introduzir legislações protecionistas, a despeito

²¹⁹ Slocombe, George. **A mirror to Geneva: its growth, grandeur and decay**. New York: Henry Holt and Company, 1938. P. 27-45.

²²⁰ Geneva hotel rooms full, with more parleys near. **The New York Times**. April 11, 1947; {Pallas, 2004 #6668@8; Taveau, 2006 #6671@28-40}

²²¹ Relatório de notícias para o Consulado Americano em Genebra. 16 de maio de 1947. Box 134. RG 43. NARA; {Jackson, 1969 #75@43-45}

²²² Geneva trade talks to start thursday. **The New York Times**. April 8, 1947; World Trade Conference. **Wall Street Journal**. April 15, 1947; Wilcox, negociador americano, afirmou que até dia 15 de agosto haveria tempo de sobra para a conclusão das negociações da Carta, mas temia que as negociações tarifárias se alongassem um pouco mais. Ele achava, no entanto, que a conclusão seria antes de 15 de setembro. Minutes of delegation meeting. June 13, 1947. Minutes – U.S. Delegation (Geneva 1947). Box 133. RG 43. NARA.

das tendências liberalizantes de Genebra. Na Europa, as cicatrizes da guerra eram ainda visíveis e incomodavam. De acordo com Greg Behrman, mais pessoas enfrentaram fome durante 1946 que durante todos os anos da guerra combinados. Se não bastasse essa situação de calamidade, no início de janeiro de 1947, a neve chegara a mais de seis metros em Londres e o frio congelou toda a Europa Ocidental. O mais grave ainda estava por vir. Após tornar a libra conversível, o Reino Unido foi abalado por um ataque especulativo. O resultado foi a exaustão de suas reservas, a imposição de restrições a importação e o fim da conversibilidade de sua moeda. Como bem afirmou Francine McKenzie, o otimismo com o pós-guerra deu lugar ao cinismo, à fadiga e a um renovado compromisso com os interesses egoístas nacionais.²²³

A segunda razão era o fato de ser iniciativa inédita. A negociação na área tarifária foi uma dinâmica bilateral dentro de um marco processual de resultados multilateral, que pode ser chamado de “bilateralismo acumulado.” A primeira regra relevante para entender tal exercício é a idéia de “principal fornecedor.” A concepção era herança do programa dos RTAAs americanos, nos quais somente o principal exportador de um determinado produto poderia requisitar reduções na linha tarifária de seus parceiros. Este princípio não era neutro do ponto de vista político. Se somente os maiores exportadores participariam das negociações tarifárias, havia a tácita exclusão dos minoritários. Os países em desenvolvimento, nesses termos, só teriam capacidade de negociar os poucos produtos primários nos quais tinham grande participação nos mercados internacionais. A segunda referência relevante dos negociadores era a noção de reciprocidade. Com essa regra, ficava claro que não se esperava nenhuma oferta gratuita e unilateral nas negociações. Associado a esse ponto estava a regra da nação mais favorecida: qualquer oferta dada a um parceiro nas negociações bilaterais seria estendida a todos os participantes das negociações – daí o bilateralismo acumulado.²²⁴

A terceira razão que explica a lentidão do encaminhamento das negociações foram os efeitos das regras sobre as pré-disposições dos participantes. Por conta do princípio da nação mais favorecida, o resultado de toda negociação bilateral era generalizado a todos os

²²³ Abreu, 1990, p. 450; Behrman, Greg. **The most noble adventure: the Marshall plan and the time when American helped save Europe**. New York: Free Press, 2007. P. 23-27; Frieden, 2006, p. 267; Hart, 1998, p. 47; Irwin, et al., 2008, p. 24-25, 91 e 408; Mckenzie, 2002, p. 185; Weir, Margaret. Ideas and politics: the acceptance of Keynesianism in Britain and the United States. In: Hall, Peter A. **The political power of economic ideas: Keynesianism across nations**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1989, p. 53-86. P. 68; Wilson, Robert R. Toward a World Conference on Trade and Employment. **American Journal of International Law**. V. 41, N° 1, 127-131. 1947. P. 127; Zeiler, 1998, p. 345; Zeiler, 1999, p. 104-105; ibidem. p. 82-83.

²²⁴ Bronz, 1949, p. 94; Capling, 2000, p. 13-14; Gowa, J. e Kim, S. Y. An exclusive country club: the effects of the GATT on trade, 1950-94. **World Politics**. V. 57, N° 4, 453-478. 2005. P. 455; Rasmussen, 2001, p. 386; Rowse, 2002, p. 134.

participantes. Dessa forma, havia grandes incentivos para cada parte não oferecer nenhuma concessão e aproveitar, como carona, as concessões realizadas por terceiros. Daí a lentidão de negociações estruturadas sobre a MFN.²²⁵

Todas as negociações ocorriam em uma sequência lógica. Segundo Muro, o processo não poderia ser multilateral, pois “dificilmente as 23 delegações poderiam ter-se reunido ao redor de uma mesma mesa e debater umas com as outras.” Os participantes, assim, tinham de trocar bilateralmente listas de pedidos e ofertas até que se chegasse a um acordo sobre as concessões possíveis. Após a conclusão desse procedimento, as concessões eram consolidadas em uma lista e generalizadas para todos. Essa modalidade nada mais era do que uma expansão do modelo negociador utilizado na Europa durante a segunda metade do século XIX, quando a maioria das tarifas era negociadas bilateralmente e posteriormente multilateralizadas pela MFN. A linguagem que os negociadores utilizavam para descrever os bens que negociavam era Nomenclatura de Genebra – resultado de décadas de trabalho especializado da diplomacia econômica européia e de técnicos da Liga das Nações. Eram 991 títulos, distribuídos em 86 capítulos, agrupados, por sua vez, em 21 sessões.²²⁶

Por conta das negociações tarifárias, a composição das delegações foi maior do que as de Londres e, geralmente, de estatura política mais elevada. Will Clayton, por exemplo, liderou a delegação americana – uma tropa de cento e vinte pessoas provenientes de nove departamentos e agências distintas, o que configurava a maior delegação americana enviada para encontros internacionais desde o fim da Segunda Guerra Mundial.²²⁷ Cada delegação montava equipes de negociadores para lidar com uma pesada agenda de encontros bilaterais. Abaixo, pode-se ver o número de equipes de cada país. Os Estados Unidos tinha o maior – quase o dobro que o segundo colocado. A razão para tanto é o fato de ser o mais demandado nas negociações. Fortalecido com o maior mercado após a guerra e sendo o maior importador do mundo, era natural que os principais pedidos de concessões fossem dirigidos ao país.

²²⁵ Pahre, 2008, p. 307.

²²⁶ Asakura, Hironori. **World history of the customs and tariffs**. Brussels: World Customs Organization, 2003. P. 276; Irwin, 1994, p. 9; Krueger, Anne O. Are preferential trading arrangements trade-liberalizing or protectionist? **Journal of Economic Perspective**. V. 13, N° 4, 105-124. 1999. P. 105-106; Muro, 1949, p. 51.

²²⁷ 85 to be in U.S. delegation. **The New York Times**. March 12, 1947; Delegates leaving for Geneva parley. **The New York Times**. April 5, 1947; U.S. delegates to fly to Geneva. **The New York Times**. April 2, 1947.

País	Número
Canadá	1
Chile	1
Checoslováquia	1
Líbano-Síria	1
Nova Zelândia	1
China	2
Noruega	2
África do Sul	2
Austrália	3
França	3
Reino Unido	3
Brasil	4
Índia	4
Cuba	5
Benelux	6
Estados Unidos	11

Tabela 2: Número de equipes negociadoras em tarifas na em abril de 1947.²²⁸

O pessimismo

Os participantes recusaram-se a iniciar de forma séria os trabalhos sem antes saber detalhes precisos da oferta americana, o que gerou atrasos no cronograma da conferência. Mesmo após recebê-la, a maioria dos participantes não apresentou resposta adequada. Em especial, o Reino Unido declarou que os impactos devastadores da crise da conversibilidade em sua economia eram mais um sinal de que não poderiam oferecer nada. Os americanos responderam afirmando ter realizado oferta generosa e que esperavam algo em troca. Cripps, chefe da equipe negociadora britânica, retrucou que se os americanos estavam insatisfeitos, “deveriam retirar algumas ofertas para se alcançar um melhor equilíbrio.” Essa dinâmica repetir-se-ia ao longo dos próximos meses em Genebra – demandas, críticas, brigas e temores de que não seria possível chegar a um acordo entre os dois países que viabilizasse a arquitetura da negociação multilateral.²²⁹

Diante dessa crise, Clayton deu parecer ao presidente americano, Harry Truman, de que as negociações deveriam ser encerradas, abandonando temporariamente o trabalho realizado. A razão da desistência de Clayton decorria de sua correta percepção de que seria impossível alcançar algo próximo da reciprocidade com o Reino Unido e outros países

²²⁸ Tariff negotiation teams. E/PC/T/58. 29 April 1947.

²²⁹ U.S. will put, others take in ITO trade plan. **Chicago Daily Tribune**. April 15, 1947; Irwin, et al., 2008, p. 85-86; Toye, Richard. The Attlee government, the imperial preference system and the creation of the GATT. **English Historical Review**. V. 118, N° 478, 912-939. 2003. P. 912; Zeiler, 1999, p. 106.

estratégicos da Commonwealth.²³⁰ O presidente americano e seus assessores diretos, no entanto, não acataram a tese de Clayton. Eles entendiam as negociações para a construção de um sistema multilateral de comércio eram mais amplas que o simples equilíbrio de concessões. A Europa passava por graves problemas econômicos. Ao mesmo tempo, ocorria a ruptura definitiva da aliança entre americanos e soviéticos. A existência de um conflito entre os dois polos de poder fundados em visões alternativas de organização da economia poderia levar a um conflito mundial de grandes proporções. O caos econômico e social era considerado terreno fértil para a ideologia soviética vicejar nas democracias ocidentais, sendo necessária a criação de um plano que desse suporte aos europeus, revitalizando a região.²³¹ Essa política seria anunciada pelo secretário do Departamento de Estado, o general George Marshall, em conferência na Universidade de Harvard, e levaria para sempre o seu nome. Esse movimento teve duas conseqüências para as negociações que ocorriam em Genebra. Primeiro, o foco de atenção e de prioridade do governo e da imprensa voltou-se para o Plano Marshall.²³² A segunda decorreu da flexibilidade americana. Ao reconhecer que as economias européias estavam fragilizadas e que era necessário arregimentá-las dentro de um bloco político coeso que contrabalançasse o perigo soviético, as autoridades da Casa Branca optaram por transigir seus princípios e aceitar a existência de medidas comerciais discriminatórias. Assim, em decorrência da Guerra Fria, os EUA responderam às defecções de parceiros em temas econômicos de forma construtiva. Buscou-se o compromisso de longo prazo e não os ganhos imediatos. O objetivo era congregar os países de fora da órbita soviética em uma teia de relações que servisse aos seus imperativos geopolíticos e militares. Sacrificaram-se, assim, “os ganhos econômicos por objetivos diplomáticos.”²³³

²³⁰ Mckenzie, 2008, p. 85-88.

²³¹ Os soviéticos foram convidados desde o primeiro momento a tomar lugar nas negociações, mas não participavam. R.A.D Ford, funcionário da embaixada canadense em Moscou, informou que mesmo não participando, os economistas soviéticos seguiam de perto o andamento das conferências preparatórias, acreditando que a iniciativa decorria “de um esforço coordenado pelos Estados Unidos para evitar a crise econômica que o marxismo ensinava ser inevitável.” Ibidem. p. 84-85.

²³² From Marshall to Wilcox. Tel 815. July 16, 1947. Box 134. RG 43. NARA.

²³³ Irwin, et al., 2008, p. 192-193; Leffler, Melvyn P. **A preponderance of power: national security, the Truman administration, and the Cold War**. Stanford: Stanford University Press, 1992. P. 193; Westad, Odd Arne. **The global Cold War: Third World interventions and the making of our times**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. P. 25; Zeiler, 1998, p. 342-344. Sabe-se que atuar de forma a liberalizar as suas relações com o exterior não era a única solução possível para os EUA no pós-guerra. Aliás, considerando seu histórico comportamento protecionista, essa era a via mais inesperada. Ao termos noção que a teoria estática de comércio indica que um poder hegemônico retirará vantagem de sua posição monopolística pela “imposição de restrições comerciais para elevar a renda doméstica pela melhora dos seus termos de troca”, temos mais um elemento para duvidar que um país como EUA fosse adotar uma política liberal no pós-guerra. Daí a importância dos fatores elencados acima. Baldwin, Robert E. US trade policy, 1945-1988: from foreign policy to domestic policy. In: Pearson, Charles S. e Riedel, James. **The direction of trade policy: papers in honor of Isaiah Frank**. Cambridge [Massachusetts]: Basil Blackwell, 1990, p. 9-23. P. 11.

Cooperativa e cordial?

O diagnóstico da delegação americana após as primeiras cinco semanas era que as negociações “não tinham produzido nem grandiosos sucessos nem grandes desapontamentos.” A única exceção, segundo um documento, era o Brasil, que fez oferta adequada às expectativas. Segundo o documento, “a delegação do Brasil havia sido a mais cooperativa e cordial”, o que indicava que as negociações seriam brevemente concluídas. Os elogios ao Brasil são confirmados por outros delegados.²³⁴ Nesse contexto, o país teve perfil diferenciado no encontro. Talvez a razão decorra do processo de preparação. Com efeito, desde setembro de 1946 já se sabia dos procedimentos sobre as negociações tarifárias e, após Londres, vários delegados voltaram ao Brasil e realizaram exposições e palestras, informando os meios de comunicação, a academia e os órgãos de classe da reunião que ocorreria em Genebra – e recolhendo recomendações e sugestões. Um deles foi Luiz Dodsworth Martins.²³⁵ Outro foi José Nunes Guimarães, que explanou as negociações de Londres aos membros do Conselho Federal de Comércio Exterior em fevereiro de 1947.²³⁶ Também foi importante a atividade de Alexandre Kafka, que realizou consultas com diversas entidades de classes. Ele, inclusive, viajou a Belo Horizonte, com o objetivo de “consultar as autoridades e as classes produtoras” sobre a posição brasileira para a Conferência de Genebra.²³⁷ Sobre a preparação, há pouca evidência de como ela ocorreu. A única fonte disponível é o relato de Rômulo de Almeida, que elogiou a “eficiente colaboração do comércio e da indústria” e o então Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, Morvan Dias de Figueiredo, responsável, a seu ver, por quase todos os preparativos governamentais para a Conferência – Figueiredo era amigo de Roberto Simonsen e industrial no setor de vidros.²³⁸

Logo depois, foi escolhido o grupo que participaria do encontro de Genebra. Por tratar tanto da continuação do rascunho da Carta da OIC como das negociações tarifárias, o Presidente da República adotou a sugestão do Itamaraty sobre o perfil da delegação brasileira. De acordo com o relatório da reunião,

²³⁴ Status of the Preparatory Committee Meeting on May 15. To Mr. Clayton, Chairman, U.S. Delegation. Box 10. RG 43. NARA; Zeiler, 1999, p. 93.

²³⁵ Note Verbale. British Embassy. Rio de Janeiro. 4th September 1946. BT 11/3280; Martins, 1947, p. 138.

²³⁶ Estudo das medidas legislativas, reguladoras do comércio brasileiro com as demais nações. Conselho Federal de Comércio Exterior. Lata 90. Processo 1.423. 1947.

²³⁷ Circular 20/47. São Paulo, 3 de março de 1947; Circular 5/47. São Paulo, 7 de janeiro de 1947. Centro das Indústrias do Estado de São Paulo. Circulares FIESP/CIESP. Arquivo FIESP (Campinas); Kafka, 1998, p. 50.

²³⁸ Circular 166/48. São Paulo, 20 de novembro de 1948. Centro das Indústrias do Estado de São Paulo. Circulares FIESP/CIESP. Arquivo FIESP (Campinas); “Revela-se a tarifa aduaneira antieconômica e nitidamente contrária à produção nacional.” **Folha da Manhã**. 18 de novembro de 1948.

nela estavam representados (...) os vários ministérios, associações e órgãos cuja opinião cumpria ouvir. Foi, por igual, solicitado o auxílio das classes conservadoras, tendo a Associação Comercial de São Paulo, a Associação Comercial do Rio de Janeiro e a Confederação Nacional das Indústrias indicado seus delegados, que o governo, nessa qualidade, incluiu na Delegação.²³⁹

Alguns delegados e assessores tiveram de voltar antes da conclusão da reunião, mas a listagem completa de maio de 1947 possibilita uma visão geral sobre os que estavam em Genebra no início das negociações. A chefia estava a cargo de Antônio Vilhena Ferreira Braga, diplomata de carreira que recebera a delegação do Departamento de Estado americano em 1946 no Rio de Janeiro. Não é possível saber a razão de Mário Moreira da Silva não ter participado da reunião de Genebra e Ferreira Braga tê-lo substituído, mas provavelmente decorria da posição que este ocupava na área comercial da Secretaria de Estado.

Vários participantes eram veteranos das negociações de Londres, como Eduardo Lopes Rodrigues, José Nunes Guimarães, Otávio Paranaguá, Luís Dodsworth Martins, Teotônio Monteiro de Barros Filho, Rômulo de Almeida, Hélio de Burgos Cabal, José Garrido Torres, Aldo Batista Franco e Alexandre Kafka. Ao grupo foram adicionados outros técnicos do governo: Glycon de Paiva Teixeira (Ministério da Agricultura), Clóvis Washington (Ministério da Fazenda), José Soares Novaes (Ministério da Fazenda), Walter Blomeyer (Ministério da Fazenda), Nelson de Vioenzi (Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio), Sérgio Armando Frazão (Secretário da Embaixada do Brasil em Paris), Cônsul Gil Mendes de Moraes (Ministério das Relações Exteriores), Rodolfo Kaiser Machado (Ministério das Relações Exteriores), Joaquim Mângia (Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio), Ernesto Jorge Street (Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio), Heitor Lima Rocha (Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio), Elisa Falano Teles Ribeiro (Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio) e João Teófilo Medeiro (Ministério da Fazenda).²⁴⁰

Nas recepções do Hotel Touring Balance, ou no número 14 da rua Charles Bonnet – onde residiu a maior parte dos delegados durante o encontro – era visível o significativo aumento da participação dos grupos de interesse, seja por intermédio de técnicos governamentais com posição convergente a esses grupos seja diretamente por seus representantes.²⁴¹ No primeiro grupo, destacam-se Rômulo e Almeida, Ernesto Jorge Street, Heitor Lima Rocha e Glycon de Paiva. O segundo era representado por Jessé Uourtines

²³⁹ Relatório preliminar sobre as negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio. Genebra, 10 de outubro de 1947. RC 47.10.10 d/md.

²⁴⁰ Liste des délégués. Deuxième session de la commission préparatoire de la conférence du commerce et de l'emploi de l'organisation des nations unies. E/PC/T/INF/11/Rev.3. 23 Mai 1947.

²⁴¹ Directory of delegations and secretariat. E/PC/T/INF/22.Rev.1. 19 June 1947.

Peixoto, Zulfo de Freitas Mallmann e Vicente de Paulo Galliez – que, sob a denominação de especialistas em questões industriais, fizeram parte da delegação. Mallmann participou do movimento de criação das associações de classe do empresariado carioca, em especial do Centro Industrial do Rio de Janeiro (CIRJ) em 1939.²⁴² Já Vicente Galliez, desde 1931 participava do conselho diretor da Federação Industrial do Rio de Janeiro (FIRJ), tendo sido um dos fundadores da Confederação Industrial do Brasil (CIB) e integrado a delegação brasileira à Conferência de São Francisco, de 1945. Junto ao grupo também estava o deputado José Armando Affonseca, do Partido Social Democrático (PSD) de São Paulo. É importante ressaltar que o governo não tinha recursos para pagar esses assessores e outros técnicos. Foram as associações de classe que arcaram com esses custos, mantendo em Genebra também auxiliares técnicos e de secretaria.²⁴³

No Brasil, o Itamaraty era quem recebia oficialmente as informações do chefe da delegação, mas as lideranças da casa pouco davam atenção ao tema. O ministro, Raul Fernandes, era um homem idoso com muitos problemas de saúde. Sua capacidade de trabalho era limitada; grande parte das atividades era desempenhada pela Secretaria Geral do órgão.²⁴⁴ Não há evidência que essa instância tenha acompanhado detidamente o encontro – talvez decorrente da percepção de que não tinha responsabilidade sobre o tema. Sem a participação ativa da chancelaria, os canais de comunicações mais importantes eram os com o Ministério da Fazenda, o Ministério do Trabalho e os órgãos de representação dos industriais – CNI, no Rio de Janeiro, e FIESP, em São Paulo.

É escassa a documentação brasileira contemporânea às negociações. Existe, no entanto, evidência de períodos anteriores e posteriores que ajudam a entender como o Brasil atuou. Uma delas é a carta de Rômulo de Almeida ao então chefe do Departamento Econômico e Consular, redigida um mês após o fim do encontro. Ainda que alguns aspectos não sejam confirmados por outras fontes, outros merecem exame. Primeiro, por ela sabemos que houve problemas graves de comunicação entre Genebra e Rio de Janeiro – o que parcialmente explica a escassez de material sobre o período. Segundo, houve sugestões de criação de uma comissão assessora doméstica, reunindo diversos órgãos da administração

²⁴² Mallmann levaria sua experiência de Genebra para os órgãos que participava como representante ou conselheiro. Sempre indicava a relevância dos debates do GATT aos seus pares e lutaria para que o sistema indústria estivesse sempre acompanhando de perto as negociações em Genebra. Ver Ata da Reunião do Conselho de Representantes da Confederação Nacional da Indústria. 27 de janeiro de 1958. CNI-BSB.

²⁴³ Carta de Rômulo de Almeida para Rubens Ferreira de Mello. Rio de Janeiro, 27 de novembro de 1947. Conferência de Comércio e Emprego. Ofícios. 1947-48. AHI-RJ; Almeida, 1947, p. 37.

²⁴⁴ Sir D. Gainer to Mr. Attlee. Conversation with Dr. Raul Fernandes, new minister for foreign affairs. 2nd January 1947. FO 467/1

para acompanhar as negociações – o que não foi feito. Terceiro, sem acompanhamento adequado no Brasil, a delegação teve grande poder decisório em definir a posição do país. Quarto, eram enviadas ao Brasil informações sobre as concessões brasileiras e não as que haviam sido oferecidas ao país. Foi sugerido que se enviasse relatórios semanais e quinzenais, com atas das reuniões internas, mas a ideia foi rechaçada. Segundo Rômulo, a ideia de enviar tais informações foi considerada “inútil e contraproducente” por Ferreira Braga, cujo ponto de vista era que o governo “aceitou quantos assessores tivessem sido indicados pela indústria e pelo comércio como fundamento para julgar que nenhuma outra consulta precisava ser feita.” Além disso, Ferreira Braga teria afirmado que “não havia nenhum órgão capaz de acompanhar as discussões da Conferência, pois os assuntos eram complexos, desconhecidos, e a Divisão Econômica do Itamaraty não estava aparelhada, bem como quaisquer outros órgãos da administração.”

Rômulo acabou envolvendo-se em problema delicado. Por Ferreira Braga ter dificultado o envio da oferta brasileira, o técnico, segundo sua versão, encaminhou-a por iniciativa própria ao Ministério da Fazenda, pedindo esclarecimento sobre as vantagens das concessões. Ele enviou outra lista para Dodsworth Martins, que estava no Rio de Janeiro, pedindo-lhe que realizasse consultas para esclarecer pontos duvidosos. Além disso, manteve contato com funcionários de diversos ministérios, congressistas e diretores de entidades da indústria e comércio. Esta resolução chocou-se com o Itamaraty, em especial com Ferreira Braga, que percebia canais de informações paralelos como perigosos para a unidade da posição brasileira em Genebra e para sua própria autoridade como chefe da delegação. Rômulo, no entanto, afirmou que não poderia concordar com um quadro de “comodidade burocrática.” Há, na documentação, evidência que corrobora a percepção de que havia conflitos entre o Itamaraty e outros órgãos do governo e até com associações privadas. Ferreira Braga afirmou que era comum receber informações, pareceres ou conselhos vindos de outras vias que não o Itamaraty. Essas consultas eram muitas vezes estimuladas por outros membros da delegação, sob a reprovação dos diplomatas.²⁴⁵

Redução com moderação

O viés protecionista e de resistência ao programa de liberalização era compartilhado por vários participantes da delegação brasileira. Ainda em Londres, o ministro Moreira da

²⁴⁵ Carta de Rômulo de Almeida para Rubens Ferreira de Mello. Rio de Janeiro, 27 de novembro de 1947; Relatório preliminar sobre as negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio. Genebra, 10 de outubro de 1947. RC 47.10.10 d/md.

Silva afirmou que “o Brasil [era] partidário da redução das tarifas alfandegárias, mas com moderação, pois a proteção de indústrias fortes, porém nascentes, [era] essencial ao desenvolvimento dos países novos.”²⁴⁶ Em Genebra, essa posição foi mantida.

Não foi possível encontrar as instruções para a delegação, mas tudo indica que os princípios que guiaram o país foram definidos de forma difusa. De acordo com Ferreira Braga, “na falta de um plano para o desenvolvimento da economia nacional, do qual pudesse derivar uma orientação precisa a ser seguida pela (...) delegação”, usou-se até a mensagem presidencial para pautar a posição do país.²⁴⁷ Além dela, foram estabelecidos, com os dados fornecidos pelos diversos setores do governo, os critérios para pedidos de reduções tarifárias e as condições gerais a que se subordinariam as concessões. Esses eram: conciliar os interesses de indústrias nascentes, protegendo-as até onde necessário com os dos consumidores; obter para os produtos brasileiros melhores condições nos mercados capazes de absorvê-los; considerar acima dos interesses fiscais a conveniência de uma redução aduaneira, fosse para facilitar a entrada de matéria prima, fosse para aumentar, na negociação, poder de barganha; havia, ainda, nas concessões, a necessidade de considerar as potenciais pressões sobre o balanço de pagamentos.²⁴⁸ Era, assim, uma posição bastante comedida.

A cautela da delegação era tática e observável até na hora de proferir entrevistas à imprensa. Quando a United Press solicitou uma entrevista com Ferreira Braga, ele negou e protelou diversas vezes a solicitação. Quando aceitou, as perguntas foram feitas por escrito e as respostas redigidas, estudadas e discutidas por todos os delegados brasileiros. Na impossibilidade de consultar as instruções, essa entrevista é um bom indicador da retórica do país no início das negociações. Segundo as respostas, “por ser o Brasil ainda relativamente pouco desenvolvido”, não concederia concessões que comprometesse seu progresso econômico. Em especial, as tarifas não poderiam ser reduzidas substancialmente porque se precisava dar proteção para que as indústrias nascentes pudessem “funcionar economicamente”, além de a tarifa brasileira já estar “entre as mais baixas do mundo.” Sobre pedidos de oferta a outros países, ele defendeu a melhoria da posição das matérias primas e gêneros alimentícios nos mercados internacionais, mas demonstrava o interesse brasileiro em “introduzir nesses mercados manufaturas ou semi-manufaturas.”²⁴⁹

²⁴⁶ Conferência Mundial de Comércio. **O Economista**. Novembro de 1946. Ano XXVIII. No 320.

²⁴⁷ De Ferreira Braga a Raul Fernandes. Discurso pronunciado pelo Chefe da Delegação do Brasil. Genebra, 9 de junho de 1947. Conferência de Comércio e Emprego. Ofícios. 1947-48. AHI-RJ.

²⁴⁸ Relatório preliminar sobre as negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio. Genebra, 10 de outubro de 1947. RC 47.10.10 d/md.

²⁴⁹ “(...) deveremos ser guiados pelo princípio que, sendo o Brasil um país em processo de crescimento, necessita de certas mercadorias mais do que de outras. Esperamos, portanto, que, com o conhecimento dessa realidade,

O processo de formulação da posição brasileira em Genebra envolvia debater e discutir todas as listas de pedidos e concessões, tentando consultar o governo sempre que a solução encontrada não reunisse ponderável maioria de posições favoráveis, ou quando dúvidas sobre a conveniência da decisão exigissem outros esclarecimentos. O grupo tinha conhecimento da complexidade das tarefas que teriam de enfrentar e da deficiência de quatro técnicos, “infinitamente aquém do mínimo indispensável para [as] negociações.” Se não bastasse isso, havia as dificuldades de comunicação com o Brasil, algo que transpareceu até para outros participantes do encontro. Em outubro de 1947, por exemplo, a delegação brasileira enviou nota ao secretariado do GATT informando que, “infelizmente, a Delegação do Brasil ainda esperava instruções” do Rio de Janeiro na questão de restrições quantitativas.²⁵⁰ Por fim, como afirmou Luiz Paulo Lindemberg Sette,

(...) embora a Delegação contasse com a presença de homens experientes no mundo dos negócios, o número e variedade de produtos objeto da negociação traziam insegurança sobre quais seriam os verdadeiros efeitos das concessões que estavam sendo efetuadas.²⁵¹

Mesmo assim, enfrentaram com profissionalismo e tenacidade o desafio dos encontros bilaterais de ofertas e demandas. Nesse esforço, seguiram calendário bilateral pré-determinado. Para se ter um exemplo, o Brasil negociaria, a princípio, com os Estados Unidos, em 30 de abril; com a Benelux, em 15 de maio; com a Austrália, em 20 de maio; com a Índia e a Nova Zelândia, em 26 de maio; com o Líbano e Síria, em 30 de maio. Para esses encontros ocorrerem, era necessário o envio das listas de ofertas e as de pedidos. Por fim, dependendo do tamanho da lista, eram conduzidos diversos encontros com as mesmas delegações— enquanto o Brasil realizava seu segundo encontro com o Reino Unido, os EUA já estavam no vigésimo sétimo com Cuba e no décimo quinto com a Checoslováquia.²⁵²

outros países não façam pedidos, pelo menos durante um período de reajustamento imprescindível, para concessões relativas a produtos que o Brasil já fabrica ou nos quais não pode dispensar suas valiosas reservas monetárias, acumuladas durante a guerra (...).” De Ferreira Braga a Raul Fernandes. Entrevista do chefe da delegação brasileira. Genebra, 30 de maio de 1947. Conferência de Comércio e Emprego. Ofícios. 1947-48. AHI-RJ. Outra fonte importante é o discurso de abertura de Ferreira Braga, disponível em Verbatim report. Fourth meeting. E/PC/T/PV.2/4. 14 April 1947.

²⁵⁰ Memorando para o Sr. Chefe do Departamento Econômico e Consular. Conferência Internacional de Comércio e Emprego. Nomeação da Delegação. Reunião de Havana. 12 de outubro de 1947. Divisão Econômica. Memorandos. 1947-1948. AHI-RJ; Relatório preliminar sobre as negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio. Genebra, 10 de outubro de 1947. RC 47.10.10 d/md; Note sent to the Secretariat by the Delegation of the United States of Brazil. E/PC/T/252. 11 October 1947.

²⁵¹ Sette, Luis Paulo Lindemberg. A diplomacia econômica brasileira no pós-guerra (1945-1964). In: Albuquerque, José Augusto Guilhon. **Diplomacia para o desenvolvimento: Sessenta anos de Política Externa Brasileira 1930-1990**. São Paulo: Cultura/USP, 1996, p. 239-266. P. 248.

²⁵² Report by the Tariff Negotiations Working Party on the progress of tariff negotiations. E/PC/T/CV. 20 April 1947; Tariff Negotiations. E/PC/T/TRF/53. 25 June 1947.

A revisão do rascunho da Carta

Não eram só as negociações tarifárias que ocupavam o tempo dos delegados em Genebra. A revisão do rascunho da Carta da OIC era outra dinâmica relevante e é necessário compreender a posição brasileira nos tópicos mais controversos. O primeiro era a exceção à tese de não discriminação comercial por intermédio de acordos regionais. O assunto associava-se à possibilidade de o país ligar-se a outras repúblicas vizinhas por intermédio de tratados comerciais. Desde o ano anterior, já havia sinais no Brasil de contrariedade à criação de um bloco latinoamericano, inclusive na imprensa. Austregésilo de Athayde, editor do *Diário da Noite*, afirmou que o propósito de tais arranjos era simplesmente servir de plataforma de ataque aos EUA.²⁵³ Em Genebra, as críticas eram mais sutis e caracterizadas pela defesa principista da não discriminação. De acordo com um delegado brasileiro:

(...) a não submissão de todos os países membros aos termos da Carta em caráter igualitário é equivalente à nulificação mais ou menos completa de sua eficácia. Não conseguimos vislumbrar, portanto, como medidas contrárias ao espírito da Carta (...) podem estar de fora da jurisdição da organização, para ficar sob a discricionariedade de cada país.²⁵⁴

Essa concepção não era compartilhada pelos poucos países da América Latina presentes no encontro. Na reunião de 21 de maio, um delegado chileno introduziu proposta de exceção à cláusula da nação mais favorecida referente a acordos comerciais entre países vizinhos, tendo em mente arranjos entre as repúblicas americanas. A justificativa era bastante similar à do regionalismo latinoamericano da década de 1950: era necessário um mercado um pouco maior, mas não extremamente concorrencial, como forma de aprendizagem, antes de abrir-se uma determinada economia para todas as nações. O delegado da Síria apoiou a iniciativa chilena. Ferreira Braga foi o primeiro a manifestar-se de forma negativa. Considerou a proposta contrária aos princípios defendidos nas negociações. Afirmou, ainda, que, na situação de então, “a cooperação universal é mais importante que a regional ou nacional.” O país liderou a oposição à tese chilena. Apesar da resistência, as dúvidas levantadas pelos delegados brasileiros no tema seriam importantes para o futuro aumento da precisão das regras sobre arranjos discriminatórios. Como exemplo, pode-se citar o questionamento de Dodsworth Martins sobre se com a entrada de um país em uma união aduaneira haveria a obrigatoriedade de ele sair da organização e ser substituído pelo arranjo

²⁵³ Brazilians critical of hemisphere bloc. *The New York Times*. November 5, 1946.

²⁵⁴ Corrigendum to Verbatim Report of Twenty-fourth meeting of Commission A. E/PC/T/A/PV/24 Corr. 2. 5 July 1947.

preferencial, já que não teria mais controle sobre sua política tarifária.²⁵⁵ Essa discussão antecipou o debate dos impactos da integração comercial europeia nas regras do GATT.

A defesa do princípio da não discriminação contra arranjos regionais que flexibilizassem essa regra não necessariamente indicava conservadorismo do país. Em outros tópicos, o Brasil manteve posição destoante – não decorrente de um desenho estratégico, sendo provavelmente a consequência da pluralidade de pontos de vista em uma delegação com fraca chefia. Assim, no debate do princípio da reciprocidade, o delegado brasileiro, Garrido Torres, afirmou que o Brasil observava a necessidade de levar-se em conta o grau de desenvolvimento dos países envolvidos na negociação, e que um país mais desenvolvido não devia esperar dos retardatários o mesmo nível de concessões. Não haveria, assim, “equivalência matemática” que justificasse um tratamento igualitário.²⁵⁶ Apesar de o assunto não ter evoluído em Genebra, Garrido Torres já legaria precedente relevante para a diplomacia brasileira dos anos 1950 e 1960.

Tema não tão relevante em Genebra, mas que quarenta anos depois agitaria a agenda internacional era se o comércio internacional em serviços deveria ser introduzido nas regras em negociação. Discutia-se, sobre o Capítulo V da proposta americana, que as empresas de frete, por atuarem de forma oligopolística, muito provavelmente aproveitariam a redução das tarifas para aumentar suas respectivas margens de lucro. Isso seria possível porque na Alínea C do Artigo 40 da proposta americana o controle sobre práticas restritivas aos negócios não se aplicava a transportes nem a serviços de telecomunicação – setores nos quais o país tinha claras vantagens competitivas. Monteiro de Barros, seguindo a iniciativa indiana, exigiu a inclusão de serviços na discussão dos artigos sobre práticas restritivas a negócios. Ele considerava não ser possível examinar o assunto com profundidade na ocasião, mas postulava a necessidade de se ter ao menos um princípio exposto na Carta. As delegações da África do Sul, da França, da Holanda pronunciaram-se contra; já o delegado australiano afirmou que o tema de serviços deveria permear toda a Carta. Na ocasião, o Brasil concordou abrir mão de sua posição por conta de uma emenda prevendo a possibilidade de se criar uma organização internacional para lidar com o tema de serviços – a emenda não foi aprovada e tampouco a organização foi criada.²⁵⁷

²⁵⁵ Verbatim Report of the sixth meeting in Executive Session. E/PC/T/EC/PV.2/6. 21 May 1947; Commission B. Summary Record of the thirteenth meeting. E/PC/T/B/SR/13. 24 June 1947.

²⁵⁶ Verbatim Report. Seventh meeting of Commission A. E/PC/T/A/PV/7. 3 June 1947.

²⁵⁷ Verbatim Report. First meeting of Commission B. E/PC/T/B/PV/1. 29 May 1947; Corregendum to the Summary Record of the Thirteenth Meeting of Commission B. E/PC/T/B/SR/12.Corr.1. 27 June 1947.

Outro desafio da delegação brasileira foi a defesa da legislação doméstica que impunha a obrigação de que alguns itens importados fossem obrigatoriamente misturados a um similar nacional. Essa medida deve ser entendida sobre a ótica da segurança nacional. Havia diversos produtos importados essenciais para a economia brasileira e a dependência do fornecimento externo gerava preocupação nas elites governamentais. Um bom exemplo é o trigo. Por ser produto de primeira necessidade para a população, qualquer variação abrupta do fornecimento gerava problemas econômicos e instabilidade social. Em março de 1946, por exemplo, a Argentina proibiu a exportação de trigo ao Brasil como forma de pressionar o país a vender, em termos favoráveis, borracha. Em meados de maio do mesmo ano, no Rio de Janeiro, não havia mais trigo disponível – uma situação de abastecimento pior do que durante a Segunda Guerra Mundial.²⁵⁸ A solução criada pelo governo foi a obrigação que esse produto, ao ser importado, fosse misturado à farinha de mandioca. Era esse tipo de medida que o rascunho da Carta buscava coibir.

A construção institucional da futura OIC novamente demandou atenção, em especial o sistema de voto e a configuração dos assentos no Conselho Executivo. Otávio Paranaguá foi o representante brasileiro que trabalhou com o assunto. Para ele, não se deveria falar em assentos permanente, pois isso indicava um direito natural a determinada posição, uma hierarquia. O termo posto seria mais adequado, pois representava determinada posição de um país na economia mundial de acordo com sua importância relativa em um dado momento. Apesar dessa consideração, ele defendeu a necessidade de que as grandes potências econômicas tivessem um posto permanente. Ele, inclusive, propôs uma fórmula. Paranaguá, na ocasião, também defendeu o sistema de igualdade de votos.²⁵⁹ A sua defesa, no entanto, é enganosa, sendo um alerta para os que desejam estudar os motivos e as origens do posicionamento diplomático com base somente nas declarações oficiais. Pela documentação americana, somos informados que ele e Ferreira Braga encontraram várias vezes Clair Wilcox e demonstraram preocupação com a questão. O foco era não só conseguir um assento no Conselho para o Brasil como evitar que os critérios de escolha levassem a Argentina a conseguir um. Segundo o relato de Wilcox, toda a construção conceitual brasileira no plenário sobre o sistema de votação era uma cortina de fumaça, pois privadamente Paranaguá afirmou

²⁵⁸ Argentina withholds wheat from Brazil; Demands rubber to make '2-way street'. **The New York Times**. March 14, 1946; Brazil short of bread. **The New York Times**. May 16, 1946; Sign trade pact at Rio. **The New York Times**. October 4, 1946.

²⁵⁹ Twenty-third meeting of Commission B. E/PC/T/B/PV/23. 15 July 1947; Twenty-fifth meeting of Commission B. E/PC/T/B/PV/25. 17 July 1947.

que se o Brasil obtivesse um posto automático no Conselho Executivo da OIC e a Argentina não conseguisse tal cargo, o país votaria a favor do voto ponderado.²⁶⁰

Contra a corrente

Na área tarifária, a maior preocupação dos delegados brasileiros era com as previstas mudanças na política comercial doméstica, que ocorriam à revelia das tendências liberalizantes em Genebra. Os sinais já eram emitidos pelo legislativo e pelo executivo desde o ano anterior. O ministro da fazenda, Gastão Vidigal, declarara em 1946 que o governo não iria “faltar ao dever de preservar muito do que a indústria nacional conseguiu realizar mesmo durante a guerra.” Em 17 de dezembro de 1946, o presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal dirigiu ofício ao Conselho Federal de Comércio Exterior, pedindo sugestões necessárias à elaboração legislativa no campo do comércio brasileiro com as demais nações. Em março de 1947, o governo introduziu diversas medidas para conter a importação de produtos julgados supérfluos. Em junho de 1947 a Instrução Nº 25 da SUMOC aprofundou o processo de fechamento da economia brasileira. Isso foi sucedido, posteriormente, pelo controle quantitativo mais rígido das importações pelo regime de licença prévia exercido pela CEXIM.²⁶¹

Desde a reunião de Londres, o Brasil já previa a necessidade de reajustar a tarifa, tendo a delegação deixado a situação bastante clara nos anais da reunião. Havia dois motivos que justificavam a reforma. Primeiro, com a inflação doméstica dos últimos anos, a tarifa perdeu sua incidência de proteção (ver tabela abaixo). Outra dimensão é o aspecto fiscal do ajuste tarifário. A inflação diminuía o nível de proteção. Com o tempo, isso reduziria o recolhimento de recursos para o financiamento das despesas públicas.²⁶² O ajuste tarifário deveria ter ocorrido em 1946, mas como o Congresso Nacional e o executivo não o

²⁶⁰ Memorandum from Wilcox to Kellogg, Leddy and Bronz. July 11, 1947. Box 136. RG 43. NARA; Minutes of delegation meeting. July 18, 1947. Minutes – U.S. Delegation (Geneva 1947). Box 133. RG 43. NARA.

²⁶¹ Apud Bielschowsky, 2000, p. 276.; Estudo das medidas legislativas, reguladoras do comércio brasileiro com as demais nações. Conselho Federal de Comércio Exterior. Lata 90. Processo 1.423. 1947. Arquivo Nacional; Brazil tightens import control. **The Economist**. June 14, 1947; Import action taken by Brazil. **The New York Times**. May 2, 1947; Brazil clarifies curbs on imports. **The New York Times**. June 22, 1947; Doellinger, 1977, p. 16.

²⁶² A informação é confirmada pelo parlamentar Aliomar Baleeiro durante o processo de aprovação do resultado das negociações, quando afirmou que, em setembro de 1947, o relator da receita do orçamento apresentou projeto elevando em 40% as tarifas das alfândegas “sob o pretexto de que o equilíbrio do orçamento vigente necessitava desse sacrifício por parte dos contribuintes brasileiros.” **Diário do Congresso Nacional**. 23 de julho de 1948. Pág.: 5962. Essa tese também é sustentada pela embaixada americana no Rio de Janeiro (ver abaixo) e em telegrama enviado para a delegação brasileira. Relatório preliminar sobre as negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio. Genebra, 10 de outubro de 1947. RC 47.10.10 d/md.

realizaram, a delegação levou para Genebra instruções inadequadas – “uma tarifa que logo em nossos primeiros contatos com [as] delegações declarávamos praticamente obsoleta”, afirmou Ferreira Braga. No discurso de abertura, ele avisara da eminência da reforma e, privadamente, instruiu todos os delegados brasileiros a realizarem pronunciamentos semelhantes. Mas os brasileiros começaram a negociar independentemente do ajuste.²⁶³

Ano	Importação	Direitos de importação	Equivalente ad valorem (%)
1934	2.503	837	33
1935	3.856	971	25
1936	4.269	1.012	24
1937	5.314	1.173	22
1938	5.195	1.052	20
1939	4.984	1.031	21
1940	4.964	978	20
1941	5.514	1.059	19
1942	4.644	674	14
1943	6.162	596	10
1944	7.997	902	11
1945	8.617	1.026	12
1946	13.029	1.404	11
1947	22.789	1.876	8

Tabela 3: Importação e direitos aduaneiros efetivos no Brasil (valores em c\$ 1.0000,00).²⁶⁴

Era uma atitude de boa fé, que demonstrava o interesse pelo evento. No início de maio, por exemplo, um delegado americano informou que “as negociações com o Brasil pareciam ser o único raio de esperança no encontro até então.” Com efeito, as listas de pedidos e ofertas eram convergentes em mais de 64% dos itens. Somente em uísque e alguns produtos têxteis o Brasil não se comprometeu, mas fez ofertas generosas em produtos automotivos e concordou em consolidar suas tarifas em ferro e aço. Os EUA, por sua vez, aceitaram reduções em vinte itens e se negaram a aceder em nove da lista brasileira de pedidos. Os EUA não cederam em 39 produtos julgados de interesse pelos brasileiros, mas os ofertaram para outros países – com a MFN o Brasil beneficiar-se-ia dessas reduções.²⁶⁵

Em maio, comunicações com o Rio de Janeiro atestaram a inevitabilidade do aumento tarifário de cerca de 40%. A maioria das negociações tarifárias ainda não havia ocorrido – foi de agosto a outubro que elas tomaram fôlego. Mesmo assim, não passou despercebido o

²⁶³ Verbatim report. Fourth meeting. 14th April, 1947. E/PC/T/PV.2/4. Ver também Relatório preliminar sobre as negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio. Genebra, 10 de outubro de 1947. RC 47.10.10 d/md; Note by the Brazilian Delegation on the adjustment of the Brazilian customs tariff. E/PC/T/151. 5 August 1947.

²⁶⁴ Regime de licença prévia para intercâmbio e exportação com o exterior. Processo 1475/1949. Conselho Federal de Comércio Exterior. Lata 90. Arquivo Nacional.

²⁶⁵ Minutes of delegation meeting. May 1, 1947. Minutes – U.S. Delegation (Geneva 1947). Box 133. RG 43. NARA.

paradoxo da situação brasileira de aumentar suas tarifas aduaneiras em uma negociação para reduzi-las. Os membros da delegação sentiam “reação desfavorável”, pois não se fez como a Benelux, a Checoslováquia e a França, que fizeram ajustes parecidos antes ou logo no início das negociações. Nesse ambiente, o país era seriamente pressionado por outras delegações, que alegavam ter “vindo a Genebra para obter concessões aduaneiras e não para concordarem que seus produtos fossem gravados no Brasil de maiores ônus de importação, em troca das reduções [oferecidas].”²⁶⁶

Lopes Rodrigues, ao informar um diplomata americano que o Brasil tinha direito de aumentar suas tarifas e o assunto estava sob a soberania do país, foi comunicado que os EUA não aceitariam tal atitude.²⁶⁷ Logo depois, o economista procurou o uruguaio Julio Lacarte, do secretariado do encontro, e este, por intermédio do Grupo de Trabalho de Tarifas, criou um subcomitê para discutir a questão.²⁶⁸ O timing era péssimo. Se o aumento não fosse aceito, o Brasil seria forçado a retirar sua delegação das negociações, abrindo perigoso precedente para outros participantes. Os americanos reconheciam que as tarifas brasileiras estavam muito baixas, mas o poder sistêmico do precedente era demasiado perigoso. Em 28 de julho, Clayton discutiu o problema exaustivamente com a delegação brasileira. Os brasileiros estavam irredutíveis, novamente ameaçando abandonar as negociações.²⁶⁹

A embaixada americana no Rio de Janeiro concordou com a tese brasileira e demonstrou que a tarifa realmente buscava restaurar o nível de incidência tarifária existente em 1934. Seus diplomatas afirmaram ser equivocada a crítica ao ajuste tarifário em Washington e Genebra. As fontes da embaixada indicavam que havia sido dada à delegação brasileira em Genebra ampla autoridade para a aplicação do aumento tarifário. Além disso, os diplomatas americanos informavam o dilema do Ministério da Fazenda brasileiro. Por um lado, se o aumento tarifário não fosse realizado, grupos poderosos criticariam a falta de defesa do mercado doméstico; por outro lado, se as modificações fossem aprovadas, o aumento do

²⁶⁶ Tel 1617 to Rio de Janeiro. April 14, 1947. Box 134; Minutes of delegation meeting. June 4, 1947. Minutes – U.S. Delegation (Geneva 1947); Minutes – U.S. Delegation (Geneva 1947). Box 133; Minutes of delegation meeting. June 12. Box 133. NARA.; Minutes of delegation meeting. May 14, 1947. Minutes – U.S. Delegation (Geneva 1947). Box 133; Letter from Gerald Smith to Willard Barber. June 20, 1947. Box 11. RG 43. NARA; Relatório preliminar sobre as negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio. Genebra, 10 de outubro de 1947. RC 47.10.10 d/md; Hudec, 1993, p. 5; Zeiler, 1999, p. 108.

²⁶⁷ Memorandum for the files (Allyn C. Loosley). July 18, 1947. Box 135. RG 43. NARA.

²⁶⁸ Ele foi composto por EUA, Reino Unido, França e Bélgica. Memorandum to Wilcox from Allyn C. Loosley. July 22, 1947. Box 135. RG 43. NARA.

²⁶⁹ Tel 150 for Armour from Troutman. Secret and urgent. July 24, 1947. Box 135. RG 43. NARA; Telegram 813 from Marshall to AEMBASSY, Rio de Janeiro. July 26, 1947. Box 134; Tel 891 from Marshall to AmConsul, Geneva. July, 25 1947. Box 135; Tel 905 from Rio de Janeiro to State Department. July, 26 1947. Box 135; Tel 181 from Troutman to State Department. Secret and urgent. July 28, 1947. Box 135. RG 43. NARA.

protecionismo poderia alimentar a espiral inflacionária. Para a embaixada estava claro que os industriais seriam os mais beneficiados no processo, pois o público consumidor e os agricultores não estavam organizados para ter influência sobre a decisão.²⁷⁰

A aceitação do aumento tarifário e o problema da lã

Quando o secretariado do encontro afirmou a todos os presentes que a delegação do Brasil elevaria a tarifa negociada, dezessete negociações já haviam sido concluídas. Para enfrentar as críticas, o país fiou-se no relatório da Reunião Preparatória de Londres, no qual se admitia que os países participantes do encontro poderiam modificar a forma e o nível das tarifas nos casos em que não houvesse aumento da incidência de proteção. O longo argumento brasileiro, inclusive com exemplos hipotéticos, considerava que países com tarifas específicas com problemas graves de inflação haviam perdido o nível de proteção, sendo necessária a recomposição da pauta aduaneira. Havia certa razão no argumento, pois em 1934 a tarifa brasileira fora estabelecida, na modalidade específica, na base cambial de 12,69 cruzeiros para cada dólar. Alguns anos depois, em decorrência da inflação, eram necessários 18,67 cruzeiros para cada dólar, o que gerou considerável redução dos direitos aduaneiros em termos ad valorem. Sem o ajuste, o Brasil consolidaria gratuitamente redução significativa de suas tarifas.²⁷¹

Na reunião em que se discutiu a elevação das tarifas brasileiras, Ferreira Braga foi acompanhado de dois economistas com conhecimento detalhado do problema – Otávio Paranaguá e Eduardo Lopes Rodrigues. Houve momento inicial de hesitação, mas logo o representante da Grã-Bretanha tomou a palavra para criticar a posição brasileira. O representante holandês, por sua vez, afirmou que um país com tarifas específicas – como o Brasil – estaria em melhor posição para ajustá-las de acordo com diferenças nos sistemas de preços, algo inaceitável a seu ver. Já os delegados belgas taxaram de desonesta a ação brasileira. O delegado francês, no entanto, considerou a tarifa bastante moderada e, para ele, o aumento não deveria ser obstáculo para as negociações. Otávio Paranaguá explicou que em todas as listas trocadas a delegação brasileira colocou uma nota de rodapé informando a possibilidade de reajustes. Winthrop Brown, delegado americano, escutou a exposição de Paranaguá com atenção e afirmou que o seu governo aceitaria os reajustes. Pesou na decisão,

²⁷⁰ Telegram 985 from Rio de Janeiro to Secretary of State. July 29, 1947. Box 134. RG 43. NARA.

²⁷¹ Telegram 985 from Rio de Janeiro to Secretary of State. July 29, 1947. Box 134. RG 43. NARA ; Secretariat note. E/PC/T/144. 1 August 1947; Ver seção E-3, página 49 do anexo 10 do relatório do encontro de Londres; Note by the Brazilian Delegation on the adjustment of the Brazilian customs tariff. E/PC/T/151. 5 August 1947.

além das informações vindas da embaixada do país no Rio de Janeiro, a atuação nos bastidores: a delegação americana procurou fazer com que Ferreira Braga assinasse documento no qual o Brasil se comprometeria a não elevar seus direitos aduaneiros acima dos limites de 40%, o que foi rechaçado. Buscaram-se, então, concessões em alguns produtos, o que foi dado. O Brasil foi bem sucedido na reunião, mas as outras delegações reservaram o direito de rever suas listas de oferta.²⁷²

É interessante examinar a negociação entre britânicos e brasileiros para compreender como se desenrolou o cotidiano no *Palais des Nations* e os impactos da elevação tarifária brasileira. Primeiramente, os dois países trocaram listas de demandas e ofertas. Nessa fase, os brasileiros fizeram 52 pedidos aos britânicos enquanto estes fizeram 109 ao Brasil; os britânicos fizeram magras concessões em 21 produtos, enquanto o Brasil respondeu positivamente a 56 pedidos. As demandas brasileiras eram essencialmente agrícolas, mas já havia interesse em alguns produtos manufaturados. A resposta britânica foi decepcionante em vários produtos estratégicos, como o café. Garrido Torres, chefe das negociações bilaterais, reclamou no segundo encontro que a resposta britânica tinha se limitado a produtos agrícolas, o que gerava desequilíbrios na barganha. Para ele, “o Brasil estava ansioso por desenvolver sua economia e construir um comércio exportador em alguns produtos manufaturados e semi-manufaturados.” Garrido Torres achava particularmente injusta a aplicação do princípio do principal fornecedor como desculpa para não dar concessões nesses produtos, pois “se no passado o Brasil não tinha sido o principal fornecedor, em vários casos o país tinha potencial de sê-lo no futuro.” No início, os britânicos discordaram dos brasileiros sobre o desequilíbrio das ofertas, mas após várias reuniões eles confessaram que as negociações estavam desequilibradas em detrimento do Brasil. Os itens mais fáceis foram trocados logo no início, mas com a elevação das tarifas brasileiras as conversas foram paralisadas até que os britânicos tivessem notícias mais precisas sobre a nova tarifa.

Após várias semanas, os técnicos britânicos julgaram que, mesmo após a elevação das tarifas, as ofertas brasileiras eram interessantes. As partes voltaram, então, para a mesa de negociações. Os dois países encaminharam-se rapidamente para a fase final de ajustes. O aspecto interessante é como os delegados brasileiros foram insistentes na defesa da indústria nascente em quase todos os itens das conversas bilaterais. Em tubos e canos de metal, “nenhuma oferta poderia ser feita porque eram fabricados no Brasil”; em uma substância

²⁷² Relatório preliminar sobre as negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio. Genebra, 10 de outubro de 1947. RC 47.10.10 d/md; Verbatim report. Twenty-first meeting in Executive session. E/PC/T/EC/PV.2/21. 8 August 1947.

derivada de cálcio, argumentava-se que “o país desenvolvia uma indústria” e não poderia realizar qualquer oferta; em soda cáustica, respondeu-se aos britânicos que o governo americano havia dado um empréstimo para desenvolver essa indústria estratégica e que, assim como nos casos anteriores, não era possível fazer oferta.²⁷³

O desenrolar da negociação foi difícil exercício especulativo, no qual os dois países valorizaram suas próprias concessões. Não havia, nessa época, bases estatísticas, modelagem e trabalhos de economistas construindo cenários em que fosse visível aos negociadores os possíveis impactos econômicos das diferentes alternativas de ofertas e demandas. Se, em muitos casos, isso possibilitou decisões que, em uma análise técnica, teriam nitidamente impacto destrutivo em segmentos econômicos domésticos, por outro lado também houve a cautela desmesurada em itens tarifários de pouca importância. Nessa fase, o delegado brasileiro estava extremamente cauteloso, enquanto os britânicos tentavam de diversas formas elevar suas ofertas para conseguir contrapartidas. Em um produto que teria um longo histórico de conflito bilateral – whisky –, os britânicos se decepcionaram com a oferta brasileira. Segundo Rômulo Almeida, o Brasil tinha uma indústria de bebidas concorrente que desejava proteger.²⁷⁴

Após as difíceis negociações com os britânicos, o Brasil concluiu sua participação nos encontros bilaterais. Globalmente, o país foi bem sucedido no reajuste e nas renegociações tarifárias. A maioria das concessões recaía em artigos manufaturados ou em matérias primas essenciais. Em decorrência da influência dos industriais na delegação, nessas concessões utilizou-se o critério de amparar “o similar nacional.” Nos produtos destinados à alimentação, porém, buscou-se maior liberalização, de forma a ajudar consumidores “prejudicados por taxaço excessiva.”²⁷⁵ No relatório final da delegação, Ferreira Braga afirmou que o país

²⁷³ United Kingdom Tariff Group. Draft note of the fifth meeting between United Kingdom and Brazil on 14th July, 1947; United Kingdom Tariff Group. Agreed minute of the 7th meeting between the U.K. and Brazil on 6th October, 1947; United Kingdom Tariff Group. Record of decisions taken at the 7th meeting of the United Kingdom Tariff Group held at 6.15 p.m. on Tuesday, 15th July, 1947; United Kingdom Tariff Group. Record of decisions taken at the 21st meeting of the United Kingdom Tariff Group held at 6 p.m. on Monday, 8th August, 1947; United Kingdom Tariff Group. Draft note of the fifth meeting between United Kingdom and Brazil on 14th July, 1947; United Kingdom Tariff Group. Agreed minute of the 7th meeting between the U.K. and Brazil on 6th October, 1947; United Kingdom Tariff Group. Record of decisions taken at the 7th meeting of the United Kingdom Tariff Group held at 6.15 p.m. on Tuesday, 15th July, 1947; United Kingdom Tariff Group. Record of decisions taken at the 21st meeting of the United Kingdom Tariff Group held at 6 p.m. on Monday, 8th August, 1947. Todos os documentos estão disponíveis em BT 11/5198.

²⁷⁴ United Kingdom Tariff Group. Draft note of the second meeting between United Kingdom and Brazil on 26th June, 1947; Draft note of the third meeting between United Kingdom and Brazil on 27th June; Draft note of the fourth meeting between United Kingdom and Brazil on 3rd July, 1947; Draft note of the fifth meeting between United Kingdom and Brazil on 14th July, 1947; Agreed minute of the 7th meeting between the U.K. and Brazil on 6th October, 1947. Documentos disponíveis em BT 11/5198.

²⁷⁵ Conseguiu concessões para café, cacau, óleos vegetais, mentol, mate, couros, pedras preciosas, madeiras, laranjas, bananas, carne, manufaturas de couro, piezo-elétrico e manufatura de quartzo, tecidos de algodão,

recusou-se a realizar qualquer concessão em itens de tarifa cujos direitos pudessem constituir eventual proteção a uma atividade industrial brasileira florescente e economicamente viável. Por fim, havia a certeza de que a oferta concedida era provisória e expiraria depois de três anos de vigência.²⁷⁶

O Brasil não foi o único país a ter problemas durante as negociações em decorrência de pressões protecionistas domésticas. Os americanos sofreriam desafios semelhantes, mas por conta de sua relevância, o impacto seria muito maior. De certa forma, esse movimento já era previsível desde 1945, quando uma pesquisa de opinião identificou que 61% dos entrevistados opunham-se à abertura do mercado do país, mesmo se isso ajudasse seus aliados. No ano seguinte, com a vitória parlamentar dos republicanos, o país gravitou perigosamente para o protecionismo, mesmo tendo preparado uma oferta para as negociações de Genebra com mais de 13,000 itens.²⁷⁷

Desde o início de maio, os americanos tinham ciência de que os países da Commonwealth estavam céticos com relação as negociações tarifárias. E tinha razão para tanto. Havia certos produtos de interesse do grupo que não constaram da oferta realizada pelos EUA, em especial a lã, produto essencial para a aceitação australiana e de outros países do pacote de liberalização que se negociava. Dessa maneira, entre os americanos, era consenso de que “o sucesso de toda a conferência [dependia] de forma considerável na habilidade de convencer o Congresso a aceitar uma redução na tarifa de lã.” A situação era difícil e piorou sensivelmente quando foi divulgado que o Congresso americano aprovaria uma lei aumentando as tarifas do produto, por pressão dos produtores e do Departamento de Agricultura.²⁷⁸

A Austrália, maior produtor mundial de lã, ao ter notícia do andamento do projeto de lei, retirou-se das negociações; outros países seguiram-na. A situação era crítica, pois a não reversão da posição americana indicaria o fim prematuro da arquitetura comercial do pós-guerra. Nessa fase das negociações, o sistema multilateral de comércio ficou por um fio – principalmente pelo fato de os demais países da Commonwealth apoiarem essa decisão.

castanhas do Pará, emetina, teobromina, cafeína, essências de frutas cítricas, mica, piretro, timbó, abacaxi, frutas secas, charutos, caroá e outros. Também conseguiu que o algodão tivesse entrada livre de direitos aduaneiros na França, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, China, África do Sul, Noruega e Grã-Bretanha. **Diário do Congresso Nacional**. 10 de julho de 1948 (suplemento). Pág.: 2

²⁷⁶ Relatório preliminar sobre as negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio. Genebra, 10 de outubro de 1947. RC 47.10.10 d/md. A lista completa das negociações em Genebra está disponível em GATT. **Legal instruments. Schedules of tariff concessions. Volume 2**. Lake Success: United Nations, 1947.

²⁷⁷ Zeiler, 1999, p. 46 e 76.

²⁷⁸ Memorandum for Mr. Clayton from R.B. Schwenger. Suggestions for dealing with the British Commonwealth situation as regards wool. 2 May 1947. Box 10. RG 43. NARA ; Rasmussen, 2001, p. 127-128; Rowse, 2002, p. 136; Zeiler, 1999, p. 84.

Clayton voou para Washington para tentar mudar a opinião do congresso, mas chegou tarde demais. O projeto de lei já havia sido aprovado. A única salvação estava com o presidente Harry Truman, que detinha o poder constitucional de vetar a lei. Ele vetou a legislação com o argumento de que caso não o fizesse cometeria um “trágico erro”, abalando a liderança do país no mundo, “que interpretaria como o primeiro passo dado na estrada do isolacionismo econômico.”²⁷⁹

O Acordo

Em outubro de 1947, as negociações foram concluídas. Em duzentos e três dias, foram mais de mil os encontros na área tarifária, sem contar as mais de 450 reuniões para melhorar o rascunho da Carta. Em todo esse período, aproximadamente 760 pessoas participaram dos trabalhos. O resultado das negociações tarifárias era bastante expressivo. Os participantes celebraram 106 acordos bilaterais cobrindo mais de quarenta e cinco mil itens, “abrangendo 70% do comércio mundial e metade das importações globais.” O impacto de todas as reduções foi elevado: uma redução tarifária média de cerca de 20% para cada participante.²⁸⁰

O encontro final foi agendado para a manhã do dia 30 de outubro. Tudo fora coreografado nos mínimos detalhes. Em uma das últimas reuniões, Dana Wilgress, presidente do Comitê de Negociações Tarifárias, informou que infelizmente não seria possível ter todos os documentos prontos para a cerimônia; a solução seria adicionar folhas brancas nas páginas ainda não impressas para completar o volume até que o secretariado concluísse todo o trabalho de impressão. Ferreira Braga, na ocasião, afirmou que o governo brasileiro desejava assinar o Protocolo de Aplicação Provisória, mas enfrentava problemas constitucionais, pois, segundo sua interpretação, era necessário o consentimento parlamentar para tanto. Além desse problema, Ferreira Braga reafirmou, novamente, que o aumento de 40% incidiria sobre todas as tarifas brasileiras.²⁸¹

O evento foi realizado no sóbrio salão negro e dourado da Sala do Conselho do *Palais des Nations*, às 10 da manhã de 30 de outubro. Inaugurado em 1936 com o grande mural de

²⁷⁹ Capling, 2000, p. 14; Zeiler, 1998, p. 351-354.

²⁸⁰ O Brasil negociou com doze países: Canadá, Chile, China, Cuba, Checoslováquia, França, Índia, Noruega, Nova Zelândia, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos. Final report on tariff negotiations concluded at Geneva. Press release No. 471. 29 October 1947; Adoption and signatures of the final act. Press release No. 469. 27 October 1947; Bronz, 1949, p. 1097; Clavin, 2000, p. 205; Irwin, 1997, p. 33; Jackson, 1969, p. 35; Zeiler, 1999, p. 121.

²⁸¹ 23 countries sign new trade pacts. **The New York Times**. 31 October 1947; Chairman’s Committee (Heads of Delegation). Summary record of seventeenth meeting held on Wednesday, 29 October 1947, at 3 p.m. E/PC/T/S/12. 31 October 1947; Letters relating to the Brazilian Tariff. E/PC/T/267. 30 October 1947.

José Maria Sert simbolizando a solidariedade entre os cinco continentes no teto, agora era o palco da cerimônia final da maior negociação comercial já realizada. Após ler mensagem do Secretário Geral da ONU, o presidente da sessão, H.E. Max Suetens (Bélgica), informou que trinta e um países já haviam aceitado participar da Conferência Internacional sobre Comércio e Emprego em Havana; oito países avisaram que não participariam, entre eles a União Soviética. A cerimônia durou uma hora e meia e foi comedida em sua oratória, talvez em decorrência dos seis meses de árduo trabalho. O único momento de descontração veio quando o documento foi trasladado pelo secretariado para a assinatura. Com aproximadamente 46 centímetros de altura e pesando cerca de dezoito quilos, as 2040 páginas, ao chegarem na mesa, foram recebidas com uma pequena onda de discretos risos pelos delegados.²⁸²

A composição de forças ao final era nítida. Tanto a Austrália como a Nova Zelândia eram considerados países em desenvolvimento e juntaram-se a onze outros para formar, em alguns tópicos, alianças. Os demais participantes do encontro eram desenvolvidos. A maioria estava longe de ser liberal, mas buscaram impedir a diluição dos princípios da Carta pelas exceções promovidas pelo primeiro grupo. O Brasil era ambivalente em apoiar os países em desenvolvimento. Se, publicamente, respaldava-os, de forma reservada, em alguns tópicos, fez entendimentos com as grandes potências comerciais.²⁸³

O esforço dos países desenvolvidos para impedir mudanças expressivas não foi bem sucedido e o rascunho da Carta afastou-se mais ainda das provisões definidas em Londres.²⁸⁴ Segundo Wilcox e Wilgress, os EUA e outros países desenvolvidos, para aplacar a revolta dos subdesenvolvidos, aceitaram diversos dispositivos considerados negativos por eles. Mas é equivocado pensar que os EUA eram o bastião do liberalismo tentando impedir que outros participantes afetassem sua proposta. O país fora responsável por várias cláusulas de escape importantes. O perfil das reservas no último mês de negociações possibilita uma visão da resistência relativa dos países aos dispositivos do rascunho negociado. Os que tinham menos reservas eram Brasil, França, Reino Unido e Estados Unidos, enquanto os mais resistentes eram Chile, Cuba e Noruega. No caso brasileiro, as duas reservas referiam-se às provisões em

²⁸² Arrangements for final meeting. E/PC/T/255 Add.3. 29 October 1947; Report of seventh meeting. Held on Thursday, 30 October, 1947 at 10 a.m. E/PC/T/PV.2/7. 30 October 1947; Moscow and Sofia to shun ITO talks. **The New York Times**. 25 October 1947.

²⁸³ Em conversas entre Clair Wilcox e Ferreira Braga, por exemplo, este informou que, apesar do papel de liderança na questão das restrições quantitativas, ao final das negociações, o Brasil iria seguir os EUA. Minutes of delegation meeting. July 8, 1947. Minutes – U.S. Delegation (Geneva 1947). Box 133. RG 43. NARA; Wilkinson e Scott, 2008, p. 478.

²⁸⁴ Essa posição, no entanto, não é compartilhada por parte da literatura. Irwin, et al., 2008, p. 116.

preferências comerciais e à exceção ao tratamento discriminatório, sendo o último caso por conta das misturas de trigo com farinha de mandioca.²⁸⁵

País	Número
Canadá	1
Brasil	2
França	2
Reino Unido	2
Estados Unidos	2
Checoslováquia	3
Índia	3
Austrália	4
Bélgica	4
China	4
Nova Zelândia	4
Cuba	6
Líbano	6
Noruega	7
Chile	11
Total	61

Tabela 4: Número de reservas ao rascunho da OIC (10 de setembro de 1947).²⁸⁶

A conclusão das negociações tarifárias foi um sucesso, sendo igualmente importante a aprovação de um Acordo com o propósito de proteger temporariamente as concessões realizadas até que a Carta da OIC entrasse em vigor – chamado de Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). O documento, de quase oitenta páginas, não tinha qualquer referência ao estabelecimento de um organismo internacional em decorrência dos poderes concedidos pelo congresso americano, que não previu tal instituição quando deu permissão para o executivo negociar tarifas aduaneiras. Em seu lugar, aparecia a figura das Partes Contratantes, que no momento não constituía uma organização, sendo simplesmente a ação conjunta dos participantes do Arranjo. Era o artigo XXIX que governaria a relação entre a OIC e o GATT, informando que a Parte II deste instrumento, que continha as listas consolidadas de oferta de cada país, deveria ser suspensa no dia em que a Carta de Havana entrasse em vigor.²⁸⁷ O relevante do Acordo é a forma pela qual ele entraria em vigor nos países, pois não seria ratificado diretamente. Com efeito, o que seria internalizado era o chamado “Protocolo de Aplicação Provisória.” Pela sua natureza temporária, ele ficaria em

²⁸⁵ Rasmussen, 2001, p. 400-401; Zeiler, 1999, p. 130.

²⁸⁶ Reservations to Geneva Draft ITO Charter. September 10, 1947. Box 136. RG 43. NARA.

²⁸⁷ Hudec, 1993, p. 5 e 8; Srinivasan, 1998, p. 10-11.

vigor por três anos. Como se esperava que a OIC fosse criada em breve, ninguém se preocupou com essa questão. Ele tinha três partes. A primeira parte tratava do tratamento geral de nação mais favorecida e tem como anexo as listas de compromissos tarifários consolidados na negociação. A Parte II tinha vinte e um artigos, enquanto a Parte III tinha mais doze.

O primeiro artigo do GATT proibia a discriminação entre as partes contratantes no que se refere a tarifas, procedimentos na fronteira ou certas taxas domésticas – ou seja, quase toda medida que afetasse o comércio em bens:

qualquer vantagem, favor, imunidade ou privilégio concedido por uma parte contratante em relação a um produto originário de ou destinado a qualquer outro país, será imediata e incondicionalmente estendido ao produtor similar, originário do território de todas as outras partes contratantes ou ao mesmo destinado.

O artigo, fundamento do tratamento recíproco e incondicional, fora inspirado nos trabalhos da Liga das Nações.²⁸⁸

Esse princípio era, no entanto, temperado por várias exceções. Dentre as mais importantes estava o Artigo XXIV, que possibilitava a criação de tratados preferenciais de livre comércio e de uniões aduaneiras. Outra exceção era o Artigo XX, que permitia a uma parte contratante implementar medidas discriminatórias de forma a alcançar certos objetivos arrolados no artigo. Dos trinta e cinco artigos, somente o Artigo XXV, sobre “ação conjunta das Partes Contratantes” referia-se a atuação dos participantes, prevendo encontros periódicos, direito de voto e quóruns mínimos para decisões específicas. As negociações tarifárias teriam caráter temporário – o Artigo XXVIII do GATT estabeleceu que em 1º de janeiro de 1951 qualquer parte contratante poderia modificar ou deixar de aplicar as concessões negociadas.²⁸⁹

Cabe salientar dois aspectos do documento final. Primeiro, duas uniões aduaneiras participaram das negociações do GATT – sendo precedentes importantes para o futuro. Segundo, Austrália, Brasil e Cuba foram os que mais consolidaram concessões dos países em desenvolvimento. Os dois últimos sofreriam grandes problemas nos anos seguintes por esse

²⁸⁸ A redação aqui é da tradução em português. Ver **Diário do Congresso Nacional** (suplemento). 10 de julho de 1948. Pg. 53; Espiell, Hector Gros. The most-favoured-nation clause: its present significance in GATT. **Journal of World Trade Law**. V. 5, Nº 1, 29-44. 1971. P. 29 e 34.

²⁸⁹ Mavroidis, Petros C. e Horn, Henrik. Economic and legal aspects of the most-favored-nation clause. **European Journal of Political Economy**. V. 17, Nº 2, 233-279. 2001. P. 233; Schwartz, Warren F. e Sykes, Alan O. Toward a positive theory of the most-favored nation obligation and its exceptions in the WTO/GATT system. **International Review of Law & Economics**. V. 16, Nº 1, 27-51. 1996. P. 27; Shonfield, Andrew. International economic relations of the Western World: an overall view. In: Shonfield, Andrew. **International economic relations of the Western World, 1959-1971**. London: Oxford University Press, 1976, p. 1-142. P. 61.

ativismo. De qualquer forma, no curto prazo, o Brasil beneficiou-se com o aumento expressivo de suas tarifas aduaneiras, algo contrário do espírito das negociações.²⁹⁰

Mesmo alcançando seus objetivos e sendo reconhecidos por outras delegações como bastantes ativos, muitos delegados brasileiros não ficaram satisfeitos com o desempenho do país nas negociações. Com efeito, apesar de ter sido único país elogiado pelos americanos em termos da qualidade do trabalho da oferta tarifária no início das negociações, houve diversas críticas. Antes das negociações, Olyntho Machado redigiu memorando solicitando

a conveniência de se recomendar à nossa Delegação à Conferência de Genebra que se abst[ivesse] de assumir qualquer compromisso, ou adot[asse] posição que impossibilit[asse] a revisão [da posição do país]. Aderir [aos resultados], significar[ia], sem contestação, obrigação de cumprir as recomendações e subordinação a um organismo (...) no qual, dificilmente poderia-se, senão defender, pelo menos influir nas decisões.²⁹¹

O temor de Machado era ocorrer a troca de concessões antes de definirem-se os princípios da Carta, até porque os interesses brasileiros, na sua opinião, colidiam “claramente com os das nações fortemente industrializadas.”²⁹² Essa preocupação era compartilhada por diversos atores da burocracia econômica brasileira e, também, por vários delegados. Quem legou mais informações críticas foi, novamente, Rômulo de Almeida. Segundo ele, o país não estava preparado para a negociação – “nunca o Brasil entrou em negociações comerciais tão complexas e arriscadas para o seu futuro.”²⁹³ Um ano após o fim das negociações tarifárias, ele afirmou que “o Brasil não se achava preparado para a Conferência de Genebra.” Em Havana, afirmou que deveria ter sido norma estudar todas as questões antes de iniciar as negociações de um produto, e não entregar nada sem contrapartida, como julgou ter ocorrido.²⁹⁴ Após rever o desempenho brasileiro, Rômulo de Almeida afirmou: “O que nós temos feito no campo da política e da diplomacia deixa muito a desejar.”²⁹⁵

²⁹⁰ As tarifas sobre sabão subiram de 2,08 para 2,91 cruzeiros; as sobre tintas de 1,15 para 1,63; as sobre injeções de 78,00 para 109,20; as sobre os automóveis de até uma tonelada seriam de 2,39 em vez de 1,71 por quilo; as sobre ferramentas passaram para 0,84 por quilo, em vez de 0,60 cobrado anteriormente. Mas houve várias diminuições. O bacalhau pagaria 200 cruzeiros por tonelada, ao invés de 440; as lãs brutas ou preparadas pagariam 1,4 em vez de 2,8; as frutas em calda pagariam 4,2 em vez de 5,24. A reforma das tarifas e o custo de vida. **Jornal do Brasil**. 8 de julho de 1948; Muro, 1949, p. 63-65.

²⁹¹ Memorando de Olyntho Machado para o chefe da Comissão de Organismos Internacionais. Conferência Internacional de Comércio e Emprego. 7 de fevereiro de 1947. Comissão de Organismos Internacionais. Memorandos. 1947-1948. AHI-RJ.

²⁹² Memorando de Olyntho Machado para Barboza Carneiro. Conferência de Comércio e Emprego. 4 de março de 1947. Comissão de Organismos Internacionais. Memorandos. 1947-1948. AHI-RJ.

²⁹³ Almeida, 1947, p. 47.

²⁹⁴ Ata da reunião de delegação. Havana, 6 de fevereiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md.

²⁹⁵ Carta de Rômulo de Almeida para Rubens Ferreira de Mello. Rio de Janeiro, 27 de novembro de 1947. Conferência de Comércio e Emprego. Ofícios. 1947-48. AHI-RJ.

O relatório da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, redigida pelo industrial Horácio Lafer, apreciou o GATT e as concessões tarifárias do país, afirmando que, “apesar dos esforços e da dedicação dos nossos negociadores”, devia-se “reconhecer que [faltou] à (...) delegação conhecimento pleno da verdadeira situação em que se [encontrava] a indústria nacional.” O resultado, na visão do relator, foi que, “em alguns casos, não tenham ficado suficientemente resguardados os interesses de alguns produtores nacionais.”²⁹⁶ No próprio relatório preliminar da delegação brasileira, redigido algumas semanas antes do fim do encontro, Ferreira Braga considerou que se devia “(...) preparar, urgentemente, nossas equipes de especialistas, de forma que, em matéria de política econômica, o nosso país possa sempre comparecer às reuniões devidamente habilitado” – uma preocupação certamente decorrente dos desafios enfrentados em Genebra.²⁹⁷

Aos olhos de hoje, as críticas feitas à delegação brasileira não são de todo justas. Primeiro, eram exageradas. Representantes dos industriais participaram ativamente do processo negociador em Genebra, fazendo com que os interesses do setor fossem observados de forma estrita. Segundo, havia regras precisas para as concessões tarifárias.²⁹⁸ Terceiro, mesmo que tenha ocorrido equívocos, não foi oferecida à delegação os meios para o desempenho adequado de suas atividades. Desconhecimento das autoridades legislativas, demora nas comunicações, instruções contraditórias e imprecisas – tudo conspirou para atrapalhar os que trabalhavam em Genebra. A própria imprensa do país atuava de forma superficial e era nítida, entre os veículos que publicaram matérias sobre o encontro, a resistência às teses liberais propugnadas em Genebra.²⁹⁹

²⁹⁶ **Diário do Congresso Nacional**. 20 de julho de 1948. Pág.: 5955.

²⁹⁷ Relatório preliminar sobre as negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio. Genebra, 10 de outubro de 1947. RC 47.10.10 d/md.

²⁹⁸ Lopes Rodrigues afirmou ter havido, por parte dos grupos negociadores de Genebra, a exclusão: a) de todos os produtos em que a taxa fosse muito baixa; b) daqueles sobre os quais não se tivesse informações seguras sobre o presente e futuro da produção brasileira; e, c) dos com grande significação para o país. Esse critério foi usado nas negociações com os Estados Unidos e com, como analisado com mais detalhe, com o Reino Unido. Ata da reunião de delegação. Havana, 6 de fevereiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md.

²⁹⁹ Tarifas. **Jornal do Brasil**. 23 de junho de 1947; Conferência de Comércio e Emprego. **Correio da Manhã**. 27 de maio de 1947; Contra a eliminação das tarifas aduaneiras. **Correio da Manhã**. 10 de junho de 1947; A Carta Internacional de Comércio: orientação brasileira. Parte IV. **Jornal do Commercio**. 22 de junho de 1947. A exceção é um artigo do **Correio da Manhã**, que afirmou: “(...) entre nós, os partidários de tarifas altas não são apenas os financistas do governo, que querem engordar a receita do Tesouro; há outros que com eles competem no mesmo propósito de reforçar as barreiras alfândegárias: os industriais patricios. Embora neguem que pretendam alcançar, no poder, a majoração das tarifas, já se ouviu de um representante de classe que atualmente essas tarifas são pequenas. Ora, quem assim fala, não o faz certamente com o pensamento de as diminuir. Pelo contrário, só pode cogitar de seu aumento. E como se isso não bastasse, temos a alegação feita de público pelo sr. Roberto Simonsen, de que o dólar deveria elevar-se pelo menos a quarenta cruzeiros, o que equivale a uma agravação do custo da mercadoria importada, constituindo pois uma arma contra o comércio internacional (...).” O presidente do Chile e a política aduaneira. **Correio da Manhã**. 28 de julho de 1947.

Não foi fácil a criação de uma nova modalidade de negociação para a reconstrução da ordem comercial global do pós-Segunda Guerra Mundial. Exigiu-se acompanhamento e conhecimento técnico que poucos países detinham. O Brasil participou desde o início dessas negociações. Os contemporâneos, mesmo os que participaram dos encontros, criticaram a atuação do país. Comparando a atividade dos delegados em Londres e Genebra com a preparação brasileira em encontros futuros, nas décadas de 1950 e 1960, os comentários estão certamente corretos. Todavia, ao examinar a atuação do país no âmbito organizacional da década de 1940, percebe-se que o Brasil, a despeito das falhas, não fez feio. O que mais contribuiu para esse resultado foi a decisiva contribuição dos núcleos empresariais brasileiros, que cederam técnicos essenciais para o desempenho propositivo nos dois encontros. Esses técnicos, vários deles economistas, estavam associados de perto aos grupos industriais do Rio de Janeiro e de São Paulo. Ao contrário do que se afirmou posteriormente, o Brasil conduziu-se quase sempre com a crença na defesa da indústria nascente. Do ponto de vista do conteúdo das negociações, o Brasil lidou com o ativismo doméstico de mudança tarifária, tendo cancelado suas ofertas no meio das tratativas para renegociá-las novamente após o governo no Rio de Janeiro ter determinado um aumento tarifário. O país, nesse sentido, foi singular, pois aumentou suas tarifas em um encontro internacional destinado a reduzi-las. Nesse momento, a singularidade estava na atuação do parlamento, que detinha grande poder na política tarifária – algo que afetaria as negociações tarifárias multilaterais durante os anos iniciais da participação brasileira no GATT.

Capítulo 3: de Havana à Annecy

Capitólio

A reunião de Genebra não foi a última etapa de negociação de uma Carta Internacional de Comércio e Emprego. Faltava a conferência final, que contaria com número maior de países. Na reunião de Genebra, definiu-se Havana como sede do encontro, após o governo cubano ter-se comprometido a arcar com parte dos custos administrativos. Enquanto eram concluídas as negociações tarifárias no *Palais des Nations*, os times avançados do secretariado da ONU já se encaminhavam para Havana, com mais de duzentos economistas, secretários e tradutores. A Cuba do final da década de 1940 ainda estava longe de ter o cotidiano político conturbado que teria na década seguinte. Próxima dos EUA, era então o destino da elite americana da costa leste que buscava clubes, cassinos e o clima quente do Caribe. Para sustentar essa base econômica, uma elite de reputação questionável mantinha a ordem e lidava com uma crescente oposição.³⁰⁰

Um dos maiores símbolos desse período era o Capitólio cubano. Ele custou mais de vinte milhões de dólares e quase faliu o governo no final da década de 1920.³⁰¹ Construído em uma área anteriormente pantanosa, foi planejado pelo presidente Gerardo Machado, industrial que introduziu em Cuba a tarifa mais protecionista até então. Mais de oito mil pessoas trabalharam em três turnos de oito horas para concluir o magnífico palácio em pouco mais de três anos. Era o maior prédio de Cuba e acomodou tanto a Câmara como o Senado em seus espaçosos seis andares. O Capitólio era circundado por suntuosos jardins desenhados pelo paisagista francês Jean-Claude Forestier, todos com grandiosas palmeiras. A entrada do palácio tinha cinquenta e cinco degraus de escadas, flanqueadas em ambos os lados por duas estátuas do artista italiano Angelo Zanelli. No pórtico central, sustentado por doze colunas romanas de granito, estava outra estátua, na época a segunda maior estátua interna do mundo – *La Estatua de la República*, com quinze metros e pesando quarenta e nove toneladas. Ao lado da cúpula ficava o Salão dos Passos Perdidos, com piso de mármore, levando a duas câmaras semicirculares. Foi nas cento e vinte salas do palácio que duas mil pessoas trabalharam por quase quatro meses para definir as regras que governariam os fluxos

³⁰⁰ Arrangements at Havana. E/PC/T/266. 25 October 1947; U.N., Cuba sign accord for big trade parley. **The New York Times**. October 30 1947; Perez Jr., Louis A. Cuba, c. 1930-1959. In: Bethell, Leslie. **The Cambridge history of Latin America. Volume VII**. Cambridge U.K.: Cambridge University Press, 1990, p. 419-456. P. 441-445; Perez Jr., Louis A. **Cuba: between reform and revolution (3rd edition)**. Oxford: Oxford University Press, 2006. P. 187-200.

³⁰¹ Steward, 1975, p. 92.

comerciais internacionais (de novembro de 1947 a março de 1948). Era a culminação de anos de preparação. Segundo Drache, “não houve outro momento equivalente onde se reescreveram as regras e práticas [do comércio internacional] de forma tão extensiva e inovadora.”³⁰²

Havia, contudo, sérias ameaças ao sucesso do evento. Isso pode ser visto tanto nas posições já defendidas nas reuniões preliminares como nas atividades preparatórias de diversos países. A Colômbia formou um grupo de trabalho interno no qual se decidiu que seu maior objetivo era manter a entrada do café livre de tributos nos EUA. A Venezuela considerou que os países mais fracos deveriam salvaguardar seus direitos de desenvolvimento industrial e de diversificação da economia. O Uruguai desejava erigir uma barreira tarifária como forma de promover sua indústria. O governo mexicano argumentava que a política de redução tarifária ocasionaria a ruína dos países fracos diante da supremacia dos países desenvolvidos. Na Argentina, já se apresentavam as diferenças fundamentais entre o projeto da OIC e os interesses domésticos do país. Ficava claro, dessa forma, que os países da América Latina tinham forte resistência ao projeto. Mesmo assim, o governo americano acreditava inicialmente que poucos artigos do rascunho da Carta seriam reabertos para discussão em Havana – um erro tático que teria profundas consequências. A verdade é que a era de otimismo com a construção institucional multilateral havia acabado. A difícil recuperação da economia européia, a escassez de dólares e os reduzidos resultados do FMI e do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento envenenavam a atmosfera.³⁰³

Muitos estavam cientes desse clima e temiam pelo futuro. Dois dias antes da Conferência, a Câmara Internacional de Comércio divulgou relatório afirmando que o nacionalismo era séria ameaça ao encontro. O documento, de forma presciente, trazia alerta para as negociações. Ele argumentou que um dos maiores problemas do rascunho da Carta negociado em Genebra era que, ao invés de tratar somente de um objetivo bem definido – como a expansão do comércio mundial pela abertura de mercados sob base multilateral –, buscava regular muitas coisas ao mesmo tempo. Teria sido melhor, nessa perspectiva, dividir

³⁰² Drache, 2000, p. 24. Inicialmente a reunião estava marcada para ser concluída em oito semanas.

³⁰³ Ver pasta Pre-Havana attitudes. Box 144. RG 43. NARA; Uruguay's president favors Latin tariffs to aid new industry. **Washington Post**. Nov 16, 1947; Absolute free trade opposed by Mexico. **The New York Times**. Nov 20, 1947; From Wilcox to Clayton. Issues at Havana Conference. September 30, 1947. Box 149. RG 43. NARA; Jackson, 1969, p. 45-46; Rasmussen, 2001, p. 410.

o documento em três partes, examinando-as separadamente.³⁰⁴ A possibilidade de fracasso já rondava o Capitólio cubano.

A delegação

Grande número de delegados chegou em Havana a bordo do navio SS Florida, inclusive a delegação americana. Liderada por Will Clayton e por Clair Wilcox, ambos do Departamento de Estado, contava com funcionários de cinco outros órgãos. George Bronz afirma que não havia liberais de verdade em Havana, mas Wilcox certamente foi uma exceção. Acadêmico, era extremamente rude quando contrariado e não perdia a oportunidade de lecionar outros delegados sobre os benefícios do livre comércio, atraindo para si a resistência de vários grupos. Chefe dos visionários liberais do Departamento de Estado, claramente não tinha o apoio e a atenção necessários de seus superiores em Washington.³⁰⁵

A delegação brasileira foi formada aos poucos. Na sessão inaugural, em 17 de novembro, estavam o general Anápio Gomes, Clóvis Washington, Aldo Batista Franco, Otávio Augusto Dias Carneiro, Antônio F. Azeredo da Silveira, Gil Mendes de Moraes, Carlos dos Santos Veras e Wanda de Mayrinck e Ferreira Braga. Até meados de dezembro, assessores e delegados chegavam para acompanhar os trabalhos da Conferência.³⁰⁶ Nem todos ficaram até o final.³⁰⁷

A maioria dos quase trinta integrantes da delegação já havia atuado nos encontros preparatórios em Londres, Lake Success e Genebra. Dos novos participantes, alguns merecem destaque. É o caso do general Anápio Gomes, subchefe da delegação brasileira. Ele era de

³⁰⁴ Fears nationalism may defeat ITO aim. **The New York Times**. Nov. 20, 1947.

³⁰⁵ 1800 gather in Havana for UN trade parley. **Washington Post**. Nov 21, 1947; Aaronson, 1993, p. 161; Bronz, 1949, p. 5; Toye, 2003, p. 289-291.

³⁰⁶ Conferência de Comércio e Emprego. Instruções. 17 de novembro de 1947. RC 47.10.10 d/md. Em 21 de novembro chegaram Dodsworth Martins, Arthur Ferreira Reis, Humberto Bastos e Walter Blomeyer; dia 22 de novembro, Roberto de Oliveira Campos; dia 26 de novembro, Elsa Gomes; dia 27, Glycon de Paiva Teixeira, Myosotis de Albuquerque Costa e Ruth Motta; dia 4 de dezembro Lopes Rodrigues, Rômulo de Almeida e Theotônio Monteiro de Barros Filho; dia 6 de dezembro, Hélio de Burgos Cabal; dia 7 de dezembro, José Garrido Torres; dia 11 de dezembro, Otávio Paranaguá; dia 12 de dezembro, Aloysio Fragoso de Lima Campos e Theophilo de Andrade; dia 16 de dezembro, José Nunes Guimarães; e, por fim, dia 18 de dezembro Alexandre Kafka. Chegada de membros da Delegação do Brasil. Havana, 19 de dezembro de 1947. RC 47.10.10 d/md.

³⁰⁷ Dias Carneiro, o primeiro Secretário Executivo da delegação, segundo Azeredo da Silveira, desesperou-se com os conflitos entre os delegados e decidiu ser substituído. Spektor, Matias (Ed.) **Azeredo da Silveira: um depoimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. Pages, 2010. P. 34. Ferreira Reis, do Ministério do Trabalho, que durante as negociações fora convidado para dar aulas na própria Universidade de Havana, e Roberto Campos foram alguns dos que também voltaram antes. Lima Campos, por sua vez, desligou-se da conferência por ter sido eleito suplente de senador pelo estado do Maranhão. Relatório de Lima Campos. Havana, 14 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md; Ata da reunião de delegação. Havana, 20 de fevereiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md.

uma geração que participou do início do esforço estatal de substituição de importações. Era nacionalista e propunha forte apoio à industrialização. Ele, posteriormente, participou da Comissão Central de Preços e presidiu a relevante Carteira de Importação e Exportação do Banco do Brasil (CEXIM).³⁰⁸ Apesar de ter ficado pouco tempo em Havana, deve-se citar o nome de Otávio Augusto Dias Carneiro. Tendo sido guarda-marinha e com título em arquitetura pela Escola Superior de Belas-Artes de Paris, era diplomata de carreira desde 1940. Ele fez parte do primeiro núcleo de servidores do órgão que, por iniciativa própria, decidiu enveredar-se por uma formação acadêmica em economia. Na delegação estava também o diplomata (e economista) Roberto Campos, que participou da reunião de Lake Success. Os dois atuaram no GATT durante a década de 1950 e ocuparam postos ministeriais na década seguinte.

O cotidiano do encontro era extremamente pesado para os delegados, em um ambiente quente e barulhento – era comum as buzinas dos carros misturarem-se aos sons dos discursos. Trabalhava-se seis dias por semana, iniciando as atividades às dez e meia da manhã e concluindo-as por volta das oito e meia da noite – isso sem contar os encontros internos e as reuniões dos chefes de delegações.³⁰⁹ Para os brasileiros, a situação era pior pelo fato de as instruções terem sido difusas e de a delegação ter reunido personalidades fortes e elevada diversidade de pontos de vista, o que dificultou o processo decisório. Mas a diversidade também teve resultado positivo, especialmente para os historiadores. Com o conflito de enorme proporção entre setores protecionistas e liberais, levando a brigas e confusões, começou-se a taquigrafar as atas dos encontros da delegação brasileira e a enviá-las aos ministros da fazenda e das relações exteriores. Foi daí que surgiu a principal fonte de interpretação da posição brasileira em Havana.³¹⁰

As atas apresentam de forma nítida como foi o processo decisório da participação brasileira nas negociações.³¹¹ Sabemos, por exemplo, que se acordou a regra de que antes de

³⁰⁸ Ele participou também da Missão Abbink. Bielschowsky, 2000, p. 273; Bulhões, 1990, p. 58; Coordenação de Mobilização Econômica. **Economia de guerra no Brasil: o que fez a Coordenação de Mobilização Econômica**. Rio de Janeiro: Nacional, 1946. P. 7; Lopes, 1991, p. 93. Ele não foi o único militar que representou o Brasil em negociações comerciais no pós-guerra. João Alberto Lins de Barros, ativo participante das revoltas tenentistas da década de 1920 e coordenador da Mobilização Econômica em 1942, representou o Brasil nas reuniões do GATT em 1953 e 1954.

³⁰⁹ A organização do encontro reconhecia como pesada a carga de horas e recomendava que as recepções não deveriam iniciar antes das 21:00. Hours of meetings. E/Conf.2/Bur.1. 26 November 1947. A situação era tão crítica que em determinado momento as esposas de diversos membros da delegação brasileira teriam se rebelado Kafka, 1998, p. 53. Sobre o barulho nas ruas ver Hart, 1995, p. 2.

³¹⁰ Entrevista Azeredo da Silveira. Fita 22-Lado A. FGV/CPDOC. Elas podem ser consultadas em três acervos diferentes – o do Itamaraty, no Rio de Janeiro; o de Azeredo da Silveira, no CPDOC; e o de Roberto Campos, também no CPDOC.

³¹¹ Os delegados estavam divididos da seguinte forma: 1ª Comissão, Emprego e Atividades Econômicas. Chefe:

tomar qualquer decisão final em plenário, a questão seria discutida na reunião de delegação, pois assim a responsabilidade seria compartilhada por todos. As reuniões constituíam, também, espaço para os delegados realizarem a leitura dos discursos que pretendiam fazer.³¹² Sobre as reuniões propriamente ditas, as sugestões do general Anápio Gomes foram adotadas, ainda que desrespeitadas ocasionalmente:

a) evitar interrupções das diversas exposições dos delegados; b) evitar desarmonias de repercussão desfavorável no Brasil e na unidade de trabalho da Delegação; c) sempre que contestados, os delegados e assessores poderão expor seu parecer em forma de memorando, de maneira que o mesmo possa constar do arquivo da Delegação; d) estabelecer certa prioridade de palavra aos que necessitam se retirar antes de terminada a sessão.³¹³

Uma visão geral da posição brasileira pode ser estruturada, inicialmente, pela documentação americana. Após a conferência de Genebra, os americanos consideravam que o Brasil apoiava o rascunho da Carta e, de forma discreta, trabalhava conjuntamente com os EUA. Para eles, a oposição dentro da delegação geralmente vinha do economista Otávio Paranaguá. Mesmo quando na oposição, no entanto, o Brasil criava menos problemas que o Reino Unido e a França. Segundo um documento,

era óbvio que o objetivo primário do Brasil [na Conferência] era obter maior reconhecimento do que aquele dado a Argentina. A forma de satisfazer esse objetivo era obter um assento permanente no Conselho Executivo.³¹⁴

As instruções são outra fonte para compreender a atuação brasileira. Elas eram muito genéricas e afirmavam que suas orientações não poderiam “ter o caráter de fórmulas rígidas, incompatíveis com o espírito de cooperação que dev[eria] reinar nas conferências internacionais.” Assim, de acordo com o rumo dos debates, caso percebessem que constituíssem em obstáculos, o governo no Rio de Janeiro deveria ser consultado para

Luis Dodsworth Martins. Delegado: José Garrido Torres. Assessor: Aldo Franco; 2ª Comissão, Desenvolvimento Econômico. Chefe: José Garrido Torres. Delegados: Glycon de Paiva, Arthur Ferreira Reis. Assessor: Humberto Bastos; 3ª Comissão, Política Comercial. Chefe: General Anápio Gomes. Delegados: Clovis Washington, Aloisio Lima Campos. Assessor: Roberto de Oliveira Campos; 4ª Comissão, Práticas Comerciais Restritivas. Chefe: Teotonio Monteiro de Barros Filho. Assessor: Walter Blomeyer; 5ª Comissão, Acordos Intergovernamentais sobre Produtos de Base. Chefe: Glycon de Paiva. Delegados: José Nunes Guimarães. Assessor: Walter Blomeyer; 6ª Comissão, Organização. Chefe: Otávio Paranaguá. Delegado: Luis Dodsworth Martins e Teotonio Monteiro de Barros Filho. Assessor: Aldo Franco. Conferência de Comércio e Emprego. Instruções. 17 de novembro de 1947. RC 47.10.10 d/md.

³¹² Ata da reunião de delegação. Havana, 20 de fevereiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira; Ata da reunião de delegação. Havana, 20 de dezembro de 1947. RC 47.10.10 d/md; Ata da reunião de delegação. Havana, 19 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md.

³¹³ Memorando para o Ministro Ferreira Braga do Secretário Dias Carneiro. Havana, 2 de dezembro de 1947. RC 47.10.10 d/md.

³¹⁴ Analysis of Latin American proposals, tactics and behavior at the United Nations Conference on Trade and Employment. Habana, 21 November 1947 to 24 March 1948. J. Robert Schaezel. March 1948. Box 144. RG 43. NARA.

possíveis ajustes. Essa provisão seria grande fonte de debate, principalmente pelo fato de o governo ter respondido pouco aos pedidos de novas instruções. Sobre a melhor modalidade de voto da Organização Internacional do Comércio, instruíam-se a manutenção da posição defendida em Londres e Genebra – a tese de um país um voto. Sobre restrições quantitativas, propunha-se a manutenção da “atitude conciliatória” demonstrada nos encontros anteriores. Sobre a possível criação de novas preferências tarifárias, o Brasil deveria assumir posição contrária. Todavia, como o tema envolvia “problemas de grande importância para a política do Brasil na América do Sul”, não deveria ser tomada qualquer decisão sem consulta prévia à Secretaria de Estado. Sobre o Conselho Executivo, não sendo possível obter para o Brasil um lugar permanente, dever-se-ia apoiar a variante B – que impedia a Argentina de ocupar um lugar. Por fim, o país deveria favorecer o apelo à Corte Internacional de Justiça e aceitar a cooperação com o FMI.³¹⁵

Outra fonte importante para entender a posição brasileira é o discurso inaugural de Ferreira Braga, proferido no dia seguinte à abertura. Ele demonstrou satisfação com o rascunho aprovado em Genebra, mas considerou que o Brasil ainda tinha vários pontos de conflitos com o documento. Salientou que o país foi um dos principais apoiadores da introdução do tema do desenvolvimento econômico. Por fim, ressaltou que de nada adiantariam as negociações tarifárias, como as realizadas em Genebra, sem um sistema vigoroso de regras que fomentasse o comércio internacional e alavancasse o pleno emprego. Entre essas regras, citava expressamente as direcionadas à diversificação das economias e à industrialização. Ao seu ver, “a prosperidade [era] indivisível” e a “pobreza [era] um mal contagioso e suscetível de exportação.”³¹⁶

Para os presentes no Plenário, o discurso brasileiro foi completamente sobrepujado pelas palavras de Diego Luis Molinari, chefe da delegação argentina. Agudo polemista e eloquente orador, aproximou-se do peronismo após ter ficado no ostracismo político. Sua convocação para atuar como representante argentino não foi fortuita. Perón assumiu o governo argentino em março de 1946, e um de seus principais objetivos era colocar o Estado à serviço da industrialização e da diversificação econômica em uma via nacionalista. Uma economia calcada na exportação de produtos agrícolas agora se lançava freneticamente para uma instável reestruturação, que seria ameaçada caso o rascunho de Genebra entrasse em vigor. O objetivo de Molinari, nessa situação, era deter o projeto angloamericano. Para tanto,

³¹⁵ Conferência de Comércio e Emprego. Instruções. 17 de novembro de 1947. RC 47.10.10 d/md.

³¹⁶ Discurso pronunciado pelo chefe da delegação do Brasil em sessão plenária inaugural da Conferência de Comércio e Emprego. Havana, 13 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Ofícios. 1947-48. AHI-RJ.

contava com sua loquaz oratória. Em reuniões internacionais, são escassas as vezes nas quais o pronunciamento de delegados tem efeitos duradouros, influenciando o curso dos acontecimentos, a ação de outros países e levantando do torpor entediados e sonolentos colegas de plenário. Mas Molinari conseguiu o feito. Afirmando que o encontro deveria focar no sofrimento econômico global decorrente da vida “sob o dólar”, suas primeiras atuações incendiaram as delegações latino-americanas. Como consequência, o rascunho de Genebra foi bombardeado de emendas.³¹⁷

De certa forma, essa onda de críticas era previsível. Trinta e seis países presentes em Havana não participaram das negociações de Londres, Lake Success e Genebra. Nenhum deles estava disposto a aceitar o rascunho proposto sem modificações substanciais. Liderados pela Argentina, formou-se bloco avassalador com quase todos os países da América Latina. Poucos, no entanto, tinham preparo para examinar o documento. Isso não os impediu de fazer sugestões incompatíveis com o objeto das negociações ou já anteriormente rejeitadas. Foi aí que nasceram as seiscentas emendas à Carta, das quais mais de duzentas teriam efeitos devastadores sobre o trabalho já sido realizado nos anos anteriores – como bem afirmou Clair Wilcox posteriormente. Grande parte dessas emendas fracassaram; mas muitas foram aprovadas, associando-se à versão final da Carta de Havana e traindo os objetivos angloamericanos apresentados em 1945.³¹⁸

Em todos os níveis da reunião, os países em desenvolvimento, liderados principalmente pela América Latina, martelavam a necessidade de apoiar a indústria nascente e o pleno emprego. Nesse sentido, buscava-se modificar os artigos relativos à não discriminação, restrições ao balanço de pagamentos e restrições quantitativas. Não é mistério

³¹⁷ Personalities [Autor e data desconhecidos]. Box 145. RG 43. NARA; Biographic reports on members of certain foreign delegations to the World Trade Conference, Havana. November 1947. Department of State. OIR Report no 4545. November 17, 1947. Box 145. RG 43. NARA; Dorn, Glenn J. Perón's gambit: the United States and the Argentine challenge to the Inter-American order, 1946-1948. **Diplomatic History**. V. 26, Nº 1, 1-20. 2002. P. 2; Dryden, 1995, p. 17. Sobre a política econômica e as relações exteriores da Argentina no período ver Escudé, Carlos e Cisneros, Andrés (Eds). **Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina. Parte III. Las relaciones exteriores de la Argentina subordinada, 1943-1989. Tomo XI: las relaciones económicas externas, 1943-1989**. Buenos Aires: CARI, p. Pages, 1999. P. 13-48; Escudé, Carlos e Cisneros, Andrés (Eds). **Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina. Parte III. Las relaciones exteriores de la Argentina subordinada, 1943-1989. Tomo XIII: las relaciones políticas, 1943-1966**. Buenos Aires: CARI, p. Pages, 1999. P. 13-119; Lanús, Juan Archibaldo. **De Chapultepec al Beagle: política exterior argentina, 1945-1980**. Buenos Aires: Emecé, 1984. P. 76-87; Luna, Félix. **Perón y su tiempo: la Argentina era una fiesta, 1946-1949**. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1984; Peltzer, Enrique M. **Diez años de conflicto entre la Casa Rosada y la Casa Blanca (1936-1946). Tercera parte: la política de los gobiernos militares entre 1943 y 1946**. Buenos Aires: Ethos, 2002. P. 137-202.

³¹⁸ Report from Havana. **The Economist**. February 21, 1948; Analysis of Latin American proposals, tactics and behavior at the United Nations Conference on Trade and Employment. Habana, 21 November 1947 to 24 March 1948. J. Robert Schaezel. March 1948. Box 144. RG 43; Outcome of United Nations Conference on Trade and Employment. March, 18. 1948. Box 136. RG 43. NARA; Aaronson, 1996, p. 67; Drache, 2000, p. 6; Wilcox, 1949, p. 47; Zeiler, 1999, p. 138-139.

o fato de a negociação dos artigos 13, 14 e 15 da Carta de Havana terem presenciado “mais oratória do que todos os outros cento e três artigos combinados.”³¹⁹ Os americanos, após o encontro, observaram que, no curso dos debates, houve a constituição de “certos pontos de ‘uma teoria econômica latinoamericana’.” O primeiro aspecto dessa teoria era o nacionalismo econômico, pelo qual se demandava completa liberdade doméstica. O segundo, que guiou grande parte das emendas desses países, foi uma fixação pela industrialização. O terceiro era a relação dos preços agrícolas em comparação com os preços de produtos industriais. Nesse caso, os países desenvolvidos ou teriam de implementar controle de preços das exportações de manufaturados ou comprar produtos primários a preços mais elevados. O quarto elemento considerava as práticas comerciais restritivas e discriminatórias essenciais à industrialização.³²⁰ Era o estruturalismo como filosofia de ação que nascia, guiando a inserção econômica internacional desses países. Em 1949, o economista argentino Raul Prebisch, na mesma cidade de Havana, no âmbito de uma reunião da CEPAL, apresentaria um manifesto com visão muito semelhante a esses pontos.

Equilibristas

Em Genebra, os delegados brasileiros viveram sob o medo. A todo momento reliam e discutiam as instruções; a toda oportunidade requisitavam do Rio de Janeiro orientações mais precisas. Equilibravam-se, assim, no perigoso vértice entre a cooperação internacional e os obscuros sinais emitidos do Catete, dos ministérios e, principalmente, dos empresários. Alguns delegados tinham ciência de que havia um movimento de opinião pública sobre as negociações, como Humberto Bastos, que recebia recortes de jornais do Diário Carioca e do Jornal Radical. De acordo com Bastos, os artigos publicados tinham muitas vezes grande conhecimento das negociações e, em outras situações, nenhum. Para ele, não se debatia a Carta no Brasil por falta de divulgação do governo. Monteiro Barros discordava de Bastos, acreditando que as negociações não tinham repercussão, mesmo nos veículos mais importantes, por conta da própria imprensa. Como exemplo, afirmou que quando partiu de Genebra, em setembro de 1947, levou o texto em francês do projeto da Carta e entregou-o ao diretor do Jornal do Commercio, mas sem grandes resultados. Dodsworth Martins, por outro

³¹⁹ Bronz, 1949, p. 23. O artigo 13 referia-se à assistência governamental para o desenvolvimento econômico e reconstrução, o artigo 14 referia-se a medidas transitórias e o artigo 15 a acordos preferenciais para o desenvolvimento econômico e a reconstrução.

³²⁰ Analysis of Latin American proposals, tactics and behavior at the United Nations Conference on Trade and Employment. Habana, 21 November 1947 to 24 March 1948. J. Robert Schaezel. March 1948. Box 144. RG 43. NARA.

lado, informou que a Associação Comercial do Rio de Janeiro divulgou a Carta e ele próprio fez a circulação do texto na Associação Comercial de São Paulo. Das poucas publicações que acompanharam as negociações, a maioria criticava a Conferência.³²¹

A falta de ampla divulgação da imprensa não significa que os interessados mantiveram-se à margem, ignorando o que se passava. Muito pelo contrário. Já observamos como vários delegados, em Londres e Genebra, eram representantes de grupos de interesses – e, inclusive, pagos por confederações e associações. Em Havana, ocorreu o mesmo. A FIESP enviou para o governo estudos específicos sobre artigos da Carta de Havana, como forma de orientar a ação da administração. Também houve reuniões para examinar a Carta no Brasil, com a participação dos órgãos de classe. Na reunião de delegação do dia 31 de janeiro de 1948, por exemplo, Dodsworth Martins comunicou que recebera telegrama de Euvaldo Lodi, presidente da CNI, “pedindo atenção para o problema da desvalorização da moeda francesa” e como isso afetaria os acordos de Bretton Woods e as negociações em Havana. Após conversar com delegados de outros países e com membros da delegação brasileira, Martins enviaria por telegrama informações ao Brasil.³²²

Além dos grupos de industriais e comerciantes, havia, de certa forma, preocupação de como as provisões da Carta seriam ser aceitas pela opinião pública doméstica, em especial pelo parlamento. O pavor e a cautela, aqui, impregnavam a delegação. Em uma ocasião, falou-se que a delegação “não [teria] meios de justificar perante a opinião pública do país” e “perante ao Congresso” determinadas posições. Em outra, achava-se que alguns dispositivos da Carta, por conta de sua repercussão, teriam “efeitos profundos” no parlamento. Para se ter idéia dessa ligação das negociações com o parlamento é interessante analisar o andamento das negociações relativas ao Artigo 13, sobre assistência governamental ao desenvolvimento e reconstrução. Enquanto negociava-se o artigo em Havana, a Câmara dos Deputados examinava projeto de decreto que autorizava o poder executivo a manter o regime de licença prévia – com o uso de restrições quantitativas. Essa iniciativa poderia ser contrária aos parâmetros da Carta, que exigiam, em alguns casos do rascunho sob negociação, a aprovação prévia da OIC para aplicação de restrições quantitativas. Os delegados em Havana

³²¹ Ata da reunião de delegação. Havana, 31 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md; Survey of opinion No. XL on the International Trade Organization during the period from 9 February through 15 February. Box 149. RG 43. NARA; Survey of opinion No. XXX on the International Trade Organization during the period from 24 November through 30 November. Box 149. RG 43. NARA; Vantagens para o Brasil dos acordos firmados na Conferência Internacional de Comércio e Emprego. Jornal do Brasil. 14 de fevereiro de 1948.

³²² Circular 83/48. São Paulo, 3 de julho de 1948. Centro das Indústrias do Estado de São Paulo. Circulares FIESP/CIESP. Arquivo FIESP (Campinas); Ata da reunião de delegação. Havana, 31 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md.

acompanhavam com apreensão o que ocorria no tabuleiro doméstico e ajustavam a posição de forma cautelosa no plano multilateral, em conformidade com os sinais vindos de Rio de Janeiro e São Paulo.³²³

Havia, inicialmente, certo conservadorismo em parte da delegação brasileira. Dodsworth Martins e Aldo Franco, por exemplo, irritaram-se com a ação dos países que participavam pela primeira vez das reuniões de negociação da Carta. De acordo com os dois, as novas delegações não traziam “a necessária isenção de espírito para apreciar o problema sem a intromissão de objetivos políticos.” Eram, em geral, “elementos de partidos deslocados de seus países para Havana.” Foi por esse motivo que a intervenção deles nos debates iniciais deu-se quase sempre no sentido de evitar modificações inconvenientes à redação original. O país, todavia, apoiou algumas iniciativas da América Latina para não ficar isolado. Nesses casos, os delegados brasileiros já sabiam que as propostas não iriam ser aceitas.³²⁴

Mesmo que tenha criticado seus vizinhos, o Brasil tentou, novamente, inserir certas mudanças no rascunho, como no tema de serviços. Monteiro de Barros afirmou que “a conservação de dispositivos sobre serviços era questão vital para o Brasil”, principalmente considerando que o país “não tinha Marinha Mercante eficiente.” Em um relatório sobre a Comissão IV, Barros relatou os esforços brasileiros. Segundo ele, desde Londres o tema fora “objeto de vigilante atenção da delegação” e “uma das grandes conquistas do Brasil, ao lado da Índia, em Genebra, (...) [foi] a inclusão de certos tipos de serviços relacionados intimamente com o comércio internacional (transportes, seguros, bancos, etc.) sob a regulamentação do Capítulo V da Carta.” Monteiro de Barros considerava que os países em desenvolvimento não deveriam sofrer punições se desejassem desenvolver seu setor de serviços, em especial os que enfrentavam práticas de concorrência desleal. Assim, o Brasil protegia-se “contra a prática da aplicação de fretes discriminatórios.”³²⁵

³²³ Declaração do delegado Monteiro de Barros. 27 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira; Carta de Humberto Bastos ao ministro Ferreira-Braga. Anexo à ata do dia 31/1/1948. Havana, 27 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira; Ata da reunião de delegação. Havana, 27 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md. A instituição do regime de licença prévia pela CEXIM veio por intermédio da Lei N° 262 de 23 de fevereiro de 1948. Melo, Francisco das Chagas. **O comércio exterior e a inflação brasileira**. Rio de Janeiro: DASP, 1960. P. 23. Após discussões, viu-se que o projeto de lei não colidia com os princípios do que viria a ser a Carta de Havana.

³²⁴ Relatório dos trabalhos da 1ª Comissão, relativa ao capítulo II da Carta. Emprego e Atividade Econômica. De 21 de novembro a 29 de dezembro de 1947. Prof. Luis Dodsworth Martins e Aldo B. Franco. Havana, 28 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md.

³²⁵ Ata da reunião de delegação. Havana, 22 de dezembro de 1947. RC 47.10.10 d/md; Fourth Committee: restrictive business practices. Summary Record of the eighth meeting. 14 January 1948. E/CONF.2/C.4/SR.8; Relatório de Monteiro de Barros da IV Comissão. Havana, 6 de janeiro de 1948. RC 47.10.10 d/md.

Os delegados brasileiros sensibilizaram-se com a grave situação dos refugiados de guerra europeus. Em razão disso, propuseram, no Comitê de Emprego, a coordenação pela OIC do tema de assentamentos para imigrantes em áreas pouco povoadas. Além disso, buscaram colocar sob escopo da organização a coordenação internacional dos serviços de emprego para facilitar a migração de trabalhadores.³²⁶ Acreditava-se, assim, que os ajustes da economia internacional demandavam uma visão que fosse além do fluxo de capital e de mercadorias. Era necessário trazer para a construção do sistema multilateral de comércio a regulação do fluxo internacional de mão de obra, essencial para o alcance dos objetivos que a Carta propunha na área de pleno emprego.

Na delegação, a questão das restrições quantitativas para fins de industrialização era vista dentro do marco do relacionamento com os latinoamericanos. De um lado estava a Argentina, com posição de “hostilidade à Carta” e pleiteando a liberação completa do seu uso. De outro, estavam a Colômbia, a Costa Rica e o México, apresentando propostas mais moderadas. Levantava-se, em ambos, a contradição da Carta: com o Artigo 20(c) os países industrializados poderiam restringir as importações de produtos agrícolas sem desembaraço, enquanto no Artigo 13 não havia a mesma liberdade para os países em desenvolvimento imporem restrições à importação de produtos industrializados.³²⁷

Era dentro dessas contradições que os delegados buscaram uma redação que não questionasse ou inviabilizasse as políticas domésticas brasileiras. Roberto Campos defendeu abordagem pragmática: cada caso deveria ser julgado pelos seus méritos, pois se por um lado as restrições quantitativas poderiam ser arma perigosa, por outro elas poderiam ser de grande valia para “ajudar o planejamento econômico.” Ele propunha o julgamento imparcial da Organização sobre a legalidade dessas medidas e, para tanto, em sua visão, o papel do Conselho Executivo deveria ser expandido para examiná-las. O Brasil, assim, sugeriu que, no caso de países com programa de desenvolvimento em que as medidas implementadas entrassem em conflito com as obrigações da organização, dever-se-ia realizar a renegociação de compromissos – redigiu-se até um complexo mecanismo procedimental para a tramitação de tal processo.³²⁸

³²⁶ First Committee: Employment and economic activity. Sub-Committee C: proposed resolution on employment. Proposal by the representative of Brazil for a resolution on international action relating to employment. E/CONF.2/C.1/C/W.5. 31 December 1947.

³²⁷ Ata da reunião de delegação. Havana, 27 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md.

³²⁸ Third Commission: Commercial Policy. Summary Record of the twenty-first meeting. 2 January 1948. E/CONF.2/C.3/SR.21; Second Committee: economic development. Article 13 – procedure proposed by the Brazilian delegation for negotiated commitments. E/CONF.2/C.2/C/5. 12 January 1948; Second Committee: economic development. Sub-Committee C on Articles 13 and 14. Amended procedure proposed by the Brazilian

Liberais e protecionistas

O tema das restrições quantitativas suscitava acalorados debates no seio da delegação brasileira e é uma janela pela qual podemos identificar o conflito entre protecionistas e liberais. O primeiro desejava mudar a posição brasileira, aproximando-a dos países mais radicais da América Latina, com o objetivo de não permitir que o desenvolvimento industrial fosse restringido pelo multilateralismo comercial. O segundo desejava ater-se às instruções e ao histórico das ações brasileiras no tema desde Londres – que estava muito longe de ser liberal. O grupo nacionalista, nesse tópico específico, era representado por Rômulo de Almeida, Anápio Gomes, Alexandre Kafka, Roberto Campos, Ferreira Reis e outros. Já o liberal era representado por Lopes Rodrigues, Monteiro de Barros, Clóvis Washington, Garrido Torres, Teófilo de Andrade, Dodsworth Martins e Otávio Paranaguá. Os debates eram cáusticos. Em um, Lopes Rodrigues afirmaria, com ironia, que as discussões sobre restrições quantitativas pareciam indicar haver

uma barreira e que vamos transformar o país, de economia incipiente, num país de grande desenvolvimento econômico, numa das principais nações industriais do mundo (...) pela simples mágica de incluir numa Carta de Comércio um dispositivo permitindo a utilização de restrições quantitativas para fins industriais, [transformando] a pobreza de um país, com ausência de elementos técnicos e quase absoluta incapacidade para pesquisas, em riqueza.³²⁹

Existia, assim, a seu ver, uma expectativa excessivamente otimista de que o comércio internacional pudesse alterar as condições de riqueza de uma sociedade. Essa tese era criticada por Humberto Bastos:

Tenho a impressão que se verifica uma inversão de causas e efeitos. (..) Quer dizer: a produção, o desenvolvimento econômico, a industrialização, a criação do mercado interno para a produção nacional ficam diretamente presos ao comércio internacional, quando a meu ver deveria ser o contrário, pois quem faz o comércio é a produção.³³⁰

Os liberais participantes dos trabalhos da delegação acreditavam que a agenda de cooperação internacional abriria nova era nas relações econômicas internacionais, dirimindo as disparidades entre os Estados e levando a um equilíbrio maior de capacidades produtivas entre eles. Garrido Torres era um desses, tendo afirmado que

delegation for non-negotiated commitments inconsistent with Chapter IV. E/CONF.2/C.2/C/13. 26 January 1948.

³²⁹ Ata da reunião de delegação. Havana, 31 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md.

³³⁰ Carta de Humberto Bastos ao ministro Ferreira-Braga. Anexo à ata do dia 31/1/1948. Havana, 27 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md

a Carta é um documento (...) revolucionário e se a mesma for bem sucedida talvez não seja uma utopia dizer que, mais tarde, dada a cooperação estreita que deverá existir entre os vários países, talvez seja possível chegar a uma ação concertada no sentido de coordenar as legislações internas para que essa disparidade [entre as economias participantes do arranjo] seja eliminada.³³¹

Essa visão era combatida pelo núcleo nacionalista da delegação. Entre os mais relevantes participantes desse grupo estava o general Anápio Gomes. Ele acreditava que os países desenvolvidos procuravam, pela negociação, criar um sistema de regras para “dificultar o desenvolvimento industrial dos países menos desenvolvidos.” Rômulo de Almeida, reafirmando a tese de Gomes, adicionaria que a Carta buscou

restabelecer as regras do jogo na base de uma tendência à cristalização das condições atuais, sujeitando as pretensões do desenvolvimento das áreas novas a uma certa tutela de uma organização que estará sob a influência dos países que tem (...) uma predominância na economia mundial.

Otávio Paranaguá, mesmo sendo do grupo liberal, tinha posição igualmente pessimista, mas trabalhava com a tese de que as potências econômicas eram um dado da realidade e era muito difícil para um país desenvolver-se sem o apoio delas. Nunes Guimarães, apesar de não se encaixar facilmente em nenhum grupo, observou que “via um grande perigo na interferência exagerada das grandes organizações internacionais nas economias nacionais.”³³² A filosofia política desses pronunciamentos é muito importante, pois representa conjunto, mesmo que difuso, de idéias que teriam grande impacto na conformação da diplomacia econômica brasileira a partir da década de 1950. A visão de que um conjunto de regras do sistema internacional pudesse distribuir ganhos desiguais que cristalizava a posição relativa dos países seria o arcabouço teórico básico da maioria dos que tratariam, no futuro, da política das negociações comerciais internacionais.

Outro aspecto que não passou despercebido foi a tese de que a especialização em produtos agrícolas era extremante prejudicial ao desenvolvimento econômico. Discutindo uma proposta equatoriana de equalização de preços industriais e agrícolas, Rômulo de Almeida lembrou que, na ata de Chapultepec, o Brasil defendeu “o princípio de uma política americana de paridade de preços.” Nunes Guimarães observou que o problema dos preços agrícolas em relação aos industriais era uma questão de ciclos históricos, “não sendo verdade que os preços dos produtos industriais tenham sempre sido mais elevados do que os dos

³³¹ Ata da reunião de delegação. Havana, 20 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md.

³³² Ata da reunião de delegação. Havana, 7 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira; Ata da reunião de delegação. Havana, 31 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md

produtos agrícolas.” Mesmo assim, salientava ter realizado gestões junto ao secretariado da ONU para retomar os trabalhos “sobre poder aquisitivo dos produtos primários em função de produtos manufaturados.” Já Glycon de Paiva informou que Cuba convocara uma reunião para discutir o tema das “flutuações de preços dos produtos primários.” Ela seria realizada no ano seguinte, por intermédio da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e teria impactos sísmicos na organização do sistema de regras internacionais na área do comércio internacional. Os que defendiam a industrialização ancorada pelo ativismo estatal teriam apoio acadêmico para sustentarem suas opiniões. Todavia, mesmo antes desse relevante evento, o Brasil defendeu a existência de grande flutuação dos preços de produtos primários e a disparidade de preços entre estes produtos e os industrializados.³³³

O radicalismo dos vizinhos e a desunião da América Latina

Havia, na delegação brasileira, profunda crítica aos países latinoamericanos presentes em Havana. Reclamava-se da crença dos hispano-americanos de que a Carta representava uma ameaça à região. Na delegação, discutia-se como o Brasil deveria portar-se com relação às dezenas de emendas propostas pelo grupo. Rômulo de Almeida considerava que, em geral, os brasileiros tinham “vergonha de parecer latinoamericano”, o que era reprovável segundo sua posição. Grande parte do afastamento inicial do Brasil relacionava-se ao fato de a maioria dos países da região seguirem a Argentina, que, segundo um delegado brasileiro, tinha o propósito de sabotar a Carta.³³⁴ Também pesava o fato do ativismo desses países muitas vezes denotar falta de conhecimento com o que já se havia discutido.

Alguns delegados brasileiros não concordavam com tal afastamento. Ainda em dezembro, Humberto Bastos redigiu memorando, no qual defendeu que “as pedras movimentadas no xadrez internacional” operavam de forma a modificar profundamente as condições existentes nos encontros anteriores. Bastos via com preocupação a manutenção do “espírito de Genebra.” Considerava que os países da América Latina davam diversas sugestões para melhorar a Carta, mas o Brasil as criticava sob o argumento de que foram

³³³ Ata da reunião de delegação. Havana, 9 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira; Ata da reunião de delegação. Havana, 20 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md; First Committee: Employment and economic activity. Sub-Committee C: proposed resolution on employment. Proposal by the representative of Brazil for a resolution on international action relating to employment. E/CONF.2/C.1/C/W.5. 31 December 1947.

³³⁴ Ata da reunião de delegação. Havana, 9 de dezembro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira; Ata da reunião de delegação. Havana, 12 de dezembro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira; Relatório de Monteiro de Barros da IV Comissão. Havana, 6 de janeiro de 1948. RC 47.10.10 d/md.

apresentadas e rejeitadas em Londres e Genebra. Ele concluía que se a Carta já tivesse sido finalizada em Genebra não haveria necessidade de realizar o encontro em Havana. Para ele, “o que foi vencido ou inoportuno ontem pode hoje ser oportuno e vencedor, em virtude das novas condições internacionais.”³³⁵ Na oportunidade, foi voto vencido.

No mês seguinte, discutiu-se como deveriam portar-se diante das reuniões de delegação dos países latinoamericanos. Anápio Gomes perguntou especificamente se o Brasil deveria continuar a comparecer às reuniões. Ferreira Braga respondeu que o país participara de todas até então, e que esse posicionamento deveria ser mantido, apesar de não significar adesão ao bloco – o Brasil era “absolutamente independente” na defesa de seus interesses. Anápio Gomes, mesmo assim, preocupava-se com várias propostas heterodoxas – como a de paridade de preços entre produtos agrícolas e industriais –, além de alguns países sempre se referirem ao grupo como “hispano-americanos.” Dodsworth Martins declarou, então, que não acreditava na formação de um bloco latinoamericano, em decorrência das posições distintas e do “descontentamento que as atitudes de liderança da Argentina” já provocavam entre várias delegações. Esse ponto é relevante, pois com o andamento das negociações a perda da capacidade argentina de mobilizar os delegados da região ficaria cada vez mais nítida. Por tanto emperrar a negociação, ao final de janeiro, a delegação argentina “não [era] mais ouvida com o mesmo acatamento que antes.”³³⁶ Foi essa transição que permitiu a aproximação brasileira com a região.

A posição independente mantida pelo Brasil dentro do grupo latinoamericano também foi influenciada pelas demandas direcionadas aos EUA –a defecção seletiva poderia assegurar ganhos com os americanos. Isso era facilitado pela composição da delegação do país. Havia delegados que se encaixavam perfeitamente no estereótipo de “entreguistas” do “alinhamento sem recompensas” de Gerson Moura e Moniz Bandeira. Em uma ocasião, por exemplo, o delegado Lima Campos afirmou que era o momento ideal para o Brasil ser amistoso com os EUA no tópico de subsídios, o que poderia “facilitar grandemente a realização de certos planos brasileiros”, como, por exemplo, o aproveitamento das quedas d’água, com a ajuda do capital americano. Essa posição, no entanto, era minoritária. Mesmo assim, houve casos nos quais o Brasil trocou sua solidariedade para com a região por benefícios pontuais. Um bom exemplo foi a discussão do Artigo 13 (assistência governamental ao desenvolvimento e

³³⁵ Memorandum de Humberto Bastos. 12 de dezembro de 1947. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md.

³³⁶ Ata da reunião de delegação. Havana, 9 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira; Ata da reunião de delegação. Havana, 20 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md.

reconstrução). Os americanos redigiram uma contra-proposta ao documento latinoamericano de emendas. Nessa oportunidade, Ferreira Braga encontrou-se com um delegado americano e confidenciou que se o Brasil recebesse uma versão do documento com antecedência realizaria a defesa pública do texto em troca de benefícios futuros.³³⁷

O Brasil não poderia, porém, apoiar os americanos em todos os tópicos. Em Havana, o país continuou a combater a permissão de uso de subsídios à exportação. No final de dezembro de 1947, a delegação americana circulou a informação de que os brasileiros “eram os oponentes mais fortes (após os canadenses) no tópico de subsídios.” A posição mais radical na delegação brasileira era a de Lopes Rodrigues. No início de janeiro de 1948, ele escreveu memorando no qual expôs as razões pelas quais o Brasil deveria condenar, de forma veemente, o uso de subsídios no comércio internacional. Segundo ele, seu uso produzia “efeitos muito mais destrutivos do que qualquer outro expediente abusivo ou desleal que possa ser praticado contra a livre competição no comércio internacional.” O motivo era que, em um ambiente de grandes disparidades de poder econômico, os países financeiramente mais fracos, sem possibilidade para conceder subvenções apreciáveis aos seus exportadores, ficariam “na condição humilhante de assistirem impassíveis à destruição de sua economia”, inundadas pela importação de produtos subsidiados oriundos dos países mais fortes. Não era compreensível “destruir, mediante a prática de subsídios, a única oportunidade reservada a tais países para exportar, com vantagem comparativa, algodão, trigo, carne, milho, óleos vegetais, etc.”³³⁸

No terceiro comitê, Lopes Rodrigues proferiu discurso no qual considerava a prática tão deletéria ao comércio internacional como as restrições quantitativas. Ela dava estímulos fora do normal para as exportações de um país, às expensas de outros que produziam o mesmo bem, criando, dessa forma, desequilíbrio artificial no balanço de pagamentos. De acordo com ele, “permitir subsídios a exportação era a forma mais fácil de destruir a confiança na Carta e destruir as relações amigáveis entre as nações.” Tais instrumentos iriam contrapor-se aos efeitos favoráveis das reduções tarifárias e acentuariam a diferença entre os

³³⁷ Ata da reunião de delegação. Havana, 13 de dezembro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md; Memorandum from Nufer to Wilcox. Request of Minister Braga. February 17, 1948. Box 14. RG 43. NARA; Bandeira, Moniz. **Presença dos Estados Unidos no Brasil (dois séculos de história)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973; Moura, Gerson. **O alinhamento sem recompensa: a política externa do governo Dutra**. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1990; Moura, Gerson. **Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas 1991

³³⁸ Memorandum from Schwenger to Wilcox. December 24, 1947. Box 15. RG 43. NARA; Lopes Rodrigues. Anexo à ata de 3 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md.

países em diferentes estágios de desenvolvimento econômico. Mas o Brasil não conseguiu a unanimidade dos países em desenvolvimento para atacar a proposta americana. As Filipinas, por exemplo, consideravam seu programa de subsídios ao arroz central para conseguir autosuficiência na produção interna.³³⁹

Outro tema associado às discussões com os países da região era a questão da não discriminação por acordos preferenciais e regionais. O Líbano introduziu a proposta sobre áreas de livre comércio em 1947 durante as negociações de Genebra. A tese era permitir dois ou mais países em desenvolvimento abolirem suas barreiras comerciais, mas sem construir uma tarifa externa comum. Em Havana, tal proposta foi rerepresentada conjuntamente com a Síria. As discussões ampliaram-se para lidar com outras exceções e vários países europeus – como a França – começaram a ver com bons olhos tal iniciativa diante de seus interesses coloniais. O Brasil não apoiava a tese, em especial os de natureza regional. O país apoiava a tese de que só poderiam ser permitidos se houvesse aprovação prévia de 2/3 da Conferência da OIC. Roberto Campos era um dos que trabalhava no tema e lutava tanto contra as preferências antigas, apoiadas pelos britânicos, como a possibilidade de criação de novas, hipótese com o suporte de latinoamericanos e árabes. Nas reuniões de delegação, não teve dificuldade em convencer seus colegas. A maioria apoiava sua tese, convergente, aliás, com as instruções iniciais do Itamaraty.³⁴⁰

No Comitê, o Brasil foi representado por Garrido Torres. Ele proferiu discurso, em 16 de dezembro, condenando as preferências. O chefe da delegação do Canadá, Dana Wilgress, enviou-lhe bilhete dizendo: “*Your speech was one of the best and most courageous delivered at this Conference. It has lifted the whole debate to a higher level.*” Com efeito, o discurso de Garrido Torres foi relevante pois, em Genebra, o país havia dado a impressão de que era contrário às preferências regionais e indiferente com relação às britânicas. Essa impressão desapareceu quando ele explicou que a atitude do país não se originava do medo das preferências latino-americanas, pois decorria de uma questão de princípio.³⁴¹ O país defendia que as negociações para reduções das preferências deveriam ser compulsórias e as existentes

³³⁹ Third Committee: Commercial Policy. Summary Record of the twenty-sixth meeting. 6 January 1948. E/CONF.2/C.3/SR.26.

³⁴⁰ Há, no entanto, grandes diferenças entre o que Roberto Campos afirma em seu volume de memórias e os documentos primários do período. Ao contrário do que Campos afirma, o Brasil não concordou com as preferências discriminatórias por intermédio de acordos regionais. Campos, 1995, p. 6.

³⁴¹ Ata da reunião de delegação. Havana, 17 de dezembro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md; Second Committee: Economic Development. Summary Record of the Ninth Meeting. 17 December 1947. E/CONF.2/C.2/HR.9. Ver, também: Ata da reunião de delegação. Havana, 16 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md.

até então deveriam ser eliminadas até certa data ou encaminhadas à organização para se tomar uma decisão com relação à sua manutenção, redução ou remoção. Tais teses eram combatidas por países poderosos, como o Reino Unido. Havia, além disso, problema decisório na delegação, pois Lopes Rodrigues e outros desejavam focar os ataques nas preferências antigas, enquanto Dodsworth Martins desejava atacar as preferências novas, tendo essa tese sido apoiada por Ferreira Braga.

Uma das razões para a resistência às novas preferências, da forma defendida pelos países da América Latina, era relacionamento bilateral com a Argentina e o acordo preferencial que este país buscava com os chilenos. Para Dodsworth Martins estas revelavam “os objetivos imperialistas personificados na política de expansão industrial do governo Perón.” Paranaguá concordava considerando que “a aparência econômica mascara apenas o fim político visado pelo governo argentino.” Ele complementou afirmando que, desde o Império, a política exterior era “de cordialidade para com o Império britânico e de hostilidade contra a possível formação de um bloco hispano-americano.” Esta devia ser, em sua opinião, a posição a ser seguida. Ainda estava distante o período de cooperação com a América Latina. O grande problema, no entanto, era que as outras delegações já trabalhavam com a hipótese de preservação das preferências, o que deixava o Brasil isolado. O país foi eventualmente derrotado na sua tese principista. Hoje sabemos que, apesar de o governo americano ter publicamente criticado os desvios ao tratamento da nação mais favorecida, no final, apoiou a permissão para a criação de união aduaneiras e áreas de livre comércio por força das negociações secretas que conduzia com o governo canadense para formar um arranjo preferencial, que acabou não sendo criado.³⁴²

Tempo de crise

Com a proximidade do fim do ano, o clima entre os delegados em Havana era desesperador. Não só o rascunho de Genebra fora retalhado, criticado e modificado, como os pontos fundamentais para a criação de um sistema multilateral de comércio eram cotidianamente ameaçados. Ao invés de robusto navio que pudesse singrar os mares da

³⁴² Second and Third Committees. Joint Sub-Committee on Tariff Preferences. Notes on Eighth Meeting. 5 January 1948. E/CONF.2/C.2&3/A/W.8; Ata da reunião de delegação. Havana, 16 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira; Ata da reunião de delegação. Havana, 22 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira; Ata da reunião de delegação. Havana, 22 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira; Ata da reunião de delegação. Havana, 2 de janeiro de 1948. RC 47.10.10 d/md; Chase, 2006, p. 14; Haight, F. A. Customs Unions and free trade areas under GATT: a reappraisal. *Journal of World Trade Law*. V. 6, Nº 4, 391-404. 1972. P. 392.

turbulência econômica, cada vez mais os debates construíam frágil embarcação. As regras limitando o uso de instrumentos discriminatórios no comércio internacional estavam definitivamente enfraquecidas.

Os conflitos eram demasiadamente numerosos para que os trabalhos fossem concluídos em 15 de janeiro de 1948, como inicialmente planejado. Diante da situação de crise, ao final de dezembro de 1948, a delegação americana estudava três cursos distintos de ação: a) adiar indefinidamente a Conferência; b) criar o esqueleto de uma organização sem nenhum compromisso sobre políticas comerciais; ou c) fazer com que a Carta fosse aceita pela maioria das delegações. Clair Wilcox desejava claramente adiar a Conferência para salvaguardar os interesses americanos. Em Washington, no entanto, foi dada a ordem de que “uma Carta fraca era melhor do que a ausência de uma.” Foi um erro de cálculo que teria graves consequências. Em Havana, a maioria dos delegados do país não percebia como o documento havia se afastado do limite aceitável para os países desenvolvidos. Extenso, complexo, abrangendo ampla gama de assuntos, o rascunho na mesa de negociações era um tributo à eloquência dos países mais fracos e um esforço destinado a atingir todos os objetivos individuais dos participantes e, ao mesmo tempo, compreender todas as exceções possíveis.³⁴³

Os americanos acabaram aceitando muitas das iniciativas que prejudicavam a aprovação do projeto pelo congresso do país. Com efeito, sabia-se, em janeiro, que a situação era difícil. Will Clayton admitia para diplomatas ingleses ser impossível manter a atenção dos políticos em Washington quando a Guerra Fria e o programa de ajuda à Europa comandavam todos os esforços. Os britânicos estavam chocados com a rapidez com que conseguiam aprovar suas emendas, preocupando-se cada vez mais com a viabilidade do arranjo. Na delegação brasileira, inquietações semelhantes eram apresentadas desde dezembro, e tomariam força com o passar do tempo. Em fevereiro, Lopes Rodrigues afirmou que a manutenção do texto da Carta de Havana levaria a problemas na aceitação do documento por parte do Congresso americano. Questionava, então, se não era melhor o país flexibilizar sua posição para que fosse possível diminuir as chances de fracasso no processo de ratificação. Monteiro de Barros era contra, assim como Anápio Gomes. Para eles, não se deveria aceitar qualquer solução que comprometesse posições estratégicas do Brasil, ainda que desta atitude resultasse o fracasso da Carta.³⁴⁴

³⁴³ Graz, 1999, p. 295; Hart, 1998, p. 46-47. Outcome of United Nations Conference on Trade and Employment. March, 18. 1948. Box 136. RG 43. NARA.

³⁴⁴ Ata da reunião de delegação. Havana, 2 de fevereiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md; Graz, 1999, p. 295; Kafka, 1998, p. 53; Miller, 2000, p. 6.

Mas o que ocorreria na hipótese de fracasso da Carta? Na delegação, a questão foi levantada por Hélio Burgos Cabal em janeiro. Já se sabia que, nesse caso, permaneceria o GATT. Ele perguntava aos participantes da reunião de delegação sobre as desvantagens do segundo instrumento com relação ao primeiro e questionava se não era adequado recomendar ao governo brasileiro a não ratificação do Acordo. Lopes Rodrigues discordou de Cabal, afirmando que o Acordo era altamente vantajoso para o Brasil, tendo Anápio Gomes adicionado que os signatários do Acordo de Genebra representavam cerca de 80% do comércio internacional. Na segunda semana de fevereiro, a relação entre o GATT e a Carta de Havana voltou a ser discutida na delegação. Anápio Gomes considerou que seria melhor se o Brasil aprovasse a Carta e não o GATT. Mas sabia-se que “os americanos não tinham pressa em que se aprovasse a Carta, estando satisfeitos com o Acordo.” O delegado Ferreira Reis trouxe o sentimento das classes produtoras do Brasil: “nada [queremos] com o Acordo antes da Carta.”³⁴⁵

Conselho Executivo

No Capitólio cubano, qualquer delegado ou jornalista sabia em qual assunto a delegação brasileira tinha mais interesse: os temas institucionais, em especial o sistema de voto e a composição do Conselho Executivo da OIC. Em Genebra, a questão do método de votação foi deixada em aberto, apesar das várias sugestões de procedimentos. Os americanos apoiavam o método ponderado, mas sinalizavam que abandonariam a ideia desde que as provisões da Carta não fossem substancialmente enfraquecidas. Sobre o voto, o Brasil não tinha posição radical. Otávio Paranaguá aventou a possibilidade de todas as decisões da Conferência serem tomadas por maioria absoluta dos membros e o voto ser unitário. Mas, nesse caso, só poderiam ser reformadas as decisões quando, em segunda votação, contra ela se manifestassem países representantes de, pelo menos, 75% do comércio internacional.³⁴⁶

O tópico mais importante era o da composição do Conselho Executivo. Em 16 de dezembro, sua fórmula de composição estava emperrada, mas os delegados brasileiros insistiam em colocar o país entre os membros automáticos. Garrido Torres, de maneira otimista, afirmou que “havia chegado a hora de o Brasil beneficiar-se da boa vontade dos

³⁴⁵ Ata da reunião de delegação. Havana, 7 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira; Ata da reunião de delegação. Havana, 10 de fevereiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md.

³⁴⁶ Office Memorandum from Mr. Weiss. U.S. position on voting under the ITO Charter. 10/24/47. Box 13. RG 43. NARA; Ata da reunião de delegação. Havana, 16 de dezembro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md.

grandes países.” No mesmo mês, aventou-se novamente a possibilidade de o Brasil ceder no tópico do método de votação em troca de apoio político para a vaga no Conselho Executivo.³⁴⁷

A busca por um assento no Conselho era uma fixação de membros importantes da delegação brasileira e pode ser verificada nos documentos americanos. No início de janeiro, ao fazer uma análise da posição do Brasil na conferência, um diplomata daquele país tinha a impressão de que

o objetivo mais importante [do Brasil] na Conferência [era] assegurar para si uma vaga no Conselho Executivo da OIC. Apesar de eles [brasileiros] falarem de outras questões, as conversas sempre iam parar no assunto e a importância vital que o Brasil [dava] à sua busca de tornar-se membro.

Para ele, se os americanos apoiassem o Brasil nesse tópico, os brasileiros “estariam dispostos a seguir [os EUA] em quase todos os outros assuntos.”³⁴⁸

No início de janeiro, era nítido que a composição do Conselho Executivo seria de dezoito membros. Nada estava definido ainda, mas a fórmula em debate era que oito países seriam selecionados automaticamente de acordo com critérios objetivos que reproduziam a correlação dos países comercialmente mais fortes no mundo. Era predominante o apoio a três critérios para a escolha: 1) importância no comércio internacional; 2) distribuição geográfica dos assentos; 3) tipos especiais de economia. Nenhum membro seria permanente. À medida que os indicadores selecionados mudassem, haveria a alteração automática dos membros, evitando assim o anacronismo institucional. As dez vagas restantes seriam ocupadas por países eleitos temporariamente para um mandato rotativo.

Segundo Otávio Paranaguá, esse sistema só era interessante se o Brasil atendesse aos critérios para ser membro automático. Já Anápio Gomes acreditava que, mesmo eleito automaticamente, seria quase certo que na primeira renovação, após três anos, o país sairia do Conselho. Monteiro de Barros apoiou a tese de Gomes, afirmando que se perderia o lugar para a Itália diante da rápida recuperação econômica deste país. Dodsworth Martins, por sua vez, considerou que desde a reunião de Londres o Brasil lutava por tal assento e que essa busca deveria continuar. Para ele, uma vez dentro do Conselho, ficaria mais fácil lutar para permanecer no órgão. Paranaguá concordava com Dodsworth Martins, principalmente por ter sido definido que o primeiro mandato ficaria responsável pela redação das regras e

³⁴⁷ Ata da reunião de delegação. Havana, 13 de dezembro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira; Ata da reunião de delegação. Havana, 16 de dezembro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira; Ata da reunião de delegação. Havana, 9 de dezembro de 1947. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md.

³⁴⁸ Memorandum from Nufer to Wilcox and Schaetzle. January 5, 1948. Box 149. RG 43. NARA.

regulamentos do Conselho. Lima Campos era convergente, a princípio, com a tese, mas considerava que, ao lutar pelo oitavo lugar, o Brasil poderia estar ajudando a Argentina, país com mais chances de ficar com o assento diante das estatísticas econômicas (ver gráfico abaixo). Gomes concordou com Lima Campos. A probabilidade de se acabar ajudando a Argentina era algo que, “no Brasil, não poderia ser tolerado e a delegação ficaria numa situação assaz desagradável.” Ferreira Braga, na discussão, decidiu que o país deveria manter, por enquanto, o silêncio, pedindo que a chancelaria no Rio de Janeiro fizesse gestões para conseguir apoio de outros países ao pleito brasileiro. Para Paranaguá, o importante era o país obter um assento no Conselho, fosse ele automático ou não. De acordo com ele, “seria a primeira vez que surgiríamos de uma Conferência Internacional em pé de igualdade com as grandes potências.” A grande dúvida, no entanto, era se já havia se esgotado a possibilidade de conseguir a vaga.³⁴⁹

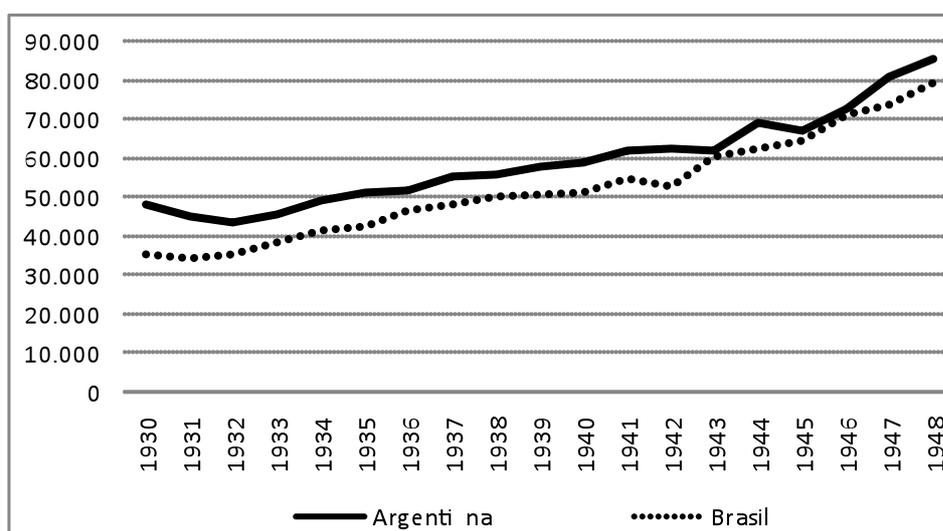


Gráfico 1: Comparação do Produto Interno Bruto (PIB) das economias argentina e brasileira, 1930-1948. Milhões de dólares Internacional Geary-Khamis (1990).³⁵⁰

Com muito tato, os brasileiros buscavam uma solução. No dia 9 de janeiro, Nunes Guimarães informou que “tudo se encaminhava para incluir o Brasil no oitavo lugar dos membros eleitos automaticamente para o Conselho Executivo”, de forma que seria preciso orientar as atitudes em relação aos pontos nevrálgicos da Carta de forma “a não [perder] a simpatia de certos países dos quais [depende] (...) a inclusão.” Alexandre Kafka, então, tomou a palavra e defendeu que não se poderia orientar toda a política brasileira na Conferência “em

³⁴⁹ Ata da reunião de delegação. Havana, 7 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md.

³⁵⁰ Angus Maddison. Historical statistics for the world economy: 1-2003 AD. Disponível em: http://www.ggdc.net/maddison/historical_statistics/horizontal-file_03-2007.xls. Acesso em: 20 de janeiro de 2012

torno da especulação de um lugar no Conselho Executivo.” No mesmo dia, Ferreira Braga encontrou-se com Wilcox para perguntar sobre a primeira composição do Conselho. Ele fez longa explicação de como era importante a questão para o Brasil e como seriam graves as consequências políticas caso não se conseguisse um assento. Wilcox afirmou que não via como o país poderia ficar entre os oito membros automáticos, mas que a delegação americana faria campanha ativa para eleger o Brasil nas demais vagas. Ferreira Braga não se satisfez em conseguir a promessa de apoio à vaga não-automática, tendo Wilcox argumentado que, caso a Argentina entrasse na OIC, qualquer critério objetivo econômico impediria o Brasil de ser membro automático. Nesse caso, se quisesse evitar a presença da Argentina, deveria apoiar a redução das vagas em assentos automáticos. O argumento impressionou Ferreira Braga. Ele afirmou que a entrada da Argentina teria consequências desastrosas para o Brasil. Paranaguá não se preocupava com tal situação. Em uma reunião de delegação, apresentou a tese que a fórmula de oito lugares já estava quase aceita. Ele considerou que a situação econômica argentina deteriorava-se de forma tão rápida que o Brasil ainda poderia ocupar o assento. Rômulo de Almeida era cético. Para ele, não haveria como lutar contra os números: a Argentina levava todas as vantagens sobre o Brasil.³⁵¹ No curto prazo, Almeida estava certo. Não havia como lutar contra os números: a Argentina era mais rica que o Brasil. Paranaguá, contudo, conseguiu vislumbrar a ruptura da trajetória histórica de crescimento econômico da economia argentina. Em pouco tempo o Brasil iria definitivamente ultrapassá-la.

No fim de janeiro, Braga encontrou-se novamente com diplomatas americanos. Ele falou mais de meia hora sobre o assento no Conselho Executivo. Criticou o fato de Índia e China serem escolhidas por critérios fundados em interesse político e o Brasil não receber tratamento semelhante. Considerou, novamente, que a entrada da Argentina entre os membros automáticos seria um desastre político e econômico para o governo brasileiro, colocando-o em situação difícil com a oposição e especialmente em relação aos elementos comunistas que atuavam no país. Ele urgiu a delegação americana a encontrar uma fórmula que desse ao Brasil o assento. Justificava tal ação pelo apoio que o Brasil havia dado no esforço de guerra, pelas relações amigáveis dos dois países e pela cooperação brasileira desde as negociações de Londres. Wilcox, cada vez mais crítico da delegação argentina na Conferência, é informado da conversa e finalmente concorda com o ponto de vista de Ferreira Braga. Seria ruim se os

³⁵¹ Ata da reunião de delegação. Havana, 9 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md ; Memorandum of Conversation. Ferreira Braga, Wilcox and Nufer. January 9, 1948. Box 149. RG 43. NARA; Ata da reunião de delegação. Havana, 20 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md.

EUA apoiassem uma fórmula que abrisse a porta para a Argentina tornar-se membro automático.³⁵²

Mas os americanos não se esforçariam gratuitamente para ajudar o Brasil. Preocupados com a formatação global da Carta, buscavam equilíbrio favorável aos seus próprios interesses. Nessa dinâmica, pediriam que o Brasil revisse sua posição no tópico dos subsídios.³⁵³ Em uma das reuniões para examinar a potencial barganha, Roberto Campos considerou como uma emenda inglesa à Carta no tópico de subsídios era convergente com o que deveria ser a posição brasileira – preservar a capacidade de subsidiar, mas, ao mesmo tempo, condenando os desembolsos concedidos pelo governo americano. Logo após a exposição de Campos, Anápio Gomes informou que Clair Wilcox havia procurado Ferreira Braga e, após historiar os esforços da delegação americana no sentido de incluir o Brasil entre os países de eleição automática do Conselho Executivo, solicitou que o Brasil não desse o seu apoio à emenda inglesa sobre subsídios. Anápio Gomes, então, perguntou se a emenda inglesa era favorável ao Brasil e se era possível recuar. Ele, então, apresentou duas questões aos membros da delegação: 1) Dever-se-ia atender ao pedido dos americanos?; 2) Em caso afirmativo, deveria haver algum pedido de compensação? Para ele, as duas respostas eram sim. Mais uma vez, vozes no seio da delegação criticaram a iniciativa. Rômulo de Almeida, representando o grupo mais crítico, afirmou que, na sua opinião,

não se deveria trocar uma vantagem concreta, como a proteção a um produto como algodão, por uma vantagem decorativa, como certos cargos, na medida em que os obtemos mediante renúncia de interesses diretos (...) Se tivéssemos que exercer alguma influência sobre os mesmos para sermos incluídos como membro permanente do Conselho Executivo, não seria com o nosso recuo no setor dos subsídios que conseguiríamos tal situação.

Essa opinião, no entanto, seria derrotada. Ferreira Braga ocupou-se praticamente só com essa questão e, repetidas vezes, procurou os delegados americanos para tratar do tema. Em uma oportunidade, comunicou aos seus interlocutores haver grande insatisfação no Brasil com as atividades da delegação brasileira. Dessa forma, considerou que o país não poderia arriscar-se a ter uma perda no tópico do Comitê Executivo, em especial por “ter sacrificado seus interesses no Artigo 18 de forma a demonstrar seu interesse de cooperar com os Estados Unidos e fazer de tudo para levar a Conferência a uma conclusão exitosa.” No mesmo dia, ligou para Albert Nufer, diplomata americano encarregado do relacionamento com o Brasil, e

³⁵² Memorandum from Nufer to Wilcox. Brazil and the Executive Board. January 21, 1948. Box 149. RG 43. NARA.

³⁵³ Ata da reunião de delegação. Havana, 27 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira; Ata da reunião de delegação. Havana, 7 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md; Brown Jr., 1950, p. 40.

informou que decidiu “sob sua própria responsabilidade ignorar as instruções do governo brasileiro com relação a misturas e que não iria apresentar a emenda brasileira ao Artigo 18.”³⁵⁴

O Artigo 18, sobre tratamento nacional em aspectos regulatórios e de taxas, era tema delicado para o governo brasileiro desde a reunião preparatória de Londres.³⁵⁵ Com efeito, um dos problemas mais graves que o Brasil enfrentou em todas as conferências foi a tese americana de que não se poderia exigir de produtos importados ou nacionais a mistura com outro produto para sua comercialização. O Brasil argumentava que algumas importações, como o trigo, tinham grande impacto no balanço de pagamentos do país. Mais que isso. O trigo afetava o cotidiano e fomentava o dissídio social. A carestia do produto tornava-se problema de segurança nacional e era debatido nas ruas e no parlamento. Falava-se que o país devia empreender “a batalha da produção do trigo, mas, paralelamente,” devia-se fazer “a batalha do pão misto” – misturado com outras farinhas. Era mais grave pelo fato de o país ser dependente do trigo argentino, criando situação na qual os argentinos usaram o fornecimento do produto como ferramenta política – durante a Segunda Guerra Mundial a Argentina não cumpria contratos de venda, manipulava preços e exercia pressão política. Com isso, criou-se a necessidade de misturar o trigo com farinhas de arroz e mandioca. Para o Brasil, até aquele momento, era inaceitável qualquer proibição à mistura do trigo.³⁵⁶

Pesou no cálculo de Ferreira Braga o fato de o país já ter sofrido diversas derrotas na Conferência. Em fevereiro de 1948, ele mesmo informou ao Itamaraty o fato de os cinco pontos do projeto da Carta da OIC que mais interessavam o Brasil (subsídios, preferências, taxas internas discriminatórias, restrições quantitativas e misturas) terem, em todos os casos, textos claramente desfavoráveis ao país.³⁵⁷ Era preciso uma vitória, mesmo que protocolar, para justificar a atuação da delegação que liderava. A visibilidade de um assento no Conselho Executivo daria exatamente isso. Ademais, a participação do Brasil no órgão teria

³⁵⁴ Memorandum from Nufer to Wilcox, Leddy, Kellogg and Smith. Conversation with minister Braga. February 20, 1948. Box 149. RG 43. NARA; Memorandum from Nufer to Clayton, Wilcox and Kellogg. Conversation with Sr. Braga (...) regarding Brazil’s desire to become one of the eight automatic members of the Executive Board. February 16, 1948. Box 149. RG 43. NARA.

³⁵⁵ A redação final do artigo ficou assim: “*Article 18 – National Treatment on Internal Taxation and Regulation. The Members recognize that internal taxes and other internal charges, and laws, regulations and requirements affecting the internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use of products, and internal quantitative regulations requiring the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions, should not be applied to imported or domestic products so as to afford protection to domestic production.*”

³⁵⁶ **Diário do Congresso Nacional**. 1º de outubro de 1947. Pág: 6279; Memorandum from Nufer to Wilcox. Strictly-Confidential Memorandum from Brazilian delegation. December 20, 1947. Box 15. RG 43. NARA; A batalha do trigo. **Jornal do Brasil**. 24 de fevereiro de 1948.

³⁵⁷ Ata da reunião de delegação. Havana, 6 de fevereiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md.

potencialmente capacidade de reverter várias dessas derrotas. Ferreira Braga também estava certo na sua intuição de que os americanos desejavam genuinamente o país no Conselho. Wilcox, por exemplo, considerava importante apoiar o Brasil em seu esforço de evitar que o oitavo assento fosse alocado para a Argentina – o país platino demonstrara ampla capacidade em dar dor de cabeça aos americanos.

Diplomatas americanos encontraram-se, então, com Ferreira Braga e explicaram que a questão estava sendo discutida em um grupo de trabalho informal, que já havia definido o critério de relevância econômica como central. Acordou-se em introduzir o critério de população em conexão com a escolha dos oito estados. Albert Nufer telefonou para Emilio Pando Machado, representante cubano no grupo de trabalho e perguntou se ele poderia reunir-se com Ferreira Braga e apoiar a posição brasileira – o que ele concordou fazer. Já Edmund H. Kellogg, outro diplomata americano, conversou com o representante chinês e indicou-lhe que tanto o Brasil como a China iriam beneficiar-se com o critério populacional.³⁵⁸

Ao chegar ao final das negociações, elevou-se consideravelmente a necessidade de consultas ao governo brasileiro. Mas elas não eram bem sucedidas. Havia sempre reclamações de que “as consultas feitas ao governo continuavam sem resposta.” Com instruções difusas e problemas complexos a resolver, a orientação do Rio de Janeiro era essencial para a melhor condução dos trabalhos em Havana. Assim, na reunião do dia 31 de janeiro, Anápio Gomes expressava que a Conferência tinha chegado a sua fase decisiva e que “a delegação brasileira não podia mais continuar a esperar instruções do governo para tomar uma atitude, ainda que provisória, sobre os pontos mais importantes da Carta.”³⁵⁹

Depois de alguns dias, os delegados enviaram carta ao ministro das relações exteriores. Nela, consideravam novamente que as negociações estavam na fase final e, por isso, era conveniente realizar um exame da ação da delegação, como forma de determinar se era oportuno correções de rumos. O primeiro ponto de exame do documento era a participação do Brasil na direção da OIC como membro permanente do Conselho Executivo. De acordo com os autores da carta, essa missiva resultaria em “facilidades na interpretação e aplicação da Carta Internacional de Comércio.” Para eles, havia dispositivos que feriam frontalmente os interesses brasileiros; contudo, caso fosse membro permanente do Conselho Executivo da organização, “essas apreensões seguramente não existiriam”, pois se estaria “em

³⁵⁸ Memorandum of conversation. Brazil and Argentina as members of Executive Board. [1948]. Box 149. RG 43. NARA.

³⁵⁹ Ata da reunião de delegação. Havana, 6 de fevereiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira; Ata da reunião de delegação. Havana, 31 de janeiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md.

condições de bem velar para que tais dispositivos não fossem interpretados ou aplicados de maneira a trazer embaraços.” O documento partiu, então, para o exame de artigos específicos. Em preferências, afirmou que a Carta abria a possibilidade de novos arranjos, o que era contrário a posição brasileira, que se manteve bastante discreta em decorrência da ação de alguns países latinoamericanos atuantes no tema. No Artigo 18, sobre tratamento nacional e taxas internas, o Brasil também saíra derrotado, primeiro com a impossibilidade de discriminação de taxas de consumo para produtos importados e, segundo, pela proibição da exigência de transporte, seguro ou financiamento nacionais em importações e exportações – algo prejudicial ao desenvolvimento da marinha mercante brasileira, das empresas de seguros e das atividades bancárias. No final do texto, solicitou-se nova orientação do Rio de Janeiro e considerou-se que, mesmo com vários problemas, a Carta anularia ou atenuaria algumas desvantagens existentes no texto do GATT. Uma das razões era o poder do Conselho Executivo da nova organização. Apesar das longas discussões em Havana, não se conseguiu definir uma fórmula para a escola dos assentos do órgão. Isso ficaria a cargo da própria OIC após sua criação. O Brasil conseguiu, como prêmio de consolação, um dos dezoito assentos da Comissão Interina para a OIC, o órgão que gerenciaria os compromissos alcançados em Havana até a criação da nova organização.³⁶⁰

	Vantagens	Desvantagens
Tarifas	Possível proteção contra imposição de condições iníquas nas negociações.	Obrigação de negociar – depois do Plano Marshall.
Preferências e cláusula da nação mais favorecida	Congelamento das preferências existentes.	Obrigatoriedade da cláusula incondicional da nação mais favorecida, com possibilidade de discriminação por restrição quantitativa só no curto prazo.
	Possível limitação de novas preferências.	
Taxas e regulamentos internos	Proteção contra nulificação de concessões obtidas. Ex.: taxas internas sobre café e misturas de café.	Eliminação, sem contrapartida, das taxas discriminatórias brasileiras e limitação das misturas.
Quotas de	Nenhuma.	Prejuízo à marinha mercante.

³⁶⁰ Ver Farias, Rogério de Souza. Processo decisório e política externa brasileira: o caso da busca do assento permanente na Organização Internacional do Comércio. **Cena Internacional**. V. 8, Nº 2, 124-170. 2006. Carta do General Anápio Gomes, Arthur César Ferreira Reis e Clóvis Washington para o Ministro Raul Fernandes. 4 de fevereiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delega o Brasileira. RC 47.10.10 d/md.

transportes, seguros, etc.		
Restrições quantitativas	Vantagens para exportações no longo prazo.	Possível empecilho no desenvolvimento econômico.
	Proteção contra tratamento discriminatório de restrições quantitativas.	Dificuldade de discriminar a favor dos países com os quais temos saldo.
Subsídios	Proteção contra subsídios excessivos.	Quase nenhuma no curto prazo.
Capítulo II	Fraca obrigação de equilíbrio de balança de pagamentos favorável por meios expansionistas.	Praticamente nenhuma.

Tabela 5: Estudo sobre as vantagens e desvantagens da Carta de Havana.³⁶¹

Mesmo com essas informações, pouco conseguiu-se em instruções do Rio de Janeiro, acabando a delegação tomando, muitas vezes, as decisões de forma autônoma – o que seria fonte de reclamações quando de seu retorno ao Brasil. Muitos delegados não aceitaram essas acusações. Anápio Gomes, ao regressar de Havana, por exemplo, “fez severa crítica ao Itamaraty, dizendo inclusive que o Ministério das Relações Exteriores não respondia sequer a informações que lhe eram solicitadas pelos delegados.”³⁶²

O choque de forças

O final das negociações em Havana não procedeu de forma coerente e simples, mesmo com a atuação de um comitê de coordenação para agilizar a resolução de problemas e levar, o mais rápido possível, os participantes ao fim do encontro. A batalha entre ingleses e americanos, principalmente no tópico das preferências, perdurou até o momento da assinatura da ata final. Em março, no estertor da conferência, Wilcox ainda tinha de ameaçar os britânicos, dizendo que a delegação dos Estados Unidos abandonaria a reunião caso o princípio da não discriminação não fosse minimamente respeitado. Mas a verdade é que, em Havana, Wilcox já havia trocado a unidade e a consistência dos princípios do livre comércio pelas exceções e acomodações necessárias para a Carta poder receber o maior nível de apoio possível. De certa forma, essa não era sua preferência – escolheria abandonar as negociações a aceitar uma estrutura desajustada e inconsistente com os ideais americanos; mas Will

³⁶¹ Carta do General Anápio Gomes, Arthur César Ferreira Reis e Clóvis Washington para o Ministro Raul Fernandes. 4 de fevereiro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md.

³⁶² De Havana a Bogotá. **O Observador Econômico e Financeiro**. Março de 1948. Ano XIII. Numero 446. Pág.: 5.

Clayton, seu superior, conformou-se que era melhor uma estrutura frágil e incoerente a nenhuma.³⁶³

Havia algo muito particular na composição de forças que se chocaram em Havana entre 1947 e 1948. O núcleo duro do grupo denominado de países desenvolvidos estava esfacelado. O Reino Unido, desde 1946, formalmente retirou de sua agenda a busca por um comércio internacional não-discriminatório mais livre. Ele resistiu às investidas americanas contra o seu sistema discriminatório amparado nos acordos de Ottawa, aumentando o potencial tático de alianças com países mais atrasados. Os EUA, por seu turno, buscaram eliminar os arranjos discriminatórios britânicos. Para tanto, aliou-se com os países em desenvolvimento – fragilizando ainda mais a Carta. Muitos críticos consideraram que isso fora um erro tático – antes de entrar em complexas negociações, os EUA deveriam ter ajudado os britânicos a resolver seus problemas domésticos, reduzindo a resistência ao tema desse importante parceiro. O mesmo aplicava-se aos outros países. Os europeus, ainda devastados pela guerra terminada há menos de três anos, não tinham ainda a força para apoiar uma agenda liberal e cooperavam com os EUA somente quando o radicalismo dos países em desenvolvimento exacerbava-se. O mesmo pode-se dizer da Austrália, comprometida cada vez mais com uma agenda de pleno emprego.³⁶⁴

Do outro lado da mesa de negociação estava o difuso e contraditório conjunto de países em desenvolvimento. Eles demonstraram claramente uma visão nacionalista nas negociações e conseguiram aproveitar a crise entre os países desenvolvidos para avançar suas teses – também se beneficiando da flexibilidade pontual americana. A Carta, assim, não foi instrumento desenhado primordialmente pelo eixo bilateral angloamericano. Era um documento multilateral, resultado dos choques e embates de grupo numeroso de países que, em quase quatro meses, conseguiu o que parecia impossível – levar a reunião a uma conclusão. Talvez o próprio sucesso desse grupo tenha, por fim, desfigurado o desenho inicial do que seria o sistema multilateral de comércio aceitável aos países desenvolvidos e, por isso, dificultado sua ratificação.³⁶⁵

Mesmo atrasado em mais de dois meses, gerando um padrão de perda de prazos que perdura até hoje, às 11:15 de 24 de março de 1948, Sergio Clark, presidente da Conferência, concluiu os trabalhos. Representantes de mais de cinquenta nações, no amplo salão principal

³⁶³ United Nations Conference on Trade and Employment – Report of the Coordinating Committee to the Heads of Delegations. March 02, 1948. E/CONF.2/45; Eichengreen e Odell, 1998; Zeiler, 1999, p. 142-144.

³⁶⁴ Capling, 2000, p. 19; Capling, 2001, p. 27; Cortney, Philip. **The economic Munich. The ITO Charter, Inflation or Liberty? The 1929 lesson.** New York: The Philosophical Library, 1949. P. xiii; Miller, 2002, p. 18-19; Rowse, 2002, p. 137-138; Toye, 2003, p. 293; Zeiler, 1999, p. 139.

³⁶⁵ Graz, 1999, p. 292; Wilkinson e Scott, 2008, p. 484.

do Capitólio de Havana, perfilarão-se para assinar a Ata Final da Conferência. Antes de dizer que não assinaria a Carta, a Argentina já tinha feito reservas a 36 artigos. Em seu discurso no encerramento das negociações, Molinari explicou que seu país não poderia assinar a Carta por conta da Doutrina de Independência Econômica adotada pelo governo peronista.³⁶⁶

O Brasil, ao contrário da Argentina, assinou o documento. Em seu discurso, no encerramento do encontro, Ferreira Braga salientou que o progresso tecnológico tornava um imperativo a integração econômica internacional. Para ele, no funcionamento da OIC, não se devia buscar um princípio de “absoluta igualdade de concessões”, pois as estruturas econômicas distintas entre os países deviam ser levadas em conta nas negociações. Já adiantou, dessa forma, o que no futuro seria chamado de reciprocidade relativa. Sobre o documento em si, Ferreira Braga afirmou que estava longe de ser o ideal, mas era o melhor diante das circunstâncias. Considerou o capítulo de desenvolvimento econômico impreciso, mas ficou feliz em ver a aceitação da tese de que “a industrialização dos países em desenvolvimento promov[ia] o consumo e, dessa forma, o comércio internacional, por conta do aumento do poder de compra.” Ele concluiu seu discurso agradecendo a seus pares por terem elegido o Brasil membro do Conselho Executivo da Comissão Interina da OIC.³⁶⁷

Observadores brasileiros criticaram os resultados. Francisco de Sales Vicente de Azevedo, futuro diretor da FIESP, comentou à diretoria da instituição que as classes produtoras não podiam aplaudir a Conferência de Havana. Caso a Carta fosse aprovada, o país seria prejudicado. Era por essa razão que demandou uma revisão criteriosa dos resultados de Havana. Euvaldo Lodi, representante dos industriais, mesmo tendo monitorado o encontro, afirmou anos depois que todo o esforço não foi assentado “sobre uma política realista de emprego e prosperidade.” O deputado Eusébio da Rocha falou que os delegados brasileiros

³⁶⁶ A Polônia também recusou-se a assinar. A Turquia não recebeu instruções a tempo e só posteriormente assinou a Carta. Srinivasan, 1998, p. 10. Interim Commission for the International Trade Organization - Note from the Executive Secretary regarding Signing the Final Act of the Havana Conference by Turkey. ICITO/INF/5. 10 August 1948; United Nations Conference on Trade and Employment - Department of Public Information - Havana, Cuba - 53 Nations Sign Final Act; End of Conference. March 24, 1948. Press Release ITO/228. Ver, também: Australian government. Department of Foreign Affairs and Trade. Cabinet Submission by Chifley, Evatt, Dedman. Agendum 1019G, CANBERRA, [4 May 1948]. Disponível em: [http://www.info.dfat.gov.au/info/historical/HistDocs.nsf/\(LookupVolNoNumber\)/16~406](http://www.info.dfat.gov.au/info/historical/HistDocs.nsf/(LookupVolNoNumber)/16~406). Acesso em 10 de julho de 2009; United Nations Conference on Trade and Employment - Letter from Argentine Delegation. March 23, 1948. E/CONF.2/74; Personalities [Autor e data desconhecidos]. Box 145. RG 43. NARA. Ver também: Argentina Won't Sign Trade Pact. **Washington Post**. March 23, 1948.

³⁶⁷ Text of speech to be delivered by the Delegate of Brazil at the closing session. 23 March 1948. Press Release ITO/24.

compareceram a Havana “sem um plano” e limitaram-se “a transigir sempre”, mesmo em detrimento dos interesses do país.³⁶⁸

Essas críticas são, em grande medida, injustas. A Carta de Havana certamente tinha vários dispositivos que prejudicavam o arcabouço regulatório do comércio exterior brasileiro. Mas as limitações à discricionariedade dos países desenvolvidos e as regras de promoção do desenvolvimento econômico dos países atrasados mais que compensaram esses aspectos negativos. A maioria das falhas da delegação decorreu da disparidade de poder no plano internacional – uma realidade dada – e, principalmente, da falta de suporte, no Brasil, às atividades conduzidas em Havana.

A sombra do Capitólio cubano

Ao examinar as mais de cem páginas de textos concluídos na reunião, percebe-se que o feito equivaleu ao Palácio do Capitólio cubano em termos de grandeza, detalhes e esforço. São 106 artigos perfilados em nove capítulos, além de dezesseis anexos e seis resoluções. Uma sólida arquitetura, muito mais complexa que os instrumentos que criaram a ONU e o FMI. Após vários anos de planejamento e negociação, esse arcabouço tocava todo aspecto relacionado ao fluxo de comércio internacional, abordando tópicos como padrões trabalhistas, investimento, práticas de negócio restritivas, commodities e desenvolvimento econômico. Tinha, também, referências expressas para a construção de uma organização, que pretendia ter grande papel na resolução de disputas entre estados na área econômica. Apesar de seus audaciosos objetivos, o documento previu inúmeros mecanismos de adaptação aos países que participariam da organização que, diferentemente do FMI e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, tinha processo decisório bem mais democrático – cada país teria um voto. Sua linguagem era marcadamente keynesiana e trabalhava na premissa de que “os governos poderiam atuar positivamente para encorajar o crescimento econômico internacional.”³⁶⁹

Um editorialista estava certo quando afirmou que o objetivo último da Carta de Havana, a remoção dos obstáculos ao comércio internacional, demoraria muito a realizar-se. Também igualmente certo estava o negociador britânico Sir Stafford Cripps quando declarou

³⁶⁸ Participação das classes produtoras no reajustamento das tarifas alfandegárias. **Folha da Manhã**. 6 de junho de 1948; Nosso espírito de renúncia teria comprometido nosso futuro econômico. **Folha da Manhã**. 28 de outubro de 1948; Lodi, Euvaldo. **Problemas da economia internacional**. Rio de Janeiro: CNI, 1950. P. 15.

³⁶⁹ Aaronson, 1996, p. 3-4; Drache, 2000, p. 22; Hart, 1998, p. 49-50; Irwin, 1994, p. 5; Street, et al., 1948; Zeiler, 1999, p. 145.

que tal iniciativa nunca fora anteriormente tentada, exceto talvez pela Torre de Babel. Reconhecendo esse esforço, em 1948, 52 países já haviam assinado a Carta – em julho de 1948, a Turquia juntou-se ao grupo. Todos esperavam a ratificação americana, algo que nunca ocorreu. Somente a Libéria a ratificou, demonstrando como os melhores e mais bem intencionados esforços podem ser acompanhados pelos mais retumbantes fracassos.³⁷⁰

O debate sobre o porquê de os EUA não terem ratificado a Carta de Havana já ocupou as mentes de dezenas de acadêmicos desde o segundo semestre de 1948. Alguns elementos explicativos desse debate devem ser elencados. O *timing* das negociações pode ser apresentado como um dos primeiros fatores. Três anos após o fim da guerra pode não parecer muito tempo; mas foi o necessário para que a ameaça externa cedesse lugar aos egoísmos domésticos, a cooperação internacional a problemas mais prementes. Além disso, em um ano eleitoral em diversas capitais e com os desafios da Guerra Fria, a administração Truman estava pouco disposta a vender seu escasso capital político a um Congresso dominado por republicanos.³⁷¹

Se o período foi distinto, as personalidades também. Em 1944 e 1945, Roosevelt e Cordell Hull ainda estavam vivos ou, durante parte do período, a sombra de suas presenças ainda conseguiam mobilizar políticos de ambos os partidos. Seus assessores principais também estavam ativos, preparando o terreno político para a aprovação dos acordos de Bretton Woods e da ONU. Na batalha para a aprovação da OIC também não se pode contar com um congressista como Arthur Vandenberg, responsável por passar a Carta da ONU no Congresso americano em julho de 1945. Após anos de dominância do executivo, o parlamento do país buscava autonomia. A situação era ainda mais crítica pelo fato de as eleições de 1946 terem colocado sólida maioria republicana – e protecionista – no enfrentamento ao executivo democrata. Como diria o senador Milikin, o Departamento de Estado pode ter escrito o obituário, mas foi o Senado que esteve a cargo da organização do enterro da OIC.³⁷²

³⁷⁰ ITO pact. **Washington Post**. March 26, 1948; Postponed: “Freer trade”. **Time**. Apr., 5, 1948; Diebold Jr. e Bidwell, 1949, p. 187; Hart, 1998, p. 50.

³⁷¹ Aaronson, 1993, p. 170; Besse, Arthur. The defects of the Havana Charter. In: Chamber of Commerce of the United States. **Economic Institute on American and the International Trade Organization**. Washington, D.C.: Chamber of Commerce of the United States, 1948, p. 55-66; Diebold Jr. e Bidwell, 1949; Gardner, 1956, p. 379; Hart, 1998, p. 47; Piquet, Howard S. e Ficker, Hermann. The Havana Charter for an International Trade Organization: arguments pro and con. **Public Affairs Bulletin**. V. 82, N° 1-40. 1950; Rasmussen, 2001, p. 361; Tanham, James. **The Havana Charter: good or bad?** [s.i.]: [s.n.], 1949. Para um debate historiográfico sobre o fim da Carta de Havana ver Graz, 1999, p. 279.

³⁷² Gazell, James A. Arthur H. Vandenberg, internationalism, and the United Nations. **Political Science Quarterly**. V. 88, N° 3, 375-394. 1973. P. 375; Ikenberry, 1993, p. 70; Price, G. David. **All politics is local and**

Não menos importante foi a relação das negociações com os grupos de interesse. Há vivo debate desse tema na literatura. Susan Ariel Aaronson argumenta que os funcionários do Departamento de Estado só fizeram o trabalho de informar e colher a opinião de grupos relevantes da sociedade e do Congresso quando já era tarde demais. Essa tese é combatida por outros e até a mesma autora admite a existência de esforços no sentido de informar e colher opiniões desses setores. Entre os republicanos reeleitos em novembro de 1948 havia, por exemplo, Jacob K. Javits (Nova Iorque) e James G. Fulton (Pensilvânia). Associados a grandes grupos econômicos, eles observaram atentamente as discussões sobre a Carta desde o verão de 1947, tendo ido posteriormente a Havana. Os dois redigiram relatório demandando sua ratificação. Assim como os dois congressistas, dezenas de políticos e representantes de associações, indústrias e sociedades acompanharam as negociações.³⁷³

Superando a discussão sobre a não ratificação da Carta pelo governo americano, alguns afirmam que o mais importante é saber por que os EUA abandonaram progressivamente o seu plano liberal durante as negociações. Uns afirmam que a razão foi o ativismo dos países em desenvolvimento. Para outros, foram os britânicos e europeus que acabaram influenciando o desenho final, inviabilizando a ratificação. Em ambos os casos, estamos diante da situação colocada por Will Rogers, na qual os EUA nunca perdem guerras e ganham conferências.³⁷⁴ Ao examinar a questão, deve-se levar em conta que quase nenhum funcionário ou político americano era entusiasta da Carta de Havana. Na verdade, poucos do próprio Departamento de Estado defendiam o documento. O órgão estava acuado diante das acusações de que havia uma infiltração comunista entre seus funcionários durante as negociações de Havana. A preocupação dos decisores também se afastava cada vez mais do programa de liberalização – em 1948, havia o Plano Marshall; em 1949, a Organização do Tratado da Aliança do Norte; e em 1950, a Guerra da Coréia. O mesmo pode-se dizer da sociedade em geral. No início, as associações de empresários demonstraram interesse com as negociações. Todavia, após a conclusão do encontro, os grupos que apoiaram a iniciativa assustaram-se diante poder dado à OIC, inclusive no campo de investimento.³⁷⁵

Truman enviou a Carta da OIC ao Congresso em abril de 1949 – mais de um ano após a conclusão das negociações. Alguns otimistas afirmaram que o resultado das eleições de novembro de 1948 melhorava as possibilidades de ratificação, pois vários senadores

trade policy is politics: congressional consideration of GATT and the ITO (Ph. D.). Miami: Miami University, 1998. P. 13.

³⁷³ Aaronson, 1993, p. 11, 119 e 142; Diebold Jr. e Bidwell, 1949, p. 188-189; Eichengreen e Odell, 1998, p. 183.

³⁷⁴ Gardner, 1956, p. 375; Toye, 2003, p. 284; Zeiler, 1999, p. 13.

³⁷⁵ Diebold Jr. e Bidwell, 1949, p. 188; Dryden, 1995, p. 14; Irwin, 1994, p. 6; Zeiler, 1998, p. 138 e 145.

refratários à Carta foram derrotados. Mas em dezembro de 1950, no meio de um *press release* do Departamento de Estado sobre a Conferência do GATT que acontecia em Torquay, havia declaração afirmando que o executivo americano decidira não dar continuidade ao processo de aprovação do documento.³⁷⁶

As negociações da OIC demonstram que havia, na época, a concepção de que livre comércio, padrões trabalhistas e desenvolvimento eram “convergentes” e não “antagonistas”. A organização acomodaria economias com volumes, estruturas e organizações diferentes. O seu fim deixou o sistema multilateral destituído de instituições para lidar com políticas de pleno emprego, investimento e regulação de produtos primários. O GATT, que cumpriria algumas de suas funções nos quase cinquenta anos seguintes, tinha escopo limitado e era visto como um “clube de ricos.” A OIC poderia ter sido “uma organização mais atrativa para países em desenvolvimento”, em especial para os países da América Latina, que tanto lutaram para adaptar os planos angloamericanos aos seus interesses. No entanto, a complexa arquitetura institucional e suas numerosas exceções criariam, talvez, pesado fardo impedindo os resultados que o Acordo conseguiu nas décadas seguintes.³⁷⁷

A Rodada de Genebra do GATT, em 1947, reduziu a média tarifária em mais de um terço entre seus participantes; a Rodada de Annecy viu seu número de signatários elevar-se substancialmente. Estava aí uma alternativa mais palatável para os americanos. O Acordo possuía latitude suficiente para acomodar as práticas protecionistas de quase todos os países – preferências para as colônias, no caso de alguns europeus; restrições na importação de produtos agrícolas, para os EUA; e restrições quantitativas para apoiar as indústrias, no caso dos países em desenvolvimento. Diante das dificuldades na internalização da OIC, foi uma solução óbvia, mas não automática, os EUA terem seguido o seu programa de RTAA, multilateralizando-o por intermédio do GATT. Algumas pessoas que acompanharam de perto as negociações achavam que o Departamento de Estado realmente queria era o GATT, sendo a OIC um instrumento de barganha para consegui-lo. Mas há escassa documentação primária que dê suporte a tal alegação.³⁷⁸

Na literatura de relações internacionais, a sobrevivência do GATT – um instrumento flexível e cheio de exceções – foi apresentado como a vitória do chamado “liberalismo embutido” na organização das relações econômicas internacionais do pós-Segunda Guerra Mundial. Esse termo significa, no plano internacional, a construção de uma ordem com o

³⁷⁶ Aaronson, 1993, p. 186; Diebold Jr. e Bidwell, 1949, p. 189-295; Graz, 1999, p. 295.

³⁷⁷ Dosman, Edgar J. **The life and times of Raúl Prebisch, 1901-1986**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2008. P. 241; Drache, 2000; Toye, 2003, p. 282-283.

³⁷⁸ Aaronson, 1993, p. 90 e 185; Eichengreen e Odell, 1998, p. 194; Irwin, 1994, p. 8.

objetivo de atingir o livre comércio e fortalecer as relações de mercado, mas, ao mesmo tempo, caracterizado pela necessidade de manter, no plano doméstico, uma série de instrumentos regulatórios de intervenção estatal criados durante a Grande Depressão para proteger cidadãos da própria dinâmica de funcionamento dos mercados. Seria, assim, permitir que, ao longo do tempo, Adam Smith saísse vitorioso no plano internacional respeitando J. M. Keynes no âmbito doméstico.³⁷⁹

Uma das maiores expressões dessa visão é o clássico trabalho de Karl Polanyi, *A grande transformação*. Na obra, Polanyi traz a noção de que o mercado, historicamente, sempre se subordinou a formas de organização da sociedade, à cultura, à política e à religião. A emergência do liberalismo no século XIX foi uma anomalia, no sentido de subordinar toda a sociedade à economia – e não o contrário, como ocorria até então. Ao realizar essa hierarquização, a economia esfacelou diversos elos de estabilidade social, o que ameaçou destruir a própria sociedade, daí a emergência de iniciativas destinadas a protegê-la das forças instáveis do mercado.³⁸⁰ Um herdeiro contemporâneo dessa análise é John Gerard Ruggie.³⁸¹ No contexto da literatura sobre regimes internacionais, Ruggie argumenta que após a Segunda Guerra Mundial foi construída uma ordem com os parâmetros delineados no parágrafo anterior. Ao contrapor a ordem do “liberalismo embutido” a outras potenciais ordens que poderiam ter emergido, ele recorre às idéias e aos interesses do governo americano e não ao fato de que essa ordem foi negociada coletivamente ao longo de vários anos com diversos parceiros. Ela, assim, foi criada não por desenho, mas pela tortuosa via do conflito, da interação. Poderiam ter existido certamente diferentes arranjos que não o multilateralismo. O regionalismo discriminatório, por exemplo, foi uma das mais discutidas opções.³⁸² E mesmo o multilateralismo do “liberalismo embutido” poderia ter especificações muito distintas. Foi a resistência da Commonwealth e dos países em desenvolvimento ao projeto americano que o criou como resultado de compromisso.³⁸³

³⁷⁹ Graz, 1999, p. 291; Ikenberry, 2001, p. 185; Zeiler, 1998, p. 339.

³⁸⁰ Polanyi, Karl. **The great transformation: the political and economic origins of our time**. Boston: Beacon Press, 2001 [1944]. P. 210.

³⁸¹ Ruggie, 1983; Ruggie, 1993, p. 6-7. O conceito de “mercantilismo transnacional” utilizado por Jean-Christophe Graz na análise das negociações da Carta de Havana é muito semelhante ao trabalho de Ruggie. Graz, 1999, p. 42-72.

³⁸² Goldstein, Judith e Gowa, Joanne. US national power and the post-war trading regime. **World Trade Review**. V. 1, Nº 2, 153-170. 2002. P. 167; Ikenberry, 1993, p. 63.

³⁸³ Toye discorda que os americanos tenham cedido o seu projeto, mas considera que seria impossível incluir novos países na criação de uma ordem e esperar a manutenção incólume dos textos originais. Toye, 2003, p. 303. Outros autores confirmam que as provisões iniciais foram progressivamente fragilizadas. Ver, por exemplo, relato de Dana Wilgress em Hart, 2002, p. 139.

Protecionistas e liberais

O GATT entrou em vigor durante as negociações de Havana, após nove países terem ratificado o Protocolo de Aplicação Provisória. Os britânicos foram um dos que aprovaram o Acordo em janeiro de 1948. Desde 1947, o executivo australiano também batalhava para ratificá-lo. No Brasil, a situação era um pouco semelhante. Em março de 1948, o Acordo ainda estava no executivo esperando para ser encaminhado ao Congresso Nacional. Nos meses seguintes, as dificuldades multiplicaram-se diante dos choques entre grupos com posições divergentes sobre qual política comercial o Brasil deveria adotar e se o Acordo era adequado a esses fins.³⁸⁴

Os industriais, mesmo tendo participado das negociações, eram claramente contrários à aprovação das concessões tarifárias negociadas em 1947. Manuel da Costa Santos, associado aos industriais, afirmou dois anos depois que o país teria concedido “muito mais do que devia ou podia conceder.”³⁸⁵ A FIESP, por intermédio de Abelardo Vilas Boas, apresentou estudo argumentando que foram desvantajosas as concessões dadas pelo Brasil. Euvaldo Lodi afirmou, por sua vez, que as concessões dadas foram feitas “sem consulta prévia ao Congresso e às classes patronais.” O argumento é pouco plausível diante do grande ativismo dos setores industriais em Genebra, mas na época era amplamente usado entre os setores protecionistas da economia.³⁸⁶

Ainda que a ala liderada por Lodi fosse numerosa, havia empresários que desejavam liberalizar o comércio exterior brasileiro. Em 27 de abril de 1948, no VIII Congresso da Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul, por exemplo, foi aprovada mensagem na qual pedia-se o retorno imediato do “princípio de liberdade de comércio.” A mensagem foi encaminhada para a Presidência da República e, daí, para o Conselho Federal de Comércio Exterior. Na resposta, Anápio Gomes, diretor geral do órgão e participante das negociações em Havana, argumentou que o princípio seria, sem dúvida, o ideal. Todavia, a situação que o mundo atravessava, de “anormais dificuldades econômicas resultantes da última guerra mundial”, “exigia medidas excepcionais de controle de exportações e importações.” Assim, para Anápio Gomes,

³⁸⁴ McKenzie, 2008, p. 78; Rowse, 2002, p. 142; Zeiler, 1999, p. 123. Garrido Torres informou à delegação americana as dificuldades do governo brasileiro de obter a aprovação parlamentar. Memorandum of conversation from Mr Fowler. Problems of Brazil concerning GATT and Article 14. March 6, 1948. Box 14. RG 43. NARA.

³⁸⁵ A Conferência de Ancecy. **O Economista**. Ano XXX. Números 366 e 367. Agosto-Setembro de 1949. Número 365. Pág: 5-6.

³⁸⁶ Ribeiro, 1948, p. 49. Apud Leopoldi, 2000, p. 134.

a ambicionada liberdade de comércio (...) seria apenas ilusória, pois os controles adotados pelos demais países, a inconvertibilidade de determinadas moedas e a escassez das arbitráveis impediriam o uso dessa liberdade.

Para ele, o Brasil deveria impor controles na importação. Gomes utilizaria tabela indicando que quase todos os países do mundo aplicavam sistemas de licença prévia e controles cambiais e apresentaria os recém resultados da Conferência de Havana para dar credibilidade a suas teses:

[A] necessidade de política nesse sentido é tão amplamente reconhecida que a Carta de Havana admite que os países participantes, para corrigir, ou mesmo prevenir desequilíbrios em sua balança de pagamentos, apliquem às suas importações não só restrições quantitativas, mas também discriminações quanto à respectiva procedência.³⁸⁷

No parlamento, os conflitos entre protecionistas e liberais eram igualmente relevantes. O período após a democratização de 1946 é farto de referências sobre as preferências de deputados e senadores na questão. Durante o Estado Novo, Vargas e o Ministério da Fazenda concediam isenções tarifárias, instrumento poderoso de cooptação política. Com a Constituição de 1946, o Executivo perdeu a prerrogativa e as isenções tinham de ser concedidas pelo legislativo. Desde então, havia uma inundação de tais pedidos no parlamento – algo que prejudicava seriamente o funcionamento do órgão. O parlamentar Aliomar Baleeiro, assim, criticou o congestionamento de projetos de leis nas comissões da Câmara, resultado da “remessa contínua de mensagens sobre isenções.” No mês que se recebeu a Carta de Havana, em junho de 1948, por exemplo, a Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados apreciou mais de trezentos projetos dessa natureza.³⁸⁸ Seria somente com a reforma da tarifa aduaneira no final da década de 1950 que tal problema seria solucionado (capítulo 4).

Um bom exemplo de debate sobre as preferências dos parlamentares é o do projeto de lei para aumentar as tarifas para gaitas, por dois motivos – ocorreu no mês seguinte à aprovação do Protocolo de Aplicação Provisória e foi de produto considerado supérfluo, que, em tese, deveria receber grande proteção. No Brasil, havia somente uma fábrica de gaitas, e, até o fim da guerra, a única existente nos países em desenvolvimento. Situada em Blumenau, há mais de 20 anos empregava mais de 300 operários, utilizando matéria prima quase exclusivamente nacional. Durante o conflito, ela exportou parte considerável da sua produção, mas com o fim da guerra enfrentou elevadas barreiras tarifárias no exterior – no Canadá de até

³⁸⁷ Estudo da resolução aprovada pelo VIII Congresso das Associações Comerciais do R. Grande do Sul sobre liberdade de comércio. Conselho Federal de Comércio Exterior. Lata 90. Processo 1.450. 1948.

³⁸⁸ **Anais da Câmara dos Deputados**. 5 de maio de 1947. Pág.: 189; **Diário do Congresso Nacional**. 23 de julho de 1948. Pág.: 5989.

120%; no Brasil, no mesmo período, por conta da valorização cambial e da inflação em um contexto de tarifa específica, houve invasão de concorrentes importados. Todos os pareceres indicavam a necessidade do aumento da tarifa – falando-se até que “o desenvolvimento industrial do Brasil é atribuído, com justa razão, à pauta alfandegária.” Apesar desse interesse, o aumento pleiteado foi considerado elevado. Tristão da Cunha, representante dos lavradores e pequenas indústrias da região de Teófilo Otoni, levantou-se contra o que chamou de “imposto privado sobre todos os consumidores de gaitas” em benefício de um único fabricante desses instrumentos.³⁸⁹ Não havia, portanto, domínio dos protecionistas no parlamento.

A Presidência da República, ao examinar o Acordo de Genebra, também demonstrou preocupação. Em novembro de 1947, diante do pedido do Ministério da Fazenda para que se encaminhasse o Acordo para o Congresso, o presidente Eurico Gaspar Dutra pediu esclarecimento sobre o critério adotado pela delegação brasileira em concessões e o impacto dessas na renda aduaneira; qual a estimativa do aumento da arrecadação decorrente da majoração de 40% proposta em Genebra; e qual seria o impacto do aumento da tarifa nos setores de alimentação, combustíveis, lubrificantes e matérias primas – utilidades essenciais “ao padrão de vida médio da população.”³⁹⁰ O fantasma da inflação assombrava o governo.

Foi nesse ambiente de pluralidade de posições que, em junho de 1948, foi instituída comissão para reajustar as tarifas brasileiras de acordo com os resultados de Genebra. Ela era constituída por Xisto Vieira, Diretor Geral da Fazenda; Hélio Burgos Cabal, diplomata e representante da Presidência da República; José Nunes Guimarães e Clóvis Washington, representantes do Ministério da Fazenda; Rubens Mello, do Itamaraty; e Marcial Dias Pequeno, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Os trabalhos da Comissão eram acompanhados atentamente pelos industriais de São Paulo. Na FIESP, o empresário Francisco Salles Vicente de Azevedo, vocalizando o sentimento de seus colegas, defendeu uma revisão dos resultados das negociações de Genebra, pois dela dependeria “o futuro de muitos setores de atividade no Brasil.” Algumas semanas depois, Humberto Bastos, um dos delegados brasileiros na Conferência de Havana, participou de reunião da diretoria do CIESP, na qual, novamente, criticou-se o resultado das negociações.³⁹¹

³⁸⁹ **Diário do Congresso Nacional**. 7 de agosto de 1948. Pág.: 5364

³⁹⁰ **Diário Oficial da União**. 20 de novembro de 1947. Pág.: 14826.

³⁹¹ Circular 75/48. São Paulo, 19 de junho de 1948. Centro das Indústrias do Estado de São Paulo. Circulares FIESP/CIESP. Arquivo FIESP (Campinas); Circular 80/48. São Paulo, 26 de junho de 1948. Centro das Indústrias do Estado de São Paulo. Circulares FIESP/CIESP. Arquivo FIESP (Campinas).

Após os trabalhos da Comissão, o Projeto de Lei com o Protocolo de Aplicação Provisória do GATT foi submetido ao Congresso pela Exposição de Motivos N° 750, assinada por Raul Fernandes, ministro das relações exteriores, e por Pedro Luís Correa e Castro, ministro da fazenda, em 11 de junho de 1948. Eles defenderam a aprovação com o argumento de que o Brasil teria um instrumento para discutir com os países desenvolvidos as tendências das políticas comerciais desses países que pudessem prejudicar o Brasil. Um dos temores do governo era ser criticado por ter aumentado as tarifas e, assim, prejudicado o custo de vida da população. Foi com esse intento que se apresentou o terceiro artigo do projeto, que previa a diminuição de tarifas em casos específicos. A exposição de motivos era acompanhada por vários documentos, entre eles um estudo das concessões dadas e recebidas pelo Brasil. Antes mesmo de entrar oficialmente na pauta do plenário do Congresso, as discussões já agitavam a imprensa e os parlamentares. Havia casos em que um mesmo jornal mantinha opiniões discordantes. No *Jornal do Brasil*, falou-se que o convênio de Genebra havia chegado muito tarde à Câmara dos Deputados e os interessados mais diretos nada conheciam das alterações de tarifas negociadas. No mesmo jornal, em outro artigo, argumentou-se que o Acordo foi examinado internamente durante as negociações, ao contrário do que dizia parcela numerosa de críticos.³⁹²

Na sociedade, havia dúvidas sobre a pertinência de ratificar o Protocolo de Aplicação Provisória. A maioria era contrária a ratificação, mas por razões distintas. Os protecionistas consideravam o Protocolo demasiado liberal, e os liberais acharam a elevação de 40% das tarifas excessivamente protecionista. Diante de tal situação, é pertinente questionar o motivo pelo qual o Executivo decidiu encaminhar para o legislativo o projeto de lei incorporando os resultados de Genebra, não optando por desistir de tal apreciação – como fizeram outros países. As fontes silenciam sobre as motivações de tal ato, mas é possível conjecturar várias explicações. A primeira era a percepção que o país havia obtido relevante garantia de acesso a mercados – como apresentou a Exposição de Motivos.³⁹³ Sem aprovar o Acordo, o Brasil estaria sujeito ao unilateralismo de seus parceiros – especialmente os mais fortes. A segunda,

³⁹² **Diário do Congresso Nacional**. 25 de junho de 1948. Pág.: 4846-4848; **Diário do Congresso Nacional**. 10 de julho de 1948 (suplemento). Pág.: 2; A alteração das tarifas aduaneiras. **Jornal do Brasil**. 3 de julho de 1948; A reforma das tarifas e o custo de vida. **Jornal do Brasil**. 8 de julho de 1948; A Carta de Comércio. **Jornal do Brasil**. 3 de julho de 1948.

³⁹³ De acordo com uma matéria inspirada em uma entrevista dada pelo ministro Correia e Castro: “O Brasil não poderia recusar-se a participar dum [SIC] convênio (...) de cuja cooperação dependem em boa parte a normalização e estabilidade do comércio internacional; os benefícios do Acordo, na forma de reduções ou isenções de direitos sobre produtos brasileiros afetam aproximadamente 73% da nossa exportações; e o documento assegura ainda que não serão adotadas medidas discriminatórias além das que, por consenso unânime, já são permitidas aos signatários em certas circunstâncias”. Vantagens e desvantagens do Acordo de Genebra. **Folha da Manhã**. 31 de julho de 1948.

com pouco substrato empírico, mas relevante, insere-se no quadro das relações bilaterais com o governo americano. Durante a fase final da Segunda Guerra Mundial, o Brasil manteve política de estreita colaboração com Washington. Finda a guerra, muitos decisores ainda defendiam esse espírito, com a expectativa de que o governo americano reconhecesse o status diferenciado do Brasil no mundo pós-guerra. A terceira era a própria maneira pela qual foi constituída a delegação brasileira. Formada por técnicos governamentais, professores universitários e economistas dos órgãos de classe, muitos, ao retornarem ao Brasil, mesmo com críticas pontuais, atuaram na defesa dos documentos negociados no âmbito multilateral, contrabalanceando os atores mais críticos de suas respectivas organizações. Quarta, o GATT era temporário, ou seja, mesmo não sendo o instrumento ideal o país em breve poderia se ver livre de suas obrigações. Por fim, o país era “insistentemente convidado” a aprovar o documento pelo governo americano e a reformar as eventuais inconsistências da legislação doméstica assim que a ratificação se ultimasse.³⁹⁴

A apreciação parlamentar

. Durante o processo de aprovação do projeto de lei do Protocolo de Aplicação Provisória no Parlamento, quatro assuntos tomaram a atenção dos congressistas.³⁹⁵ O primeiro era a competência na política tarifária. Muitos argumentaram que o executivo havia exorbitado sua autoridade ao ter participado de negociações tão amplas sem o acompanhamento do Congresso. O segundo aspecto era o aumento tarifário brasileiro realizado durante as negociações de Genebra e a discussão sobre se o regime de tarifas específicas era realmente adequado aos interesses do país. O terceiro era o que ocorreria com as políticas domésticas consideradas ilegais com o início da vigência do Acordo – como a de misturas. Por fim, questionou-se a maneira pela qual o projeto foi submetido ao parlamento.

Na discussão, Artur Bernardes (Partido Republicano – PR, Minas Gerais) criticou a forma pela qual o projeto foi enviado à Câmara dos Deputados, em prazo exíguo para a

³⁹⁴ Um caso claro de atuação de delegados na defesa do instrumento foi Alexandre Kafka no âmbito da FIESP. Ver: Acordo de Genebra. Folha da Manhã. 2 de julho de 1948. Sobre os elementos levantados no parágrafo ver Tel 611.3231/6-148. From the Charge in Brazil (Key) to the Secretary of State. Jun 1, 1948. In: United States Department of State. **Foreign relations of the United States. 1948. The Western Hemisphere. Volume IX.** Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office, 1971. P. 399.; Tel 611.3231/6-148. The Ambassador in Brazil (Johnson) to the Secretary of State. July 23, 1948. In: ibidem. p. 402.; Tel 611.3231/6-148. The Secretary of State to the Embassy in Brazil. June 21, 1948. In: ibidem. p. 400..

³⁹⁵ O texto completo pode ser lido em: Majoração de 40 por cento nos direitos específicos de importação para o consumo. **Folha da Manhã.** 26 de junho de 1948. A exposição de motivos pode ser lida também em Ultrapassado o prazo para a assinatura do Protocolo de Aplicação Provisória do Acordo Geral sobre Tarifas. **Folha da Manhã.** 22 de julho de 1948.

aprovação – inicialmente até 30 de junho. Na oportunidade, também se revelou que o Tratado ficara quase duas semanas na Secretaria da Presidência da República. O parlamentar estava certo. Desde o final de 1947 o Executivo poderia ter encaminhado o projeto de lei. O grupo liberal criticou duramente o aumento de 40% das tarifas, considerado arbitrário. O deputado Herbert Levy (União Democrática Nacional – UDN, São Paulo), por exemplo, desejava impugná-lo, afirmando que se deveria desencorajar certas indústrias artificiais, liquidando as antieconômicas e fazendo com que “os braços e recursos disponíveis se [encaminhassem] para aqueles setores da produção onde haja de fato resultado vantajoso para a economia do país.” Mas essa não era uma posição de consenso. Aldo Sampaio (UDN, Pernambuco) considerou a desvalorização da moeda maior que 40% (ou seja, as tarifas ainda estavam defasadas), e que a produção nacional não resistiria com tarifas tão baixas. Já outros preocupavam-se com aspectos mais políticos. Diógenes de Arruda (Partido Comunista do Brasil – PCB, Bahia) afirmou estar “convencido de que a delegação brasileira em Havana não defendeu, como de seu dever, os interesses nacionais.” Insinuou, ainda, que alguns representantes brasileiros teriam afirmado que “por ocasião de certa votação em Havana, de matéria concernente a problemas brasileiros” a delegação fora substituída pela americana. Para ele, “nos argumentos e esclarecimentos apresentados relativos à economia nacional, a delegação brasileira constituía um apêndice da norte-americana.”³⁹⁶

No final de junho, o projeto saiu da Comissão de Diplomacia. O parecer da Comissão apresentou as vantagens do Acordo dentro da perspectiva que haveria a Carta de Havana. Duas semanas depois, ele foi apreciado na Comissão de Finanças. Horácio Lafer (Partido Social Democrático – PSD, São Paulo), presidente da comissão e relator do projeto, criticou duramente o executivo por ter atrasado a remessa do instrumento para o parlamento. Censurou, ainda, a atuação da delegação brasileira. Segundo ele, ela fora constituída de forma apressada e “sem dispor de um plano de conjunto, nem dados estatísticos, o que acarretou situação de inferioridade técnica a seus representantes” tendo, além disso, conseguido reajuste tarifário muito inferior ao necessário. A Comissão de Finanças convocou Ferreira Braga, Lopes Rodrigues e Glycon de Paiva para prestar esclarecimentos sobre o Acordo. As maiores críticas, no entanto, referiam-se ao aumento do custo de vida da população. Ao final, foi votado o projeto substitutivo formulado por Lafer.³⁹⁷

³⁹⁶ **Diário do Congresso Nacional**. 30 de junho de 1948. Pág.: 5039-5042; **Diário do Congresso Nacional**. 20 de julho de 1948. Pág.: 5799-5801; **Diário do Congresso Nacional**. 23 de julho de 1948. Pág.: 5989.

³⁹⁷ **Diário do Congresso Nacional**. 29 de junho de 1948. Pág.: 4948; **Diário do Congresso Nacional**. 23 de julho de 1948. Pág.: 5953; **Diário do Congresso Nacional**. 21 de julho de 1948. Pág.: 5843; **Diário do**

O substitutivo afirmou que a delegação brasileira tinha ido a Genebra “sem o preparo exigido pela sua importante missão.” Também criticou o fato de o projeto de lei ter chegado à Câmara dos Deputados 7 meses e 24 dias após sua negociação e perto do prazo limite para sua aprovação. No relatório, considerou que se não fosse instrumento provisório, o Congresso não poderia, “em tempo tão exíguo, concordar com a aprovação do Acordo.” O parecer da Comissão de Finanças ainda tocou outro ponto essencial de discussão – o processo decisório do executivo. De acordo com o documento, o país necessitava de “uma organização mais completa e atualizada”, pois vários órgãos técnicos trabalhavam “sem a necessária coordenação.” Outro ponto foi o perfil das delegações, que deveriam contar com pessoas capacitadas e com poder decisório no plano doméstico, para eliminar as improvisações e evitar que se vissem compelidos “a tomar decisões sem o concurso valioso e imprescindível da autoridade governamental.” Por fim, urgia-se que o Itamaraty organizasse sua Divisão Econômica, “atraindo elementos, diplomatas ou não, capazes de torná-la eficiente e apta a bem desempenhar suas importantes funções.” Foi nessa oportunidade que se incluiu o artigo criando uma comissão para avaliar, futuramente, o impacto do Acordo no país. No plenário, no mesmo dia, Horácio Lafer proferiu discurso. Ele considerou o Brasil um dos países que mais reduziram tarifas em Genebra – algo naturalmente peculiar diante do fato de o país ter elevado em 40% suas tarifas no encontro.³⁹⁸

No dia seguinte, o projeto foi encaminhado para o Plenário. João Fernandes Café Filho (Partido Republicano Progressista – PRP, Rio Grande do Norte) presidiu os trabalhos. Era patente o desconhecimento de grande parte dos parlamentares sobre as intrincadas disposições do projeto. Mesmo assim, votou-se pela urgência. Durante as discussões, é visível a insatisfação de vários deputados com as concessões realizadas – tanto no campo liberal como no protecionista. Aliomar Baleeiro (UDN, Bahia) criticou duramente as teses de desarmamento tarifário e de déficit fiscal para justificar a majoração de tarifas e reclamou da delegação do país no encontro, comentando que os “negociadores transigiram baixando os impostos em artigos inteiramente estranhos ao consumo da população brasileira.” Costa Neto (PSD, São Paulo), deputado pelo estado de São Paulo, falou da concessão à penicilina. Segundo ele, a medida representava “a morte de uma fábrica de penicilina existente no país, organizada sob a proteção dos governos federal e estadual, único estabelecimento que teremos para abastecer o Brasil e satisfazer às necessidades de seu mercado.” A fábrica fora instalada

Congresso Nacional. 23 de julho de 1948. Pág.: 5951; Aplicação provisória do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio. **Folha da Manhã.** 17 de julho de 1948.

³⁹⁸ **Diário do Congresso Nacional.** 23 de julho de 1948. Pág.: 5953-5955; **Diário do Congresso Nacional.** 28 de julho de 1948. Pág.: 6185.

em São Paulo e conseguiu sensibilizar até liberais, como Aliomar Baleeiro, para proteger o mercado brasileiro. Este deputado utilizaria o argumento da segurança nacional para proteger o estabelecimento, principalmente considerando os cortes de fornecimento durante a guerra.³⁹⁹

Continuando as discussões no Plenário, Aliomar Baleeiro apresentou lista de produtos que não deveriam ter a tarifa elevada em 40%. Entre eles estavam: tecidos, cereais, maçãs, figos, aparelhos sanitários, cimento, arame farpado, xícaras, pratos, aeronaves, automóveis para carga e ferramentas. Baleeiro negociou essa lista com Euvaldo Lodi e Horácio Lafer, representantes da indústria no parlamento, tendo reduzido sua lista de sugestões.⁴⁰⁰ O Plenário Câmara dos Deputados trabalhou quarenta e oito horas quase sem descanso. O início foi na sessão ordinária de sexta-feira. Aliomar Baleeiro discursou primeiro, tendo seu pronunciamento grande impacto não só na Câmara como entre os membros do Senado que, posteriormente, apreciaram a matéria. Seguiu Diógenes Arruda, combatendo o projeto e os acordos assinados pelo Brasil. Não tendo sido concluída a votação na sessão diurna, foi convocada outra sessão para as 20 horas, que se estendeu até quase 1 hora da manhã do dia seguinte. A Mesa da Câmara convocou, então, nova sessão extraordinária, para a manhã de sábado, às 9 horas, que deveria terminar às 13 horas, mas estendeu-se até o início da noite. A razão dessa lentidão foi a obstrução da oposição, que levantou sucessivas vezes pedidos de verificação de votação.

Na manhã de sábado, o primeiro a ter a palavra foi o deputado paulista Emílio Carlos (Partido Trabalhista Nacional – PTN, São Paulo), que criticou duramente o Acordo. Depois, seguiu Coelho Rodrigues (UDN, Piauí), que estranhou a ausência de consulta ao Congresso Nacional e às classes produtoras sobre os acordos assinados. Rodrigues criticou a organização administrativa brasileira para o comércio exterior – “a situação comercial do Brasil, na parte internacional, está completamente espalhada pela administração em repartições que se digladiam.” Ele, no entanto, votou a favor do projeto, considerando que o país poderia facilmente denunciar sua adesão ao Acordo com sessenta dias de antecedência. Havia, naquele momento, grande esforço para emendar o projeto, em especial as concessões dadas a alguns produtos. Foram apresentadas seis emendas para elevar tarifas, como penicilina, folhinhas, almanaques e folhas de capas de charutos (esta para atender interesses de deputados

³⁹⁹ **Diário do Congresso Nacional.** 24 de julho de 1948. Pág.: 6022.

⁴⁰⁰ **Diário do Congresso Nacional.** 24 de julho de 1948. Pág.: 6022.

da Bahia). Em muitos casos, todavia, pedia-se a redução das tarifas, como o caso das frutas européias.⁴⁰¹

Euvaldo Lodi, presidente da CNI e deputado do PSD por Minas Gerais, foi um dos parlamentares mais críticos ao Acordo. O parlamentar participou desde a juventude do movimento de mobilização da indústria. Na década de 1930, foi um dos mais vocais críticos ao tratado comercial com o governo americano, tendo também experiência na área internacional – foi membro da delegação brasileira que participou do encontro de Bretton Woods. Em seu discurso no plenário, Lodi apontou de forma presciente que, apesar de o Acordo ser provisório, ele criava situações que, pela inércia, tendiam a transformarem-se em definitivas. Argumentou, também, que o tempo fora demasiado limitado para exame do projeto, as concessões dadas ao Brasil não eram significativas, a elevação de 40% da tarifa não fora suficiente para proteger a indústria nacional e o país continuava sendo um dos países mais liberais do mundo.⁴⁰² Lodi foi persistente crítico da liberalização promovida pelo GATT nos anos seguintes. Em 1949, argumentaria que, em Genebra, os grandes países prometeram liberalidades no comércio e com essas promessas conseguiram seduzir “países ingênuos a facilitarem largas concessões”, como o Brasil. Segundo ele,

ingênuos liberais indígenas e porta-vozes conscientes ou inconscientes de grupos de interesses centralizados no estrangeiro, empreenderam ruínosa campanha no Brasil para inocular na opinião pública a ideia de que nossas tarifas devem ser reduzidas.⁴⁰³

Mesmo tentando mobilizar parlamentares contra a aprovação, Lodi foi derrotado. A Câmara aprovou, com as emendas, o projeto. Na última semana de julho, as comissões do Senado examinaram-no. Isso foi feito de forma apressada, usando brechas regimentais para trazer celeridade à tramitação. Na Comissão de Diplomacia, no dia 28, afirmou-se que caso o Brasil não assinasse até o dia 30 de julho o Acordo Provisório, o país só poderia assinar o Acordo definitivo. Havia, então, um dilema: estudar apressadamente o assunto ou arcar com a responsabilidade de o Brasil não aceitar, em caráter provisório, o Acordo. Nas discussões, a visão dos senadores era de um protecionismo moderado – de acordo com o senador Fernandes Távora (UDN, Ceará), “os países novos não [podiam] prescindir” do protecionismo; para o Senador Artur Bernardes Filho (Partido Republicano – PR, Minas Gerais), o protecionismo

⁴⁰¹ **Diário do Congresso Nacional**. 25 de julho de 1948. Pág.: 6060; Aprovado, finalmente, o projeto que manda reajustar as tarifas aduaneiras, de conformidade com o acordo de Genebra e Havana. **Jornal do Brasil**. 25 de julho de 1948.

⁴⁰² **Diário do Congresso Nacional**. 25 de julho de 1948. Pág.: 6086.

⁴⁰³ Lodi, Euvaldo. **A indústria e a economia nacional**. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti, 1949. P. 24-26.

era “indispensável nos países fracos, quando muitas vezes necessitam defender-se dos ‘dumpings’, promovidos pelos países mais fortes.”⁴⁰⁴

O problema de fundo na aprovação do Protocolo de Aplicação Provisória era a relação entre executivo e legislativo sob a nova Constituição. No quarto artigo do projeto de lei constava que o executivo poderia reduzir emergencialmente a tarifa de importação em casos específicos. Se a mudança das alíquotas era competência do legislativo, poderia este delegar tal poder ao executivo? De um lado estava o senador Álvaro Adolpho (PSD, Pará), defendendo a constitucionalidade. De outro, estavam os senadores José Américo (UDN, Paraíba), Ribeiro Gonçalves (UDN, Piauí) e Vergniaud Wanderley (UDN, Paraíba). Adolpho afirmou que, no Parágrafo 34 do Artigo 141 da Constituição de 1946, previa-se que a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra poderiam ser modificados sem que fossem apreciados pelo legislativo. O senador, no entanto, argumentou que só a diminuição era possível. Já os opositores afirmavam que o Artigo 65 da constituição impedia o executivo de regular os tributos próprios da União, a arrecadação e a distribuição de suas rendas.⁴⁰⁵

Um segundo aspecto referia-se às emendas ao projeto de lei feitas na Câmara dos Deputados. Seria uma infração às cláusulas do Acordo no plano internacional? Para os senadores, havia dois casos distintos. O primeiro era o de produtos que não foram objeto de negociação por parte do Brasil em Genebra. Neste caso, o parlamento era completamente livre para definir a tarifa, pois esta não fora consolidada no plano internacional. O segundo era o caso das tarifas negociadas em Genebra e modificadas pela Câmara dos Deputados. O Brasil, nesta situação, estaria violando os termos da negociação multilateral, mas não havia nenhuma sugestão para lidar com o problema. Por fim, havia senadores criticando o fato de o Brasil ter ido a Genebra negociar a redução de tarifas e, no fim, ter pleiteado e conseguido o seu aumento em 40% – indo contra o espírito do encontro. Não passou despercebido a contradição de o país ter legitimado o aumento do protecionismo em uma negociação para reduzi-lo.

O parecer da Comissão de Relações Exteriores do Senado, relatado por Alfredo Neves (PSD, Rio de Janeiro), foi uma defesa do Executivo. Neves considerou que em um mundo integrado comercialmente, o Brasil não poderia ficar de fora das negociações. Ele afirmou que “durante sete meses a delegação brasileira discutiu, minuciosamente, as concessões a

⁴⁰⁴ **Anais do Senado Federal**. 86ª Sessão em 29 de julho de 1948. Livro Vol. 7. Pág: 596; **Anais do Senado Federal**. 87ª Sessão em 30 de julho de 1948. Livro Vol. 7. Pág: 646.

⁴⁰⁵ O Parágrafo 34 afirmava que “Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém, a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra.” Já o Artigo 65 afirmava que competia ao Congresso Nacional “votar os tributos próprios da União e regular a, arrecadação e a distribuição das suas rendas.”

serem feitas aos outros países e as que deles pleiteava” e que o governo não havia submetido o Acordo ao Congresso em novembro de 1947 porque o documento foi revisto na reunião das Partes Contratantes em Havana, encerrada no final de março. O senador Santos Neves (PSD, Espírito Santo) foi o relator do projeto na Comissão de Finanças. Para ele, havia “impossibilidade material” de se “proceder a um estudo, mesmo superficial” dos artigos e cláusulas do documento no tempo disponível. Aludiu, contudo, como o instrumento poderia ser relevante para a abertura de mercados externos ao café brasileiro.

No plenário do Senado, a discussão foi feita de forma apressada. A sessão que apreciou a matéria foi interrompida às 18 horas e 30 minutos do dia 30 de julho, e voltou, de forma extraordinária, às 20 horas do mesmo dia. O tom geral era de crítica. O Senado assumia a grave responsabilidade de aprovar uma matéria ignorando seus impactos, segundo os parlamentares. No Plenário, os mais incomodados eram os liberais moderados, críticos do aumento tarifário realizado em produtos essenciais em Genebra, algo com impacto sobre o custo de vida da população. Segundo o senador Ribeiro Gonçalves, chegou-se ao paradoxo no qual “enquanto as nações se reúnem para diminuir suas tarifas, o Brasil conclui elevando-se.” Os senadores presentes na sessão eram, no entanto, simpáticos à participação brasileira em um Arranjo que seria temporário e levaria à redução do protecionismo no mundo. No final da discussão, o projeto foi aprovado por 32 votos contra 7. O quarto artigo, sobre reduções tarifárias de emergência, foi colocado em votação em separado, também sendo aprovado.⁴⁰⁶

A Lei N° 313

A Lei N° 313 de 30 de julho de 1948 autorizou o Poder Executivo a aplicar provisoriamente o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio e a reajustar a Tarifa das Alfândegas. Ela tem algumas peculiaridades. Primeiro, ao invés de internalizar o Protocolo de Aplicação Provisória do GATT, ela autorizou “o Poder Executivo a aplicar, provisoriamente, o Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio”, o que é bastante distinto do ponto de vista jurídico, como será observado abaixo. O segundo aspecto relevante é que a Lei trouxe a majoração dos direitos de importação de diversos produtos em 10, 20 e 30% – couros; alguns têxteis, excetuando roupas tropicais; frutas frescas de climas temperados; juta; cimento; assentos sanitários; lã; arame farpado galvanizado; sabão; algumas máquinas e implementos, com petróleo sendo excluído totalmente do aumento.⁴⁰⁷ Dessa

⁴⁰⁶ **Anais do Senado Federal**. 87ª Sessão em 30 de julho de 1948. Livro Vol. 7. Pág: 638-660.

⁴⁰⁷ CEPAL. **Study of inter-Latin-American trade**. New York: United Nations, 1957. P. 84.

forma, o Brasil deixou de internalizar os aumentos de 40% liberados pelas negociações de Genebra em decorrência principalmente da ação de parlamentares liberais preocupados com o custo de vida ou com insumos estratégicos da incipiente indústria nacional. Não se percebeu que o país poderia ter tarifas aplicadas no plano doméstico menores do que as consolidadas na Lista III do GATT. Sem essa consideração, o parlamento cedeu mais de uma centena de reduções tarifárias gratuitamente. Quando tentou-se, posteriormente, em Genebra, argumentar que essa oferta gratuita fora compensação pelo ajuste superior a tarifa consolidada em penicilina, almanaques, leite em pó e almanaques, os outros delegados não foram sensibilizados. Concessões dadas gratuitamente não poderiam ser barganhadas.⁴⁰⁸

O terceiro aspecto importante refere-se à determinação da lei de que 30 dias após o início de sua vigência o Executivo nomearia comissão para reexaminar as concessões dadas em Genebra e até a participação brasileira no Acordo. A ameaça de denúncia seria a primeira de várias e um instrumento poderoso para demandar a aceitação de modificações da Lista III. O quarto aspecto de interesse é que a lei autorizou o Poder Executivo a reduzir emergencialmente tarifas em casos que pudessem ter influência sobre o custo de vida – principal demanda do grupo liberal. O último aspecto de interesse é que na Lei já se determinava que o Executivo deveria denunciar as obrigações brasileiras no GATT em leite em pó, penicilina e outros produtos. Tal suspensão foi o primeiro caso de conflito entre o ativismo congressual no plano doméstico e os compromissos brasileiros no plano multilateral. As fontes disponíveis demonstram vínculo direto dos parlamentares de São Paulo e o caso da penicilina. O caso do leite, todavia, é mais complexo. Se, por um lado, havia parlamentares como o deputado Plínio Cavalcanti (PSD, São Paulo), que tentaram isentar o leite de imposto de importação, de outro é possível encontrar sindicatos do setor atuando em diversas frentes no governo para elevar as tarifas e incorporar o produto no sistema de licença prévia.⁴⁰⁹

Com pouco tempo disponível, não houve discussão apropriada no parlamento sobre como a participação do Brasil no GATT limitaria a discricionariedade do executivo e do legislativo em criar e administrar certos instrumentos de política comercial – a Câmara teve

⁴⁰⁸ A reprodução das tarifas da nova lei pode ler lida em: Entram em vigor amanhã as novas tarifas aduaneiras (Conclusão). **Folha da Manhã**. 31 de julho de 1948; A lista das tarifas que tiveram sua incidência reduzida pode ser encontrada no seguinte documento: Corrigendum to the Brazilian Requests for Withdrawal of Concessions - Schedule III - [Corrigendum]. GATT/CP.2/W.9/Corr.1. 24 August 1948.

⁴⁰⁹ Memorando para o Sr. Chefe do Departamento Econômico e Consular. Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio. Constituição de uma Comissão para estudo de casos particulares. 16 de agosto de 1948. Divisão Econômica. Memorandos. 1947-1948. AHI-RJ; ver, por exemplo: Esclarecimentos a propósito do Projeto de Lei Nº 1474 de 1949, sobre licença prévia para exportação. Sindicato da Indústria de Laticínios e Produtos Derivados do Rio de Janeiro. Em: Regime de licença prévia para intercâmbio e exportação com o exterior. Processo 1475/1949. Conselho Federal de Comércio Exterior. Lata 90. Arquivo Nacional; Prejudicial à pecuária nacional a isenção de direitos para importação de leite em pó. **Folha da Manhã**. 2 de julho de 1948.

quase um mês para apreciar a matéria, enquanto o Senado teve menos de uma semana. Pelos próximos anos, parlamentares não cansariam de igualar os compromissos brasileiros no Arranjo ao que viam como poder exorbitante do executivo na regulação do comércio exterior brasileiro. Alguns deputados criticavam tal poder como inconstitucional. O deputado Daniel Faraco (PSD, Rio Grande do Sul), no entanto, expressava que o poder legislativo compreendia perfeitamente “ser impossível estabelecer, de modo eficaz, o controle do comércio exterior.” Essa seria a tendência prevalecente no longo prazo. O parlamento progressivamente delegaria suas responsabilidades ao executivo. Enquanto esse processo não era concluído, contudo, o executivo teria de defender, no exterior, os desvios e as inconsistências parlamentares da política comercial do país face aos compromissos do GATT.

O Brasil, ao aceder ao GATT, fez parte de pequeno grupo de países latinoamericanos que preferiu participar do sistema a sofrer potenciais retaliações discriminatórias – dos dezessete países da região que assinaram a Carta de Havana, só três estavam entre as partes contratantes originais. Essa participação, contudo, era temperada por desconfiança e progressivo arrependimento, decorrentes da crescente percepção de que o Acordo não era convergente com os interesses nacionais.⁴¹⁰

Um dos primeiros problemas brasileiros associados à internalização do Protocolo de Aplicação Provisória do GATT decorreu de um problema jurídico. A Ata Final da Segunda Reunião da Conferência de Comércio e Emprego das Nações Unidas, firmada na cidade de Genebra em 30 de outubro de 1947, continha dois instrumentos: o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio e o Protocolo de Aplicação Provisória do mesmo Acordo. A diferença básica entre os dois instrumentos era que, no Protocolo, suas partes contratantes eram solicitadas a aplicar as disposições da Parte II do GATT na medida em que fossem compatíveis com as respectivas legislações internas (parágrafo 1º), ao passo que, no Acordo Geral, não era facultado o recurso a tal reserva.

Estudos efetuados naquela oportunidade revelaram a conveniência de o governo brasileiro obrigar-se ao Protocolo de Aplicação Provisória do GATT, e não ao próprio GATT. Assim, João Carlos Muniz, chefe da Missão do Brasil junto à ONU, foi instruído a assinar, ad-referendum do Congresso Nacional, em junho de 1948, o Protocolo de Aplicação

⁴¹⁰ **Anais do Senado Federal**. 87ª Sessão em 30 de julho de 1948. Livro Vol. 7. Pág: 640; **Anais do Senado Federal**. 137ª Sessão, em 7 de outubro de 1948. Pág: 215 a 224; **Diário do Congresso Nacional**. 17 de julho de 1948. Pág.: 5724; Gupt, 1976, p. 11.; “Nas condições anormais em que se encontra o mundo, com controles cambiais, licença prévia etc., é difícil predizer com precisão os reais efeitos que o Acordo poderá ter em nosso comércio exterior como na economia interna, e só a prática indicará se é fundada ou não a previsão dos que acreditam que o convênio favorecerá mais o aumento das importações do que das exportações.” Vantagens e desvantagens do Acordo de Genebra. **Folha da Manhã**. 31 de julho de 1948.

Provisória do GATT. Contudo, por equívoco, foi submetido à aprovação do Congresso Nacional o Acordo Geral e não o Protocolo, acompanhado de projeto de lei que autorizava o Executivo a “por em aplicação provisória.” Foi propriamente um erro, pois em vários trechos da Exposição de Motivos que apresentou o Projeto de Lei depreende-se claramente a intenção de por em vigor o Protocolo. O Congresso Nacional, pautado no mesmo “equívoco”, aprovou o mesmo texto. Esse erro não passou despercebido no ano seguinte, quando o chefe da delegação brasileira para as negociações tarifárias de Annecy requisitou que o governo efetuasse o depósito dos instrumentos de ratificação do Protocolo de Aplicação Provisória. Após estudos internos, o Itamaraty informou que tal documento não existia. A única peça legislativa era a Lei N° 313, que autorizava o executivo aplicar provisoriamente o GATT e, assim, julgava-se que ela só tinha efeitos internos. Um diplomata, examinando a confusão jurídica anos depois, afirmou que alimentava “dúvidas quanto à validade interna no Brasil das disposições encerradas no GATT.”⁴¹¹ A questão nunca foi resolvida.

Annecy

Quase um ano após a conclusão das negociações em Havana, trinta e quatro países encontraram-se para negociar mais cortes tarifários e, em vários casos, aceder propriamente ao Acordo provisório. O evento durou de 8 de abril a 24 de agosto de 1949, no Hotel Verdum, na cidade francesa de Annecy. A cidade, de estilo italiano, onde donas de casa ainda lavavam suas roupas nas margens dos canais, atraía turistas para ver as montanhas do *Haute Savoie*.⁴¹²

O momento não era auspicioso, mas a progressiva associação do liberalismo comercial à união do ocidente na Guerra Fria deu fôlego à iniciativa. Em comparação com as negociações de Genebra de 1947, o Brasil estava mais preparado. Em janeiro de 1949, foi constituída comissão para estudar os pedidos e as ofertas em tarifas de quinze países que acederiam ao Acordo. Presidida por Ferreira Braga, veterano das negociações de Genebra e Havana, a Comissão tinha mais quinze participantes – nove membros, quatro assessores e uma auxiliar técnica. O Ministério da Fazenda tinha um terço dos membros e havia a presença de vários representantes das “classes conservadoras.”⁴¹³ O Itamaraty, proporcionalmente

⁴¹¹ Memorandum para o Sr. Chefe da Divisão de Organismos Econômicos Internacionais e Assuntos Específicos. Posição jurídica do Brasil vis-à-vis do GATT. Em 27 de julho de 1960. Memorandos, pareceres e requerimentos. Junho e Setembro de 1960. AHI-BSB.

⁴¹² The Annecy trade negotiations: how they operate. Annecy Press Release N° 51. 12 July 1949.

⁴¹³ Membros: Antônio Vilhena Ferreira Braga (Itamaraty), Eduardo Lopes Rodrigues (Ministério da Fazenda), José Nunes Guimarães (Ministério da Fazenda), Paulo Martins (Ministério da Fazenda), Gentil do Rego Monteiro (Ministério da Fazenda), Glycon de Paiva Teixeira (Ministério da Agricultura), Mário Leão Ludolf

pouco representado, secretariou os encontros.⁴¹⁴ Logo no início do seu funcionamento, dividiu-se o trabalho por país, cada um contando com membros, assessores e secretários. Foram realizadas quinze sessões plenárias, nas quais se examinaram as listas de pedidos da Itália, Suécia, Dinamarca e Grécia.

Esse trabalho ocorreu em um contexto de crescentes críticas aos princípios do GATT na imprensa e nos meios especializados. Em um artigo, Rômulo de Almeida afirmou não adiantar a reciprocidade aparente em negociações comerciais, pois o Brasil tinha poucos artigos a exportar e muitos a importar. Além disso, as exportações de matérias primas, tradicionais na pauta brasileira, eram praticamente inelásticas em função de uma redução dos direitos aduaneiros nos países importadores.⁴¹⁵

Na Comissão, eram acalorados os debates entre os membros. Havia especial tensão entre os funcionários governamentais e os representantes das Confederações. Nas discussões iniciais, argumentou-se que qualquer ampliação do acordo de Genebra iria, em princípio, prejudicar eventuais revisões, pelo Congresso, da tarifa aduaneira. Essa tese era especialmente cara aos atores privados da Comissão. Os industriais da FIESP mobilizaram os economistas da Comissão de Estudos Econômicos de sua diretoria para a atividade. Em comunicação aos seus associados, afirmou que a delegação brasileira em Annecy deveria estar “perfeitamente informada a respeito das concessões que podemos fazer e daquelas que devemos pedir.” Para tanto, questionou se as concessões requisitadas ao Brasil poderiam ser feitas, quais pedidos o país deveria realizar e quais tarifas deveriam ser elevadas. Quem liderou todo o processo era a CNI, que distribuía aos sindicatos as listas de pedidos e ofertas e recolhia a impressão dos industriais. Apesar de a maioria das manifestações ter sido claramente protecionista, é possível encontrar setores demandando a abertura de mercados externos – como os representantes da indústria madeireira nacional.⁴¹⁶

(Confederação Nacional da Indústria), Genival de Almeida Santos (Confederação Nacional do Comércio), Alberto Ravache (Sociedade Nacional de Agricultura); Assessores: Walter Blomeyer (Ministério da Fazenda), João Soares Neves (Banco do Brasil), Joaquim Ferreira Mângia (Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio), Américo Cury (Conselho Federal de Comércio Exterior) e Heitor Lima Rocha (Confederação Nacional da Indústria). Auxiliar técnico: Maria Ilva Pinto Ayres (Ministério da Fazenda). A maior diferença da delegação que foi a Genebra foi a presença de Lúcia Pirajá (Ministério da Fazenda). Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras. Folha da Manhã. 27 de março de 1949; Para ação da indústria, ver Circular 57/49. São Paulo, 19 de agosto de 1949. Centro das Indústrias do Estado de São Paulo. Circulares FIESP/CIESP. Arquivo FIESP (Campinas).

⁴¹⁴ Alberto Raposo Lopes, Gil Mendes de Moraes, Raul Henrique Castro e Silva, Carlos dos Santos Veras e Gilberto Allard Chateaubriand Bandeira de Mello. Todas as quatro estenógrafas eram do Ministério da Fazenda.

⁴¹⁵ Política comercial do Brasil. *O Economista*. Julho. Nº 365. 1949. Pág: 19-20.

⁴¹⁶ Circular 47/49. São Paulo, 5 de março de 1949. Centro das Indústrias do Estado de São Paulo. Circulares FIESP/CIESP; Circular 57/49. São Paulo, 19 de março de 1949. Centro das Indústrias do Estado de São Paulo. Circulares FIESP/CIESP. Arquivo FIESP (Campinas). Em março, a organização publicou na Folha da Manhã um comunicado no qual demandava que a delegação estivesse “perfeitamente informada a respeito das

Ao final, com base na atuação dos industriais, criou-se lista de produtos que o Brasil poderia dar concessões – máquinas e ferramentas, no caso da Suécia; gravatas, mármore e despertadores, no caso da Itália; queijo e máquinas para fabricar calçados e ferramentas, no caso da Dinamarca; açafrão, alfarroba e brandy, no caso da Grécia. Em todos os casos, essas demandas só seriam atendidas se fossem dadas ofertas adequadas a produtos de interesse do Brasil, em especial o café. Outro problema enfrentado pela Comissão seria as concessões aos Estados Unidos e à Grã-Bretanha, em decorrência das mudanças feitas pelo Congresso Nacional em penicilina, leite em pó e almanaques quando aprovou as negociações de Genebra de 1947. O trabalho preparatório da Comissão foi finalizado em 11 de março de 1949 e a conclusão de muitos participantes era que o Brasil teria grandes prejuízos com novas negociações tarifárias.⁴¹⁷

Os temores brasileiros durante o trabalho preparatório eram justificados. Trabalhando em salas de hotéis convertidas em escritório, o que mais se discutiu em Annecy era o recrudescimento do protecionismo em ambiente de relativo declínio das condições econômicas americanas. A liderança dos EUA era vista como essencial para qualquer sinalização de apoio à atividade que se iniciava. Segundo Eric Wyndham White, “era quase patológica a forma que os outros países eram liderados” pelo país. Mas os sinais vindos de Washington não eram alvissareiros. Sem essa liderança, todos ficaram paralisados. A Europa também não estava em situação melhor, mergulhada em profunda carência de dólares. Vários dos participantes da negociação de Genebra dois anos antes não haviam aprovado o Protocolo de Aplicação Provisória e, outros, buscaram formas de fugir das obrigações. A Austrália, na reunião, requisitou mudanças na sua pauta tarifária.⁴¹⁸ Cuba também, ainda em 1948 – tendo abandonado as negociações em Annecy por conta da diminuição de suas margens preferenciais ao mercado americano em açúcar. Esse mar de exceções levou a estimativas de que o percentual das restrições quantitativas de caráter protecionista havia quase triplicado.⁴¹⁹

Não obstante ser considerada uma das oito rodadas comerciais do GATT, o propósito do encontro em Annecy era bastante limitado. Era um encontro no qual onze países que

concessões” possíveis. No mesmo comunicado solicitou-se aos industriais do estado se pronunciaram sobre as negociações. Conferência aduaneira internacional. **Folha da Manhã**. 19 de março de 1949; Federação das Indústrias. Reunião semanal da diretoria. **Folha da Manhã**. 8 de abril de 1949.

⁴¹⁷ Memorando de Genival de Almeida Santos para Raul Fernandes. Relatório da Comissão de Estudo da III Reunião das Partes Contratantes do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio. 11 de março de 1949. Maço Temático Classificado 660.(04) (GATT/50-55). AHI-BSB; Circular 47/49. São Paulo, 5 de março de 1949. Centro das Indústrias do Estado de São Paulo. Circulares FIESP/CIESP. Arquivo FIESP (Campinas).

⁴¹⁸ Third Session – Proposed replacement of Schedule I. Statement by the delegation of Australia. GATT/CP.3/13. 9 April 1940.

⁴¹⁹ Muirhead, 1992, p. 59-63; Zeiler, 1999, p. 170.; Second Session – Item 12 of the Provisional Agenda – Request of the Government of Cuba for Renegotiations, Etc. GATT/CP.2/8. 19 July 1948.

accediam negociariam com as vinte e três partes contratantes originais. Como forma de limitar o tempo, definiu-se o número máximo de 275 negociações – ou seja, 275 encontros bilaterais entre os membros presentes. De todos esses encontros, muitos realizados em finais de semana, acabou-se chegando a 147 acordos bilaterais, multilateralizados pela MFN. Havia, no ar, certa expectativa sobre a entrada em vigor da Carta de Havana, o que não se concretizou.⁴²⁰

O Brasil chegou ao encontro com uma das maiores delegações. Grande parte dos delegados atuou na Comissão Preparatória no Rio de Janeiro. Para eles, o foco era a negociação tarifária com sete dos onze países que estavam acedendo ao GATT – Colômbia, Finlândia, Grécia, Itália, República Dominicana, Suécia e Uruguai.⁴²¹ No meio das negociações, a delegação brasileira concluiu que não havia base para negociações com a Dinamarca, o Haiti, a Nicarágua e a Libéria em decorrência da ausência de comércio significativo com esses países. Já com a República Dominicana, o Brasil conseguiu vantagens para vacinas e soros em troca de uma pequena redução tarifária sobre chapéus de palha. Com a Colômbia, conseguiu concessões para casca de quinino. Com a Finlândia, obteve reduções sobre café (25%), óleo de carnaúba e couros em troca de concessões em papel para cigarros, carretéis e tubos de madeira. Com a Grécia foi alcançada reduções tarifárias de 18,75% em café e em peles de bezerro em troca de consolidação tarifária em azeitonas em salmora e óleo de oliva cru. As negociações com a Itália foram as mais complexas, por vários motivos. Primeiro por conta do volume – muito superior ao dos outros parceiros. Segundo, pela discrepância na relação comercial: em 1946 a Itália atendia somente a 1% das importações enquanto era o destino de 4,5% das exportações brasileiras. Havia, também, concentração no número de produtos desse fluxo. Se 95% das exportações brasileiras eram somente de 3 artigos (café, algodão e cacau), as importações brasileiras oriundas da Itália eram fragmentadas em cerca de cem artigos. Terceiro, o país só era o principal fornecedor da Itália em dois produtos (café e cacau), enquanto os italianos eram grandes exportadores de vários produtos que o Brasil já havia concedido reduções tarifárias para outros países – pela regra da nação mais favorecida, os italianos aproveitariam-se dessas concessões sem dar nada em troca. No final, após muito trabalho, conseguiu-se que a tarifa sobre o café fosse reduzida de 80% para 50%, além de outras reduções menores em três produtos. O Brasil ainda beneficiou-se das concessões indiretas que os italianos deram em laranjas para o governo americano e

⁴²⁰ Summary record of the Second Meeting Held at Hotel Verdun, Annecy, on Saturday. GATT/CP.3/SR.2. 9 April 1949; Zeiler, 1999, p. 170. Foi durante as negociações em Annecy que a Libéria ratificou a Carta de Havana. Ver: Liberia Ratifies Havana Charter. Press Release Annecy No. 19. 19 April 1949.

⁴²¹ Os que acediam eram Colômbia, República Dominicana, Finlândia, Grécia, Itália, Suécia e Uruguai. O Uruguai, apesar de ter negociado, não acedeu ao Acordo. List of 147 pairs of countries which completed Annecy tariff negotiations. Annecy Press Release N° 72. 4 October 1949.

das realizadas pelos suecos em bananas, castanhas do Pará, óleo de mamona, conservas de abacaxi, couros, algodão e outras. Nos anos seguintes, o Brasil repetidamente reclamou do fato de a regra do principal fornecedor impedir melhor acesso a produtos de interesse em mercados desenvolvidos, mas o país defendeu, em Annecy, a regra quando buscava evitar concessões a pequenos países, como El Salvador, Nicarágua, Haiti e Libéria.⁴²²

As consequências do ativismo parlamentar

Outra negociação tarifária de que o Brasil participou em Annecy foram as referentes às concessões rejeitadas pelo Congresso Nacional no processo de aprovação da Lista III pela Lei Nº 313. Em agosto de 1948, o governo enviou documento ao GATT no qual expôs que, durante as negociações de Genebra, comprometeu-se a consolidar tarifas em leite em pó, calendários, almanaques e penicilina; elas, no entanto, foram elevadas pelo parlamento. Para leite em pó, a tarifa de 1,82 foi para 2,60 cruzeiros; calendários e almanaques, que tinham a entrada livre, pagariam 0,6 cruzeiro; já penicilina, que também tinha a importação livre de gravames tarifários, pagaria uma tarifa ad valorem de 25%.⁴²³ O documento argumentou, contudo, que o Congresso Nacional rejeitou a elevação das tarifas em 40% em vários produtos por serem consideradas altas para os consumidores. Para o país, portanto, as Partes Contratantes teriam se beneficiado no agregado.

Em abril de 1949 Brasil, França, Bélgica, Canadá, Noruega, Reino Unido e Estados Unidos reuniram-se para examinar a questão. Duas semanas depois, documento formulado por Brasil, Reino Unido e EUA propuseram uma derrogação das obrigações brasileiras. Foi somente em junho, após três meses de negociação, que um acordo foi finalizado. Em troca da elevação das tarifas nos quatro produtos, o Brasil consolidou ofertas em louças, máquinas operatrizes, partes de automóveis, geradores, farinha de trigo e algumas máquinas – a maioria já constante da Lista III. Como o Brasil demorou anos para aprovar o protocolo de Annecy por conta de problemas com o parlamento, os EUA e o Reino Unido colocaram a questão da compensação das concessões na agenda da oitava sessão, em agosto de 1953 – constituindo o

⁴²² Relatório apresentado ao Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores pelo chefe da delegação do Brasil à IIIª Reunião das Partes Contratantes do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, realizada em Annecy, sobre as negociações tarifárias ali concluídas entre o Brasil e vários países aderentes ao mesmo Acordo. 1949. Conferência de Comercio e Tarifas Aduaneiras e Comercio – GATT. Ofícios (1949-1954); Memorandum do Chefe da Divisão Econômica e Comercial para o Sr. Chefe do Departamento Econômico e Consular. Relatório da divisão econômica. 30 de novembro de 1949. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1949-1950). AHI-RJ.

⁴²³ Corrigendum to the Brazilian requests for withdrawal of concessions. Schedule III. GATT/CP.2/W.9/Corr.1. 24 August 1948.

segundo contencioso que o Brasil participaria como demandado no GATT. A entrada em vigor das compensações ocorreria somente em 1954, após a recalcitrante ação do Congresso.⁴²⁴

O Brasil, com as ofertas realizadas em 1947, havia “exaurido sua habilidade de fazer qualquer outra redução.” Assim, as tarifas negociadas em Annecy e, depois, em Torquay podem ser consideradas de “significância marginal.” Para se ter ideia, as negociações de Genebra alcançaram 66% das importações brasileiras se petróleo for excluído, enquanto as de Annecy representaram somente 1,73% e as de Torquay 0,67%. Mesmo tendo ofertado poucos compromissos, a atuação brasileira em Annecy não recebeu elogios no Brasil. Manuel da Costa Santos, representante da FIESP e um dos delegados brasileiros no encontro, lamentou que todo o evento reforçava princípios e normas que não refletiam “os interesses do Brasil.” Esse grupo de industriais argumentava a todo momento que foi excluído do processo decisório. Todavia, como apresentado acima, desde o período preparatório os grupos de interesses estavam infiltrados no governo, sem contar a presença deles na própria delegação – como o próprio Costa Santos. Durante as negociações, ele informou que o Brasil era ativo em seus pleitos; quando voltou da Conferência, defendeu que o país perdeu “o mínimo possível.” Mas, logo depois, afirmou que as vantagens estavam “muito longe de compensar os sacrifícios que o Acordo” impunha ao Brasil, sentimento reverberado tanto no governo como nas classes patronais.⁴²⁵ Essa dualidade – participação ativa e posterior crítica ao governo – foi generalizada entre os círculos dos industriais e perdurou até a década de 1960.

Um dos aspectos mais interessantes do GATT nesse período inicial foi a intensa atividade do seu incipiente procedimento de solução de controvérsias. O mais intrigante desse

⁴²⁴ Brazilian request for withdrawal of concessions – Schedule. GATT/CP.2/W.9. 24 August 1948; Brazilian request for withdrawal of concessions – Schedule III. GATT/CP.2/W.11. 6 September 1948; Schedule III. Decision of Contracting Parties, September 7, 1948, concerning the request of the government of Brazil for withdrawal of concessions. 17 February 1949; Withdrawal of Concessions - Re-negotiations with the United Kingdom and the United States. GATT/CP./24. 1 June 1949; Brazilian compensatory concessions. IC/W/20. 19 August 1953; Summary record of the twenty-seventh meeting. SR.9/27. 29 December 1954. Usar a nomenclatura “painel” pode ser muito impreciso, daí a opção pelo termo contencioso. Em 1950 começou-se a utilizar *working parties* para solucionar disputas e só em 1952 tal modo de solução de controvérsia foi suplementado pelo painel, uma improvisação. A diferença entre os dois procedimentos é que no painel as partes das disputas ou seus nacionais não são representados. Os membros do painel também atuam em sua própria capacidade. Harris, Kevin M. The post-Tokyo Round GATT role in international trade dispute settlement. **International Tax & Business Law**. V. 1, Nº 1, 142-196. 1983. P. 148-149.

⁴²⁵ Summary record of the fifteenth meeting. SR.8/15. 27 October 1953; Circular 72/49. São Paulo, 23 de abril de 1949. Centro das Indústrias do Estado de São Paulo. Circulares FIESP/CIESP; Circular 133/49. São Paulo, 27 de agosto de 1949. Centro das Indústrias do Estado de São Paulo. Circulares FIESP/CIESP; Circular 90/49. São Paulo, 28 de maio de 1949. Centro das Indústrias do Estado de São Paulo. Circulares FIESP/CIESP. Arquivo FIESP (Campinas); A Conferência de Annecy. **O Economista**. Ano XXX. Números 366 e 367. Agosto-Setembro de 1949. Número 365. Pág: 5-6; Maxfield, Sylvia e Nolt, James H. Protectionism and the Internationalization of Capital: U.S. Sponsorship of Import Substitution Industrialization in the Philippines, Turkey and Argentina. **International Studies Quarterly**. V. 34, Nº 1, 49-81. 1990. P. 78..

movimento é o fato de que quatro das primeiras cinco reclamações foram contra violações dos países em desenvolvimento.⁴²⁶ Não houve, portanto, nesse período inicial, leniência com relação aos desvios – justificados ou não – dos países mais atrasados.

O Brasil participou como demandado em um desses cinco processos. O caso demonstra bem como o parlamento impunha sérios limites à ação do executivo. O contencioso começou em 25 de abril de 1949, quando o delegado francês colocou na pauta de reunião a discriminação que as taxas internas impostas pelo governo brasileiro. Ele afirmou que o Brasil impôs essas taxas em produtos importados como conhaque, brandy e relógios – elas, no entanto, não incidiam em proporção semelhante sobre produtos similares brasileiros. Eduardo Lopes Rodrigues, economista veterano de Genebra e Havana, cuidou, de fato, da defesa da posição brasileira, apesar de Ferreira Braga chefiar delegação. Lopes Rodrigues não se surpreendeu com o ataque francês. Defendeu que o imposto de consumo, em alguns casos, era cobrado para o vendedor e não para o comprador e que esse tipo de imposto já estava em vigor no país há mais de cinquenta anos. No caso de relógios, explicou que o imposto ad valorem era muito baixo e, no final das negociações em Genebra, quando a delegação brasileira já estava bastante reduzida, buscou-se aumentar a incidência da tarifa com o propósito de arrecadação. Lopes Rodrigues acreditava que não havia problema algum em aumentar o imposto de consumo em bebidas, pois era questão de ordem doméstica. O delegado inglês, por sua vez, informou que o aumento do imposto incidia também sobre cigarros e fora introduzido no final de 1948.⁴²⁷

No dia seguinte, as discussões continuaram. O delegado francês continuou insatisfeito com as explicações de Lopes Rodrigues, que argumentou já terem sido realizadas gestões junto ao Congresso brasileiro para abolir todas as taxas discriminatórias. Ele defendeu a legislação brasileira, mas ao considerar que o assunto era muito complexo, tomou a liberdade de sugerir que fosse criado um grupo de trabalho para examinar a questão, algo acatado pelos presentes. Esse grupo de trabalho especial contou com a participação de China, Cuba, Índia, Reino Unido, França e Estados Unidos. A posição brasileira desde o início estava comprometida. As taxas internas eram um dos mecanismos mais utilizados para burlar as

⁴²⁶ Ehlermann, Claus-Dieter. Tensions between the dispute settlement process and the diplomatic and treaty-making activities of the WTO. *World Trade Review*. V. 1, N° 3, 301-308. 2003. P. 301; Hudec, 1987, p. 25 e 30.

⁴²⁷ Summary Record of the 9th meeting. GATT/CP. 3/SR. 9. 25 April 1949.

regras do GATT e o secretariado e diversos países desenvolvidos viam o caso brasileiro como excelente precedente para firmar entendimento sobre a ilegalidade de tais medidas.⁴²⁸

Lopes Rodrigues estava certo ao afirmar que o Brasil aplicava taxas discriminatórias a produtos importados há muito tempo. Isso significava que, para um mesmo produto, havia taxas de consumo distintas dependendo de sua origem. Se uma pessoa desejasse comprar um relógio nacional pagaria imposto de consumo bem menor do que se comprasse relógio similar importado. Isso, de fato, era tratamento discriminatório. De acordo com Artigo III da Parte II do GATT, as taxas internas deveriam ser aplicadas com mesma incidência tanto para produtos nacionais como para produtos importados. Poder-se-ia argumentar, no entanto, que havia uma lacuna no Protocolo de Aplicação Provisória a permitir tal tratamento. Como apresentado no capítulo anterior, a Parte II do GATT, que proibia o tratamento discriminatório, devia ser aplicada “em sua maior extensão possível de forma a não ser inconsistente com a legislação existente.” Essa era a fonte das chamadas “cláusulas avós”, permitindo às partes contratantes manter legislações domésticas contrárias ao texto do GATT desde que estas já existissem no momento em que o país acedeu ao Acordo. A legislação brasileira sob discussão existia antes de o país ter aprovado o Protocolo. Todavia, pela Lei Nº 494 de 26 de novembro de 1948 ela foi modificada pelo Congresso de maneira a ajudar a financiar os gastos públicos. O executivo brasileiro defendeu que essas mudanças não haviam alterado o grau de discriminação, mas admitia que, no caso de alguns produtos, como relógios, isso realmente havia ocorrido.⁴²⁹

A primeira reunião do grupo de trabalho ocorreu pouco tempo depois. Muitas das taxas brasileiras foram consideradas legais pelo grupo, mas havia uma lei específica de 1945 que prescrevia que as taxas de consumo sobre produtos importados fossem maiores do que as de produtos domésticos – no caso, a taxa sobre brandy doméstico era de 3 cruzeiros enquanto a do produto importado era de 6. Uma lei posterior, como observado acima, elevou tanto as taxas nacionais como as estrangeiras. Defendeu-se que a margem de 2:1 da tarifa de 1945 fora mantida, não havendo, portanto, discriminação; já os reclamantes afirmaram que a taxa que podia ser mantida era a diferença de 3 cruzeiros. Lopes Rodrigues considerou que o governo brasileiro não teve a intenção de aumentar a proteção, pois se fosse assim ter-se-ia aumentado a própria tarifa do produto, que não estava consolidada na Lista III. No encontro, a discussão

⁴²⁸ Summary record of the tenth meeting. GATT/CP.3/SR .10. 26 April, 1949; Working Party 7 on Brazilian Internal Taxes. GATT/CP.3/WP.7/1 29 April 1949; Hudec, 1975, p. 110-113.

⁴²⁹ Working Party 7 on Brazilian internal taxes. Explanatory note regarding the imposition of consumption taxes on foreign products (Submitted by the Delegation of Brazil) GATT/CP3/WP.7/2. 2 May 1949. Ver, também, adendo publicado no dia 4 de maio do mesmo ano. Working Party 7 on Brazilian internal taxes. GATT/CP3/WP.7/2/Add.1.

fora ampla, demonstrando o efeito sistêmico que o caso brasileiro poderia ter para a aplicabilidade do GATT. Discutiu-se, assim, se o Artigo III (não discriminação) do Arranjo deveria ser aplicado somente para tarifas consolidadas – podendo os participantes discriminar produtos importados não negociados; se o Artigo III poderia ser violado na situação em que não há nenhum produto sendo importado, ou o nível de importação é muito baixo; e qual era o significado da frase “em sua maior extensão possível de forma a não ser inconsistente com a legislação existente” do Protocolo de Aplicação Provisória.⁴³⁰ Era, dessa maneira, a construção do espaço de aplicabilidade legal do GATT que era construído com o caso brasileiro.

No andamento do contencioso, o Brasil conseguiu retirar alguns produtos da lista de preocupações dos franceses, como conhaque. Argumentou-se que a tarifa consolidada referia-se ao conhaque de alcatrão, de mel ou gengibre, utilizado com propósito medicinal. Mas a batalha, no final, fora perdida. O grupo de trabalho emitiu seu relatório em 11 de junho. Primeiro, chegou à conclusão de que as provisões do Artigo III não poderiam ser aplicadas a produtos de origem de países que não fossem partes contratantes do GATT. Segundo, a França não poderia realizar reclamações com relação a produtos que não exportava ao Brasil. Terceiro, foi determinado que o Artigo III referia-se a todos os produtos comercializados entre uma parte contratante e outra, e não somente aos que estavam consolidados nas listas de ofertas. O grupo de trabalho julgou satisfatória a explicação brasileira no caso do conhaque, mas o país sofreu séria derrota no tópico dos relógios. Foi recomendada a mudança da lei doméstica, julgando que ela violava o Protocolo de Aplicação Provisória. Na visão dos participantes, o Protocolo requeria que qualquer modificação posterior à aceitação do GATT deveria ser no sentido de reduzir a discriminação e não de aumentá-la, e mesmo no caso em que não houvesse comércio no determinado produto, não poderia haver elevação das restrições.⁴³¹

Na IVª Sessão das Partes Contratantes, em 1950, o problema das taxas internas voltou novamente para agenda, mas o resultado foi decepcionante. O Congresso brasileiro continuava a não apreciar a questão. O presidente da sessão, Dana Wilgress, apresentou a

⁴³⁰ Working Party 7 on Brazilian internal taxes. Subjects proposed for discussion. GATT/CP.3/WP.7/3. 9 May 1949.

⁴³¹ Explanatory Note submitted by the Brazilian delegation. GATT/CP.3/WP.7/2/Add. 26 May 1949; Working Party 7 on Brazilian internal taxes. Draft report to the Contracting Parties. GATT/CP.3/WP.7/4. 11 June 1949. A versão final está em Report of Working Party 7 on Brazilian internal taxes. GATT/CP.3/43. 27 June 1949. Uma das lições do contencioso para o desenvolvimento do GATT foi a noção que o princípio de tratamento nacional deveria ser aplicado mesmo nos casos em que uma parte contratante não tivesse compromissos consolidados nos bens em disputa. Thomas, 1996, p. 54.

necessidade de o Brasil compensar o governo francês. Telles Ribeiro, representante brasileiro na reunião, declarou ser inaceitável tal compensação. Após muitas gestões conseguiu-se que os procedimentos para iniciar consultas para compensações não fossem iniciados. Na Vª Sessão das Partes Contratantes, os delegados brasileiros já não tinham mais desculpas para dar. Informaram que o Executivo enviara um Projeto de Lei (483/50) ao Legislativo, mas por conta das eleições seria muito provável que não fosse votado a tempo até a próxima reunião. Ano após ano, o assunto permaneceu na agenda das Partes Contratantes, “alternando períodos de raiva e paciência.” O Brasil já estava em falta há seis anos quando foi realizada ação junto ao líder da maioria da Câmara dos Deputados para sanar o problema. O projeto de lei distribuído à Comissão de Economia da Câmara fora “extraviado” e, em 1955, o deputado Brasília Machado Neto (PSD, São Paulo), por sua própria iniciativa, solicitou a reconstituição do processo na Mesa da Câmara dos Deputados. Nesse mesmo ano ficou patente que a razão da protelação não estava só no Congresso. Em parecer ao embaixador Barboza Carneiro, o técnico do Ministério da Fazenda Mário Guaraná de Barros afirmou que sempre se recusou “a reconhecer como certo e indiscutível e, ainda menos, como caso passado em julgado, o ponto de vista dos reclamantes.” O projeto de lei ainda tramitou pela Câmara no ano seguinte na revisão do imposto de consumo, mas novamente os parlamentares derrubaram o princípio da não discriminação, para a incredulidade da embaixada britânica no Rio de Janeiro. Foi somente em primeiro de novembro de 1957 que o Brasil comunicou que, com a nova Lei de Tarifas, o problema fora finalmente solucionado.⁴³²

⁴³² Summary record of the third meeting. GATT/CP.4/SR.3. 24 February 1950; Summary record of the fifteenth meeting. GATT/CP.4/SR.15. 14 March, 1950; Summary record of the twentieth meeting. GATT/CP.4/SR.20. 3 April 1950; Report of Working Party E on Brazilian Internal Taxes. GATT/CP.5/37. 7 December 1950; Brazilian internal taxes. Note by the French delegation. L/160. 17 October 1953; Relatório da delegação do Brasil à X Sessão Ordinária das Partes Contratantes do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). Genebra, de 27 de outubro a 6 de dezembro de 1955. JMW 55.12.06 mf2; Carta do Commercial Department, British Embassy, Rio de Janeiro. November 16, 1956. BT 11/5442; Brazilian internal taxes. L/729. 1 November 1957; Hudec, 1975, p. 118.

Capítulo 4: Torquay e a reentrada no GATT

Clarisse

Em 1950 Clarisse Lispector viajou para o balneário de Torquay, Inglaterra, para acompanhar seu marido, diplomata do governo brasileiro destacado para atuar em importante negociação comercial. Iniciando no local a redação de um novo livro – *A maçã no escuro* –, ela relatou o cotidiano da cidade do condado britânico de Devon, a 250 quilômetros de Londres:

Aqui tipicamente cidade pequena, tem cheiro de Berna. Sem ser por pouco tempo, seria chatíssimo. Todo mundo é mais ou menos feio, com chapéus horríveis, modas horríveis nas vitrinas. (...) [A]pesar de Torquay ser tão chatinho, gosto da Inglaterra. A falta de sol, certas praias com rochas escuras, a falta de beleza – tudo isso me emociona muito mais do que a beleza da Suíça.⁴³³

Um ambiente “chatíssimo” era exatamente o que os representantes das Partes Contratantes do GATT desejaram quando escolheram a cidade. Mônaco, Cannes e Monte Carlo estavam na lista de potenciais cidades para sediar a negociação, pois não seria possível realizá-la em Genebra. Elas acabaram descartadas por se achar que teriam muitos atrativos e distrações para os diplomatas. A escolha final acabou recaindo sobre Torquay, que reuniu uma legião de mais de mil delegados de trinta e oito países em seis meses para mais um período de sessão das Partes Contratantes e a terceira rodada de negociações tarifárias do GATT.⁴³⁴

As negociações de Torquay iniciaram em 28 de setembro de 1950.⁴³⁵ Os americanos chegaram com uma delegação de mais de cem membros, preparados para reduzir três mil tarifas em até 50% – um sinal de compromisso com o multilateralismo comercial e um estímulo para o engajamento dos outros participantes. Mas inexistia espaço para otimismo diante da grande descrença com as atividades do GATT. Havia mais de trinta itens na agenda.

⁴³³ Apud Moser, Benjamin. **Clarice, uma biografia**. São Paulo: Cosac Naify, 2009. P. 285-286. Clarice Lispector na época era esposa do diplomata brasileiro Maury Gurgel Valente, um dos representantes brasileiros no encontro de Torquay do GATT. Ele trabalhava na Divisão Econômica do Itamaraty. Para maiores detalhes sobre a estadia da escritora na cidade durante a reunião ver Gotlib, Nádya Battella. **Clarice fotobiografia**. São Paulo: EdUSP, 2007. P. 283-292.

⁴³⁴ World trade talk due for England. **The New York Times**. February 28, 1950; Monaco sounds too frivolous. **The Manchester Guardian**. February 28, 1950; Torquay, England closes as site for 1950 tariff negotiations. Press Release GATT N°7. 27 February 1950; 37 nations in new talks on tariff cuts. **The Observer**. September 24, 1950; Pacts to cut tariffs signed by 39 nations. **Washington Post**. April 29, 1951.

⁴³⁵ Nem todas as partes contratantes estavam presentes (como Burma, Libéria, Nicarágua e Síria). Report on the Torquay tariff negotiations. Presented by the President of the Board of Trade to Parliament. 10th May 1951. CAB 21/3053.

De um lado, isso demonstrava a importância do encontro; de outro, representava o acumulado de problemas não resolvidos satisfatoriamente. Os defensores do Acordo argumentavam que o livre comércio era a luz no fim de um túnel, sendo mais importante dar passos decididos em direção a esse destino e não pensar na possibilidade utópica de alcançá-lo. O diplomata canadense Dana Wilgress, presidente das negociações de Torquay, concordava com tal tese. O GATT, para ele, era “o único fórum internacional existente para a discussão de questões de política comercial em nível mundial.”⁴³⁶ Mas isso não era suficiente. Temporário, perto de expirar seu prazo de vigência, não era substituto à altura da OIC.

O governo americano sabia disso e, ainda em 1949, o Departamento de Estado circulou telegramas para todas as suas representações no exterior convocando-as a defender a OIC. Até então, somente Libéria e Austrália haviam aprovado a Carta de Havana, sendo, no caso australiano, condicional à aceitação de Washington e Londres.⁴³⁷ Esse condicionante governava também a ação dos países mais fracos. O benefício de participar de tal organização decorria de os países poderosos sofrerem limitações em seu exercício discricionário de poder. Seria, portanto, inútil uma organização sem a participação do governo americano e de países europeus estratégicos.

Em Torquay, contudo, o governo americano comunicou que não iria mais ratificar a Carta de Havana.⁴³⁸ Ao saberem da notícia, as delegações lançaram-se na busca de novas instruções, mas não havia o que fazer. O anúncio formal da derrocada da OIC incentivou os EUA a propor uma via institucional para lidar com os assuntos do Acordo durante as sessões das Partes Contratantes.⁴³⁹ Segundo Dean Acheson, a expansão do comércio era “indispensável (...) para criar força e união no mundo livre.” Ele continuava:

⁴³⁶ Tariffs and trade. **The Manchester Guardian**. September 28, 1950; World trade talk is in second phase. **The New York Times**. November 3, 1950; Muirhead, 1992, p. 64. Dana Wilgress formou-se na McGill University (foi colega de turma de Jacob Viner) e entrou no serviço público canadense em 1914. Participou da Conferência Econômica Imperial de Ottawa em 1932 e da Conferência Mundial Monetária e Econômica realizada em Londres em 1932. Participou dos encontros multilaterais comerciais do GATT de 1947 a 1959, tendo sido presidente de nove sessões das Partes Contratantes. Maiores detalhes ver Hart, 1995; Wilgress, Dana. **Memoirs**. Toronto: The Ryerson Press, 1967.

⁴³⁷ Washington, June 24, 1949.560.AL/6-2449 In: Matters relating to the GATT - Annecey (France), April-August 1949. In: United States Department of State. **Foreign Relations of United States, 1949. National security affairs, foreign economic policy. Volume I**. Washington: United States Government Printing Office, 1976. P. 660.

⁴³⁸ O GATT, por sua vez, nunca foi enviado ao Senado americano para aprovação. Jackson, John Howard. The General Agreement on Tariffs and Trade in United State domestic law. **Michigan Law Review**. V. 66, Nº 2, 250-332. 1967. P. 253-254.

⁴³⁹ ITO hopes vanish. **The Observer**. December 17, 1950; Legislative program for the Trade Agreements Act and the ITO. Memorandum by the deputy assistant of state for economic affairs (O’Gara) to the secretary of state. Washington. November 13, 1950. In: Matters relating to the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). In: United States Department of State, 1976, p. 780.; Hudec, 1975, p. 62.

Comércio livre, desenvolvimento econômico e assistência externa formam juntos os instrumentos pelos quais esperamos robustecer a força militar dos países livres e oferecer aos seus povos a esperança do progresso econômico da qual essa força ultimamente depende.

Acheson considerou essenciais para essa união dos países livres a continuidade do processo de liberalização e a criação de um suporte institucional. A OIC não era mais possível, mas a necessidade de uma organização comercial “era um assunto de urgência.” Ele preocupava-se pelo fato de o GATT não ter um Conselho Executivo – “essencial para a condução dos trabalhos” – e o secretariado ser emprestado e sem estabilidade. Os encontros eram realizados em longos intervalos e havia risco de perderem-se todos os esforços despendidos até então. Diante dessa situação, o governo americano pediu a assistência de outros países – como Canadá e Reino Unido – para examinar formas de administrar o GATT como se fosse um órgão permanente.⁴⁴⁰

Os canadenses responderam ao desafio sugerindo que as sessões não durassem mais de seis semanas e que se criasse um comitê executivo de doze países, rotativo anualmente, para cuidar do trabalho das Partes Contratantes de forma contínua. A proposta canadense levou à iniciativa de criar um Comitê Permanente, ideia posteriormente rejeitada por vários governos. Nos anos seguintes, vários arranjos ad hocs foram criados para suprir a ausência de tal instância, até a criação do Comitê Interssessional em 1955.⁴⁴¹

A derrocada da OIC teve efeitos profundos no governo brasileiro. Uma das principais razões que influíram para o Brasil aceitar o GATT foi a Carta de Havana. Sem ela, levantava-se “a grande inconveniência” de continuar a participar de suas atividades. Esse sentimento era temperado pela ideia de que “outros fatores, sobretudo os de ordem da política internacional”, poderiam militar para a permanência do país.⁴⁴² O cálculo de aceitabilidade, contudo, estava definitivamente contra a manutenção do país no Acordo.

Frustrações

⁴⁴⁰ Memorandum by the Secretary of State to the President. Washington. November 20, 1950. Secret. In: Matters relating to the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). In: United States Department of State, 1976, p. 786.; ver Zeiler, 1999, p. 162.

⁴⁴¹ Arrangements for the Continuing Administration of the General Agreement - Statement by the Canadian Delegation. GATT/CP.5/11. 25 October 1950; Bronz, 1956, p. 473; Kock, 1969, p. 77. A iniciativa não era propriamente nova. Em Annecy, foi discutida a tese de que deveria haver, entre as sessões, a condução de certas atividades, pois não era mais possível lidar com a agenda de problemas de forma anual ou bianual.

⁴⁴² Relatório geral sobre as atividades da delegação. Torquay, 16 de março de 1951. Conferência de Comercio e Tarifas Aduaneiras e Comercio – GATT. Ofícios (1949-1954). AHI-RJ.

Foi nesse clima melancólico que as Partes Contratantes tentaram promover mais cortes tarifários. O principal ator nesse processo era o governo britânico, pois a delegação americana não aceitaria voltar para Washington sem reduzir as margens preferenciais da Commonwealth. A realização desse objetivo, base dos potenciais compromissos com outros países, seria logo frustrada. Em 1951, os britânicos sofreram sua terceira crise econômica do pós-guerra, decorrente da carência de dólares para equilibrar seu balanço de pagamentos. Um governo trabalhista com maioria de somente três parlamentares não tinha como ter posição proativa diante da ameaça do Partido Conservador nas eleições que se aproximavam. O resultado foi que os próprios anfitriões do encontro para liberalizar o comércio internacional trabalharam de forma ostensiva para que isso não ocorresse.⁴⁴³

Eles argumentaram que o GATT era instrumento delicado, de natureza temporária, e não deveria pressionar demasiadamente as políticas domésticas de seus participantes. Alguns países estavam em condição semelhante, quando não pior. Prova disso era o uso disseminado de restrições quantitativas para defesa do balanço de pagamentos. Outros desejavam reduzir seus compromissos consolidados no Acordo. Essa era a situação da Nova Zelândia: se fossem criadas “onerosas obrigações”, o país seria forçado a abandonar o Arranjo. Países em melhor posição, como a França, tinham também problemas – a delegação do país recebeu instruções contraditórias de diversos ministérios durante as negociações e “perdeu completamente o controle quando os americanos demandaram muito mais concessões do que o Ministério da Indústria [francês] estava disposto a dar.”⁴⁴⁴

O Brasil não estava em situação melhor. Antes das negociações, a falta de respeito aos compromissos do GATT por parte do Ministério da Fazenda e do Congresso Nacional fez os diplomatas da Divisão Econômica do Itamaraty sugerirem a denúncia do Acordo. O diplomata Carlos dos Santos Veras esperava que, em 1951, o país estaria livre das amarras multilaterais, de forma a revisar suas tarifas. Ele argumentou que a estrutura econômica do

⁴⁴³ Muirhead, 1992, p. 65.

⁴⁴⁴ Certain aspects of quantitative import restrictions. Position paper for the United States delegation to the Fourth Session of the Contracting Parties to GATT. Washington, February 16, 1950. TAC D-8/50. In: Matters relating to the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). In: United States Department of State, 1976, p. 703-7014.; Extract from confidential report by Mr. Henry F. Grady, Chairman of the United States delegation to the Fourth Session of the Contracting Parties to GATT, to the Secretary of State. Washington, April 1950. In: Matters relating to the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). In: *ibidem*. p. 714-717.; Brusse, Wendy Asbeek. **Tariffs, trade and European integration, 1947-1957**. New York: St. Martin's Press, 1997. P. 119.

Brasil não aconselhava que o governo mantivesse compromissos na área tarifária “por prazo muito longo.”⁴⁴⁵

A saída do GATT, contudo, não dependia do Itamaraty. Era necessária a autorização do Ministério da Fazenda. Assim, em 15 de abril de 1950, solicitou-se a orientação da Fazenda sobre se o país deveria denunciar o GATT ou organizar uma comissão preparatória para a reunião de Torquay. Várias semanas passaram-se sem resposta. Então, em 24 de junho de 1950, outra comunicação foi enviada. O momento era delicado, pois sem saber se continuaria no Acordo, não evoluíram os trabalhos de preparação para o encontro de Torquay. Somente em 11 de julho de 1950 a Fazenda respondeu afirmando que o Brasil deveria permanecer como Parte Contratante do GATT. Argumentou-se que uma renegociação dos compromissos poderia atender aos interesses brasileiros e, portanto, uma decisão sobre a denúncia do Acordo poderia esperar. O órgão não considerou, contudo, os trabalhos necessários de uma comissão preparatória, tampouco a redação das instruções. O que fez foi, em 8 de setembro, publicar o nome dos escolhidos para participar da delegação. Foi nesse momento que o Itamaraty convocou duas audiências públicas para tratar da agenda a ser debatida em Torquay.⁴⁴⁶

A situação do país era complicada, pois, a despeito da decisão de permanecer no GATT, o acumulado de concessões dadas em Genebra e Annecy era considerado tão grande que não se julgava adequado entabular novas negociações. O posicionamento reservado foi particularmente defendido pelos economistas e industriais participantes dos trabalhos preparatórios realizados no Itamaraty. Desde o período preparatório, quem liderou o esforço de coordenação foi Alberto de Castro Menezes, diretor da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil. As várias reclamações das audiências públicas fizeram com que o Brasil formulasse uma lista indicativa de produtos consolidados na Lista III a níveis considerados muito baixos e cujas alíquotas os industriais desejavam elevar. Além de receber seus representantes na Comissão, Castro Menezes foi a São Paulo consultar os industriais do estado sobre qual

⁴⁴⁵ Memorandum para a Comissão Consultiva de Acordos Comerciais. Preparação das negociações tarifárias a serem realizadas na V Reunião das Partes Contratantes do Acordo Geral de Tarifas e Comércio em Torquay, em setembro de 1950. 31 de maio de 1950. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1949-1950). AHI-RJ; Memorandum de Carlos dos Santos Veras para o Sr. Chefe da Divisão Econômica. Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio. 3ª série de negociações tarifárias. 29 de dezembro de 1949. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1949-1950). AHI-RJ.

⁴⁴⁶ Memorandum de Milton Telles Ribeiro para o Sr. Chefe, interino, da Divisão Econômica. 3ª série de negociações tarifárias e V reunião das Partes Contratantes do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio. Torquay. 8 de fevereiro de 1951. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1951). AHI-RJ; Memorandum de Hugo Gouthier, chefe interino da Divisão Econômica, para o Chefe do Departamento Econômico e Consular. Preparação das negociações tarifárias a serem realizadas na V Reunião das Partes Contratantes do Acordo Geral de Tarifas e Comércio em Torquay, em setembro de 1950. 12 de julho de 1950. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1949-1950). AHI-RJ.

atitude o Brasil deveria adotar em Torquay. As discussões, das quais participaram vários economistas do governo e dos órgãos de classe, foram acaloradas, e as conclusões se resumiam à tese de que “o liberalismo comercial e slogans de desarmamento aduaneiro eram usados pelas grandes potências manufatureiras como um pretexto ideológico para acobertar os seus interesses econômicos” – uma linguagem semelhante a do falecido senador e industrial Roberto Simonsen. Os industriais informaram ao chefe da delegação brasileira que nenhum empresário realizaria investimento sabendo que na Europa a sobrevivência de seu esforço seria sacrificada. Na opinião deles, o Brasil, nas rodadas anteriores, comprometeu-se indevidamente com o liberalismo. Assim, para proteger a indústria, advogavam abertamente a tese de retirada do Brasil do Arranjo.⁴⁴⁷ Foi com espírito protecionista e uma longa lista de compromissos de que desejava se desvincular que a delegação partiu do Brasil.

Chefiada por Alberto de Castro Menezes, uma equipe de treze diplomatas, técnicos e representantes de classes patronais se dirigiu a Torquay com objetivos modestos e comportamento reservado.⁴⁴⁸ O início das atividades foi examinar a lista de tarifas a serem renegociadas, definida nos trabalhos preparatórios no Rio de Janeiro e na visita a São Paulo. Ela foi decantada, excluindo-se as demandas que “não ofereceram base sólida de argumentação.” No total, a delegação renegociou meia centena de artigos, retirou 31 e negociou, pela primeira vez, 5 outros. Algumas demandas foram bem sucedidas, como as concessões dadas pela Áustria (café, bananas, castanhas do pará, mate, cera de carnaúba, cera de curicuri, laranja e óleos de mamona e de babaçu). Com os EUA, as negociações foram mais complexas. O Brasil retirou vários artigos em que os americanos eram principal fornecedor para proteger indústrias domésticas. Obviamente, teve de renegociar tais retiradas.⁴⁴⁹

⁴⁴⁷ From the British Consulate-General, São Paulo to the Board of Trade. São Paulo and the forthcoming tariff conference at Torquay. 22nd September, 1950. BT 11/4717; Círculos industriais pleiteiam que o Brasil se retire do “GATT”. **Folha da Manhã**. 22 de fevereiro de 1951; Tariff negotiations with Brazil. De W. Godfrey para D.P. Brearley. Rio de Janeiro, 1 March 1951. FO 371/91969.

⁴⁴⁸ Leopoldi, 2000, p. 141. Segundo Roberto Campos, “a responsabilidade de instruir a delegação brasileira à Conferência de Torquay foi atribuída ao Ministério da Fazenda por decisão do Secretário Geral [do Itamaraty] baseada no precedente de reuniões anteriores. Delegados: Eurico Penteado, Jorge Kingston, Ianard Garcia de Freitas. Assessores: Mário Guaraná de Barros, João Soares Neves, Maury Gurgel Valente. Secretários: Vicente Paulo Gatti, Carlos dos Santos Veras, Gilberto Allard Chateaubriand Bandeira de Mello. Além destes, como representante das classes produtoras foram nomeados os senhores Oswaldo Miguel Frederico Dallaria (agricultura), Jorge de Souza Rezende (indústria), Abelardo Villas-Boas e Antonio Osmar Gomes (comércio). Relatório geral sobre as atividades da delegação. Torquay, 16 de março de 1951. Conferência de Comércio e Tarifas Aduaneiras e Comércio – GATT. Ofícios (1949-1954). AHI-RJ; Ver despacho no documento Memorandum de Milton Telles Ribeiro para o Sr. Chefe, interino, da Divisão Econômica. 3ª série de negociações tarifárias e V reunião das Partes Contratantes do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio. Torquay. 8 de fevereiro de 1951. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1951). AHI-RJ.

⁴⁴⁹ Entre os produtos retirados em Torquay estavam: cola; leite condensado e em pó; lã; tops e blusas de lã; pêssegos em calda ou geléia e sem calda; papel branco, colorido ou estampado; cápsulas medicinais; injeções

Do ponto de vista do acesso a mercados externos, um dos interesses fundamentais brasileiros era que a acessão da Alemanha ao GATT levasse a uma melhor colocação do café no principal mercado europeu. Infelizmente, a delegação alemã negou-se a fazer qualquer concessão. Considerando que os impostos aduaneiros e de consumo, somados, incidiam quase 200% sobre o produto, estudava-se seriamente bloquear o processo de adesão da Alemanha ao Acordo. A tática não era nova. Em Annecy, a ameaça brasileira fez com que a Finlândia reduzisse a tarifa sobre o produto. No caso alemão, no entanto, não se obteve sucesso.⁴⁵⁰ Considerando a posição do produto no comércio exterior brasileiro, tal fracasso foi bastante preocupante.

Entre os artigos com tarifas consolidadas na Lista III em que o Brasil desejava elevar o protecionismo, a situação mais controversa, no plano doméstico, foi o caso do leite. O produto era distinto de outros por ter grande número de produtores domésticos. A questão é peculiar, pois demonstra a existência de posição defensiva no setor agropecuário brasileiro à agenda de liberalização multilateral. Os opositores à elevação do protecionismo eram setores do governo e da sociedade preocupados com a inflação e com o fato de o leite ser um “produto básico de alimentação.” Defendendo a elevação da tarifa estava o Sindicato da Indústria de Laticínios e Produtos Derivados do Rio de Janeiro. Eles conseguiram um parecer da CEXIM sobre a capacidade nacional de atender às necessidades de abastecimento. O que facilitou a decisão foi o compromisso do sindicato de aumentar a capacidade produtiva do setor.

No plano multilateral, houve sérias resistências à renegociação da tarifa consolidada brasileira da lã – o produto ocupava 90% das exportações da África do Sul para o Brasil. A Austrália criou um movimento entre os participantes do GATT exportadores de lã para

medicinais; transformadores; despertadores; penas de avestruz; alpiste; aveia; cogumelos (champignons) secos, frescos ou em conserva; zinco; extratos de cato, gambier, surmagre e outros para curtume; preparações à base de sais de cromo; vulcacite, vulcanol e outros aceleradores na vulcanização da borracha; vários ácidos, como o salicílico e o sulfanílico; anizidinas; benzidinas; boratos de sódio; hidrossulfitos; nafitalinas; nitranilinas; óxidos de cobalto; aparelhos fotográficos; aparelhos eletro-cirúrgicos. Franke, 1951, p. 23. Ver também Schedule III - Brazil; Results of negotiations under Article XXVIII for the withdrawal of modification of items in Schedule III originally negotiated with Union of South Africa. Torquay, 27th February, 1951; Letter from W. Allan to V. Franklin. Proposed modification of tariff concessions embodied in Schedule III - Brazil. 10th November 1950. BT 11/4717; CEPAL, 1957, p. 88.

⁴⁵⁰ Memorandum de Lucia Pirajá para Moreira da Silva. Acordo Geral sobre as Tarifas Aduaneira e o Comércio. Negociações com a Alemanha. 21 de março de 1951. Confidencial. Maço Temático Classificado 660.(04) (GATT/50-55). AHI-BSB; Em Torquay, as consultas aos órgãos domésticos brasileiros eram novamente lentas, especialmente as direcionadas ao Ministério da Fazenda. Memorandum de Milton Telles Ribeiro para o Sr. Chefe, interino, da Divisão Econômica. 3ª série de negociações tarifárias e 5ª reunião das Partes Contratantes. Torquay. Pedido de resposta a telegramas e CTs. 29 de janeiro de 1951. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1951). AHI-RJ.

pressionar o país. No final, no entanto, foi encontrado caminho alternativo – tendo o Brasil compensado em quatro produtos.⁴⁵¹

As negociações de Torquay foram concluídas em 21 de abril de 1951, com 147 acordos bilaterais novos, dos quais 58 celebrados entre as partes contratantes existentes, e 86 entre essas e os seis países que acediam ao Arranjo (Áustria, República Federal Alemã, Coreia, Peru, Filipinas e Turquia). Além disso, cerca de trezentas concessões foram retiradas ou modificadas. Outras questões importantes também foram discutidas no encontro. Uma delas foi o Plano Schuman e a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (França, Itália, República Federal Alemã, Bélgica, Holanda e Luxemburgo).⁴⁵² Era o início da discussão da integração europeia no GATT. Em Torquay, os americanos recusaram-se a apoiar abertamente um plano de integração europeu na linha apresentada pelos representantes europeus. Temia-se que tal iniciativa fomentasse mais críticas da ala protecionista do Congresso do país e enfraquecesse as iniciativas de fortalecimento do GATT.

Outro aspecto relevante foi o fato de o executivo americano ter restringido a extensão da cláusula da nação mais favorecida aos países da Cortina de Ferro. Com a recusa de vários países em apresentarem ofertas adequadas e a impossibilidade dos britânicos de reduzir preferências, os americanos acabaram retirando suas ofertas da mesa de negociações, acabando com os potenciais ganhos do encontro. Não obstante essa derrota, houve expansão do número de partes contratantes do Acordo de trinta e quatro para quarenta e um e ultrapassou-se a marca dos trezentos acordos bilaterais consolidados que, pela MFN, eram estendidos a todos os participantes.⁴⁵³

A ação mais contundente de crítica ao multilateralismo comercial por parte do Brasil veio no final das negociações. Os delegados brasileiros tentaram inserir uma reserva na ata final da reunião, inclusive sobre a prorrogação do Acordo Geral, para que o governo Vargas pudesse examinar detidamente a posição tarifária do país e a repercussão que teria a aceitação dos compromissos assumidos no encontro. Em Torquay, em 21 de abril de 1951, foi assinado o primeiro protocolo de prorrogação do GATT, com validade até 31 de dezembro de 1953.

⁴⁵¹ Relatório geral sobre as atividades da delegação. Torquay, 16 de março de 1951. Conferência de Comercio e Tarifas Aduaneiras e Comercio – GATT. Ofícios (1949-1954). AHI-RJ.

⁴⁵² Report on the Torquay tariff negotiations. Presented by the President of the Board of Trade to parliament. 10th May 1951. CAB 21/3053; Pool plan to face stiff tariff fight. **The New York Times**. October 4, 1950; Muirhead, 1992, p. 68.

⁴⁵³ U.S. revokes commercial pacts with Eastern Europe. **The Manchester Guardian**. July 7, 1951; Brusse, 1997, p. 121; Kock, 1969, p. 71; Zeiler, 1999, p. 179-183. Esse é um dos principais problemas identificados em um sistema comercial amparado pela MFN. Por beneficiar a todos os países, independentemente de terem feito ou não concessões, há grandes incentivos para não realizar oferta alguma e beneficiar-se das concessões dadas por terceiros. Maiores detalhes desse dilema ver Pahre, 2008

Todas as partes contratantes aceitaram o documento em 1951, com exceção de Brasil e Nicarágua.⁴⁵⁴

Do ponto de vista brasileiro, a reunião não diminuiu a desconfiança com o GATT. Hans Franke, economista associado aos industriais da FIESP, considerou que o maior êxito do país foi “eliminar as mais nefastas das concessões precipitadas feitas em Genebra e Annecy, sem pagar preço exagerado por essa vitória.” No futuro, proceder a novas negociações, segundo ele, criaria mais entraves ao desenvolvimento da produção nacional. Seu colega, o representante da FIESP e da CNI na Conferência de Torquay, Jorge Rezende, afirmou que o Brasil só teria “a perder permanecendo em um organismo como o GATT.” Esse pensamento era compartilhado por vários funcionários do governo – era tempo de se buscar um perfil mais comedido no Arranjo. Isso pode ser visto nas renegociações das tarifas consolidadas, mas também na recusa brasileira de discutir a realização de uma reunião das Partes Contratantes no país. Fortalecidos por essa situação, ao voltar da Inglaterra, Rezende e seu grupo conseguiram que Ricardo Jafet, presidente do Banco do Brasil e também industrial, encaminhasse ao presidente Getúlio Vargas estudo requisitando a saída do país do GATT. Vargas, então, criou comissão para analisar “as vantagens e desvantagens decorrentes do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio” (Exposição Nº 250, de 21 de março de 1951). Ela foi designada pela Portaria do Ministério da Fazenda Nº 339, de 16 de maio de 1951. Era uma instância com representantes do Ministério das Relações Exteriores, da Fazenda, da Agricultura, da CNI e da CNC.⁴⁵⁵

Quem chefiava a Divisão Econômica no momento era Mário Moreira da Silva, um dos mais experientes diplomatas brasileiros na área comercial. Veterano da reunião preparatória de Londres, exasperava-se com a condução do tema no governo. Segundo ele, toda vez que

⁴⁵⁴ Desptel 16 da série Torquay. 3ª série de negociações tarifárias e 5ª reunião das Partes Contratantes. 5 de março de 1951. Confidencial. Maço Temático Classificado 660.(04) (GATT/50-55). AHI-BSB; Kock, 1969, p. 71-72. O Brasil recusou-se também a assinar a segunda declaração de prorrogação da aplicação do GATT, assinada em 24 de outubro de 1953 e com validade até 1º de julho de 1955, e a terceira declaração, assinada em 10 de março de 1955 e com validade até 31 de dezembro de 1955. Declaration of 21 April 1951 on the continued application of schedules to the General Agreement on Tariffs and Trade (Annex III to the Final Act of Torquay). 21 April 1951. GATT/1951-1; Declaration of 24 October 1953 on the continued application of the schedules of the General Agreement on Tariff and Trade. 24 October 1953. BISD 2S/22; Declaration on the continued application of schedules to the General Agreement on Tariffs and Trade. 10 March 1955. BISD 3S/30.

⁴⁵⁵ Tariff negotiations with Brazil. De W. Godfrey para D.P. Brearley. Rio de Janeiro, 1 March 1951. FO 371/91969; Franke, 1951, p. 4-5.; Apud Leopoldi, 2000, p. 141. Essa não seria a primeira vez que a negativa de realizar encontros no Brasil ocorreria. De acordo com Valentim Bouças, alguns governos desejavam que o Brasil fosse a sede da 11ª Sessão do GATT, em 1956, e durante a Rodada Tóquio outra vez cogitou-se realizar uma reunião do GATT no Brasil, mas de caráter ministerial. Desptel 27 da série Torquay. Reunião das Partes Contratantes do GATT no Brasil. 13 de outubro de 1952. Confidencial. Maço Temático Classificado 660.(04) (GATT/50-55). AHI-BSB; Brasil – vitória no GATT. O Observador Econômico e Financeiro. Ano XX. Nº 229. Julho de 1955. Pág: 4; Tel 1910. GATT. NCMs. Reunião ministerial. 14 de outubro de 1976. Rolo 2063. Confidencial. Telegramas recebidos ano 1976, da DELBGRAGEN. AHI-BsB.

uma delegação brasileira regressava de uma reunião no GATT, a matéria ficava “inteiramente esquecida, dela só se voltando a cogitar, quase sempre à última hora, quando urgia nomear novos representantes à próxima sessão.” Foi para combater esse marasmo que designou o diplomata Alfredo Valladão a uma posição informal de ponto focal do assunto no ministério. Além disso, dialogando diretamente com o Ministério da Fazenda, conseguiu que a Comissão criada por Vargas para repensar a participação brasileira no GATT fosse transferida do Ministério da Fazenda para a CCAC do Itamaraty.⁴⁵⁶

Alfredo Valladão, logo que designado para reexaminar a posição brasileira no GATT, lançou-se em ativo trabalho. Ele criou um grupo de técnicos para estudar o Acordo artigo por artigo e outro para examinar a repercussão das concessões tarifárias recebidas e dadas nas três rodadas comerciais já realizadas. Assim como seus colegas, criticou a situação do Brasil no Acordo, em especial a incompetência demonstrada por vários representantes do país.⁴⁵⁷ Ao final, a Comissão decidiu pela permanência brasileira no GATT, com o condicionante que fosse aceita uma reforma tarifária.

Torquay foi o ápice da primeira onda de liberalização do pós-guerra, e a simbologia de Clarisse Lispector – a falta de sol, as rochas escuras e a falta de beleza – é convergente com a expectativa dos participantes do encontro de que a decadência e a entropia seriam a palavra de ordem para o sistema multilateral de comércio. Tanto o secretário executivo do GATT, Eric Wyndham White, como diversos analistas concordavam que eram tênues as chances dessa realidade mudar no curto prazo. Somente em meados da década de 1960 uma nova agenda de liberalização comercial retiraria o Arranjo da escuridão.⁴⁵⁸

Consequências da política comercial

⁴⁵⁶ Memorandum de Mário Moreira da Silva para o Sr. Chefe do Departamento Econômico e Consular. Comissão especial para o estudo da posição do Brasil perante o GATT. 23 de abril de 1951. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1951). AHI-RJ.

⁴⁵⁷ Assim que chegou na Divisão Econômica, tomou ciência do fato de que durante o encontro de Torquay o Brasil tornara-se membro do Grupo de Trabalho Interssessional sobre disparidades tarifárias. No entanto, como o chefe da delegação Alberto de Castro Meneses não comunicou o Itamaraty que a instância reunir-se-ia antes da Sessão das Partes Contratantes, o Brasil não teve tempo hábil para participar de suas atividades. Memorandum de Mário Moreira da Silva para o Sr. Chefe do Departamento Econômico e Consular. Comissão especial para o estudo da posição do Brasil perante o GATT. Designação do Cônsul Alfredo Teixeira Valladão. 11 de junho de 1951; Memorandum de Alfredo Teixeira Valladão para o Sr. Chefe da Divisão Econômica. Comissão especial para o estudo da posição do Brasil perante o GATT. Representação do Itamaraty. 14 de junho de 1951. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1951). AHI-RJ; Memorandum de Alfredo Teixeira Valladão para Mário Moreira da Silva. Grupo de Trabalho Interssessional das Partes Contratantes do GATT. Participação do Brasil. 24 de julho de 1951. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1951). AHI-RJ.

⁴⁵⁸ Irwin, 1994, p. 13; Muirhead, 1992, p. 134-141. Entre 1952 e 1957, o número de membros estagnou em trinta e cinco – Libéria abandonou o arranjo e Japão e Uruguai acederam.

Após Torquay, o movimento para a saída do GATT tomou força no Brasil. De acordo com um técnico do governo, era um erro o Brasil continuar no Arranjo, pois isso prejudicaria a elevação das suas tarifas. A situação, todavia, não parece ter sido consensual na sociedade. Segundo editorial d'O Observador Econômico e Financeiro, os círculos agrícolas eram favoráveis à permanência, ao passo que os industriais condicionavam essa permanência à reorganização do sistema tarifário, de modo a garantir proteção suficiente à produção industrial.⁴⁵⁹

O governo novamente criou comissão para examinar o assunto.⁴⁶⁰ Outra comissão fora criada também, mas para revisar a tarifa aduaneira – condição essencial para permanência no Acordo. Alguns anos depois, contudo, a dificuldade permanecia. Primeiro, a reforma pouco caminhara. Segundo, como afirmou Olyntho Machado a Oswaldo Aranha em fevereiro de 1955, os objetivos brasileiros de ajuste da política comercial vinham encontrando, no GATT, “um muro espesso de indiferença e incompreensão, sobretudo das grandes potências.” Diante da dificuldade para reformar a tarifa, não via como possível a continuidade de filiação do Brasil a um organismo que trazia tantas limitações. Para ele, a retirada do país teria “de ser examinada pelo governo (...).” Em 27 de junho de 1955, no entanto, novamente decidiu-se pela permanência no GATT. Mas essa decisão era condicionada à aceitação, pelas Partes Contratantes, de uma profunda reforma da tarifa aduaneira brasileira. Se houvesse “incapacidade de modificar a tarifa frente às obrigações no GATT”, seria determinada “fatalmente a necessidade de abandono do Acordo.” De Genebra, Machado falaria que a situação do país era “vexatória e insustentável.” Para ele “ou o Brasil [permanecia] no GATT e [cumpria] as suas obrigações, ou [era] melhor denunciar a sua afiliação.”⁴⁶¹ Seria somente com a reforma da Lista III brasileira que as dúvidas quanto à permanência no Arranjo

⁴⁵⁹ Summary record of the ninth meeting. SR.7/9. 21 October 1952; Carta ao Ministro João Alberto. Rio de Janeiro, 12 de setembro de 1953. OA 53.09.23/2. Rolo 26; Novas tarifas. **O Observador Econômico e Financeiro**. Ano XX. Nº 230. Abril de 1955. Pág: 3. É importante ressaltar que tal dilema não se limitava ao Brasil. Na Austrália, horticultores, industriais e sindicatos demandavam que a Austrália abandonasse o GATT, enquanto o setor de grãos e o pecuário mantinham-se, de forma geral, simpáticos com relação ao arranjo. Capling, 2001, p. 36.

⁴⁶⁰ Um diplomata argumentou em 1955 que a permanência brasileira no GATT decorria de “objetivos de cooperação internacional”, do “caráter provisório do GATT” e da “política multilateral de estímulo ao comércio nacional à base d[a] nação mais favorecida”. Memorandum de Quintino S. Deseta para o Sr. Chefe da Divisão Econômica. Pedido de negociações da Grã-Bretanha, no âmbito do GATT, sobre bananas. 23 de abril de 1955. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1955). AHI-RJ.

⁴⁶¹ Problema Nº 1: reforma tarifária. O Observador Econômico e Financeiro. Ano XX. Nº 233. Julho de 1955. Pág: 6; Carta de Olyntho Machado a Oswaldo Aranha. Genebra, 15 de fevereiro de 1955. OA 54.07.21/2. Rolo 27; Relatório da delegação do Brasil à X Sessão Ordinária das Partes Contratantes do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). Genebra, de 27 de outubro a 6 de dezembro de 1955. JMW 55.12.06 mf2; Carta de Olyntho Machado para Oswaldo Aranha. Genebra, 25 de setembro de 1953. OA 53.09.23/2. Rolo 26.

arrefeceriam. Mas não seria o fim da resistência doméstica. Ainda em 1960 havia a necessidade de arrolar “razões que justifica[vam] a permanência do Brasil no GATT.”⁴⁶²

Mas o que explica a recorrente atitude de resistência de industriais, jornalistas, economistas, diplomatas e técnicos governamentais com relação à permanência no Arranjo? Uma coisa é certa. Historicamente, as tarifas brasileiras foram reguladas para dar a proteção necessária para a indústria.⁴⁶³ O problema, portanto, não era do nível de proteção desenhado. Havia dois aspectos que faziam com que a proteção real fosse baixa naquele momento no país: o tipo de tarifa e a política cambial.

Já foi observado, nos capítulos anteriores, que a tarifa brasileira tinha incidência específica – dos três mil e oitocentos itens, somente dezesseis eram ad valorem. Como o nível de preços havia quase duplicado entre 1947 e 1953, a tarifa média aplicada declinara consideravelmente (ver tabelas abaixo). Exemplo concreto pode ser dado pelas tarifas sobre automóveis. Enquanto a tarifa média para importação desse produto em 1935 era de 33%, em 1951 esse valor estava em 9,4% – mesmo com o aumento de 40% assegurado em Genebra em 1947. A falta de proteção era ainda mais grave se for retirado do cálculo diversos produtos com isenções, abatimentos e leis especiais de favores. A natureza da tarifa, por conseguinte, era a grande fonte de perturbação da política comercial – Francisco de Sales Vicente de Azevedo, na FIESP, afirmava que os brasileiros se agarravam “loucamente ao sistema de tarifas específicas.”⁴⁶⁴

Ano	Tarifa média (percentual)	
	De todas as importações	Excluindo petróleo
1935	33,2	25,3

⁴⁶² Nesse levantamento, primeiro se apresentava a necessidade de promover a expansão e a diversificação das exportações, algo que o Acordo poderia ajudar. A instituição também era a mais importante para se debater problemas comerciais no âmbito mundial, além de reconhecer no seu Artigo XVIII os aspectos particulares dos países em desenvolvimento em termos de aceleração do processo de crescimento econômico. Convém afirmar que a instituição também estava se esforçando para examinar os assuntos relacionados aos países em desenvolvimento. Maço de orientação ao Ministro Ulisses Guimarães. Instruções para a delegação do Brasil à XIX Sessão das Partes Contratantes do GATT e à reunião de nível ministerial. Rio de Janeiro, outubro de 1960. UG 61.05.10.

⁴⁶³ Bates, Robert H., et al. Lost Decades: Postindependence performance in Latin America and Africa. **The Journal of Economic History**. V. 67, Nº 04, 917-943. 2007; Coatsworth, John H. e Williamson, Jeffrey G. Always protectinist? Latin American tariffs from independence to great depression. **Journal of Latin American Studies**. V. 36, Nº, 205-232. 2004; Rezende, Tito. **Nova tarifa das alfandegas**. Rio de Janeiro: Revista Fiscal e de Legislação da Fazenda, 1941. P. 14.

⁴⁶⁴ Participação das classes produtoras no reajustamento das tarifas alfandegárias. Folha da Manhã. 6 de junho de 1948; CEPAL, 1957, p. 85; Conselho Econômico. Sistema tributário brasileiro (sugestões para uma reforma). In: **Anais do Conselho Econômico da Confederação Nacional da Indústria do ano de 1951**. Rio de Janeiro: Confederação Nacional da Indústria, 1951, p. 13-78. P. 46; Faro e Silva, 2002, p. 78.

1936	25,6	18,4
1947	14	9
1949	16,1	8,4
1950	17,7	8,7
1951	14,4	8,1

Tabela 6: Nível médio de incidência tarifária sobre valores reais dos bens importados pelo Brasil.⁴⁶⁵

Ad valorem equivalente	Tarifas (%)		Proporção
	Negociada	Mínima (excluindo petróleo)	
Menos de 1%	0,95	-	0,63%
De 1 a 5%	32,13	0,63	21,31%
De 5 a 10%	57,21	32,46	48,31%
De 10 a 15%	3,75	8,47	5,26%
Acima de 15%	5,96	58,44	24,49%

Tabela 7: Escala de incidência da tarifa aduaneira no valor das importações brasileiras (1951).⁴⁶⁶

O segundo problema associado ao nível de proteção era a política cambial. Ele era tão grave que levou um economista a afirmar que “praticamente inexistiu política tarifária no Brasil até 1957.” De 1947 a 1953, vigorou a taxa de câmbio oficial de Cr\$18,72, acordada com o FMI em 1946. Em 1947, a taxa já estava defasada, pois no câmbio livre o dólar valia entre 29 e 31 cruzeiros. Nos próximos anos, essa sobrevalorização seria aprofundada, levando à diminuição da rentabilidade das exportações e ao aquecimento da demanda interna por produtos importados.⁴⁶⁷ Com essa situação, problemas no balanço de pagamentos tornaram-se aspecto rotineiro. Vários motivos convergiam para deixar o câmbio excessivamente valorizado. Entre eles estavam a maximização das receitas de café, a preocupação com a inflação, a necessidade de facilitar algumas importações e a contingência decorrente das relações monetárias internacionais. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a maioria das moedas europeias não era mais conversível. Com uma moeda sobrevalorizada e sem poder saldar seu déficit em dólares com um superávit na Europa, o Brasil não tinha saída a não ser introduzir restrições no sistema de importações. Isso foi feito de forma gradativa, à medida que o país sofria crescentes problemas de manutenção do equilíbrio do balanço de

⁴⁶⁵ CEPAL, 1957, p. 84..

⁴⁶⁶ ibidem. p. 85..

⁴⁶⁷ A urgência da reforma cambial. **O Economista**. Julho. Nº 365. 1949. Pág: 34; Doellinger, 1977, p. 75; Faro e Silva, 2002, p. 103; Malan, 1977, p. 81. É bom lembrar que a hipótese de desvalorização era muito complicada no período. Esse era certamente o tema mais contestado e debatido na literatura sobre o regime de Bretton Woods. Barry Eichengreen considera que os participantes eram relutantes em desvalorizar suas moedas para lidar com desequilíbrios nas suas contas externas em decorrência da percepção de que o mercado especularia contra esses movimentos, a despeito da necessidade de aprovação por parte do FMI. Assim, a desvalorização seria uma admissão de que a economia não estava saudável; “a mera menção à hipótese de que um país mudaria sua paridade o sujeitava a uma fuga severa de capitais” Eichengreen, B. J. **Globalizing capital: a history of the international monetary system**. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2008. P. 120.

pagamentos, as reservas acumuladas pela guerra evaporavam e a previsão de recebimento de crescentes volumes de fluxos de capital não se concretizava.⁴⁶⁸

O primeiro passo no fechamento do comércio exterior veio ainda no final da década de 1940, quando todas as importações necessitavam de licença, também havendo alocação de divisas fortes de forma discriminatória, dependendo da moeda utilizada e dos critérios de essencialidade para realizar as transações. Esse modelo de atividade foi aprofundado de 1951 a 1953.⁴⁶⁹ O controle de importações era realizado essencialmente pela CEXIM no que se refere a emissão de licenças. Com esse sistema, logo emergiu mercado negro de licenças e de produtos importados por esquemas ilegais.⁴⁷⁰ Criou-se uma comissão de inquérito para averiguar as denúncias de corrupção do órgão, que perfilavam espetáculo indecoroso de relações espúrias entre servidores públicos e empresários. A base do governo varguista, diante das acusações, fragilizou-se.⁴⁷¹ Pouco mais de um ano antes do suicídio de Vargas, o Observador Econômico e Financeiro falava da “atitude de hostilidade” de empresários com relação à administração pública, em especial a CEXIM. Esse sentimento logo espalhou-se para outros setores da sociedade. O escândalo da CEXIM foi mais um componente da onda de críticas de corrupção ao governo Vargas que levaria o presidente ao isolamento e ao suicídio.⁴⁷²

As críticas à política comercial não se limitavam ao plano doméstico. O protecionismo brasileiro tinha de ser explicado de forma recorrente no GATT. Os representantes brasileiros argumentavam que o país não restringia suas importações de maneira a discriminar países ou produtos. As restrições não seriam medidas de política comercial, mas derivadas da

⁴⁶⁸ Malan, Pedro Sampaio. *Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964)*. In: Fausto, Boris. **História Geral da Civilização Brasileira [O Brasil republicano. Tomo III]**. São Paulo: Bertrand Brasil, 1990, p. 51-106. P. 75; Syvrud, Donald E. **Foundations of Brazilian economic growth**. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1974. P. 167-172.

⁴⁶⁹ Nos cinco primeiros meses de 1953, o Brasil restringiu em 67% as importações em comparação com os mesmos meses do ano anterior. Brazil won't devalue currency to ease trade troubles, official says. **Wall Street Journal**. 16 August 1952; Brazil's imports of U.S. goods in first 5 months dipped 67% under 1952. **Wall Street Journal**. 15 June 1953; Working Party 6 on Balance-of-Payments restrictions. Notes on the Principal Features of the Restrictions. CP.6/U18. 15 October 1951

⁴⁷⁰ **Diário do Congresso Nacional**. 15 de dezembro de 1951. Pág: 13152. Na segunda metade do século XX o problema de mercado negro para dólares, alimentos e produtos importados seria problema recorrente na economia brasileira em decorrência das intervenções do Estado na definição da taxa de câmbio e preços. Para uma definição precisa do problema ver Easterly, William Russell. **The elusive quest for growth: economists' adventures and misadventures in the tropics**. Cambridge [Massachusetts]: MIT Press, 2001. P. 106.

⁴⁷¹ Para se ter ideia dos ânimos no Congresso ver: **Anais do Senado Federal**. 1956. Pág: 494; **Diário do Congresso Nacional**. 17 de abril de 1953. Pág: 2816. A Federação do Comércio de São Paulo e outras instituições denunciavam os privilégios de certas empresas, que usavam as licenças para adquirir louças, automóveis e televisores. Privilégios da CEXIM. **O Observador Econômico e Financeiro**. Ano XVIII. Nº 208. Junho de 1953. Pág: 10.

⁴⁷² Henriques, Affonso. **Ascensão e queda de Getúlio Vargas [Vol. 3: declínio e morte]**. Rio de Janeiro: Distribuidora Record, 1966. P. 267-279; Vianna, Sérgio Besserman. **A política econômica no segundo governo Vargas (1951-1954)**. Rio de Janeiro: BNDES, 1987. P. 131.

inadequação da receita cambial. Admitia-se, todavia, que as escassas reservas eram direcionadas “aos setores mais essenciais da economia.” Foi nessa época que se começou a introduzir a tese cepalina de que “os termos de troca eram tradicionalmente desfavoráveis ao Brasil” e mesmo quando esses melhoravam, a ação dos países desenvolvidos em termos de controle de preços, estoque e outras políticas bloqueavam a normalização da economia.⁴⁷³

Com a crise de corrupção doméstica e as pressões internacionais, eram necessárias reformas tanto do sistema cambial como do tarifário. Primeiro veio a reforma cambial, em 1953, por intermédio da Lei N°1.807 e da Instrução N° 70 da SUMOC. Esse conjunto de medidas fragmentou o mercado de moeda estrangeira, criando ágios leiloáveis de acordo com categorias pré-determinadas. A decisão de leiloar divisas foi a melhor forma encontrada para alocar a capacidade de importação do país de acordo com critérios de necessidade e trazer para os cofres estatais a renda auferida pelo sobrepreço cambial, algo bastante convergente com o que propunha o economista Gottfried Haberler para casos semelhantes.⁴⁷⁴ Vários analistas criticaram o uso de múltiplas taxas de câmbio, mas, comparativamente, o país não tinha tantas – a Iugoslávia, por exemplo, manteve mais de duzentas taxas de câmbio distintas e 36 dos 58 membros do FMI operavam com sistemas semelhantes. No caso brasileiro, os leilões coexistiam com a complexa teia de regras regulando o comércio exterior brasileiro, abrindo espaço para novos episódios de corrupção.⁴⁷⁵

Mesmo assim, esse sistema cambial vigorou entre 1953 e 1958, variando de uma taxa de 8% sobre combustíveis para 250% em materiais para construção civil. Foi, todavia, solução temporária para as tarifas específicas defasadas consolidadas na Lista III do GATT. Esperava-se que a reforma tarifária pudesse substituir a complexidade e o caráter discriminatório do sistema cambial. Era um grande desafio, pois desde o fim da guerra a tarifa convivia com outros instrumentos de proteção aduaneira.⁴⁷⁶

⁴⁷³ Summary record of the seventeenth meeting. GATT/CP.6/CR.17. 3 October 1951; Statement by the Brazilian Delegation. W.7/17. 11 October 1952; Summary record of the fourth meeting. Balance of payments restrictions. SR.7/4. 10 October 1952.

⁴⁷⁴ Endres e Fleming, 2002, p. 124. Esse sistema estava longe de ser perfeito, tendo gerado efeito colateral grave, pois os artigos considerados de luxo, que tinha grandes dificuldades para serem importados, começaram a ter estímulos para serem produzidos domesticamente, alocando parte do capital do país para esses setores. Bulhões, Otávio Gouvêa. A reforma do sistema cambial e das tarifas alfandegárias: desvalorização da moeda – estabilidade monetária. In: I Congresso Brasileiro de Comércio Exterior. Associação Comercial de São Paulo. 1956. Arquivo FIESP (Campinas).

⁴⁷⁵ Notas e informações. **O Observador Econômico e Financeiro**. Ano XXI. N° 250. Dezembro de 1956. Pág: 23; James, 1996, p. 127.

⁴⁷⁶ Faro e Silva, 2002, p. 103; Malan, 1977, p. 129; Weisskoff, Richard. Trade, protection and import elasticities for Brazil. **The Review of Economics and Statistics**. V. 61, N° 1, 58-66. 1979. P. 59.; Críticas à tarifa aduaneira. **O Observador Econômico e Financeiro**. Ano XXII. N° 255. Maio de 1957. Pág: 3. No discurso no qual transferiu o cargo de ministro da fazenda para Whitaker, Eugênio Gudim afirmou não considerar o sistema de taxas múltiplas como definitivo. Para ele, o abandono desse sistema exigiria a revisão das tarifas no GATT.

O Executivo e a reforma

Havia duas fontes de resistência à reforma. A primeira era a necessidade de que qualquer projeto fosse aprovado pelo parlamento, sendo a tramitação difícil e imprevisível diante da pressão dos grupos de interesses. A segunda era de ordem internacional: as regras do GATT impediam a plena reforma das tarifas consolidadas sem que as Partes Contratantes dessem anuência prévia. Com a posse do governo Vargas, sua equipe econômica decidiu enfrentar ambos os desafios, iniciando com a formulação de um projeto de reforma no próprio Executivo. Na mensagem presidencial de 1951 anunciou-se a previsão de criação de uma comissão para reformar a tarifa. Vargas justificou sua intenção informando que essa reforma buscava “estimular a produção industrial e agrícola, melhorar-lhe a qualidade e encorajar a transferência de fábricas estrangeiras para o Brasil e a imigração de técnicos.”⁴⁷⁷

A Comissão Revisora da Tarifa foi criada em 8 de agosto de 1951. Não havia ninguém do Itamaraty nessa instância, e a maioria dos participantes era do Ministério da Fazenda, do Ministério do Trabalho, da CEXIM e dos órgãos de classe. No discurso de abertura dos trabalhos, o então ministro da fazenda, Horácio Lafer, assinalou que um dos principais objetivos da iniciativa era “habilitar o país a uma participação realística no Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio.” A Comissão trabalhou em sessões plenárias e em subcomissões, todas colocando o aspecto protecionista da tarifa em primeiro lugar. Ela foi lenta nos seus trabalhos. Com poucos técnicos para lidar com as numerosas tarefas, houve constantes modificações de sua composição; não funcionou em regime de trabalho integral (geralmente só duas reuniões semanais); e não se criou uma secretaria técnica para tratar de assuntos de rotina.⁴⁷⁸ Além desses entraves, o ministro deu pouca atenção ao tema.⁴⁷⁹ Diante

Whitaker, José Maria. **Seis meses, de novo, no Ministério da Fazenda**, 1956. P. 12. Como afirmou o CNE, “não houve (...) a possibilidade de se apreciar concretamente a política do GATT através de negociações tarifárias” Conselho Econômico, 1951, p. 45. Ver também o Relatório da delegação do Brasil à X Sessão Ordinária das Partes Contratantes do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). Genebra, de 27 de outubro a 6 de dezembro de 1955. JMW 55.12.06 mf2.

⁴⁷⁷ Leopoldi, 1996, p. 67; Rezende, 1958, p. 26.

⁴⁷⁸ Entre os membros iniciais estavam Xisto Vieira Filho, Mario Guaraná de Barros, José dos Santos Real, Raquel Brasil Montenegro, Oto Ferreira Neves, Joaquim Ferreira Mângia, Juveline José Fernandes Pereira, Demerval de Sá Lessa, Eros Orosco, Evaldo Correia Lima, além de representantes classistas. Empossada ontem no Rio a comissão incumbida de rever e atualizar as tarifas alfandegárias. Carta do Sr. Barros para Raymundo Borba. Rio, 17 de setembro de 1953. OA 53.09.23/2. Rolo 26; Empossada ontem no Rio a comissão incumbida de rever e atualizar as tarifas alfandegárias. **Folha da Manhã**. 29 de agosto de 1951; Revisão tarifária. **Folha da Manhã**. 31 de agosto de 1951; Onodi, 1957, p. 276-279. Já no início de 1954, um editorial do órgão informativo da FIESP criticava a demora da reforma tarifária e, ao mesmo tempo, “atacava duramente o presidente da Comissão, Mário Guaraná de Barros, que manifestara a opinião favorável ao ajuste das tarifas brasileiras aos níveis recomendados pelo GATT.” Colistete, Renato Perim. As forças das ideias: a CEPAL e o industrialismo no

dessa situação, a CNI emprestou seus economistas para assessorarem os trabalhos, o que teve grande impacto no processo. Dois anos depois, Humberto Bastos afirmou que o governo nomeou outra comissão para estudar a reforma tarifária, mas os trabalhos continuaram “em câmera lenta.”⁴⁸⁰

O primeiro passo da reforma foi a adoção de uma nova nomenclatura. Utilizou-se, como fonte, a assinada em 1950 no âmbito do *Conseil de Cooperation Douanère*, com sede em Bruxelas. Em muitos casos, havia dúvidas não sanadas pelo Bureau, ocasionando sérias demoras. Assim como no caso canadense, pode-se dizer que esse processo foi “tedioso, arcaico, ambíguo, complexo e virtualmente impossível de administrar.” O resultado foi uma classificação em 21 sessões, 99 capítulos e mais de 8.000 posições, diferindo da nomenclatura de Bruxelas na sua numeração, na ementa de vários itens e nos textos de certas notas de seções e capítulos. Foi somente em 29 de setembro de 1955 que Mário Guaraná de Barros, presidente da Comissão Revisora da Tarifa Aduaneira, fez a entrega ao Ministro da Fazenda, José Maria Whitaker, do projeto da tarifa. Os empresários da indústria tiveram papel relevante na forma em que se processou a reforma em seus últimos momentos. Eles colaboravam diretamente assessorando as atividades da Comissão, além de realizar a ligação com a delegação brasileira em Genebra, relatando a marcha dos acontecimentos no Rio de Janeiro. Logo depois, Whitaker submeteu o rascunho da reforma ao Congresso, por intermédio do Projeto de Lei Nº 883 de 1955.⁴⁸¹

Aspecto muito importante do documento era a administração da tarifa. Recuperou-se a proposta do Visconde de Itaboraí, de 1857, de criação de uma comissão permanente para lidar com problemas tarifários cotidianos – já denominada de Conselho de Política Aduaneira (CPA). Isso, segundo o ministro, era necessário em decorrência da variação de valores,

Brasil no início dos anos 50. In: Szmrecsányi, Tamás e Suzigan, Wilson. **História econômica do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Hucitec, EDUSP e Imprensa Oficial de São Paulo, 1996, p. 121-145. P. 133.

⁴⁷⁹ Um bom parâmetro do volume de trabalho pode ser visto pela consideração, anos depois, do ministro José Maria Whitaker, informando que mais de mil processos eram despachados mensalmente pelo seu gabinete. Whitaker, 1956, p. 77.

⁴⁸⁰ Segundo o diplomata Gil Mendes de Moraes, a CNI “participou preponderantemente da elaboração do projeto [da tarifa].” Memorandum de Raul Fernando Leite Ribeiro para o Sr. Chefe interino da Divisão Econômica. GATT. Constituição do Grupo Técnico Negociador. 9 de maio de 1956. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1956). AHI-RJ; O Plano Osvaldo Aranha é somente uma etapa no caminho para ampla liberdade de comércio. **O Economista**. Novembro. 1953. Nº 417. Pág: 16-17; Bastos, 1953, p. 90.

⁴⁸¹ Carta de Osvaldo Aranha para Raymundo Borba. Rio de Janeiro, 17 de setembro de 1953. OA 53.09.23/2. Rolo 26; Relatório da delegação do Brasil à X Sessão Ordinária das Partes Contratantes do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). Genebra, de 27 de outubro a 6 de dezembro de 1955. JMW 55.12.06 mf2; Marcha para a nova tarifa aduaneira. **O Observador Econômico e Financeiro**. Ano XXI. Nº 247. Setembro de 1956. Pág: 5; **Diário do Congresso Nacional**. 28 de dezembro de 1955. Pág: 9423; Hart, 2002, p. 176; Leopoldi, 2000, p. 144; Onodi, 1957, p. 276-279; Rezende, 1958, p. 17. Ver coleção de documentos publicados em Whitaker, José Maria. **O milagre de minha vida**. São Paulo: Hucitec, 1978.

classificações, modas, costumes, produtos e processos industriais. Eles mudavam de forma tão rápida que a espera pela ação do parlamento seria prejudicial à economia. Já o sistema de cálculo das alíquotas tentou acompanhar os impactos dos leilões de divisas promovidos pela SUMOC, buscando também proteger certas atividades econômicas. Era um marco da política comercial brasileira. Como afirmou Dunshee de Abranches, no início do século XX, geralmente as reformas aduaneiras eram “a retalho, por emendas ao orçamento geral da República ou por pequenas disposições enxertadas em leis ordinárias, alguns até sobre assunto diverso.” O projeto de lei destoava dessa dinâmica, ao ser esforço sistemático de reestruturação global da tarifa e também de reforma institucional.⁴⁸²

O governo do presidente Juscelino Kubitschek legou marcas profundas à lei tarifária. Juscelino era tido como o “presidente que ousou duvidar da ‘eterna vocação agrícola’ do país, e que aliou ao desenvolvimento acelerado uma experiência bem-sucedida de governo democrático.”⁴⁸³ O tratamento do projeto de lei, nesse contexto, voltou-se para a criação de uma muralha tarifária que permitisse o fomento da industrialização e a atração de investimento externo, em especial no setor automobilístico.⁴⁸⁴

O aspecto peculiar da reforma tarifária é que foi debatida e aprovada no parlamento. Com capital político limitado, o próprio presidente resistiu inicialmente em apoiá-la. Só com o tempo ele mudou de opinião e, durante o processo de tramitação congressional, empenhou-se pessoalmente para que o andamento fosse o mais célere e com o menor número possível de modificações. O mesmo pode-se dizer da Comissão Consultiva de Assuntos do GATT, que colaborou diretamente com os parlamentares. Todavia, a tentativa do executivo de controlar a tramitação do projeto de lei no parlamento falhou fragorosamente. Os congressistas decidiram reduzir de 8.470 para 6.246 posições, eliminando, dessa forma, 17% das linhas tarifárias do projeto original. Ao iniciarem as modificações, abriram as comportas para grande onda de ajustes de tarifas, prolongando os trabalhos legislativos por muito mais tempo do que

⁴⁸² O progresso exige a reforma. **O Observador Econômico e Financeiro**. Ano XX. Nº 239. Janeiro de 1956. Pág: 30-34; Novo código tarifário. **O Observador Econômico e Financeiro**. Ano XX. Nº 238. Dezembro de 1955. Pág: 3; Abranches, Dunshee de. **Expansão econômica e commercio exterior do Brazil**. Rio de Janeiro, Brazil: Imprensa Nacional, 1915. P. 140.

⁴⁸³ Benevides, Maria Victoria. O governo Kubitschek: a esperança como fator de desenvolvimento. In: Gomes, Angela de Castro. **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 21-38. P. 21; Lopes, 1991, p. 231. Kubitschek realizou diversas visitas à CNI e à FIESP, tendo sido condecorado pela primeira instituição. A Tarifa de 1957 foi um dos principais elementos que entusiasmou os industriais durante a sua gestão. Sikkink, 1991, p. 156.

⁴⁸⁴ O comandante Lúcio Meira, ministro da Viação e Obras Públicas, apresentou a reforma da tarifa e a administração do CPA como essenciais para a garantia de investimentos externos no mercado automobilístico. Ata da 149ª sessão extraordinária do Conselho Nacional de Economia. 23 de outubro de 1957. 1U. Lata 102. Arquivo Nacional.

inicialmente imaginado. Como projeto sempre em modificação, sua feição era de difícil exame, o que dobrava os esforços dos grupos de interesse para influenciá-lo.⁴⁸⁵

A Lei de Tarifas (N° 3.244) foi promulgada em 14 de agosto de 1957. Variando de 0 a 150% em termos ad valorem, ela mudou radicalmente o processo decisório da política comercial do país. A razão era a criação do CPA, que teria responsabilidades antes exclusivas do Congresso Nacional – inclusive a autoridade para modificar tarifas. Com seu alto nível protecionista, a nova peça legislativa teve grandes efeitos no projeto de industrialização apoiado pelo governo (ver tabela abaixo). Foi somente após sua entrada em vigor que a General Motors e a Ford encorajaram-se a fabricar carros de passeio no Brasil. Em 1961, onze firmas produziam mais de 145.000 veículos, com uma média de conteúdo nacional de 87% em valor, que se beneficiaram da quadruplicação das rodovias pavimentadas durante o governo JK.⁴⁸⁶ Para que essa tarifa subsistisse, porém, ela teria de ser aprovada no GATT sem que as Partes Contratantes modificassem-na.

Alíquotas	N° de itens	%
Livre	124	1,9
Até 10%	1953	30,3
Entre 15 e 60%	2701	41,9
Entre 70 e 150%	1665	25,9
TOTAL	6443	100

Tabela 8: Distribuição das alíquotas aduaneiras após a Lei de Tarifas Aduaneiras (1957).⁴⁸⁷

A busca da derrogação

Com o objetivo de conseguir o apoio das Partes Contratantes, o Brasil realizou trabalho prévio de gestão em Washington, junto ao FMI e ao próprio governo americano. Havia grande participação do Fundo no processo de concessão de derrogações de compromissos do GATT, em decorrência de sua responsabilidade em determinar se as restrições impostas pelas partes contratantes eram realmente necessárias para salvaguardar o

⁴⁸⁵ Lafer, Celso. **The planning process and the political system in Brazil: a study of Kubitschek's target plan (1956-1961)** (Ph.D.). Cornell University, 1970. P. 142-143; Leopoldi, 2000, p. 108 e 145.; Memorandum de Raul Fernando Leite Ribeiro para o Sr. Chefe da Divisão Econômica. Reunião da Comissão Consultiva dos Assuntos do GATT. 17 de julho de 1956. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1956). AHI-RJ; Atas da reuniões do Conselho Diretor do Centro Industrial do Rio de Janeiro. 4 e 18 de junho de 1957. Arquivo FIRJAN.

⁴⁸⁶ Campos, 1994, p. 326; Faro e Silva, 2002, p. 98; Lopes, 1991, p. 259; Shapiro, Helen. **Engines of growth: the state and transnational auto companies in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. P. 1-3. Ela, em muitos aspectos, só deu continuidade ao protecionismo invisível da década. Como afirma Werner Baer, a média das tarifas efetivas no Brasil estava por volta de 250% na década de 1950 para produtos manufaturados. Baer e Doellinger, 1978, p. 148.

⁴⁸⁷ Nassif, 1995, p. 52..

balanço de pagamentos ou se teriam efeitos predominantemente protecionistas.⁴⁸⁸ Já o governo americano tinha elevado poder sobre o andamento das discussões no GATT, pelo fato de ser o principal fornecedor da maioria das tarifas consolidadas pelo Brasil na Lista III.

O diplomata Miguel Ozorio de Almeida e os técnicos Olyntho Machado e Otávio Knaack de Souza trataram da reforma brasileira em Washington durante o encontro anual do FMI. Em reunião com servidores do governo americano, canadense, britânico e com Eric Wyndham White, Machado defendeu que a alteração da tarifa não distorceria o fluxo comercial brasileiro – 65% do comércio importador do país estava associado a 170 itens essenciais das 1300 das tarifas consolidadas no GATT. O mais importante era o fato de a reforma ser condição essencial para mudanças do regime cambial – criticado tanto pelos EUA como pelo FMI. Pleiteava-se, assim, a derrogação das obrigações brasileiras sob o Artigo XXV: 5(a) do GATT, que estabelecia a dispensa das obrigações por “circunstâncias excepcionais.”⁴⁸⁹

Otávio Paranaguá, veterano das negociações de Genebra e Havana e então atuando no FMI, ajudou o trabalho de Ozorio, Machado e Knaack. Paranaguá apresentou a reforma brasileira de maneira a agradar os sensíveis interesses e as preocupações da organização. Em carta a um diretor da instituição, defendeu-a como passo essencial para o governo brasileiro equilibrar seu orçamento e reduzir o número das categorias cambiais de cinco para duas. Paranaguá estava especialmente preocupado com a possibilidade de saída do GATT. A inquietação tinha fundamento, pois na hipótese de recusa da autorização para reformar sua tarifa, o Brasil certamente abandonaria o Acordo. Essa tese era externada em Washington a funcionários do governo americano: o país “estava disposto a se retirar do sistema multilateral do GATT e iniciar uma política de acordos bilaterais, que traria como consequência discriminações e distorções nas relações comerciais do Brasil.”⁴⁹⁰

⁴⁸⁸ Hexner, Ervin. *The General Agreement on Tariffs and Trade and the Monetary Fund. IMF Staff Papers*. V. 1, Nº 1, 432-464. 1950-1951; Horsefield, J. Keith. **The International Monetary Fund, 1945-1965: twenty years of international monetary cooperation**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1969. P. 250 e 290.

⁴⁸⁹ Carta de Edmundo Barbosa da Silva a Ernani do Amaral Peixoto. Projeto de instruções para as conversações a se realizarem com o governo dos Estados Unidos da América relativamente à apresentação da nova tarifa alfandegária do Brasil no GATT. Rio de Janeiro, 12 de setembro de 1956. EAP 56.07.31; Letter from C. M. P. Brown. Washington, September 28, 1956; Letter from L.F. Crick (Bank of England) to K S. Weston (H. M. Treasury). *Tariff proposals and possible modifications of the exchange system*. 18th October, 1956. BT 11/5442. Algumas fontes apresentam 95% e não 65% do comércio exportador brasileiro.

⁴⁹⁰ Carta de Otávio Paranaguá a Ivan Booth. Washington, 21 de setembro de 1956. EAP 56.07.31 emb. Pasta I; Carta de Otávio Paranaguá a Ernani do Amaral Peixoto. Washington, 16 de novembro de 1956. EAP 56.07.31 emb. Pasta I. Essa certamente não foi a primeira vez que funcionários do FMI e representantes brasileiros junto à organização ajudaram os negociadores do país no GATT. Alexandre Kafka, veterano das negociações de 1946-1948 do GATT e representante brasileiro junto ao FMI por quase trinta anos, atuou nas décadas de 1960 e 1970

Com o sinal verde dado pelo governo americano e pelo FMI, o Ministério da Fazenda responsabilizou-se pela tarefa de sensibilizar as Partes Contratantes, avisando já ter enviado o Projeto de Lei de reforma da tarifa aduaneira ao Congresso. No meio desse processo de reforma, o Brasil declinou de participar das negociações tarifárias de Genebra (quarta rodada do GATT), argumentando já ter nível excessivamente baixo de tarifas em vigor.⁴⁹¹

A renegociação dos compromissos brasileiros era o principal ponto de interesse do país na XIª Sessão das Partes Contratantes do GATT e fez-se grande preparação para o encontro. O Ministério da Fazenda traduziu para o inglês o projeto de tarifa e fez a impressão de 100 exemplares; Ernesto Street, da CNI, elaborou um índice remissivo da classificação dos diversos itens na tarifa corrente e na futura; Joaquim Mângia, do BNDE, preparou estudo com a evolução da tarifa aplicada entre 1935 e 1955; a Diretoria de Rendas Aduaneiras compilou as cifras completas de importações de 1954 e 1955; Jayme Magrassi de Sá, economista do Itamaraty, conjuntamente com técnicos da SUMOC, redigiu estudo sobre o impacto da nova tarifa sobre os leilões de câmbio. O aspecto peculiar do encontro foi o fato de o próprio ministro da fazenda, José Maria Alkmin, ter-se deslocado para Genebra. Ele era o único ministro da América Latina presente – e o primeiro ministro brasileiro a participar de um encontro do Arranjo. Em seu discurso no plenário, afirmou que o Brasil necessitava do consentimento das Partes Contratantes para substituir a tarifa “por outra mais adequada aos propósitos de desenvolvimento econômico.” Apesar de não entrar em detalhes sobre as mudanças, ele já adiantava que a reforma iria, na prática, transferir as receitas do sistema de leilões cambiais para um mais racional, ancorado na tarifa aduaneira.⁴⁹²

Após a apresentação do ministro, criou-se um grupo de trabalho para examinar a questão de forma mais detida. Júlio Augusto Barboza Carneiro, um dos mais experientes diplomatas em negociações econômicas na década de 1950, representou o Brasil.⁴⁹³ Ao

diversas vezes para conseguir pareceres favoráveis a pedidos de waiver brasileiros submetidos às Partes Contratantes.

⁴⁹¹ Desptel 63 para Delbragen. GATT. Negociações tarifárias. 3 de julho de 1955. Confidencial. Temático Classificado 660.(04) (GATT/55-60). AHI-BSB; Brazilian draft customs tariff. L/491. 5 July 1956.

⁴⁹² Memorandum de Raul Fernando Leite Ribeiro para o Sr. Chefe da Divisão Econômica. XI Reunião das Partes Contratantes. Apresentação da nova Tarifa Alfandegária ao GATT. 10 de setembro de 1956. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1956). AHI-RJ; Summary record of the third meeting. SR.11/3. 20 October 1956.

⁴⁹³ Júlio Augusto Barboza Carneiro nasceu em 24 de outubro de 1891. Seu currículo é espantoso para a época – no anuário de 1941 é um dos maiores de todo o Itamaraty, sem contar sua produção bibliográfica. Barboza-Carneiro, 1920; Barboza-Carneiro, 1924; Barboza-Carneiro, 1927; Barboza-Carneiro, 1933. Aos vinte e cinco anos de idade, iniciou no serviço público no Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Nesse período, foi encarregado de propaganda do Brasil na Rússia, delegado técnico na Conferência Internacional Financeira de Bruxelas, consultor da delegação brasileira na Liga das Nações. Entre 1921 e 1935, participou de cerca de vinte e cinco encontros internacionais de natureza econômica – da 6ª Exposição Internacional de Borracha, em Bruxelas à Conferência Internacional para Simplificação das Formalidades Aduaneiras, reunida em Genebra. Ele só passou a atuar na Secretaria de Estado do Itamaraty em 1936. Posteriormente, foi diretor executivo do

contrário de vários funcionários do governo, acreditava que, apesar de todas as imperfeições, o GATT era peça essencial do tripé inventado após a Segunda Guerra Mundial “para assentar as relações econômicas internacionais.”⁴⁹⁴ Foi com esse espírito que, no grupo de trabalho, defendeu a reforma tarifária brasileira.

A dificuldade brasileira estava no fato de cerca de 65% dos produtos importados do país estarem sujeitos a concessões tarifárias feitas nas três primeiras rodadas. Como essas tarifas estavam consolidadas, a única forma de se proceder com a reforma doméstica era derogá-las para construir nova lista tarifária. Uma das formas encontradas para elaborá-la foi o uso dos dados do sistema de leilões de divisas. A coluna F da tabela abaixo seria a expressão, em termos ad valorem, do componente protecionista dos ágios cambiais que a nova tarifa buscava corrigir. O Brasil argumentou que a reforma tarifária não ocasionaria uma elevação das tarifas, mas uma simples transposição de um protecionismo invisível decorrente da política cambial para um tarifário.⁴⁹⁵

Vários países viam com ceticismo o argumento brasileiro de que não haveria elevação do protecionismo. Os britânicos, ao examinar a documentação e conversar com técnicos no Rio de Janeiro, tinham certeza de que as tarifas alcançariam níveis elevados – como 100% para bicicletas e 80% para geradores elétricos. Havia, então, duas opções – retirar todas as concessões dadas ao Brasil ou aquiescer à elevação do protecionismo. A primeira opção, se a maioria das partes contratantes a seguisse, ocasionaria a eliminação dos poucos ganhos brasileiros no Arranjo e haveria a inevitável saída do país do GATT. Essa via, para os britânicos, era inadequada, pois aí o Brasil estaria livre para aprofundar seu protecionismo – “enquanto o país manter-se membro [do Acordo] há a expectativa de que continue pelo menos a ter alguma consideração às regras e aos princípios do GATT e a se sujeitar em algum nível à limitação das Partes Contratantes.” A segunda levaria, em tese, pelo menos à busca da redução de instrumentos não-tarifários na regulação do comércio exterior brasileiro.⁴⁹⁶

Categorias de Importação	A Taxa Oficial	B Ágio Médio	C Componente Cambial	D Componente Protecionista	E Taxa de Câmbio	F % de D sobre E
--------------------------	----------------	--------------	----------------------	----------------------------	------------------	------------------

Conselho Federal de Comércio Exterior e membro do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda. Almanaque de pessoal do Ministério das Relações Exteriores. Vários anos. Ver: <http://www.indiana.edu/~league/4thassemb.htm>. Acesso em: 2 de julho de 2010.

⁴⁹⁴ De Barboza Carneiro para José Carlos de Macedo Soares. XI Sessão do GATT. Relatório das reuniões dos chefes de delegações. Genebra, 16 de janeiro de 1957. Confidencial. Ofícios classificados (1957). AHI-BSB.

⁴⁹⁵ Ata da 646ª sessão do Conselho Nacional de Economia. 27 de maio de 1958. 1U. Lata 102. Arquivo Nacional.

⁴⁹⁶ The New Brazilian Tariff. Geneva, 11th October, 1956. Note by the Board of Trade. BT 11/5442

					A+C	
1 ^a	18,82	61,33	61,33	0	80,15	0%
2 ^a	18,82	88,31	61,33	26,99	80,15	34%
3 ^a	18,82	132,91	61,33	71,58	80,15	90%
4 ^a	18,82	193,72	61,33	132,39	80,15	165%
5 ^a	18,82	296,75	61,33	235,42	80,15	294%

Tabela 9: Cálculos para a tarifa alfandegária de acordo com ágios cambiais.⁴⁹⁷

O Brasil foi bem sucedido, conseguindo um *waiver* para derrogar os compromissos de sua Lista III e colocar em vigor a nova tarifa aduaneira. Decidiu-se, no entanto, que logo após a entrada em vigor da nova tarifa o país definiria nova Lista III renegociando seus compromissos com as partes contratantes. Enquanto essas negociações não se realizassem, as partes contratantes estariam livres para suspender a aplicação de suas concessões ao Brasil – a Finlândia, por exemplo, fez exatamente isso.⁴⁹⁸

A derrogação foi comemorada por parlamentares, técnicos do governo e empresários. Ela fora reputada à liderança do ministro da fazenda, José Maria Alkmim, à experiência do embaixador Barboza Carneiro e ao esforço, muitas vezes pessoal, de Valentim Bouças, chefe da Comissão Consultiva do GATT.⁴⁹⁹ Em abril de 1957, Hans Franke comentou:

Essa concessão dada ao Brasil é sem precedente [...] A possibilidade de submeter a nova tarifa como se o Brasil estivesse entrando no GATT pela primeira vez foi uma grande vitória do governo nacional. Todas as negociações precedentes em Genebra, Annecy e Torquay, baseadas na antiga tarifa, são consideradas nulas e destituídas de valor. Dessa forma, o Brasil terá uma posição mais vantajosa e um ponto de partida mais satisfatório, ou seja, uma tarifa moderna e seletiva com níveis razoáveis de proteção (...).⁵⁰⁰

⁴⁹⁷ De José Carlos de Macedo Soares para Júlio Augusto Barboza-Carneiro. Instruções à delegação do Brasil às negociações tarifárias brasileiras no GATT. 6 de fevereiro de 1958. Confidencial. Ofícios classificados (1958). AHI-BSB.

⁴⁹⁸ O *waiver* foi concedido sob o Artigo XXV:5(a) do GATT. Summary record of the eighth meeting. SR.11/8. 27 October 1956. Detalhes da reforma brasileira foram circulados no documento Brazilian tariff reform: report of the sub-group to the Working Party. W.11/21. 6 November 1956. A declaração completa de Barboza Carneiro está em Press Release GATT/313; Report of the Working Party on the Brazilian Tariff and Schedule. L/581. 9 November 1956.

⁴⁹⁹ O GATT e as novas tarifas alfandegárias brasileiras. **O Observador Econômico e Financeiro**. Ano XXI. N° 250. Dezembro de 1956. Pág: 20.

⁵⁰⁰ Apud. Cuban tariff reform. Communication from the government of Cuba. L/737/Add.4. 14 November 1957.

Mas esse era somente o início de uma longa jornada, que dependeria antes de tudo da tramitação do projeto de lei pelo Congresso e da renegociação com os parceiros.⁵⁰¹ De acordo com os termos da derrogação, logo após a aprovação doméstica da tarifa aduaneira se renegociaria nova Lista III. Na mesma ocasião, foi instituído o “Comitê de Negociações Comerciais – Brasil (CNC-Brasil)”, com o mandato de examinar as questões de interesse comum para as Partes Contratantes empenhadas nas negociações.⁵⁰² Após a aprovação da nova tarifa pelo parlamento, realizada em agosto de 1957, o CNC-Brasil iniciou os preparativos para a reentrada brasileira no GATT, decidindo que as negociações tarifárias propriamente ditas, isto é, objetivando a substituição das concessões consolidadas na Lista III, iniciar-se-iam em Genebra, em fevereiro de 1958.⁵⁰³

Renegociações na Lista III

Fazia pouco mais de uma década que vinte e três partes contratantes realizaram a primeira negociação tarifária multilateral do pós-guerra. O encontro ocorreu no *Palais des Nations*. Agora, novamente, várias salas do palácio seriam designadas para uma nova rodada comercial – com a diferença de que todas as atividades de oferta e demandas de treze países seriam direcionadas ao Brasil. Esperava-se, inicialmente, que durassem cerca de três meses, mas acabaram durando um ano e meio. O método planejado era simples. Cada delegação foi instruída a preparar sua lista de pedidos em novembro de 1957. O Brasil, após recebê-las, indicaria quais estava disposto a ceder; estes países, por outro lado, informariam que concessões manteriam e quais ofereceriam como resposta aos pedidos brasileiros.⁵⁰⁴

⁵⁰¹ O GATT e as novas tarifas alfandegárias brasileiras. **O Observador Econômico e Financeiro**. Ano XXI. Nº 250. Dezembro de 1956. Pág: 20. Ver, também: Associação Comercial de São Paulo. Comércio Exterior (I Conferência Brasileira de Comércio Exterior). São Paulo ACSP. 1957. Pág. 26.

⁵⁰² “(...) a entrada em vigor da tarifa aprovada pela Lei 3.244 criava uma situação inteiramente nova, desaparecendo, *ipso facto*, todo o regime de concessões negociado em 1947. Havia, pois, que fazer tábua rasa da situação anterior e proceder às negociações (...)” Delegação do Brasil para as negociações tarifárias no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e o Comércio. Relatório da Chefia. 23 de Maio de 1959. Genebra. Acervo Geral da Biblioteca Nacional; Tariff negotiations with Brazil. Proceedings of the first meeting. TNB/2. 27 November 1956. A reunião acabou não acontecendo.

⁵⁰³ Communication by the Brazilian government in answer to questions asked by contracting parties concerning provisions of the Brazilian tariff law nº 3244 of 14 August 1957. TNB/3. 7 October 1957; Exchange of statistics, tariff and lists of requests of concessions. Note by the secretariat. TNB/4. 15 October 1957.

⁵⁰⁴ Proceedings of the fourth meeting. Tariff negotiations with Brazil. TNB/10. 11 December 1957; Delegação do Brasil para as negociações tarifárias no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e o Comércio. Relatório da Chefia. 23 de Maio de 1959. Genebra. Acervo Geral da Biblioteca Nacional; Proceedings of the second meeting. Tariff negotiations with Brazil. TNB/5. 15 October 1957. Esse plano não foi implementado adequadamente. Ver: Procedure suggested by the Brazilian delegation for the conduct of negotiations. TNB/7. 29 November 1957; Proceedings of the sixth meeting. Tariff negotiations with Brazil. TNB/12. 17 December 1957.

Diante da complexidade das negociações, promoveu-se, no Brasil, grande processo interno de preparação. O bom preparo foi reconhecido por um jornalista: “Não mandamos a Genebra uma delegação de livre-atiradores que fossem improvisar soluções ao sabor dos acontecimentos.” Uma atividade preliminar de sensibilização foi encetada por Valentim Bouças, que realizou gestões em Washington e em Londres. No plano doméstico, o Itamaraty redigiu um regimento interno e as instruções. Implementaram-se várias recomendações de organização, como a elaboração de um fichário, produto por produto, com dados de importação, quantidade e valor por país de procedência; outro fichário continha os produtos que não poderiam ser objeto de negociação e os que, sob determinadas condições, poderiam oferecer margem de concessões – e qual seria esta.⁵⁰⁵

A preparação teve sobressaltos. Em 10 de janeiro de 1958, o Ministério da Fazenda enviou ao presidente da república as instruções sobre a organização e as atribuições da delegação. O Itamaraty não fora consultado na elaboração desse documento e viu como “medidas inconvenientes” algumas concepções, como a ligação permanente da delegação com o governo por intermédio do Ministério da Fazenda e a capacidade de vários delegados entrarem em contato direto com os ministros de Estado – algo que deveria ser reservado somente ao chefe de delegação. No final, o Itamaraty conseguiu reformar o documento da Fazenda.⁵⁰⁶ Os conflitos também ocorreram com os industriais. Ao saber da existência de uma comissão trabalhando em um documento de critérios e de normas de negociação, os dirigentes da CNI visitaram o ministro da fazenda e Edmundo Barbosa da Silva, chefe do Departamento Econômico do Itamaraty, para que a iniciativa fosse divulgada. Eles pleitearam, também, que os assessores da CNI fossem definidos como “delegados especiais” do governo, inclusive com direito de voto, como, aliás, já acontecera com alguns economistas, garantindo, assim, maior poder no processo decisório. A situação era crítica para o grupo e um dirigente declarou que a indústria deveria

⁵⁰⁵ O Brasil não se apresentou desprevenido nas recentes negociações tarifárias com o GATT. **Folha da Manhã**. 3 de agosto de 1958. Definiu-se, nessa fase, serem produtos não negociáveis: a) os que estivessem contemplados em programas oficiais de fomento ou em programas de implantação industrial do país; b) aqueles que tinham produção nacional reconhecida oficialmente pelo similar registrado; c) os que tivessem processos administrativos no CPA para elevação de alíquota ou registro de similar. Eram produtos negociáveis: a) as matérias primas e, excepcionalmente, os gêneros alimentícios, quando não existissem ou não estivessem programadas produções internas em níveis satisfatórios, ou quando a expansão dessa produção fosse de perspectiva limitada; b) máquinas e equipamentos, sem perspectivas de produção nacional a curto prazo; b) de um modo geral, os negociados anteriormente e aprovados pelo Congresso. Negociações tarifárias. Lista III – Brasil, do GATT. Instruções. 22 de outubro de 1960. Do ministro Horácio Lafer para o embaixador Edmundo Barbosa da Silva. Confidencial. Temático Classificado 660.(04) (GATT/55-60). AHI-BSB.

⁵⁰⁶ Memorandum de Paulo Leão de Moura para o chefe substituto do Departamento Econômico e Comercial. Delegação do Brasil às negociações tarifárias brasileiras no GATT. Instruções e regimento interno. 11 de fevereiro de 1958. Confidencial. Memorandos classificados (1958). AHI-BSB.

acompanhar os trabalhos do GATT e estar munida dos meios de ação para as soluções mais extremas, mesmo com a saída da delegação daquele conclave, caso não tenham reconhecidas as suas reivindicações.⁵⁰⁷

Levando-se em conta que a reciprocidade das negociações era absoluta, o Brasil desejava reduzir o número de tarifas consolidadas na Lista III, mesmo que isso ocasionasse a perda de mercados externos. A justificativa, segundo Barboza Carneiro e Valentim Bouças, era a experiência dos últimos anos, que “demonstrara ter sido completamente destituída de interesses para a economia brasileira a maioria das concessões outorgadas (...) pelas demais partes contratantes do GATT.”⁵⁰⁸

Por um decreto presidencial de 18 de janeiro, foi designada a composição da delegação brasileira que participou do encontro. A liderança foi dada a Barboza Carneiro. Ele já havia se aposentado, mas conseguiu o cargo após realizar gestões com os órgãos da área econômica do governo. Abaixo dele, como subchefe, estava Valentim Bouças. A delegação tinha mais de sessenta parlamentares, acadêmicos, diplomatas, técnicos, industriais, economistas, jornalistas, secretários e assistentes.⁵⁰⁹ Muitos já eram veteranos de negociações

⁵⁰⁷ Ata da reunião do Conselho de Representantes da Confederação Nacional da Indústria. 27 de janeiro de 1958. CNI-BSB.

⁵⁰⁸ Como exemplo, apresentavam as quarenta e duas concessões que o Brasil desistiu com relação aos Estados Unidos. Entre elas estavam bálsamo de copaíba, citrato de cafeína, compostos de cafeína, mate beneficiado, óleo de caroço de algodão, tório, mica, pinha do paraná, cocos de babaçu, tucum e cera de curicur, óleo de menta, minério de manganês, bananas, bagas de mamona, flores artificiais, couros, peles de rpteis, cera de abelha e lenha de madeira de lei. Delegao do Brasil para as negociaes tarifárias no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e o Comércio. Relatório da Chefia. 23 de Maio de 1959. Genebra. Acervo Geral da Biblioteca Nacional.

⁵⁰⁹ Segundo Arthur Cezar Ferreira Reis, veterano de Havana, as negociaes que o Brasil enfrentaria em Genebra exigiriam a participao de “todos os economistas mais identificados com os setores da economia exterior e da base tarifária do país” Alencastre, Amilcar. **Comércio exterior do pr e post-guerra**. Rio de Janeiro: Serviço de Documentao do MTIC, 1957. P. 6. De acordo com Antonio Patriota, Barboza Carneiro não teria sido o escolhido inicialmente para a chefia. Ele já havia se aposentado, mas procurou seus contatos no Ministério da Fazenda para conseguir o cargo. Entrevista com Antonio Patriota. Brasília, 2 de janeiro de 2012. A delegao foi dividida da seguinte forma: Conselheiros parlamentares. Senadores: Napoleão Alencastro Guimarães, Gaspar Velloso, Reginaldo Fernandes e Antovila Rodrigues Mourão Vieira. Deputados federais: Odilon Braga, Luís Dias Lins, Brasílio Machado Neto, André Broca Filho, José Colombo de Souza e Manuel França Campos. Chefe da delegao: Embaixador J.A. Barboza Carneiro. Subchefe da delegao: Valentim Fernandes Bouças. Delegados: Gerson Augusto da Silva, Francisco Sá Filho, Nbio Foltran, Secretario de Embaixada Alfredo Teixeira Valladão, Secretário de Embaixada Carlos dos Santos Veras, Joaquim Ferreira Mângia, Genival de Almeida- Santos, Jaime Magrassi de S, João Soares Neves, Teofilo de Andrade, Oto Ferreira Neves, Lucia Marinho Pirajá, Jose Otávio Knaack de Souza, Eduardo Lopes Rodrigues, Mário Guaraná de Barros, Secretário de Embaixada Armando Salgado Mascarenhas, Ernesto Jorge Street, Clovis Washington e Alfredo Osmar Allen. Conselheiros Especiais: Francisco Moacir Saboia dos Santos, Armindo Correia da Costa, Maurício Costa, Antônio Devisate, Luiz Guerra Rego, Jorge de Souza Rezende, Zulfo de Freitas Malmann, Eduardo Garcia Rosai, Mario Miranda Muniz, Paulo Guzzo, Alberto Ravache, Svio de Almeida Prado, Guilherme Renaux Secretário-Geral: Secretário de Embaixada Heitor Pinto de Moura. Assessores: Gerardo Elmer Barreto Gis, Francisco das Chagas Melo, Secretario de Embaixada Armindo Branco Mendes Cadaxa, Secretario do Embaixada Braulino Botelho Barbosa, Secretario de Embaixada Antônio Patriota, Cnsul Raul Fernando Belfort Roxo Leite Ribeiro, Osvaldo Behn Franco, José Onofre de Melo, Júlio Sauerbronn de Toledo, Pericles Locchi, Luiz Pinto de Barros, Hans Franke e Paulo Bordeaux. Observador: Luís Carlos Portilho.

anteriores do GATT, tendo alguns participado, inclusive, das negociações de 1947 – como Lopes Rodrigues, Clóvis Washington e Ernesto Jorge Street. A maior parte da área administrativa era de responsabilidade do Itamaraty. Por sua vez, nos grupos negociadores, a maioria era de técnicos de fora da chancelaria.⁵¹⁰ É nítida na composição da delegação a predominância de setores vinculados à indústria. E a agricultura? Apesar da centralidade do café nos trabalhos de renegociação, no início de janeiro as entidades agrícolas do estado de São Paulo (o maior exportador do Brasil) não tinham “ponto de vista firmado” sobre as suas reivindicações. O único técnico indicado para participar da delegação – José Schmidt Brás – aparentemente não se deslocou para Genebra.⁵¹¹

Redução de compromissos

O grupo enfrentou a maior negociação tarifária da história brasileira até então.⁵¹² Houve atraso para iniciar os trabalhos. Eles só foram abertos em março, e em maio já se via uma conclusão satisfatória para sete países – Austrália, Canadá, Finlândia, França, Índia, Itália e Suécia. Pensava-se concluir todo o processo até o final do mês, mas havia grandes desafios a serem superados com alguns países.⁵¹³ O maior vinha da posição americana. Os EUA, antes do início formal das discussões, discordaram veementemente da tese de que o

Auxiliares: Maria Uva Pinto Ayres, Carmen Silvia Chermont de Castro Martins, Maria Helena de Araújo, Arlete Muller, Maria Jose Ferreira e Maud Gola.

⁵¹⁰ Grupo 1 (EUA): Chefe. Primeiro Secretário de Embaixada Carlos dos Santos Veras. Membros: Prof. Eduardo Lopes Rodrigues, Dr. Clovis Washington, Dr. Ernesto Street e Dr. J.O. Knaack de Souza. Grupo 2 (Grã-Bretanha, União Sul Africana, Austrália e Canadá). Chefe: Dr. Joaquim Ferreira Mângia. Membros: Secretário de Embaixada Bráulio Botelho Barbosa e Dr. Gerardo Góis. Grupo 3 (Alemanha, França, Itália e Benelux). Chefe: Dr. Genival de Almeida Santos. Membros: Secretário de Embaixada Armindo Branco Mendes e Dr. Onofre de Melo. Grupo 4 (Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia, Áustria e Tchecoslováquia). Chefe: Dr. Jaime Magrassi de Sá. Membros: Secretário de Embaixada Antonio Patriota e Dr. Francisco das Chagas Melo. Grupo 5 (Japão, Birmânia, Índia, Chile, República Dominicana, Peru e Uruguai). Chefe: Dr. João Soares Neves. Membro: Dr. Clóvis Washington.

⁵¹¹ A agricultura enviaria representante à próxima reunião do GATT. **Folha da Manhã**. 23 de janeiro de 1958.

⁵¹² O jornalista B. de Aragão afirmou que a história desse feito era “um capítulo curioso” que cumpria “ser dado ao conhecimento do público, que tem o direito de julgar os que agem em seu nome”. Iniciativas desse nível, segundo ele, geralmente envolviam uma “cortina de segredo” que encobria a atuação dos técnicos brasileiros. A situação de 1958 era diferente. A imprensa acompanhava de perto o andamento das negociações em Genebra – os delegados eram “criticados e de todas as maneiras provocados em público”. O Brasil não se apresentou desprevenido nas recentes negociações tarifárias com o GATT. **Folha da Manhã**. 3 de agosto de 1958.

⁵¹³ O Brasil fez pedidos de concessões a dezessete membros – Austrália, Benelux, Canadá, Checoslováquia, República Dominicana, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Itália, Japão, Noruega, Peru, Suécia, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos. Por sua vez, dezesseis partes contratantes realizaram pedidos ao Brasil – Austrália, Áustria, Benelux, Canadá, Checoslováquia, Dinamarca, Finlândia, França, Índia, Itália, Japão, Nova Zelândia, Noruega, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos. Opening of negotiations. Tariff negotiations with Brazil. TNB/14. 14 February 1958. Opening of negotiations. Tariff negotiations with Brazil. TNB/14. 14 February 1958; Proceedings of the eighth meeting. Trade negotiations with Brazil. TNB/16. 28 February 1958; Proceedings of the ninth meeting. Trade negotiations with Brazil. TNB/17. 21 March 1958; Proceedings of the tenth meeting. Trade negotiations with Brazil. TNB/18. 30 May 1958.

Brasil poderia “desistir” de concessões recebidas. O impasse durou até o final de dezembro de 1957, às vésperas do início das negociações. A fórmula de conciliação encontrada definia que o Brasil teria o direito de, nas concessões recebidas, indicar quais produtos tinha ou não interesse de manter, não pagando por compensações no caso dos rejeitados. O país ficou, então, de mãos livres para reavaliar o valor das concessões.⁵¹⁴

Em 3 de fevereiro, na abertura das negociações da Lista III, os americanos não estavam presentes em Genebra. Aliás, entregaram sua lista de pedidos só um mês após o início do encontro, mas com a nomenclatura da tarifa de 1934, e ainda não havia delegação do país na cidade, somente um técnico sem instruções discutia as propostas. Diante de tal situação, Valentim Bouças tomou a iniciativa de entrar em contato com seus colegas americanos, homens de negócio, a fim de sensibilizar as autoridades do país. Foi só no final de abril que chegou uma delegação para tratar das renegociações. Ela, contudo, não havia recebido instruções específicas e estava insatisfeita com as ofertas brasileiras, pois não compensavam as ofertas americanas consolidadas de 1947 – reiniciando a discussão vencida meses antes. Os americanos aduziam que, em troca das concessões solicitadas, daria livre entrada ao café em seu mercado. Os brasileiros criticaram a tese, pois por conta da política doméstica, os EUA não taxariam o café de qualquer forma, beneficiando mais de vinte países, sendo o Brasil o único a manter reciprocidade gratuita com concessões em centenas de itens.⁵¹⁵

As negociações com os países europeus também não foram fáceis. Quem as dirigiu foi Genival de Almeida Santos. De acordo com ele, o Brasil decidiu manter somente três ou quatro posições fundamentais com cada país ou bloco. A tática utilizada era, ao receber lista de muitas demandas, responder somente com ofertas mínimas de produtos irrelevantes. Assim, ganhava-se tempo e postergava-se o exame de pedidos mais complexos e com maior impacto nas importações brasileiras. Os europeus também tinham postura cautelosa, pois esperavam beneficiar-se das concessões que os americanos conseguissem do Brasil. A resistência em fazer concessões aos europeus, por sua vez, aumentou à medida que cresceram as dificuldades nas negociações com os Estados Unidos.

⁵¹⁴ Ata da 646ª sessão do Conselho Nacional de Economia. 27 de maio de 1958. 1U. Lata 102. Arquivo Nacional.

⁵¹⁵ CT 69 de Júlio Augusto Barboza-Carneira para a Secretaria de Estado. Negociações tarifárias brasileiras no GATT. Genebra, 9 de abril de 1958. Cartas-Telegramas (Genebra). 1957-58. AHI-RJ; Delegação do Brasil para as negociações tarifárias no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e o Comércio. Relatório da Chefia. 23 de Maio de 1959. Genebra. Acervo Geral da Biblioteca Nacional; Silva, Gerson Augusto da. Política aduaneira. **Revista do Conselho Nacional de Economia**. V. VII, Nº 1, 143-152. 1958. P. 146.

A entrada em vigor do Tratado de Roma e seus efeitos nas políticas comerciais dos seus signatários permearam todas as negociações. Em uma primeira análise, poder-se-ia dizer que o Tratado teve efeitos benéficos para o café – o nível consolidado da tarifa ficou em 20% (e posteriormente em 16%). Pelo Artigo 17 do Tratado de Roma, contudo, era facultado aos membros o direito de compensar a perda de receita fiscal decorrente da diminuição das tarifas aduaneiras com a criação de taxas internas substitutivas. Vários países do bloco, então, começaram a taxar produtos de pouca inelasticidade-preço como o chá, o mate, as bebidas alcoólicas, o tabaco e o café. A Itália, por exemplo, consolidou a tarifa do café em 50%. Ela, no entanto, dobrou as taxas internas sobre o produto com a entrada em vigor dos dispositivos do Tratado. A situação era ainda mais complicada pelo fato de o país planejar zerar a tarifa sobre o café africano, enquanto o exportado pela América Latina continuaria a pagar tarifas mais elevadas.

As negociações com o governo alemão foram as mais complicadas. Quando a República Federal da Alemanha aceitou o GATT, em Torquay, o Brasil estendeu-lhe todas as concessões da Lista III – dessa forma, o país europeu aproveitou-se das ofertas brasileiras sem dar compensação equivalente. Em 1958, quando o Brasil desejou retribuição em produtos como o café, os delegados alemães recusaram-se, com a justificativa da necessidade fiscal da cobrança de direitos aduaneiros sobre o produto, além de impostos internos que, no total, o gravavam na ordem de 100%.⁵¹⁶

O Brasil recebeu pedidos de Bélgica, Holanda e Luxemburgo em 134 posições tarifárias divididas em mais de trinta capítulos. Alguns eram de tarifas altas (de 100 ou 200%), mas a maioria era de tarifas menores que 30%. Na lista final, o Brasil conseguiu manter todas as posições anteriores em troca de somente 28 produtos. Com a França, buscou deliberadamente reduzir as posições consolidadas em que era principal fornecedor na tarifa francesa de 134 para 28. A discussão foi difícil. A lista de demandas francesas abrangia quase trezentos produtos, que, generalizados a outras partes contratantes (como Reino Unido e EUA), teriam grande impacto no comércio exterior brasileiro. Foram treze reuniões formais, excluindo as conversas informais, para concluir as negociações. O princípio fundamental, pelos franceses, era o da “bebida contra a bebida”. O Brasil desejava concessões em café; logo, teria de pagar com pelo menos outra bebida – vinho, champagne ou conhaque. Acabou-

⁵¹⁶ Memorandum de Sérgio Paulo Roaunet ao chefe da DEA. Relatório do setor Europa Ocidental. 20 de junho de 1959. Confidencial. Memorandos classificados (1959). AHI-BSB. Sobre o protecionismo alemão no período ver Conjuntura Econômica. A liberalização das importações europeias. **Conjuntura Econômica**. V. XIII, Nº 7, 99-104. 1959.

se escolhendo champagne e conhaque. No final, o Brasil consolidou reduções em 107 produtos, quase um terço dos pedidos franceses.⁵¹⁷

Apesar de não estar no bloco europeu, a renegociação com o Reino Unido provou ser um difícil exercício. O Brasil exigia melhor acesso para o café como contrapartida necessária para qualquer oferta mais robusta. O Reino Unido não aceitou a potencial troca pelo fato de a tarifa sobre o café ser voltada para gerar receita fiscal. O país europeu protelou a conclusão das negociações, gerando clima de impaciência nas representações dos outros países. Ao final, cedeu na consolidação tarifária em café em 30%, e em troca conseguiu concessões do Brasil em whisky (150% para 60%), compressores (80% para 30%) e partes de bicicletas (60% para 30%) – negadas em parte pelo Congresso Nacional quando aprovou o resultado das negociações dois anos depois.⁵¹⁸

A média tarifária da Lista III após as negociações ficou por volta de 30%. As maiores eram sobre produtos considerados supérfluos, como whisky (60%), perfumes (80%) e cachimbos (100%). Em automóveis, o Brasil não consolidou nenhuma tarifa, com exceção de alguns componentes – ou seja, ficou livre para aplicar a tarifa que lhe conviesse. Também consolidou suas tarifas em muitos produtos manufaturados sem similares domésticos. Conseguiu, ademais, algumas concessões, como em cafeína (Austrália), algodão (Canadá), couros de répteis (Canadá), cera de carnaúba (Índia) e café (Noruega e Finlândia).⁵¹⁹

Os industriais em Genebra

A indústria teve grande participação em todo o processo de recomposição da Lista III. Havia razão para seus representantes serem tão ativos em Genebra: eles eram acompanhados de perto por empresários do setor no Brasil, que consideravam as negociações assunto de vida ou morte para seus empreendimentos. Zulfo de Freitas Mallmann, muito influenciado pela sua experiência nas negociações de Genebra de 1947, conclamou, em reunião da CNI, os industriais a enviar o maior número possível de representantes “para que pudessem defender, ativamente, sem vacilações, os interesses da indústria, livrando assim a Confederação de uma

⁵¹⁷ Ata da 661ª sessão do Conselho Nacional de Economia. 22 de julho de 1958. 1U. Lata 102. Arquivo Nacional.

⁵¹⁸ Letter from K.D. Rogers to H.A.A. Hankey. Brazilian tariff. 13th June, 1958; Carta de Assis Chateaubriand para Selwyn Lloyd. London, 26 de agosto de 1958; Letter from K. D. Rogers to D. U. Jackson. 11th September, 1958; Letter from E. Sniders to P. E. Thornton. Geneva, October 2, 1958. FO 371/132006; Letter from W.E. Grimshaw to Mr. Carter. 28th April 1960. BT 11/5762; Tariff concessions which the government of the United Kingdom agrees to grant to the government of the United States of Brazil. London, 22 April 1959. BT 241/1807.

⁵¹⁹ Alguns equipamentos, como escavadeiras e motores de aviões, no entanto, teriam entrada livre. Protocol to negotiations for the establishment of new Schedule III – Brazil – to the General Agreement of Tariffs and Trade. 31 December 1958. Geneva. Biblioteca da OMC.

situação desagradável perante os industriais cujos direitos lhe cabe preservar.” Na ocasião, foi assentada a fixação prévia, por parte da indústria, de critérios e normas de ação para que os delegados pudessem trabalhar tranquilamente e os industriais tivessem a certeza de que seus pontos de vista fossem realmente sustentados. Definiu-se também a utilização do Grupo Assessor da Tarifa da CNI como uma “comissão de caráter permanente, durante o período de negociações, a fim de que ficasse em permanente [SIC] contato com os representantes no exterior.” Por fim, foi determinado ao Departamento Econômico da organização que transmitisse aos representantes da indústria, que iriam como assessores do governo, a necessidade de enviarem informações para a instituição, concomitantemente às notícias encaminhadas ao Itamaraty por telegrama, de maneira que a própria Confederação pudesse orientar convenientemente os seus delegados. Os economistas e os industriais participantes da delegação, portanto, respondiam diretamente às orientações de seus órgãos de classe e não às diretrizes do governo.⁵²⁰

Como consequência, houve grande pressão sobre a delegação em Genebra – de acordo com um relato, ela era vítima de “um assédio de telegramas de protestos e de solicitações.” Um bom exemplo desse assédio pode ser visto nas atividades realizadas por Mallmann, que, em Genebra, redigia vários relatórios para a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJ), estando essa instituição completamente a par dos desenvolvimentos no GATT. Quando o Brasil começou a ter problemas com a delegação americana, os industriais, informados por Mallmann, logo marcaram uma visita ao embaixador americano no Rio de Janeiro, de forma a sensibilizá-lo. Em outras ocasiões, após receber cartas e telegramas de Mallmann, a organização enviou demandas diretamente para o CPA. Em uma oportunidade, ele enviou uma lista dos produtos negociados para a FIRJ, que, então, circulou-a aos industriais das categorias interessadas. Essas categorias responderam a comunicação exigindo mudanças de posições do governo brasileiro. Um caso específico ocorreu em maio de 1958. O CPA concordou em reduzir a tarifa sobre fertilizantes, a pedido dos EUA. Atendendo ao apelo dos produtores de fosforita de Pernambuco, provavelmente provocados pelas comunicações vindas de Genebra, a CNI enviou protesto à delegação brasileira. Segundo o economista Renato Sampaio, caso as demandas americanas fossem aceitas, cairia por terra “todo um

⁵²⁰ A FIESP e a CNI tiveram papel preponderante na definição da posição brasileira. Para exame da posição dos industriais de São Paulo, ver: Leopoldi, 2000, p. 150.; Apoio do presidente da FIESP ao Plano de Ação. **Folha da Manhã**. 25 de julho de 1959; X Convenção dos Industriais do Interior. **Folha da Manhã**. 30 de julho de 1959; É boa a situação do Brasil no GATT. **Folha da Manhã**. 24 de julho de 1959; Ata da reunião do Conselho de Representantes da Confederação Nacional da Indústria. 27 de janeiro de 1958. CNI-BSB; Delegação do Brasil para as negociações tarifárias no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e o Comércio. Relatório da Chefia. 23 de Maio de 1959. Genebra. Acervo Geral da Biblioteca Nacional.

programa para a defesa da indústria de fertilizantes do país.” Além da pressão dos grupos de interesse, o presidente da Petrobrás solicitou que o produto não fosse negociado. No final, foi retirado da oferta aos americanos.⁵²¹

A experiência de mais de uma década de participação dos industriais como delegados brasileiros era útil para os representantes do governo. Ela possibilitou melhor comunicação entre os setores afetados pelas negociações internacionais. O governo teria dificuldade de tomar conhecimento dos interesses de industriais de todo o Brasil sem o apoio das federações estaduais e da CNI.

Diante da complexa interação entre diplomatas, industriais, economistas e delegações estrangeiras, não é mistério que houvesse prolongados atrasos nas negociações em Genebra. Havia, ainda, os problemas legais da reentrada do Brasil no Acordo, pois as renegociações brasileiras não entravam facilmente nos precedentes da organização. Foi somente ao final de 1958 que as principais negociações foram concluídas. Os Protocolos das novas obrigações foram publicados a partir do último dia de 1958. Foram consolidadas 559 posições na nova Lista III – 92 em linhas tarifárias criadas durante a própria negociação, pois inexistiam na Lei Nº 3.244, de 14 de agosto de 1957. Foram concedidas reduções tarifárias em 283 posições, enquanto as 183 remanescentes eram meras consolidações do nível de proteção já existente. Das 283 reduções, 54% foram concedidas aos EUA, 4% para a BENELUX, 3% para o Reino Unido e 38% para outros. Dessas reduções, cerca de 90% se deu em um nível entre de 2 a 30 pontos ad valorem. Os 10% remanescentes referem-se a reduções de 35 a 100 pontos ad valorem. Foram só duas as reduções de 100 pontos. A primeira foi em aparelhos receptores e transmissores de rádio para aeronaves, concedida aos Estados Unidos (o produto teria entrada livre); a segunda foi em lâmpadas e acessórios para adorno de árvore de natal, dada ao Japão (a tarifa caiu de 150 para 50%).⁵²²

A nova Lista III não teria problema em ser aceita pelos parceiros comerciais brasileiros, inclusive pelos recalcitrantes americanos. O presidente Dwight D. Eisenhower foi

⁵²¹ Ata da 646ª sessão do Conselho Nacional de Economia. 27 de maio de 1958. 1U. Lata 102. Arquivo Nacional; Ata da reunião da diretoria da Federação das Indústrias do Distrito Federal. 29 de abril de 1958. Arquivo FIRJAN; Ata da reunião do Conselho Diretor do Centro Industrial do Rio de Janeiro. 6 de maio de 1958. Arquivo FIRJAN; Ata da reunião do Conselho Diretor do Centro Industrial do Rio de Janeiro. 13 de maio de 1958. Arquivo FIRJAN; Ata da 644ª sessão do Conselho Nacional de Economia. 20 de maio de 1958. 1U. Lata 102. Arquivo Nacional; Tel 123 de Delbragen. GATT. Negociações tarifárias brasileiras. 30 de maio de 1958. Confidencial. Memorandos classificados (1958). AHI-BSB.

⁵²² Arrangements for giving effect to the results of the negotiations with Brazil. Note by the Secretariat. TNB/19. 16 de Junho de 1958; Proceedings of the eleventh meeting. Tariff negotiations with Brazil. TNB/20. 7 July 1958; Tariff negotiations with Brazil. Decision of the Intersessional Committee of 10 July 1958 extending time-limit in Decision of Contracting Parties of 16 November 1956. L/834. 16 July 1958; Delegação do Brasil para as negociações tarifárias no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e o Comércio. Relatório da Chefia. 23 de Maio de 1959. Genebra. Acervo Geral da Biblioteca Nacional.

notificado das renegociações no final de 1958. Seus assessores recomendaram o apoio ao resultado, pois uma retaliação “assinalaria um recuo dos esforços para fortalecer os laços hemisféricos e a Operação Pan-Americana.” No Brasil, para viabilizar a “reentrada” no GATT era necessária aprovação da nova Lista III pelo Congresso Nacional, o que foi bastante difícil. Somente em outubro de 1959 foram submetidos ao Congresso todos os documentos. A lentidão na apreciação parlamentar gerou apreensão. Muitos acreditavam haver “o risco de suspensão dos favores tarifários que produtos brasileiros receb[iam] em vários países membros do GATT.” Os próprios industriais preocupavam-se com a situação. Em junho de 1960, Mário Leão Ludolf, na CNI, destacou que se o governo não aprovasse o Acordo com urgência o Brasil perderia todas as vantagens em café.⁵²³

O Executivo foi o responsável pelo atraso inicial na apreciação, mas era elevada a resistência no legislativo, especialmente de setores liberais convencidos da necessidade de “uma revisão geral e metódica” da política aduaneira pensando no consumidor, como queria o deputado Daniel Faraco, o poderoso presidente da Comissão de Economia da Câmara. Os setores protecionistas não ficaram atrás. Vários industriais pressionaram os parlamentares para recusarem as reduções tarifárias realizadas em Genebra – era o caso de vidro plano e fio de linho. Julgava-se que o procedimento de internalização da Lista III seria igual ao de 1948 – quando os parlamentares rejeitaram algumas concessões e, posteriormente, o país deu compensações aos parceiros afetados. O secretariado do GATT rejeitou tal hipótese, com o argumento de que a situação de 1960 era completamente diferente. Antes, a tarifa específica era mínima; agora, havia uma tarifa ad valorem cujo gravame era “considerado (...) dos mais fortes no cenário aduaneiro mundial.” Se não bastasse isso, quando a tarifa foi renegociada em 1958, o país havia prometido a modificação do sistema de câmbio, o que não havia ocorrido. A situação complicava-se ainda mais pelo fato de a concessão em fio de linho ter sido dada para a Benelux em troca da isenção de direitos aduaneiros ao café.⁵²⁴

Uma das razões da demora na aprovação pelo parlamento foi a transferência da capital para Brasília. Quando o Congresso Nacional mudou-se para a cidade, as sessões plenárias ocorriam somente um dia por semana em decorrência da falta de quórum. E quando isso

⁵²³ Conselho Nacional de Economia. **Exposição geral da situação econômica do Brasil: 1959**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1960. P. 42; Loayza, Humberto Matthew. **Dollar diplomacy with a new look: president Eisenhower's Inter-American policies, 1953-1961** (Ph.D.). West Lafayette: Purdue University, 1999. P. 173.; Ata da Reunião do Conselho de Representantes da Confederação Nacional da Indústria. 30 de junho de 1960. CNI-BSB.

⁵²⁴ Tel 107 de Delbragen para Exteriores. GATT. XVI Sessão das Partes Contratantes. Negociações tarifárias. 24 de maio de 1960. Telegramas recebidos (1960). AHI-BSB; Gudin, Eugênio. **Análise de problemas brasileiros (1958-1964)**. Rio de Janeiro: Agir, 1965. P. 243.

ocorria, o número total de parlamentares era pouco acima do mínimo para as deliberações. Nessa situação, grupos de pressão mobilizaram-se para mudar o projeto de lei. Primeiro, um grupo de deputados bloqueou a entrada da matéria na agenda por discordar de reduções nas tarifas de produtos derivados de vidro – aparentemente em consequência do ativismo do governador do estado do Rio de Janeiro, sede da maior fábrica do país. Na Câmara, o esforço foi liderado pelo deputado João Batista de Vasconcelos Torres. Ele fez violentos ataques ao resultado das negociações, abrindo uma torrente de emendas, todas enviadas para a Comissão de Constituição e Justiça. A fórmula de conciliação encontrada na Comissão foi apresentar projeto de emenda substitutiva, na qual foram excluídos vários dos itens negociados pelo Brasil em Genebra – os parlamentares não se importaram com o fato de a Lista III ter resultado de uma longa e extenuante negociação internacional. Para evitar que o executivo exercesse qualquer discricionariedade na questão, um representante da CNI comunicou ao ministro das relações exteriores que a instituição procuraria “por todos os meios obter a retirada do Brasil no GATT” caso essa posição não fosse respeitada.⁵²⁵

Como forma de superar a paralisia parlamentar, o executivo contou com Hélio Burgos Cabal, diplomata veterano das negociações de Havana eleito deputado federal. Cabal mediou a relação do legislativo com o executivo, principalmente na fase final de tramitação. Além dele, a atuação de Barbosa da Silva foi instrumental para tranquilizar os parceiros comerciais na XVIª Sessão do GATT. Era, para o Brasil, uma das sessões mais difíceis. Por conta da lentidão do Congresso Nacional, a diplomacia brasileira teve de cerrar esforços para aumentar o prazo da derrogação de seus compromissos. Conseguiu-se o adiamento, mas não sem receber manifestações de profundo desagrado.⁵²⁶

No final, a única forma de o governo aprovar o projeto foi aceitar as emendas parlamentares. No total, foram mais de quarenta concessões rejeitadas. Somente em 24 de agosto de 1960 a Câmara dos Deputados aprovou, com as emendas, os instrumentos resultantes das negociações tarifárias no GATT, tendo o Senado realizado a aprovação no dia

⁵²⁵ As emendas já eram previstas desde o ano anterior, quando o presidente da FIESP mobilizou os membros de sua organização para inserir mais modificações na tarifa aduaneira brasileira, mesmo já tendo ocorrido as negociações bilaterais de renegociação da Lista III em Genebra. Vasconcelos Torres era do PSD e participou como observador parlamentar da delegação do Brasil à XVII Sessão das Partes Contratantes (1960); Decreto Legislativo No 14, de 1960. **Diário do Congresso Nacional**. 25 de agosto de 1960. Letter from R. S. Issacson to M. P. Lam. Rio de Janeiro, September 1, 1960. BT 11/5762; Desptel 4603 para Delbragen. GATT. Negociações tarifárias brasileiras. 30 de maio de 1956. Telegramas expedidos (1960). AHI-BSB; Apelo aos sindicatos de indústrias. **Folha da Manhã**. 1º de maio de 1959.

⁵²⁶ Desptel 4019 para Delbragen. GATT. Negociações tarifárias brasileiras. 13 de maio de 1960. Telegramas expedidos (1960). AHI-BSB; Tel 141 de Delbragen para Exteriores. GATT. XVI Sessão. Partes Contratantes. Atuação do Embaixador Barbosa da Silva. 9 de junho de 1960. Telegramas recebidos (1960). AHI-BSB; Tel 190 de Delbragen para Exteriores. Negociações tarifárias brasileiras. Pedido de prorrogação de Waiver. 3 de agosto de 1960. Telegramas recebidos (1960). AHI-BSB.

seguinte. Pelo Decreto Nº 48.911, de 31 de agosto de 1960, estruturou-se o esboço de uma nova Lista III. No mesmo dia, o governo brasileiro comunicou ao GATT o fato de terem sido rejeitadas no parlamento quase 10% de todos os itens negociados pelo Brasil.⁵²⁷ O país comprometeu-se, todavia, a renegociar tais tarifas, algo que ocasionaria grandes inconvenientes para a diplomacia comercial nos anos seguintes.⁵²⁸

A reforma foi um esforço histórico. Desde 1946 sabia-se que a tarifa brasileira estava defasada, mas demorou mais de dez anos para que uma nova lei de tarifas fosse aprovada. Durante dezoito meses, o projeto de lei “foi objeto de intensos debates nas duas câmaras do Congresso”, no que poderia ser considerada a primeira vez no século XX que o parlamento discutiu uma reforma aduaneira de tais proporções. Ficou claro, todavia, que era impossível realizar reformas dessa magnitude pela via legislativa, apesar de toda a contribuição que os membros desse poder deram ao projeto.⁵²⁹ Esperava-se que a solução para esse problema viesse da nova instituição criada pela Lei de Tarifas de 1957: o CPA (ver primeiro capítulo).

O CPA, a revisão tarifária e as planejadas reformas econômicas – principalmente a cambial – levaram à crença de que os problemas no balanço de pagamento seriam minimizados. Isso seria um grande alívio para os diplomatas e economistas que participavam dos encontros do GATT, pois as reclamações sobre a política comercial brasileira no Arranjo eram severas. Mas não foi o que ocorreu. Foram poucos os exames nos quais o país teria uma ficha limpa nas próximas três décadas. A desculpa de uma tarifa aduaneira defasada não mais

⁵²⁷ Banha e qualquer outra gordura, prensada ou fundida, líquida ou não; vinho e mistela, champanhe com certificado de origem; aguardente, licor ou qualquer outra bebida espirituosa, uísque escocês (scotch), uísque bourbon e rye, conhaque e armagnac com certificado de origem; pele ou couro, de bovino e de bezerro; lã bruta, fina, lavada, desengordurada, branqueada ou de cor natural; linho bruto ou preparado, estopa e resíduo; fio de linho não acondicionado para a venda a varejo; artefato e obra de amianto puro com mistura de qualquer outra fibra; folha, lâmina ou placa de vidro plano; ferramenta manual para arte e ofício; ferramenta e utensílio para máquinas; aparelho pulverizador de fungicida, inseticida e semelhante; rolamento de esfera, rolete, cone ou agulha para mancal; trator; fios e cordoarias de amianto; acetato de celulose; calconitrato de amônia, sulfonitrato de cálcio e amônio; fosfato de cálcio mineral; aço ligado tendo até 13% de cromo e até 2,5% de tungstênio. Desptel 7924 para Delbragen. Negociações tarifárias brasileiras. Aprovação pelo Congresso Nacional. 27 de agosto de 1960. Telegramas expedidos (1960). AHI-BSB; Decreto Legislativo No 14, de 1960. **Diário do Congresso Nacional**. 25 de agosto de 1960. Letter from R. S. Issacson to M. P. Lam. Rio de Janeiro, September 1, 1960. BT 11/5762; Telegram from Rio de Janeiro to Foreign Office. No. 38. April 29, 1960; Telegram from Rio de Janeiro to Foreign Office. No 159. August 29, 1960. FO 371/149974; Desptel 7788 para Delbragen. GATT. Negociações tarifárias brasileiras. 25 de agosto de 1960. Telegramas expedidos (1960). AHI-BSB

⁵²⁸ Essas negociações ocorreram entre 1960 e 1961. A delegação brasileira foi composta por Valentim Bouças, Arnaldo Walter Blank, Alfredo Teixeira Valladão, George A. Maciel, Paulo Padilha Vidal, Theophilo de Andrade, Fernando Buarque Franco Neto, Geraldo E. Holanda Cavalcanti, Otto Ferreira Neves, Jayme Magrassi de Sá e Lúcia Marinho Pirajá. Projeto de relatório a ser apresentado ao ministro das relações exteriores pelo chefe das Negociações Tarifárias de 1960/61. Ministro Alfredo Teixeira Valladão. [1961?]. Arquivo pessoal do Professor Alfredo da Gama e Abreu Valladão (Paris); Maço de orientação ao Ministro Ulisses Guimarães. Instruções para a delegação do Brasil à XIX Sessão das Partes Contratantes do GATT e à reunião de nível ministerial. Rio de Janeiro, outubro de 1960. UG 61.05.10.

⁵²⁹ Silva, Gerson Augusto da. La reforma aduanera en el Brasil. In: Bid. **Hacia una tarifa externa común en América Latina**. Buenos Aires: INTAL, 1969, p. 30-60. P. 234.

subsistiria. Utilizou-se, progressivamente, o argumento de que o país sofria de problemas estruturais de balanço de pagamentos decorrentes da dependência das exportações de produtos primários. Com esse desequilíbrio, era necessário elevar a oferta de divisas para a importação de equipamentos e máquinas necessários para a indústria. Como forma de estancar os problemas de longo prazo, dizia-se ser necessária a diversificação das exportações, a substituição de importações e a diminuição de compromissos com o GATT – algo que já vinha ocorrendo desde meados da década de 1950 (ver quadro). Nessa névoa de desculpas, a despeito das promessas, o Brasil continuou a utilizar mecanismos não-tarifários de controle das importações.⁵³⁰

Instrumento	Adesão brasileira	Participantes (total: 35)
Protocolo emendando a Parte I e Artigos XXIX e XXX	Não	21
Protocolo emendando o Preâmbulo e Partes II e III	Não	21
Protocolo de emendas organizacionais	Não	16
Procès-Verbal de assinatura do protocolo de emendas organizacionais	Não	18
Procès-Verbal de retificação referente aos protocolos emendandos a Parte I e Artigos XXIX e XXX, Preâmbulo e Partes II e III das emendas organizacionais	Não	21
Acordo de criação da Organização para a Cooperação Comercial (OTC)	Não	11
Protocolo de ratificação do texto em francês	Não	28
Quarto protocolo de retificações e modificações	Sim	31
Quinto protocolo de retificações e modificações	Não	30
Sexto protocolo de retificações e modificações	Não	11
Protocolo dos termos de acessão do Japão	Sim	17
Sexto protocolo de concessões suplementares	Sim	22
Sétimo protocolo de concessões suplementares	Não	2
Convenção internacional para facilitação a importação de amostras comerciais e material de propaganda	Não	26

Tabela 10: Participação brasileira nos protocolos e outros instrumentos no GATT em 1957.⁵³¹

Economistas de Santiago

Desde 1946, o Brasil atuou nas negociações multilaterais comerciais no sentido de adaptar suas políticas domésticas segundo os imperativos das regras internacionais. Isso, de certa forma, demonstrava conformismo com a ideia de que o regime internacional promovia a diminuição da ação discricionária das grandes potências e mantinha os mercados internacionais abertos às exportações brasileiras. Não que inexistissem críticas às regras internacionais. Mas não havia nada que levasse o país a questionar os princípios básicos do

⁵³⁰ Reports of the Working Party on Balance of Payments. L/746/Add.2. 10 December 1957; Report of the Committee on Balance-of-Payments restrictions on the consultation with Brazil. L/1213. 30 May 1960; Report of Committee II on the consultation with Brazil on agricultural policies. L/1317. 21 October 1960; Syvrud, 1974, p. 169.

⁵³¹ Status of protocols and other instruments. L/682. 20 September 1957.

liberalismo comercial prescritos no GATT como fundamentalmente inadequados para um país em desenvolvimento.

Durante a década de 1950, essa posição mudou de forma sensível. Uma geração de industriais, economistas e diplomatas, há muito tempo cética ou crítica do Arranjo, conseguiu reduzir o nível de compromissos do país no GATT e definir ambiciosa agenda de reformas do multilateralismo comercial. Há diversas causas que provocaram tal ajuste. Uma das mais relevantes foi o papel das ideias, em especial as associadas às atividades da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Ela possibilitou reestruturar as premissas da inserção internacional brasileira. A partir desse momento, as regras do GATT seriam julgadas prejudiciais aos interesses das economias agro-exportadoras, como a brasileira. A adaptação aos preceitos do Acordo era, então, não só inconveniente como prejudicial. A única solução para promover o desenvolvimento era a via inversa: a reforma do sistema multilateral de comércio.

As ideias “moldam como entendemos problemas políticos, dão definição aos nossos objetivos e estratégias, e são o meio que usamos para comunicar sobre política.”⁵³² Seu tratamento como elemento relevante na literatura de relações internacionais é ainda recente, mas já existem importantes trabalhos examinando o avanço do keynesianismo e do próprio pensamento cepalino.⁵³³ Mas elas, por si só, não explicam mudanças. Um primeiro aspecto a demandar compreensão é seu contexto de surgimento, em especial a difícil tarefa de superar a força de ideias antigas.⁵³⁴ Esse processo de expansão e aceitação é inevitavelmente seletivo – “quanto mais ideias, práticas e símbolos se expandem no mundo, mais adquirem sentidos

⁵³² Béland, Daniel e Cox, Robert Henry. Introduction. In: Béland, Daniel e Cox, Robert Henry. **Ideas and politics in social science research**. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 3-22. P. 3.

⁵³³ Drezner, Daniel W. Ideas, bureaucratic politics, and the crafting of foreign policy. **International Organization**. V. 44, Nº 4, 733-749. 2000; Goldstein, 1993; Goldstein, Judith e Keohane, Robert O. Ideas and foreign policy: an analytical framework. In: Goldstein, Judith e Keohane, Robert O. **Ideas and Foreign Policy: beliefs, institutions and political change**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993, p. 3-30; Gourevitch, Peter A. Economic ideas, international influences and domestic politics: a comparative perspective. In: Thorp, Rosemary e Fitzgerald, Valpy. **Economic doctrines in Latin America: origins, embedding and evolution**. New York: Palgrave Macmillan, 2005, p. 23-47; Hall, Peter A. Conclusion: the politics of Keynesian ideas. In: Hall, Peter A. **The political power of economic ideas: Keynesianism across nations**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1989, p. 361-392; Hwang, Balbina Youngkyung. **Globalization, strategic culture, and ideas: explaining continuity in Korean foreign economic policy** (Ph.D.). Washington D.C.: Georgetown University, 2005; Love, Joseph L. Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930. In: Bethell, Leslie. **Ideas and ideologies in twentieth century Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 207-274; Majone, Giandomenico. Public policy and administration: ideas, interests and institutions. In: Goodin, Robert E. e Klingemann, Hans-Dieter. **A new handbook of political science**. New York: Oxford University Press, 1998, p. 610-627; Schonhardt-Bailey, 2006; Sikkink, 1991; Weir, 1989

⁵³⁴ Aqui é válida a clássica afirmação de Keynes: “*The difficulty lies, not in the new ideas, but in escaping from the old ones, which ramify, for those brought up as most of us have been, into every corner of our minds.*” Keynes, John Maynard. **The general theory of employment, interest, and money**. San Diego and New York: Harcourt, Inc, 1964 [1936]. P. viii

diversos e até divergentes.”⁵³⁵ Devemos, portanto, explicar o apelo que o pensamento cepalino teve nos círculos de economistas, empresários e diplomatas brasileiros e como e por que foi progressivamente adotado por esses atores.

A CEPAL foi criada em 1948. Na ocasião, a América Latina tinha a expectativa de receber substancial ajuda internacional e buscava, com a criação da organização, conhecimento sobre os problemas econômicos que tal suporte deveria solucionar. Em 1949, às vésperas da segunda reunião da instituição, ainda não se tinha um rascunho do documento *Economic Survey of Latin America*, prometido pelo seu secretariado. Ele deveria ser inédito e focar o papel do comércio internacional no balanço de pagamentos dos países da região. Foi nesse momento que a imberbe organização voltou-se para o economista argentino Raúl Prebisch. Natural de Tucumán, empobrecida província argentina, Prebisch tinha longa experiência acadêmica e administrativa. Em especial, foi gerente do Banco Central argentino aos trinta e três anos, em um período no qual o mundo foi sacudido por mudanças sistêmicas que mostraram a necessidade de se repensar teorias econômicas e a própria função do Estado. Se, inicialmente, Prebisch defendia o ideário de livre comércio e a doutrina das vantagens comparativas, a Grande Depressão e as dificuldades da economia de seu país modificaram suas concepções sobre o funcionamento da economia internacional.⁵³⁶

Don Raúl, como era chamado por amigos e colegas de trabalho, tinha quase cinquenta anos quando chegou em Santiago para ajudar a redigir o relatório – logo após ter sido rejeitado para ocupar um cargo no FMI. De altura média e cabelos já grisalhos, era sempre preocupado com sua aparência pessoal e extremamente aplicado ao seu trabalho – escrevia seus próprios textos e reconhecia a ajuda de seus colegas. Com a vista para o jardim das reduzidas instalações da CEPAL, na rua Pio X, em Santiago, Chile, Prebisch recebeu o

⁵³⁵ Coats, A. W. e Colander, David. An introduction to the spread of economic ideas. In: Colander, David e Coats, A. W. **The spread of economic ideas**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989, p. 1-19. P. 12; Mahoney, Michael. *Estado novo, homem novo* (new state, new man): colonial and anti-colonial development ideologies in Mozambique, 1930-1977. In: Engerman, David C., et al. **Staging growth: modernization, development, and the global Cold War**. Amherst and Boston: University of Massachusetts Press, 2003, p. 165-197. P. 166.

⁵³⁶ Ver texto da Resolução N° 106 de 25 de fevereiro de 1948. E/712/Rev.1. Resolutions adopted by the Economic and Social Council during its sixth session from 2 February to 11 March 1948. United Nations. Lake success, New York. 1948; Cruz, Hernán Santa. La creación de las Naciones Unidas y de la CEPAL. **Revista de la CEPAL**. V. 57, N° 1, 17-32. 1995; Dosman, 2008, p. 31; ibidem. p. 236-237; Fitzgerald, Valpy. **ECLA and the formation of Latin American economic doctrine in the nineteenforties [REPEC 106]**. 1991. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/iss/wpaper/106.html>>. Acesso: 8 de junho de 2009; Love, Joseph L. Raul Prebisch and the origins of the doctrine of unequal exchange. **Latin American Research Review**. V. 15, N° 3, 45-72. 1980. P. 54; Tickner, Arlene B. Latin American IR and the primacy of lo practico. **International Studies Review**. V. 10, N° 4, 735-748. 2008. P. 736; Toye, Richard e Toye, John. The Origins and Interpretation of the Prebisch-Singer Thesis. **History of Political Economy**. V. 35, N° 3, 437-467. 2003. P. 450-451.

rascunho de um trabalho desenvolvido na ONU, em Nova Iorque, por Hans Singer, que mudaria a redação de seu texto e a sua própria vida nos próximos vinte anos.⁵³⁷

Singer analisou a base de dados consolidada na Liga das Nações por Folke Hilgerdt sobre preços dos principais produtos industrializados e agrícolas do comércio internacional. Os dados disponíveis indicavam que do século XIX até a véspera da Segunda Guerra Mundial houve tendência de diminuição dos preços dos produtos primários em relação com os preços dos produtos manufaturados. Isso poderia significar, primeiro, que os ganhos do comércio eram desproporcionalmente divididos entre países agrícolas e industriais em benefício dos segundos, além de indicar que a especialização das economias em suas vantagens comparativas ocasionaria atrasos em termos de desenvolvimento econômico, apesar de não necessariamente implicar variações de bem-estar. O Brasil seria particularmente afetado, pois entre 1870 e 1939 foi o segundo país mais penalizado pela volatilidade dos preços relativos. As implicações do trabalho da ONU certamente não eram novas. J. S. Mill, Andrew Saltoun, Mountifort Longfield, Thomas Malthus e Robert Torrens foram alguns dos economistas que levantavam hipóteses sobre como a relação de preços nas trocas internacionais afetava os ganhos relativos das economias nacionais. Agora, contudo, a situação era diferente, pois os dados compilados por Singer davam substrato empírico a essas teorias.⁵³⁸

⁵³⁷ Dosman, 2008, p. 229-234; Furtado, Celso. **Obra autobiográfica (V1. A fantasia organizada)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. P. 141 e 151; Pollock, David. Raúl Prebisch: the essence of leadership. In: Dosman, Edgar J. **Raúl Prebisch: power, principle and the ethics of development**. Buenos Aires: IDB-INTAL, 2006, p. 11-20; Toye e Toye, 2003, p. 442.

⁵³⁸ Ahumada, J. e Nataf, A. Terms of trade in Latin American countries. **International Monetary Fund (Staff Papers)**. V. 1, Nº 1, 123-135. 1950. P. 130; Burger, Hilary. **An intellectual history of the ECLA culture, 1948 to 1964** (Ph.D.). Cambridge [Massachusetts]: Harvard University, 1998. P. 4; Conde, Roberto Cortes. Export-led growth in Latin America: 1870-1930. **Journal of Latin American Studies**. V. 24, Nº Quincentenary Supplement: the colonial and post colonial experience. five centuries of Spanish and Portuguese America, 163-179. 1992. P. 163; Departamento de Asuntos Económicos. **Precios relativos de las exportaciones e importaciones de los países insuficientemente desarrollados: estudio sobre la relación de intercambio de postguerra entre los países insuficientemente desarrollados y los países industrializados**. Lake Success: Naciones Unidas, 1949. P. 9; Gomes, 2003, p. 192-194; Hont, 2005, p. 264-265; Irwin, 1996, p. 101-109; Love, Joseph L. **Crafting the Third World: theorizing underdevelopment in Rumania and Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 1996. P. 229; Love, Joseph L. Institutional foundations of economic ideas in Latin America, 1914-50. In: Thorp, Rosemary e Fitzgerald, Valpy. **Economic doctrines in Latin America: origins, embedding and evolution**. New York: Palgrave Macmillan, 2005, p. 142-156. P. 144; Myint, H. The 'Classical Theory' of International Trade and the Underdeveloped Countries. **Economic Journal**. V. 68, Nº 270, 317-37. 1958. P. 317; Ocampo, J. A. e Parra, M. A. **The commodity terms of trade and their strategic implications for development**. 2005. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpit/0403001.html>>. Acesso: 16 de julho de 2008; Semmel, Bernard. **The rise of free trade imperialism: classical political economy, the empire of free trade, and imperialism, 1750-1850**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970. P. 187-192; Singer, H. W. Terms of trade: new wine and new bottles? **Development Policy Review**. V. 9, Nº 4, 339-352. 1991. P. 340; Toye e Toye, 2003, p. 447-448; ibidem. p. 449; Toye, Richard e Toye, John. **The UN and global political economy**. Bloomington: Indiana University Press, 2004. P. 111-112; Williamson, Jeffrey G. **Globalization and the poor periphery before 1950**. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2006. P. 97.

Prebisch já estava convencido desde a década de 1930 de que a especialização em agricultura era nociva aos países da região. Mas nunca o mundo havia escutado diagnóstico tão contundente como o seu “manifesto.” Inspirado nos dados providos por Singer, logo no início do texto, apresentou sua visão de centro e periferia, que refletia as diferenças de elasticidade-demanda das importações de produtos primários pelos países avançados com relação preços dos produtos manufaturados importados pelos países subdesenvolvidos. Seu argumento era que o mercado de trabalho e as práticas de negócio do centro industrial capitalista encetavam rigidez nos preços de seus produtos, fazendo com que em períodos de crise não houvesse declínio de preços, como os produtos agrícolas exportados pelos países mais atrasados. A divisão internacional do trabalho, dessa forma, não levava a uma distribuição equitativa dos ganhos da especialização para todos os participantes do sistema. Para ele, uma das únicas formas à disposição dos “países novos” para superar os problemas era a industrialização, que possibilitaria captar os frutos do progresso técnico.⁵³⁹ Era nítida a rejeição da teoria clássica de comércio internacional. Em especial, demonstrava que o padrão de desenvolvimento dos países avançados não se repetiria nos países atrasados caso a situação de então perdurasse.

Havia, no trabalho, uma visão sistêmica do funcionamento do capitalismo, com o comércio sendo o mecanismo fundamental de transmissão do progresso tecnológico, dos ganhos econômicos e das próprias crises. Daí a consideração da “estreita conexão entre o desenvolvimento econômico e o intercâmbio.”⁵⁴⁰ Obviamente, Prebisch não trabalhava em categorias políticas, mas ao falar que o sistema econômico internacional gerava resultados desiguais para os mais fracos, ecoava uma vasta literatura heterodoxa e não-liberal do ponto de vista da política do poder.

Deve ficar claro que, para o economista argentino, o objetivo da industrialização não era a autarquia e a autosuficiência – que dariam margem a qualquer protecionismo de forma indiscriminada. Se o fim era aumentar o bem estar das massas, deveria haver limites. Além disso, ele apresentava claramente os perigos da inflação e a importância de se fortalecer a agricultura de exportação como forma de se conseguir divisas para a importação de bens de capital. Segundo ele, o pensamento econômico ortodoxo seria válido em um mundo de pleno emprego, mas para isso o sistema econômico internacional teria de ser fundamentalmente aberto – sem tarifas e subsídios à exportação, principalmente dos países desenvolvidos. Ele

⁵³⁹ Fitzgerald, 1991, p. 11-12; Prebisch, Raúl. **El desarrollo economico de la America Latina y sus principales problemas (E/CN.12/89)**. Santiago: CEPAL, 1949. P. 2.

⁵⁴⁰ Prebisch, 1949, p. 4.

via a construção da OIC como um excelente caminho nesse sentido. Em especial, apontava diversas formas de cooperação internacional que poderiam ser facilitadas pela organização – como suporte de preços, compra de excedentes, garantia de baixas tarifas e regulação de práticas comerciais predatórias, como subsídios para a exportação.⁵⁴¹

Alguns fatores potencializaram os efeitos do documento de Prebisch. Primeiro, era convergente com a confiança dos governos latinoamericanos nos instrumentos estatais de intervenção da economia, para “melhorar as condições de vida das populações.” George Wythe exemplificou bem esse otimismo, que afetava a maioria de seus contemporâneos, ao afirmar, em 1953, que “não existe no mundo país algum (...) em que o capital, a administração, o trabalho e os recursos não possam ser reunidos de maneira a aumentar a produção, em benefício de todos os interessados.” Segundo, a economia norte-americana substituiu a Inglaterra como o centro do sistema capitalista, mas era extremamente protecionista na área agrícola. Assim, o que ocorria era a “traição” dos princípios da economia clássica pelos próprios países desenvolvidos, como afirmou o economista argentino Luis Colombo na década de 1930. Enquanto os britânicos sacrificaram sua agricultura no século XIX em nome da divisão internacional do trabalho, a economia autossuficiente dos Estados Unidos trazia poucos prospectos para a demanda dos produtos agrícolas dos países atrasados – confirmando as teses de Prebisch. Terceiro, o destino da OIC lançou uma nuvem de dúvidas sobre os países da região. Muitos, inclusive o Brasil, fizeram concessões bastante liberais sob a premissa que o GATT seria provisório. A não entrada em vigor da Carta de Havana fez com que não fossem tratadas certas preocupações como a instabilidade dos mercados de matérias primas, os processos estruturais de industrialização e a falta de um mercado regional na América Latina. O quarto fator foi o ambiente intelectual no qual Prebisch formulou suas teses. Havia pouco mais de uma década que Keynes convencera o mundo de que mercados abertos autoregulados não geravam automaticamente maior bem-estar. A pobreza, nessa visão, poderia não ser temporária, mas uma característica inerente ao sistema capitalista. Tendo lançado dúvidas sobre uma das pedras basilares do liberalismo econômico, o avanço das teses keynesianas abriu caminho para outros questionamentos da ortodoxia econômica clássica.⁵⁴²

⁵⁴¹ Dosman, 2008, p. 248; Prebisch, 1949, p. 4, 10, 11, 47 e 65.

⁵⁴² Almeida, José Elesbão de. Nacionalismo e desenvolvimento em Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso. **Revista de Economia Política e História Econômica**. V. 5, Nº 14, 114-166. 2008. P. 40; Backhouse, Roger E. e Bateman, Bradley W. Keynes and capitalism. **History of Political Economy**. V. 41, Nº 4, 645-671. 2009; CEPAL, 1957, p. 5; Conselho Nacional de Economia, 1950, p. 33; Dosman, 2008, p. 95; Fourcade, Marion. **Economists and societies: discipline and profession in the United States, Britain and France, 1890s to**

A visão de Prebisch, apesar de pré-analítica e de estar longe de uma teoria formal, dizia, no fundo, o que tecnocratas, economistas, industriais e intelectuais nacionalistas da região desejavam escutar. Primeiro, informava que uma das únicas vias possíveis para superação do problema sistêmico da deterioração dos termos de troca para a América Latina estava na industrialização – sendo, portanto, grande suporte aos que apoiavam essa tese. Segundo, argumentava que os problemas a serem enfrentados tinham origem externa – o que soava bem a políticos e diplomatas.⁵⁴³ Terceiro, defendia que o caminho de superação exigia o uso de diversos instrumentos discriminatórios na economia, que deveriam ser utilizados com “clarividência”; ou seja, demandava uma elite administrativa capacitada e com meios à sua disposição para atuar na sociedade – uma justificativa oportuna para a tecnocracia expandir-se e os políticos apropriarem novos recursos.⁵⁴⁴ Quarto, deixava claro que não se devia manter “uma submissão mental às ideias alheias” e que competia primordialmente aos próprios economistas da região o conhecimento da realidade da América Latina – segundo Richard e John Toye, era “um chamado para uma revolução intelectual contra uma ideologia estrangeira.”⁵⁴⁵ Essa cautela contra ideias estrangeiras seria oportuna quando ações domésticas fossem criticadas, em especial por funcionários de organismos internacionais. Quinto, as recomendações dadas convergiam com as políticas favorecidas nos último quinze anos e com a linguagem keynesiana de pleno emprego. Elas incluíam a liberdade para

1990s. Princeton: Princeton University Press, 2009. P. 155; Furtado, 1997, p. 98-99; Love, 1996, p. 213-226; Wythe, George. **Brasil: uma economia em expansão**. Rio de Janeiro: Twentieth Century Fund, 1953. P. xiii.

⁵⁴³ Rodríguez, Octavio. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. P. 79-80; Siekmeier, James. Latin American economic nationalism and United States-Latin American relations, 1945-1961. **The Latin Americanist**. V. 52, Nº 3, 59-76. 2008. P. 72. Lourdes Sola traz exemplo concreto nesse sentido: “O discurso presidencial em março de 1954 referia-se à situação precária do balanço de pagamentos como resultado da posição de países como o Brasil no sistema de trocas comerciais com os países industrializados.” Sola, Lourdes. **Idéias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo**. São Paulo: FAPESP e EDUSP, 1998. P. 125.

⁵⁴⁴ Waterbury, J. The long gestation and brief triumph of import-substituting industrialization. **World Development**. V. 27, Nº 2, 323-341. 1999. P. 324. O diagnóstico no Brasil era que a burguesia nacional era incapaz de gerar, por seu próprio esforço, a tão almejada industrialização. Assim, como afirmou um presidente brasileiro, era “indispensável que os planos de expansão das grandes iniciativas privadas se ajustem às prioridades essenciais do desenvolvimento objetivamente identificadas” – e ele considerava a CEPAL como instituição que havia definido, objetivamente, essa demanda. Bielschowsky, 2000, p. 7; Goulart, João. **Desenvolvimento e independência. Discursos - 1961**. Brasília: I.B.G.E., 1962. P. 88-89; Schneider, Ben Ross. The *Desarrollista* state in Brazil and Mexico. In: Woo-Cumings, Meredith. **The developmental state**. Ithaca: Cornell University Press, 1999, p. 276-305. P. 283.

⁵⁴⁵ Toye e Toye, 2004, p. 130. A versão brasileira logo seria redigida: “Seria mal pensado o processo de adaptar soluções aplicadas em outros países de estrutura muito diversa, em estágio de desenvolvimento ou mais avançado ou mais retardado.” Conselho Nacional de Economia, 1950, p. 13. Como bem afirma Sandra Ficker, “o estruturalismo latinoamericano foi talvez a primeira explicação compreensiva original sobre as causas do subdesenvolvimento da região [América Latina] originada do Terceiro Mundo. Ele representou uma ruptura radical com a economia tradicional e da teoria clássica de comércio internacional, mas estava teórica e politicamente longe do marxismo.” Ficker, Sandra Kuntz. From structuralism to the New International Economics: the impact of theory on the study of foreign trade in Latin America. **Latin American Research Review**. V. 40, Nº 3, 145-162. 2005. P. 145.

elevação de tarifas aduaneiras, a garantia de mercados abertos nos países desenvolvidos para produtos dos países mais atrasados, a cooperação internacional para garantia de investimentos, a estruturação de preços mínimos para produtos primários e o controle de estoques. A industrialização era mantra poderoso para elites econômicas e burocráticas fortalecidas com a guerra, principalmente pelo fato de a via tecnocrática proposta poder ser flexibilizada para apoiar programas populistas – o pensamento cepalino era via alternativa entre o liberalismo e o socialismo e acomodava ideias nacionalistas em voga na época.⁵⁴⁶

Apesar de falta de ineditismo de muitos aspectos de seu manifesto, Prebisch lançou uma onda de aprovação nas elites acadêmicas, políticas e industriais na região. Mas isso não foi automático; não podemos subestimar, assim, seu esforço em divulgar suas teses. Um dos aspectos mais importantes de seu trabalho nesses primeiros anos da CEPAL foi sensibilizar governos e empresários na América Latina por intermédio de viagens pela região. Uma das principais ocorreu no início de sua atuação como funcionário efetivo da CEPAL, em agosto e setembro de 1951, com uma missão ao Brasil. O país era um dos mais importantes atores para a sobrevivência da própria instituição – sem o apoio do governo brasileiro, a CEPAL indubitavelmente não conseguiria transformar o seu status de instituição provisória em permanente.⁵⁴⁷

O Brasil de Prebisch

O Brasil em 1951 era um país em plena transformação. Não havia dúvida de que era preciso iniciar uma trajetória de desenvolvimento acelerado. A chegada de Prebisch fortalecia os setores da sociedade e do governo que acreditavam que a via para alcançar esse objetivo era o apoio estatal à industrialização. A situação era muito difícil, mas era um caso particularmente importante para Prebisch. O total da participação de café, cacau e algodão na pauta de exportação brasileira era de 76%. Os termos de troca do país pioraram 40% entre 1929 e 1949 e, apesar da forte valorização nos anos posteriores, eles declinaram entre 10 e 20% de 1955 e 1958; a cotação do café caiu entre 1954 e 1963 de 78 para 34 cents/libra-

⁵⁴⁶ Sola, 1998, p. 47 e 63.

⁵⁴⁷ Arndt, H. W. **Economic development: the history of an idea**. Chicago: The University of Chicago Press, 1987. P. 73; Fitzgerald, 1991, p. 12; Furtado, 1997, p. 150; Ianni, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira P. 148; Pollock, David, et al. Raúl Prebisch on ECLAC's achievements and deficiencies: an unpublished interview. **CEPAL Review**. V. 75, Nº 1, 9-21. 2001. P. 11; Rosenthal, Gert. ECLAC: a commitment to a Latin American way toward development. In: Berthelot, Yves. **Unity and diversity in development ideas: perspectives from the UN regional commissions**. Bloomington: Indiana University Press, 2004, p. 168-232. P. 187; Visser, William Lewis. **Hope derailed: import substituting development policies in Latin America, 1949-1994** (Ph.D.). Washington, D.C.: The George Washington University, 2008. P. 59.

peso.⁵⁴⁸ Era, assim, choques que apontavam a necessidade de a economia afastar-se de um foco fundamentalmente primário-exportador, sendo um caso clássico previsto em sua teoria.

Também havia outra variável a favor dos cepalinos. Como bem afirma Joseph Love, a industrialização na América Latina “era fato antes de ser política e política antes de ser teoria.”⁵⁴⁹ No Brasil, em 1920, havia somente 13.305 empresas industriais, enquanto esse número elevou-se para 36.000 em 1937; e se em 1938 havia 835.000 pessoas empregadas nesses estabelecimentos, no ano que Prebisch visitou o país este número havia se elevado para 1.283.000. Essa expansão industrial, apoiada muitas vezes direta ou indiretamente por políticas estatais, era acompanhada de grande mobilização das classes produtoras. Já foi observado, anteriormente, a ação de Roberto Simonsen na defesa do protecionismo. Para Simonsen, quase todas questões que afetavam a vida social tinha origem nos domínios econômicos. Essa ênfase era apoiada, em menor ou maior grau, por ampla gama de intelectuais e políticos, de Afrânio Peixoto a Monteiro Lobato. O industrial também se preocupou em defender o protecionismo alfandegário tentando amparar-se em autores que propunham tais políticas – como Friedrich List e Mihail Manoilescu. Simonsen foi muito influente, mas tinha pouco domínio da ciência econômica – o que possibilitou ataques de liberais com maior conhecimento acadêmico.⁵⁵⁰

Simonsen faleceu um ano antes do “manifesto” de Prebisch. Ele deixou ao mesmo tempo um legado e um vazio. O legado era o seu pensamento, muito semelhante ao de Prebisch; o vazio estava na sua força de mobilização dos industriais.⁵⁵¹ Isso pode ser confirmado por diversas fontes, mas é particularmente relevante que, em 1949, ano do manifesto, um diplomata observou que os trabalhos da Conferência das Classes Produtoras,

⁵⁴⁸ Reports of the Working Party on Balance of Payments. L/746/Add.2. 10 December 1957; Brands, Henry. **Latin America's Cold War: an international history from Guevara to Reagan** (Ph.D.). New Haven: Yale, 2009. P. 30; Bulmer-Thomas, Victor. **The economic history of Latin America since independence**. Cambridge [U.K.]: Cambridge University Press, 1994. P. 276; Department of Economic and Social Affairs, 1955, p. 111; Faro e Silva, 2002, p. 69; Zoumaras, Thomas. **The path to pan Americanism: Eisenhower's foreign economic policy toward Latin America** (Ph.D.). The University of Connecticut, 1987. P. 470.

⁵⁴⁹ Love, 1996, p. 120. Cullather tem afirmação semelhante. Segundo ele, “a intervenção veio antes, a teoria depois e o problema no final de tudo.” Cullather, Nick. **The Third Race. Diplomatic History**. V. 33, Nº 3, 507-512. 2009. P. 508-509. Ver, também, Coatsworth, John H. Structures, endowments, and institutions in the economic history of Latin America. **Latin American Research Review**. V. 40, Nº 3, 126-144. 2005. P. 133; Toye e Toye, 2004, p. 145.

⁵⁵⁰ Brazilian Propaganda Department. **Brazil: a political and economic study of the country**. Rio de Janeiro: Brazilian Propaganda Department, 1940. P. 39; Department of Economic and Social Affairs, 1955, p. 135; Leopoldi, 2000, p. 110-111; Love, 1996, p. 211; Maza, Fábio. **O idealismo prático de Roberto Simonsen: ciência, tecnologia e indústria na construção da nação**. São Paulo: Instituto Roberto Simonsen, 2004. P. 66-67; ibidem. p. 68.

⁵⁵¹ Fontoura, João Neves da. **Relatório do chefe da delegação do Brasil [IX Conferência Internacional Americana]**. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1948. P. 9, 16 e 47; Sikkink, 1991, p. 155; Sola, 1998, p. 70.

na área de política comercial, eram corolário das ideias de Roberto Simonsen, em especial a concepção

de que a reciprocidade que decorre da cláusula da nação mais favorecida em acordos internacionais é apenas aparente, o que acarreta, de fato, do ponto de vista econômico, uma progressiva vassalagem de nações menos aparelhadas às mais poderosas.

Na reunião, já se fazia menção à pouca diversidade das exportações brasileiras e sua inelasticidade com relação às importações do país. O diplomata relatou que os participantes do encontro desejavam que o Brasil abandonasse as negociações fundadas na cláusula da nação mais favorecida, substituindo-as pela “verdadeira” reciprocidade, ou seja, o reconhecimento que os países mais atrasados tinham de ter status diferenciado na interação com os mais desenvolvidos.⁵⁵²

Foi nesse ambiente de grande receptividade a propostas protecionistas que o pensamento da CEPAL foi introduzido no Brasil. O texto de Prebisch foi publicado na *Revista Brasileira de Economia* em setembro de 1949, e, a partir de então, atraiu ávidos leitores e muitos discípulos. Abelardo Villas Boas, chefe do Departamento de Economia Industrial da FIESP, e Rômulo de Almeida, diretor do Departamento Econômico da CNI, lançaram-se a propagar o texto e suas prescrições em suas respectivas organizações.⁵⁵³

No Brasil, em 1951, Prebisch e Celso Furtado – economista brasileiro que trabalhava na CEPAL – participaram de animadas discussões na CNI e na FIESP. Prebisch, em particular, passou vários dias na última semana de agosto em São Paulo na companhia de industriais brasileiros. Em uma de suas apresentações, o economista argentino expôs o que os industriais desejavam escutar: a industrialização era “o ponto fundamental para o desenvolvimento da América Latina” e para isso havia a necessidade de protecionismo alfandegário. Ele também examinou outro tema caro à política econômica brasileira: o balanço de pagamentos. Para Prebisch, a tendência de desequilíbrios era inerente às economias agrícolas, assim como a própria inflação.⁵⁵⁴ Na sua opinião, para superar esses problemas, era preciso criar planos de desenvolvimento econômico no qual o Estado pudesse orientar a iniciativa privada na promoção de manufaturas. Aplaudindo-o de pé, a elite

⁵⁵² Memorando de Alberto Raposo Lopes para o Sr. Chefe da Divisão Econômica. IIª Conferência das Classes Produtoras. Araxá 1949. 5 de setembro de 1949. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1949-1950). AHI-RJ.

⁵⁵³ Colistete, 1996, p. 121; Furtado, 1997, p. 170; Sola, 1998, p. 47 e 63.

⁵⁵⁴ Furtado, 1997, p. 211. Um exame crítico desse problema pode ser visto em: The United States co-chairman of the Joint Brazil-United States Technical Commission (Abbink) to the Secretary of State. Washington. March 17, 1949. In: United States Department of State. **Foreign relations of the United States. 1949. The United Nations; the Western Hemisphere. Volume II.** Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office, 1975. P. 552-564.

industrial brasileira reconhecia as ideias cepalinas como o arcabouço teórico-científico que fortaleceria sua histórica mobilização frente ao Estado na busca de diminuição da abertura da economia brasileira aos mercados internacionais.⁵⁵⁵

As ideias da CEPAL ganharam rapidamente adeptos não só nas elites industriais. Entre técnicos governamentais e economistas a apropriação do pensamento cepalino foi elevada, mesmo com adaptações dos escritos que emanavam de Santiago.⁵⁵⁶ Essa mudança ocorreu em um ambiente no qual dominava a crença de que o atraso brasileiro não decorria de nenhuma causa determinista. Era um produto histórico e, como tal, podia ser superado pela ação decidida de uma elite ilustrada e esclarecida – como afirmou o diplomata Otávio Augusto Dias Carneiro, o desenvolvimento econômico era “um ato da vontade política e social.”⁵⁵⁷

A CEPAL trouxe benefícios práticos para industriais, economistas e diplomatas. O primeiro foi a forma que aliou os grupos de interesses da indústria à ideologia nacionalista – algo já examinado acima. O segundo foi a capacidade de fornecer estudos e informações essenciais para o diagnóstico de problemas da economia brasileira.⁵⁵⁸ O terceiro benefício foi a justificativa da expansão do Estado, particularmente na formação de quadros. Para a organização, a única via para o desenvolvimento era o planejamento econômico. Isso exigia o aparelhamento adequado de técnicos no seio das estruturas estatais. Foi com esse propósito que, logo após a sua criação, ela devotou-se à atividade de capacitação na região. Diante da

⁵⁵⁵ Colistete, 1996, p. 122; Dosman, 2008, p. 283-284; Leopoldi, 2000, p. 136; Prebisch, Raúl. Five stages in my thinking on development. In: Meier, Gerald M. e Seers, Dudley. **Pioneers in development**. Washington, D.C.: World Bank, 1984, p. 175-191. P. 179-180.; Entrevista concedida à imprensa pelo Sr. Raul Prebisch, Secretário Executivo da CEPAL. Folha da Manhã. 30 de agosto de 1951; O erro da teoria clássica. Folha da Manhã. 31 de agosto de 1951. Para uma visão histórica das demandas que fortaleciam a tese do protecionismo frente ao governo ver Abranches, 1915; Centro das Indústrias do Estado de São Paulo. **Anteprojecto de reforma da tarifa das alfandegas (com base no projecto de 1920)**. São Paulo: Escolas Profissionais do Lyceu Coração de Jesus, 1929; Niemeyer, Waldyr. **Nossos concurrentes (o Brasil, sua produção agrícola e os concurrentes da Ásia e África)**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1929; Werneck, Americo. **Tarifas e finanças**. Rio de Janeiro: Typographia Leuzinger, 1919.

⁵⁵⁶ Andrade, Olímpio de Souza. **Pequena introdução ao estudo do comércio exterior do Brasil**. Rio de Janeiro: DASP, 1955. P. 35; Bastos, Humberto. **Posição econômica do Brasil**. São Paulo: Livraria Martins Editora, 1951. P. 21; Toye e Toye, 2004, p. 161. Aqui cabe também apresentar o pensamento dos parlamentares mais nacionalistas. Um bom exemplo era o deputado Seixas Dória: “Sendo o desenvolvimento o aumento da produção por habitante e não sendo possível lograr esse incremento pela produção primária, sabidamente inelástica, deve ser alcançado pela industrialização que, além de proporcionar o crescimento do produto bruto, resulta em eliminar a perigosa dependência dos países exclusivamente agrícolas, perante a instabilidade típica do mercado externo.” Diário do Congresso Nacional. 10 de agosto de 1957. Pág. 5891.

⁵⁵⁷ Carneiro, O. A. Dias. Três obstáculos ao desenvolvimento econômico do Brasil. **Revista do Conselho Nacional de Economia**. V. VII, Nº 1, 115-121. 1958. P. 115.

⁵⁵⁸ Coatsworth, 2005, p. 16-17. Ver, por exemplo, o estudo CEPAL. **Desarrollo industrial de Brasil**. Santiago: Comision Economica para America Latina (CEPAL), 1949.

carência de economistas e técnicos de planejamento econômico no Brasil, esses cursos sedimentaram os laços entre Santiago e o Rio de Janeiro.⁵⁵⁹

Considerando que o principal canal de transmissão e adoção dessas novas ideias foi o próprio Estado, é interessante observar como a linguagem cepalina ajudou a amplificar a ideologia nacional-desenvolvimentista no Brasil, com grandes impactos em setores específicos, como as forças armadas e a diplomacia.⁵⁶⁰ Recebida de forma diferenciada em cada setor, ela adaptou-se a preocupações e a leituras específicas da realidade nacional e internacional. Em especial, nesse processo, ela fundamentou a transição da posição brasileira nas negociações comerciais multilaterais e reestruturou o papel organizacional do Itamaraty na área comercial.

A apropriação do pensamento cepalino

Não há dúvida que a CEPAL teve grande influência na área econômica do Itamaraty. O reconhecimento do prestígio dessas ideias pode ser observado pelas declarações dos diplomatas. Para Miguel Ozorio, ela estava “contribuindo para traçar o roteiro da marcha que deve[ria] ser necessariamente seguida” no esforço de desenvolvimento econômico da região. A obra da instituição era, para ele, inovadora, especialmente por seu trabalho revestir-se de direcionamento prático. Já George Maciel considerou o trabalho da organização fundamental para a diplomacia brasileira. Foi ela, tanto pelos seus estudos como pelas reuniões, que produziu “um diagnóstico válido da crise estrutural da América Latina e um modelo para o seu desenvolvimento”, também ajudando a criar as “condições técnicas e políticas que permitiriam” a reformulação da estrutura econômica internacional. Na década de 1970, o diplomata Oswaldo Castro Lobo ainda afirmava: “a melhor forma de se ter uma visão panorâmica da dinâmica do comércio internacional é partir do modelo delineado por Raul Prebisch.”⁵⁶¹

⁵⁵⁹ Biderman, et al., 1996, p. 20; D’araujo e Castro, 2004, p. 146; Dosman, 2008, p. 272. David Bruce salientou o papel da CEPAL e do ILPES no treinamento da tecnocracia brasileira. Entre 1952 até meados da década de 1970, 86 alunos participaram do curso básico no Chile e mais de 1400 tiveram oportunidade de participar de cursos promovidos pela CEPAL no Brasil. Uma das vantagens desses cursos era o fato de serem bem mais fácil de acompanhar do que similares realizados em inglês e francês, segundo ex-alunos. Bruce, David C. *Brazilian technocrats and economic development policy*. **Public Administration & Development**. V. 5, Nº 2, 169-174. 1985. P. 173.

⁵⁶⁰ Bresser-Pereira, Luiz Carlos. O conceito de desenvolvimento do ISEB rediscutido. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**. V. 47, Nº 1, 49-84. 2004. P. 52; Fitzgerald, 2005, p. 99.

⁵⁶¹ Memorandum de Miguel A. Ozorio de Almeida para Edmundo Barbosa da Silva. Projeto de instruções para a delegação do Brasil. 13 de abril de 1953. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1953). AHI-RJ; O desenvolvimento econômico e o setor externo. Conferência pronunciada pelo Emb. G. A. Maciel na Escola

O reconhecimento também pode ser visto pela forma como a diplomacia brasileira atuou para a consolidação da instituição. Primeiro, na definição que suas reuniões deveriam ser privilegiadas com técnicos e diplomatas que pudessem dar contribuições aos trabalhos. Segundo, na busca pela institucionalização definitiva (ela foi criada de forma provisória). Terceiro, pelo apoio às atividades da organização no Brasil – principalmente quando criticadas na imprensa.⁵⁶² Isso em grande parte foi obra de uma geração de diplomatas que estavam em níveis intermediários da carreira.

Ainda que não fosse a intenção dos economistas da CEPAL, usualmente percebia-se em seus textos o argumento que o comércio internacional era um jogo de soma zero. Essa noção tinha contraparte equivalente na diplomacia brasileira, ambas convergindo com as premissas do que hoje definimos como pensamento neorealista na teoria das relações internacionais. Assim, o que se criticava não era a falta de crescimento econômico, mas a distância relativa de riqueza entre os Estados. Araújo Castro, dessa maneira, considerava que com a deterioração dos termos de troca, o comércio internacional operava “como fator de empobrecimento relativo.” Era certamente uma visão do “balanço de poder” internacional como um balanço relativo de riqueza – uma concepção da política internacional que não seria estranha para mercantilistas tradicionais.⁵⁶³

O fundamento do multilateralismo comercial era a especialização nas vantagens comparativas. Isso, para o Brasil, segundo a leitura da época, levaria a um comprometimento de seu desenvolvimento econômico e, por conseguinte, de sua autonomia. Era necessário resistir a pressão do sistema internacional. Esse era aspecto caro à tradição de realismo político desde o século XVI, e seria recepcionado pelas ideias da CEPAL e dos

Superior de Guerra em 7 de julho de 1969. GMA pi 69.07.07; Lobo, Oswaldo Castro. O Brasil na presente conjuntura do comércio internacional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. V. 32, Nº 1, 57-82. 1971. P. 57.

⁵⁶² Roberto Campos foi um dos que atuou inicialmente na defesa da CEPAL, no breve período que esteve no Itamaraty após sua volta de Washington. Memorandum de Roberto Campos e Edmundo Barbosa da Silva para Mario Moreira da Silva, Chefe da Divisão Econômica. Reunião da CEPAL na cidade do México. 21 de março de 1951. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1951). AHI-RJ; Memorandum de Roberto de Oliveira Campos para o Sr. Chefe da Divisão Econômica. Vinda de técnicos da CEPAL. 9 de fevereiro de 1950. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1949-1950). AHI-RJ. Ele posteriormente não acreditava na teoria da CEPAL de que havia “uma espécie de fatalismo nas relações de troca.” Era, portanto, perfil diferenciado com relação aos seus colegas de carreira. Biderman, et al., 1996, p. 58; Furtado, 1997, p. 219-221.

⁵⁶³ Ficker, 2005, p. 146; Gerace, Michael P. **Military power, conflict, and trade**. London; Portland, OR: Frank Cass, 2004. P. 76; Grieco, 1990; Haggard, Stephan Mark. **Pathways from the periphery: the Newly Industrializing Countries in the international system** (Ph.D.). Berkeley: University of California, 1983. P. 44; Levi-Faur, David. Economic nationalism: from Friedrich List to Robert Reich. **Review of International Studies**. V. 23, Nº 3, 359-370. 1997. P. 365.; Discurso do embaixador João Augusto de Araújo Castro na abertura da XVIII sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 17 de setembro de 1963. Circular n. 4.854, de 19 de setembro de 1963. In: Franco, Álvaro da Costa (Ed.) **Documentos da política externa independente (Volume 2)**. Brasília e Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão e Centro de História e Documentação Diplomática, p. Pages, 2008. P. 188-211.

dependentistas, que alertavam explicitamente para o perigo do GATT.⁵⁶⁴ Esse argumento era convergente com o pensamento de vários brasileiros. Segundo Humberto Bastos, se não fosse a conjuntura nacional de especialização na exportação de determinados artigos, “imposta pelas condições do comércio internacional”, o Brasil poderia ter-se desenvolvido melhor. Os desequilíbrios domésticos e o atraso relativo do país, portanto, eram tributários da organização do sistema internacional. Nessa visão, o comércio internacional poderia “criar relações de exploração e de servidão entre os países.” Na diplomacia, falava-se dos “problemas de ordem externa” que deveriam ser vencidos para “superar a condição de subdesenvolvimento” e que a expansão brasileira no jogo de poder internacional evidenciava a “importância crescente dos fatores externos no condicionamento” da segurança e do desenvolvimento futuro. George Maciel era ainda mais explícito quando falava da existência de um “esquema de relações econômicas internacionais que tendia (...) a tornar os centros industriais cada vez mais ricos e os países periféricos cada vez mais marginais.”⁵⁶⁵

O relatório de Miguel Ozorio sobre a reunião da Assembléia Geral da ONU em 1963 e a palestra proferida, no ano seguinte, por Antonio Patriota na Escola Superior de Guerra possibilitam uma visão de como a linguagem e as ideias cepalinas foram instrumentalizadas pelos diplomatas brasileiros que trabalhavam na área comercial. Ozorio afirmou que de 1953 a 1962 o produto real brasileiro ampliou 55% enquanto as exportações não aumentaram. Durante esse período, o país manteve seu crescimento comprimindo importações; mas essa política demonstrava claros sinais de limites. Segundo seus cálculos, na próxima década o país deveria crescer as exportações no mínimo 6% ao ano para poder sustentar o ritmo de desenvolvimento, o que demandaria a duplicação das exportações em 1970. Para ele, era impossível conseguir isso somente com uma pauta de produtos primários, especialmente ao considerar-se a deterioração dos termos de troca. Era necessário diversificar e garantir um sistema de regras no âmbito internacional que ajudasse o país a penetrar nos mercados internacionais com novos produtos, ao mesmo tempo em que se criasse mecanismos para

⁵⁶⁴ Tickner, 2008, p. 742. Para eles, o “controle da economia internacional pelos Estados Unidos era garantida pelos acordos financeiros internacionais do pós-guerra (...) assim como pelo controle americano do comércio mundial que era codificado pelos acordos tarifários estabelecidos pelo GATT.” Cardoso e Faletto, 1979, p. 181.

⁵⁶⁵ Problemas da economia brasileira. Inquérito realizado pela Confederação Nacional do Comércio, entre técnicos e estudiosos, sobre a situação econômico-financeira do Brasil. Confederação Nacional do Comércio. Rio de Janeiro. Abril de 1956. Arquivo FIESP (Campinas); Instruções para a delegação do Brasil à II Sessão do Comitê Preparatório da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. CNUCD. II Sessão do Comitê Preparatório e XVIII Sessão da Assembleia Geral. Vol. 2. AHI-BSB; Secretaria-Geral Adjunta para o Planejamento Político. Ministério das Relações Exteriores. Doutrina, metodologia e organização do planejamento da política exterior. AAS 1958.11.07 da II. Pasta II; O desenvolvimento econômico e o setor externo. Conferência pronunciada pelo Bem. G.A. Maciel na ESG em 7 de julho de 1969. GMA pi 69.07.07. Pasta I; Andrade, 1955, p. 80; Azevedo, Francisco de Salles Vicente de. **Artigos e discursos**. São Paulo: Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, 1953. P. 92; Bastos, 1951, p. 9.

sustentar a lucratividade das exportações tradicionais. Após o fracasso em conseguir elevar o patamar das relações comerciais com a URSS em 1963 e os limites da ALALC ficarem claros, era nítido também que outras iniciativas teriam de ser implementadas; era aqui que se inseria a ação para alterar o “sistema internacional que presid[ia] às trocas econômicas internacionais.”⁵⁶⁶

Mas por que não trabalhar em mecanismos tradicionais, como o GATT? Segundo o diplomata Antonio Patriota, havia graves problemas no Arranjo. Primeiro, a adoção do princípio da reciprocidade nas negociações tarifárias era extremamente prejudicial para os países em desenvolvimento. Segundo, o GATT tinha como filosofia o liberalismo comercial, não estando preparado para lidar com o “protecionismo alfandegário adotado por países em desenvolvimento na defesa de suas indústrias nascentes.” Terceiro, apesar de suas críticas ao protecionismo, a instituição era muito condescendente com as violações dos países desenvolvidos, em especial as restrições quantitativas impostas aos produtos de interesses dos países mais atrasados. Quarto, apesar de o princípio da não discriminação estar no âmago da instituição, até aquele momento não haviam sido desmanteladas as preferências comerciais existentes no início do Acordo e, pior, criaram-se novas. Quinto, parte significativa das trocas mundiais se realizava em um “vácuo institucional”, diante da falta de interesse de número elevado de países subdesenvolvidos e de países socialistas em ingressarem no GATT. Era por essas razões que se defendia a criação de uma instituição internacional que o absorvesse.⁵⁶⁷ Essa certamente era uma tese cara ao país. Desde 1948 que o Brasil, conjuntamente com

⁵⁶⁶ Projeto de relatório da Delegação brasileira. XVII Assembléia Geral. Conferência Internacional de Comércio e Desenvolvimento (Item 36 da Ordem do Dia). CNUCD. Antecedentes: XVII Sessão da Assembléia Geral e I Sessão do Comitê Preparatório. Vol. 1. AHI-BSB; Trecho do relatório preparado pelo ministro Miguel Osório de Almeida, sobre os trabalhos da segunda comissão, item 36 da agenda, da XVII sessão da Assembléia Geral da ONU: Conferência Internacional de Comércio e Desenvolvimento. In: Franco, 2008, p. 89-91. Ver Weis, W. Michael. The twilight of Pan-Americanism: the Alliance for Progress, neo-colonialism, and Non-Alignment in Brazil, 1961-1964. *The International History Review*. V. 23, N° 2, 322-344. 2001. P. 340.

⁵⁶⁷ Instruções à delegação do Brasil à primeira reunião da comissão preparatória da Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento. Despacho n. 8, 23 de janeiro de 1963. In: Franco, 2008, p. 92-98. “Nosso apoio à realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento fundamenta-se na necessidade da revisão da atual estrutura do comércio internacional, de modo a serem eliminados aqueles fatores que têm agido, de maneira cada vez mais aguda, em detrimento de nossos interesses. Em termos específicos, tal posição implica uma crítica direta ao GATT que, pela morosidade com que vem reagindo ao crescente descontentamento dos países subdesenvolvidos, não se mostra capaz de desempenhar um papel adequado na imprescindível expansão de nosso intercâmbio.” Memorandum DPC/13, de Vasco Mariz para Francisco Grieco. Reunião de nível ministerial do GATT a 16 de maio próximo. 5 de março de 1963. Maço especial GATT (Abril-Maio). AHI-BSB;. Ver também: U.N. Trade Conference - Possible amendments to the GATT. Note by the Board of Trade. 3rd January, 1963. FO 371/172268; Antonio Patriota. Aspectos das relações econômicas internacionais do Brasil: desenvolvimento econômico e comércio exterior. Conferência pronunciada pelo secretário Antônio Patriota na Escola Superior de Guerra. 24 de abril de 1964. BR PH.O Dot. 8476. Arquivo Nacional.

vários países em desenvolvimento, buscava criar uma comissão de desenvolvimento econômico como forma de balancear o viés meramente tarifário dos planos americanos.⁵⁶⁸

Ao privilegiar o sistema internacional sobre aspectos domésticos na compreensão do processo de desenvolvimento, o pensamento de Prebisch fortaleceu os setores da burocracia com maior interface com o exterior, como era o caso do Itamaraty – avançou-se, assim, os interesses da instituição dentro de uma arena de contestação política. Essa forma de entender o progresso econômico indicava a exigência de um conjunto de esforços muito distintos dos instrumentos utilizados até então pela diplomacia – como a cooperação bilateral, as negociações tarifárias do GATT e a promoção comercial. Ao falar que havia um sistema internacional que não só perpetuava, mas aumentava a desigualdade entre as nações, era preciso não só mudar as estruturas domésticas, mas achar formas inovadoras de alterar o funcionamento do sistema econômico internacional. Esse tipo de pensamento é observável na linguagem de Roberto Simonsen na década de 1940, sendo também próximo do discurso de Araújo Castro e outros diplomatas a partir da década de 1960.⁵⁶⁹ Parecia um objetivo utópico para um frágil e periférico país no grande jogo da Guerra Fria. Mas não era. Havia diversos acontecimentos no âmbito internacional que ajudaram, ao longo do tempo, a criar essa janela de oportunidade. Foi nesse contexto que a política externa brasileira direcionou-se para atuar em problemas específicos de reconstrução da ordem internacional.

Essa convergência não quer dizer que as atividades da CEPAL eram imunes a crítica. Muito pelo contrário, havia diversos pontos dos relatórios das instituições que sofriam correções por parte dos diplomatas brasileiros. Essas eram, contudo, matizadas em decorrência da percepção que as atividades da organização confluíam com os interesses nacionais. Da renegociação dos compromissos consolidados no GATT à busca de tratamento especial e diferenciado em negociações tarifárias, temos diversas sugestões que, feitas no âmbito das reuniões da CEPAL, eram transcritas quase que sem modificação para os discursos e as propostas do país no multilateralismo comercial. Repetindo quase que por completo o diagnóstico prebischiniano, defendia-se a existência de “uma tendência secular para a deterioração dos termos de intercâmbio entre produtos primários e manufaturados” e “flutuações cíclicas do mercado internacional de produtos de base”, produzindo violentas

⁵⁶⁸ Ata da reunião de delegação. Havana, 13 de dezembro de 1948. Conferência de Comércio e Emprego. Relatório da Delegação Brasileira. RC 47.10.10 d/md.

⁵⁶⁹ Para Simonsen, havia uma hierarquia de Estados no sistema internacional determinada pelo nível de industrialização dessas unidades. Os acordos internacionais, segundo o industrial, perpetuariam esses desequilíbrios. Simonsen, Roberto. Memorandum. In: **Anais do Conselho Econômico da Confederação Nacional da Indústria**. Rio de Janeiro: CNI, 1948, p. 63-65. P. 63-64.

oscilações na receita cambial dos países não industrializados.⁵⁷⁰ De um lado, isso era feito de forma defensiva – para justificar as medidas domésticas que iam contra o espírito do Arranjo.⁵⁷¹ Do outro lado, estava o viés ofensivo, no sentido de dar sugestões para reformar institucionalmente o sistema econômico internacional.

Havia, em todo o esforço da diplomacia, a tentativa de conceber o comércio exterior como algo a ser determinado prioritariamente por considerações de política externa e não pela visão restrita da política econômica. Como observado anteriormente, o fundamento a amparar a ação desses atores era que o sistema internacional tinha grande impacto na determinação do desenvolvimento doméstico pela via do comércio internacional. Como a diplomacia era a principal interface do Estado com esse sistema, essa geração de diplomatas redefiniu os objetivos globais e a natureza de seus ofícios, algo que tomaria corpo na década de 1950 e se consolidaria vinte anos depois.⁵⁷² Abriu-se, dessa maneira, relevante nicho para a ação diplomática do ponto de vista normativo. Por fim, ao apresentar os problemas da diplomacia econômica como inerentemente associados à estrutura da política internacional e não da ação da política externa econômica dos últimos anos, o Itamaraty redimia-se das críticas à atuação brasileira em negociações comerciais desde 1946.

Apesar de muito se relevar o papel dos diplomatas com formação em economia, deve-se salientar que esse processo era normativo, implicando a construção e a reforma de ideias e regras – algo relevante para a tradição legalista de uma chancelaria diplomática. Houve, dessa forma, crescente influência da linguagem e do pensamento econômico da CEPAL nas iniciativas diplomáticas legalistas brasileiras, iniciando nas discussões do GATT, em Genebra, e da ONU, em Nova Iorque, chegando ao seu ápice no período que vai da Operação

⁵⁷⁰ Memorandum de Paulo Leão Moura ao Ministro de Estado. XI Conferência Interamericana. Quito, 1960. Confidencial. Memorandos classificados (1959). AHI-BSB.

⁵⁷¹ Segundo Miguel Ozorio de Almeida, o papel fundamental que o comércio internacional tinha para o desenvolvimento era possibilitar que a composição da produção nacional fosse transformada no consumo de bens – em especial bens de capital – essenciais para o desenvolvimento. Mas, como era “bem sabido”, disse ele, a demanda internacional por bens primários tinha baixa elasticidade preço e elasticidade renda, ou seja, a quantidade demandada não era responsiva a mudanças de preço, o que significava que mesmo se um país se esforçasse para elevar sua produção, ele receberia proporcionalmente menos receita. No entanto, do lado das importações, as pressões eram crescentes em decorrência da alta propensão marginal para o consumo. Dentro dessa visão cepalina, no Brasil, o aumento da renda per capita era acompanhada pelo aumento da demanda por produtos de consumo importados que, se deixasse por si só, absorveria toda a renda cambial das exportações – gerando os recorrentes problemas no balanço de pagamentos. As restrições a importações para direcionar a escassa renda cambial para a importação de bens de capital eram, portanto, a melhor forma de garantir o aumento das importações do país no longo prazo e de forma sustentável. Summary record of the tenth meeting. SR.8/10. 12 October 1953.

⁵⁷² Barboza, Mario Gibson. Política brasileira de comércio exterior. **Revista Brasileira de Política Internacional**. V. XIII, Nº 49/50, 63-70. 1970. P. 63.

Pan Americana até a Rodada Tóquio.⁵⁷³ Esse também foi o mecanismo pelo qual o Itamaraty tornou-se hegemônico no processo decisório da preparação da UNCTAD.

A influência do pensamento cepalino, no entanto, não veio rapidamente. As personalidades de liderança do ministério ignoravam, não tinham interesse ou não viam a utilidade de considerar os trabalhos emanados de Santiago. De acordo com Celso Furtado, por exemplo, o ministro Neves da Fontoura não parecia nem conhecer a CEPAL. Em compensação, segundo suas palavras, havia uma “geração jovem da carreira diplomática [que] inclinava-se a favor da CEPAL”, em especial os que haviam servido em Nova Iorque. Com efeito, a geração mais nova de diplomatas foi a primeira a apropriar as ideias que vinham de Santiago por intermédio dos contatos em conferências internacionais e de iniciativas individuais de aprofundar-se no estudo da economia em centros acadêmicos no exterior. Foi somente com as decepções e oportunidades ao longo da década de 1950 que ela conseguiu colocar no centro da agenda da diplomacia brasileira as questões econômicas apresentadas pelo pensamento cepalino.⁵⁷⁴

Do ponto e vista da inserção externa brasileira, a CEPAL não só forneceu explicações convincentes sobre os problemas que o país enfrentava, mas deu sugestões de políticas públicas domésticas e iniciativas diplomáticas.⁵⁷⁵ O papel da instituição, contudo, extrapolava essas sugestões. Prebisch e seus técnicos desempenharam ativo exercício diplomático no aglutinamento dos países da América Latina em torno da agenda cepalina. Fossem tais iniciativas promovidas por qualquer país, haveria certamente ciúmes bilaterais a atrapalhar a condução diplomática. Ao utilizar a retórica da neutralidade de interesse para aproximar a região em uma agenda ofensiva e defensiva, a CEPAL mudou para sempre a configuração das relações internacionais no hemisfério. Do ponto de vista brasileiro, esse esforço foi particularmente relevante no tópico da integração regional (ver próximo capítulo).⁵⁷⁶

⁵⁷³ Objetivo: planificação geral sobre o funcionamento da OPA. **O Jornal**. 17 de novembro de 1959.

⁵⁷⁴ Almeida, 2009, p. 43, 48 e 67; Fundação Alexandre de Gusmão. **Álvaro Alencar: um diplomata na luta contra o subdesenvolvimento**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. P. 24; Furtado, 1997, p. 217.

⁵⁷⁵ Ficker, 2005, p. 149.

⁵⁷⁶ Sobre como as ideias da CEPAL foram absorvidas no Brasil no tema particular da integração regional, ver Ramanzini Júnior, Haroldo e Vigevani, Tullo. Pensamento brasileiro e integração regional. **Contexto Internacional**. V. 32, Nº 2, 437-487. 2011.

Capítulo 5: reformando o liberalismo multilateral

Le Bocage

Em junho de 1955, o secretariado do GATT recebeu as chaves para uma vila italiana do século dezoito no oeste do Lago Léman – Le Bocage. Lar do escritor russo Leo Tolstoy durante sua passagem pela cidade, agora ela acolhia os quarenta funcionários das Partes Contratantes – todos atribuídos, na verdade, à Comissão Interina para a OIC. A vila, de proporções simples, contrastava fragorosamente com a suntuosa sede da ONU em Genebra, o *Palais des Nations*, a menos de um quilômetro de distância.⁵⁷⁷

A conquista de uma estrutura definitiva simbolizou a mudança de status de um contrato até então provisório, que muitos julgavam não ser possível chamar de instituição. Com efeito, até a década de 1990 puristas afirmariam que o GATT não era uma organização internacional.⁵⁷⁸ Mas como considerou Eric Wyndham White, mesmo não sendo legalmente uma organização, o Arranjo revestiu-se de fato desse caráter na década de 1950. A hipótese de subordinação da Comissão Interina para a OIC à ONU cessou oficialmente em 1952 – a partir de então foi tratada como uma agência especializada. Para John Jackson, o maior especialista no tema, o GATT tinha todas as características de um organismo internacional: utilizava um secretariado, impunha obrigações aos Estados e tinha com eles relação contratual com repercussões no direito internacional – um estudo conduzido ao final da década de 1950 afirmou que as Partes Contratantes tinham de dez a doze funções e responsabilidades contínuas, o que também demonstrava seu status de organismo internacional.⁵⁷⁹

Era nessa ambivalência existencial entre o definitivo e o provisório que o espírito do liberalismo comercial vicejou. Em um ditado popular francês do início do século XX, afirmava-se que somente o provisório perdurava. Esse era o espírito a animar o secretariado nas novas instalações. Mas a situação não era fácil. Era necessária uma reforma para

⁵⁷⁷ Flexible system drafted by GATT. **The New York Times**. June 25, 1955; GATT is a puzzle in name and body. **The New York Times**. September 17, 1958. Sobre o cotidiano de Tolstoy na vila ver Troyat, Henri. **Tolstoy**. New York: First Grove, 1967. P. 169-170.. As salas do Palais des Nations seriam utilizadas até a década de 1970 para reuniões do GATT.

⁵⁷⁸ Em 1992, Gardner Patterson afirmou que “o GATT não é uma organização; ele é o que o nome diz ser: um “acordo”, um contrato, uma tratado vinculante com obrigações.” Patterson, Gardner. The GATT: categories, problems and procedures of membership. **Columbia Business Law Review**. V. 7, Nº 1, 7-18. 1992. P. 7. Mesmo assim, ele confirma em seu artigo que o GATT tornou-se, de fato, uma instituição.

⁵⁷⁹ Arrangements between the GATT and Uruguay Round bodies and international organizations. PC/IPL/W/3. 15 July 1994; Dam, 1970, p. 335; Jackson, 1969, p. 121 e 154.

robustecer o GATT institucionalmente, provendo-lhe a capacidade de avançar a liberalização comercial. Desde 1948, seu texto era remendado para suprir lacunas e aumentar a precisão de seus instrumentos jurídicos. Mesmo com esses esforços, ele não tinha estrutura apropriada para realizar a missão a qual se dedicava. A razão era simples. Criado como instrumento provisório, faltava-lhe todo o arcabouço de uma instituição de fundamentos definitivos para gerenciar 80% do comércio mundial por intermédio das mais de cinquenta mil concessões tarifárias já consolidadas.⁵⁸⁰

Essa reforma era tarefa desafiadora diante do fiasco ocorrido em Torquay e das crescentes violações perpetradas pelos participantes. Falava-se que a prática “vinha se distanciando enormemente da teoria”, e que “os princípios básicos eram devorados pelas exceções.”⁵⁸¹ Por um lado, pode-se dizer que essa flexibilidade foi fundamental para a sustentação inicial do sistema multilateral de comércio, pois seria impossível manter disciplinas rígidas no imediato pós-guerra. Mas, por outro lado, a banalização dos compromissos gerou crescente ceticismo com o futuro. Diante de tal situação, muitos preferiam não iniciar reformas, pois poderiam ocasionar danos irreparáveis aos poucos ganhos já conquistados. As demandas por ajustes, no entanto, eram avassaladoras. O Acordo foi inundado de propostas de emenda na VIIIª Sessão das Partes Contratantes (1953) e nos encontros subsequentes. Na ocasião, formalizou-se a sugestão de criação de um Comitê Interssesional, pois as sessões que ocorriam uma ou duas vezes ao ano não eram suficientes para lidar com a complexa e numerosa agenda de administração do Acordo.⁵⁸²

O argumento brasileiro, nas discussões desse período, era que os objetivos iniciais do Acordo “havam gradualmente sido perdidos.” Uma das razões era a falta da OIC. Muitos países aceitaram o GATT na premissa de que seria temporário e brevemente substituído por uma organização mais robusta, com mandato nos temas de produtos primários e desenvolvimento econômico. A limitação da agenda de cooperação internacional a reduções

⁵⁸⁰ The fight over GATT. **Time**. Monday, Jun. 6, 1955; Muro, 1951, p. 22-23.

⁵⁸¹ Relatório da delegação do Brasil à X Sessão Ordinária das Partes Contratantes do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). Genebra, de 27 de outubro a 6 de dezembro de 1955. JMW 55.12.06 mf2.

⁵⁸² Review of the General Agreement. Note by the French delegation on the establishment of a permanent Trade Organization. L/290. 27 November 1954; The review of the agreement. Some advance notes by the Secretariat. L/189. 12 April 1954. Para Haroldo Valladão, o Brasil foi ativo na busca na defesa de uma revisão do GATT na Sessão de 1953 das Partes Contratantes. Segundo ele, se não fossem os discursos de Miguel Ozorio e a “experiência e agressividade” de Olyntho Machado, a revisão do GATT não teria ocorrido. Carta de Alfredo Valladão a destinatário não reconhecido. Genebra, 29 de outubro de 1953. Arquivo pessoal do Professor Alfredo da Gama e Abreu Valladão (Paris). A delegação brasileira na VIIIª Sessão das Partes Contratantes era: chefe, João Alberto Lins de Barros. Delegados: Miguel Alvaro Ozorio de Almeida, Alfredo Teixeira Valladão e Olyntho Machado. Assessores: Victor da Silva, Lúcia Marinho Pirajá e José Saldanha da Gama e Silva. Auxiliares: Yedda Berlinck do Rêgo Macedo e Carmem Sylvia Chermont de Castro Martins. **Diário Oficial da União**. 4 de setembro de 1953. Pág.: 15124.

tarifárias era uma infeliz e inadequada situação. Por isso achava-se o momento oportuno para repensar “os princípios básicos do Acordo Geral, de forma a torná-lo um documento mais realista.” Liderado pelo diplomata Otávio Augusto Dias Carneiro, o Brasil defendeu a retomada da agenda da OIC, especialmente temas como monopólios, práticas restritivas e discriminatórias no campo do transporte marítimo (fretes), comércio internacional dos produtos de base e coordenação com os órgãos regionais da ONU.⁵⁸³

O Brasil desejava que nenhuma negociação tarifária ocorresse antes da conclusão da revisão do Acordo. Argumentava, também, que não havia assinado a declaração garantindo a extensão da aplicação das listas de tarifas consolidadas, pois o país desejava renegociar sua Lista III. Nas discussões da redação, o Brasil lamentou a falta de atenção aos problemas específicos dos países em desenvolvimento. Olyntho Machado reclamou, por exemplo, que no rascunho do relatório da reforma o termo “desenvolvimento econômico” aparecia somente uma vez. Machado considerava que o conceito deveria ser o eixo central de um novo Acordo. Ele também estranhou a falta de referências ao comércio internacional de bens primários e a outros organismos internacionais que não o FMI.⁵⁸⁴

Nesse período de reformas, os ideais cepalinos já estavam consolidados na área econômica do Itamaraty. Isso é visível na forma como Dias Carneiro criticou os dois princípios fundamentais do GATT – o tratamento incondicional da nação mais favorecida e a reciprocidade. Para ele, a aplicação de ambos só geraria benefícios na hipótese de a economia internacional funcionar de acordo com as teorias dos economistas clássicos. Como a realidade era distinta, o GATT atuava de maneira a “perpetuar o estado de subdesenvolvimento” dos mais atrasados. Foi a partir dessas considerações que ele propôs uma revisão das regras de negociações tarifárias. Desde 1947 elas eram pautadas pelo princípio da reciprocidade, interpretado como igualdade de concessões em termos monetários. Para Dias Carneiro, como os países guardavam diferenças em termos de desenvolvimento, a igualdade era problemática.

⁵⁸³ Proposal to prolong the assured life of the schedules. Amendments proposed by Brazil to the draft declaration in L/108. W.8/2. 24 September 1953; Telegrama N° 2. Comitê IV – Revisão do Acordo. Escopo da futura organização. Delegação dos Estados Unidos do Brasil, à 9ª Sessão do GATT. Genebra, 13 de dezembro de 1954. Conferência de Comércio e Tarifas Aduaneiras e Comércio – GATT. Ofícios (1954-1959). AHI-RJ; Crawford, 1968, p. 128; Hudec, 1975, p. 64; Muirhead, 1992, p. 14; Pelc, Krzysztof J. Seeking escape: The use of escape clauses in international trade agreements. *International Studies Quarterly*. V. 53, N° 2, 349-368. 2009. P. 349; Zeiler, 1999, p. 195..

⁵⁸⁴ Summary record of the Ad Hoc Committee on Agenda and Intersessional Business. IC/SR.15. 2 August 1954; Summary record of the twenty-seventh meeting. SR.9/27. 29 December 1954; Summary record of the thirteenth meeting. SR.9/13. 13 November 1954.

A proposta era avançada em termos de linguagem e escopo, mas ainda era cedo para que pudesse ser aceita pelas Partes Contratantes.⁵⁸⁵

Invisíveis

O tema serviços – na época conhecido como “invisíveis” – foi objeto de acalorados debates na revisão do Acordo. Desde as negociações de Londres o Brasil tentava introduzir a questão na agenda multilateral. O mais importante para o país era o tema de transportes internacionais. Os gastos brasileiros com tal rubrica eram pesados e, em alguns anos, quase se igualavam ao custo do pagamento dos juros da dívida externa.⁵⁸⁶ Se não bastasse isso, no fim da década de 1940, houve considerável aumento da concorrência de fretes internacionais, gerando grandes danos para a companhia de navegação estatal Lloyd Brasileiro. Segundo um relatório, após a guerra, a empresa brasileira viu-se diante de

restrições de toda ordem, por parte dos governos estrangeiros que, a propósito de protegerem suas marinhas mercantes, iniciaram uma série de exigências que a impossibilitaram de continuar a concorrer livremente, ameaçando-lhe a própria existência (...).⁵⁸⁷

O problema era tão grave que foi examinado na II Conferência Nacional das Classes Produtoras, realizada em Araxá, em julho de 1949. Na ocasião, foram feitas diversas recomendações para a “defesa contra os fretes discriminatórios.” Na década de 1950, após a empresa ter abandonado as Conferências de Fretes do Brasil para os EUA, a atuação multilateral brasileira tornou-se ainda mais urgente.⁵⁸⁸

Olímpio de Souza Andrade relata que “as medidas discriminatórias adotadas pelas maiores potências marítimas” influíam “diretamente no preço internacional de certos produtos de base.” Daí a ação brasileira para que o GATT tratasse “dos problemas ligados a políticas dos fretes e da distribuição do espaço marítimo no transporte do comércio internacional.” Mas, a despeito de todos os esforços, não se conseguiu introduzir o tema na agenda de revisão do GATT. Quando o Brasil requisitou o acompanhamento das atividades de todos os

⁵⁸⁵ Summary record of the sixteenth meeting. SR.9/16. 22 November 1954; Amendment of Article XVIII A and rules for tariff negotiations. Proposals by the Brazilian delegation. W.9/39. 26 November 1954.

⁵⁸⁶ Baer e Doellinger, 1978, p. 151-152.

⁵⁸⁷ Proteção à marinha mercante nacional em face da concorrência de fretes. Conselho Nacional de Economia. IU. Lata 218. Processo 1451/49. Arquivo Nacional.

⁵⁸⁸ II Conferência Nacional das Classes Produtoras: recomendações. Araxá: 1949. Arquivo FIESP (Campinas); Memorandum de Lourival de Mattos Telles para Arnaldo Vasconcellos. Afastamento do Lloyd Brasileiro das Conferências de Fretes para os Estados Unidos da América. [1955]. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1955). AHI-RJ.

organismos internacionais relacionados com o tópico, foi novamente derrotado pelo fato de outros participantes considerarem o tema excessivamente técnico.⁵⁸⁹

Mas não foi a última vez, na década de 1950, que se discutiu serviços associado a transportes marítimos. Por pressão da *International Chamber of Commerce*, da *International Marine Insurance*, dos Estados Unidos, do Reino Unido e dos países nórdicos, o GATT examinou a questão dos seguros marítimos. O tema era controverso e o Brasil teve participação indireta pelo fato de o diplomata brasileiro Júlio Augusto Barboza Carneiro ter presidido a reunião do Grupo Especial de Seguro de Transportes. Os interessados reclamaram que os governos de alguns países imiscuíam-se nos contratos privados entre exportadores e importadores, além de introduzir restrições cambiais às transações; eles desejavam maior liberdade para um importador contratar empresas de seguro.

Inicialmente, o governo brasileiro apoiou a discussão do tema. Mas logo depois os representantes do país afirmaram que a questão estava fora do escopo do GATT e que qualquer ampliação do acordo “não deveria limitar a sua ação apenas ao campo do seguro, mas ao frete marítimo e a outros aspectos.” A origem de tal mudança de posição decorria do fato de o Projeto de Lei de Reforma da Tarifa das Alfândegas contar com um dispositivo discriminatório a favor das companhias nacionais de seguro e de transporte marítimo (parágrafo 2º, do artigo 5º, do Projeto de Lei Nº 883/55). Em Genebra, diante da complexidade do assunto e da polarização de posições, não se conseguiu consenso e o assunto foi logo engavetado.⁵⁹⁰

Além da discussão sobre seguros, na XXIª Sessão das Partes Contratantes o governo americano lançou a proposta de constituir um grupo de trabalho para examinar os problemas de aplicação do GATT ao comércio internacional de programas de televisão. Esse era um tema controverso, pois esbarrava nas políticas de garantia de conteúdo local de vários países, que buscavam restringir a expansão da indústria de entretenimento americana. No texto do Acordo, havia artigo específico (o 4º) regulando o comércio de filmes e legitimando o uso de quotas, o que demonstra a sensibilidade do assunto. A proposta francesa e britânica buscava restringir o influxo de programas gravados nos Estados Unidos, enquanto a brasileira introduziria a concepção de que “os países desenvolvidos não poderiam esperar receber

⁵⁸⁹ Summary record of the fifteenth meeting. SR.8/15. 27 October 1953; Review working party IV on organizational and functional questions. W.9/198. 15 February 1955; Andrade, 1955, p. 32.

⁵⁹⁰ Relatório da delegação do Brasil à X Sessão Ordinária das Partes Contratantes do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). Genebra, de 27 de outubro a 6 de dezembro de 1955. JMW 55.12.06 mf2; Memorandum de A. Mendes Vianna para Edmundo Barbosa da Silva. XIII Sessão do GATT. Instruções. 15 de outubro de 1958. Confidencial. Memorandos classificados (1958). AHI-BSB; Ver: Discrimination in transport insurance. Note by the Executive Secretary. L/383. 9 August 1955.

reciprocidade de países menos desenvolvidos.”⁵⁹¹ Ao final, nenhuma decisão relevante foi tomada.

Vários aspectos das discussões sobre serviços nesse período são relevantes para compreender o que ocorreu trinta anos depois, quando o tema entrou definitivamente na agenda do GATT. Primeiro, os próprios governos não tinham dados suficientes para compreender a complexidade e a multiplicidade de atividades envolvidas. Segundo, não havia ainda teoria econômica compreensível aos negociadores para justificar a intervenção do GATT. Terceiro, não era simples a transposição de regras do comércio de bens para o setor de serviços. Quarto, apesar de presente, não era visível a articulação transnacional do setor privado apoiando governos no esforço de maior cooperação no campo. Quinto, e mais importante, era conflituosa a forma como se buscou regular tal assunto, em especial a relação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Os primeiros desejavam impedir restrições que afetassem os interesses de suas firmas no exterior; os segundos ambicionavam limitar, no plano internacional, a ação dessas mesmas firmas. Essa dicotomia de fins impossibilitou potenciais barganhas.

A Organização para a Cooperação Comercial

Apesar de o tema serviços ter sido ousado, o que ocupou mais a atenção de negociadores durante a reforma foi o desafio institucional do GATT. Fala-se muito do fracasso da OIC e como somente na década de 1990 trabalhou-se novamente para criar uma instituição na área de regulação do comércio internacional. Mas poucos examinam a tentativa de criar um organismo para substituir a OIC na década de 1950, apesar dos elevados esforços feitos nesse sentido na época. Desde 1950, a Noruega, com o apoio do Reino Unido e da Austrália, defendia a necessidade de inserir no GATT os artigos da Carta de Havana que lidavam com emprego e atividade econômica. Apesar de as propostas norueguesas não terem prosperado, elas prepararam o terreno para a *International Chamber of Commerce* (ICC) submeter às Partes Contratantes, em 1951, a sugestão de criar-se um organismo internacional

⁵⁹¹ Memorandum DPC/89 de Mauro Mendes de Azeredo para Jayme Rodrigues. XXI Sessão das Partes Contratantes. Programas de televisão gravados. Proposta estadunidense. 22 de outubro de 1963. Maço especial GATT (Outubro-Novembro). AHI-BSB. Sobre a discussão atual do tema, ver Peng, Shin-Yi. Liberalization of trade in television services: the negotiation dilemma and challenges for the future. **Journal of World Trade**. V. 43, Nº 4, 657-681. 2009.

permanente para substituir o GATT – no décimo quinto congresso da ICC, mil e duzentos delegados deram apoio unânime à proposta.⁵⁹²

A ICC via tal passo como necessário em decorrência da necessidade de simplificar procedimentos e formalidades aduaneiras no comércio internacional. Em sua proposta, a nova organização seria radicalmente distinta de todo e qualquer plano já apresentado, principalmente pela grande participação da iniciativa privada. O rascunho inicial da chamada Organização para a Cooperação Comercial (OCC) tinha vinte artigos. Os membros seriam as mesmas partes contratantes do GATT e seu escopo mais limitado que o da OIC. Mesmo assim, sua estrutura parecia um pouco com a proposta pela Carta de Havana, pois além do Secretariado e da Assembléia, previa-se a criação de um Comitê Executivo. Ele seria formado por dezessete membros, eleitos periodicamente pela assembléia com possibilidade de reeleição – sendo que cinco seriam os membros com maior participação no comércio internacional. O procedimento de solução de controvérsias seria tão frágil como o do GATT. Os países, após fracassarem em suas consultas, submeteriam à organização o problema e ela, quando apropriado, faria recomendações. A iniciativa da ICC foi internalizada no processo de revisão do GATT, sendo um dos vários projetos em exame.⁵⁹³

O Brasil defendeu a reconstrução institucional do sistema multilateral de comércio. Olyntho Machado apoiou o estabelecimento de uma organização permanente, com poder para discutir qualquer questão referente ao comércio internacional e integrada ao ECOSOC. Mas somente a criação da OCC não seria suficiente para atender aos objetivos brasileiros. Segundo Valentim Bouças, era necessário marco institucional que reconhecesse as condições econômicas particulares dos países subdesenvolvidos e, acima de tudo, o reconhecimento que a reciprocidade das negociações comerciais do GATT nem sempre concretizavam-se em “vantagens mútuas.” A razão, segundo Dias Carneiro, estava na desigualdade dos países que compunham as negociações e o fato de os que foram protecionistas no passado utilizarem as novas regras para impedir que outros países utilizassem instrumentos semelhantes. Foi daí que nasceu a proposta brasileira de definir precisamente o termo “reciprocidade” nas negociações, iniciativa rejeitada durante o processo de revisão.⁵⁹⁴

⁵⁹² World chamber for strong GATT. **The New York Times**. May 21, 1955; Kock, 1969, p. 81.

⁵⁹³ Communication from the International Chamber of Commerce. GATT/CP/98. 8 February 1951; Working Party IV on Organizational and Functional Questions. W.9/215. 21 February 1955; Bronz, 1956, p. 474-475; Kock, 1969, p. 80.

⁵⁹⁴ Summary record of the eighteenth meeting. SR.9/18. 23 November 1954; Tem importância considerável para o Brasil a reforma estatutária do GATT. **Folha da Manhã**. 1º de dezembro de 1954; Summary record of the forty-seventh meeting. SR.9/47. 18 March 1955; Curzon e Curzon, 1976, p. 159; Wilkinson e Scott, 2008, p. 489. Havia outros aspectos importantes da agenda de demandas brasileiras, como: “a) Reconhecimento pelo

A atuação brasileira na reforma do GATT estendeu-se para a Xª Sessão das Partes Contratantes, realizada em 1955. Via-se a reforma como importante, mas o fato de a maioria dos governos condicionarem-na à aprovação do governo americano trazia para a iniciativa “as mesmas nuvens de tormenta que caíram sobre a Carta de Havana.” Isso era nítido no tópico de estabilização de preços dos produtos de base – um dos focos da ação brasileira na reforma. A maioria dos países subdesenvolvidos se limitava a exportar produtos primários e acreditava ser necessário diminuir a volatilidade de seus preços. Foi com esse objetivo que o Brasil tentou transferir os dispositivos da Carta de Havana sobre o assunto para o rascunho da OCC que se negociava. Os delegados americanos, porém, negaram-se a aceitar tal transferência. Quando foi criado um grupo de trabalho com o mandato de disciplinar as relações institucionais com os organismos competentes no assunto, eles recusaram-se a participar. O Brasil, assim, saiu derrotado no seu intento em fazer com que o GATT incluísse em sua responsabilidade a regulação do tema – “um grande desapontamento”, segundo Júlio Augusto Barboza Carneiro. Diante da resolução do GATT “em não se ocupar do assunto”, o país viu como solução direcionar seus esforços para instituições como ECOSOC e CEPAL. Era o início da revisão da posição brasileira no GATT.⁵⁹⁵

O Brasil não manteve posição demandante em todos os tópicos da reforma, e isso é nítido no tema das faturas (ou taxas) consulares. Desde o início do Acordo, as Partes Contratantes preocuparam-se não só em reduzir tarifas aduaneiras, mas também em eliminar outros instrumentos que prejudicassem o livre fluxo do comércio internacional. Um dos mais importantes eram as “taxas consulares”, utilizadas por vários países como forma de arrecadar recursos ou de servir como tarifa oculta. Apesar dos esforços, não havia, no entendimento original do GATT, dispositivos para eliminá-las (pelas chamadas cláusulas avós, tais taxas poderiam ser mantidas se já existissem antes de 1948). A situação começou a mudar no início

GATT que a diferença fundamental das estruturas econômicas das Partes Contratantes se traduz em grave prejuízo para os países subdesenvolvidos sempre que as negociações partam meramente da igualdade jurídica; b) reconhecimento aos países subdesenvolvidos do direito de manipularem suas importações, a fim de atender às necessidades de seu desenvolvimento; c) (...) obter-se na reunião presente um “waiver” visando a transformação em tarifa, sem concessões equivalentes de restrições quantitativas e de taxas múltiplas de câmbio que tenham adquirido caráter permanente.” O Brasil também propunha o uso de restrições quantitativas a países que apresentassem “constante excesso de importação”; e “maior coordenação com os órgãos do sistema ONU no trato de questões econômicas.” Desptel 32 para Delbrasgen. GATT. IX Reunião das Partes Contratantes. Instruções para a delegação do Brasil. 29 de outubro de 1954. Confidencial. Maço Temático Classificado 660.(04) (GATT/50-55). AHI-BSB.

⁵⁹⁵ Alfredo Valladão. O comércio internacional de produtos de base e o GATT. Fevereiro de 1956. Arquivo pessoal do Professor Alfredo da Gama e Abreu Valladão (Paris) ; Relatório da delegação do Brasil à X Sessão Ordinária das Partes Contratantes do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). Genebra, de 27 de outubro a 6 de dezembro de 1955. JMW 55.12.06 mf2; Bronz, 1956, p. 466. Para detalhes sobre a posição americana em controle de preços dos produtos de base ver Taylor, Graham D. Debate in the United States over the control of international cartels, 1942-1950. **The International History Review**. V. 3, Nº 3, 385-398. 1981.

da década de 1950, com a proposta de reforma da ICC. Além de propor a criação de uma instituição internacional para substituir o GATT, ela defendeu a revisão de todos os procedimentos de importação e exportação, como as taxas consulares. Na época, fez-se a recomendação de aboli-las até dezembro de 1956.⁵⁹⁶

Durante as discussões, o diplomata Alfredo Teixeira Valladão reservou a posição brasileira no tópico. Valladão seguiu à risca a orientação das autoridades fazendárias do país: a fatura consular era importante demais para simplesmente desaparecer. Ela era o principal documento de análise do processo de importação, pois nela estavam a declaração aduaneira, o certificado de origem, o país de embarque, o valor da mercadoria e seu peso e medidas. Seu nível de relevância é atestado pelo fato de ser o único documento que necessitava quatro cópias – para o transportador, para o departamento de estatística, para a aduana do posto de destino e para o arquivo consular. Sua extinção exigiria ampla reforma, que alcançaria o âmago das atividades de diversos órgãos, algo impossível de realizar naquele momento. Em 1954, o secretariado do GATT atuou novamente para acelerar o fim das faturas consulares. Sob essa liderança, vinte países do Arranjo já não as aplicavam, enquanto treze ainda mantinham-nas. Quando o legislativo brasileiro apreciou as modificações no texto do GATT decorrentes da revisão do Acordo, deixou claro que, por solicitação do Ministério da Fazenda, não poderia abolir as faturas consulares. O prazo de 1956 para o Brasil extinguir o documento, portanto, fora irrealista. Somente na década de 1960, durante a Rodada Kennedy, o país realizou os ajustes demandados – e mesmo assim em decorrência de uma reforma doméstica.⁵⁹⁷

Ao ler os documentos produzidos no período de revisão do Acordo, somos surpreendidos por objetivos ambiciosos em linguagem ambivalente. Tudo dependeria, portanto, da aplicação das modificações. Nos anos seguintes, no momento de executá-las,

⁵⁹⁶ Working Party on Technical Articles. Record of the work performed. Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment. 19 June 1947. E/PC/T/103; Working Party 1 on the International Chamber of Commerce resolutions. W.7/1/Add.1. 2 October 1952; Draft Report of Working Party 1 on the International Chamber of Commerce resolutions. 28 October 1952. W.7/42.

⁵⁹⁷ Mesmo se existissem restrições ao uso das faturas consulares, a redação do Protocolo de Aplicação Provisória poderia eliminar essas proibições. Summary record of the fourteenth meeting. SR.7/14. 10 November 1952; Documentary requirements for the importation of goods. Report received from Brazil and Ceylon. L/198/add.5. 27 November 1954; Summary record of the twenty-sixth meeting. SR.9/26. 24 December 1954; **Diário do Congresso Nacional**. 31 de agosto de 1955. Pág.: 5542-5543. Ver declaração de Olyntho Machado em Summary record of the eleventh meeting. SR.10/11. 17 November 1955; ver, igualmente, Consular formalities. Notes received in response on document L/389. Brazil. Statement of 8 October 1955. L/400/Add. 4. 28 October 1955.

tanto o secretariado como os países desenvolvidos não as aceitaram de forma plena.⁵⁹⁸ Essa situação foi fonte de constantes queixas por parte dos países em desenvolvimento.

Outra iniciativa associada à revisão do Acordo foi a acessão do Japão. Era uma sinalização de que o país, quase dez anos após o fim da Segunda Guerra Mundial, caminhara para a normalização de suas relações econômicas com o mundo. Mas esse processo não foi concluído rapidamente. Desde 1948 o governo americano tentava introduzir na agenda das sessões do GATT a acessão japonesa ao Acordo; este país, por sua vez, encaminhava pedidos desde 1952 para participar como observador das reuniões e aceder ao Acordo de forma temporária. Foi só em 1955 que obteve sucesso, ainda que parcial, pois mais de 50% das partes contratantes do GATT decidiram utilizar as salvaguardas especiais previstas no protocolo de acessão do país. A razão para o uso desse instrumento, que transformou o Japão em país de segunda classe no Arranjo, decorreu do desejo de proteger os mercados domésticos da enxurrada de produtos japoneses, principalmente têxteis. O Brasil foi um dos primeiros a abandonar o uso dessas salvaguardas. A medida foi considerada exemplar por vários países, que elogiaram o espírito de colaboração brasileiro. Nos anos seguintes, o país ainda admoestou as outras partes contratantes a estender o tratamento sem discriminação aos produtos japoneses. Mesmo assim, em 1974, dez partes contratantes ainda mantinham salvaguardas às exportações nipônicas.⁵⁹⁹

Quem mais se beneficiou do processo de revisão foi os EUA. Grande parte da dificuldade em resistir às posições do país em 1954 e 1955 decorria da necessidade de garantir que o poder executivo americano pudesse vencer a batalha legislativa para aprovar a reforma do GATT e a criação da OCC. A centralidade da aceitação americana pode ser vista na redação do protocolo de criação da instituição, que necessitava, para entrar em vigor, da aprovação por participantes que, conjuntamente, tivessem 85% do comércio exterior do Arranjo – algo impossível de ser atingido sem os EUA. Falava-se que a OCC era um teste: o apoio americano significaria a confiança em um plano de longo prazo para negociações comerciais multilaterais; a rejeição levaria ao retorno a acordos comerciais bilaterais. Diante desse dilema, muitas delegações preferiram não ser demasiadas incisivas em suas demandas, esperando que a criação da OCC compensasse eventuais perdas. Isso explica a aceitação,

⁵⁹⁸ Bronz, 1956; Hudec, 1987, p. 27-29.

⁵⁹⁹ Summary record of the seventeenth meeting. SR.12/17. 29 November 1957; Summary record of the seventh meeting. SR.14/7. 30 May 1959; Group 3(d) – Safeguards. Factual note by the Secretariat. MTN/3D/1. 23 August 1974; Curzon e Curzon, 1976, p. 254-255; Forsberg, Aaron. The politics of GATT expansion: Japanese accession and the domestic context in Japan and the United States, 1948-1955. **Business and Economic History**. V. 27, N° 1, 185-195. 1998. P. 186-187; Gowa e Kim, 2005, p. 456; Jackson, 2000, p. 62.

pelas Partes Contratantes, de um dos maiores desvios das regras da história do GATT: a derrogação dos compromissos americanos em produtos agrícolas.⁶⁰⁰

Em abril de 1955, Eisenhower enviou ao Congresso mensagem solicitando a aprovação do protocolo de criação da OCC. Ele apresentou-a como via fundamental para unir o ocidente diante das inseguranças da Guerra Fria. O Congresso americano, no entanto, interpretou a instituição como uma ameaça. Os parlamentares consideraram que haveria a transferência do controle das relações comerciais externas para um organismo internacional. Ademais, se o programa de liberalização do GATT fora bem sucedido até então, por que mudar? O presidente americano tinha certo comprometimento com a proposta, mas a lentidão do Congresso irritava-o. Ele considerou a morosidade parlamentar “quase ridícula” e salientou que uma política de comércio liberal era indispensável como “instrumento diplomático de fortalecimento político e econômico do mundo livre.” Mas a resistência era demasiada elevada para o projeto obter sucesso. Em setembro de 1957, somente onze países haviam assinado o acordo para a criação da OCC. A maioria esperava a ação dos Estados Unidos. Com o tempo, ficou claro que falhara a segunda iniciativa de dar marco institucional ao sistema multilateral de comércio. A amarga experiência de mais um esforço perdido faria com que se duvidasse de novas iniciativas de recriação de uma OIC por um longo tempo.⁶⁰¹

O liberalismo seletivo

O respeito às regras é um dos grandes desafios de qualquer instância multilateral que tem a intenção de buscar a universalidade de seu escopo de aplicação. O GATT conseguiu esse feito de forma relativa até meados da década de 1950, por intermédio de procedimentos para que países com dificuldades de atender-se às normas conseguissem derrogações de seus compromissos de forma temporária ou permanente, como o *waiver* usado pelo Brasil para “reentrar” no Arranjo. Mas havia outro motivo para esses países manterem-se no GATT: o fato de os grandes participantes, como os EUA, estarem sujeitos às mesmas regras e, em tese, sofrerem limitações em sua capacidade unilateral de exercício de poder.⁶⁰²

Os EUA muitas vezes não demonstraram comprometimento com essas limitações. A retórica de seus diplomatas era extremamente liberal. Mas o conceito de “livre mercado”

⁶⁰⁰ U.S. signs accords on revised GATT. **The New York Times**. March 22, 1955; President to seek backing for new world trade agency. **Washington Post**. March 17, 1955; Muirhead, 1992, p. 156.

⁶⁰¹ Eisenhower asks authority for U.S. to join trade unit. **The New York Times**. April 15, 1955; The fight for O.T.C. **The New York Times**. January 25, 1956; Surrender of power? Congress has doubts about proposal for global trade agency. **Washington Post**. May 13, 1955; President chides Congress on O.T.C. **The New York Times**. June 15, 1957; Status of protocols and other instruments. L/682. 20 September 1957.

⁶⁰² Sobre essa questão ver Ikenberry, 2001

utilizado por eles fora domesticado. Como afirma Arne Westad, era considerado bom comercializar dentro dos Estados Unidos e acessar mercados externos, mas não era visto com bons olhos que mercadorias estrangeiras adentrassem o seu mercado. Essa situação fica nítida quando analisamos a posição do país com relação ao GATT na década de 1950. Do ponto de vista institucional, o governo americano nunca aceitou formalmente a sua existência. Em todas as extensões do RTAA, seu parlamento afirmou categoricamente que nenhuma de suas ações em matéria de comércio exterior significava aprovação ou desaprovação do “acordo executivo” denominado GATT. Para o Acordo vigorar nos EUA, criou-se uma artimanha jurídica: foi assinada uma série de tratados bilaterais de “amizade, comércio e navegação” submetidos ao Congresso afirmando que o GATT teria supremacia sobre quaisquer outros instrumentos. A derrocada tanto da OIC como da OCC no parlamento do país era sempre um alerta indicando o relativismo do compromisso com o maior instrumento de promoção do liberalismo comercial existente. Se não bastasse isso, o governo americano deu sério golpe à confiança no sistema multilateral de comércio quando decidiu aprofundar suas restrições à importação de produtos agrícolas.⁶⁰³

A situação da agricultura no GATT estava longe de ser simples. Segundo Melaku Desta, a regulação do setor constitui a parte mais complexa do texto do Acordo. O sub-parágrafo 2(a) do Artigo XI permitia às partes contratantes a introdução de medidas temporárias de restrições a importações e até proibições no setor. Já o sub-parágrafo 2(c) do mesmo artigo afirmava que a obrigação geral de eliminação de restrições quantitativas não deveria se estender para “restrições à importação de quaisquer produtos agrícolas ou de pesca, importados sob qualquer forma.” Em teoria, essa exceção não deveria servir para proteger produtores domésticos da concorrência internacional e sim permitir o funcionamento e a efetividade de políticas internas. Também houve o entendimento, em Havana, que essa restrição não deveria ocasionar a proteção de indústrias de processamento de produtos agrícolas.⁶⁰⁴

Essas regras foram julgadas insuficientes para proteger a agricultura. No início dos anos 1950, ficou claro aos decisores americanos que a política de subsídios do país não poderia ser sustentada com o influxo de importações de então. Era necessário impor mais restrições. Qualquer negativa do GATT ocasionaria a saída americana do Acordo, tal a necessidade de realizar os ajustes. Quem liderou esse esforço foi o Congresso do país. O

⁶⁰³ Kock, 1969, p. 78; Westad, 2005, p. 30.

⁶⁰⁴ Desta, Melaku Geboye. **The law of international trade in agricultural products: from GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture**. The Hague: Kluwer Law International, 2002. P. 35-37; Kock, 1969, p. 161.

primeiro passo veio com a introdução de quotas para a importação de produtos derivados de leite. O grande líder do ocidente capitalista tropeçava em seus próprios compromissos com o mundo livre. O que se seguiu foi uma onda de recriminações, complementada por retaliações. Muitos consideraram que os benefícios das negociações anteriores foram anulados pela ação e buscaram compensações.

Ao fortalecer os subsídios, o governo americano incentivou o aumento da produção, criando a necessidade de sua exportação para outros mercados, de maneira a continuar a manutenção dos elevados preços domésticos. Com o início dessa política, os excedentes de produção destruíram os mercados de exportação de outros países – como a Austrália, que perdeu praticamente toda sua participação no mercado de trigo indiano. Não havia mais como disfarçar as contradições entre as regras domésticas americanas e os compromissos do GATT. Esse país buscou, então, uma derrogação ilimitada tanto em escopo quanto em tempo de seus compromissos em agricultura. A introdução do pedido de derrogação veio exatamente na Seção de Revisão do GATT. Em Genebra, a reação violenta vinha principalmente do Canadá e da Austrália. O momento escolhido era o pior possível. Como afirmou Ann Capling, vindo de uma das nações comercialmente mais fortes de mundo e impregnada de uma retórica radical liberal, o pedido de afastamento da agricultura das regras multilaterais era desalentador para os países mais fracos. Mas o amplo pedido de *waiver* foi aprovado. Sem data para terminar, abarcava qualquer mudança subsequente e era sujeito somente a um procedimento de consulta anual. No sexto ano em que foi examinado pelas partes contratantes, foi considerado “ a ação que talvez tenha causado dano mais sério ao alcance dos objetivos do Acordo Geral.”⁶⁰⁵

A posição brasileira na questão era errática. Em Havana, o país foi um dos maiores defensores de regras estritas que limitassem o uso de subsídios. Todavia, em 1953, ao discutir-se no GATT os subsídios à exportação implementados pelos Estados Unidos em laranjas e outros produtos, Olyntho Machado considerou que o Brasil, apesar de exportar

⁶⁰⁵ West repudiating liberal trade aim. **The New York Times**. September 23, 1951; U.S. curb on cheese scored at Geneva. September 18, 1951; U.S. assailed for continued violation of G.A.T.T. **The Manchester Guardian**. October 29, 1952; Capling, 2001, p. 43; Curzon, 1965, p. 168-171; Hudec, 1975, p. 165. É importante considerar que o protecionismo americano veio após anos de grandes ganhos de produtividade no setor agrícola. Com efeito, durante a Segunda Guerra Mundial a introdução massiva de tratores, fertilizantes artificiais e sementes híbridas elevou em 20% a produção alimentar com 12% menos trabalhadores e a mesma área de produção. Staples, Amy L. S. **The birth of development: how the World Bank, Food and Agriculture Organization, and World Health Organization changed the world, 1945-1965**. Kent, Ohio: The Kent State University Press, 2006. P. 75.; United States request for waiver in connection with Section 22 of the Agricultural Adjustment Act. L/315. 28 January 1955; Capling, 2001, p. 44 e 51; Kock, 1969, p. 162-164; Warley, T. K. Western trade in agricultural products. In: Shonfield, Andrew. **International economic relations of the Western World, 1959-1971**. London: Oxford University Press, 1976, p. 287-404. P. 346-347.

laranjas, tinha posição peculiar no tema. Para ele, alguns subsídios eram justificáveis, pois a “agricultura requeria nível maior de suporte que a indústria.” Ele apresentou a situação brasileira como exemplo. A maioria dos produtos estava em níveis de preços maiores do que os do mercado internacional. Nessa situação, subsídios seriam necessários para trazer a laranja brasileira para um nível que pudesse competir com produtores americanos e italianos. Na sua visão, no entanto, esse subsídio não deveria servir para colocar o valor do produto a um preço abaixo daquele do mercado internacional. Apesar da atuação de Machado, na sessão seguinte das Partes Contratantes, quando os EUA requisitaram a derrogação de seus compromissos, o Brasil, representado por Dias Carneiro, recusou-se inicialmente a aceitar qualquer tipo de compromisso, juntando-se à Austrália e ao Canadá. Ao final, tal posição foi parcialmente revertida e a delegação foi instruída a abster-se na votação do *waiver*.⁶⁰⁶

Não se pode subestimar o impacto das políticas americanas em agricultura na América Latina. Ao mesmo tempo em que pregava mercados abertos como única via para o desenvolvimento, Washington agia de maneira contrária a essa retórica. Isso teve grave consequência, pois o comércio com os EUA era importante para a maioria dos países da América Latina, sendo o destino de mais de 70% das exportações de Colômbia, Guatemala e México. Durante esse período, era impossível não chegar à conclusão de que a distância entre a retórica liberal do governo Eisenhower e suas efetivas políticas era demasiadamente grande para que se levasse a sério qualquer demanda de Washington para abertura de mercados.⁶⁰⁷

A afirmativa de Victor Urquidi, feita em outro contexto, de que “não se poderia demandar da América Latina que eles fossem os últimos liberais perfeitos do planeta” representava um sentimento das lideranças regionais de mais uma dinâmica que aprofundava a crescente impaciência com o governo americano. Diplomatas latinoamericanos cansaram de escutar promessas não-realizadas, negativas de ajuda econômica e persistente pregação sobre os benefícios da livre iniciativa para o desenvolvimento. No Brasil, a situação não era distinta. As autoridades americanas davam pouca atenção ao país. O cotidiano das relações bilaterais era conduzido por funcionários de quarto escalão do Departamento de Estado. Apesar dos protestos de alguns, a administração Eisenhower negligenciou projetos de cooperação bilateral para fomentar o desenvolvimento brasileiro. O foco era enfatizar “garantias a investimentos, bom clima para negócios, maximização de lucros e estabilidade monetária.”

⁶⁰⁶ A votação foi vinte e três votos a favor, cinco contra (Canadá, Cuba, Dinamarca, Holanda e Nova Zelândia) e cinco abstenções (Brasil, Burma, Ceilão, Checoslováquia e União da África do Sul). Summary record of the twelfth meeting. SR.8/12. 15 October 1953; Summary record of the thirty-third meeting. SR.9/33. 7 February 1955; Summary record of the forty-fourth meeting. SR.9/44. 15 March 1955; Capling, 2001, p. 52.

⁶⁰⁷ Loayza, 1999, p. 161; Zoumaras, 1987, p. 459.

Foi nesse contexto que lideranças intelectuais da política externa brasileira começaram a questionar a posição do país no mundo. Mesmo Roberto Campos, considerado já naquele momento como um paladino do liberalismo e da aproximação com os EUA, não tinha mais paciência com a situação. Escrevendo ao seu amigo San Tiago Dantas, afirmou: “A não ser (...) que exerçamos uma diplomacia agressiva, com fortes mostras de testosteron[a], veremos a consumação do estranho paradoxo da política americana de pós-guerra, que consiste em recompensar os ex-inimigos (Alemanha, Japão), acariciar os recalcitrantes (Índia), auxiliar os semi-comunizados (Indonésia, Indochina) e...dar porrada nos dóceis.”⁶⁰⁸

Convém considerar que os EUA não era o único país desenvolvido a afastar-se do ideário liberal, aplicando políticas com claros prejuízos aos países em desenvolvimento. Em janeiro de 1954, dezesseis dos vinte países desenvolvidos restringiam quantitativamente importações argumentando problemas de balanço de pagamento, enquanto as mesmas ações foram introduzidas em nove de catorze países em desenvolvimento. Dos vinte e cinco países aplicando restrições, vinte e três o faziam de forma discriminatória. Em 1957, a situação no balanço de pagamentos da Europa Ocidental já estava melhor, mas muitos países ainda mantinham restrições quantitativas a produtos agrícolas. No final de 1958, quatorze países industriais mantinham restrições quantitativas sob o Artigo XII do Acordo. A República Federal Alemã, mesmo sem ter problemas no balanço de pagamentos, utilizou tal instrumento para proteger sua agricultura. Olyntho Machado, representante brasileiro em vários encontros do GATT, concluiu:

Como um país desenvolvido pode esperar que um país em desenvolvimento como o Brasil respeite as regras do Acordo Geral quando países altamente industrializados em sólidas condições financeiras recorriam a restrições quantitativas para proteger não só produtos industriais como agrícolas?⁶⁰⁹

⁶⁰⁸ Apud Dosman, Edgar J. Prebisch and the regional market: the first phase. In: Dosman, Edgar J. **Raúl Prebisch: power, principle and the ethics of development**. Buenos Aires: IDB-INTAL, 2006, p. 107-120. P. 118.; Haines, Gerald K. **The Americanization of Brazil: a study of U.S. Cold War diplomacy in the Third World, 1945-1954**. Wilmington: SR Books, 1989. P. 5 e 71; Sewell, Bevan. Early modernisation theory? The Eisenhower administration and the foreign policy of development in Brazil. **English Historical Review**. V. CXXV, N° 517, 1449-1480. 2010. P. 1457; Siekmeier, James Forshee. **Fighting economic nationalism: U.S. economic aid and development policy toward Latin America, 1953-1961** (Ph.D.). Ithaca: Cornell University, 1993. P. 240.; Carta de Roberto Campos a San Tiago Dantas. Los Angeles, 12 de janeiro de 1954. Q8. Ap 47. Caixa 25. Arquivo Nacional.

⁶⁰⁹ Eglin, Richard. Surveillance of balance-of-payments measures in the GATT. **The World Economy**. V. 10, N° 1, 1-26. 1987. P. 10; Hudec, 1987, p. 25; Kock, 1969, p. 168.; Bonn is criticized by GATT on curbs. **The New York Times**. May 6, 1958; Tel 35 de Delbragen para Exteriores. GATT. Situação do café e outros produtos. Atitude do delegado alemão. 16 de março de 1960. Telegramas recebidos (1960). AHI-BSB; Summary record of the seventeenth meeting. SR.12/17. 29 November 1957. A primeira gestão de Augusto Frederico Schmidt como embaixador para a CEE foi reclamar contra o tratamento tarifário imposto ao café pela Alemanha. Cavalcanti, Geraldo Holanda. O Brasil e a CEE: 30 anos de relações. In: Albuquerque, J.A.G. de. **Sessenta anos de política externa. 1930-1990**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996, p. 169-199. P. 173.

Os participantes brasileiros das reuniões em Genebra sabiam que um dos maiores obstáculos para o respeito às regras do GATT eram as numerosas discriminações por problemas no balanço de pagamentos – como as que o Brasil mantinha. Mas isso não era tudo. Apesar da gravidade, eles consideravam acordos preferenciais (inclusive regionais) muito mais perigosos, pois criavam exceções em países que não tinham nem problemas no balanço de pagamentos e tampouco eram economicamente atrasados. Sem um exemplo dos fortes, o que os fracos poderiam fazer?⁶¹⁰

Regionalismo: o sonho e o desafio europeu

Em 1947, durante as negociações do GATT, um dos tópicos mais controversos foi a exceção ao princípio da não discriminação comercial por acordos preferenciais, áreas de livre comércio, uniões aduaneiras e mercados comuns. Essas questões consubstanciaram o Artigo XXIV do Acordo. Ele certamente não foi uma resposta à incipiente demanda europeia por integração. Tampouco correspondeu a uma demanda do Reino Unido ou da Síria e Líbano, como se pensou inicialmente. Na verdade, sua existência e redação são consequência da negociação secreta entre o governo americano e o canadense para a celebração de um acordo bilateral de livre comércio. O acordo bilateral falhou em conseguir ratificação, mas o Artigo XXIV perdurou, recepcionando doze uniões aduaneiras que sobreviveram à Segunda Guerra Mundial, mas com escassa importância para o comércio internacional. De certa forma, era uma vitória dos propósitos do Acordo. Uma década depois, no entanto, ele seria progressivamente ameaçado por uma onda de blocos comerciais.⁶¹¹

O mais importante foi a Comunidade Econômica Europeia (CEE). Os europeus atuaram desde o início das negociações tarifárias do GATT para esclarecer como uma área de livre comércio ou uma união aduaneira poderiam harmonizar-se com o Arranjo. Em 12 de fevereiro de 1952, o Conselho da Europa submeteu às Partes Contratantes documento discutindo a redução das barreiras tarifárias na Europa por intermédio da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, criada no mesmo ano. Em outubro, no GATT, concordou-se em criar um grupo de trabalho para examinar como a integração europeia afetaria as relações econômicas internacionais. Em especial, estudou-se a compatibilidade do instrumento de integração com o Acordo. Havia sérias contradições entre os dois, e várias delegações não deixaram de expressar como esses conflitos criariam graves problemas ao sistema multilateral

⁶¹⁰ Summary record of the eighth meeting. SR.10/8. 11 November 1955.

⁶¹¹ Chase, 2006; Kock, 1969, p. 120-121. Sobre as regras do GATT sobre regionalismo, Jackson, John Howard. Regional trade blocs and the GATT. *The World Economy*. V. 16, Nº 2, 121-131. 1993.

de comércio. Com o apoio americano, no entanto, a resistência foi vencida e os europeus conseguiram derrogações de suas obrigações, com vinte sete votos a favor, um contra (Checoslováquia) e duas abstenções (Cuba e Indonésia).⁶¹² Nada nessas discussões, no entanto, compara-se com o que viria cinco anos depois.

Em 25 de março de 1957, o Tratado de Roma foi assinado por Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Holanda e República Federal Alemã – na verdade, foram assinados vários tratados e, em um dos instrumentos, criou-se a Comunidade Econômica Europeia (CEE). Apesar de seu texto conter principalmente declarações de futuras boas intenções (um “marco para a instituição de métodos desenhados para estabelecer e aplicar procedimentos nas relações futuras”, como fala Tony Judt), era nítido seu amplo e sofisticado escopo. Era, sobretudo, um arcabouço para eliminar tarifas aduaneiras internas ao bloco em séries de cortes de 10% – algo só concluído em julho de 1968.⁶¹³

Além da eliminação das tarifas internas, a CEE facilitaria o livre movimento dos fatores de produção, criaria políticas comuns, definiria parâmetros para políticas sociais e econômicas e, por fim, estruturaria marco institucional para aprofundar o processo de integração. Toda essa complexa rede de ambiciosos objetivos seria facilitada por uma instituição com personalidade jurídica de direito internacional (Artigo 210). O Artigo 113, por seu turno, criou a política comercial comum do bloco, assentada em princípios, tarifas, acordos comerciais e política para exportação.⁶¹⁴

Um dos aspectos que mais chamavam atenção era o tratamento do tema agrícola. No relatório da Conferência de Messina de 1955, afirmava-se ser “inconcebível a criação de um Mercado Comum geral na Europa sem a inclusão da agricultura.”⁶¹⁵ Mas essa inclusão não foi realizada da mesma forma que os demais setores. No Tratado de Roma, excluiu-se a

⁶¹² Working Party 4 on European Coal and Steel Community. W.7/10. 14 October 1952. O relatório final é o documento W.7/43/Add.4, de 4 de novembro de 1952. O memorando de recomendação aos europeus é o documento G/36, de 7 de novembro de 1952; Brusse, 1997, p. 115-142. Para um bom exemplo de crítica ao arranjo ver: Statement by the Czechoslovak delegation on the tenth meeting of the Seventh Session. W.7/47. 29 October 1952. A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço não alcançou o sucesso que seus idealizadores imaginaram. Eichengreen, B. J. e Boltho, Andrea. The economic impact of European integration. In: Broadberry, Stephen e O'Rourke, Kevin H. **The Cambridge economic history of modern Europe. Volume 2: 1970 to the present.** Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010, p. 267-295. P. 279.

⁶¹³ Ben-David, Dan. Equalizing exchange: trade liberalization and income convergence. **Quarterly Journal of Economics.** V. 108, Nº 3, 653-679. 1993. P. 656-657; Judt, Tony. **Postwar: a history of Europe since 1945.** New York: Penguin Books, 2005. P. 303; Kock, 1969, p. 122; Laurent, Pierre-Henri. The diplomacy of the Rome Treaty, 1956-57. **Journal of Contemporary History.** V. 7, Nº 3/4, 209-220. 1972. P. 218.

⁶¹⁴ McKenzie, 2010, p. 231-233. Em 1971, o bloco já teria recursos próprios e mais de 80 missões diplomáticas acreditadas em Bruxelas. Tallec, Georges Le. The common commercial policy of the EEC. **International & Comparative Law Quarterly.** V. 20, Nº 4, 732-745. 1971. P. 733-734.

⁶¹⁵ Riesenfeld, Stefan A. Common Market for agricultural products and Common Agricultural Policy in the European Economic Community. **University of Illinois Law Forum.** V. 1995, Nº 4, 658-683. 1965. P. 658.

agricultura das regras referentes ao livre movimento interno de bens. Previu-se, também, uma política agrícola comum (PAC), mas em linguagem difusa e breve. Foi a influência da França que explica, em grande medida, o tratamento do tema. Com efeito, os franceses, após a guerra, aumentaram significativamente sua produção agrícola em decorrência do amplo uso de subsídios. A criação de um bloco comercial europeu serviria como válvula de escape para o país exportar tais produtos e, também, uma maneira de socializar os custos de sua onerosa política.

O compromisso alcançado determinou que a CEE compraria o excedente de produção de seus membros seguindo determinados preços de referência. Em um arranjo complexo, a PAC, formalizada somente anos depois, daria a cada país algo demandado pelos seus próprios grupos de pressão domésticos, enquanto os consumidores urbanos custeariam o programa. A negociação separada dessa questão, todavia, foi a maior fonte de controvérsia. Ninguém imaginava, naquele momento, que teria o alcance que eventualmente teve nas décadas seguintes, tornando-se a iniciativa mais complexa, ambiciosa e controversa do bloco regional. Os problemas da criação da CEE não se limitaram à questão agrícola. Na reunião de Veneza dos ministros das relações exteriores dos seis países que formariam a CEE, em maio de 1956, a França praticamente impôs o princípio da “associação” dos territórios ultramarinos como condição para a sua adesão ao bloco.⁶¹⁶ Não estavam definidas as regras dessa associação, mas ficava claro que seria um aprofundamento das preferências coloniais europeias já existentes.

O Tratado de Roma ocasionou uma revolução para a condução dos trabalhos do GATT, pois retirava de Genebra e levava para Bruxelas grande parte da ação europeia na área de política comercial. A emergência da CEE como unidade negociadora fez do Reino Unido uma força periférica e erodiu a liderança americana. A partir de então, segundo Ann Capling, “nada poderia ser alcançado nas negociações multilaterais comerciais sem acordo entre EUA e CEE.” O poder que esses dois atores teriam no futuro já era visível no processo de exame do bloco pelo GATT. Durante mais de vinte anos tentar-se-ia limitar o dano às regras multilaterais decorrentes da criação e operação do bloco europeu; tudo em vão. Ao contrário

⁶¹⁶ Judt, 2005, p. 306; Ludlow, N. Piers. The making of the CAP: towards a historical analysis of the EU's first major common policy. **Contemporary European History**. V. 14, Nº 3, 347-371. 2005; Mccalla, Alex F. Protectionism in international agricultural trade, 1850-1968. **Agricultural History**. V. 43, Nº 3, 329-344. 1969. P. 338; Rieger, Elmar. The Common Agricultural Policy: external and internal dimensions. In: Wallace, Helen e Wallace, William. **Policy-making in the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 96-123. P. 104; Swinnen, Johan F. M. The growth of agricultural protection in Europe in the 19th and 20th centuries. **The World Economy**. V. 32, Nº 11, 1499-1537. 2009; Zartman, I. William. **The weak confront the strong: the politics of trade negotiations between Africa and the European Economic Community**. Princeton: Princeton University Press, 1971. P. 8.

do que afirma Pescatore, o GATT nunca conseguiu dar enquadramento legal e conceitual à CEE; foi o bloco que conseguiu silenciar todos os seus oponentes, impondo-se como realidade.⁶¹⁷

Tudo começou em dezembro de 1956, ainda durante as negociações do que viria a ser conhecido como Tratado de Roma. Em discurso em Genebra, Wyndham White demandou que o bloco europeu se conformasse às regras multilaterais. Privadamente, no entanto, já desconfiava que a força europeia seria tão avassaladora que os procedimentos no Arranjo seriam só pró-forma. Para diminuir os potenciais problemas, o secretariado do GATT organizou uma rodada de palestras para sensibilizar as partes contratantes sobre os desafios que teriam de ser enfrentados. Em uma reunião realizada no Chile, esses técnicos demonstraram a inevitabilidade da formação de um mercado comum na Europa. Era algo de grande proporção, pois envolveria coordenação das políticas fiscais e sociais de todos os seis países membros. Um funcionário da organização afirmou que isso “poderia trazer sérias consequências para a América Latina.” Sinalizou, inclusive, a ampliação das preferências europeias para todos os territórios dos participantes, e que era de bom alvitre a CEPAL examinar a questão.⁶¹⁸

Uma das primeiras discussões que os participantes do GATT efetivamente tiveram sobre o Tratado de Roma foi em maio de 1957. Era o início do procedimento exigido pelo Artigo XXIV parágrafo 3(a), em que qualquer parte contratante que planejasse entrar em uma área de livre comércio ou união aduaneira deveria compartilhar informações sobre esse processo. O maior medo dos participantes, especialmente os da América Latina, era enfrentar um *fait accompli*. Quem representou os europeus foi o Barão Snoy et d’Oppuers, presidente do Comitê Interino para o Mercado Comum. Eram 248 artigos e vários anexos a serem apreciados. Fazendo referência sutil à França e às preocupações dos países da América Latina, Oppuers logo mencionou que a integração europeia teria muitos problemas se os países e territórios com os quais se mantinha “relacionamentos especiais” não fossem associados ao bloco.

O que se seguiu foi um dos mais longos e nervosos debates do GATT até então. Existia escasso entendimento da amplitude do projeto europeu, pois a maioria dos delegados

⁶¹⁷ Capling, 2001, p. 67; Hudec, 1975, p. 196; Pescatore, Pierre. Introduction. In: Hilf, Meinhard, et al. **The European Community and GATT**. Deventer: Kluwer Law and Taxation, 1986, p. xv-xviii. P. xv. Sobre a não conformidade dos arranjos preferenciais e regionais da década de 1950 e 1960 com as regras do GATT e sua apreciação pelas Partes Contratantes ver Dam, Kenneth W. The European common market in agriculture. **Columbia Law Review**. V. 67, Nº 2, 209-265. 1967. P. 635-660.

⁶¹⁸ Conversation relating to the present status of the European Common Market project and its possible effect on Latin American trade. Latin American Informative Meeting. LA/SR.1. 18 January 1957; Mckenzie, 2010, p. 233.

presentes recebera há pouco tempo a documentação pertinente e não estava familiarizada com a complexa estrutura proposta. Mesmo assim, o tema da associação de territórios ultramarinos levantou preocupações e acabou sendo o foco das discussões. O delegado indiano deixou claro que as regras europeias violavam flagrantemente os princípios da nação mais favorecida. O representante dinamarquês, mesmo não participando do bloco, defendeu o projeto argumentando que o GATT havia obtido limitado sucesso e era necessário suplementar o trabalho do Arranjo por outros meios – daí a importância da integração regional, política a ser perseguida também nos países nórdicos. O delegado peruano considerou que o desenvolvimento de um grupo de países não poderia ocorrer em detrimento de interesses de outros. Outros países, como o Canadá, pelo momento mantiveram-se neutros, mas ficava claro que as regras do GATT seriam sacrificadas “no altar da reconstrução e da integração europeia.” O diplomata Alfredo Teixeira Valladão representou o Brasil na reunião. Ele argumentou que, com o Tratado de Roma, produtos como café, cacau e banana dos territórios associados seriam privilegiados pelos mercados europeus.⁶¹⁹ O diplomata estava certo, pois a criação da CEE teria grande impacto nas exportações brasileiras.

Ela afetou desfavoravelmente, entre outros, consolidações sobre café, cacau, manteiga de cacau e nozes – produtos que sozinhos representavam 75% das exportações ao bloco. O que mais incomodava era o completo desrespeito às suas próprias regras na transposição das tarifas, como no caso de cacau e café (ver tabela abaixo). Além de não respeitar a média aritmética, os participantes ainda criaram artifícios domésticos para manter o protecionismo. A Alemanha, assim, reduziu suas tarifas em café de 26% para 16% com a entrada em vigor do Tratado de Roma. Logo depois, contudo, aumentou as taxas internas sobre o produto em proporção idêntica à redução (10%). Ao examinar esses números, Valladão afirmou que o acesso ao mercado europeu que o Brasil obteve em troca de concessões tarifárias havia perdido “todo o seu valor.”

	Benelux	Itália	França	Alemanha	Média aritmética	Alíquota da tarifa comum
Café	0	10,4%	20%	26%	14,1%	16%
Cacau	0	0	0	10%	2,5%	9%

Tabela 11: Tarifas com a entrada em vigor do Tratado de Roma.⁶²⁰

⁶¹⁹ Plans for a European Customs Union and Free-Trade Area. Summary Record of the Meeting. IC/SR.30. 3 May 1957; Allen, James Jay. The European Common Market and the General Agreement on Tariffs and Trade: A study in compatibility. **Law & Contemporary Problems**. V. 26, N° 3, 559-571. 1961. P. 569; Hart, 2002, p. 155; Muirhead, 1992, p. 164.

⁶²⁰ Alfredo Teixeira Valladão. Negociações com a Comunidade Econômica Europeia. Relatório do chefe da delegação brasileira às negociações com a CEE. Reservado. [s.d.] Arquivo pessoal do Professor Alfredo da Gama e Abreu Valladão (Paris).

A reunião ministerial de 1957

No segundo semestre de 1957, para comemorar os dez anos de assinatura do GATT foi convocada a primeira reunião ministerial do Arranjo. Ela ocorreu durante quatro dias da XIIª Sessão das Partes Contratantes. Antes do encontro, o secretariado da instituição compilou mais de cem perguntas relacionadas ao bloco europeu, ficando claro que a questão estaria no centro desse histórico encontro.⁶²¹ Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Japão, apoiados por vários países em desenvolvimento, demandaram que o Tratado de Roma fosse examinado no GATT antes que os seis governos participantes o ratificassem, trazendo a possibilidade de revisar o instrumento. O Brasil não conseguiu enviar um ministro. Mesmo assim, o país tinha posição bem definida: a constituição da CEE, da forma apresentada até então, teria efeitos negativos sobre o ritmo de desenvolvimento econômico brasileiro, especialmente pela previsão de relacionamento especial com os territórios africanos.

Alfredo Valladão, novamente representando o Brasil, afirmou que o país aceitou a inclusão de desvios à não discriminação no texto do GATT, em 1947, por acreditar que a Carta de Havana entraria em vigor e balancearia compromissos e obrigações. Agora, com a integração europeia, a extensão dessas preferências aprofundaria o desequilíbrio de benefícios. O representante de Gana, um dos primeiros países africanos a acederem ao GATT, argumentou na mesma linha do Brasil, questionando se o propósito da CEE era acabar com a exportação de cacau do país e trocá-la com o de territórios associados. Os canadenses, por sua vez, opunham-se à CEE por potencialmente levar ao mundo em desenvolvimento a “mentalidade de bloco”, o que prejudicaria ainda mais o sistema multilateral de comércio. Toda a alteração foi feita com base somente no texto do Tratado de Roma, pois o relatório definitivo sobre como se daria o processo de construção da política comercial comum dos seis países europeus que formariam a CEE só foi encaminhado ao GATT em dezembro de 1957.⁶²²

⁶²¹ G.A.T.T ministers to discuss common market today. **The Manchester Guardian**. October 28, 1957.

⁶²² Association of overseas countries and territories. CRT/SR.4. 12 November 1957; Bueno, Clodoaldo. A diplomacia brasileira e a formação do Mercado Comum Europeu. **Revista Brasileira de Política Internacional**. V. 36, Nº 2, 93-100. 1993. P. 96-98; Muirhead, 1992, p. 167.; Treaty Establishing the European Economic Community. Committee on Treaty of Rome. L/778. 20 December 1957. A forma pela qual se construiu o arcabouço de normas do bloco europeu parecia montado para ser evasivo às preocupações dos parceiros comerciais, como bem aponta Allen. Allen, 1961, p. 561-562. Em 1963, com a celebração dos Acordos de Iaundê, 18 áreas de livre comércio foram criadas entre os países associados e a CEE. Havia certa resistência em vários países africanos, que viam a iniciativa como um novo capítulo colonial. A Guiné se opôs a firmar tais acordo em 1958 e nos anos seguintes a Nigéria tentou declará-los ilegais no GATT. Marwood, Ronald. The

Os representantes brasileiros em Genebra estavam preocupados com os rumos do GATT. Nesse período, a falta de perspectiva com relação ao futuro gerou, novamente, questionamentos sobre os benefícios da participação no Arranjo. Valladão observou que, sem ter instrumentos de pressão e apoio de outras partes contratantes, restava ao país contar, “para a defesa de suas reivindicações, apenas com a letra e o espírito do GATT.” João de Oliveira Castro Vianna Júnior, Diretor Geral da Fazenda Nacional, considerou que o país só permaneceria no Acordo caso os efeitos negativos da integração europeia fossem dirimidos. O deputado Brasília Machado Neto, um dos participantes da reunião em Genebra, avaliou como inevitável a fragilização do multilateralismo, e que cada vez mais o comércio internacional seria realizado entre blocos econômicos. Já Moacir Sabóia, chefe de gabinete do ministro da fazenda, comentou que, em certos círculos, levantava-se “a questão da sobrevivência do próprio GATT, no caso de prevalecerem os princípios do Tratado de Roma em toda a sua extensão.” No Brasil, durante todo o ano, a discussão acompanhou o tom de pessimismo dos que vinham de Genebra. O motivo era o café, o principal produto da pauta exportadora brasileira. No relatório do Conselho Nacional de Economia, Garrido Torres alertou que, entre o período 1934/38 até 1956, a exportação do produto para a Europa havia declinado em volume cerca de 40%, enquanto as exportações do café africano no mesmo período aumentaram 244%. Para ele, a nova relação entre a Europa e a África aprofundaria essa tendência.⁶²³

European Community and the Third World: a global or a regional development policy? **Millenium: Journal of International Studies**. V. 3, Nº 3, 208-225. 1974. P. 208-209.

⁶²³ Não se deve promover o desenvolvimento de certas regiões em detrimento de outras. **Folha da Manhã**. 9 de janeiro de 1958; Desptel 153 para Delbragen. GATT. Mercado Comum Europeu. Instruções à delegação à XII Reunião das Partes Contratantes. 21 de novembro de 1957. Confidencial. Temático Classificado 660.(04) (GATT/55-60). AHI-BSB; Alfredo Teixeira Valladão. Negociações com a Comunidade Econômica Europeia. Relatório do chefe da delegação brasileira às negociações com a CEE. Reservado. Arquivo pessoal do Professor Alfredo da Gama e Abreu Valladão (Paris); O GATT e o Mercado Comum. **O Observador Econômico e Financeiro**. Ano XXII. Nº 255. Maio de 1957. Pág: 17; Ata da 565ª sessão do Conselho Nacional de Economia. 4 de junho de 1957. 1U. Lata 102. Arquivo Nacional; Cavalcanti, 1996, p. 169; Conselho Nacional de Economia. **Exposição geral da situação econômica do Brasil: 1957**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1958. P. 132-137; Conselho Nacional de Economia. A Comunidade Econômica Europeia e o Brasil. **Revista do Conselho Nacional de Economia**. V. VIII, Nº 2, 205-209. 1959; Gomes, Luiz Souza. O mercado comum europeu apreciado em reunião do GATT. *Ibid.* V. VI, Nº 48, 66-71. 1957. P. 63; Machado Neto, 1958, p. 2; Silva, Edmundo Barbosa da. Mercado Comum Europeu. *Ibid.* V. 3, Nº 2, 221-232. 1957; Torres, José Garrido. Mercado comum europeu: a Comunidade Econômica Europeia e suas repercussões prováveis no comércio exterior da América Latina. **Revista do Conselho Nacional de Economia**. V. VI, Nº 45, 19-25. 1957. P. 21; Vianna, Castro. O Brasil e o Mercado Comum Europeu. **Revista Brasileira de Política Internacional**. V. 1, Nº 2, 185-191. 1958. P. 191; Vizentini, Paulo Fagundes. A política externa do governo JK (1956-61). In: Albuquerque, José Augusto Guilhon. **Sessenta anos de política externa brasileira, 1930-1990 [Crescimento, modernização e política externa]**. São Paulo: NUPRI e Cultura Editores Associados, 1996, p. 231-251. P. 236. “Enquanto as exportações africanas cresceram quase 50% na segunda metade da década, as vendas externas do Brasil permaneceram em níveis semelhantes às do começo do século XX.” Faro e Silva, 2002, p. 95.

Os seis países do bloco não foram sensibilizados pelas críticas. Eles manifestaram a intenção de abandonar o GATT caso não se reconhecesse a legalidade do bloco. A razão da confiança era o firme apoio da delegação americana à iniciativa.⁶²⁴ Na América Latina, esperava-se que, de alguma forma, o governo americano atuasse no sentido de dirimir os efeitos deletérios da integração europeia sobre a região. Mas a expectativa era vã. Em 1957, os EUA eram muito pouco compreensivos com as preocupações latino-americanas sobre os prejuízos decorrentes do Tratado de Roma. O Brasil, por sua vez, reconhecia a dimensão política de fortalecer a Europa, mas não ignorava a hipótese de “uma artificial retração de tradicionais mercados compradores.”⁶²⁵ Valladão caracterizou a posição da delegação da CEE e de seus assessores como “intransigência e, muitas vezes, má fé ostensiva” nas tentativas de requisitar compensações pelos efeitos do Tratado de Roma. Após mais de nove páginas relatando os esforços brasileiros, afirmou: “Tudo em pura perda.” Ele achava que tudo estava arquitetado para “encontrar uma fórmula de entendimento com a CEE” e até Wyndham White era movido pelo “desejo de preservar a entidade [o GATT] do golpe mortal que constituiria o seu abandono pela CEE”, tendo facilitado “de todos os modos, alguns altamente objetáveis, uma composição de interesses.” Valladão também desferiu críticas ao governo alemão, que se beneficiou de todas as concessões dadas pelo governo brasileiro nas rodadas de Genebra, Annecy e Torquay, sem nunca ter dado nada em troca – “em dez anos de atividades no GATT, jamais testemunhei um gesto [espontâneo] de consulta, apoio ou compreensão por parte das representações alemãs.” Ele concluía informando que a ação europeia constituía “a ameaça mais séria já enfrentada pelo comércio exterior do Brasil.”⁶²⁶

Na Sessão de 1958 do GATT, o comitê que examinou o Tratado de Roma concluiu que

renderia mais frutos se a atenção fosse direcionada para problemas específicos e práticos, deixando de lado questões de direito e debates acerca da compatibilidade do Tratado de Roma com o Artigo XXIV do GATT.⁶²⁷

⁶²⁴ CT 124 de Alfredo Valladão para a Secretaria de Estado. XII Sessão das Partes Contratantes. Mercado Comum. 12 de novembro de 1957. Cartas Telegramas (Genebra). 1957-58. AHI-RJ; McKenzie, 2010, p. 234.

⁶²⁵ Desptel 157 para Delbragen. GATT. Mercado Comum Europeu. 21 de novembro de 1957. Confidencial. Temático Classificado 660.(04) (GATT/55-60); Tel 140 de Delbragen. GATT. XII Sessão das Partes Contratantes. 27 de outubro de 1957. Confidencial. Memorandos classificados (1957). AHI-BSB.

⁶²⁶ Alfredo Teixeira Valladão. Negociações com a Comunidade Econômica Europeia. Relatório do chefe da delegação brasileira às negociações com a CEE. Reservado. Arquivo pessoal do Professor Alfredo da Gama e Abreu Valladão (Paris). Quando Edmundo Barbosa da Silva tentou dialogar com representantes franceses na XIII Sessão das Partes Contratantes do GATT, foi informado ser impossível revisar os termos do Tratado de Roma. Memorandum de Sérgio Paulo Rouanet para o Sr. Chefe da DEA. XIIIª Sessão das Partes Contratantes do GATT. Mercado Comum Europeu. 12 de novembro de 1958. Divisão Econômica da Europa, Ásia, África e Oceania. Informações e relatórios. 1958 (agosto-dez.-)59. AHI-RJ.

⁶²⁷ {Kock, 1969 #3087@123

Decidiu-se, portanto, concentrar esforços em resolver pragmaticamente seus efeitos comerciais, em especial as eventuais compensações por prejuízos. Era o sucesso do bloco sobre o multilateralismo, pois não mais se examinaria a compatibilidade jurídica global da iniciativa. Para minimizar a resistência de diversos países, os membros do Tratado de Roma decidiram estender unilateralmente o primeiro corte de 10% da tarifa interna do bloco para todos os membros do GATT. Havia, nesse momento, uma diferença no clima das negociações. Se, antes, as provocações de natureza emocional tomavam conta do debate, nessa parte da Sessão o ambiente tornou-se mais calmo e analítico. A retórica brasileira, no momento, esmaeceu diante da constatação de que a experiência da integração europeia poderia “ser bem aproveitada, em futuro próximo, pelos países da América Latina.”⁶²⁸

Nessa nova discussão, já com a premissa da inevitabilidade do bloco europeu, o Brasil buscou “definições mais precisas das compensações.” O café era um dos problemas mais sérios. Enquanto, no Brasil, se buscavam mecanismos para diminuir sua produção, os europeus encorajavam-na por intermédio da garantia de um amplo mercado com preços mínimos e contratos de longo prazo para territórios associados preferenciais. O diplomata Edmundo Barbosa da Silva, junto com técnicos do Instituto Brasileiro do Café (IBC), atuou de forma a articular a posição brasileira. Ele fez uso de algo que seria cada vez mais relevante ao país: a construção de uma frente comum com os países da América Latina. Além do café, o Brasil ainda participou das consultas referentes a cacau, açúcar, fumo e bananas. Somente no caso do açúcar os europeus reconheceram a existência de potencial dano aos interesses dos exportadores.⁶²⁹

No ano seguinte, com a liderança australiana, tentou-se organizar votação para declarar que a CEE violava as regras do GATT sobre integração regional. No último momento, o pleito foi suspenso diante da ameaça do bloco de abandonar o Acordo. O Tratado de Roma, com isso, nunca obteve a aprovação formal do GATT, o que introduziu o perigoso precedente de que acordos regionais estariam fora de seu escopo de controle. A tática flexível e pragmática adotada pelo secretariado do GATT não rendeu qualquer ajuste na posição

⁶²⁸ De Barboza Carneiro para Francisco Negrão de Lima. GATT. XIII Sessão das Partes Contratantes. Relatório da delegação do Brasil. Dezembro de 1958. Confidencial. Ofícios classificados (1958). AHI-BSB; {Kock, 1969 #3087@124; Hudec, 1987 #3076@50; McKenzie, 2010 #3208@235}

⁶²⁹ Memorandum de A. Mendes Vianna para Edmundo Barbosa da Silva. XIII Sessão do GATT. Instruções. 15 de outubro de 1958. Confidencial. Memorandos classificados (1958). AHI-BSB; Summary record of the nineteenth meeting. SR.13/19. 2 December 1958; Desptel 85 para Genebra. GATT. XIII Sessão. Mercado Comum Europeu – Café. Em 19 de novembro de 1958. 660.(04) GATT. Confidencial. AHI-BSB.

européia. De acordo com Robert Hudec, a CEE era um fato consumado “e seus defeitos legais somaram-se às transgressões dos outros membros do Acordo.”⁶³⁰

O Brasil atuou com calculada indignação durante esse estágio, em especial por terem vários países do bloco introduzido pesadas taxas internas ao café. Além disso, negou-se a apoiar qualquer iniciativa do GATT que pudesse levar a uma nova rodada de negociações comerciais, pois isso poderia levar a um pré-juízo da aceitação da CEE como unidade negociadora autônoma. O país, no entanto, acabou por concordar que a criação do bloco não era incompatível com os princípios do GATT.⁶³¹ A verdade é que o Brasil não detinha recursos de poder para qualquer ajuste profundo no curso da integração europeia. A sua única arma foi a negativa de que as compensações eram adequadas; e mesmo essa posição foi progressivamente afetada pela aquiescência de outras partes contratantes. Até meados de 1961, onze países firmaram acordo com a CEE sobre as negociações no quadro do artigo XXIV:6, levando à aceitação da nova situação. Entre eles estavam Índia, Chile, Peru, Paquistão, Rodésia, Ceilão e Indonésia. O Brasil estava em posição singular, pois nenhum desses países subdesenvolvidos levantou reservas substantivas. Além da atuação em Genebra, tentou-se utilizar outras armas. Em 1961, a denúncia de certos acordos aéreos com países europeus decorreu do objetivo de “obter uma posição vantajosa que permitisse ao Brasil garantir a suspensão das restrições impostas pelo Mercado Comum Europeu.”⁶³² Isso, porém, não ocasionou melhor posicionamento na mesa de negociação.

O regionalismo latinoamericano

Desde 1946, o Brasil criticava desvios aos princípios da não discriminação e da nação mais favorecida. Era uma posição principista, fundamentada na ideia de que o respeito a essas regras favorecia os países mais fracos diante do poder dos mais fortes. Também havia, ocasionalmente, preocupação com a hipótese de arranjos comerciais prejudicarem e isolarem

⁶³⁰ Allen, 1961; Capling, 2001, p. 67; Hudec, 1975, p. 196; Mckenzie, 2010, p. 234; Zeiler, 1992, p. 60-61.

⁶³¹ Ofício 137 para a Embaixada do Brasil em Washington. Remessa de cópia das instruções sobre café, preparadas para as delegações do Brasil ao GATT e a FAO. 26 de outubro de 1959. Confidencial. Temático Classificado 660.(04) (GATT/55-60). AHI-BSB; Memorandum de Sergio Paulo Roaunet ao chefe da DEA. Relatório do setor Europa Ocidental. 20 de junho de 1959. Confidencial. Memorandos classificados (1959). AHI-BSB; Ofício 203 à Delbragen. Instruções para a delegação do Brasil à XIV Sessão das Partes Contratantes do GATT. 8 de maio de 1959. Confidencial. Memorandos classificados (1959). AHI-BSB; Summary record of the second meeting. SR.16/2. 20 May 1960.

⁶³² Ofício s/n de Delbragen (Alfredo Teixeira Valladão) para Affonso Arinos de Mello-Franco. Negociações com a Comunidade Econômica Europeia. 6 de junho de 1961. Confidencial. Ofícios classificados (1961). AHI-BSB. Honório Rodrigues também relata outras ações da diplomacia brasileira com relação à questão nos anos seguintes. Rodrigues, José Honório. **Brasil e África: outro horizonte**. 3ª. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982. P. 282-285.

o país na região.⁶³³ Essa concepção ruiu progressivamente. Vários fatores concorreram para tal transição. A primeira foi o fato de a aprovação da Lei de Tarifas de 1957 ter ocasionado a denúncia dos acordos bilaterais tarifários com Uruguai, Argentina e Chile. Já havia a necessidade, portanto, de repensar o marco jurídico que regulava o comércio regional.⁶³⁴ A segunda foi o fato de a integração europeia ter apontado potenciais ganhos de escala com mercados mais amplos. Não se pode irrelevar, também, o papel das ideias cepalinas, as dificuldades de renegociação na Lista III e os desvios de conduta dos países desenvolvidos – o multilateralismo não era mais a única via.

O Brasil não foi caso isolado. Muitos países começaram a ver o rápido crescimento da CEE como uma lição de que a integração regional poderia promover o desenvolvimento. Iniciou-se, assim, uma onda mundial de acordos de integração comercial. Todos, sem exceção, violavam os dispositivos do GATT, mas nenhum foi criticado demasiadamente quando discutido neste âmbito. A aceitação do Arranjo, nesses casos, foi “suave e apoiadora.”⁶³⁵

Desde o Congresso Anfictiônico do Panamá (1826) que se discutia a integração da América Latina.⁶³⁶ Os resultados, até meados do século XX, foram pífios. Foi somente com as atividades da CEPAL que tais desafios começaram a ser superados.⁶³⁷ A criação de um mercado regional remontava à iniciativa de Prebisch no início da década de 1940, quando era

⁶³³ Um dos melhores artigos sobre a ideia do Brasil no seio da comunidade latino-americana é o recente trabalho de Leslie Bethell. Segundo o autor, historicamente, nenhum político ou escritor hispano-americano que utilizou o termo “América Latina” incluía o Brasil no grupo. Mesmo os governantes e os intelectuais brasileiros não viam o país como parte da América Latina. Bethell, Leslie. O Brasil e a ideia de "América Latina" em perspectiva histórica. **Revista Estudos Históricos**. V. 22, Nº 44, 289-321. 2009. P. 293; Bethell, Leslie. Brazil and "Latin America". **Journal of Latin American Studies**. V. 42, Nº 03, 457-485. 2010. P. 462. É uma falha do autor, no entanto, ignorar como o movimento em direção ao regionalismo na década de 1950 mudou consideravelmente a percepção das elites intelectuais, econômicas e políticas brasileiras com relação à região.

⁶³⁴ Zona de Comércio Livre na América Latina. Reuniões informais dos representantes dos governos argentino, brasileiro, chileno e uruguaio, por motivo da visita ao Brasil do Sr. Eric Wyndham White. Rio de Janeiro, 11 de julho de 1959. Relatório apresentado pelo ministro E. P. Barbosa da Silva. RC 59.01.02 d/md.

⁶³⁵ Hudec, 1987, p. 51. Há crescente número de estudos econômicos apontando que mesmo se houvesse respeito às regras do GATT os blocos comerciais piorariam o bem estar dos países que estão de fora desses arranjos. Goto, Junichi e Hamada, Koichi. Regional economic integration and Article XXIV of the GATT. **Review of International Economics**. V. 7, Nº 4, 555-570. 1999; Sager, Michelle A. Regional trade agreements: their role and the economic impact on trade flow. **The World Economy**. V. 20, Nº 2, 239-252. 1997.

⁶³⁶ Um recente exame histórico desse movimento pode ser visto em Aleixo, José Carlos Brandi. O Brasil e o Congresso Anfictiônico do Panamá. **Revista Brasileira de Política Internacional**. V. 43, Nº 2, 170-191. 2000; Rivera, 2003

⁶³⁷ Campos, Roberto de Oliveira. **Economia, planejamento e nacionalismo**. Rio de Janeiro: APEC Editora, 1963. P. 266; Hirst, Mônica e Pinheiro, Letícia. A política externa brasileira entre a Guerra Fria e o desenvolvimento: Horácio Lafer - 1959/61. In: Lafer, Celso e Cardim, Carlos Henrique. **Horácio Lafer: democracia, desenvolvimento e política externa**. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002, p. 35-72. P. 48; Prebisch, Raúl. Problemas do comércio latino-americano. **Revista do Conselho Nacional de Economia**. V. VI, Nº 43, 44-51. 1957. P. 47; Teubal, Miguel. Europa y Latinoamerica ante la Integración Económica. **Desarrollo Económico**. V. 1, Nº 3, 97-122. 1961. P. 98.

presidente do Banco Central da Argentina e buscou a liberalização do comércio em acordos setoriais com o Brasil. Com a criação da CEPAL, em 1949, a questão voltou para a agenda política e, em 1953, já se estudava a possibilidade de maior integração entre Argentina, Chile, Brasil e Uruguai. O esforço era pautado pelos próprios sucessos e fracassos das políticas sugeridas pela instituição. Ela estimou que quase um terço do aumento da industrialização na Argentina, Chile, Brasil, Colômbia e México desde 1929 decorria da industrialização por substituição de importações. Esse sucesso era temperado, no entanto, por certo ceticismo. Prebisch argumentou em 1956 que a substituição de importações não resolveu dois graves problemas – a diminuição do gasto em moeda estrangeira e a redução da dependência dos mercados internacionais. Era necessária nova visão que dirimisse tais problemas e o regionalismo era certamente uma contribuição nesse sentido.⁶³⁸

Com o exemplo da integração europeia, a CEPAL criou o Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino Americano e, em 1957, realizou estudo sobre a questão. O objetivo era compreender a integração econômica regional, analisando problemas como a seleção de produtos para diminuição de tarifas, a harmonização de incentivos e os desníveis de desenvolvimento dos possíveis participantes. Defendia-se que o potencial de mercados alternativos para os produtos da região estava diminuindo em decorrência do protecionismo dos países desenvolvidos – um relatório citou textualmente a autorização do GATT para introduzir restrições quantitativas nos Estados Unidos em produtos agrícolas em 1955 e a decisão, na mesma Sessão, permitindo o Reino Unido a aprofundar seu sistema de preferências comerciais. A integração também solucionaria o problema dos investimentos externos diretos. Constrangidos por mercados internos excessivamente fragmentados, investidores não tinham estímulos para atuar nos países individualmente. Com mercados integrados, o desembolso de recursos fazia sentido como meio de explorar economias de escala, enquanto se mantinha a proteção às importações oriundas de terceiros países.⁶³⁹

O governo brasileiro abraçou com afincos a bandeira do regionalismo, assumindo a liderança na mobilização dos países da região na defesa do projeto no GATT e no FMI.

⁶³⁸ Arndt, 1987, p. 78-79; Dosman, 2006, p. 109-112; Rivera, 2003, p. 209; Thorp, Rosemary. **Progress, poverty and exclusion: an economic history of Latin America in the 20th century**. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1998. P. 161.

⁶³⁹ Zona de livre comércio na América Latina. Ministério das Relações Exteriores (Departamento Econômico e Comercial). Grupo de Trabalho sobre o Acordo de Zona de Livre Comércio. 1958. Pág: 9. Arquivo FIESP (Campinas); Bulmer-Thomas, 1994, p. 299; Dosman, 2008, p. 326-328; Findlay e O'Rourke, 2007, p. 488; Maxfield e Nolt, 1990, p. 6 e 77; Prebisch, 1957, p. 45; Srinivasan, T. N. e Bhagwati, J. **Outward-orientation and development: are revisionists right?** [Economic Growth Center. Yale University. Center Discussion Paper No. 806]. 1999. Disponível em: <www.columbia.edu/~jb38/Krueger.pdf>. Acesso: 8 de agosto de 2008; Teubal, 1961, p. 118; Visser, 2008, p. 121.

Estimulados pelo ministro Horácio Lafer e com a atuação de Antônio Corrêa do Lago e Edmundo Barbosa da Silva, o Departamento Econômico do Itamaraty reuniu quinze técnicos para trabalhar no tema. Isso não quer dizer que inexistia resistência à iniciativa. Quando Prebisch foi ao Brasil promover a cooperação regional na América Latina, Dodsworth Martins, economista experiente no assunto, criticou que, “embora vizinhos, estamos condenados a não ter o que trocar.” Se todos os países tinham o mesmo programa de crescimento, se implementavam as mesmas indústrias, como poderia haver intercâmbio mais ativo?, questionava.⁶⁴⁰

As maiores resistências ao plano latinoamericano, no entanto, vinham de fora da região. Os EUA viam o projeto com desconfiança. A princípio, só aceitaria a integração na América Latina caso fossem atendidos dois pré-requisitos. O primeiro era o respeito às regras e aos compromissos consolidados no GATT; o segundo, que não houvesse prejuízo aos fluxos de comércio internacional. O governo americano tinha, para esse fim, um aliado de peso na pessoa de Eric Wyndham White. O poderoso Secretário Executivo do GATT nunca teve apreço pelas iniciativas da CEPAL, principalmente pelo choque de filosofia entre as duas instituições – enquanto o GATT buscava que os países da América Latina aderissem ao Acordo e adotassem uma agenda de liberalização comercial, a CEPAL promovia o protecionismo como via para o desenvolvimento. A partir de então, Prebisch e White refletiriam no plano pessoal o conflito entre liberais e cepalinos, em uma dinâmica que atravessaria quase toda a década de 1960.⁶⁴¹

A CEPAL, a integração regional e o GATT

A construção de um arranjo comercial regional não causaria problema se os países interessados não fossem partes contratantes do GATT. Mas esse era exatamente o caso. Na América do Sul, Brasil, Chile, Peru e Uruguai eram partes do Acordo.⁶⁴² Era, portanto, necessário o aval da instituição para a introdução de qualquer esquema preferencial que afetasse as respectivas listas de tarifas consolidadas. Sabendo dessa situação, Prebisch e os

⁶⁴⁰ Ata da 495ª sessão ordinária do Conselho Nacional de Economia. 31 de julho de 1956. 1U. Lata 108. Arquivo Nacional; Barbosa, Rubens. O Brasil e a integração regional: a ALALC e a ALADI (1960-1990). In: Albuquerque, J.A.G. de. **Sessenta anos de política externa. 1930-1990**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996, p. 135-168. P. 138; Conselho Nacional de Economia, 1958, p. 136-137; Silva, Edmundo Barbosa da. Horácio Lafer – um exemplo. In: Lafer, Celso e Cardim, Carlos Henrique. **Horácio Lafer: democracia, desenvolvimento e política externa**. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002, p. 73-114. P. 93.

⁶⁴¹ Dosman, 2008, p. 329-343 e 530-531; Moura, Gerson. Avanços e recuos: a política exterior de JK. In: Gomes, Angela de Castro. **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 39-66. P. 48.

⁶⁴² Acederam ao Acordo respectivamente em 1948, 1949, 1951 e 1953.

técnicos da CEPAL começaram a preparar os países da região. A instituição elaborou vários trabalhos para fomentar a construção de um arranjo regional na América Latina. O governo brasileiro, por sua vez, examinou-as sob o prisma de compatibilidade com os compromissos que tinha no GATT.⁶⁴³

Ao mesmo tempo, técnicos da Argentina, do Chile, do Brasil e do Uruguai encontraram-se em Santiago do Chile para examinar as políticas comerciais de cada país, levantar potenciais de complementação econômica e preparar uma agenda técnica de convergência. A reunião ocorreu no mesmo mês em que o Brasil aprovou sua nova Lei de Tarifas. O país foi liderado pelo habilidoso diplomata Edmundo Barbosa da Silva. Ele representava uma grande parcela de funcionários do governo que desejavam constituir um mercado comum na região. Com as negociações e os seminários, viu-se que tal objetivo seria muito difícil de ser alcançado, sendo o plano ajustado para uma área de livre comércio – as tarifas entre o grupo seriam reduzidas, mas cada participante manteria tarifas distintas para parceiros externos. Justificou-se a mudança com o argumento que a implantação do mercado comum exigia estudos demorados e prazo mais largo para a harmonização política. A criação de uma área de livre comércio, de objetivos imediatos e mais modestos, por sua vez, fortaleceria os elos entre os países e constituiria fonte inestimável de experiência para metas mais ambiciosas de integração.⁶⁴⁴

Em outubro, no Rio de Janeiro, vários países acordaram em aproveitar a XIIIª Sessão das Partes Contratantes do GATT para solicitar autorização formal a um regime preferencial tarifário na região. Barbosa da Silva foi o responsável para apresentar a questão em Genebra. No plenário, Uruguai, Chile, Cuba, República Dominicana e Peru apoiaram o Brasil – mas os EUA já contestavam a posição da região.⁶⁴⁵

⁶⁴³ Memorandum de Raul Fernando Leite Ribeiro para Carlos dos Santos Veras. CEPAL. II Período de Sessões do Comitê de Comércio (Panamá, maio de 1959). Mercado Comum Latinoamericano. 4 de maio de 1959. Divisão de Organismos Econômicos Internacionais e Assuntos Específicos. Informações e Relatórios (1958-59). AHI-RJ.

⁶⁴⁴ Memorandum de Raul Fernando Leite Ribeiro para Sr. Chefe da Dor. 21 de julho de 1949. Zona de comércio livre na América Latina. Constitucionalidade do anteprojeto do acordo elaborado na Segunda Reunião de Consultas sobre Política Comercial no Sul do Continente (Santiago do Chile, abril de 1959). Divisão de Organismos Econômicos Internacionais e Assuntos Específicos. Informações e Relatórios (1958-59). AHI-RJ; Zona de livre comércio na América Latina. Ministério das Relações Exteriores (Departamento Econômico e Comercial). Grupo de Trabalho sobre o Acordo de Zona de Livre Comércio. 1958. Pág: 31. Arquivo FIESP (Campinas); Silva, 2002, p. 99.

⁶⁴⁵ De Barboza Carneiro para Francisco Negrão de Lima. GATT. XIII Sessão das Partes Contratantes. Relatório da delegação do Brasil. Dezembro de 1958. Confidencial. Ofícios classificados (1958). AHI-BSB; Tel 274 de Genebra (Edmundo Barbosa da Silva) para a Secretaria de Estado. GATT. XIII Sessão das Partes Contratantes. Negociações. Em 28 de outubro de 1958. Confidencial; Tel 272 de Genebra (Edmundo Barbosa da Silva) para a Secretaria de Estado. GATT. XIII Sessão das Partes Contratantes. Negociações. Em 28 de outubro de 1958. Confidencial. Telegramas classificados. AHI-BSB; Summary Record. IC/SR.42. 21 October 1958.

No mês seguinte, Brasil e Chile fizeram declaração conjunta sobre o tema. Nela, salientou-se a necessidade de complementaridade das economias em um mercado mais amplo na região. Barbosa da Silva reforçou essa relação na reunião plenária das Partes Contratantes. Ele considerou infeliz o termo “substituição de importação”, pois isso poderia dar a impressão de escolha, o que, ao seu ver, era claramente equivocado: “ou certos bens específicos são produzidos pelo mercado doméstico ou eles não podem ser oferecidos de qualquer forma à população, pela simples razão de que o país não possui recursos para adquirir no exterior.” Essa falta de recursos decorria de gargalos nas exportações – algo que um mercado mais amplo poderia ajudar a minorar –, e esse era o objetivo do projeto apresentado.⁶⁴⁶

As discussões em Genebra foram positivas e, como desdobramento, foi convocada reunião informal no Rio de Janeiro, em 1959, para definir como se daria a compatibilidade entre o projeto de integração regional e as regras do GATT. Considerando a influência de Wyndham White, o governo brasileiro convidou-o para o encontro. Na manhã de 15 de junho de 1959, houve a primeira reunião, seguida por outras. Wyndham White fez questão de ressaltar, em todos os seus pronunciamentos, que o GATT, desde 1954, voltava-se permanentemente para o exame dos problemas dos países em desenvolvimento. Ele leu os anteprojetos e escutou o planejamento dos governos da região, informando o que seria “aceitável” para os países mais desenvolvidos. Viu-se que eram poucos os ajustes necessários. A iniciativa – que até então congregava somente Brasil, Argentina, Uruguai e Chile – chamou a atenção dos governos da Bolívia, do Peru e do Paraguai.⁶⁴⁷ O encontro fora um sucesso. Finalmente conseguiu-se a aquiescência do Wyndham White para o projeto.

Com o sinal verde, a Conferência de Montevideu, concluída em 30 de setembro de 1959, criou o primeiro rascunho de um tratado para o estabelecimento de uma área de livre comércio na América Latina. Em 18 de fevereiro de 1960, finalmente foi assinado o tratado criando a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Compreendendo dez

⁶⁴⁶ Latin-American economic integration. Joint statement by the delegations of Brazil and Chile. L/921. 21 November 1958; Statement by the leader of the Brazilian delegation to the Thirteenth Session, Mr. E. P. Barbosa da Silva, delivered at the plenary meeting of the Contracting Parties on 22 November 1958. L/921/Add.1. 1 December 1958; Relatório da delegação do Brasil à XIII Sessão das Partes Contratantes do GATT (Genebra, 1958). Disponível no volume Ministério das Relações Exteriores (Departamento Econômico e Comercial). Grupo de Trabalho sobre o Acordo de Zona de Livre Comércio. 1958. Pág: 2. Arquivo FIESP (Campinas).

⁶⁴⁷ White chegou dia 12 de Junho no Rio do Janeiro. Era uma de suas primeiras visitas ao país. Hospedado no Copacabana Palace Hotel, fez passeio de iate no dia seguinte e passou o resto do fim de semana na residência em Petrópolis de Valentim Bouças. Zona de Comércio Livre na América Latina. Reuniões informais dos representantes dos governos argentino, brasileiro, chileno e uruguaio, por motivo da visita ao Brasil do Sr. Eric Wyndham White. Rio de Janeiro, 11 de julho de 1959. Relatório apresentado pelo ministro E. P. Barbosa da Silva. RC 59.01.02 d/md; Zona de livre comércio na América Latina. Ministério das Relações Exteriores (Departamento Econômico e Comercial). Grupo de Trabalho sobre o Acordo de Zona de Livre Comércio. 1958. Pág: 25-29. Arquivo FIESP (Campinas).

países da América do Sul mais o México, a ALALC implementou gradualmente, em doze anos, reduções tarifárias envolvendo parte substancial do comércio de seus membros.⁶⁴⁸

Apesar de não recair no escopo desse estudo o exame detalhado da ALALC e de seus impactos de longo prazo, cabe considerar como a questão da integração regional legou uma nova situação para os participantes do GATT. Em primeiro lugar, são nítidos os efeitos sistêmicos da CEE e seu papel como um dos principais propulsores da integração comercial em outras regiões, como a América Latina. O diplomata Rubens Ricupero afirmou que as relações assimétricas com as grandes potências têm grande impacto na dinâmica política brasileira com seus vizinhos.⁶⁴⁹ Esse é certamente o caso da integração regional da América Latina na década de 1950.

Essa foi a primeira geração de conflitos entre multilateralismo e regionalismo. Mas havia distinções entre a CEE e a ALALC no que se refere ao tratamento no GATT. Como considera Karin Kock, ao examinar os acordos regionais dos países subdesenvolvidos, as Partes Contratantes foram muito mais lenientes se comparado com os procedimentos realizados no caso do bloco europeu. O Tratado de Montevideo era claramente contrário ao Arranjo, pois não havia nenhuma previsão segura de que, após o fim do período de transição, abrangesse “substancialmente todo o comércio”, como determinava o Artigo XXIV do Acordo.⁶⁵⁰

Para o Brasil, a ALALC teve significado particular. Por quase dez anos o país recusou-se a estruturar sua posição negociadora no plano multilateral utilizando alianças com os países da América Latina. Qualquer tentativa de articular arranjos regionais era vista como ameaça, especialmente se realizada por países vizinhos. Em muitas ocasiões, reavivou-se o temor de que a aproximação desses em blocos adensaria pontos de rivalidade e promoveria desequilíbrios geopolíticos. Essa percepção mudou na segunda metade da década de 1950. Com a agenda do regionalismo, emergiu uma primeira geração de técnicos e diplomatas que visualizaram a importância de trabalhar ativamente na mobilização da região. As atividades de gestão, estudos conjuntos e articulação política seriam um legado para as ações futuras do

⁶⁴⁸ Latin American economic integration. Communication by the delegations of Brazil, Chile, Peru, Uruguay, and by the observers for Argentina and Bolívia. L/1092. 5 November 1959.

⁶⁴⁹ O início da ALALC foi bastante promissor – mais de sete mil concessões foram trocadas. Mas como considera Bulmer-Thomas, a maioria era de produtos sem relevância e impacto nos fluxos comerciais ou em tarifa já muito baixas. Bulmer-Thomas, 1994, p. 302; Dosman, 2008, p. 345; Ricupero, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: Albuquerque, José Augusto Guilhon de. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990). Volume 1: crescimento, modernização e política externa.** São Paulo: NUPRI/USP e Cultura Editores Associados, 1996, p. 37-60. P. 37.

⁶⁵⁰ Dam, 1967, p. 657; Kock, 1969, p. 75.

governo brasileiro. Diante das diversas ameaças externas, os parceiros regionais teriam lugar especial para a composição de estratégias no plano multilateral.

Divergência fundamental

Eric Wyndham White acompanhava a tendência de mudanças no sistema internacional e percebia o risco iminente do colapso do liberalismo comercial. Já desanimado com o destino das emendas ao Acordo e com o fim definitivo da OCC, pensava em demitir-se do cargo. Sua justificativa era haver “divergência fundamental entre a sua concepção do GATT e a que prevalecia em alguns dos mais importantes países participantes do Acordo Geral.” Para os que recebiam a notícia, eram claras as origens dessa divergência: o *waiver* americano para agricultura, a afronta do regionalismo europeu, as estridentes demandas dos países mais atrasados e a falta de comprometimento com uma agenda futura de liberalização. Ele afirmava estar

perturbado não só pela força crescente do nacionalismo econômico como pelo fato de que a regulamentação em matéria comercial encontre uma tão grande oposição ou seja aplicada sem entusiasmo precisamente numa época de prosperidade, de alto nível de emprego.

Ele demonstrou preocupação com as críticas realizadas por órgãos da ONU e por algumas instituições regionais em temas aquém do âmbito de responsabilidade delas – uma referência clara à CEPAL. Em reuniões secretas dos chefes de delegação que atuavam no GATT, debateram-se essas questões e tentou-se demover Wyndham White de seu intento. O delegado francês nesses encontros afirmou de forma melancólica que todo o episódio demonstrou “o malogro do plano de cooperação comercial adotado na Conferência de Havana.”⁶⁵¹

Foi nesse quadro de desilusão sugeriu-se a ideia de convocar uma Reunião Ministerial e constituir um grupo de trabalho composto de três especialistas internacionalmente reconhecidos para apresentar um relatório e uma agenda para os ministros. Foi feita uma lista de sugestão de economistas para participar do painel, já denominado de *Trends in International Trade*. Eram os profissionais com mais conhecimento e experiência na área de comércio exterior: Gottfried Haberler, John Hicks, Arthur Smithies, Charles Kindleberger, Donald McDougall, Bertil Ohlin, Raúl Prebisch, Lionel Robbins, Austin Robinson, Robert Triffin, Jacob Viner e outros. Os menos conhecidos eram os vinculados a governos, como

⁶⁵¹ De Barboza Carneiro para José Carlos de Macedo Soares. XI Sessão do GATT. Relatório das reuniões dos chefes de delegações. Genebra, 16 de janeiro de 1957. Confidencial. Ofícios classificados (1957). AHI-BSB.

Roberto Campos, veterano de Havana e então diretor do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Wyndham White ficou responsável por selecioná-los, escolhendo Roberto Campos, Gottfried Haberler, James Meade e Jan Tinbergen.⁶⁵² O grupo era heterogêneo – formado, respectivamente, por nacionais brasileiro, austríaco, inglês e holandês. Meade, Haberler e Tinbergen eram economistas de renome, acadêmicos associados a prestigiosas universidades e reconhecidos pelo trabalho teórico no campo do comércio internacional. Eles prestaram grandes serviços a organismos multilaterais na área econômica desde os tempos da Liga das Nações, algo não compartilhado por Roberto Campos, apesar de ter participado de várias conferências econômicas. O posicionamento dos quatro em termos de política econômica também era distinto. Haberler e Tinbergen aproximavam-se mais do liberalismo de Jacob Viner, enquanto Meade e Roberto Campos eram mais heterodoxos – Campos bem mais que Meade.

Quem chefiou os trabalhos foi Haberler e seu nome ficou associado ao trabalho final, comumente denominado de “Relatório Haberler.” O foco foi essencialmente a relação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento no tema agrícola. Havia muitas semelhanças com algumas teses da CEPAL, como a ideia de que as variações da conjuntura dos países industriais influenciavam “manifestamente os movimentos gerais de preços dos produtos de base.” O relatório exemplificou a tese da deterioração dos termos de troca ao assinalar que, depois de 1955, os preços dos produtos primários declinaram em média 5%, enquanto no mesmo período os preços dos industriais aumentaram 6%. Criticaram-se os programas de apoio à agricultura dos países desenvolvidos e a integração europeia, considerando que os produtores primários tinham razão ao inquietarem-se com falhas das regras que regulavam o comércio internacional. Como solução, recomendou-se a criação de estoques reguladores internacionais, a diminuição das tarifas sobre produtos alimentares oriundos de países tropicais e a atenuação do protecionismo agrícola da Europa Ocidental e da América do Norte.⁶⁵³

O Relatório Haberler caiu como uma luva para os países mais atrasados que participavam do GATT e para os críticos, como Prebisch, que há anos apontavam a insuficiência da agenda comercial do Arranjo e as políticas inadequadas dos países desenvolvidos. Traduzido para português, o texto foi posteriormente debatido por

⁶⁵² Trends in International Trade. Note by the chairman. W.12/49/Add.1. 29 November 1957; Summary record of the nineteenth meeting. SR.12/19.10 December 1957; Trends in International Trade - Decision adopted by the CONTRACTING PARTIES on 30 November 1957. L/775. 5 December 1957; Trends in international trade. Appointment of panel of experts. L/794. 21 February 1958.

⁶⁵³ Campos, 1994, p. 380; Haberler, Gottfried, et al. **L'évolution du commerce international: rapport établi par un groupe d'experts**. Genève: GATT, 1958. P. 3, 9, 12 e 135-136.

acadêmicos, técnicos e diplomatas, servindo para organizar e sistematizar uma discussão que perdurava há uma década, dando mais fôlego para a defesa de uma agenda reformista no Brasil.⁶⁵⁴

Ele foi discutido na reunião ministerial de 1958 do GATT, que marcou os dez anos das negociações da Carta de Havana e os três anos do fim da Sessão de Revisão. Era, também, a primeira vez que a Comissão Europeia (CEE) atuou no Arranjo. O Brasil não conseguiu enviar um delegado de nível ministerial, tendo Edmundo Barbosa da Silva representado o país na reunião. Nas discussões, três aspectos foram debatidos: a necessidade de novas negociações comerciais; como superar os obstáculos no comércio internacional associados às políticas agrícolas nacionais; e outras barreiras às exportações dos países em desenvolvimento. O relatório não gerou resultados imediatos nas políticas comerciais das partes contratantes. Mas, ao final do encontro, os ministros presentes definiram uma agenda para o futuro do GATT – *Expansion of International Trade*. Em especial, foram criados três comitês, cada um cuidando, respectivamente, dos pontos mencionados acima.⁶⁵⁵

No primeiro ano de atividades, o primeiro comitê recomendou uma nova rodada de negociações entre as partes contratantes (proposta pelos EUA), negociações entre os membros da Comunidade Econômica Europeia e os prejudicados pelo arranjo (Artigo XXIV:6), renegociações de concessões pelo Artigo XXVIII:1 e negociações com países que desejassem aceder ao GATT.⁶⁵⁶

Em decorrência de sua atuação na redação do Relatório Haberler, Roberto Campos foi convidado para presidir o segundo comitê, sobre questões agrícolas. Ao final do 1º ano, este comitê recomendou consultas sobre as políticas agrícolas de todas as partes contratantes, focando em como elas afetavam o comércio internacional. O Brasil lançou-se com ativismo nas discussões durante os anos seguintes. O país criticou a legislação de quotas dos Estados

⁶⁵⁴ Ver, por exemplo, a tradução de certos trechos publicada por Eugênio Gudín. Gudín, Eugênio. Rumos do comércio internacional. **Carta CNC**. V. 5, Nº 50, 3-16. 1958.

⁶⁵⁵ Arrangements for the Thirteenth Session. IC/W/75. 22 September 1958; Summary record of the first meeting. SR.13/1. 23 October 1958. Jean Rey, representante da Comissão Europeia, buscou elevar o foco no Relatório Haberler como forma de diminuir a atenção das partes contratantes sobre os impactos negativos da integração europeia. Ver: Speech by Mr. J. Rey, member of the Commission of the European Economic Community delivered at the plenary meeting of the contracting parties held on 17 October, 1958. Press Release GATT/403. 25 October 1958; Memorandum de Raul Fernando Leite Ribeiro para o chefe do Departamento Econômico e Comercial. GATT. XIV Sessão das Partes Contratantes. Preparo de “instruções”. 10 de abril de 1958. Confidencial. Temático Classificado 660.(04) (GATT/55-60). AHI-BSB; Summary record of the fourth meeting. Trends in International Trade. SR.13/4. 23 October 1958; Summary record of the fourth meeting. SR.13/4. 23 October 1958; Summary record of the seventh meeting. SR.13/7. 29 October 1958; Committee on Expansion of International Trade. W.13/39. 13 November 1958; Expansion of International Trade. Note by the Chairman. W.14/7. 13 May 1959; Arndt, 1987, p. 78; Wilkinson e Scott, 2008, p. 490. A declaração de Barbosa da Silva está no documento Press release GATT/411

⁶⁵⁶ O Artigo XXVIII:1 refere-se ao mecanismo de renegociação de tarifas já consolidadas.

Unidos em açúcar, que privilegiava Cuba e Filipinas, e subsídios específicos, como os ao amendoim, que aumentaram sete vezes entre 1954 e 1958. Criticou a França por manter restrições quantitativas que privilegiavam o açúcar e os óleos coloniais; e a Áustria por discriminar óleos vegetais não refinados, liberalizando a importação desse produto somente para os países da Organização para a Cooperação Econômica Europeia. Representando o Brasil em um dos encontros, Paulo Padilha Vidal afirmou haver clara tendência de aumento do protecionismo dos países industrializados. Antes, alguns eram importadores agrícolas; naquele momento, não só adquiriram autosuficiência como já começavam a exportar – uma clara referência aos europeus. Era uma situação difícil, pois a CEE, por conta dos franceses, defendia que, da mesma forma que os países em desenvolvimento buscavam a estabilização dos produtos de base para elevar a renda de suas populações, o bloco europeu almejava elevar a renda de seus trabalhadores agrícolas.⁶⁵⁷

No terceiro comitê, o Brasil repetiu críticas semelhantes. Em sua exposição, Roberto Campos – que participou desse fórum como delegado – analisou especificamente os problemas do café. Primeiramente, demonstrou a sua relevância na economia internacional. Ele informou que o produto era o segundo mais comercializado no mundo – perdendo somente para o petróleo e seus derivados; era produzido e exportado por quatorze países na América Latina, dois na Ásia e por mais de uma dúzia de territórios dependentes e países africanos; creditava mais de 70% da fonte de divisas externas em pelo menos quatro países; e era produzido somente por países em desenvolvimento. Campos, então, partiu para o ataque. Afirmou que uma das principais fontes de discriminação e distorção no mercado eram as preferências, tanto as antigas como as decorrentes do Tratado de Roma. Mas além do problema das preferências, eram sérios os entraves ao comércio do produto. Diferentemente dos EUA, que mantinham um sistema liberal para o produto, a Europa impunha pesadas barreiras. Na Itália, a tarifa aduaneira cobrada era de 11%, mas a soma com outras taxas gerava no total um encargo de 114%. Na Alemanha, o direito aduaneiro era de 22,6%, mas a soma de todas as incidências chegava a 107,8%. O Brasil, em 1960, publicamente demonstrou desapontamento pelo “desinteresse dos países industrializados em tornar efetivas as recomendações do Comitê III.” No entanto, nos anos seguintes, o Reino Unido aboliu a cobrança fiscal sobre cacau e café. A Itália, por sua vez, reduziu em 50% a cobrança sobre

⁶⁵⁷ Desptel 716 para Delbragen. GATT. Comitê II de Expansão do Comércio Internacional. Instruções para os representantes brasileiros. 28 de janeiro de 1960. Telegramas expedidos (1960). AHI-BSB; Summary record of the fourth meeting. SR.16/4. 28 May 1960; Instruções para a delegação do Brasil à XVIII Sessão das Partes Contratantes do GATT. 9 de maio de 1961. Confidencial. Temático Classificado 660.(04) (GATT/61-63). AHI-BSB; Campos, 1994, p. 381.

cacau e derivados. Somente a Alemanha ainda protelava a redução de seus pesados impostos.⁶⁵⁸

A agenda de reformas ensejou mudanças na forma como as partes contratantes interagiam. Em especial, os países em desenvolvimento começaram a unir-se de forma mais frequente. Isso pode ser visto quando os três comitês formularam suas primeiras recomendações. Em uma iniciativa de poucos precedentes, um grande grupo de países em desenvolvimento lançou nota criticando o fato de nenhum dos relatórios dos comitês refletir “a urgência na busca de soluções para os seus problemas.” Novas negociações tarifárias pouco adiantariam caso se mantivesse a mesma metodologia aplicada nas anteriores. Assim, solicitaram às Partes Contratantes maior “consideração à questão de adaptação dos procedimentos de negociação para transformar as conferências tarifárias em instrumentos mais efetivos para a expansão das exportações dos países em desenvolvimento.” Outro passo fundamental seria que os países industrializados dessem “concessões tarifárias unilaterais nos produtos de interesse” do grupo.⁶⁵⁹

Essa agenda trouxe otimismo para muitos diplomatas brasileiros. Analisando os desenvolvimentos na ONU, no FMI e no GATT, Júlio Augusto Barboza Carneiro observou a evidência de “uma nova consciência” sobre os problemas do desenvolvimento econômico. Para ele, a partir de então, o Brasil poderia esperar que “a boa vontade dos países desenvolvidos” tomasse “forma concreta.” Com o tempo, contudo, ficou claro que essa boa vontade não passava do plano retórico para as ações práticas. As potências econômicas recusaram-se a transigir e o próprio secretariado do GATT ajudou a dar continuidade ao que parecia um teatro de demandas imprecisas e utópicas por parte dos países em desenvolvimento, e intenções elusivas e descompromissadas por parte dos países desenvolvidos. Como seria natural, instalou-se o pessimismo e o rebuscamento decisório. Isso pode ser visto no desenvolvimento dos trabalhos do Comitê III. Inicialmente era o menor, com poucos participantes, e o mais técnico, permitindo exame detalhado das propostas. Em 1963, tinha mais de trinta participantes. Diante das ameaças vindas da ONU, em especial as

⁶⁵⁸ Statement of Prof. Roberto de Oliveira Campos at the meeting of October 1, 1959, of the III Committee on the Expansion of Trade of GATT. November 15, 1959. RC 59.01.02 d/md; Instruções para a delegação do Brasil à XVIII Sessão das Partes Contratantes do GATT. 9 de maio de 1961. Confidencial. Temático Classificado 660.(04) (GATT/61-63); Tel 48 de Delbragen para Exteriores. GATT. Encerramento do Comitê III. Conclusões auspiciosas para o Brasil. 28 de março de 1960. Telegramas ostensivos recebidos (Delbragen). AHI-BSB; Tel 82 de Delbragen para Exteriores. GATT. Reunião do Comitê III. Taxas fiscais. 4 de maio de 1962. Telegramas recebidos (1962). AHI-BSB; Sobre a recepção do relatório de Campos ver Irurozqui, Manuel Fuentes. **El G.A.T.T. se reúne en Tokyo**. Madrid: Camara Oficial de Comercio, 1960. P. 72.

⁶⁵⁹ Expansion of International Trade. Note submitted by the less-developed countries. W.14/15. 20 May 1959. Esse grupo de países compreendia: Brasil, Burma, Cambódia, Ceilão, Chile, Cuba, Federação Malaia, Federação da Rodésia, Gana, Grécia, Índia, Indonésia, Paquistão, Peru e Uruguai.

propostas de criação de uma nova instituição internacional, transformou-se em “válvula de escape” voltado à garantia da própria existência do Arranjo.⁶⁶⁰

Para Edmundo Barbosa da Silva, havia distância entre expectativas, intenções e resultados. Ele reconhecia que os objetivos eram ambiciosos, mas a vontade de atuar no curto prazo poderia superar essas dificuldades. Ele reclamou que, no Comitê III, os documentos eram examinados superficialmente e muitos delegados participavam das discussões sem terem instruções algumas. De acordo com Alfredo Valladão, o método de trabalho era típico “de repartição de triagem e encaminhamento.” Qualquer proposição do GATT sobre tema de interesse dos países em desenvolvimento era “chutada” para o Comitê. Nas reuniões dessa instância, o tópico receberia alguns comentários e, logo em seguida, era “despachado” para a próxima sessão, para um órgão ad hoc ou para o secretariado. Tanto a documentação como a agenda eram excessivamente longas, não permitindo qualquer estudo aprofundado. Os pronunciamentos, em sua maioria, eram protocolares; as declarações substantivas, poucas; as decisões, crescentemente de natureza processual. Havia dispersão de esforços, superposição de discussões e uma complicada teia institucional a ameaçar o andamento de qualquer iniciativa.⁶⁶¹

A descrição de Valladão é muito oportuna, pois demonstra uma mudança de perfil das negociações comerciais multilaterais. Antes, na década de 1950, os esforços eram menores, mas melhores estruturados e recebiam maior atenção dos países desenvolvidos. Agora, com a explosão do tema desenvolvimento econômico, o menor risco que qualquer iniciativa corria era ter impacto real nas relações comerciais internacionais. Era a banalização das discussões. Apesar de referir-se somente ao Comitê III, a descrição é paradigmática de uma série de reuniões, encontros e comitês – situação que perduraria até o final da década de 1970, com o estertor dos clamores para uma Nova Ordem Econômica Internacional. No início, o Brasil considerou que poderia haver mudanças que possibilitassem uma melhora desse padrão; com o tempo, ficou claro que a própria natureza das discussões e a composição de forças redundavam em tal situação. Modificando a frase de Marx, pode-se afirmar que a onda reformista que varreu as instituições econômicas internacionais continha em si os fundamentos de sua própria ineficiência e falta de resultados.

⁶⁶⁰ De Barboza Carneiro para Francisco Negrão de Lima. GATT. XIII Sessão das Partes Contratantes. Relatório da delegação do Brasil. Dezembro de 1958. Confidencial. Ofícios classificados (1958). AHI-BSB

⁶⁶¹ Committee III. Statement by Ambassador Barbosa da Silva, head of the Brazilian delegation. [1963]. Maço especial GATT (Abril-Maio). 1963. AHI-BSB; Ofício 281 de Delbragen para Exteriores. GATT. Comitê III. Relatório do embaixador Alfredo T. Valladão ao ministro João Augusto de Araújo Castro. 7 de dezembro de 1963. Maço especial GATT-Comitê III (dezembro de 1963). AHI-BSB.

Contenciosos

Mesmo com todo o ceticismo, o Brasil não desistiu de mudar as regras do sistema multilateral de comércio. As iniciativas, agora, ao invés de criar novos compromissos, eram direcionadas à reforma dos procedimentos de solução de controvérsias do GATT. Os dispositivos no Acordo sobre a questão eram múltiplos e confusos. Segundo John Jackson, havia mais de trinta procedimentos distintos de solução de controvérsias; dezenove cláusulas obrigavam as partes contratantes a consultas em casos específicos e sete outras previam retiradas ou suspensão de concessões compensatórias. Mesmo assim, os Artigos XXII e XXIII podem ser considerados o arcabouço dos meios de controvérsias do Arranjo.⁶⁶²

Quatro das cinco primeiras reclamações legais no Arranjo foram de países desenvolvidos contra países em desenvolvimento. Um dos casos mais importantes foi o cubano. Cuba tinha uma indústria têxtil estabelecida desde a década de 1920, mas esta entrou em grave crise nos anos 1940 em decorrência de sua legislação trabalhista (demissão de trabalhadores ou mudança de local de trabalho eram proibidas), de pressões das importações e de discriminações externas contra suas exportações. O governo cubano reagiu impondo pesados aumentos tarifários. Logo o GATT foi envolvido na questão, pois as tarifas cubanas foram consolidadas em negociações com os EUA. Apesar de defender que a consolidação da tarifa havia sido um erro e invocar o Artigo XVIII, os cubanos perderam o embate.⁶⁶³

Se os procedimentos de solução de controvérsias eram temidos pelos países em desenvolvimento no início do GATT, esse sentimento feneceu na década seguinte. A principal razão foi que entre 1957 e 1969 não houve reclamações contra o grupo. Além disso, ocorreu diminuição de uso do mecanismo – enquanto no período de 1948 a 1959 houve 53 casos, o período 1960-1969 teve somente sete. Desses, seis foram contenciosos em produtos agrícolas. O mais importante ocorreu logo após as discussões do Relatório Haberler, quando o Uruguai fez reclamação formal contra quinze países desenvolvidos, listando 576 restrições às exportações uruguaias. Era uma resposta às barreiras que os países desenvolvidos mantinham contra produtos exportados pelos países em desenvolvimento. Estava claro para todos que o contencioso uruguaio ilustrava o dilema enfrentado pela instituição, pois se os países

⁶⁶² Jackson, 1969, p. 164-166. O Brasil também participou ativamente do chamado Programa de Ação, criado em novembro de 1962 e que continha um plano de oito pontos para que os países desenvolvidos eliminassem barreiras tarifárias e não tarifárias aos produtos primários exportados pelos países em desenvolvimento até 1966. Sobre o Plano, ver Zeiler, 1992, p. 192-193.

⁶⁶³ Curzon, 1965, p. 212-213.

desenvolvidos desejavam melhorar a situação dos mais atrasados, aquele era o momento. O GATT estava na tribuna dos réus.⁶⁶⁴

Muitos países criticaram a iniciativa, pois se o Uruguai saísse vitorioso, a retirada de concessões por nulificação de ganhos poderia degenerar-se em espiral descendente de protecionismo.⁶⁶⁵ Na ocasião, Edmundo Barbosa da Silva proferiu discurso histórico. É uma sofisticada defesa do respeito às regras do GATT. Nele, afirmou que não havia nada de destrutivo em recorrer aos dispositivos de solução de controvérsias previstos no Acordo. O que era destrutivo eram as ações unilaterais que nulificavam compromissos, gerando desequilíbrios globais entre obrigações e benefícios. A autorização para retirada ou modificação de concessões era o mínimo que as Partes Contratantes poderiam fazer para aumentar o poder de barganha do país afetado e restabelecer o equilíbrio de vantagens. Como o relatório do painel deixou claro, o protecionismo dos países desenvolvidos retirava dos países exportadores de produtos agrícolas os poucos benefícios que tinham com o GATT.⁶⁶⁶

O Brasil seguiu a iniciativa Uruguia em nível menos amplo no contencioso da banana. Em 1955, o Reino Unido procurou o governo brasileiro para renegociar a tarifa britânica sobre o produto. Eles ofereceram maior acesso a nozes descascadas como compensação. Em junho de 1961, o país europeu requisitou novamente autorização para mudar sua tarifa consolidada sobre bananas, de forma que desse aos seus territórios dependentes uma preferência maior do que a concedida em 1955 – 85% das importações de bananas britânicas eram feitas por intermédio de preferências. Era uma clara violação das regras multilaterais e os próprios britânicos não tinham dúvida disso. O Brasil era o principal fornecedor do produto na época em que a tarifa foi negociada e pediu consultas – um dos primeiros estágios no procedimento de solução de controvérsias. O pedido decorreu da determinação da Presidência da República de incrementar as exportações brasileiras para o Reino Unido, inclusive bananas. No ano seguinte, os dois países levaram a questão para o Conselho do GATT. O Conselho, sob a autoridade delegada das Partes Contratantes, decidiu criar um painel, tendo como participantes diplomatas do Uruguai, dos Estados Unidos e da Holanda.⁶⁶⁷

⁶⁶⁴ Hudec, 1975, p. 220-221; Hudec, 1987, p. 25, 30 e 47-49; Hudec, et al., 1993; Wilkinson e Scott, 2008, p. 491-492.

⁶⁶⁵ Nos casos em que o GATT reconhecesse que uma parte contratante tivesse reduzida ou anulada qualquer benefício garantido pelo Acordo por uma segunda parte contratante, a primeira poderia suspender, com relação à segunda, qualquer obrigação ou concessão resultante do mesmo Acordo.

⁶⁶⁶ Uruguayan recourse to Article XXIII. Statement by the representative of Brazil. L/1940. 26 November 1962.

⁶⁶⁷ Memorandum de Alberto Vieira Ribeiro e E. A. Ferreira de Carvalho para o Sr. Chefe da Divisão Econômica. GATT. Interesse do Brasil junto ao GATT. 30 de março de 1955. Divisão Econômica. Informações e relatórios (1955). AHI-RJ; Note by Colonial Office on the economic case for a higher U.K. tariff on bananas to protect the

Para o Brasil, havia duas questões relevantes no contencioso. A primeira era a luta contra a extensão de preferências coloniais. A segunda decorria de seu combate contra os efeitos do Tratado de Roma. Como havia a expectativa de o Reino Unido encetar negociações para participar do bloco, preventivamente preparava-se para ter mais uma concessão a renegociar. Entre os dias 2 e 4 de abril de 1962, os membros do painel reuniram-se com representantes brasileiros e ingleses e, após analisarem os argumentos, decidiram que o Reino Unido não tinha o direito de aprofundar seu sistema de preferências em bananas. Para o Brasil, foi uma vitória simbólica, pois seu produto, naquele momento, ocupava menos de 2% do mercado britânico; mas foi uma vitória das regras sobre a força, demonstrando como o GATT poderia servir para dirimir a discricionariedade dos fortes com relação aos fracos.⁶⁶⁸

Este foi o primeiro contencioso no qual o Brasil apareceu como reclamante. O país teve sucesso se considerarmos que a proposta de elevação tarifária do Reino Unido foi abandonada.⁶⁶⁹ Mais que isso, ajudou a consolidar o entendimento da relação entre preferências e concessões feitas na base da cláusula da nação mais favorecida. Segundo o entendimento posterior ao caso:

Um membro do GATT tem autoridade para aumentar unilateralmente qualquer direito que não esteja consolidado em negociações tarifárias. Mas se esse direito é combinado com uma preferência comercial, a tarifa MFN não pode ser aumentada sem o correspondente aumento no nível preferencial, pois não é permitido o aumento das margens entre as duas incidências tarifárias.⁶⁷⁰

Convém considerar que a iniciativa contava com apoio das classes patronais brasileiras, ainda que existissem queixas aos procedimentos de solução de controvérsia. A CNC, por exemplo, criticou as violações de regras por parte dos países desenvolvidos no

West Indies. 1961. BT 11/4717; CT-124 da Embaixada brasileira em Londres. GATT. Recomposição da Lista III Brasil. Negociações com o Reino Unido. 17 de julho de 1961. Confidencial. Temático Classificado 660.(04) (GATT/61-63); Telegram No. 30 from Geneva to Foreign Office. April 5, 1962. Confidencial. BT 11/5762; CT-75 para Delbragen. GATT. Recomposição da Lista III. Brasil. Negociações com o Reino Unido. 17 de julho de 1961. Confidencial. Temático Classificado 660.(04) (GATT/61-63). AHI-BSB; Fresh bananas – renegotiation under Article XVIII and invocation of United Kingdom Waivers. L/1674. 8 December 1961; Summary record of the twelfth session. SR.19/12. 21 December 1961; Council. Minutes of meeting. C/M/9. 8 March 1962.

⁶⁶⁸ United Kingdom waivers. Application in respect of customs duties on bananas. Report by panel. L/1749. 11 April 1962; Tel 111 de Delbragen para Exteriores. Negociações sobre banana com o Reino Unido no quadro do GATT. 29 de maio de 1962. Telegramas recebidos (1962). AHI-BSB. Esse não foi o último conflito sobre o assunto. Nas décadas seguintes, vários outros casos do GATT lidariam com o comércio internacional de bananas. Meunier, Sophie e Alter, Karen J. Nested and overlapping regimes in the transatlantic banana trade dispute. *Journal of European Public Policy*. V. 13, Nº 3, 362-382. 2006; Wiley, James. **The banana: empires, trade wars and globalization**. Lincoln: University of Nebraska Press, 2008. P. 163-203.

⁶⁶⁹ Hudec, 1975, p. 291; Hudec, 1987, p. 48.

⁶⁷⁰ Kock, 1969, p. 112.

GATT. Havia, segundo seu presidente, um meio de solução de controvérsias pouco adequado à instituição: “é precário o poder coercitivo de organismo tão amplo e tão complexo.”⁶⁷¹

Como consequência dos contenciosos, Uruguai e Brasil formularam ambiciosa proposta de renegociação do Artigo XXIII, sobre solução de controvérsias. Ela tinha três dimensões. A primeira era maior apoio técnico aos países subdesenvolvidos que desejassem utilizar o mecanismo; a segunda buscava que as reclamações destes pudessem ser realizadas por terceiros, inclusive pelo secretariado da instituição; e a última iniciativa, a mais dramática, era a demanda por compensação financeira em casos nos quais os países desenvolvidos fossem derrotados em contenciosos com países em desenvolvimento e recusassem a retirar as medidas violadoras de compromissos ou a realizar compensações.⁶⁷² Em 1966, as negociações de reforma do artigo foram concluídas. Apesar de terem reduzido o legalismo do mecanismo, a reforma ensejou poucas modificações e ajustes, nenhum atendendo a ampla iniciativa dos dois países.⁶⁷³ Era mais um esforço reformador a ensejar resultados limitados.

Edmundo Barbosa da Silva

Na década de 1950, a atuação brasileira no GATT já era observada por outros parceiros como bastante enérgica. É claro que grande parte desse ativismo decorria dos problemas que se tentava resolver no Arranjo, como a renegociação da Lista III. Mas havia outras iniciativas importantes, como as sugestões de reforma do Acordo, as demandas apresentadas após o Relatório Haberler e as críticas à formação da CEE. Durante todo esse tempo, representantes do país ocuparam alguns postos de relevância. O Brasil, sessão após sessão, presidiu reuniões do Grupo de Trabalho de Orçamento do GATT. O diplomata Julio Augusto Barboza Carneiro presidiu os trabalhos do Grupo Especial sobre Seguros de Transportes. Olyntho Machado presidiu o Comitê Intersessional, que se reunia entre as sessões das Partes Contratantes.⁶⁷⁴ Esse era um reconhecimento da habilidade dos técnicos e dos diplomatas do país no cotidiano das atividades do GATT em Genebra.

⁶⁷¹ Carta do presidente da CNC, Charles Edgar Moritz, a Francisco de Assis Grieco. Rio de Janeiro, 5 de abril de 1963. Maço especial GATT (Abril-Maio). 1963. AHI-BSB.

⁶⁷² Essa proposta é semelhante à feita durante as negociações da Rodada Doha por dois acadêmicos. Bronckers, Marco e Van Den Broek, Naboth. Financial compensation in the WTO. **Journal of International Economic Law**. V. 8, Nº 1, 101-126. 2005.

⁶⁷³ Hudec, 1975, p. 222; Hudec, Robert E. GATT dispute settlement after the Tokyo Round: an unfinished business. **Cornell International Law Journal**. V. 13, Nº 2, 145-203. 1980. P. 151-152; Hudec, 1987, p. 58-59.

⁶⁷⁴ Ver, por exemplo: Summary record of the twelfth meeting. SR.10/12. 19 November 1955; Summary record of the fourteenth meeting. SR.10/14. 23 November 1955; Summary Record. IC/SR.33. 12 August 1957.

Em 1959, o país foi surpreendido com um convite para que Edmundo Barbosa da Silva presidisse a XVIª Sessão das Partes Contratantes. Nos anos anteriores, Barbosa da Silva notabilizou-se pela habilidade em negociações no Brasil e no exterior. Para uma funcionária apresentada a ele no início da década de 1950, era “um homem jovem, bonito e elegante”, além de “muito sério” e falando “como se fosse um inglês britânico.” Segundo Antonio Patriota, era “personalidade simpática, fisicamente parecido com o ator Robert Taylor, apelidado de Lorde Ho-Ho por conta de seu sotaque exageradamente britânico.” Para Gibson Barboza, era “um dos melhores negociadores diplomáticos” que havia conhecido. Em 1955, com o apoio de Vasco Leitão da Cunha e Vicente Rao, chefiava o poderoso Departamento Econômico e Consular do Itamaraty. Pouco tempo depois, era parte da pequena equipe de confiança de JK que comandava a política econômica. Foi na condição de “bonito, sóbrio, elegante, amável” e maduro embaixador que Barbosa da Silva chegou ao encontro, cumprindo a dupla função de representar o Brasil e dirigir os trabalhos da Sessão do GATT.⁶⁷⁵

A reunião tratou de grandes temas, no primeiro encontro comercial após o retorno das economias europeias à conversibilidade cambial. O primeiro era o lançamento de uma nova rodada de negociações tarifárias. O segundo era a agenda de reformas do GATT. O Brasil foi representado por pequena delegação. Liderada por Barbosa da Silva, seu interesse era a apresentação da ALALC e sua aceitação pelas Partes Contratantes. Para alcançar esse objetivo, Barbosa da Silva promoveu articulação com os países da América Latina na redação do texto de apresentação formal do tratado ao GATT.⁶⁷⁶

Presidindo os trabalhos, uma das maiores vitórias da gestão Barbosa da Silva foi no tópico institucional. As Partes Contratantes pediram, no final da XVª Sessão, exame dos métodos de trabalho e da organização estrutural do GATT, além de sugestões para melhoras.

⁶⁷⁵ Barboza, Mario Gibson. **Na diplomacia, o traço todo da vida (2ª edição, revista e ampliada)**. Rio de Janeiro: Francisco Alves 2002. P. 55; Campos, 1994, p. 275 e 299; Lopes, 1991; Moreira, Dulcinéia M. Vargas. **Do Itamaraty ao Alvorada: lembranças de 5 décadas**. Brasília: Thesaurus, 2002. P. 21-23; Patriota, Antonio. **Antecedentes recentes da origem da família no litoral norte do Rio Grande do Norte (lembrança dos noventa anos)**. Brasília: Manuscrito do autor, 2010. P. 95; Sette, 1996, p. 246; Silva, Alberto da Costa e. **Invenção do desenho: ficções da memória**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007. P. 139; Silva, 2002, p. 74; Silva, Edmundo Barbosa da. **Transporte aéreo internacional: políticas do Brasil; acordos sobre transportes aéreos**. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, [s.d.].

⁶⁷⁶ Silva, 2002, p. 87-88. Tel 97 de Delbragen para Exteriores. GATT. XVI Sessão das Partes Contratantes. 16 de maio de 1960. Telegramas recebidos (1960). AHI-BSB; Tel 100 de Delbragen para Exteriores. GATT. XVI Sessão das Partes Contratantes. 19 de maio de 1960. Telegramas recebidos (1960). AHI-BSB. Sobre a posição europeia ver Text of message addressed by M. Rey to the XVth Conference of the GATT in Tokio (SIC). November 1959. Archive of European Integration. University of Pittsburgh. Em: <http://aei.pitt.edu/14928/> Acesso em: 12 de outubro de 2010. Na delegação brasileira à XVI Sessão, o Brasil era representado por: Chefe – Edmundo Barbosa da Silva; Chefe Substituto: Valentim Fernandes Bouças; Delegados: Arnaldo Walter Blank, Jayme Magrassi de Sá e João Lima Pádua; Assessores: Caio Cezar Pinheiro. Auxiliares. Frederico Christiano Buys Filho e Giselle Muller. Desptel 3882 para Delbragen. Delegação do Brasil à XVI Sessão do GATT. 9 de maio de 1960. Telegramas expedidos (1960). AHI-BSB.

O secretariado fez essa análise, aproveitando a onda reformista promovida pelo Relatório Haberler para tentar expandir seus quadros. O exame chegou à conclusão de que era urgente criar um Conselho capaz de dar atenção efetiva e contínua ao trabalho do GATT. A razão para a criação dessa instância estava no fato de a agenda a ser examinada nas sessões regulares das Partes Contratantes ter-se elevado consideravelmente em volume e complexidade. O Comitê Intersessional ajudava, mas na ausência de uma instância decisória contínua ao longo do ano, o GATT logo mergulharia em uma situação de paralisia. Com o Conselho, haveria um órgão trabalhando para estruturar agenda de assuntos para as sessões anuais. Havia, todavia, questionamentos com relação à composição desse Conselho. Por um lado, argumentava-se que um número menor de membros poderia funcionar de forma mais efetiva – como no caso do FMI. Por outro, um Conselho com mais representatividade conseguiria receber mais responsabilidades das Partes Contratantes.⁶⁷⁷

Ao contrário da iniciativa mais sofisticada da OCC, a criação do Conselho de Representantes das Partes Contratantes foi bem sucedida. Também conseguiu-se elevar o número de funcionários do GATT de 70 para 90. Qualquer dúvida sobre o status de fato do Acordo como instituição internacional de fato foi definitivamente dirimida. Diante de tantos sucessos, em outubro de 1960, Edmundo Barbosa da Silva foi reconduzido em movimento espontâneo e unânime à presidência das Partes Contratantes.⁶⁷⁸

Durante todo o período em que presidiu as Partes Contratantes, Barbosa da Silva teve de lidar com o delicado problema das negociações comerciais. As discussões para uma nova rodada iniciaram na reunião ministerial de 1958, quando o subsecretário do Departamento de Estado para assuntos econômicos do governo americano, Douglas Dillon, propôs que elas tratassem principalmente da CEE e de seus efeitos sobre o GATT. Mas havia muita resistência, inclusive do Brasil, sob o argumento de que antes de iniciarem novas negociações comerciais, o Arranjo deveria aumentar a aplicabilidade das regras já existentes. Outros

⁶⁷⁷ GATT. XV Sessão das Partes Contratantes (Tóquio, outubro/novembro/1959). Remessa das instruções da delegação do Brasil. Rio de Janeiro, 26 de outubro de 1959. Confidencial. Temático Classificado 660.(04) (GATT/55-60). AHI-BSB; Summary record of the eleventh meeting. SR.16/11. 23 June 1960; Establishment of a Council of the Contracting Parties. First report by the Special Group on GATT Organization. L/1200. 19 May 1960; Proposals on GATT organization. Second report of the Special Group. L/1216. 31 May 1960.

⁶⁷⁸ Ele foi criado em 4 de junho de 1960. The Council of Representatives of the Contracting Party. L/1243. 13 June 1960; Tel 105 de Delbragen para Exteriores. GATT. XVI Sessão das Partes Contratantes. Criação do Conselho. 24 de maio de 1960. Telegramas recebidos (1960). AHI-BSB; Summary record of the first meeting. SR.16/1. 17 May 1960. O discurso de Barbosa da Silva de abertura da Sessão está no documento Press Release GATT/495. Já o de fechamento da sessão pode ser encontrado no Press Release GATT/502. Election of officers. W.17/46. 19 November 1960.

países, como a Austrália, acreditavam na necessidade de a instituição dedicar seus esforços para o tema das barreiras não tarifárias, principalmente no setor agrícola.⁶⁷⁹

Mesmo com a decidida articulação de Barbosa da Silva para o lançamento da Rodada, o Brasil estava muito longe de estar satisfeito com a situação. Uma das principais razões era o sentimento de impotência e rancor diante da falta de flexibilidade europeia em admitir qualquer compensação pelos prejuízos que o Tratado de Roma ocasionaria. Os europeus adotaram a tática de informar que os temas de interesse do Brasil seriam tratados nas próprias negociações Dillon, não havendo necessidade de compensações. Todas as listas de reivindicações solicitadas pelo Brasil foram sistematicamente rejeitadas. Outro motivo também explica a aversão às negociações: internamente, a economia brasileira estava submetida “a um intenso programa de substituição de importações.” Diante dessa situação, definiu-se, que o país deveria somente “acompanhar” as atividades da nova rodada e “recolher informações úteis.”⁶⁸⁰

Ulysses Guimarães

O final da década de 1950 foi um momento peculiar do multilateralismo comercial. Até 1957, as negociações do GATT eram tarefa delegada a técnicos governamentais de terceiro e quarto escalão. A situação mudou completamente a partir desse ano. Wyndham White sugeriu, em abril de 1956, que, na décima primeira sessão das Partes Contratantes, houvesse troca de ideias nos primeiros dias em um nível ministerial, como forma de dar maior visibilidade e contribuir para uma operação mais efetiva do GATT. A ideia foi aceita e, entre 1957 e 1964, ocorreram seis das doze reuniões ministeriais do Arranjo.⁶⁸¹

⁶⁷⁹ Plans for new tariff negotiations. Proposals by the United States delegation. L/885. 1 November 1958; Wilkinson e Scott, 2008, p. 493.

⁶⁸⁰ Tel 37 de Delbragen. GATT. Negociações Dillon. 24 de fevereiro de 1961. Confidencial. Temático Classificado 660.(04) (GATT/61-63). AHI-BSB; Tel 40 para Embaixada do Brasil em Roma. GATT. Conferência Tarifária. Negociações com a CEE. 24 de março de 1961. Confidencial. Temático Classificado 660.(04) (GATT/61-63); Tel 44 de Delbragen. GATT. Reivindicações do Brasil. 13 de março de 1961; Memorando de George Maciel para o Chefe do Departamento Econômico e Comercial. GATT. Conferência tarifária. Negociações com a CEE. 15 de março de 1961. Confidencial. Temático Classificado 660.(04) (GATT/61-63); Tel 87 de Delbragen. GATT. Reivindicações do Brasil na CEE. 9 de maio de 1961. Confidencial. Memorandos classificados (1961). AHI-BSB. Ver também Maço de orientação ao Ministro Ulysses Guimarães. Instruções para a delegação do Brasil à XIX Sessão das Partes Contratantes do GATT e à reunião de nível ministerial. Rio de Janeiro, outubro de 1960. UG 61.05.10; Tel 119 de Delbragen. CEE. Negociações tarifárias. 30 de maio de 1961; Tel 68 para Embaixada brasileira em Roma. GATT. Reivindicações do Brasil. CEE. 6 de abril de 1961. Confidencial. Temático Classificado 660.(04) (GATT/61-63). AHI-BSB; Desptel 8043 para Delbragen. GATT. Conferência tarifária. Participação do Brasil. 31 de agosto de 1960. Telegramas expedidos (1960). AHI-BSB.

⁶⁸¹ Summary record. IC/SR.27. 26 September 1956; Ministerial involvement in the GATT: note by the Secretariat. MTN.GNG/NG14/W/4. 12 June 1987.

A reunião ministerial de 1961 foi realizada conjuntamente com a XIXª Sessão e foi especialmente importante para o Brasil, pois assinalou a volta da participação ministerial brasileira nas atividades do GATT.⁶⁸² Raras vezes, desde a renegociação da Lista III, a instituição teria tanta relevância para as autoridades do país. Há duas razões para o elevado status do encontro. A primeira foi o fato de ser presidida por Barbosa da Silva. A segunda, pelo fato de a delegação brasileira ter sido liderada pelo Ministro da Indústria e Comércio, o deputado Ulysses Guimarães. Guimarães dirigia novo ministério, que buscava maior espaço no gerenciamento da política comercial. Vivendo os conturbados dias do parlamentarismo constitucional, o político paulista esforçava-se para aprender o tema. Seu ministério não tinha funcionários com experiência para ajudar-lhe, tendo o ministro de ser orientado por economistas e diplomatas do Itamaraty.⁶⁸³

Expondo suas ideias no Conselho de Ministros do breve governo parlamentarista, Guimarães afirmou que a relação entre a CEE e os países africanos era o principal interesse do Brasil no encontro. Foi nessa ocasião que o ministro da aeronáutica, Clóvis Travasso, informou que a denúncia dos acordos aéreos bilaterais com os países europeus do Tratado de Roma foi realizada de maneira a preparar o terreno para a atuação brasileira.⁶⁸⁴ Na reunião seguinte do Conselho, também decidiu-se que o Executivo não enviaria para o Congresso os protocolos de acordos comerciais com a França e a Benelux, também como mecanismo de pressão. A ansiedade com o futuro da integração europeia e seus impactos no Brasil era tão elevada que Ulysses Guimarães foi a Genebra com supostamente amplos poderes para ameaçar a retirada do Brasil do GATT, caso não fossem dadas garantias de que o acesso ao mercado dos seis países do bloco manter-se-ia aberto.⁶⁸⁵

⁶⁸² O Brasil não teve ministros na reunião ministerial em 1958 – “(...) parece-nos oportuno sugerir que, de futuro, quando as Partes Contratantes promoverem outras reuniões ministeriais durante as suas sessões, tenha o governo brasileiro a possibilidade de fazer-se representar devidamente, a fim de que, melhor aproveitando as vantagens desse novo fórum internacional, possa fazer sentir aos ministros de estado presentes as reivindicações que são determinadas pelos problemas específicos do desenvolvimento econômico do país.” De Barboza Carneiro para Francisco Negrão de Lima. GATT. XIII Sessão das Partes Contratantes. Relatório da delegação do Brasil. Dezembro de 1958. Confidencial. Ofícios classificados (1958). AHI-BSB. Grifo no original.

⁶⁸³ O ministério fora criado pela Lei Nº 3.782 de 22 de julho de 1960.

⁶⁸⁴ Na apresentação, Ulysses Guimarães cometera vários equívocos, como afirmar que a Argentina participava do GATT enquanto os EUA não. Notas taquigráficas da 10ª Sessão do Conselho de Ministros. Brasília, 16 de novembro de 1961. EG apr 1961.09.14; Ver: Mercado Comum Europeu criou situação desleal ao Brasil. **Diário de Notícias**. 20 de fevereiro de 1962. Maiores detalhes sobre o contexto parlamentarista em que Guimarães foi escolhido ministro pode ser visto em Bethell, Leslie. Politics in Brazil under the liberal republic, 1945-1964. In: Bethell, Leslie. **The Cambridge History of Latin America**. Cambridge [UK]: Cambridge University Press, 2008, p. 87-164. P. 141.

⁶⁸⁵ Notas taquigráficas da 11ª Sessão do Conselho de Ministros. Brasília, 23 de novembro de 1961. EG apr 1961.09.14; O Itamaraty desmente a saída do GATT. **Folha de São Paulo**. 2 de novembro de 1961; Letter from Commercial Department (British Embassy) to European Economic Relations Department (Foreign Office). Rio

O Brasil participou com uma delegação de alto nível, contando com profundos conhecedores do GATT, como Otávio Dias Carneiro e Alfredo Valladão, parlamentares e representantes da indústria. Apesar de Ulysses Guimarães não ter familiaridade com o tema, foi bastante ativo. Logo que chegou, atualizou-se sobre a Conferência, encontrou-se com toda a delegação para exame dos problemas do encontro e promoveu reunião com representantes da América Latina; convocou, ainda, outro encontro com todos os Ministros da Indústria e Comércio presentes.⁶⁸⁶

Barbosa da Silva recusou a presidência da XVIIIª Sessão do GATT, mas em decorrência dos pedidos de Wyndham White e da unanimidade gerada em torno de seu nome, comprometeu-se a presidir a XIXª. Em seu discurso de abertura, ponderou que o desmantelamento dos obstáculos ao comércio era “tão importante quanto o desarmamento para salvaguardar a paz no mundo.” Os discursos de outros delegados de países em desenvolvimento seguiram o padrão do diplomata brasileiro. Chegou a hora de uma grande tomada de consciência do GATT, proclamaram os oradores. Existia apenas uma solução possível: os países industrializados deviam abrir seus mercados para o Terceiro Mundo sob o risco de o Arranjo mergulhar na irrelevância.⁶⁸⁷

O Brasil criticou o GATT por estar cada vez mais evadido de exceções. O fato era agravado pela situação dos países desenvolvidos, que continuavam a argumentar que tinham problemas no balanço de pagamentos para evadir de suas obrigações, em especial em produtos agrícolas. Caso não fosse possível dar cumprimento efetivo às regras, argumentou-se que dificilmente poderia o GATT atingir os seus objetivos de expansão do comércio internacional. Essa não era uma posição limitada ao Brasil. Diante da reunião ministerial de 1961, o governo uruguaio submeteu uma proposta de que “todas as partes contratantes tomassem as necessárias medidas para efetivar todos os seus compromissos decorrentes do GATT” e, dessa forma, cessar “a aplicação de discriminações e restrições não permitidas pelo

de Janeiro, November 30, 1961; Telegram No. 359 of November 27 1961 from Rio de Janeiro to Foreign Office. Brazil prepared to withdraw from GATT unless guarantees are forthcoming. FO 371/157870.

⁶⁸⁶ Desptel 13993 para Delbragen. XIX Sessão do GATT. 23 de novembro de 1961. Telegramas expedidos (1961). AHI-BSB; Desptel 13783 para Delbragen. GATT. CEE. Posição do Brasil e da República Dominicana. 17 de novembro de 1961. Telegramas expedidos (1961). AHI-BSB. A composição da delegação era a seguinte: Chefe: Ministro Ulysses Guimarães; Subchefes: Edmundo Barbosa da Silva, Otávio Dias Carneiro e Alfredo Teixeira Valladão; Delegados: Senador Camilo Nogueira da Gama, deputado Daniel Faraco, Hugo de Araújo Faria, Humberto Bastos, Manuel Olímpio Carneiro, Secretários Paulo Padilha Vidal e Oscar Sotto Lorenzo Fernandez, Washington Albino, Gerardo Emer Barreto Góes, Lúcia Marinho Pirajá, Teófilo de Andrade e José Knaack de Souza; Assessores: Secretários Geraldo Egídio da Costa Holanda Cavalcanti, Augusto Graeff e José Botafogo Gonçalves; Auxiliares: Maria Cecília Carneiro, Carmen Silvia Chermont Martins, Maria Ilva Pinto Aires e Raquel Mano. Desptel 13458 para Delbragen. Delegação brasileira à XIX Sessão das Partes Contratantes do GATT. 10 de novembro de 1961. Telegramas expedidos (1961). AHI-BSB.

⁶⁸⁷ Le GATT et le tiers-monde. Journal de Genève. Décembre 6, 1961.

[A]rranjo”; “que todas as derrogações de obrigações em agricultura fossem revisadas no futuro próximo com vistas a sua eliminação mais rápida possível”; e “que o secretariado do GATT preparasse um relatório anual detalhado sobre todas as formas de restrições e discriminações ao comércio, como o publicado pelo FMI.”⁶⁸⁸ Como todas iniciativas semelhantes do período, as propostas uruguaias foram educadamente ignoradas.

A retórica brasileira de preservação das regras do GATT era, todavia, seletiva. Utilizando a teoria cepalina, o país defendeu, na reunião ministerial, a política de estabilização de preços dos produtos agrícolas. Mas como essa posição poderia coadunar-se com a crítica aos suportes de preços domésticos promovidos pelos países desenvolvidos? A resposta estava na sutil distinção entre a mera política de financiamento daquela que, sob a forma disfarçada de garantia de preços, pretendia criar uma margem de proteção exagerada ao setor agrícola. Dessa forma, a elevação da renda do setor agrícola, nos países industrializados, deveria ser obtida por um aumento de produtividade ou por transferência de mão de obra, não se justificando uma política protecionista que, em última instância, conduziria a um aproveitamento menos eficiente dos recursos disponíveis. Aqui, novamente, o país entrava em contradição. Se os países desenvolvidos deveriam fazer um aproveitamento mais eficiente dos recursos disponíveis pela especialização na indústria, por que os países em desenvolvimento não fariam algo semelhante? Só o uso das teorias cepalinas respondia essa questão.

Os delegados brasileiros esperavam que, no futuro, o país detivesse uma estrutura econômica menos dependente da exportação de produtos primários. Foi a partir dessa expectativa que se defendeu um programa mais intenso de expansão do comércio em produtos manufaturados no GATT. A via escolhida foi sugerir ao secretariado que, no programa de negociações tarifárias da Rodada Dillon, a despeito da não participação brasileira, fossem reduzidas as tarifas de produtos manufaturados exportados por países em desenvolvimento sem que estes fizessem concessões equivalentes.⁶⁸⁹ Não se definiu os contornos precisos desse novo conceito, mas foi este o momento do aprofundamento da reflexão sobre tratamento especial e diferenciado e não-reciprocidade, algo que permearia a posição de diversos países em desenvolvimento nas próximas duas décadas.⁶⁹⁰

⁶⁸⁸ Maço de orientação ao Ministro Ulisses Guimarães. Instruções para a delegação do Brasil à XIX Sessão das Partes Contratantes do GATT e à reunião de nível ministerial. Rio de Janeiro, outubro de 1960. UG 61.05.10; Meeting of ministers, november 1961. Proposals for agenda. Communication from the government of Uruguay. C/W/23. 20 September 1961.

⁶⁸⁹ Maço de orientação ao Ministro Ulysses Guimarães. Instruções para a delegação do Brasil à XIX Sessão das Partes Contratantes do GATT e à reunião de nível ministerial. Rio de Janeiro, outubro de 1960. UG 61.05.10.

⁶⁹⁰ Na exposição de Ulysses Guimarães ao Conselho de Ministros, em 7 de dezembro de 1961, essa questão é detalhada. Ver ata em EG apr 61.09.14. Para mais informações sobre a origem histórica desse tema no GATT ver Farias, Rogério de Souza, et al. Generalized system of preferences in General Agreement on Tariffs and

Havia, no Brasil, grande convergência entre industriais, economistas e diplomatas sobre vários aspectos da inserção multilateral do país no âmbito comercial, especialmente na crítica às preferências dadas pelos europeus às suas colônias e ex-colônias. Esse consenso, no entanto, poderia ser facilmente rompido caso houvesse a interferência de outros interesses. Em um caso específico, isso ocorreu.

No ano em que Ulysses Guimarães foi a Genebra, Portugal estava em processo de acesso ao GATT e precisava do apoio brasileiro. Como já foi examinado por numerosa literatura, durante essa época o governo brasileiro tendia a apoiar Portugal em fóruns multilaterais, a despeito dos prejuízos a interesses de longo prazo.⁶⁹¹ Neste caso concreto, por coerência, o Brasil não poderia apoiar abertamente Portugal, pois este país mantinha preferências comerciais discriminatórias com suas colônias ultramarinas. Esse era o argumento defendido por Dias Carneiro, o diplomata responsável pelo assunto. Ao iniciar a discussão do tema em Genebra, abriu-se grave crise entre ele e o governo brasileiro, que o instruiu a abandonar os princípios e apoiar Portugal por imperativos políticos. Dias Carneiro foi derrotado e o Brasil, em especial Barbosa da Silva, encetou grandes esforços para ajudar o governo português a aceder ao GATT.⁶⁹² Essa não foi a única vez em que Dias Carneiro teve problemas com o governo quando se discutia a posição portuguesa em negociações comerciais internacionais. Como será analisado, na reunião da UNCTAD, em 1964, um incidente com a delegação portuguesa fez com que ele perdesse a chefia da delegação do país e fosse substituído por Barbosa da Silva.

Mesmo com o abandono dos princípios nesse caso, o Brasil continuou com o ataque às preferências europeias. De acordo com matéria da revista *Visão*, Ulysses Guimarães teria informado os europeus que estava disposto a suspender todas as concessões aos membros do bloco, elevar substancialmente os direitos aduaneiros sobre importações daquela área e interromper as negociações específicas sobre produtos de interesse da França, da Bélgica, da Holanda e de Luxemburgo. Era um tom ameaçador que impressionou os delegados

Trade/World Trade Organization: history and current issues. **Journal of World Trade**. V. 39, Nº 4, 637-670. 2005.

⁶⁹¹ Abdala Júnior, Benjamin. **Incertas relações: Brasil-Portugal no século XX**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003; Cervo, Amado Luiz e Magalhães, José Calvet de. **Depois das caravelas: as relações internacionais entre Portugal e Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 2000; Penna Filho, Pio e Lessa, Antônio Carlos Moraes. O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil. **Estudos Históricos**. V., Nº 39, 57-81. 2007; Pinheiro, Leticia. Brasil, Portugal e a descolonização africana (1946-60). **Contexto Internacional**. V. 9, Nº, 91-111. 1989.

⁶⁹² Desptel 14583 para Delbragen. XIX Sessão das Partes Contratantes do GAT. Acesso de Portugal ao GATT. 7 de dezembro de 1961. Telegramas expedidos (1961); Tel 245 para Exteriores. XIX Sessão das Partes Contratantes do GATT. Acesso de Portugal ao GATT. 8 de dezembro de 1961. AHI-BSB. Sobre a acesso portuguesa ao GATT ver Lopes, 1965

participantes e a imprensa estrangeira. O jornal The Herald Tribune atribuiu ao ministro o papel de “porta-voz dos países subdesenvolvidos.” Jornais franceses salientaram as ameaças de retaliação do governo brasileiro. Apesar da retórica agressiva, estava claro que as ameaças eram um blefe, principalmente considerando que quase todos os países da CEE eram credores de dívidas brasileiras que venceriam em breve.⁶⁹³

A reunião de Genebra terminou sem grandes vitórias nos temas de interesse brasileiro. Em 1961, pelo terceiro ano seguido, lançou-se apelo para os países desenvolvidos realizarem concessões unilaterais, criando-se metas, calendários e datas limites para alcançar objetivos em produtos selecionados. Mas quase nada se conseguiu. Robert Hudec tem a melhor descrição das consequências dessa situação:

A falta de qualquer progresso real levava a uma busca contínua por novas atividades que poderiam dar a aparência de movimento. O GATT tornou-se bastante habilidoso em criar essas aparências, principalmente erigindo montanhas de procedimentos e depois as escalando. Seu trabalho evoluiu para uma lenta e paciente forma de atividade burocrática – encontros sem fim, estudos detalhados de fluxos de comércio e barreiras tarifárias e repetidas declarações em linguagem crescentemente urgente, mas nunca vinculante. O trabalho era tedioso, repetitivo e muitas vezes absurdo.⁶⁹⁴

Era grande a impaciência brasileira com a organização. Mas já havia passado a época em que o governo acreditava que o Arranjo solucionaria os problemas do país. Com efeito, a junção da integração europeia com as independências dos países africanos e os desenvolvimentos no mercado de produtos primários já levava o Brasil, na década de 1950, a mudar significativamente sua atuação.

Café

Como já examinado, o café era o principal produto da pauta de exportação brasileira. Nos primeiros sete anos do GATT, o preço do café exportado pelo Brasil subiu 228%. Esse período de bonança, todavia, ocorreu paralelamente com oscilações violentas de preços em 1952 e 1953, provocando problemas domésticos nos países produtores e consumidores. Quando as autoridades brasileiras tentaram, em 1954, manter artificialmente um preço superior ao de equilíbrio, os agentes que atuavam no mercado usaram seus estoques como

⁶⁹³ Brasil torna-se vedete do GATT. **Visão**. 8 de dezembro de 1961; Tel 237 de Delbragen para Exteriores. GATT. Discurso do ministro Ulysses Guimarães na Reunião de Ministros. 28 de novembro de 1961; Tel 239 de Delbragen para Exteriores. GATT. Discurso do ministro Ulysses Guimarães na Reunião de Ministros. Repercussão na imprensa europeia. 29 de novembro de 1961. Telegramas recebidos (1961). AHI-BSB; Reunião do Conselho de Ministros realizada em 30 de novembro de 1961. EG apr 1961.09.14.

⁶⁹⁴ Hudec, 1987, p. 44.

forma de proteção, e o governo americano lançou uma investigação que, conjuntamente com outros fatores, gerou queda prolongada dos preços do produto. Os problemas não pararam por aí. Os colonizadores europeus lançaram-se freneticamente na cultura cafeeira como forma de elevar suas receitas em dólares. Portugal, que antes da Segunda Guerra Mundial auferia somente 200 mil dólares com a receita de exportação do produto, em 1956 amealhou 33 milhões de dólares; a França passou de 250 mil dólares para 20 milhões no mesmo período.⁶⁹⁵ Sendo o maior produtor mundial por décadas, agora o Brasil viu-se ameaçado pela concorrência. Não mais os preços do café flutuavam em decorrência de safras inconstantes ou de iniciativas unilaterais de suporte de preços. Agora havia novos atores e a ação deles ia claramente de encontro aos interesses brasileiros.

A emergência da concorrência comercial dentro do Terceiro Mundo ocorreu em um período de expansão do número de atores no sistema internacional, algo que também trouxe ajustes na composição de forças do multilateralismo. Enquanto em 1945 a América Latina ocupava 39% dos assentos da Assembléia Geral da ONU, em janeiro de 1964 essa proporção fora reduzida para 18%. No mesmo período, a região afro-asiática aumentou de 24 para 52% sua participação. Com essa mudança, houve incentivos para que os países da América Latina atuassem de forma mais integrada. Além disso, vários projetos e planos da região, que antes esbarravam na resistência dos países desenvolvidos, poderiam finalmente ser apreciados pela organização caso se contasse com o apoio do bloco afro-asiático. Em um exemplo concreto, em dezembro de 1959, Brasil e Paquistão conseguiram o apoio dos novos membros da ONU para formar um grupo de peritos para estudar a volatilidade dos preços dos produtos primários e prescrever medidas para redução de tal problema.⁶⁹⁶

Não eram só as preferências comerciais que incomodavam o governo brasileiro. Os produtores africanos plantavam pés de café sem se preocupar com a elevação global da oferta e a diminuição do preço do produto. A percepção do Instituto Brasileiro do Café e do Itamaraty era que os produtores coloniais não estavam dispostos a nenhum sacrifício para buscar o “equilíbrio estatístico do mercado internacional.” Essa percepção levou, por um lado,

⁶⁹⁵ Bacha, Edmar L. Política brasileira do café: uma avaliação centenária. In: Bacha, Edmar L. e Greenhill, Robert. **150 anos de café**. Rio de Janeiro: Marcellino Martins & E. Johnston, 1992, p. 15-132. P. 40-42; Conselho Nacional de Economia. **Exposição geral da situação econômica do Brasil: 1958**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959. P. 53; Delfim Netto, Antônio. **O problema do café no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Ministério da Agricultura; SUPLAN, 1979. P. 131-132.; [Autor e data desconhecidos]. Estado atual das negociações em torno da Organização Internacional do Café. LL MF 1958.06.24. Pasta I.

⁶⁹⁶ Rodrigues, 1982, p. 270; Selcher, Wayne A. **The Afro-Asian dimension of Brazilian foreign policy, 1956-1968** (Ph.D.). Miami: The University of Florida, 1970. P. 133; Taylor, Henry C. e Taylor, Anne Dewees. **World trade in agricultural products**. New York: The Macmillan Company, 1943. P. 70.

a um aumento do radicalismo brasileiro na defesa de seus pontos de vista. Por outro, viu-se que taticamente era necessário aprofundar os laços com os países da América Latina, especialmente no GATT, em busca de uma política de agressividade comercial na Europa e em outros mercados.⁶⁹⁷ A queda de preços do café, associada à emergência desses novos atores e às políticas encetadas pelos países desenvolvidos reforçou as conclusões da CEPAL sobre a especialização de países em desenvolvimento na exportação de produtos primários. Segundo um relatório do Itamaraty:

A tendência secular de deterioração relativa dos preços das matérias-primas, quando comparados com os preços das manufaturas, voltou a se fazer sentir (...). As medidas adotadas pelos países desenvolvidos, entre os quais a própria incorporação das colônias africanas ao Mercado Comum Europeu, tenderão a agravar essa tendência. Em consequência, será cada vez mais difícil para os países subdesenvolvidos obter produtos industriais necessários ao seu desenvolvimento, mediante a exportação da atual pauta de produtos primários. Impõe-se, assim, uma diversificação crescente das exportações desses países, bem como dos seus mercados, para evitar quedas drásticas de preços consequentes ao simples aumento da oferta de produtos que hoje saturam os mercados internacionais, como o café, o algodão e o cacau, entre outros.⁶⁹⁸

Apesar dos apelos para diversificação de exportação, como apresentado acima, no curto prazo o país tinha de lidar com o estrangulamento das receitas cambiais. Não havia outro caminho senão utilizar meios heterodoxos para tentar, novamente, diminuir a oscilação do preço do produto e, se possível, manter os preços em níveis “adequados”. O Brasil não poderia fazer isso sozinho, pois a tentativa isolada de manter preços elevados só fortaleceria a posição dos concorrentes no mercado. Era necessário, dessa maneira, constituir um bloco orgânico com todos os principais concorrentes para uma política sustentável de suporte de preços; era necessário formar um cartel.⁶⁹⁹

Tal iniciativa já era articulada desde a década de 1940. A criação de um cartel para o café, completamente contrária aos princípios do GATT, era algo que o governo sempre alentou em reuniões internacionais. Eugênio Gudín, na Conferência de Bretton Woods, em

⁶⁹⁷ Ofício do Instituto Brasileiro do Café para o Departamento Econômico do Itamaraty. Número 797. 18 de novembro de 1958. 660.(04). AHI-BSB

⁶⁹⁸ Ministério das Relações Exteriores. **Estudos econômicos da Operação Pan-Americana. Tomo I. Tendências básicas das economias brasileira e mundial no período 1958-1980.** Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1958. P. 6.

⁶⁹⁹ No período entreguerras a Liga das Nações estudou o tema. Segundo uma publicação da instituição, um cartel poderia ser definido “como um acordo voluntário entre empresas independentes em um mesmo setor ou em setores semelhantes com o propósito de exercer o poder monopolístico no mercado. Eles tentam modificar ou eliminar a competição entre produtores nacionais em seus próprios mercados ou em mercados de exportação comuns. Cartéis internacionais são de mesma natureza e servem essencialmente para o mesmo propósito, com a qualificação de que as partes contratantes estão localizadas em dois ou mais países e podem ser firmas ou grupo de firmas já articulados em cartéis nacionais.” Department of Economic Affairs. **International cartels: a League of Nations memorandum.** Lake Success: United Nations, 1947. P. 1.

1944, apresentou a necessidade de convocar uma conferência internacional “com a finalidade de promover a estabilidade dos preços de matérias-primas.” No mesmo encontro, Otávio Gouveia Bulhões ressaltou como a flutuação dos preços das exportações brasileiras afetava a posição do país nas negociações econômicas internacionais. A via regional de criação de um sistema de suporte de preços também estava presente naquele período. Na reunião Pan-americana de Bogotá, em 1948, os países da América Latina aprovaram resolução notando a disparidade de preços entre produtos primários e industriais e demandando compensações aos produtores dos primeiros. Já em setembro de 1955, o Brasil apoiou, conjuntamente com o Chile e a Turquia, a tese de que arranjos regionais de commodities deveriam ser excluídos das regras do GATT. Com a criação da CEE, o Brasil iniciou conversas com países africanos com dificuldade de acesso ao mercado europeu, como era o caso de Gana e Nigéria.⁷⁰⁰

Quando ocorreu a queda abrupta dos preços do café em 1958, o governo não teve escapatória a não ser convocar a diplomacia para articular esses planos que há anos adormeciam nas prateleiras dos gabinetes governamentais.⁷⁰¹ No ano seguinte, um primeiro acordo foi alcançado com quinze países da América Latina mais Portugal e França. Na administração Kennedy, os EUA tomaram uma atitude propositiva, o que possibilitou chegar a um amplo acordo de quotas de exportações com todos os produtores e consumidores importantes de café e criar a Organização Internacional do Café (1963).⁷⁰²

A criação da instituição foi uma vitória da diplomacia brasileira, que representava um país que produzia quase 50% de todo o café mundial. Por quase vinte anos demandou-se instrumento com tal força para regular o mercado internacional. Ele juntou-se ao Acordo Internacional de Trigo (1962), ao Acordo Internacional de Açúcar (1958), ao Acordo Internacional de Azeite de Oliva (1956) e a outros instrumentos que, por intermédio de sistema de controle de preços e oferta entre produtores, buscavam exercer poderes de cartel. Essa vitória, portanto, era mais uma derrota aos princípios propagados pelo GATT. O fato de

⁷⁰⁰ Telegrama de Bulhões, de Bretton Woods, para o Ministério da Fazenda, no Rio de Janeiro. 15 de julho de 1944. SC 1944.05.08 m\dg; Final report of the Working Party on Commodity Problems. CWP/21. 29 September 1955; Aragon, Daniel Patrick. **Brazilian foreign policy in Africa, 1961-1976** (Ph.D.). Auburn: Auburn University, 2001. P. 62; Rabe, Stephen G. The elusive conference: United States economic relations with Latin America, 1945-1952. **Diplomatic History**. V. 2, Nº 1, 279-294. 1978. P. 287; Teixeira, I. B. O patriota Eugênio Gudin. **Conjuntura Econômica**. V. 42, Nº Maio/Junho, 10-14. 1986. P. 12.

⁷⁰¹ Memorandum de Marina de Barros e Vasconcelos para o Senhor Chefe do Departamento Econômico e Comercial. Política cafeeira do Brasil. Em 29 de novembro de 1960. Confidencial. Temático Classificado 660.(04). AHI-BSB; Sikkink, 1991, p. 162-163.

⁷⁰² Roteiro sumário para as conversas sobre a Organização Internacional do Café. LL MF 1958.06.24. Pasta I; Bacha, 1992, p. 353; Bilder, Richard B. The International Coffee Agreement: a case history in negotiation. **Law & Contemporary Problems**. V. 28, Nº 2, 328-391. 1963. P. 338-339.

todas as negociações terem ocorrido longe da organização era um sinal de que, talvez, o futuro do sistema multilateral de comércio realmente estivesse fora dela.

Capítulo 6: os inconformistas disciplinados

O presidente e os diplomatas

Era uma mistura de carnaval e 7 de setembro naquele Rio de Janeiro de 13 de março de 1964. No centro da cidade, o povo aproximava-se, de forma tranquila e excitada, da praça Cristiano Ottoni, localizada ao lado da Central do Brasil. No final da tarde, cerca de cem mil pessoas esperavam o início de um comício do governo federal sobre as reformas de base. Os discursos começaram ao anoitecer, em ambiente de contida tensão. Às 19h44 foi anunciada a presença dos três ministros militares, que se juntaram ao ministro da justiça, ao chefe do gabinete civil, aos governadores de Pernambuco e Sergipe, além de deputados federais e estaduais. Quatro minutos depois, o presidente do Brasil, João Goulart (Jango), subiu ao palanque. No momento, uma massa extasiada ocupava o espaço que ia do edifício da Central do Brasil até a ala lateral do Ministério da Guerra. Dentre os oradores, Leonel Brizola, cunhado do presidente e deputado federal, afirmou seu desejo de fazer um plebiscito para fechar o Congresso Nacional. Perto das nove horas da noite, Jango tomou a palavra.⁷⁰³

Jango foi o quarto presidente brasileiro eleito após a Segunda Guerra Mundial. Ele defendia uma agenda nacionalista de desenvolvimento estruturado pelo Estado e uma concepção de soberania nacional que limitava o papel de estrangeiros no controle de indústrias e de recursos naturais estratégicos. Suas reformas de base envolviam o aumento de direitos para trabalhadores; a extensão do direito ao voto para soldados, marinheiros e analfabetos; a reforma agrária, com a extensão dos direitos trabalhistas para a região rural; e a legalização do partido comunista. Ele não tinha, todavia, maioria no Congresso para aprovar as emendas constitucionais que executariam essas reformas, apesar de sua legenda, o Partido Trabalhista Brasileiro, ter sido o partido com maior crescimento no período democrático inaugurado em 1946.⁷⁰⁴

⁷⁰³ Treze oradores falaram no Comício das Reformas. **O Globo**. 14 de março de 1964; No comício de ontem na Central do Brasil o presidente formula o seu programa: progresso com justiça e desenvolvimento com igualdade. **A Noite**. 14 de março de 1964; Verbete “O comício das reformas”. Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV. Versão eletrônica.

⁷⁰⁴ Benevides, 2002, p. 34; Bethell, 2008, p. 144 e 146. Sobre o presidente ver Bandeira, Moniz. **O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil (1961-1964)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977; Ferreira, Jorge Luiz. **João Goulart: uma biografia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011; Ferreira, Marieta de Moraes (Ed.) **João Goulart: entre a memória e a história**. Rio de Janeiro: FGV, 2006; Gomes, Angela de Castro e Ferreira, Jorge. **Jango: as múltiplas faces**. Rio de Janeiro: FGV, 2007; Villa, Marco Antônio. **Jango, um perfil (1945-1964)**. São Paulo: Editora Globo, 2007.

A presença de milhares de pessoas na praça Cristiano Ottoni atestava a amplificação da mobilização política da sociedade. As eleições de 1945 levaram seis milhões de pessoas às urnas, enquanto em 1960 presenciou-se o comparecimento de mais que o dobro dessa cifra. Se considerarmos que no fim do império menos de 1% da população votava nas eleições parlamentares, os 19% do pleito de 1960 indicavam um padrão bastante distinto de ativismo no sistema político.⁷⁰⁵ A maioria desses eleitores desejava nada mais que a manutenção e o aprofundamento do crescimento econômico promovido nas três décadas anteriores. Esse, contudo, era um desafio difícil de ser cumprido na volátil e complicada circunstância de então.

A situação era grave. A inflação, nos primeiros meses de 1964, chegou a um nível anualizado de 140%, enquanto entre 1961 e 1963 a folha de pagamento do executivo aumentou nominalmente quase cinco vezes. Após vinte anos de crescimento ininterrupto, em 1963 o Brasil entrou em recessão. O investimento externo direto estava paralisado. No início de 1964, o governo federal enfrentava sérios riscos de não conseguir pagar os dois bilhões de dólares de dívidas que venceriam até 1966. Essa turbulência econômica agitava a população como um rastro de pólvora pelos grandes centros urbanos. Em 1963, ocorreram 163 greves – mais do que o quádruplo das realizadas em 1958.

Thomas Skidmore afirmou que talvez só “um governo armado por poderes extraordinários” poderia reverter o quadro. Eram esses poderes extraordinários que Jango buscava no comício de 13 de março. Ele assumira todas as prerrogativas presidenciais em janeiro de 1963 com um plebiscito que lhe deu mais de 80% de aprovação. Desde então, atuou diante de forças cada vez mais radicalizadas da sociedade usando a retórica que caracterizou o apogeu do nacionalismo populista brasileiro.⁷⁰⁶ O presidente e sua equipe acreditavam que grande parte dos problemas nacionais decorriam de estruturas rígidas,

⁷⁰⁵ Love, Joseph L. Political participation in Brazil, 1881-1969. *Luso-Brazilian Review*. V. 7, Nº 2, 3-24. 1970. P. 17.

⁷⁰⁶ Boito Júnior, Armando. **O golpe de 1954: a burguesia contra o populismo**. São Paulo: Brasiliense, 1982; Fonseca, Pedro Cezar Dutra e Monteiro, Sérgio Marley Modesto. Credibilidade e populismo no Brasil: a política econômica dos governos Vargas e Goulart. *Revista Brasileira de Economia*. V. 59, Nº 2, 215-243. 2005; Ianni, Octávio. **O colapso do populismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968; Rodrigues, Marly Elizabeth. **Década de 1950: populismo e metas desenvolvimentistas no Brasil. 4a Edição**. São Paulo: Ática, 1999; Skidmore, 1973, p. 4-5; Weffort, Francisco C. **O populismo na política brasileira**. São Paulo: Paz e Terra, 1978. Ver igualmente Bethell, 2008, p. 150; Taffet, Jeffrey F. **Foreign aid as foreign policy: the Alliance for Progress in Latin America**. New York: Routledge, 2007. P. 97 e 106; Wesson, Robert. **The United States and Brazil: limits of influence**. New York: Praeger, 1981. P. 28-29. Sobre impacto na política externa ver Manzur, Tânia Maria Pechir Gomes. **Opinião pública e política exterior do Brasil (1961-1964)**. Curitiba: Juruá, 2009. P. 17; Vizentini, Paulo Fagundes. A Política Externa Independente (1961-64): história e diplomacia. In: Franco, Álvaro da Costa. **Documentos da política externa independente (Volume 2)**. Brasília e Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão e Centro de História e Documentação Diplomática, 2008, p. 17-37. P. 29.

arcaicas e injustas que, no plano doméstico e internacional, emperravam o desenvolvimento. Os clamores da esquerda por maiores restrições à remessa de lucros ao exterior, a suspensão do pagamento da dívida externa, a desapropriação de empresas controladas por estrangeiros e a reforma das regras internacionais que regiam o comércio exterior faziam parte de um mesmo pacote. Em dezembro de 1963, Jango começou um processo de revisão de todas as concessões a mineradoras estrangeiras e, em janeiro de 1964, assinou a lei de remessa de lucros; no mês seguinte, permitiu que a República Popular da China abrisse um escritório no Brasil.⁷⁰⁷

Em seu discurso de 13 de março de 1964, Jango salientou a necessidade de revisar a Constituição. De acordo com o presidente, ela não mais atendia “aos anseios do povo e aos anseios do desenvolvimento.” Era, sobretudo, antiquada por legalizar “uma estrutura sócio-econômica já superada, uma estrutura de privilégios de uma minoria”, e era visivelmente “obsoleta, injusta e desumana.” Vernon Walters, *attaché* militar da embaixada americana, escutou atentamente ao discurso em Ipanema, na residência do general Humberto Castelo Branco. No final, o general brasileiro confidenciou sua impressão: “Esse homem não irá embora quando o seu mandato terminar.” O embaixador americano no Brasil, Lincoln Gordon, ouviu o discurso no rádio de seu carro a caminho do aeroporto – foi para Washington, onde relatou os acontecimentos ao presidente Lyndon Johnson. O opositorista Carlos Lacerda, governador do estado da Guanabara, por sua vez, logo afirmou que o comício era um crime contra a Constituição. Para os conspiradores que desejavam derrubar o governo, o evento era a prova irrefutável das tendências extremamente perigosas que se esboçavam no governo. No contexto político polarizado de então, o comício sinalizava para a direita conservadora que o presidente se aliara com a esquerda radical a fim de avançar suas reformas. Para eles, era necessário retirá-lo do poder.⁷⁰⁸

Há pouco mais de trezentos metros do comício, nas instalações de um prédio ao lado do Palácio Itamaraty, um pequeno número de diplomatas trabalhava na Divisão de Política Comercial (DPC) do Ministério das Relações Exteriores. Sem ar condicionado e com o som dos discursos reverberando entre as péssimas instalações de suas salas, escreviam e datilografavam, sem gravata ou paletó, as instruções aos delegados brasileiros que

⁷⁰⁷ Fishlow, Albert. Comment. In: Meier, Gerald M. e Seers, Dudley. **Pioneers in development**. Washington, D.C.: World Bank, 1984, p. 192-196. P. 195; Taffet, 2007, p. 113; Wesson, 1981, p. 25-28.

⁷⁰⁸ Discurso do presidente João Goulart no Comício da Central de 13 de março de 1964. Disponível em: www.gedm.ifcs.ufrj.br/upload/documentos/33.pdf. Acesso em: 10 de setembro de 2010; Goulart pressing drive for reform. **The New York Times**. March 15, 1964; Bethell, 2008, p. 155; Leacock, Ruth. **Requiem for revolution: the United States and Brazil, 1961-1969**. Kent (Ohio): The Kent State University Press, 1990. P. 172-176 e 192.

participariam do maior encontro multilateral da década de 1960: a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento – UNCTAD. Havia profunda ligação entre as palavras emocionadas exclamadas pelo presidente na praça e a cadência calculada das sentenças datilografadas, mesmo considerando que o ministro das relações exteriores não participou do comício. O presidente não falou de política externa durante o discurso, mas enquanto Jango lançava críticas às estruturas arcaicas domésticas que mantinham o Brasil preso ao atraso, os diplomatas da DPC trabalhavam para superar as do plano internacional.⁷⁰⁹

Na mensagem presidencial apresentada dias depois ao Congresso, essa relação ficou ainda mais nítida. Foi o primeiro documento no qual Jango detalhou as reformas de base que pretendia implementar – e lá estavam atestadas as premissas da política externa brasileira. Na mensagem, afirmou que o desenvolvimento econômico dependia, sobretudo, “de um esforço interno, racional e continuado.” Eram os brasileiros os únicos responsáveis pelo progresso do país. Todavia, a economia do país refletia “um complexo de forças mundiais” cuja determinação escapava ao controle nacional. Era aí que entrava a política externa, como ferramenta essencial para tirar vantagens de oportunidades e superar constrangimentos do sistema internacional. Essa relação era também defendida pelos grupos que apoiavam o governo. O mais radical, a Frente de Mobilização Popular, dez dias depois do comício apresentou documento corroborando essa relação, expressa de forma indireta na Mensagem Presidencial.⁷¹⁰ Entre as demandas de reformas sociais e a proposta de um modelo de desenvolvimento nacionalista, estavam a proteção da indústria nacional pela tarifa aduaneira, o incentivo à exportação de produtos manufaturados, a eliminação de práticas discriminatórias no plano internacional e a tese de que o governo deveria prestigiar a UNCTAD como forma de corrigir o

processo de inferiorização de preços dos produtos primários e para a maior participação dos países subdesenvolvidos no crescimento do comércio mundial,

⁷⁰⁹ Dauster, Jório. Entrevista com o embaixador Jório Dauster. In: Gusmão, Fundação Alexandre de. **Álvaro Alencar: um diplomata na luta contra o subdesenvolvimento**. Brasília: FUNAG, 2009, p. 15-22. P. 2123; Fico, Carlos. **O grande irmão: da Operação Brother Sam aos anos de chumbo. O governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira**. 2a. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. P. 74; Lampreia, Luiz Felipe. **O Brasil e os ventos do mundo**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010. P. 49; Manzur, 2009, p. 225 e 270. A ausência de Araújo Castro é importante e talvez parcialmente explique como o órgão foi relativamente poupado após o golpe de estado ocorrido três semanas depois. Cunha, Vasco Leitão da. **Diplomacia em alto-mar: depoimento ao CPDOC**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. P. 266. Havia, contudo, pelo menos um diplomata no Comício Castro, Flávio Mendes de Oliveira. **Caleidoscópio: cenas da vida de um diplomata, ou, Latindo para trás, em caminhão de mudança**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007. P. 263.

⁷¹⁰ Trecho da mensagem do presidente da república ao Congresso Nacional na abertura da sessão legislativa de 1964, em 15 de março. Circular n. 5.088, de 23 de março de 1964. In: Franco, 2008, p. 327-352.; Bethell, 2008, p. 149.

propugnando por nova estruturação do comércio internacional, libertando-o das limitações e discriminações monopolísticas.⁷¹¹

Todas essas teses, inspiradas por anos de influência cepalina, eram apoiadas pela diplomacia executada desde o governo Jânio Quadros, e que teve continuidade no governo Jango: a Política Externa Independente (PEI). O seu maior intérprete foi Francisco Clementino de San Tiago Dantas, um dos ministros das relações exteriores do período. Para San Tiago Dantas, a PEI tinha uma visão específica sobre as transformações que ocorriam no país e no sistema internacional. A sua faceta reformadora doméstica era expressa na tese de que o Brasil aspirava à “conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária.” O entendimento da elite decisória da PEI era que a estabilidade e a realização plena dos objetivos do regime democrático só poderiam ser alcançadas com o fim dos entraves estruturais que mantinham o subdesenvolvimento e isso, por seu turno, só era possível com “uma política emancipadora e revolucionária.”⁷¹²

Falar em ruptura, emancipação e revolução na condução da diplomacia é notável se considerarmos que, historicamente, essa instituição geralmente atua pela acomodação de meios e pela moderação de fins. Mas era exatamente esse o espírito a animar os integrantes do Itamaraty no período. Para Azeredo da Silveira, sua geração poderia ser caracterizada como os “novos turcos”, “uma turma que se sentia imbuída da missão de mudar.” Para Miguel Ozorio, um dos mais influentes diplomatas na área econômica, era necessário “ter um grau de indisciplina” na diplomacia. Ela devia ser utilizada para discordar de superiores e quebrar barreiras psicológicas que determinavam o papel relativo do país na hierarquia de poder internacional.⁷¹³ Anos depois, das mesmas máquinas de escrever que datilografaram as instruções daquele 13 de março, escreveu-se:

o ressentimento anárquico é sempre destrutivo; o inconformismo disciplinado, por outro lado, pode ser um elemento de equilíbrio nas relações internacionais, impedindo a sedimentação de hegemonias e o congelamento de um status quo inconveniente aos interesses dos países subdesenvolvidos.⁷¹⁴

O inconformismo era visto como via de transformação da política internacional, mas era igualmente o espírito do grupo que buscava romper consensos arraigados na Chancelaria.

⁷¹¹ Programa da Frente Popular. 23 de março de 1964. JG pr 1964.02.19.

⁷¹² Dantas, Francisco Clementino San Tiago. **Política externa independente**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1962. P. 5; Dantas, Francisco Clementino San Tiago. **Coletânea de textos sobre política externa**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. P. 279-280.

⁷¹³ Almeida, 2009, p. 55 e 147; Spektor, 2010, p. 30.

⁷¹⁴ Divisão de Política Comercial. Instruções sobre Matéria econômica para o Embaixador Antônio Francisco Azeredo da Silveira, Chefe da Delegação em Genebra. 23.5.1966. AAS.1966.04.13. Pasta I.

Era, dessa maneira, o elemento característico de uma geração que trazia um “espírito reformador” para as diretrizes da política externa brasileira e que finalmente chegava à direção da chancelaria na pessoa de João Augusto de Araújo Castro.⁷¹⁵ Suas palavras logo após sua posse no cargo de ministro são demonstrativas desse movimento:

Colegas que sempre lutaram por uma voz mais viva e atuante do Brasil no cenário internacional. Colegas que sempre se rebelaram contra a rotina, contra o conformismo e contra as exterioridades e convencionalismos de uma diplomacia há muito superada. É a eles, a todos eles, em torno de mim nesta sala, que, com humildade, mas com irrestrita confiança, desejo recorrer agora, quando, em nome do Itamaraty, esta geração de funcionários diplomáticos assume uma grave responsabilidade para com o governo e para com o Brasil.⁷¹⁶

Os transgressores finalmente estavam na vanguarda. A rebelião contra a rotina animava os heterodoxos, os inovadores, os iconoclastas e, sobretudo, os jovens diplomatas que iniciavam na carreira. A maioria era de tendência reformista e todos tinham o benefício de começar suas vidas profissionais em um ambiente de experimentação e crescente preocupação com temas sociais, tendo como guia uma geração mais madura de inconformistas disciplinados.⁷¹⁷

Muitos dos inconformistas disciplinados tinham grande experiência em temas econômicos. Esse não era o caso da principal personalidade por trás desse movimento: Jayme Azevedo Rodrigues. Ele fazia parte da geração que entrou por concurso público no Itamaraty na década de 1930, mas era neófito na área – vinha de uma tradição jurisdicista com especialização em Harvard. Quando assumiu a Secretaria Geral Adjunta para Assuntos Econômicos do Itamaraty, imprimiu tom bem mais radical às atividades da área do que seu antecessor, Edmundo Barbosa da Silva. Se pesava contra Barbosa da Silva em alguns círculos mais radicais a crítica de ser excessivamente conciliador com os países desenvolvidos, Azevedo Rodrigues defenderia uma agenda nacionalista amparada nos preceitos da CEPAL e no populismo janguista. Ele convidou diversos diplomatas não só para lidar com a agenda da Conferência, mas também para reestruturar o setor econômico da chancelaria. Luiz Felipe Lampreia era um dos recém admitidos diplomatas que trabalharia sob sua liderança. Para Lampreia, ele era “um homem sedutor, elegantíssimo e muito inteligente.” Azevedo

⁷¹⁵ Entrevista concedida pelo embaixador João Augusto de Araújo Castro ao Jornal do Brasil, em 2 de junho de 1963. Circular n. 4.700, 3 de junho de 1963. In: Franco, 2008, p. 118-127.

⁷¹⁶ Discurso de posse do embaixador João Augusto de Araújo Castro no cargo de ministro das relações exteriores. Palácio Itamaraty, 22 de agosto de 1963. In: *ibidem*. p. 175-180. Na verdade, Araújo Castro tomou posse em Brasília, em solenidade simples às 17 horas do dia 21 de agosto. O discurso reproduzido no volume do CHDD provavelmente refere-se à manifestação realizada no gabinete após a volta do ministro para o Rio de Janeiro.

⁷¹⁷ Cunha, 2003, p. 274; Lampreia, 2010, p. 46.

Rodrigues buscou cercar-se dos melhores diplomatas da geração mais jovem, de forma a executar “a versão mais apaixonada da Política Externa Independente.” Vários diplomatas participaram desse esforço de mobilização, como Antonio Patriota, Ovídio de Andrade Melo, Jorge Seixas Corrêa, Jório Dauster, Ronaldo Sardemberg, Samuel Pinheiro Guimarães, Sérgio Paulo Roaunet, Carlos Átila Álvares da Silva. Alguns frequentavam ou tinham simpatias com as ideias nacionalistas do ISEB, estando a par dos debates desenvolvimentistas. Esse grupo, contudo, não representava a maioria dos diplomatas lotados no Rio de Janeiro. Com efeito, é observável que Azevedo Rodrigues não tinha grande apoio nos níveis mais elevados do órgão. O que tornou sua mobilização poderosa e propensa a superar as resistências das chefias do Itamaraty foi, além de seu espírito combativo e insistente, o endosso e a aquiescência que tinha nos círculos nacionalistas do governo Jango – o próprio diplomata e uma pequena equipe trabalhou temporariamente para a Presidência da República no período.⁷¹⁸

Deve-se ter em mente, no entanto, que apesar das frases radicais e do tom reformista, os diplomatas brasileiros não eram como os republicanos franceses ou os representantes da revolução russa, que “não pertenciam a nenhuma escola diplomática”, mais soldados de uma rebelião de ideias do que representantes dos interesses do Estado – e, dessa forma, propensos a desconsiderar convenções e protocolos.⁷¹⁹ Os diplomatas brasileiros atuavam dentro das regras do jogo, sempre a explorar os seus limites e a demandar alterações da ordem pelos canais legais do jurisdicção diplomático e da negociação internacional.

Mas o que fez a diplomacia comercial de 1963 ser consideravelmente distinta da executada em meados da década de 1950? Além das mudanças ocorridas no sistema internacional e suas interações com processos históricos na América Latina e no Brasil, analisadas nos capítulos anteriores, pode-se citar três transformações interdependentes. A primeira foi o histórico de malogros das reformas do GATT e a violação do Acordo pelos países desenvolvidos. Para um observador casual no início da década de 1960, a retórica do GATT comparada com a realidade só poderia ser resultado de uma hipocrisia não intencional. Se as fórmulas liberais propostas pelos países desenvolvidos não eram respeitadas por eles

⁷¹⁸ Segundo Luiz Felipe Lampreia, Azevedo Rodrigues via a área econômica como uma via política de transformação do sistema internacional e não como tema técnico. Sobre seu relacionamento com os diplomatas mais jovens, Azeredo da Silveira teria falado que “Jayme andava como uma coroa de espinhos portátil no bolso e queria metê-la não só na cabeça dele, como na dos jovens que trabalhavam com ele.” Brasília dia a dia. **Jornal da Manhã**. 24 de outubro de 1962; Entrevista com Luiz Felipe Lampreia. Rio de Janeiro, 8 de dezembro de 2011; Entrevista com Jório Dauster (email). 20 de março de 2011; Dauster, Jório. Carta aos jovens colegas. **Boletim da Associação dos Diplomatas Brasileiros**. V. 1, Nº 2, 1-2. 1993. P. 2; Lampreia, 2010, p. 47; Melo, Ovídio de Andrade. **Recordações de um removedor de mofo no Itamaraty: relatos de política externa de 1948 à atualidade**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. P. 29-30; Patriota, 2010, p. 93-95.

⁷¹⁹ Frey, Linda e Frey, Marsha. "The reign of the charlatans is over": the French revolutionary attack on diplomatic practice. **Journal of Modern History**. V. 65, Nº 4, 706-744. 1993. P. 708-711.

próprios, por que os mais atrasados teriam de segui-las? Reformas não mais eram opções interessantes. A perspectiva de que o GATT poderia fazer algo positivo para os países em desenvolvimento estava esgotada. Essa situação favoreceu a influência da tese cepalina de que outra ordem institucional era necessária.

A segunda transformação veio por intermédio do fim das renegociações da Lista III, no final da década de 1950, e as mudanças na organização institucional do comércio exterior brasileiro. Durante toda a década de 1950, a atuação do país em negociações comerciais foi refém das demandas de empresários e políticos que buscavam ou a denúncia do Acordo ou a renegociação completa de compromissos. A saída foi descartada, mas as renegociações foram profundas e demoraram anos para serem concluídas. A diplomacia comercial, nesse período, fora dominada por considerações de curto prazo e tinha pouco espaço para inovações. Com a reforma, o parlamento progressivamente abandonou seu ativismo em temas comerciais, abrindo o caminho para a dominação do executivo – e, com isso, possibilitando maior ativismo do Itamaraty.⁷²⁰

A terceira mudança veio com a maturidade institucional da área econômica do ministério e as condições especiais na qual vicejou o ativismo de certos diplomatas. Nesse ambiente, o tema comércio internacional transformou-se em algo político, saindo da mera atividade técnica. Refletia, no plano internacional, a batalha populista da política doméstica. Por intermédio dela, o Itamaraty buscava a autoridade para determinar a posição externa do país de acordo com um conjunto de crenças normativas sobre como o mundo deveria ser organizado. Ao trabalhar essencialmente essa dimensão normativa, iniciou-se o foco na reformulação das estruturas que ditavam a distribuição relativa de perdas e ganhos da economia global, ao invés de atuar de forma paliativa para encaixar-se nas regras vigentes. O Itamaraty conseguiu, com isso, elevar sua influência na determinação das posições internacionais do país na área comercial. Essa transição comportou uma revolução na forma pela qual as instituições estatais definiam a voz e a identidade do país no plano comercial. Abandonou-se o tecnicismo econômico por uma visão “legalista” das normas internacionais. Isso veio por intermédio da mudança correspondente da arena decisória no plano multilateral, priorizando-se a ONU e seus órgãos em detrimento do GATT. Em todo esse esforço, a contribuição da CEPAL foi bastante oportuna por considerar que a estrutura do capitalismo na qual os países em desenvolvimento estavam inseridos era constituída por instituições e regras passíveis de serem alteradas.

⁷²⁰ Isso não quer dizer que inexistiram renegociações de compromissos; até a década de 1990 essa atividade faria parte da ação brasileira na instituição, mas ela não mais dominaria a agenda.

Os diplomatas no anexo do Palácio do Itamaraty e o presidente da república tinham, naquele 13 de março, projetos convergentes e complementares que se fortaleciam em meios distintos e objetivos comuns. Essa relação teria, porém, fim prematuro. O golpe de Estado de abril de 1964 ceifou, ainda que temporariamente, o sopro reformista da diplomacia.

A preparação

Uma nova geração de diplomatas em um renovado ministério engajava-se no processo de reforma do sistema multilateral de comércio sob o signo das independências afro-asiáticas e do crescente ceticismo com as negociações promovidas pelo GATT. A pressão dos subdesenvolvidos era avassaladora, mas o sucesso não era inevitável. Na verdade, as vitórias decorreram, ao menos no primeiro momento, do papel ativo dos países da Cortina de Ferro, que usavam a insatisfação com o GATT para abalar o prestígio do bloco ocidental, e de alguns países não alinhados. Ocorreram vários encontros que conformaram a força desses atores. Narrar o longo caminho desde Bandung, contudo, seria demasiado tedioso. Mesmo assim, convém citar algumas iniciativas de impacto mais direto no esforço de criação da UNCTAD. A primeira foi 1956, quando os soviéticos propuseram uma conferência econômica internacional para recriar a Organização Internacional do Comércio. A tese foi abandonada após uma proposta polonesa e iugoslava nesse mesmo sentido ter sido submetida ao Comitê Econômico e Financeiro da Assembleia Geral da ONU. A proposta foi rejeitada por pouco – 32 votos a 27, com 14 abstenções. Ainda não era o momento de tal esforço render frutos, mas já se preparava o terreno para iniciativas futuras.⁷²¹

O Brasil inicialmente viu com ceticismo as iniciativas socialistas – ainda mais por haver certa descrença com os esforços da ONU e de seus órgãos na área econômica. Ainda que recebessem críticas, qualquer ação deveria ser conduzida nessas instâncias. Desde 1945 que a organização servia de caixa de ressonância dos debates sobre desenvolvimento econômico. Mas ela era marginalizada na efetiva regulação do comércio internacional. Suas atividades pouco extrapolavam discussões estéreis e resoluções vazias. Ao mobilizar esforços administrativos, buscava-se preencher potencial espaço em tema considerado relevante no

⁷²¹ Cordovez, 1967, p. 255; Gosovic, 1972, p. 5; Lima, Maria Regina Soares de. **The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, trade, and Itapu** (Ph.D.). Nashville: Vanderbilt University, 1986. P. 237-238; Mckenzie, 2008, p. 99-100; Zeiler, 1992, p. 197. A importância da contribuição dos soviéticos no esforço de convocação da UNCTAD é observada pelo embaixador Luiz Augusto Souto Maior. Maior, Luiz Augusto P. Souto. A diplomacia econômica brasileira no pós-guerra (1964-1990). In: Albuquerque, José Augusto Guilhon. **Diplomacia para o desenvolvimento: Sessenta anos de Política Externa Brasileira 1930-1990**. São Paulo: Cultura/USP, 1996, p. 267-296. P. 274.

período. Era a culminação de um movimento que vinha desde a década de 1950, o qual buscava colocar o desenvolvimento econômico no centro das agendas dos organismos internacionais.⁷²²

Em 1961, na Assembléia Geral da ONU, o Brasil apoiou a convocação de um encontro para lidar com problemas comerciais. Com as negociações, contudo, dois rascunhos de resolução foram introduzidos – um pela América Latina e outro pelos países africanos e asiáticos. Após consultas e negociações, o texto dos primeiros foi modificado para acomodar demandas dos segundos. O projeto de resolução pedia que o Secretário Geral da ONU realizasse consultas de forma a identificar a viabilidade de uma conferência sobre comércio internacional. A votação foi apertada, mas foi aprovada por 45 votos a 36, com dez abstenções.⁷²³

Nesse estágio, grande parte do esforço do mundo subdesenvolvido estava na articulação política. Vários encontros foram organizados com esse intento. Um dos mais importantes foi a Conferência sobre os Problemas dos Países em Desenvolvimento, realizada no Cairo em julho de 1962. O encontro foi organizado fora do quadro da ONU e trinta e seis países participaram. A iniciativa marcou o início da aproximação de africanos e asiáticos, por um lado, e de latinoamericanos, por outro. Representado por Otávio Augusto Dias Carneiro, o Brasil foi um dos poucos representantes da América Latina. A declaração final do encontro conseguiu unir trinta e um países demandando uma conferência internacional para tratar de seus problemas na área comercial.⁷²⁴

Logo após o encontro, Brasil, Índia, Iugoslávia, Etiópia e Senegal levaram a iniciativa para o âmbito do ECOSOC. A situação era politicamente difícil diante do ativismo soviético, que insistia em instrumentalizar o tema dentro da lógica da Guerra Fria. Khrushchev, em 30 de maio de 1962, proferiu discurso no qual além de denunciar a CEE, conclamou o mundo a realizar uma conferência internacional para tratar de problemas do comércio internacional. Para ele, a ligação dos países africanos a arranjos preferenciais europeus somente perpetuava o estado de escravidão desses povos. Diante das críticas dos países subdesenvolvidos ao

⁷²² Em 1957, Rômulo de Almeida, Otávio Dias Carneiro, Alfredo Teixeira Valladão e Antônio Corrêa do Lago – todos veteranos de negociações internacionais – criticavam de forma veemente o funcionamento do ECOSOC. Gomes, Henrique de Souza, et al. Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. **Revista Brasileira de Política Internacional**. V. 1, Nº 1, 129-154. 1958. Sobre o vazio e o movimento ver Gosovic, 1972, p. 4; Maul, Daniel. Help them move the ILO way: the International Labor Organization and the modernization discourse in the era of decolonization and the Cold War. **Diplomatic History**. V. 33, Nº 3, 387-404. 2009. P. 387.

⁷²³ Cordovez, 1967, p. 256-258; Gosovic, 1972, p. 17; Toye e Toye, 2004, p. 187-188.

⁷²⁴ Zeiler, 1992, p. 196. Entrevista coletiva do embaixador Jayme Azevedo Rodrigues, secretário-geral adjunto para assuntos econômicos. Circular n. 4.577, 31 de janeiro de 1963. In: Franco, 2008, p. 105-108. Ver, igualmente: CNUCD. Antecedentes: XVII Sessão da Assembléia Geral e I Sessão do Comitê Preparatório. Vol. 1. AHI-BSB.

GATT e o apoio dos soviéticos a tal intento, os EUA naturalmente obstruíram a iniciativa. O país só cedeu após o embaixador americano na ONU, Adlai Stevenson, apelar diretamente ao presidente John F. Kennedy para reverter a posição de resistência. No ECOSOC, a resolução Nº 917 (XXXIV) de 3 de agosto de 1962 aprovou a convocação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Agora só faltava o estágio final, na Assembléia Geral da ONU.⁷²⁵

Na XVIIª Sessão da ONU, em 1962, deu-se o passo final para a convocação da Conferência. O delegado brasileiro mais ativo foi Miguel Ozorio. Na Segunda Comissão da Assembleia Geral, ele fez um pronunciamento de quase quarenta páginas. Consistiu em exame profundo da economia brasileira e sintetiza o pensamento de uma geração de economistas, industriais e diplomatas no tema. Ozorio, quando analisou as tendências da economia internacional, não via espaço para otimismo. Para ele, diante da deterioração dos termos de trocas, os países atrasados tinham de reformar as regras internacionais de forma a minimizar o nível das importações e aumentar o volume de investimento doméstico. Segundo o diplomata, as ideias liberais “não mais eram válidas em um mundo de mais de cem países independentes, a maioria subdesenvolvido.” A reciprocidade do GATT ocasionava brutal desigualdade em termos de poder de barganha; o princípio da eliminação de restrições quantitativas era uma ficção, pois os próprios países desenvolvidos o violavam; e a não discriminação era algo inexistente em uma situação na qual a maioria dos países desenvolvidos mantinham acordos discriminatórios preferenciais. A solução, a seu ver, era a criação “de uma nova Organização Internacional de Comércio”, com a finalidade de consolidar, em um órgão único, os diversos programas e atividades existentes e permitir a consideração dos problemas do comércio internacional numa perspectiva favorável aos interesses dos países subdesenvolvidos. A criação de uma nova instituição era matéria controversa desde os primeiros projetos brasileiros. No encontro do ECOSOC de 1962, vários países – Iugoslávia, Índia, Argentina e Tunísia – já tinham reservas sobre a questão.⁷²⁶

A UNCTAD foi finalmente convocada pela resolução Nº 1785 (XVII), aprovada por unanimidade na Assembléia Geral da ONU em 8 de dezembro de 1962. Foram diversos os rascunhos e reuniões, mas no fim ficou consagrado de forma explícita que o progresso material da humanidade dependia da expansão do comércio internacional, e que a

⁷²⁵ Cordovez, 1967, p. 260; Gosovic, 1972, p. 18; Lancaster, 2003, p. 44; Toye e Toye, 2004, p. 185-187; Williams, 1991, p. 33.

⁷²⁶ Projeto de relatório da Delegação brasileira. XVII Assembléia Geral. Conferência Internacional de Comércio e Desenvolvimento (Item 36 da Ordem do Dia); Statement by the Brazilian representative. XVIIth Session of the General Assembly Second Committee. General Debate. In: CNUCED. Antecedentes: XVII Sessão da Assembléia Geral e I Sessão do Comitê Preparatório. Vol. 1. 1963-1964. AHI-BSB; Williams, 1991, p. 33.

deterioração dos termos de troca continuava a operar de forma desvantajosa para os países em desenvolvimento. A resolução determinou a seleção de um secretário geral para coordenar os trabalhos do encontro. A escolha era estratégica, pois daria a direção conceitual das negociações. Depois de muita discussão, o economista Raul Prebisch foi escolhido. Tal decisão de certa forma foi natural. O estilo de trabalho e as ideias subjacentes às atividades preparatórias para a Conferência eram consequência direta do acervo empírico e teórico da CEPAL.⁷²⁷ Foram três as reuniões do Comitê Preparatório liderado por Prebisch. A primeira ocorreu em Nova Iorque, de 22 de janeiro a 4 de fevereiro de 1963. A segunda foi de maio a junho de 1963, em Genebra. A terceira ocorreu em Nova Iorque, em fevereiro de 1964.

Com a convocação do encontro, a PEI finalmente teve uma conotação econômica. No Brasil, quem coordenou a preparação da posição brasileira foi Jayme Azevedo Rodrigues e sua equipe. Examinar o andamento dessa preparação de forma detalhada seria tarefa excessivamente enfadonha, repetitiva e inoportuna. É importante, contudo, mencionar o trabalho redigido pelo diplomata Sérgio L. Portella de Aguiar. O texto pode ser visto como uma demonstração do pensamento do jovem grupo de diplomatas que trabalhava com o assunto, apesar de Portella não poder ser considerado como um recém-chegado no tema nem tão próximo de Azevedo Rodrigues.⁷²⁸ O documento, de nove páginas, redigido em inglês, intitulava-se “*A set of principles governing international trade with a view to furthering economic development.*” O teor era reivindicatório, voltado a um programa de exigências direcionado aos países industrializados. O primeiro ponto demandava aos países desse grupo a abstenção na tomada de medidas que resultassem no retardo ou na paralisação da expansão dos ganhos de exportações dos menos desenvolvidos. O segundo exigia que os produtos desses gozassem de livre acesso aos mercados dos países desenvolvidos. Em casos de negociações bilaterais, deveria ser reconhecido a não-reciprocidade. Uma terceira requisição era a redução das taxas fiscais sobre produtos primários. Um dos pontos fundamentais da proposta era o tópico agrícola, no qual se exigia que a proteção dos países desenvolvidos fosse realizada de forma a evitar a autarquia e a formação de mercados fechados subsidiados que prejudicassem os ganhos de agricultores dos países mais fracos. Mas a abertura dos mercados e a eliminação de distorções dos países desenvolvidos não eram suficientes. Era

⁷²⁷ Resumo das atividades da delegação do Brasil à XVII sessão da Assembléia Geral da ONU. Circular n. 4.548, 8 de janeiro de 1963. In: Franco, 2008, p. 82-83. O texto final da resolução está em General Assembly – Seventeenth Session. Resolutions adopted on the reports of the Second Committee. Pág.: 14-15. Official Document System of the United Nations (ODS); Drache, 2000, p. 21; Gosovic, 1972, p. 5; Hart, 1998, p. 52; Rosenthal, 2004, p. 194; Weiss, 1986, p. 34.

⁷²⁸ Ele já atuava há alguns anos na área e, em 1964 e 1965, representou o Brasil no GATT, inclusive na negociação da Parte IV.

necessária, também, a articulação de acordos internacionais de commodities e, nesse ponto, os países importadores deveriam comprometer-se a estabilizar preços em níveis equitativos e economicamente remunerativos, além de aumentar o consumo desses produtos.

O documento adotava a linguagem do radicalismo, uma posição de provocação e não era distinto de dezenas de outros redigidos nesse período. O texto, em certos trechos, beirava à ingenuidade, mas levava em consideração que qualquer proposta teria de lidar com a diminuta margem de convergência entre os países em desenvolvimento e os países industrializados. Portella de Aguiar, como seus superiores, considerava que de nada havia adiantado os pedidos “modestíssimos, razoáveis e aparentemente aceitáveis” realizados até então. Era necessário criar uma frente unida voltada não mais para solicitações, mas sim para exigências.⁷²⁹

Propósitos quase pedagógicos

Durante os trabalhos preparatórios, os diplomatas brasileiros julgavam as delegações da América Latina apáticas e pouco preocupadas em preparar-se para o grande encontro que seria realizado em breve em Genebra. Diante dessa situação, o Itamaraty decidiu “ativar o interesse da área” com propósitos “quase pedagógicos.” O maior esforço tático empreendido estava na construção de uma coalizão na região. A experiência da Operação Pan-Americana foi claramente utilizada, em especial o processo de sensibilização bilateral. Jayme Azevedo Rodrigues viajou para Lima, Bogotá, México, Nova Iorque, Caracas, Montevideu, Buenos Aires e Santiago com o objetivo de consultar os governos vizinhos. Como forma de aprofundar esse interesse, também foi mobilizada a CEPAL e a OEA. Assim, no Xº período de sessões da CEPAL, em março de 1963, Brasil e Chile propuseram a realização de um encontro de especialistas em matéria de comércio, de maneira a ajudar a coordenação das posições dos países latinoamericanos para a UNCTAD. A reunião técnica foi realizada em Brasília em janeiro de 1964. Antes dela, entre 29 de outubro a 16 de novembro de 1963, ocorreu em São Paulo a Segunda Reunião Anual do Conselho Interamericano Econômico e Social.⁷³⁰

⁷²⁹ Ofício 121 de Delbragen para Exteriores. Posição do Brasil em problemas de comércio e desenvolvimento. Remessa de estudo. 13 de junho de 1963. Ofícios recebidos de Genebra (Maio-Julho 1963). AHI-BSB.

⁷³⁰ Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 17; Rodrigues, Jayme Azevedo. A unidade do mundo subdesenvolvido e o conflito norte-sul: a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. **Revista Civilização Brasileira**. V. 1, Nº 1, 89-113. 1965. P. 99. CNUCD. Antecedentes: Segundas Reuniões anuais do CIES. Vol. 3. AHI-BSB; Memorando DPC/103. CNUCD. Gestões. 9 de dezembro de 1963. Maço especial GATT (Novembro de 1963). AHI-BSB; Ver também CNUCD. Antecedentes: XVII Sessão da

A reunião em São Paulo ocorreu no âmbito da crise da Aliança para o Progresso, uma iniciativa do governo Kennedy de cooperação regional. Era nítido o embate dos americanos, que propunham a Aliança como forma de aplacar as necessidades da região, com o Brasil, que partia da premissa que só uma reestruturação mundial ensejada pelo encontro da UNCTAD poderia levantar a América Latina da miséria. No dia anterior à abertura do encontro, Diogo Gaspar, economista e assessor de Jango para assuntos de desenvolvimento nacional, e Azevedo Rodrigues encontraram-se no Itamaraty para acertar a posição final para o encontro. Gaspar, anteriormente da assessoria econômica de Carvalho Pinto e trabalhando no projeto de reforma agrária do Palácio do Planalto, fortalecia a ligação entre as reformas domésticas do governo trabalhista com as propostas de Azevedo Rodrigues para o âmbito multilateral. Ele também tinha “amplo leque de relações políticas, trazendo um sopro de iniciativa privada” para a iniciativa essencialmente diplomática.⁷³¹

Como prova da relevância do tema, o próprio presidente da república participou da abertura dos trabalhos em São Paulo. Ele demandou uma nova divisão internacional do trabalho e deixou claro que o Brasil não reputava as ações de cooperação internacional como suficientes ou prioritárias para o mundo subdesenvolvido. Na reunião, o Brasil avançou na consolidação de um bloco latinoamericano, apesar da resistência dos países da América Central e da reticência do México. No final, conseguiu-se criar a Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana (CECLA), reconhecendo a necessidade de entendimentos conjuntos na região como pré-requisito para lidar com os desafios do âmbito multilateral.⁷³²

O próximo encontro relevante foi a Reunião de Peritos Governamentais da América Latina em Política Comercial, realizada em Brasília entre 20 e 26 de janeiro de 1964 e patrocinada pela CEPAL. O fato de a organização ter uma ideologia coerente sobre o subdesenvolvimento da região ajudou bastante a preparação. Sob sua liderança, oito economistas redigiram relatório para o encontro de Genebra. Considerando a influência das

Assembléia Geral e I Sessão do Comitê Preparatório. Vol. 1. AHI-BSB; Discurso do chanceler João Augusto de Araújo Castro na sessão de instalação da Comissão Interministerial Preparatória da Conferência Internacional de Comércio e Desenvolvimento, em 19 de fevereiro de 1964. Circular n. 5.051. 20 de fevereiro de 1964. In: Franco, 2008, p. 282-294.; Antonio Patriota. Aspectos das relações econômicas internacionais do Brasil: desenvolvimento econômico e comércio exterior. Conferência pronunciada pelo secretário Antônio Patriota na Escola Superior de Guerra. 24 de abril de 1964. BR PH.O Dot. 8476. Arquivo Nacional.

⁷³¹ Sobre a questão ver Dewitt, John. *The Alliance for Progress: economic warfare in Brazil (1962-1964)*. **Journal of Third World Studies**. V. XXVI, Nº 1, 57-76. 2009. P. 57; Fico, 2008, p. 27-35; Taffet, 2007, p. 11; *ibidem*. p. 5-61; Weis, 2001, p. 326. Entrevista com Jório Dauster (email). 20 de março de 2011.

⁷³² Taffet, 2007, p. 113; Weis, W. Michael. **Cold warriors & coups d'etat: Brazilian-American relations, 1945-1964**. Albuquerque: University of New Mexico, 1993. P. 164-165; Weis, 2001, p. 341.; CNUCD. Antecedentes: Segundas Reuniões anuais do CIES. Vol. 3. AHI-BSB; Esclarecimentos sobre a posição do Brasil na II Reunião do Conselho Interamericano Econômico e Social. Circular n. 4.947, de 9 de dezembro de 1963. In: Franco, 2008, p. 235-238.

ideias cepalinas no encontro, o Itamaraty convidou para chefiar a delegação o economista Celso Furtado – ex-funcionário da instituição. Estava claro que o objetivo e os métodos do governo brasileiro eram normativos. O tom radical da diplomacia brasileira é visível nas instruções. Se o país não lograsse o objetivo de reforma, “e se as pretensões reivindicatórias dos países subdesenvolvidos” esmorecessem “ante concessões superficiais e ineficazes por parte dos países desenvolvidos”, “mais valeria caracterizar claramente a falência dos propósitos da Conferência.” O tópico de produtos tropicais é um exemplo claro nesse sentido. Muitos produtos tropicais sofriam, além da incidência de tarifas aduaneiras, pesadas taxas internas – como o caso do café na Alemanha, analisado anteriormente. Tinha-se ciência de que a abolição imediata dessas taxas era “alternativa provavelmente inviável.” Mas propunha-se que os países desenvolvidos dessem para os exportadores em forma de empréstimos a quantia equivalente à arrecadada pelas taxas, e que os juros dos empréstimos formassem um fundo para substituí-las, até que fossem finalmente eliminadas.⁷³³

O último passo na coordenação regional foi dado em Alta Gracia (Argentina). A reunião, iniciada em fevereiro de 1964, durou duas semanas e seus participantes eram de alto nível – ministros das relações exteriores, ministros da fazenda e um vice-presidente. O foco era a construção de uma posição comum da região para enfrentar as demandas que vinham da Ásia e da África. O jornal *The New York Times* afirmou em tom lacônico que 95% do tempo dos longos discursos foi dedicado a reclamações das condições externas, enquanto pouca atenção foi devotada a questões domésticas. Os delegados mais radicais eram Diogo Gaspar e Jayme Azevedo Rodrigues, e seus pronunciamentos foram os mais noticiados pela imprensa. Gaspar recomendou a formação de uma frente de ataque do Terceiro Mundo, não escondendo sua visão de que o Brasil deveria estar à frente desse grupo. O Estado de São Paulo, com linha editorial claramente oposicionista ao governo brasileiro, não poupou críticas aos representantes de Goulart no encontro, tendo noticiado que Gaspar pronunciou discurso sobre “reformas de base”, o que não significou outra coisa senão agradar o “populismo” e atacar as forças democráticas do Brasil. Azevedo Rodrigues não estava longe do representante da Presidência da República. Ele teria feito referências sarcásticas ao governo americano, inclusive a de que os EUA era um gigante que vinha impondo sua vontade às tímidas crianças da América Latina. Sobre o GATT, teria afirmado ser um sistema que nunca fez nada para os

⁷³³ De acordo com Jório Dauster, a postura do governo brasileiro “emanava da CEPAL, (...) motivo pelo qual ele [Celso Furtado] se sentiu em casa, ajudando a dar solidez “acadêmica” ao que se tornava mais precário quando defendido apenas como tomada de decisão política.” Entrevista com Jório Dauster (email). 20 de março de 2011; Relatório da delegação do Brasil à Reunião de Peritos Governamentais da América Latina em política comercial (CEPAL). Brasília, de 20 a 26 de janeiro de 1964. AHI-BSB; Furtado, Celso. **Obra autobiográfica (V. 2)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. P. 264-265; Williams, 1991, p. 40-41.

países subdesenvolvidos. O observador americano, Isaiah Frank, argumentou que o Brasil defendeu uma posição emocional sobre o encontro de Genebra. O *Jornal do Brasil* comentou que o país manteve uma posição “monolítica e agressiva.” Segundo um editorial, era uma revelação de “insensibilidade e divórcio completo quanto à realidade” das relações internacionais. Era uma “falta de realismo.” A posição crítica ao Brasil não era generalizada. A *Folha de São Paulo*, durante o encontro, mesmo reconhecendo a posição “agressiva e reivindicante”, considerou que os delegados do país haviam atuado de forma adequada. Mesmo assim, dias depois, no mesmo jornal, um editorial questionou se a posição resultava de “sectarismo, ingenuidade ou quixotismo.” A retórica brasileira foi tão carregada que, no Rio de Janeiro, o gabinete de Araújo Castro teve de desmentir boatos de que o Brasil se desligaria do GATT ou formularia propostas para suprimir a instituição. Apesar dos naturais choques, o esforço de coordenação brasileiro rendeu frutos. Ao articular e mobilizar os países da América Latina, conseguiu-se construir um conjunto de premissas teóricas e táticas comuns. A força da região era tão grande que delegados da África e da Ásia temiam que suas posições fossem prejudicadas.⁷³⁴

As instruções

Com a convocação da conferência, criou-se uma comissão para preparar a posição brasileira, a Comissão Interministerial Preparatória da UNCTAD, instalada em 19 de fevereiro de 1964. Araújo Castro abriu os seus trabalhos com um discurso. Ele iniciou relatando os problemas do comércio internacional. Ao falar da Carta de Havana, comentou que ela “ainda refletia uma consciência pouco madura das dificuldades (...) encontradas pelos países em desenvolvimento e se ocupava largamente com as questões de reconstrução e do pleno emprego.” Já sobre o GATT, considerou que: “desde o início se revelou a orientação

⁷³⁴ Dosman, 2008, p. 540.; O Brasil e a reunião de desenvolvimento. *O Estado de São Paulo*. 4 de março de 1964; CECLA: Prebisch quer evitar extremismos da América Latina em Genebra. *O Estado de São Paulo*. 3 de março de 1964; Developed lands scored by latins. *The New York Times*. March 15, 1964; Latin trade aims are coordinated. *The New York Times*. March 6, 1964; Incoerências. *Jornal do Brasil*. 5 de março de 1964; A derrota de Alta Gracia. *O Estado de São Paulo*. 4 de março de 1964; CECLA: superada divergência sobre reunião do GATT. *O Estado de São Paulo*. 5 de março de 1965; Genebra: impõe-se atitude construtiva da delegação brasileira. *O Estado de São Paulo*. 17 de março de 1964; GATT: observador dos EUA critica análise brasileira. *O Estado de São Paulo*. 6 de março de 1964; Brasil não ameaçou sair do GATT. *Jornal do Brasil*. 7 de março de 1964; Excluído o Brasil do grupo que redigirá a “Carta de Alta Gracia”. *O Estado de São Paulo*. 4 de março de 1964; Documento de Brasília é a peça básica em Alta Gracia. *Folha de São Paulo*. 1º de março de 1964; O Brasil em Alta Gracia. *Folha de São Paulo*. 5 de março de 1964; Prebisch dis que Alta Gracia é “interessante”. *Folha de São Paulo*. 4 de março de 1964; Genebra depois de Alta Gracia. *Folha de São Paulo*. 15 de março de 1964. O texto completo da Carta de Alta Gracia está disponível em United Nations. **Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development. Geneva, 23 March - 16 June 1964. Volume V: Financing and Invisibles; Institutional Arrangements.** New York: United Nations, 1964. P. 57-66.

(...) lesiva aos interesses dos países subdesenvolvidos.” Não citando o ativismo brasileiro nas negociações do Acordo, considerou que ele “terminou sendo um ajuste adequado apenas aos países desenvolvidos.” Sua crítica estendeu-se ao princípio da reciprocidade, à condescendência com o protecionismo dos países desenvolvidos, ao não cancelamento das preferências existentes e à exclusão dos países de economia planificada.⁷³⁵

Pela data de criação, a poucas semanas do encontro, era nítido que a comissão não seria ativa, pois grande parte dos trabalhos fora realizado pelo próprio Itamaraty em cinco grupos de trabalho internos. As atividades desses grupos foram concluídas entre janeiro e março de 1964. Foram milhares de páginas datilografadas nesse esforço, abrangendo discursos, minutas, relatórios, memorandos, notas técnicas e telegramas. Só os volumes de trabalhos preparatórios produzidos para subsidiar a Comissão Interministerial nos temas de produtos de base, manufaturas, financiamento e invisíveis totalizaram cerca de três mil e quinhentas páginas. Não havia detalhe que escapasse da atenção desses jovens diplomatas. Das tendências históricas do café da Costa do Marfim aos acordos e medidas internacionais de compensação financeira – estava tudo coberto. As missões diplomáticas no exterior foram mobilizadas para esse trabalho e observadores foram enviados para os Estados Unidos (examinar a questão de finanças) e para a Europa (com o objetivo de estudar o Mercado Comum Europeu e o bloco socialista), fora o trabalho de coordenação política já relatado. Também não se descuidou de convidar outros órgãos, como o BNDE, para a elaboração desses estudos.⁷³⁶

O tópico mais importante foi debatido no Grupo de Trabalho N° 4, encarregado de preparar a posição brasileira sobre aspectos institucionais. Eram sete os participantes do grupo, chefiado por Jayme Azevedo Rodrigues: Teodoro Oniga, Jório Dauster, Carlos Átila da Silva, Gilberto Paranhos Velloso, Fernando Guimarães Reis e Paulo Roberto Barthel-Rosa.⁷³⁷ No trabalho de Guimarães Reis, “A estrutura institucional no campo do comércio internacional: análise e classificação”, realizou-se exame de todas as instituições internacionais que lidavam com comércio. Todo o exercício era voltado para a defesa da criação de uma “Organização Internacional do Comércio”, ou, alternativamente, uma “Conferência Periódica de Comércio e Desenvolvimento.” No texto “O comportamento do

⁷³⁵ Discurso do chanceler João Augusto de Araújo Castro na sessão de instalação da Comissão Interministerial Preparatória da Conferência Internacional de Comércio e Desenvolvimento, em 19 de fevereiro de 1964. Circular n. 5.051. 20 de fevereiro de 1964. In: Franco, 2008, p. 282-294.

⁷³⁶ Entrevista concedida pelo embaixador Jayme Azevedo Rodrigues, secretário-geral adjunto para assuntos econômicos do Itamaraty ao *Jornal do Brasil*. Circular n. 5.011. 27 de janeiro de 1964. In: *ibidem*. p. 277-281. Ver documentação depositada no Arquivo e na Biblioteca do Itamaraty em Brasília.

⁷³⁷ Trabalhos preparatórios a I CNUCED. Arranjos institucionais e princípios gerais. Vol. 1. 1964. AHI-BSB.

Brasil no GATT: exame crítico do Acordo Geral”, trabalho de Barthel-Rosa, afirmou-se que o GATT era, de fato, o único órgão internacional “controlador do comércio”, mas não atendia aos interesses dos países em desenvolvimento. O diplomata considerava o Acordo um instrumento para regular o comércio entre as nações desenvolvidas, uma política de status quo, dirigida por esses países “a fim de garantir a continuidade de sua supremacia econômica.” A sobrevivência da instituição decorria simplesmente de não se ter criado no período “nenhum outro compromisso, mais amplo ou mais dinâmico.” Já o trabalho de Gilberto Coutinho Paranhos Velloso, da Secretaria-Geral do Itamaraty, examinava a posição brasileira no Acordo no texto intitulado “GATT: a posição do Brasil a partir do Acordo Geral.” Segundo Velloso, o GATT tornaria insustentável a implantação da política de desenvolvimento doméstica brasileira. Uma das principais reclamações era o fato de o Acordo não conseguir aplicar suas próprias regras, além de legitimar o uso indiscriminado de medidas que desequilibravam negativamente, para o país, o balanço de vantagens e concessões.

Sérgio Paulo Roaunet deu subsídios para as discussões institucionais da UNCTAD no texto “Mecanismos institucionais no campo do comércio internacional: situação atual e perspectivas.” A tese defendida era que mesmo se os países desenvolvidos cumprissem todos os dispositivos do GATT, este continuaria inadequado para atender as demandas dos países em desenvolvimento. Ele realizou, então, análise jurídica pormenorizada informando as razões das deficiências do instrumento e as propostas de reforma institucional disponíveis nos diversos fóruns internacionais. O Brasil, segundo Roaunet, defendia a criação de uma Organização Internacional do Comércio e Desenvolvimento (OICD) ou, como em alguns trechos, uma “Organização Mundial do Comércio” (OMC), regida por uma carta orgânica com nove “capítulos fundamentais.”⁷³⁸

As conclusões do Itamaraty não eram compartilhadas por outros setores do governo, reunidos no Grupo Assessor do GATT. Lúcia Pirajá, Joaquim Ferreira Mângia, Gerardo Góes, Jayme Magrassi de Sá e Otávio Knaack de Souza, após examinarem os textos dos diplomatas, redigiram trabalho separado no qual argumentaram que os documentos transformavam o GATT “no bode expiatório” de todos os problemas do comércio internacional. Eles concordavam que a instituição não atendia à solução dos problemas definidos pelos países em desenvolvimento, mas chamavam atenção ao fato de que nenhum outro organismo atenderia aos desafios apresentados. Eles também apontavam que a resistência a reformas no GATT por

⁷³⁸ (1) finalidade e objetivos; (2) desenvolvimento econômico; (3) política comercial; (4) produtos de base; (5) manufaturas e semi-manufaturas; (6) invisíveis; (7) agrupamentos econômicos regionais; (8) práticas comerciais restritivas; e (9) a Organização Internacional do Comércio e Desenvolvimento. Trabalhos preparatórios a I CNUCD. Arranjos institucionais e princípios gerais. Vol. 2. 1964. AHI-BSB.

parte dos países desenvolvidos constituía posição de governo e estaria presente em qualquer fórum. Esse grupo de economistas há anos participava das atividades do Arranjo e era chamado pejorativamente de gattófilos – em contraposição aos gatticidas do Itamaraty. Tal dissenso é relevante, principalmente por tratar-se de servidores que atuavam em negociações comerciais há quase uma década. Suas preocupações acabariam por não serem levadas em conta, mas era testemunho da inexistência de consenso, no governo, sobre a via reformista proposta pelos diplomatas.⁷³⁹

As instruções da delegação brasileira foram redigidas com base nos trabalhos do Itamaraty, em texto curto e objetivo, acompanhado por 67 anexos que o substanciavam. Ao que tudo indica, o texto principal foi escrito por Jayme Azevedo Rodrigues. Ele acreditava ser indispensável “uma alteração profunda da estrutura institucional” do sistema internacional. O fundamento da posição brasileira era que os países subdesenvolvidos tinham responsabilidade primária na apresentação de seus problemas no encontro. Isso devia ser feito de forma incisiva; as reivindicações para solucioná-los, defendidas com vigor. As mudanças dependiam “essencialmente da manifestação de uma vontade política dos países industrializados.” Cada tema tinha princípios gerais sem nenhuma novidade com relação às diretrizes de encontros anteriores. Havia, porém, alguns pontos novos nos tópicos de seguros, royalties e juros – reflexo das medidas introduzidas no plano doméstico, como a Lei de Remessa de Lucros. Na visão dos diplomatas, “só uma organização internacional do comércio poderá proceder com sucesso à obra de reformulação de todo o sistema de trocas internacionais e de criação de uma nova divisão internacional do trabalho.” As instruções eram pouco substantivas, o que é explicável pelo número de anexos e pelo método utilizado pela diplomacia brasileira para definir suas posições no plano multilateral. Tendo optado por fazer trabalho prévio de concertação com os países da região, o “documento básico orientador da atuação da delegação” foi a Carta de Alta Gracia. As instruções são claras em informar que em Genebra dever-se-ia “levar sempre suas iniciativas à consideração prévia do Grupo Informal Latinoamericano e, subsequentemente, do Grupo de Países em Desenvolvimento.” Era assim que o país efetuaría o processo de apresentação de recomendações e propostas.⁷⁴⁰

⁷³⁹ Ver texto assinado por Lúcia Pirajá, Ferreira Mângia, Gerardo Góes, Magrassi de Sá e Knaack de Souza no final de janeiro de 1964 em: Trabalhos preparatórios a I CNUCD. Arranjos institucionais e princípios gerais. Vol. 2. 1964. AHI-BSB; Sá, 2004.

⁷⁴⁰ Entrevista coletiva do embaixador Jayme Azevedo Rodrigues, secretário-geral adjunto para assuntos econômicos. Circular n. 4.577, 31 de janeiro de 1963. In: Franco, 2008, p. 105-108.; Instruções para a delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCD). Rio de Janeiro. In: ibidem. p. 298-321. Uma cópia do documento pode ser visto em GMA mre 64.00.00/1.

A atividade dos diplomatas é impressionante pela sofisticação e volume dos documentos produzidos. Era ambiciosa em termos de articulação política na América Latina, a despeito de qualquer questionamento sobre a conveniência de suas táticas e o acerto de seus objetivos. Esse feito é ainda mais impressionante se observarmos a situação de convulsão social que o país vivia e o clima de “ausência de capacidade de decidir” que caracterizava o Itamaraty às vésperas do golpe de estado que instalou os militares no poder por vinte anos.⁷⁴¹

As consultas com o setor privado, apesar de escassas, existiram. No mês do encontro de Genebra, uma comitiva, liderada por Azevedo Rodrigues, conjuntamente com elementos da SUMOC e da CACEX, participou, na sede da FIESP, de uma reunião com os industriais.⁷⁴² Mas a situação não era adequada para o debate desapassionado e objetivo. A diplomacia econômica, dessa forma, não ficou imune ao processo de radicalização da política doméstica. Por um lado, a atuação multilateral brasileira era compreendida e debatida dentro dos parâmetros cada vez mais destrutivos da política nacional. Por outro, ela teve papel de condutor da aceleração desse confronto por ser iniciativa governamental direcionada a um dos encontros internacionais mais controversos da Guerra Fria. Aqui, a política externa servia para estruturar essa equação, que cada vez mais reproduzia o desequilíbrio imperfeito e polarizado da opinião pública nacional.

O céu cinzento da primavera

Quando o economista argentino Raul Prebisch aceitou secretariar o encontro da UNCTAD, concordou com um desafio monumental: organizar a maior conferência internacional desde o encontro de São Francisco das Nações Unidas (1945). Ele chegou em Genebra em 14 de março de 1964 para dar os retoques finais na preparação do evento. Com sessenta e dois anos e grande vigor, admirava a boa cozinha e vinhos refinados. Sempre que podia, dava longas caminhadas e mantinha seu descanso de vinte minutos após os almoços – a *siesta* que lhe dava vigor para enfrentar os desafios da tarde e da noite. Essa vitalidade foi muito importante nos dias que se seguiram. Logo no início de sua missão, percebeu que o escritório da ONU na cidade não havia trabalhado como devia. Segundo seu biógrafo, foi escolhido para o encontro um dos piores auditórios da cidade, “uma pequena sala de terceira categoria com mesas de metais antigas de estilo militar, cadeiras dobráveis em péssimo estado

⁷⁴¹ Mutismo revelador. **Jornal do Brasil**. 9 de abril de 1963; O Brasil e a reunião de desenvolvimento. **O Estado de São Paulo**. 4 de março de 1964; Guerreiro, Ramiro Saraiva. **Ramiro Saraiva Guerreiro (depoimento, 1985)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. P. 148.

⁷⁴² Palestra sobre a Conferência de Genebra. **O Estado de São Paulo**. 6 de março de 1964.

em um dos prédios mais antigos da região.” O pódio “parecia um pequeno palco de teatro, separado dos delegados por uma cortina pouco firme sob um arame improvisado.” Somente após apelar ao Secretário Geral da ONU, U Thant, conseguiu-se persuadir a Organização Mundial da Saúde e a Organização Internacional do Trabalho a realocarem encontros agendados, disponibilizando, assim, os principais auditórios do *Palais des Nations*. Essa escolha tinha significado especial. Há quase dezessete anos, pouco mais de vinte países reuniram-se no mesmo palácio para criar uma ordem comercial que impedisse o retorno à situação de desequilíbrio e autarquia da década de 1930. O produto de tal esforço foi o GATT, um acordo provisório. Para Prebisch, todo o esforço do Acordo foi no sentido de restaurar a “velha ordem” do século XIX em circunstâncias em que não era mais apropriada.⁷⁴³ O retorno ao palácio (em muitos casos literal, já que vários participantes de 1964 estiveram na reunião de 1947) era um atestado de que, a despeito das vitórias, o GATT falhara em levar a chama do desenvolvimento para os recônditos mais atrasados do Terceiro Mundo. Era com o propósito de reavivá-la que, em 1964, se celebraria novo capítulo do multilateralismo comercial.

Os trabalhos foram abertos em 23 de março, na chegada da primavera, em um dia de céu cizento que caracterizou quase todo o período da Conferência.⁷⁴⁴ Por uma hora antes do início da sessão de abertura, uma onda de Mercedes e Cadillacs ocupou as ruas das cidades. O Brasil, com mais de quarenta representantes, era a segunda maior delegação do encontro. O Chade vinha somente com um representante, enquanto o Vaticano trazia cinco. No principal plenário do *Palais des Nations*, mais de dois mil delegados e jornalistas espremiavam-se para acompanhar a abertura do evento e cerca de cem pessoas ficaram em pé, encostadas na parede, por não conseguirem assentos. Alguns delegados atraíam atenção especial dos fotógrafos e curiosos, como Ernesto “Che” Guevara, ministro da indústria e comércio de Cuba, vestido com seu uniforme de campanha e boina. Outros trajavam roupas típicas, como os membros da delegação de Gana, com seus tradicionais gorros de astracam.⁷⁴⁵

Prebisch foi extremamente meticuloso na organização processual do evento. Sob sua liderança, havia um presidente da conferência, um relator oficial, cinco presidentes de comitês e vinte e sete vice-presidentes – quatro do bloco socialista, oito do ocidente desenvolvido,

⁷⁴³ High cost of talking. **The Guardian**. April 9, 1964; Economist heads U.N. conference. **The New York Times**. March 22, 1964; Telegram No 23 from New York to Foreign Office. February 14, 1964. BT 11/6207; Dosman, 2008, p. 367, 385-398 e 538.

⁷⁴⁴ Diplomats in Geneva take 3-day holiday. **The New York Times**. March 27, 1964.

⁷⁴⁵ Geneva deluged by trade teams. **The New York Times**. March 24, 1964; Comunistas sofrem derrota na reunião econômica mundial. **Jornal do Brasil**. 24 de março de 1964; The Geneva marathon starts. **The Economist**. March 21, 1964; How much of Prebisch. **The Economist**. March 21, 1964; Brasil fala 2 vezes em 48 h. **Folha de São Paulo**. 29 de março de 1964.

cinco da América Latina e dez da África e Ásia. O centro do encontro era o Plenário. O economista argentino determinara que todos os 119 governos participantes e vários chefes de organismos internacionais deveriam proferir um discurso de abertura nessa instância, apresentando suas posições iniciais e suas expectativas. Essa abordagem inclusiva e democrática, muito distinta do processo decisório do GATT, foi extremamente criticada nas semanas seguintes. A razão é que cada delegação proferia longos discursos formais que cansavam os participantes e emperravam o início das negociações propriamente ditas – uma delegação europeia fez discurso de 90 minutos e U Thant falou por 40. O quórum do plenário, durante esse período, era reduzido e a atenção de jornalistas e delegados só era obtida nas raras vezes em que uma personalidade de relevo proferia o discurso inicial. Além do Plenário, Prebisch criou cinco comitês distintos para tratar das discussões substantivas – commodities, manufaturas, financiamento, instituições e problemas regionais. Essas instâncias sofreram do mesmo problema que o Plenário, já que todas as delegações tinham participação garantida, em especial nos discursos iniciais. O volume de atividades era tão elevado que, com o passar do tempo, criaram-se dezenas de grupos de trabalhos menores para lidar com pontos específicos da agenda.⁷⁴⁶

Na primeira rodada de discursos iniciais, U Thant lamentou o fato de “a emancipação política não ser acompanhada por um concomitante e desejável progresso econômico.” A origem desse descompasso, a seu ver, estava nas políticas econômicas domésticas e internacionais que perpetuavam as distâncias entre pobres e ricos. O discurso central, todavia, foi o de Prebisch. Falando de improviso e sem anotações, seu pronunciamento estruturava-se no relatório *Towards a new trade policy for economic development*, o documento que guiou as discussões substantivas da Conferência.⁷⁴⁷

No início do relatório, Prebisch lembrou que o encontro de Genebra ocorria dezesseis anos após a Conferência de Havana. Ele defendeu a criação de uma nova ordem internacional. A ocasião era propícia, pois só recentemente o fenômeno das tendências persistentes “ao desequilíbrio exterior no processo de desenvolvimento” fora amplamente divulgado e aceito. O ponto de partida de sua análise era a meta da Década de Desenvolvimento das Nações

⁷⁴⁶ Khrushchev scores West as U.N. trade talks open. **The New York Times**. March 24, 1964. Em todo encontro de tal magnitude é natural a criação de grupos de trabalhos, mas o número de tais instâncias nas reuniões da UNCTAD foi bastante elevado em decorrência do número e da complexidade dos assuntos da agenda do encontro. Dosman, 2008, p. 399-401; Toye e Toye, 2004, p. 202.

⁷⁴⁷ Planned approach to world trade. **The Guardian**. March 24, 1964. O relatório foi traduzido para o português e publicado no número VII de 1964 da Revista Brasileira de Política Comercial. O discurso de Prebisch está disponível no volume United Nations. **Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development. Geneva, 23 March - 16 June 1964. Volume II: Policy statements**. New York: United Nations, 1964.

Unidas, que buscava uma taxa média de crescimento dos países em desenvolvimento na ordem de 5% até 1970. Para isso ocorrer, o crescimento das importações teria de atingir aproximadamente 6% ao ano. Infelizmente, os prospectos de elevação das exportações eram baixos, pois os produtos que esses países tradicionalmente exportavam perdiam valor com relação aos que importavam ano após ano. Aí estava o conceito central do encontro de Genebra – o chamado *trade gap*. Foi dessa forma que o “comércio internacional” figurou como a chave central para a superação do subdesenvolvimento. Isso não era novidade para os que acompanhavam os trabalhos da CEPAL. Desde 1949, Prebisch atribuía elevada importância à deterioração dos termos de troca na explicação do subdesenvolvimento. Quinze anos depois, o tema não só continuava na agenda como se expandiu da América Latina para o mundo.

Prebisch considerou várias alternativas para dirimir tal problema. As recomendações incluíam acordos de produtos primários para estabilização de preços; aumento do comércio Sul-Sul; reformas no sistema de fretes internacionais; esquemas de financiamento compensatório, pelo o qual os países desenvolvidos transfeririam de forma compulsória os ganhos que tinham com a deterioração dos termos de troca; redução ou eliminação de barreiras a produtos de interesse de exportação dos países em desenvolvimento; fomento de arranjos regionais entre esses países; e preferências comerciais outorgadas pelos mercados desenvolvidos. Após o diagnóstico do problema e sua sugestão de solução, ele lançava-se ao estudo do arranjo institucional adequado para a nova ordem que buscava. Para tanto, volta-se para o exame da “antiga ordem”. Sua concepção era que o livre jogo de forças do mercado, em seu curso espontâneo, não era capaz de trazer resultados benéficos aos países em desenvolvimento. Assim, era urgentemente necessário romper com o “imponente código de regras e princípios” consubstanciados no GATT. Prebisch acreditava, assim como os representantes brasileiros, que a instituição não era adequada para mobilizar a agenda de medidas que preparava. Em sua concepção, o Acordo deveria subordinar-se a um arcabouço maior que lidasse com outros assuntos. Sem entrar em detalhes, defendeu um sistema de conferências comerciais periódicas e um secretariado permanente que “determinaria metas, desenvolveria e promoveria políticas e avaliaria resultados.” Não obstante sua confiança na necessidade de arranjos institucionais, acreditava que o foco deveria ser o aspecto substantivo

da mudança do padrão do comércio. Se não fosse resolvida essa questão, seria fútil discutir o estabelecimento de um organismo internacional.⁷⁴⁸

O aspecto central do relatório de Prebisch – o *trade gap* – não era compreendido ou apoiado pelos países desenvolvidos. Prebisch exasperava-se, afirmando que “essas são as pessoas que não percebem a chuva porque não conseguem mensurar o volume de água que cai do céu em qualquer momento específico.” Mas havia sinais para otimismo. Os países desenvolvidos estavam divididos entre os EUA, de um lado, e os demais, de outro. A grande diferença era que estes países aceitaram, em tese, várias demandas dos subdesenvolvidos. Uma delas foi o plano de Maurice Brasseur, ministro do comércio exterior belga. Ele recomendou a estabilização de produtos primários e a criação de tarifas preferenciais. A França endossou o plano, assim como a República Federal da Alemanha e a CEE. O Reino Unido, representado por Edward Heath, secretário para a indústria e comércio, apresentou proposta de dez pontos, prevendo o congelamento de novas barreiras tarifárias por parte dos países desenvolvidos, o fim das restrições quantitativas, a remoção de tarifas sobre produtos tropicais e primários, a redução de tarifas sobre produtos manufaturados exportados pelos países em desenvolvimento e a estabilização dos preços dos produtos primários.⁷⁴⁹

Os americanos, liderados por George Ball, chegaram a Genebra em uma solitária oposição. Ele era um europeísta e vangloriava-se de usar ternos ingleses e gravatas francesas quando encontrava representantes da indústria têxtil americana. Suas crenças não eram muito diferentes daquelas que animavam o idealismo liberal americano na década de 1940. Para ele, o livre comércio era o meio pelo qual se fortalecia o mundo livre na batalha contra o comunismo, garantindo a paz e fomentando o desenvolvimento. Poucas semanas antes do assassinato de Kennedy, Ball enviou memorandum ao presidente afirmando que a linha americana deveria ser a de “educar e persuadir” o Terceiro Mundo, não dando ao bloco esperanças infundadas. Ao presidente Lyndon Johnson, afirmou que seu discurso “não

⁷⁴⁸ Convém considerar que o pensamento de Prebisch era que os maiores desafios para o desenvolvimento econômico, principalmente na América Latina, estavam na própria situação doméstica dos países. Ele, contudo, não salientou muito esse aspecto em seu pronunciamento. Sobre a questão ver Gómez, Ramón Ramírez. ECLA, Prebisch, and the problem of Latin American development. **Studies in Comparative International Development**. V. 2, Nº 8, 121-132. 1966. Sobre discurso, U.N. sees trade gap as world issue. **The New York Times**. February 16, 1964; Genebra: 2º dia: delegados apalpam os problemas. **Folha de São Paulo**. 25 de março de 1964; Dosman, 2008, p. 393-403; Lancaster, 2003, p. 41; Prebisch, Raúl. Uma nova política comercial para o desenvolvimento. Relatório de Raul Prebisch à Conferência das Nações sobre Comércio e Desenvolvimento, inaugurada em Genebra, Suíça, aos 23 de março de 1964. **Revista Brasileira de Política Internacional**. V. VII, Nº 26, 153-316. 1964. P. 159-168; Toye e Toye, 2004, p. 196.

⁷⁴⁹ Apud Dosman, Edgar J. e Pollock, David. Raul Prebisch: the continuing quest. In: Iglesias, Enrique V. **The legacy of Raul Prebisch**. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1994, p. 11-48. P. 34.; British offer plan to aid poor nations. **Washington Post**. April 7, 1964; Britain’s 10-point plan to help have-nots. **The Guardian**. April 7, 1964.

buscaria ganhar para os EUA nenhuma popularidade barata e transitória.” Para McGeorge Bundy, asseverou que “os países menos desenvolvidos eram vítimas de um jogo de alta classe de confiança conduzido em um jargão econômico elegante.” A posição americana não era reflexo isolado da posição de Ball. As eleições que ocorreriam em breve impediam qualquer avanço significativo para aplacar as demandas do Terceiro Mundo. E não era só isso. Em dezembro de 1962, com o assassinato do presidente Kennedy, muitos funcionários do governo foram substituídos por figuras menos flexíveis. Alguns, como Ball, permaneceram e sentiram-se livres para não utilizar mais uma retórica conciliatória. Não é mistério, assim, o fato de poucos meses antes do início da UNCTAD os americanos ainda exigirem completa reciprocidade dos países em desenvolvimento em negociações tarifárias.⁷⁵⁰

Em Genebra, no seu discurso de abertura, Ball afirmou que os planos de Prebisch ignoravam a realidade política, em especial no tópico de preferências. O diplomata americano considerava os números do relatório uma peça de ficção, uma figura de linguagem. Ele sabia que todos esperavam promessas generosas, mas decidiu proferir discurso provocador, ignorando as instruções da Casa Branca para dar um pronunciamento conciliatório. O discurso caiu como tempestade no Plenário. Criticando quase todas as teses de Prebisch, recomendou aprofundar as negociações promovidas pelo GATT sob a cláusula da nação mais favorecida. O centro do seu argumento era que os países em desenvolvimento “tinham em suas próprias mãos de determinar a velocidade em que desejavam caminhar em direção ao crescimento econômico.” Ball afirmou, posteriormente, nas suas memórias, que “grandes nações não devem interpretar de forma equivocada as realidades da política interna de seus países para ganhar uma popularidade temporária.” Essa foi sua posição durante as negociações.⁷⁵¹

A Guerra Fria prometia, no início, ser o eixo central da conferência. A prova disso vinha do primeiro embate do encontro, no dia anterior à abertura dos trabalhos, quando a delegação da Ucrânia tentou garantir a participação da República Democrática Alemã no encontro, justificando a medida pela importância industrial do país europeu. A iniciativa logo

⁷⁵⁰ Ele defendia um modelo liberal de comércio internacional, mas tinha dificuldades para encaixar nesse esquema as políticas intervencionistas americanas, como os subsídios à agricultura. Memorandum for the President from George Ball. United Nations Trade and Development Conference. Confidential. March 30, 1964; Memorandum for McGeorge Bundy from George Ball. March 3, 1964. UNCTAD. National Security File: country file. Box 293 2/64-3/64. LBJ Library; US set to fight at tariff talks. **The New York Times**. March 18, 1964; Dosman, 2008, p. 396; Dryden, 1995, p. 41-43; Lancaster, 2003, p. 44; Toye e Toye, 2004, p. 195-197; Zeiler, 1992, p. 196 e 200.

⁷⁵¹ Untidy Unctad. **The Economist**. April 4, 1964; U.S. calls on have-nots nations to adopt more self-help plans to lift economies. **Wall Street Journal**. March 26, 1964; Ball, George W. **The past has another pattern: memoirs**. New York: W. W. Norton, 1982. P. 193-195; Zeiler, 1992, p. 53 e 202.

foi rechaçada por França, Reino Unido e EUA. Duas horas depois da abertura do encontro, o premier soviético, Nikita Khrushchev, teve declaração lida no plenário. Ele afirmou que a exploração capitalista discriminatória fundada em barreiras comerciais ao comércio exauria os países em desenvolvimento. Sua proposta continuava sendo a criação de uma nova Organização Internacional do Comércio.⁷⁵²

Eric Wyndham White discursou em oito de abril. Ele estava em posição difícil. A convocação da Conferência era uma prova clara que o GATT fracassara em atender às crescentes demandas dos países em desenvolvimento. Se não bastasse isso, tinha séria rivalidade com Prebisch desde a época em que se discutia como o regionalismo latinoamericano compatibilizar-se-ia com as regras do Acordo. Em seu discurso, uma longa e tediosa defesa da instituição que liderava, afirmou que as atividades do encontro não iriam chocar-se com a sua organização. Seu ar era pomposo e burocrático. Ele alertou os países em desenvolvimento sobre o erro de, ao invés de tratar problemas substantivos, somente transferi-los para uma nova organização, gerando duplicidade de mandatos. Suas palavras calculadas, no entanto, escondiam grande preocupação; ele passou o resto da conferência promovendo alianças com países estratégicos de forma a explorar a rivalidade dos países em desenvolvimento, uma tática que perdurou até a década seguinte, quando ficou claro que o espaço de coexistência entre a UNCTAD e o GATT preservaria as áreas naturais de competência de ambas instituições.⁷⁵³

Araújo Castro em Genebra

O Brasil chegou com numerosa delegação à Conferência. Liderada pelo ministro das Relações Exteriores, Araújo Castro, tinha servidores de vários órgãos do executivo e parlamentares. Ocupando posições de destaque estavam Otávio Augusto Dias Carneiro, Jayme Azevedo Rodrigues e Alfredo Teixeira Valladão.⁷⁵⁴ Na véspera da abertura dos

⁷⁵² Comunistas sofrem derrota na reunião econômica mundial. **O Estado de São Paulo**. 24 de março de 1964; Economic ills peril peace, nations told. **Chicago Tribune**. March 24, 1964; U.N. trade talks face China issue. **The New York Times**. March 23, 1964; Khrushchev scores West as U.N. trade talks open. **The New York Times**. March 24, 1964; Dosman, 2008, p. 402.

⁷⁵³ *ibidem*. p. 422. Um bom exame de seu discurso está em Telegram N° 32 from Geneva to Foreign Office. April 14, 1964. BT 241/1350; para sua relação com Prebisch ver Telegram No. 11 from United Kingdom Delegation to OECD to Foreign Office. January 25, 1964. BT 11/6207.

⁷⁵⁴ A lista inicial de membros da delegação pode ser vista em: [Autor e data desconhecidos]. Delegação brasileira à Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. Genebra. AAS Del 1966.01.03. Pasta I. A lista completa foi publicada no número 28 de 1964 da Revista Brasileira de Política Internacional e no oitavo volume dos *proceedings*. United Nations. **Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development. Geneva, 23 March - 16 June 1964. Volume VIII: Miscellaneous documents, list of participants**. New York: United Nations, 1964. P. 100-101. Delegados: Embaixador João Augusto de Araújo

trabalhos, o presidente João Goulart emitiu nota aos jornalistas. Era inequívoco sinal de que, mesmo em tempos turbulentos, julgava a Conferência iniciativa importante para o seu governo. Em sua declaração, expressou de forma incisiva a prioridade do encontro – era essencial para o “processo de emancipação econômica dos milhões de criaturas que ainda vegetam em condições de vida incompatíveis com a dignidade humana”, disse.⁷⁵⁵

Para observadores externos, Araújo Castro seria um dos líderes do Terceiro Mundo e reconhecia-se corretamente que o foco da agenda do país era o tema institucional – a criação de uma organização para lidar com o comércio internacional, iniciativa ainda sem repercussão positiva nas fileiras do Terceiro Mundo. Sob o título *Brazil is bitter*, o *The New York Times* afirmou que o Brasil, “que vinha caminhando perigosamente perto do caos econômico”, provavelmente proferiria o discurso mais inflamado do encontro. O influente jornal também citava Jayme Azevedo Rodrigues, que teria proposto jogar o GATT na lata do lixo.⁷⁵⁶

Castro, Ministro das Relações Exteriores (Chefe da Delegação); Embaixador Edmundo Penna Barbosa da Silva (Chefe da Delegação); Embaixador Otávio Augusto Dias Carneiro (Chefe Interino da Delegação); Embaixador Jayme Azevedo Rodrigues (Chefe Substituto da Delegação); Embaixador Celso Raul Garcia, Chefe de Gabinete do Ministério das Relações Exteriores; Dr. Emame Galveas, representante do Ministério da Fazenda; Dr. Arthur César Ferreira Reis, representante do Ministério da Indústria e Comércio; Ministro Alfredo Teixeira Valladão, Representante Permanente do Conselho das Partes Contratantes do GATT Conselheiros Especiais: Embaixador Josué Apolônio de Castro, Representante Permanente da Delegação das Nações Unidas em Genebra; Dr. Humberto Bastos, Presidente do Conselho Nacional de Economia; Dr. Diogo Adolpho Nunes de Gaspar, Coordenador-Geral do Plano Nacional de Desenvolvimento. Observadores Parlamentares: Senador João Batista de Vasconcellos Torres; Senador Antônio Balbino Carvalho Filho; Deputado Benjamin Miguel Farah. Delegados Substitutos: Carlos Santos Veras, Conselheiro, Delegação Permanente nas Nações Unidas; Armando Salgado Mascarenhas, Chefe de Divisão do Desenvolvimento Comercial, Ministério das Relações Exteriores; Sérgio Luiz Portella de Aguiar, Delegação Permanente das Nações Unidas em Genebra; Márcio de Rego Monteiro, Secretário de Embaixada, Assessor Técnico da Presidência; Antônio Patriota, Secretário de Embaixada, Chefe da Divisão de Política Comercial, Ministério das Relações Exteriores; Raul Fernando Belford Roxo Leite Ribeiro, Consulado Geral em Londres; Geraldo Egidio da Costa Holanda Cavalcanti, Embaixada em Washington; Marcílio Marques Moreira, Secretário de Embaixada, Banco de Desenvolvimento Econômico; Otávio Rainho da Silva Neves, Segundo Secretário de Embaixada; Sérgio Paulo Rouanet, Secretário de Embaixada, Delegação Permanente das Nações Unidas em Genebra; Coronel Luciano de Souza Leão, Gabinete do Diretor da Superintendência da Moeda e do Crédito, Ministério da Fazenda; José Otávio Knaack de Souza, Confederação Nacional das Indústrias. Assessores: René Haguenuer, Departamento Administrativo, Ministério das Relações Exteriores; Jorio Dauster Magalhães e Silva, Subsecretaria-Geral para Assuntos Econômicos, Ministério das Relações Exteriores; Carlos Atila Alvares da Silva Subsecretaria-Geral para Assuntos Econômicos, Ministério das Relações Exteriores; Álvaro Gurgel de Alencar Netto, Subsecretaria-Geral para Assuntos Econômicos, Ministério das Relações Exteriores; Teodoro Oniga, Serviço de Análise e Planejamento, Ministério das Relações Exteriores; Fernando Sarmento, Instituto Brasileiro do Café; Raymundo de Araújo Castro Filho, Assessor Técnico da Presidência; Flávio Tullio Proença Maranhão, Confederação Nacional das Indústrias; Haroldo Mendes Faria; Edgar Guimarães do Valle, Ministério da Fazenda; Fernando Martins da Rocha, Ministério da Fazenda. Secretários da Delegação: Afonso Henriques de Carvalho, Chancelaria; Janos Lengyel, Missão Permanente das Nações Unidas em Genebra; Nahum Sirotsky, Escritório Comercial em Nova York.

⁷⁵⁵ Declarações de Goulart. **Jornal do Brasil**. 23 de março de 1964; Inaugura-se, amanhã, a Reunião de Genebra; nota do pres. Goulart. **O Estado de São Paulo**. 22 de março de 1964.

⁷⁵⁶ Many rifts likely at U.N. trade talks. **The New York Times**. January 19, 1964; U.S. and Soviets to vie for favor of poorer lands. **The Economist**. March 22, 1964; Trade and development parley may turn into a free-for-all. **The New York Times**. March 22, 1964. Eles retiraram a afirmação de Azevedo Rodrigues provavelmente da reunião de Alta Gracia. A posição do governo americano era convergente com a reportagem. Ver Memorandum

Araújo Castro iniciou sua carreira no serviço exterior em 1940. Em 1958, já chefiava o Departamento Político e Cultural do Itamaraty. Lacônico e sarcástico, tinha uma das inteligências mais brilhantes de sua geração. Inicialmente, não estava certo que lideraria a delegação brasileira nos primeiros dias da Conferência. Talvez pela importância crescente do tema nos últimos meses, tenha sido inevitável sua participação. Ele não tinha qualquer formação especial em economia, apesar de ter atuado com Miguel Ozorio na Missão Cooke, em 1942, e ter ajudado a delegação brasileira na Sessão do GATT realizada em Tóquio (1959).⁷⁵⁷

Em 1963, Araújo Castro observou que havia um “espírito reformador” no Itamaraty, mas acreditava que o órgão não estava “aparelhado para defender na plenitude os interesses do país.” Ao fazer uma comparação com o passado, afirmou:

Quando nossa política internacional se processava discretamente, no silêncio de nossa chancelaria, o Itamaraty era tido como infalível, mas essa infalibilidade não era senão um reflexo da apatia e desinteresse com que a opinião pública encarava os problemas de nossa política externa, que era apenas um assunto para vagas conferências, à margem dos cisnes, na hora do crepúsculo.⁷⁵⁸

Agora a situação era bastante distinta. A política externa estava no eixo central da agenda reformista do governo de João Goulart, havendo ligação íntima entre a ação no plano internacional e a dinâmica política doméstica, ambas voltadas para a superação do subdesenvolvimento por intermédio da ruptura com estruturas de poder consideradas arcaicas e injustas. Castro liderava um ministério em ebulição, onde jovens diplomatas tinham mais afinidade com a ideologia radical de reformas sociais do que com os parâmetros de cautela da chancelaria. Apesar de estar em posição de liderança, o chanceler era bastante cético com relação ao radicalismo de alguns subordinados, em especial na área econômica liderada Jayme Azevedo Rodrigues – chamava a equipe de Bardhal, “Bureau Azevedo Rodrigues de Desenvolvimento Histórico da América Latina.”⁷⁵⁹

for Mr. Ralph A. Dungan (The White House). Preparations and planning in the U.S. government for the UNCTAD. February 3 1964. Annex I. Attitudes of Latin American countries toward issues to be raised at UN Conference on Trade and Development (UNCTAD). NSF: Country file. Box 293. LBJ Library.

⁷⁵⁷ Cunha, 2003, p. 261. Um diplomata em Nova Iorque afirmou que se o ministro das relações exteriores não liderasse a delegação brasileira, o país provavelmente seria representado pelo Ministro da Indústria e Comércio, um “duplo desastre, porquanto o problema não [era] de “indústria e comércio” mas de formulação de política econômica exterior.” Carta para San Tiago Dantas de diplomata lotado na Missão Brasileira junto às Nações Unidas. Nova Iorque, 24 de fevereiro de 1964. Q8. AP: 47. Caixa: 25. Pacotilha: 1. Arquivo Nacional . Sobre Sessão do GATT ver Carta de Araújo Castro para Azeredo da Silveira. Tóquio, 15 de novembro de 1959. AAS/Cor. Pasta LIV/111.

⁷⁵⁸ Entrevista concedida pelo embaixador João Augusto de Araújo Castro ao Jornal do Brasil, em 2 de junho de 1963. Circular n. 4.700, 3 de junho de 1963. In: Franco, 2008, p. 118-127.

⁷⁵⁹ Entrevista Luiz Felipe Lampreia. Rio de Janeiro, 8 de dezembro de 2011; Lampreia, 2010, p. 48.

Acompanhado de seu chefe de gabinete, o embaixador Celso Raul Garcia, Araújo Castro praticamente não dormiu durante seus primeiros dias em Genebra. Na cidade, dedicou-se com afinco a duas agendas – a de comércio internacional e a de desarmamento. A primeira seria tratada em seu discurso na Conferência liderada por Prebisch; a segunda, na Conferência de Desarmamento. Logo na sua chegada, fez reunião com os países latinoamericanos na qual se criou um grupo de contato permanente com o bloco asiático e o africano. Na manhã do dia 24 de março, proferiu discurso na Conferência de Desarmamento, defendendo a celebração de um pacto universal de não agressão e criticando o “diretório” das grandes potências, que tomava decisões e as apresentava à comunidade internacional como fatos consumados.⁷⁶⁰ Na tarde do mesmo dia, discursou no plenário da UNCTAD.

Ele primeiro traçou um quadro histórico, comparando as discussões que aconteceriam em Genebra com a situação em Havana, em 1947 e 1948. Sua visão era que, na década de 1940, os países subdesenvolvidos estavam despreparados para confrontar os países industrializados. Ainda se referindo a Havana, considerou que “não foi distribuída qualquer documentação que esboçasse, ou sequer abordasse, as situações típicas de comércio internacional e desenvolvimento econômico.” Tudo fora devotado para resolver problemas dos países mais avançados. Segundo ele, era uma ironia da história que foram estes mesmos que deixaram de ratificar a carta. O mundo teve de viver com o GATT, uma estrutura provisória; desde então, o Brasil batalhou para reformá-lo, sempre com insucesso. Desse período, o país saiu desesperançoso e amargo, especialmente com os pedidos de derrogação de tarifas: “Quando meu país implementou sua reforma tarifária, muitos de nós se lembrarão que tivemos de pleitear, como se fosse caridade, que as concessões não deveriam ser pagas olho por olho, dente por dente”, disse. O diplomata considerava que a responsabilidade primária pelo desenvolvimento dos países subdesenvolvidos era deles próprios, mas o sistema internacional tinha papel crucial. O objetivo do governo brasileiro em Genebra era nada menos que “inaugurar uma nova era nas relações de comércio internacional.” O discurso brasileiro encerrou a primeira etapa da participação do país no encontro. De acordo com a Folha de São Paulo, Araújo Castro “foi o mais cáustico de todos os oradores”, fazendo “reboar pela sala o grito dos desesperados, dos famintos, dos países que se sentem frustrados e condenados injustamente à miséria.” Essa é certamente uma avaliação exagerada.⁷⁶¹

⁷⁶⁰ Impacto é a arma do Brasil na Reunião do Desarmamento. **Jornal do Brasil**. 24 de março de 1964; Brasil fala 2 vezes em 48h. **Folha de São Paulo**. 29 de março de 1964; Brasil propõe pacto mundial de não agressão. **Jornal do Brasil**. 25 de março de 1964; Castro, 2007, p. 264-265; Moreira, 2001, p. 99.

⁷⁶¹ Delineiam-se as tendências na reunião. **O Estado de São Paulo**. 25 de março de 1964. A versão original está disponível em: Proceedings of the United States Conference on Trade and Development. Volume II: policy

A primeira questão a notar do discurso era seu tom. Ele foi bem menos alarmista do que se esperava. Isso é uma confirmação de que o chanceler limitou a ação dos elementos mais radicais da delegação. Essa posição tática moderada foi conduzida em todas as iniciativas de Araújo Castro durante sua participação no encontro. O segundo aspecto é a parte inicial do pronunciamento, dedicada à Conferência Internacional sobre Comércio e Emprego. Ela era uma reconstrução histórica infundada. Como observado no terceiro capítulo dessa tese, o objetivo do encontro não foi reencarnar uma ordem liberal internacional. Em Havana, foram introduzidos e discutidos dezenas de documentos dedicados a abordar a situação particular dos países mais atrasados. O fato de o projeto ter naufragado não foi uma ironia da história; na verdade, isso resultou parcialmente de uma vitória dos países em desenvolvimento, que inseriram no rascunho da Carta de Havana dispositivos inaceitáveis ao governo americano. Araújo Castro, com vários assessores com extenso conhecimento sobre esses fatos, provavelmente sabia como eram equivocadas as assertivas sobre o assunto. Elas, contudo, cumpriam a função retórica de apresentar os países atrasados como grupo excluído na história da construção da ordem comercial do pós-guerra. Era do ponto de vista dessa marginalização que a UNCTAD fora convocada e era sob essa premissa que o Brasil tentava elevar seu poder de barganha.

A parte final é historicamente fidedigna e apresenta dois momentos importantes da construção da posição brasileira em negociações comerciais multilaterais – as repetidas reformas do GATT e as renegociações da Lista III na década de 1950. Como argumentado nos capítulos anteriores, desde o início o Brasil foi ativo na busca de uma reforma nas regras e nos procedimentos do Acordo. Apesar de várias vitórias, não se conseguiu a reestruturação desejada. Do ponto de vista dos compromissos consolidados no GATT, contudo, alcançou-se importante vitória. Entre 1956 e 1960 o Brasil renegociou toda sua Lista III, um feito sem precedentes na instituição. O custo e o desgaste de tal processo, no entanto, foram elevados e legaram profundas consequências na diplomacia comercial. Foi a partir dessas duas experiências e da influência do pensamento cepalino que progressivamente chegou-se à conclusão que os fundamentos da ordem internacional tinham de ser ajustados, caso quisesse se expandir o comércio exterior brasileiro.

statements. New York: United Nations. 1964. Pág.: 116-119; a versão em português está disponível em Amado, Rodrigo (Ed.) **Araújo Castro**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. Pages, 1982. P. 43-49. Araújo: “vimos pedir justiça, não mendigar”. Folha de São Paulo. 25 de março de 1964; Genebra recebeu bem a tese de Araújo Castro. **Jornal do Brasil**. 25 de março de 1964.

Ventos da mudança

Um delegado brasileiro afirmou, em 28 de março, que “os ventos da mudança” sopravam na Conferência; era possível “senti-los em qualquer lugar”.⁷⁶² Mal este diplomata poderia imaginar que os “ventos da mudança” mais importantes eram os que sopravam no Brasil. Eles abalariam a delegação do país em Genebra muito mais do que os repetitivos discursos do plenário do encontro. Após a repercussão do Comício da Central do Brasil e de outros eventos ao longo do mês, na noite de 31 de março, o general Olympio Mourão Filho partiu da cidade mineira de Juiz de Fora em direção ao Rio de Janeiro com o propósito de derrubar o governo, adiantando o golpe já planejado em outros setores das forças armadas.

O movimento pegou de surpresa os delegados em Genebra, mas não influenciou a agenda do encontro. No primeiro dia de abril, os discursos dos chefes de delegação continuaram a serem proferidos no plenário (Mali, Paquistão, Equador e Afeganistão) e todos comentavam a entrevista que Che Guevara deu no dia anterior no *Palais des Nations*, o que ofuscou os problemas que a delegação brasileira enfrentava. Mas após o primeiro momento, o que existia era confusão e boatos. Com a crise no Brasil, até o arredio Che Guevara procurava jornalistas em busca de informações. Isso não era novidade. Em Genebra, no confuso cotidiano do encontro, vivia-se em estado de perplexa desatenção – demorou quase três semanas para que os organizadores percebessem que os representantes da Jordânia não haviam aparecido no encontro.⁷⁶³

O golpe iniciou um debate que até hoje consome a historiografia da política externa brasileira: o que aconteceu com a posição do país no encontro após o golpe? Com o propósito de responder a essa pergunta, devemos antes de tudo refiná-la, dividindo-a em dois aspectos distintos. O primeiro é se houve ou não ajustes na ação brasileira com relação à Conferência; a segunda é se esses ajustes expandiram-se para uma visão mais global da relação brasileira com a UNCTAD e sua agenda posterior ao encontro em Genebra. A falta de diferenciação entre esses dois níveis trouxe considerável dissonância ao debate. Outro aspecto que merece igual atenção é, no caso da discussão sobre mudanças, compreender suas origens e como se processaram – foram elas determinadas por instâncias externas ao Itamaraty? Qual o papel do

⁷⁶² Poor lands show determined line. **The New York Times**. March 29, 1964.

⁷⁶³ Telegram N. 10 from Geneva to Foreign Office. April 2, 1964. BT 11/6208; U.S. won't shift Cuban policies, Guevara says. **The New York Times**. April 1, 1964; Guevara says U.S. embargo of Cuba hurts U.S. relations with allies more than Cuba. **Wall Street Journal**. April 1, 1964; Genebra: situação no Brasil preocupa todas as delegações. **Jornal do Brasil**. 3 de abril de 1964; High cost of talking. **The Guardian**. April 9, 1964.

novo ministro das relações exteriores? Como elas foram compreendidas em Genebra? Qual foi a responsabilidade dos delegados?

De um lado estão os partidários da mudança – na Conferência ou na posição global do país. Alguns são contemporâneos ao encontro. O jornal *Correio da Manhã* afirmou, em outubro de 1964, que o Brasil esteve à frente dos países em desenvolvimento na Conferência, mas essa posição entrou em eclipse com a nova política externa. Em julho, um diplomata britânico argumentou que se esperava que a América Latina assumisse postura mais radical sob a liderança do Brasil. Mas isso não teria acontecido, pois após a queda de Goulart teriam ocorrido mudanças na composição e nas instruções da delegação brasileira em contexto de moderação da América Latina diante do radicalismo afro-asiático. José Honório Rodrigues, no último parágrafo de sua “nota liminar” à Ata Final da UNCTAD na *Revista Brasileira de Política Internacional*, em 1964, afirmou que “o vigor com que a chancelaria brasileira se pôs na vanguarda deste movimento [UNCTAD] parece ter declinado desde que uma concepção tradicionalista retomou a direção de sua política externa.” Ele, assim, deixou claro que o ajuste extrapolava a ação na Conferência e trazia uma modificação do rumo da própria política externa e na ação futura do país.⁷⁶⁴

Para Michael Weis, o Brasil assumiu um papel de liderança no Terceiro Mundo até o golpe, quando “toda a delegação foi chamada de volta” e o encontro, para o país, perdeu o seu *momentum*. Wayne Selcher, por sua vez, considerou ter ocorrido mudança “brusca e imediata” da posição brasileira. Marcelo de Paiva Abreu argumenta que o golpe ocasionou “temporária mudança de rumos” na política econômica externa do país e somente em 1967 ocorreu uma reaproximação com o G-77. Já Robert Wesson defende que as posições brasileiras nos debates mudaram imediatamente – de ataques às nações industrializadas para uma mais convergente com a americana. Andrew Hurrell não fala especificamente sobre o episódio, mas atesta que os novos detentores do poder estavam determinados a “reverter o que viam como perigosos e irrealistas excessos da política externa independente.”⁷⁶⁵

Maria Regina Soares de Lima intitula “da globalização ao alinhamento incondicional” o trecho de sua tese de doutorado sobre a questão. Ela afirma que o golpe fez com que a retórica da Guerra Fria tomasse o governo brasileiro, agora em um “alinhamento incondicional” com os EUA. Na UNCTAD, segundo ela, isso levou ao fim do ativismo e a

⁷⁶⁴ Os 77 países. *Correio da Manhã*. 10 de outubro de 1964; United Nations Conference on Trade and Development: a preliminary report. July 1, 1964. Confidential. FO 371/178085; Rodrigues, José Honório. Nota Liminar. *Revista Brasileira de Política Internacional*. V. VII, Nº 28, 659-662. 1964. P. 661-662.

⁷⁶⁵ Abreu, 1996, p. 205; Hurrell, Andrew James. *The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system, 1964-1985* (Ph.D.). Oxford: University of Oxford, 1986. P. 65; Selcher, 1970, p. 321; Weis, 1993, p. 165; Weis, 2001, p. 342; Wesson, 1981, p. 50.

uma posição mais moderada, principalmente no tema institucional. Ela concede que o Brasil apoiou a resolução do G-77 ao final do encontro, mas absteve-se de três dos quinze princípios gerais adotados na Ata Final.⁷⁶⁶

Um dos principais participantes das negociações preparatórias da UNCTAD, Jayme Azevedo Rodrigues, publicou suas impressões em artigo no ano seguinte ao encontro. Com base em uma análise quantitativa dos votos, considerou que as cinco abstenções levaram o país a desertar “do campo subdesenvolvido”, cumprindo as determinações conservadoras da “diplomacia revolucionária” do golpe. Ele segue afirmando que essa diplomacia subordinou “o Brasil aos interesses do governo de Washington.” Seu artigo dá a entender, dessa forma, que a mudança brasileira extrapolava a ação do país na conferência. Dando apoio à essa tese está a análise quantitativa realizada por Wayne Selcher. Assim como o diplomata brasileiro, Selcher compara a posição do país com outros do mundo em desenvolvimento em todas as votações nominais do encontro. O Brasil é o país em desenvolvimento que menos se conformou ao G-77, com as exceções de Turquia, Tailândia e China Nacionalista – todos aliados americanos.⁷⁶⁷

Do outro lado da literatura estão os que observam, de forma geral, continuidade e falta de ruptura. Marcílio Marques Moreira, um dos participantes do encontro, considera que, apesar de o Brasil ter tido vários chefes de delegação, “não houve mudanças fundamentais [de posição].” Não chegaram instruções novas e Edmundo Barbosa da Silva, o último chefe, não introduziu “mudança substantiva de orientação”, apesar de ter havido “certas precisões”, entre elas a diminuição do papel protagonista no G-77. Antonio Patriota, outro observador privilegiado do encontro, afirma que “as instruções foram mantidas.” Saraiva Guerreiro fala que depois do golpe não houve um abandono das ideias, mas elas tinham menos prioridade no novo governo. Nesses termos, o principal era a mudança no curso mais profundo da inserção brasileira e não possíveis ajustes no encontro de Genebra. Segundo um examinador da política externa do período Castelo Branco, a ação do país “não foi alterada em função do novo regime.” Prova disso seria a declaração de Dias Carneiro, em 10 de abril, de que o Brasil ainda buscava “um novo conceito de divisão do trabalho e de diversificação e industrialização das áreas periféricas.” Já Hélio Jaguaribe informa que, após o golpe, Dias Carneiro teria afirmado que os participantes da delegação eram servidores do Estado e, assim, deviam

⁷⁶⁶ Lima, 1986, p. 246-249.

⁷⁶⁷ Rodrigues, 1965, p. 107-110; Selcher, 1970, p. 321-323.

preservar na conduta do país “aquilo que for importante para o interesse nacional”, modalizando a atuação nesse parâmetro.⁷⁶⁸

Além dos votos, uma das principais fontes para toda a discussão é o relatório da delegação brasileira. Assinado por Barbosa da Silva, tem a data de 23 de junho de 1964 e está dividido em dois volumes. Muitos argumentos posteriores sobre a posição brasileira no encontro estruturam-se nesse documento. Barbosa da Silva afirma que, quando assumiu, recebeu a orientação de manter a posição brasileira nas instruções originais, com as “precisões” constantes dos telegramas enviados da Secretaria de Estado. Ele associa-se claramente às instruções originais, afirmando que elas não decorriam da ação de poucas pessoas. Ao contrário, eram consequência direta de uma evolução de quinze anos da diplomacia econômica brasileira.⁷⁶⁹

Um exemplo de aparente ajuste ocorreu no IVº Comitê, no tópico de financiamento com base em recursos liberados pelo desarmamento. Esse era um tema caro para a Política Externa Independente dos governos Quadros e Goulart. A instrução era que caso se vinculasse a contenção de despesas militares nos países subdesenvolvidos à reconversão econômica, a delegação deveria abster-se na hora da votação. Desde as instruções para IIª Sessão do Comitê Preparatório da UNCTAD que o Brasil defendia a tese de que a relação das duas questões eram espúrias no caso dos países atrasados. Com efeito, esses países poucos recursos tinham para a aplicação em suas defesas nacionais. Qualquer valor liberado pelo desarmamento não seria suficiente para avanço substantivo no desenvolvimento econômico. Além disso, os gastos militares nesses países geralmente já tinham “função supletiva geradora de economia externas indispensáveis ao processo de desenvolvimento”, como a construção de estradas e outras obras públicas. A delegação da Índia considerou que a tese de reconversão teria mais peso se os países subdesenvolvidos também se dispusessem a reduzir suas despesas militares. Com o andamento das negociações, os indianos conseguiram o apoio de Argentina, Chile, México e Guatemala. O Brasil continuou a recusar-se a aceitar a tese. Está claro, aqui,

⁷⁶⁸ Entrevista com Antonio Patriota. Brasília, 2 de janeiro de 2012; Carneiro, 2005, p. 43-44; Guerreiro, 2010, p. 164; Moreira, 2001, p. 100-102; Silva, André Luiz Reis da. **A diplomacia brasileira entre a segurança e o desenvolvimento: a política externa do governo Castelo Branco (1964-1967)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. P. 113. Deve-se considerar, contudo, que Dias Carneiro logo seria destituído da delegação brasileira.

⁷⁶⁹ Ministério das Relações Exteriores. Secretaria Geral Adjunta para Assuntos Econômicos. I Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. Genebra, de 23 de março a 16 de junho de 1964. Instruções e primeira parte do relatório da delegação do Brasil. AHI-BSB; Ver Tel 345 de Delbragen. Partida do embaixador Edmundo Penna Barbosa da Silva. Conclusão do relatório da CNUCD. 22 de junho de 1964. Confidencial. Cartas-telegramas recebidas e expedidas de Genebra. 1964. AHI-BSB. Segundo Antonio Patriota, parte do relatório foi redigido por ele e por Raul Fernandes de Leite Ribeiro. Entrevista com Antonio Patriota. Brasília, 2 de janeiro de 2012. Os telegramas com ajustes de posição são os despachos nº 17, 19, 20, 24, 25, 26, 27, 28 e 29.

que a diferença com relação a outros países em desenvolvimento não decorria de novas instruções, mas da manutenção das teses iniciais. Mesmo nas “precisões” dos telegramas citados por Barbosa da Silva, o novo governo instruiu a manutenção, em diversos tópicos, da posição tradicional do país. No mesmo Comitê, demandou-se a manutenção das propostas da carta de Alta Gracia. Em outro, pediu-se que a delegação reafirmasse “os princípios contidos na intervenção do Embaixador Dias Carneiro”, a despeito de ele ter sido há pouco tempo afastado da delegação.⁷⁷⁰

Mais importante do que está escrito no documento é o que não foi afirmado. Em um governo que buscava afastar-se da política externa de João Goulart, o relatório em nenhum momento apresenta um rompimento com o passado. Muito pelo contrário. Com cautela, Barbosa da Silva defendeu a tese de que a posição do país estruturava-se em um diagnóstico da realidade desvinculado das particularidades do governo anterior. O relatório reforça, portanto, o sentimento de continuidade.

Para comparar a posição brasileira nas instruções antes e depois do golpe é necessário examinar todas as atividades do país nesse período. A Conferência iniciou em uma segunda feira, dia 23 de março. Dia 27, sexta feira santa, os trabalhos foram paralisados por três dias, até o domingo de páscoa. Muitos delegados ficaram em Genebra para trabalhar – e também comprar chocolates, relógios e assistir à Ópera de Pequim ou ao filme “A ponte sobre o Rio Kway”; outros visitaram Paris; os mais esportistas esquiam nas montanhas de mil e duzentos metros que ainda conservavam a neve do inverno, enquanto uma delegação de africanos fez um passeio de barco pelo Lago Léman até Lausanne. No caso brasileiro, Araújo Castro, Dias Carneiro e Azevedo Rodrigues trabalharam, dando “retoques nas coordenadas da ação brasileira”, como disse um jornalista. Na segunda, dia 30, o encontro retomou seus trabalhos. Apesar de ter entrado na segunda semana, ainda se estava na metade do tedioso estágio dos discursos iniciais das delegações. No Plenário, portanto, excluindo a manifestação de Araújo Castro, não é possível encontrar a manifestação pública dos delegados brasileiros. Pode-se, por outra via, examinar o trabalho dos cinco comitês da Conferência, que entraram

⁷⁷⁰ Desptel 23 para Delegação do Brasil à CNUCD – Genebra. Projeto de resolução apresentado à II Comissão. 23 de abril de 1964. Secreto; Tel 43 da Delegação do Brasil à CNUCD – Genebra. Projeto de resolução apresentado à III Comissão. 20 de abril de 1964. Secreto; Desptel 28 para Delegação do Brasil junto à CNUCD – Genebra. Projeto de resolução elaborado pelo Grupo latinoamericano. 28 de abril de 1964. Confidencial. Ver também o Desptel 27, no qual há o trecho “corresponde essencialmente aos termos da Carta de Alta Gracia”; Desptel 26 para Delegação do Brasil junto à CNUCD – Genebra. Andamento dos trabalhos nos cinco comitês. 24 de abril de 1964. Confidencial. Cartas-telegramas recebidas e expedidas de Diversos. 1964. AHI-BSB. Para maiores detalhes ver United Nations. **Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development. Geneva, 23 March - 16 June 1964. Volume I: Final Act and Report.** New York: United Nations, 1964. P. 174.

em funcionamento logo na primeira semana. A tarefa inicial nessas instâncias foi escolher os seus presidentes e vice-presidentes. Isso levou a atrasos e a discursos estereis em “uma curiosa mistura de intrigas políticas e seminários sobre desenvolvimento econômico”, como bem revelou um observador.⁷⁷¹

Os primeiros dias, portanto, foram dedicados somente a questões procedimentais. Quando estas inexisiam, muitos países não puderam pronunciar-se em decorrência de terem sido instruídos a aguardar os discursos dos chefes de suas respectivas delegações no Plenário. O Comitê de Comércio em Manufaturas e Semi-manufaturas foi um dos únicos que conseguiu sair da fase procedimental, mas logo replicou o modelo do Plenário, com cada delegação proferindo longos e tediosos discursos. No Comitê de Produtos Primários, na segunda sessão, o encontro foi adiado por falta de oradores. Já o Primeiro Comitê, em seus primeiros três encontros, ocupou-se com as eleições para a mesa; no comitê sobre assuntos regionais, fez-se discussão sobre o material estatístico; em outro, os países em desenvolvimento criticaram os poucos delegados dos países desenvolvidos que se aventuraram em questionar a deterioração dos termos de troca como verdade científica. Em todos, delegados absortos em seus próprios pensamentos acompanhavam os longos discursos. Diante de tal lentidão, Prebisch esperava que discussões concretas iniciassem somente na segunda semana de abril.⁷⁷²

Temos, portanto, menos de uma semana para analisar a posição brasileira antes do golpe, em um evento que durou quase três meses. Nesses dias, pouco se debateu e seria exatamente na semana do 1º de abril que o Brasil atuaria nos comitês.⁷⁷³ É equivocado, portanto, examinar os termos da mudança de posição brasileira na Conferência diante do fato de, excluindo o discurso de Araújo Castro, não ter existido manifestação relevante do país e tampouco qualquer negociação substantiva. É questionável, portanto, a tese de que ocorreram mudanças após o golpe. A única forma de se cogitá-las é comparar as instruções e os antecedentes, de um lado, e a posição concreta, de outro, imaginando o contrafactual de como o país teria se portado caso não houvesse ocorrido a ruptura de regime, considerando na análise os esforços feitos em Genebra e no Rio de Janeiro para ajustar e realizar correções de rumos. Utilizando essa via, no entanto, é visível que alguns ajustes ocorreram.

⁷⁷¹ Diplomats in Geneva take 3-day holiday. **The New York Times**. March 27, 1964; Brasil iniciará semana em Genebra anunciando a sua declaração de princípios. **Jornal do Brasil**. 29 de março de 1964; Brillant spectacle de L'Opéra de Pékin. **Journal de Genève**. Mar 23, 1964; apud Dosman, 2008, p. 400.

⁷⁷² First Committee. Report on the first eight meetings to April 3. April 11, 1964. BT 11/6208; U.N. trade talks lag in committee. **The New York Times**. March 31, 1964; Record of conversation between the Secretary of State for Industry and the Secretary-General of the United Nations Conference on Trade and Development, held at the Palais des Nations, Geneva, on Saturday, April 4, 1964. BT 11/6208.

⁷⁷³ Calm prevails at Geneva talks on trade with poorer nations. **The New York Times**. April 2, 1964; Brasil iniciará semana em Genebra anunciando a sua declaração de princípios. **Jornal do Brasil**. 29 de março de 1964.

O transitório e o permanente

Se a posição brasileira na UNCTAD associava-se ao projeto político doméstico de Goulart, uma via para compreender se houve ou não mudanças e onde elas originaram-se é acompanhar o cotidiano dos atores com potencial de realizar tais ajustes no conturbado período. No caso dos militares, não há evidência de que, nos turbulentos dias de abril, deram atenção a um problema tão arcano como o que fazer com a delegação em Genebra. As lideranças civis, como o governador da Guanabara Carlos Lacerda, por sua vez, preocupavam-se mais com o expurgo de servidores considerados esquerdistas. Outro grupo importante – as novas autoridades fazendárias – é caso distinto, examinado abaixo.

Outra potencial fonte de ajuste era o próprio Itamaraty, iniciando na atuação de Araújo Castro. É difícil acompanhar suas últimas horas em Genebra e no Rio de Janeiro. A evidência disponível é só de artigos de imprensa – fontes pouco confiáveis se analisadas isoladamente. No dia 27 de março, ele concedeu uma de suas últimas entrevistas aos jornalistas em Genebra. Cauteloso, não enunciou nada de novo. Criticou a política agrícola do Mercado Comum Europeu e afirmou a platitude de que o objetivo do encontro era “elaborar uma política comercial que [fosse] aceita por todos e não [prejudicasse] ninguém.”⁷⁷⁴ Ele teria ligado para o presidente João Goulart, em uma situação em que se falava de reforma ministerial. Reuniu-se, então, com diplomatas e técnicos que continuariam na reunião e almoçou com Prebisch. Araújo Castro conseguiu imprimir tom mais moderado na delegação em Genebra durante os dias em que esteve na cidade, se comparado com os encontros preparatórios – o que demonstra um ajuste, ainda que de tom, antes da mudança abrupta do regime. O sinal veio com a própria escolha da subchefia da delegação. Pelo papel que desempenhou na preparação para o encontro, era natural que o cargo ficasse para Jayme Azevedo Rodrigues. De acordo com Jório Dauster, a Presidência da República foi pressionada para que isso não ocorresse e como solução de compromisso nomeou-se Otávio Dias Carneiro em seu lugar. O segundo sinal veio na confecção do discurso inaugural brasileiro. Não é possível identificar as suas diferentes versões, mas “houve intensos debates nos altos escalões da delegação”, sendo a minuta preparada por Azevedo Rodrigues abrandada.⁷⁷⁵ Além dessa decisão, é muito provável que Araújo Castro tenha admoestado seus inferiores a adotar uma retórica menos radical –

⁷⁷⁴ Genebra: divergências de interesse entre os países subdesenvolvidos. **O Estado de São Paulo**. 27 de março de 1964.

⁷⁷⁵ Entrevista com Jório Dauster (email). 20 de março de 2011.

especialmente Azevedo Rodrigues – na reunião da cúpula da delegação no último dia em que esteve na cidade.

Uma fonte de discordância na literatura é a volta de Araújo Castro de Genebra. Seria uma consequência do golpe e, assim, a primeira sinalização de mudanças? Sobre a data do seu retorno, há inconsistência nas informações. No dia 23 de março, informou-se que estava marcada para uma semana depois; no dia 25 dizia-se que permaneceria dez dias em Genebra. Em todo caso, Araújo Castro estava apreensivo com sua situação diante de boatos que o presidente João Goulart planejava uma reforma ministerial que o retiraria do ministério, provavelmente para ocupar a embaixada do Brasil em Washington ou em Paris. Ainda que inicialmente tenha planejado retornar no final da primeira semana de abril, a situação doméstica inquietante provavelmente ocasionou uma mudança de planos. Ele partiu para o Brasil via Milão, chegando na manhã de 31 de março no Rio de Janeiro. Não é crível, portanto, que tenha retornado por conta dos eventos em Juiz de Fora. Ao chegar ao Rio de Janeiro, foi ao seu gabinete, quando foram desmentidos rumores de sua demissão, e logo encontrou Jango no Palácio das Laranjeiras.⁷⁷⁶ Não é possível saber o que os dois conversaram nesse derradeiro momento do regime democrático. Era, de certo modo, o encontro de uma agenda reformista que falhara nos seus intentos no plano doméstico e que iniciava sua projeção no plano internacional.

No dia 4 de abril, Araújo Castro transferiu o cargo para Vasco Leitão da Cunha. A cerimônia foi realizada no gabinete Barão do Rio Branco. Suas últimas palavras foram: “Temos que separar o transitório do permanente, pois de permanente só existem os altos interesses do país.” Pela biografia do novo ministro, poder-se-ia esperar ajustes de posição em Genebra. Leitão da Cunha era da geração de diplomatas conservadores críticos da expansão da área econômica do ministério. No primeiro momento de sua gestão, contudo, foi bastante cauteloso. Na cerimônia, discursando de improviso, defendeu a manutenção de todos os assessores e auxiliares, pois, em sua visão, participaria de um governo transitório. Ao seu lado, durante o breve discurso, estavam Edmundo Barbosa da Silva e Sérgio Armando Frazão,

⁷⁷⁶ Araújo Castro inaugurou o vôo Rio-Milão da Panair. Ofensiva do Brasil em Genebra: desarmamento e comércio. **Jornal do Brasil**. 23 de março de 1964; Chanceler retornou da Europa. **Jornal do Brasil**. 1º de abril de 1964; Chanceler antecipa para amanhã seu regresso ao Brasil. **Jornal do Brasil**. 29 de março de 1964; Araújo Castro deverá sair do ministério ainda este mês. **O Estado de São Paulo**. 1 de março de 1964; Reportagem. **Folha de São Paulo**. 22 de março de 1964; Reportagem. **Folha de São Paulo**. 25 de março de 1964; Brasil fala 2 vezes em 48 h. **Folha de São Paulo**. 29 de março de 1964; O Brasil exporá seus propósitos. **Folha de São Paulo**. 1º de abril de 1964. Um bom relato sobre as ações do presidente nesse dia podem ser lidos em Skidmore, Thomas E. **The politics of military rule in Brazil, 1964-85**. Oxford: Oxford University Press, 1988. P. 2-4.

dois dos mais experientes inconformistas disciplinados da área econômica que, na década anterior, tanto trabalharam para reformar a política externa brasileira na área comercial.

A tentativa de dar continuidade é identificável poucos dias depois, quando, já ministro, Leitão da Cunha declarou que manteria a posição brasileira em Genebra e tentou, sem sucesso, nomear Araújo Castro para a embaixada em Paris. No dia 7 de abril, distribuiu nota à imprensa com a primeira sistematização dos princípios de política externa que o novo regime buscava implementar. Era extremamente conservador, mas, no campo econômico, surpreendeu seus contemporâneos, pois mantinha o compromisso do governo anterior de buscar “uma reformulação mais justa da (...) estrutura do comércio internacional”, o que indicava pelo menos uma falta de ruptura explícita com o passado. Dois dias depois, participou de uma coletiva da imprensa. Questionado sobre a atuação do país em Genebra, respondeu que nada podia afirmar, pois as instruções teriam de ser recebidas do novo presidente da república, que até aquele momento não havia sido escolhido.⁷⁷⁷

Se na retórica não havia mudanças sensíveis da posição brasileira, a composição do pessoal que participava das negociações em Genebra deixava nitida a existência de rupturas. Em termos de liderança, o país teve quatro chefes de delegação durante a Conferência. Após a volta de Araújo Castro ao Brasil, Dias Carneiro chefiou a delegação até 9 de abril. De 9 de abril até 11 de maio, Alfredo Teixeira Valladão substituiu-o. A partir desta data, Edmundo Barbosa da Silva ocupou seu lugar. A mudança de liderança ocasionou novas interpretações das instruções, principalmente com a chegada de Barbosa da Silva. Outro aspecto importante foi a determinação da Secretaria de Estado de reduzir pela metade o número de delegados brasileiros no encontro. A série telegráfica sobre o encontro está recheada de documentos sobre como esse processo foi conduzido. Ela demonstra a resistência das chefias em Genebra ao desaparecimento da delegação. Muitos jovens diplomatas associados a Azevedo Rodrigues, ao retornarem ao Brasil, foram interrogados, ocorrendo em diversos casos uma paralisia temporária na carreira e a remoção para postos não prestigiados.⁷⁷⁸ Nesse aspecto, a convergência política da geração de 1963-64 ao projeto de Goulart é visível pelos afastamentos. Isso resultou, de um lado, das atitudes e delegados do país em Genebra e, de

⁷⁷⁷ Passagem do cargo. **Jornal do Brasil**. 6 de abril de 1964; Vasco Leitão assumiu no Ministério do Exterior. **Folha de São Paulo**. 5 de março de 1964; Cunha, Vasco Leitão da. Entrevista coletiva à imprensa, concedida em 9/4/64 pelo chanceler Vasco Leitão da Cunha. **Revista Brasileira de Política Internacional**. V. VII, Nº 26, 322-324. 1964. P. 323; Cunha, Vasco Leitão da. Nota distribuída à imprensa pelo chanceler Vasco Leitão da Cunha, em 7 de abril de 1964. **Revista Brasileira de Política Internacional**. V. VII, Nº 26, 348-350. 1964. P. 349-350. Para as críticas de Leitão da Cunha à especialização econômica do Itamaraty ver Memorandum de Vasco Leitão da Cunha para João Neves da Fontoura. 28 de julho de 1952. AAS 1951.05.22 daI. Pasta I; Cunha, 2003, p. 21, 171 e 303.

⁷⁷⁸ Ver número 28 da Revista Brasileira de Política Internacional; Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 17.

outro, da tentativa da nova chefia do ministério de manter um perfil discreto e, assim, proteger o órgão da devassa do setor público.

O segundo chefe da delegação, Dias Carneiro, teve como primeiro desafio lidar com Jayme Azevedo Rodrigues. Rodrigues fora particularmente abalado com a mudança abrupta de governo no Brasil. Após alguns dias, redigiu telegrama criticando os militares e afirmando que se desligava da delegação para a Secretaria de Estado, no Rio de Janeiro. O telegrama foi posteriormente excluído da série oficial de documentos, havendo somente relatos sobre o seu conteúdo. Vasco Leitão da Cunha, segundo suas próprias palavras, tentou reclassificá-lo de oficial para pessoal, mas sem sucesso diante da resistência a qualquer tipo de retratação. Sem opções, Leitão da Cunha o desligou da delegação. O diplomata teve, posteriormente, seus direitos políticos cassados.⁷⁷⁹

Logo após o imbróglio de Azevedo Rodrigues, Dias Carneiro enfrentou problema que levaria ao seu próprio afastamento: o comportamento dos países em desenvolvimento durante o discurso do delegado português no Plenário. Segundo Roberto Campos, que não estava em Genebra, Dias Carneiro andava pelos corredores do *Palais des Nations* quando viu vários delegados saindo do plenário no qual o delegado português proferia seu discurso inicial. Ele teria pensado que a reunião fora cancelada, deixando assim o assento brasileiro na reunião vazio. Para Campos, era um caso de “azar”, mas ele próprio relata que Dias Carneiro era visto com desconfiança pelos portugueses desde a época em que, em reunião do GATT presidida por Barbosa da Silva, atuou contra a admissão de Portugal no Acordo. A afirmação de Campos de que tudo se tratou de uma confusão de bastidores poderia ser crível. Havia precedentes semelhantes no próprio encontro. Quando o delegado da China Nacionalista fez seu discurso inicial, os delegados dos países comunistas levantaram-se e saíram da sala, mas um delegado romeno, distraído com o fone de tradução, esqueceu do movimento e permaneceu em sua cadeira.⁷⁸⁰ O caso de Dias Carneiro, no entanto, foi diferente. A descrição

⁷⁷⁹ Foi realizada pesquisa na série telegráfica especial da reunião da UNCTAD, mas não foi possível encontrá-lo. Sobre a questão, Embaixador pede para sair da delegação em Genebra porque o governo é outro. **Jornal do Brasil**. 8 de abril de 1964; Pede demissão o subchefe da delegação em Genebra. **Folha de São Paulo**. 8 de abril de 1964. Rodrigues pediu demissão em 7 de abril, mas em Brasília já circulava o boato que Barbosa da Silva o substituiria na Subsecretaria de Assuntos Econômicos. Há diversos relatos sobre a questão, inclusive o testemunho posterior de Leitão da Cunha. Cunha, 2003, p. 276. Para outra visão ver Campos, 1994, p. 664-665. Em novembro de 1965, Azevedo Rodrigues fez parte dos Oito do Glória – Carlos Heitor Cony, Antônio Callado, Márcio Moreira Alves, Flávio Rangel, Rodrigues e três atores –, grupo que protestou contra o regime na frente do hotel onde se realizava a Segunda Conferência Especial Interamericana. Dulles, John W. F. **Resisting Brazil's military regime: an account of the battles of Sobral Pinto**. Austin: University of Texas Press, 2007. P. 123-126.

⁷⁸⁰ U.N. trade parley skips side issues. **The New York Times**. April 26, 1964; Campos, 1994, p. 664-665.

de Campos é falha em um aspecto fundamental: Dias Carneiro não teve azar, pois a saída dos delegados foi iniciativa planejada.

A saída de oitenta delegações do plenário durante o discurso de Armando de Paulo Coelho, delegado português aconteceu em 7 de abril. Na manhã desse dia, circulou pelo *Palais des Nations* o importante *Journal de Genève*, a publicação com melhor cobertura da reunião. Uma reportagem do periódico deixou claro que um grupo afro-asiático iria, conjuntamente com os países latinoamericanos, abandonar a sala da conferência no momento do discurso do delegado português. Essa decisão foi tomada no dia anterior, quando os delegados africanos perceberam ser inútil a tentativa de excluir Portugal e África do Sul do encontro.⁷⁸¹ É pouco provável que o diplomata ignorasse essa articulação.

No momento em que o delegado português subia à tribuna, cerca de 1400 dos 1500 delegados levantaram-se de suas respectivas poltronas. Nem o presidente da conferência, tampouco o vice-presidente da América Latina permaneceu na mesa, de forma que Dana Wilgress, o representante canadense, assumiu temporariamente os trabalhos. É pouco crível que Dias Carneiro ignorasse a movimentação de outros delegados ou não percebesse o que estava ocorrendo, mesmo se estivesse no corredor.⁷⁸²

No dia seguinte, a embaixada portuguesa no Rio de Janeiro fez reclamações. De acordo com Leitão da Cunha, Dias Carneiro afirmou ter recebido instruções para tomar tal posição, mas o ministro não acreditou no argumento. Para ele, era resultado da “pregação” de Jayme Azevedo Rodrigues. E mesmo se estivesse nas instruções, elas haviam caducado com a nova situação, defendeu anos depois. A hipótese que havia sido instruído a atuar de tal maneira também é apoiada por Marcílio Marques Moreira, na época jovem diplomata representando o Brasil na Conferência. Ele afirmou que Dias Carneiro tinha instruções para, “se Portugal falasse, retirar-se do recinto.”⁷⁸³

Na documentação oficial consultada, não é possível identificar instruções precisas nesse sentido, mas elas podem ter sido definidas quando Araújo Castro estava em Genebra, no

⁷⁸¹ Aujourd’hui et demain, manifestations de mauvaise humeur. **Journal de Genève**. April 7, 1964; Mardi matin, protestation massive contre le Portugal. **Journal de Genève**, April 8, 1964.

⁷⁸² Soviéticos e afro-asiáticos deixam reunião em Genebra para protestar contra Portugal. **Jornal do Brasil**. 8 de abril de 1964; Walk-out snub for Portuguese at UN talks. **The Guardian**. April 8, 1964; Portugal is boycotted at U.N. trade parley. **The New York Times**. April 8, 1964; 80 nations snub Lisbon at Geneva. **Washington Post**. April 8, 1964; Telegram No. 22 from Geneva to Foreign Office. 21st Plenary Session, April 7. April 11, 1964. BT 11/6208. Esse não foi um caso isolado, pois além do já citado caso da China Nacionalista, o mesmo movimento aconteceu quando o delegado da África do Sul foi discursar – noventa e oito delegações levantaram-se do plenário em protesto contra às políticas raciais do país. High cost of talking. **The Guardian**. April 9, 1964. Leitão da Cunha afirmou posteriormente que a delegação do Brasil levantou-se e saiu do auditório quando o delegado português tomou a palavra na tribuna – e não que Dias Carneiro estava no corredor. De acordo com as entrevistas realizadas, Dias Carneiro realmente estava no auditório.

⁷⁸³ Cunha, 2003, p. 275; Moreira, 2001, p. 68.

contexto da política de grupos da UNCTAD, ou logo após a falha de bloquear-se a participação portuguesa no Comitê de Credenciamento. A hipótese de que foi influenciado a atuar de tal maneira por Azevedo Rodrigues é improvável por duas razões. Primeiro, Dias Carneiro era independente o suficiente para afastar-se do radicalismo de Azevedo Rodrigues e com conhecimento suficiente para saber das normas da instituição sobre o processo decisório em casos semelhantes, em especial as consequências de ação sem o suporte de instruções do Rio de Janeiro. Segundo, sua atuação pretérita no GATT deixava bastante claro que ele não se eximia de buscar a ruptura com o vínculo português (ver capítulo anterior). De concreto, sabe-se que, em 3 de abril, Dias Carneiro informou à imprensa que seguiria as instruções originais até que recebesse novas orientações de Araújo Castro ou de outro ministro. No turbilhão dos acontecimentos no Rio de Janeiro, seria pouco provável que ocorresse o reexame e a revisão de todas as instruções dadas à delegação – segundo Antonio Patriota, naquele momento, “não havia a quem recorrer” em uma situação de “caos no Itamaraty.” Se houve alguma instrução anterior no sentido de acompanhar os países em desenvolvimento no assunto, portanto, ele estaria seguindo à risca as orientações de seus superiores. Dias Carneiro já havia tido problemas quando atuou contra Portugal no GATT anteriormente e é impossível que não tenha de alguma maneira informado ou tentado informar o que se passava a seus superiores. Ele, contudo, pode não ter consultado o governo no Rio de Janeiro no dia 6 – quando o grupo afro-asiático tomou a decisão de boicotar o discurso – ou não ter aguardado que o ministro tivesse lido o telegrama ou encaminhado resposta. Sem obter essa segurança, enfrentou previsível risco de ser admoestado por seus novos superiores.⁷⁸⁴

A situação enfrentada por Dias Carneiro demonstra que, logo após o golpe, o cálculo de aceitabilidade do novo regime exigia seguidas consultas para definir se as instruções haviam caducado. O que impressiona na documentação é o número expressivo de vezes em que se definiu a manutenção dos princípios gerais da Carta de Alta Gracia – o documento que, de fato, orientou os delegados brasileiros. Isso pode ser visto no tema institucional, um dos assuntos mais relevantes para o Brasil. Em 3 de abril, a chefia da delegação anunciou que o Brasil faria uma intervenção em breve sobre o tema. Quase uma semana depois, o país fez o esperado discurso. Falando por cerca de sessenta minutos, o chefe da delegação defendeu rigorosamente a mesma posição esboçada nas instruções.⁷⁸⁵

⁷⁸⁴ Entrevista com Antonio Patriota. Brasília, 2 de janeiro de 2012; Dias Carneiro chefiará delegação em Genebra até receber novas instruções. **Jornal do Brasil**. 4 de abril de 1964; Guerreiro, 2010, p. 144-146.

⁷⁸⁵ Desptel 30 para Delegação do Brasil junto à CNUCD – Genebra. 29 de abril de 1964. Confidencial. Cartas-telegramas recebidas e expedidas de Diversos. 1964; CT-27 da Delegação junto à Conferência das Nações

A posse do general Castelo Branco como presidente foi outro desenvolvimento importante. Em 15 de abril, em seu discurso inaugural, teceu comentários sobre a política externa que desejava conduzir, mas a retórica pouco afetou o que acontecia em Genebra. No final de abril, finalmente Vasco Leitão da Cunha enviou telegrama afirmando que “a letra das instruções à delegação à [UNCTAD] não muda.” Era entendimento do ministro que as posições defendidas pelo Brasil eram produto de longa e madura formulação. Ele salientava, todavia, a necessidade de “interpretar o pensamento” do novo governo, procurando sempre “evitar radicalizações exageradas” e “antagonismos preconcebidos a países, grupos de países ou entidades” – uma clara referência à questão portuguesa, ocorrida no início do mês.⁷⁸⁶

É surpreendente perceber, mesmo após o golpe, grande esforço para manter a posição do país ligada aos princípios da Carta de Alta Gracia. Isso resultou do reconhecimento de que ela decorria de situações objetivas que o país continuava a enfrentar – preferências europeias, subsídios nos EUA, regras internacionais restritivas em têxteis. As mudanças no Itamaraty não poderiam ser revertidas, como demonstrou a gradativa volta da maioria de servidores afastados a postos de liderança nos anos seguintes.

Algo que escapa das análises da posição brasileira na UNCTAD é a influência que o tema da dívida externa teve no novo governo e como isso trouxe ajustes de posição na reunião de Genebra. Esse era um dos maiores problemas econômicos que o presidente João Goulart enfrentou. Nas últimas semanas de seu governo, ele já havia entrado em contato com vários credores reunidos no Clube de Paris por intermédio de Nei Galvão, seu amigo e ministro da fazenda interino. Araújo Castro também acompanhava as negociações, por intermédio do diplomata José Maria Vilar Queirós.⁷⁸⁷

As reuniões para a renegociação da dívida externa ocorreram em meados de março, em Paris. As discussões eram exploratórias e os representantes brasileiros, liderados por Ney Galvão, desejavam reconsolidar a dívida do país, fazendo em contrapartida a promessa de implementar medidas de estabilização na economia. A delegação estava pouco preparada e foi recebida de forma fria. Os europeus consideraram a proposta brasileira vaga, imprecisa e

Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. CNUCD. Arranjos institucionais. Intervenção do Brasil. 9 de abril de 1964. 660.(04) – Março e abril de 1964. AHI-BSB.

⁷⁸⁶ Araújo Castro passa o Itamaraty a Vasco Leitão da Cunha. **Jornal do Brasil**. 5 de abril de 1964; Leitão da Cunha defenderá Araújo Castro para Paris se continuar no Itamaraty. **Jornal do Brasil**. 8 de abril de 1964; Leitão da Cunha reforça posição do Brasil nas negociações em Genebra. **Jornal do Brasil**. 10 de abril de 1964; Desptel 29 para Delegação do Brasil junto à CNUCD – Genebra. 29 de abril de 1964. Confidencial. Cartas-telegramas recebidas e expedidas de Diversos. 1964. AHI-BSB; Silva, 2004, p. 49-51.

⁷⁸⁷ Nei Galvão realiza contato com dez credores do Brasil. **Folha de São Paulo**. 19 de março de 1964; Genebra, reescalonamento e café: a pausa é salutar. **Folha de São Paulo**. 27 de março de 1964. Na documentação faz-se referência ao termo Clube da Haia, ao invés de Clube de Paris.

pouco orientada para evitar que existisse nova elevação da dívida externa no futuro. Representantes do FMI afirmaram que o governo brasileiro teria pouca capacidade de honrar o pagamento da dívida a ser amortizada em 1964. Eles consideraram que o Brasil deveria tomar medidas mais radicais – e rápido. Galvão, no entanto, era figura fraca e sem o poder para prestar as informações necessárias e implementar domesticamente as medidas requisitadas. Nas reuniões, a relação com as negociações que ocorreriam em Genebra eram levantadas de várias formas. Primeiro, as teorias e os trabalhos de Prebisch eram usados pelos brasileiros para justificar o crescimento da dívida, em especial a crítica à tese de que o serviço da dívida externa não deveria consumir mais que 15% das receitas cambiais (a previsão era que em 1964 e 1965 se chegasse a 50%). Segundo, a Conferência de Genebra era utilizada para justificar que o governo não aceitaria propostas do FMI que eventualmente entrassem em conflito com suas políticas econômicas e sociais.

O Clube, após reunir-se com os brasileiros, publicamente afirmou a decisão de que nenhum financiamento novo seria dado ao país enquanto inexistisse plano apropriado e realista de estabilização da economia; para ela, “o Brasil estava vivendo em um mundo aparte.” Era o fim da viabilidade econômica do governo Goulart. Mesmo sem o golpe, sua administração provavelmente mergulharia na insolvência financeira. Não é surpreendente, portanto, que logo após a ruptura do regime democrático a nova equipe econômica trabalhou para recuperar o crédito externo do país, para isso requisitando uma reunião com seus credores na primeira semana de maio. Segundo nota do Ministério do Planejamento, publicada na primeira semana após o golpe, “todas as medidas anteriormente tomadas pelo governo brasileiro foram encaradas oficialmente como destinadas à remoção de áreas de atrito.” Essa era a missão prioritária da nova administração no campo econômico, e a diretriz era realizar o que o governo Goulart havia relutado fazer até então: retomar a confiança dos credores para a reestruturação da dívida externa.⁷⁸⁸

Não é possível saber os detalhes das negociações com os credores, mas é certo que ela teve impactos diretos em Genebra. Seja pela pressão bilateral, seja pelo desejo da área econômica da nova administração de agradar os credores, a Secretaria de Estado foi veloz em

⁷⁸⁸ Confidential Memorandum from J. G. Thompson (Treasury). 20 March, 1964; Hague Club meetings in Paris, 16th-19th March 1964, to discuss Brazil's debt problem. 24th March 1964; From Copeman to Annand and Griffin. Brazil: state of play on Hague Club negotiations etc. Confidential. 3rd April, 1964; Draft letter from Widdup and Fitzgerald. 10th April, 1964. T 312/676; Letter from J. A. Annand (Treasury) to N. Jordan-Moss (U.K. delegation to O.E.C.D.). London, 30 April 1964; Statement by Mr. Maurício Bicalho at Executive Board meeting. 64/23, May 1, 1964. T 312/677; Huge foreign debt of Brazil remains her first problem. **The New York Times**. 5 April 1964. A declaração do ministério do planejamento pode ser lida em Martins, Carlos Estevam. A evolução da política externa brasileira na década 64/74. **Novos Estudos CEBRAP**. V. 12, Nº, 55-98. 1975. P. 61. As negociações com o Clube da Haia foram concluídas após três meses. Syvrud, 1974, p. 187.

ajustar as instruções para diminuir pontos de atrito com os países desenvolvidos. Assim, no início de maio, Barbosa da Silva foi avisado que as negociações da dívida já estavam em fase adiantada, de forma que “não seria de interesse para o Brasil emprestar (...) co-autoria ou apoio irrestrito a resoluções que contenham matéria que possa vir a influir negativamente sobre os entendimentos em curso.” Delegados franceses e alemães, por sua vez, recorrentemente procuraram diplomatas brasileiros para discutir o tema da dívida externa. Tratando desse espinhoso tema, foi natural para os diplomatas em Genebra reduzissem o nível de fricção com os credores durante a Conferência, seguindo exatamente as novas instruções. O objetivo, em um dos comitês, por exemplo, era “não prejudicar de nenhuma maneira as negociações para o reescalonamento da dívida externa.”⁷⁸⁹ É inegável, portanto, a existência de ajustes na posição brasileira. Esses não ocorreram, no entanto, como resposta a uma guinada ideológica promovida pelo novo governo; era consequência, sim, da necessidade política de restaurar a imagem da economia brasileira junto aos credores internacionais.

O estertor do encontro

Apesar da importância do debate sobre a posição brasileira, a questão não afetou o andamento da Conferência em Genebra. No final de abril, os delegados dedicavam-se a algumas iniciativas que potencialmente teriam grande impacto na regulação do comércio internacional. No Iº Comitê, circulou um projeto de resolução propondo a restrição ao uso de produtos sintéticos que substituíssem produtos naturais dos países em desenvolvimento. No IIº Comitê, trabalhava-se com a hipótese de criação de uma organização internacional para lidar com o desenvolvimento industrial, com as discussões sobre preferências comerciais ainda em estágio inicial. O IIIº Comitê 3, sobre financiamento compensatório, era talvez o mais caótico, com discursos eloquentes de países de todos os grupos – a proposta considerada mais controversa foi a tentativa de obrigar os países desenvolvidos a doar 1% do seu produto interno bruto. No IVº Comitê, os russos continuavam a defender a criação de uma Organização Internacional do Comércio.⁷⁹⁰

No início de maio, a situação na conferência mudou um pouco. Os franceses elevaram o tom da crítica aos princípios liberais do GATT, demandando a organização de mercados e a

⁷⁸⁹ Desptel 40 para a Delegação do Brasil junto à CNUCD – Genebra. Proposta dos doze países subdesenvolvidos sobre assistência técnica e financeira aos países em desenvolvimento. 8 de maio de 1964. Confidencial; Tels 88 e 89 de Delbragen. Proposta dos doze países subdesenvolvidos sobre assistência técnica e financeira aos países em desenvolvimento. 13 de maio de 1964. Secreto. Cartas-telegramas recebidas e expedidas de Diversos. 1964. AHI-BSB.

⁷⁹⁰ United Nations Conference on Trade and Development. 22nd April 1964. BT 241/1350.

criação de preferências seletivas. Os soviéticos, vendo naufragar suas credenciais junto aos países em desenvolvimento, decidiram aumentar o tom político no encontro, introduzindo resoluções anticolonialistas. Foi nesse momento que a Conferência caminhou para o tratamento ponderado da agenda. No Comitê sobre Produtos Primários, no início da segunda semana de maio, 119 delegados já haviam proferido mais de mil discursos após cinquenta encontros. Mas nada havia sido acordado até então. Em todos outros comitês, seguia-se o mesmo padrão. Uma piada circulada nos corredores era que o termo UNCTAD agora significava *Under No Circumstances Take Any Decisions*.⁷⁹¹

Uma das razões para tal situação era o processo negociador, realizado prioritariamente entre grupos. Eles foram formados inicialmente para o propósito de eleições, assegurando a igualdade regional e política na escolha de presidentes de comitês. No Grupo A estavam os países africanos, os asiáticos mais a Iugoslávia. O B compreendia os países desenvolvidos de economia de mercado. O C englobava os países da América Latina e Caribe. Por fim, no D, estavam os países socialistas do leste europeu. Com a junção dos A e C para a redação de uma resolução, formando o G-77, iniciou-se a política de grupos. O processo iniciava geralmente com a negociação dentro de cada grupo, tendo como base um item da agenda. Um país era escolhido como representante para apresentar a posição comum de cada grupamento. Qualquer mudança ou ajuste exigia o reinício da negociação interna nos blocos. Nas primeiras semanas, as coalizões ainda tinham bastante dissensos, mas com a aproximação da data final de negociação, o consenso interno foi cada vez mais cristalizado. Algo que surpreendeu os delegados foi tanto o funcionamento dos mecanismos de consultas regionais como a própria força do G-77. Mesmo assim, eram nítidas as sérias desavenças entre os membros desta coalizão. Com o tempo, todas as negociações começaram a gravitar entre dois polos: o G-77 cada vez mais demandante e o Grupo B crescentemente arredo a compromissos.⁷⁹²

O tópico das preferências era um teste para a unidade dos países em desenvolvimento. O Brasil era um dos que tinha posição mais articulada sobre o tema. Ela decorria de uma visão específica do funcionamento da economia internacional e vinha acompanhada de sugestões sobre o arcabouço institucional no qual deveria ser acomodada a questão. Para o país, a economia mundial funcionava como uma corrida, na qual os países avançados partiam sempre antes. Por iniciarem antes, impediam que os retardatários conseguissem elevar sua

⁷⁹¹ Telegram No. 55 from Geneva to Foreign Office. May 9, 1964. BT 241/1350; Commodity talks close on dim note. **The New York Times**. May 14, 1964; Dosman, 2008, p. 40.

⁷⁹² *ibidem*. p. 404; Sauvart, Karl P. **The Group of 77: evolution, structure and organization**. New York: Oceana Publications, 1981. P. 13; Toye e Toye, 2004, p. 201-202; Weiss, 1986, p. 20-21; Williams, 1991, p. 49-50 e 60. Inicialmente o G-77 chamava-se G-75.

competitividade por falta de acesso a mercados. As preferências reduziriam tal distância. Falando no GATT em 1963, um representante do país afirmou que o Brasil sempre foi crítico tenaz da discriminação por preferências, mas considerava que isso envolvia esquemas nos quais se privilegiava um país em desenvolvimento em detrimento dos demais. O que se pretendia, na iniciativa brasileira, era que todo o grupo fosse beneficiado. Além disso, era do interesse brasileiro que a iniciativa fosse construída de forma multilateral e não bilateralmente. Identificando o poder das barreiras não-tarifárias aos mercados desenvolvidos, também era sugerido que essas fossem objeto das preferências.⁷⁹³

Na UNCTAD, o Brasil defendeu posição semelhante em um contexto de crescente distância entre a América Latina e a África. Mesmo em sua região, o país sofria resistências. Ao longo do encontro, o bloco latinoamericano sofreu uma ruptura quando os países centro-americanos, o Equador e a Bolívia decidiram abandonar as premissas de Alta Gracia para apoiar a tese de que os países de menor desenvolvimento relativo tivessem maiores preferências aos mercados dos países desenvolvidos. O Brasil trabalhou para reverter tal posição, mas não obteve sucesso. Dos setenta e cinco países em desenvolvimento, somente trinta e nove apoiaram o rascunho de resolução que exigia a eliminação das preferências em vigor em dez anos.⁷⁹⁴ Os representantes da África francófona rejeitaram discutir tal documento, pois isso poderia levar à perda dos benefícios das preferências europeias de que gozavam. Como forma de conciliação, utilizou-se o documento da maioria, mas fazendo a ressalva de que a abolição dos arranjos preferenciais pré-existentes deveria ser compensada.

O G-77 ainda dividia-se sobre vários aspectos das preferências, como o propósito (aumentar exportação ou apoiar indústria nascente); duração (permanente ou por período específico); e cobertura (quais produtos). A América Latina concordou em não requisitar a abolição imediata das preferências especiais concedidas aos africanos e estes concordaram, por sua vez, em apoiar um sistema generalizado. A dissensão também ocorria entre os países industrializados. O Reino Unido, apoiado por Holanda e Dinamarca, defendeu a criação de arranjo preferencial aplicado para todos os países em desenvolvimento por todas as nações industrializadas. Já a França e a Bélgica apoiavam preferências seletivas. Os EUA

⁷⁹³ Report of the Working Party on Preferences. Position of the Brazilian delegation. L/2196. 20 March 1964.

⁷⁹⁴ Division over trade preferences: support for French thesis. **The Guardian**. April 21, 1964; Tel 66 da Delegação do Brasil junto à CNUCD – Genebra. Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento. Reuniões do Grupo Latinoamericano. 29 de abril de 1964. Confidencial. Cartas-telegramas recebidas e expedidas de Diversos. 1964. AHI-BSB.

discordavam de qualquer esquema. O tema só chegaria a uma solução satisfatória no segundo encontro da UNCTAD, em 1968.⁷⁹⁵

A principal discussão, nos estágios finais da conferência, foi se a UNCTAD resumir-se-ia ao encontro ou transformar-se-ia em órgão autônomo, mas vinculado à ONU. No comitê específico para discutir a questão, as posições não eram distintas das defendidas nos trabalhos preparatórios. A URSS inicialmente liderou os trabalhos na defesa de uma nova Organização Internacional do Comércio e na subordinação do GATT a tal instituição. Os britânicos, de forma irônica, demonstraram-se surpresos com a tese soviética diante do fato de esse país ter recusado o convite para participar das negociações de Havana na década de 1940. Prebisch desejava uma organização comercial paralela ao GATT; a Índia queria uma conferência periódica da ONU; os holandeses (com apoio de outros países da CEE) preferiam acordos suplementares sob o auspício do GATT para lidar com as transações comerciais entre o ocidente e os países comunistas. A partir de então, o conflito emergiu entre os blocos.⁷⁹⁶

A segunda iniciativa concreta veio com a proposta de Burma, Gana, Indonésia, Nigéria e Síria. Ela submetia o GATT a diversas mudanças, vinculando-o a uma nova organização como mero comitê de tarifas. Radical, ela colocava os países desenvolvidos em situação de confronto. Aproveitando a iniciativa, os países da América Latina submeteram outro rascunho de resolução, inspirado na Carta de Alta Gracia. Mais moderado, não previa propostas específicas com relação ao GATT. O Brasil, em particular, não alterou sua posição no tópico após o golpe e continuou a defender a criação de novo organismo internacional. Logo depois, os países desenvolvidos redigiram rascunho próprio, prevendo a realização de conferências periódicas. Com esses três documentos, iniciaram-se os encontros nos bastidores. Como bem afirma Branislav Gosovic, não é possível saber com precisão o que aconteceu durante as várias semanas em que se desenrolou esse processo, mas é certo que os países em desenvolvimento saíram unidos dele. No final, tendo Prebisch como mediador, o Grupo B acedeu ao desejo do G-77 em criar organização separada para lidar com o tema comércio e desenvolvimento econômico. Esse não foi o fim da discussão para o Brasil. No tema institucional, o país continuaria a defender, até meados da década de 1970, a criação de uma estrutura institucional robusta e permanente, denominada pelos diplomatas em Alta Gracia de “Organização Internacional para o Comércio e Desenvolvimento (OICD).” Para o

⁷⁹⁵ Gosovic, 1972, p. 66; Marwood, 1974, p. 210; Williams, 1991, p. 46.

⁷⁹⁶ R. M. Allott. Institutions. 9th January 1964. FO 371/178084; Cordovez, 1967, p. 288; Dosman, 2008, p. 405.

Brasil, a UNCTAD seria somente um prelúdio da OICD e todos os esforços deveriam ser despendidos na criação dessa instituição.⁷⁹⁷

No estertor do encontro, havia uma babel de discórdia em que a distância entre os grupos era tão grande quanto o *trade gap* que Prebisch identificara em seu relatório. O mais surpreendente é como a Guerra Fria pouco influenciou as discussões. O eixo do conflito político havia mudado 90° – de Leste-Oeste para Norte-Sul. A UNCTAD, dessa forma, foi genuinamente o primeiro encontro dedicado a estudar problemas da agenda desse eixo da política internacional. Era a primeira oportunidade na qual a maioria quase absoluta dos países em desenvolvimento arregimentou-se de forma a pressionar demandas comuns. Em tal situação, o poder de voto da maioria despossuída falou mais alto. Nenhum país em desenvolvimento votou contra qualquer um dos quinze princípios gerais e treze princípios especiais. Dezesseis propostas de emendas introduzidas pelos países desenvolvidos a doze princípios foram derrotados. Segundo um observador de um país desenvolvido, era o triunfo de “uma organização com poder para fazer tudo votada pelos que não têm nada.”⁷⁹⁸

As negociações da UNCTAD foram concluídas em 16 de junho de 1964, depois de horas de conversas exasperantes no contexto de crescente polarização entre extremistas e moderados no seio do G-77. Como foi impossível preparar a ata final para assinatura, quase todas as delegações assinaram folhas em branco. Mesmo com todos os problemas de organização do encontro, Prebisch foi cuidadoso em pensar seu resultado final. Para ele, era essencial que os princípios da Ata Final refletissem as preocupações de seu relatório. Os países desenvolvidos tentaram barrar essa manobra, mas foram surpreendidos pela tenacidade dos países em desenvolvimento, em especial os da América Latina. As recomendações da ata final eram extremamente ambivalentes em sua redação, permitindo diferentes interpretações. Doze semanas de discussões produziram documento pouco substantivo e quase nenhuma resolução tinha redação que fugisse da retórica de pouco alcance comumente associada aos encontros da ONU.⁷⁹⁹

A permanência institucional da UNCTAD, contudo, foi uma vitória real. Em dezembro de 1964, ela tornou-se órgão permanente no âmbito da ONU. A Junta de Comércio

⁷⁹⁷ Telegram No. 36 from Geneva to Foreign Office. April 21, 1964. BT 241/1350; Desptel 50 para Delegação do Brasil junto à CNUCD – Genebra. IV Comissão. Projeto dos 75. 22 de maio de 1964. Secreto. Cartas-telegramas recebidas e expedidas de Diversos. 1964. AHI-BSB; Dosman, 2008, p. 406-409; Gosovic, 1972, p. 4.

⁷⁹⁸ U.N. talks lagging. **The New York Times**. June 5, 1964; Unctad. The crunch. **The Economist**. June 6, 1964; Kock, 1969, p. 221; Lancaster, 2003, p. 37; Williams, 1991, p. 52.

⁷⁹⁹ UNCTAD. Confidential. ABS 17/6/64. FO 371/178085; United Nations Conference on Trade and Development: a preliminary report. July 1, 1964. Confidential. FO 371/178085; Telegram No. 46 from Geneva to Foreign Office. April 30, 1964. BT 241/1350; Gosovic, 1972, p. 29.; World's East-West axis overshadowed. **Washington Post**. June 17, 1964.

e Desenvolvimento era seu órgão central, com 55 membros eleitos pelas Conferências. Raul Prebisch foi escolhido secretário-geral da nova organização, com o status de subsecretário da ONU. De acordo com Hudec, a instituição aumentou consideravelmente o poder de barganha dos países em desenvolvimento, pois uma decisão desse grupo de não mais participar das atividades do GATT teria sérias consequências para os interesses do lado ocidental da Cortina de Ferro. Os desenvolvidos decidiram manter maior flexibilização diante de tal ameaça.⁸⁰⁰

Após a conclusão do encontro, o Secretário Geral da ONU, U Thant, definiu-o como “um dos eventos mais importantes desde o estabelecimento das Nações Unidas”; o parlamento inglês considerou “a maior e mais importante conferência já realizada no tema de relações econômicas internacionais”; o jornal oficial soviético Pravda não ficou atrás, afirmando que o documento final era uma base segura para o progresso econômico futuro.⁸⁰¹ Esses elogios eram educadas palavras amparadas mais sobre os esforços despendidos e os ideais almejados do que o exame concreto das consequências dos meses de trabalho. A batalha pela reforma do sistema multilateral de comércio ainda não havia acabado.

Continuidade desejada

O fim do encontro e a criação da UNCTAD como organismo internacional iniciou nova fase da batalha dos países em desenvolvimento. A partir desse momento, é importante examinar a posição brasileira de forma mais detida, pois ainda resta compreender se a ruptura com o regime democrático levou a uma mudança mais ampla e sistemática com relação às discussões promovidas no âmbito do multilateralismo comercial. Maria Regina Soares de Lima, ao considerar os ajustes na política brasileira em abril de 1964, afirma que o país retornou às posições originais no tema comercial somente em 1967.⁸⁰² A documentação primária hoje disponível, todavia, demonstra uma continuidade muito maior, mesmo nos meses que sucederam a mudança brusca de regime.

⁸⁰⁰ Algo pouco relatado na literatura é como foi no âmbito da UNCTAD que a ONU reconheceu o status diferenciado da CEE. Ao tentar credenciar-se, vários países reclamaram que a Carta das Nações Unidas só reconheciam estados e que o bloco só poderia participar como observador. Os representantes da CEE afirmaram, no entanto, que em matéria comercial e agrícola somente a Comissão Europeia poderia negociar – os Estados não mais tinham responsabilidade nessas políticas. A questão foi submetida ao Serviço Legal das Nações Unidas, que emitiu a opinião que a Comissão teria um status intermediário entre o de um observador e de um Estado. Tallec, 1971, p. 743. Sobre os países em desenvolvimento ver Hudec, 1987, p. 39; Secretaria Geral Adjunta para Assuntos Econômicos. **Junta de Comércio e Desenvolvimento (Iª e IIª Sessões). Instruções e relatórios**. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1965. P. 4-5.

⁸⁰¹ Hier au Palais des Nations. La conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement a commencé ses travaux. **Journal de Genève**. March 24, 1964; apud Cordovez, 1967, p. 243.

⁸⁰² Lima, 1986, p. 259.

Em julho de 1964, o Brasil batalhou para ser representado no maior número possível de órgãos criados após o estabelecimento da Junta da UNCTAD. Vasco Leitão da Cunha, nesse contexto, defendeu posição praticamente igual à de Prebisch: para o Brasil crescer a um ritmo anual de 6%, havia necessidade de elevar as exportações a uma média de 10% ao ano. Mas, ao contrário do receituário do economista argentino e, mesmo reconhecendo o aspecto central da deterioração dos termos de troca, o novo governo priorizou o aumento da competitividade das exportações.⁸⁰³

Essa continuidade ocorreu em ambiente institucional distinto do existente anteriormente. Vários setores do Departamento Econômico do Itamaraty receberam novas chefias. Em pelo menos um caso, teria ocorrido renovação completa de equipe. Em julho de 1964, um diplomata britânico visitou o ministro Borges da Fonseca, o novo chefe da área econômica do Itamaraty, que não se interessava pela UNCTAD e seus desdobramentos. As mudanças afetaram o grupo que lidava cotidianamente com as negociações da UNCTAD. Contudo, mesmo os que tiveram problemas com o golpe, como Dias Carneiro, continuaram a acompanhar os trabalhos e, em alguns casos, a dar contribuições. O que se deve ter em mente é que as ideias cepalinas ultrapassavam o núcleo central que guiava a Política Externa Independente. Elas atingiam outros setores do governo, tendo sobrevivido à mudança de regime. Um exemplo é a carta enviada menos de duas semanas depois da mudança de governo por Gerardo Góes, presidente da Comissão Consultiva do GATT, para o diplomata Jorge Seixas Correa. Góes elogia o trabalho de Prebisch apresentado na abertura da conferência em Genebra. Segundo o economista, ele continha valiosas informações que, a seu ver, deveriam orientar a posição brasileira no futuro.⁸⁰⁴

No segundo semestre de 1964, a manutenção de posição fica aparente em outros episódios. Na XIXª Sessão da Assembléia Geral da ONU, o objetivo brasileiro era “assegurar a continuidade do programa de ação” da UNCTAD. Em outubro, a Secretaria de Estado informou que a proposta de reforma do GATT só poderia ser aceita se os novos textos não levassem a recuos substantivos das posições alcançadas na UNCTAD. Nas reuniões anuais da CIES, ocorridas entre outubro e novembro de 1964, o Brasil, representado por Roberto Campos, manteve as diretrizes do governo anterior, defendendo até mesmo planos de

⁸⁰³ Desptel 266 à Delbragen. CNUCD. Comitê Especial. Gestões junto ao Secretário-Geral U-Thant. Cartas-telegramas recebidas e expedidas de Genebra. 1964. AHI-BSB.

⁸⁰⁴ Letter from J. H. Wardle-Smith to R.M.K. Slater. Rio de Janeiro, July 21, 1964. Restricted. FO 371/178085; Desptel 273 à Delbragen. CNUCD. Comitê Especial, gestões junto ao Secretário Geral U-Thant. 28 de julho de 1964. Confidencial. Cartas-telegramas recebidas e expedidas de Genebra. 1964. AHI-BSB; Carta de Gerardo Góes para Jorge Seixas Corrêa. 20 de abril de 1964. 660.(04) – Março e abril de 1964. AHI-BSB; Lampreia, 2010, p. 51.

compensação para a deterioração dos termos de troca dos países subdesenvolvidos. Em dezembro, o Brasil teve importante participação na discussão e aprovação do documento que deu permanência à UNCTAD como instituição.⁸⁰⁵

O Itamaraty, portanto, mesmo no período imediato após o golpe, instruiu seus delegados a atuarem com a orientação tradicionalmente adotada. Os documentos reafirmam essa tese várias vezes em 1965, especialmente os termos “consistente com a [posição] que sempre defendeu” e a concepção de que a mobilização diplomática provocada pelas discussões comerciais não era “fruto de vontades individuais ou de motivações transitórias”, mas sim “o resultado do amadurecimento da consciência política internacional para o ideal da segurança econômica coletiva.”⁸⁰⁶

A própria atuação de Vasco Leitão da Cunha reforçava essa tendência. Entre os documentos circulados em seu gabinete, há um de quatro páginas em que se resume a posição do país na área comercial. A premissa do trabalho é que o governo brasileiro tinha como objetivo fundamental expandir o comércio exterior, pois já se havia atingido o limite do “processo relativamente fácil da produção substitutiva de importações.” Para lidar com esse desafio, afirmava-se ser de “importância fundamental” a continuidade dos trabalhos na UNCTAD. Na XIXª Sessão das ONU, em 1965, o ministro afirmou que era preciso evitar por todos os meios que a Ata Final de Genebra se tornasse mera declaração de boas intenções, como havia acontecido com a Carta de Havana, e que o programa da UNCTAD devia ser continuado, aperfeiçoado e cumprido. No relatório do órgão de 1965, elogiou-se o esforço interno de planejamento para a Conferência de Genebra, considerado um “extraordinário sopro renovador” que buscava “a revisão completa e em profundidade da problemática do comércio internacional.”⁸⁰⁷

⁸⁰⁵ Instruções. XIX Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas (1964). Secreto. Cartas-telegramas recebidas e expedidas de Diversos. AHI-BSB; Desptel 368 para Delbragen. GATT. Comitê de Estrutura Legal e Institucional. 12 de outubro de 1964. Cartas-telegramas recebidas e expedidas de Genebra. 1964. AHI-BSB; Dosman, 2008, p. 415; Martins, 1975, p. 61; Secretaria Geral Adjunta para Assuntos Econômicos, 1965, p. 1; Secretaria Geral Adjunta para Assuntos Econômicos. **Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento: visita ao Brasil do Dr. Raul Prebisch, Secretário-Geral da CNUCED**. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1966. P. 18.

⁸⁰⁶ Nas discussões sobre Transportes Marítimos de 1965, o Itamaraty optou por seguir a “posição tradicional do Brasil na matéria”, especialmente as que “foram elaboradas para a fase preparatória da I UNCTAD” e que pautaram a posição do país durante o encontro. Secretaria Geral Adjunta para Assuntos Econômicos. **Junta de Comércio e Desenvolvimento. Comitê de Transportes Marítimos (1965-1967). Instruções e relatórios das delegações do Brasil**. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1967. P. 5.

⁸⁰⁷ Comércio exterior – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento e a rodada de negociações “Kennedy” do GATT. Agosto de 1965. VLC 64.03.10 – AE. Trechos desse documento foram reproduzidos posteriormente, como no trabalho que embasou o relatório de preparação para a visita de Prebisch ao Brasil em 1966. Secretaria Geral Adjunta para Assuntos Econômicos, 1966 Ver elogio da “atitude geral pragmática e positiva do grupo subdesenvolvido” em Desptel 428 à Delbragen. 2 de dezembro de 1964. Cartas-telegramas recebidas e expedidas de Genebra. 1964. AHI-BSB; Ministério das Relações Exteriores. **Relatório**

Era grande o esforço de não criar rupturas com a política executada pelo governo anterior. Para isso, buscou-se sempre colocar nos pronunciamentos das autoridades do órgão e do próprio presidente da república referências à atuação brasileira na UNCTAD, referências essas que, depois de proferidas, eram citadas internamente como forma de justificar a manutenção da posição. Em 1965 e 1966 os trechos favoritos eram o pronunciamento de Vasco Leitão da Cunha na XIXª Sessão da Assembléia Geral da ONU e o de Castelo Branco na inauguração da IIª Conferência Interamericana Extraordinária da OEA.⁸⁰⁸

Os esforços para demonstrar que as teses defendidas no governo anterior não sofreram ruptura significativa eram, portanto, política ativa dos servidores do órgão. Em 1966, afirmava que “a política brasileira em relação a CNUCD [UNCTAD] tem-se caracterizado por uma irrepreensível coerência e continuidade.” Nesse mesmo ano, já se adotava até o tom da retórica do início de 1964. Quando Azeredo da Silveira foi escolhido para chefiar a Missão do Brasil em Genebra, as suas instruções afirmavam ser o objetivo do país em matéria econômica “a revisão mais completa possível e em profundidade das políticas e instituições disciplinadoras do intercâmbio mundial.”⁸⁰⁹

Independentemente da mudança de governo em 1964, havia sinais de que novos desafios teriam de impor ajustes de posições, pelo menos taticamente. O problema central era lidar com a política de blocos. De um lado, estava a possibilidade de apoiar votações e exercer o massacrante poder majoritário que os países em desenvolvimento tinham. Isso ocorreria no futuro, especialmente na II UNCTAD, quando se achou melhor derrotar os países desenvolvidos em votações para demonstrar o isolamento destes. Por outro, estava a questão de que não adiantaria nada obter uma decisão majoritária se os países industrializados

do ano 1965, apresentado ao excelentíssimo senhor marechal Humberto de Alencar Castello Branco, presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo senhor embaixador Juracy Montenegro Magalhães, ministro das relações exteriores. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1966. P. 176-177; Secretaria Geral Adjunta para Assuntos Econômicos, 1965, p. 2-3. Talvez a única mudança mais profunda de posição, ainda que temporária, veio no tópico de “organização de mercados”. Achava-se que não seria fácil a um país de “estrutura liberal” como o Brasil adotar vários dos compromissos inerentes ao esquema, como o controle e a diversificação da produção agrícola, o que pressupunha “uma capacidade de interferência no setor privado” que o governo não possuía. Secretaria Geral Adjunta para Assuntos Econômicos. **Junta de Comércio e Desenvolvimento (Vª Sessão). Instruções e relatórios das delegações do Brasil.** Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1967. P. 54-55.

⁸⁰⁸ Secretaria Geral Adjunta para Assuntos Econômicos, 1966, p. 4.

⁸⁰⁹ *ibidem.* p. 6; Secretaria Geral Adjunta para Assuntos Econômicos. **Junta de Comércio e Desenvolvimento (1965-1966). Instruções e relatórios das delegações do Brasil.** Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1966. P. 11. No relatório deste anos, afirmou-se que o objetivo da política brasileira era o reestruturar os “quadros institucionais que regem o comércio internacional com o fim de assegurar a expansão e diversificação das exportações brasileira a preços estáveis, crescentes e remunerativos e promover a revisão em profundidade das políticas que disciplinam o intercâmbio mundial com o objetivo de estabelecer uma nova e mais equitativa divisão internacional do trabalho”. Ministério das Relações Exteriores, 1966, p. 156.; Instruções sobre matéria econômica para o embaixador Antônio Francisco de Azeredo da Silveira, chefe da Delegação do Brasil em Genebra. Ministério das Relações Exteriores. 23 de maio de 1966. AHI-BSB.

ficassem marginalizados, evitando assim “resultados práticos efetivos, mormente quando depend[ia] deles a colaboração para a execução de decisões.” Nesse sentido, em instâncias específicas, como as discussões no tema de transportes marítimos, em 1965, o Brasil apoiou a busca de consenso com o Grupo B, mas sem sucesso.⁸¹⁰

As discussões sobre a natureza das atividades da UNCTAD e os seus resultados demonstraram, todavia, impaciência com a instituição. O Brasil tinha muitas expectativas sobre as reuniões conduzidas pela organização, daí a revolta quando elas decepcionavam. Em uma, criticou-se os países em desenvolvimento por estarem “despreparados” e “fazendo intervenções pouco objetivas”, gerando um “virtual estado de perplexidade” no qual os trabalhos desenvolviam-se sem rumo. No importante Comitê de Produtos de Base, o Brasil acreditava que ele não devia ser “apenas um mero órgão deliberativo”, mas sim “órgão operacional capaz de formular e executar cabalmente uma política comercial de produtos de base, no nível internacional.” Tentava-se fazer uma dicotomia entre a situação de entidades “elaboradoras de resoluções e recomendações mais ou menos inócuas” e a de uma instituição com “competência para examinar o cumprimento das suas próprias recomendações”, exercendo pressão política sobre os países desenvolvidos. Era no âmbito dessa discussão que se inseria a reclamação de que, passados dois anos da primeira conferência, “nada se tinha feito para transformar o comércio em instrumento ajustado às necessidades de crescimento sócio-econômico dos países em desenvolvimento.” Havia apoio contundente à UNCTAD “em sua tarefa de reformulação do comércio internacional”, mas ao ingressar no período preparatório da IIª Conferência, observou-se a falta de avanços substanciais na efetivação da agenda da instituição. Foi isso que levou diplomatas a considerarem que “os obstáculos que se levantaram à implementação das recomendações da UNCTAD poderão transformá-la em mero foro internacional de debates estéreis, se não forem efetivamente contrarrestados.”⁸¹¹

Um exemplo de impaciência com relação à condução de certos temas pode ser visto na questão de transportes marítimos. Aqui estava um aspecto central da economia internacional intocado pelos princípios do livre comércio. A agenda que os países em desenvolvimento buscavam era que as conferências de fretes privadas deveriam ser abolidas e substituídas por um procedimento internacional controlado por Estados. O Brasil julgava necessário conhecer os fatos e os dados do setor, antes de medidas no âmbito internacional serem tomadas. Mas a situação na mesa de negociação era difícil. Várias delegações de países desenvolvidos

⁸¹⁰ Secretaria Geral Adjunta para Assuntos Econômicos, 1965, p. 94-95; Secretaria Geral Adjunta para Assuntos Econômicos, 1967, p. 18-19.

⁸¹¹ Secretaria Geral Adjunta para Assuntos Econômicos, 1967, p. 66-67; *ibidem.* p. 2, 45-48 e 88-89.

expressavam preocupação com os estudos demandados na UNCTAD, principalmente pelo fato de os governos não terem acesso às informações desejadas, nem o poder legal de exigilas dos armadores.⁸¹² Apesar de discordarem sobre a intervenção estatal no setor, esses países caíam em contradição. No plano doméstico, muitos países desenvolvidos atuavam de maneira a coibir práticas comerciais oligopolísticas; por que não no plano internacional?

O Brasil era ingênuo ao considerar a possibilidade de a UNCTAD ter um papel ativo na discussão do setor. Todas as informações relevantes eram cuidadosamente guardadas pelas empresas dos países desenvolvidos, que nunca as liberariam para seus próprios governos, quanto mais para um órgão da ONU. A demanda da diplomacia brasileira, contudo, voltava-se para a construção de um mundo fundado em um critério de justiça e equidade, ainda que tal ambicioso objetivo não pudesse ser realizado no curto prazo. Assim como o presidente João Goulart naquele 13 de março de 1964, os diplomatas brasileiros tentavam equilibrar-se entre o reformismo impossível e a acomodação necessária.

O historiador Tony Judt afirmou que “momentos de grande significado cultural são comumente percebidos só em retrospecto.” Ele considerava os anos 1960 uma exceção. Os que viveram os seus turbulentos anos sabiam da importância da época.⁸¹³ Esse era certamente o caso da geração de inconformistas disciplinados que chegou à liderança do Itamaraty no início da década, e dos jovens diplomatas que começaram a trabalhar no órgão no mesmo período. Eles conseguiram sucesso em demonstrar para as lideranças populistas que a regulação do comércio exterior não era mera política administrativa a cargo da pressão particularista de industriais e do tecnicismo dos economistas da CACEX, do CPA e do Ministério da Fazenda. Para eles, o comércio internacional determinava os ganhos relativos da economia global e, com isso, a hierarquia política das nações. Como tal, deveria ser subordinado à política externa. A reestruturação das regras do sistema multilateral de comércio, assim, serviu de ferramenta para a diplomacia econômica libertar-se da influência de outros setores do governo – e dos próprios industriais – na condução de um nicho das relações econômicas internacionais. Ela foi bem sucedida nesse esforço. Na preparação da conferência da UNCTAD, a voz do Brasil foi a voz do Itamaraty.

A crítica às estruturas sociais arcaicas que ecoaram dos discursos da política nacional nos turbulentos anos democráticos da década de 1960 tinham claro contraponto na

⁸¹² Gosovic, 1972, p. 139; Secretaria Geral Adjunta para Assuntos Econômicos, 1967, p. 55-56. O setor de fretes internacionais, na época, comportava-se claramente como um oligopólio, no qual conferências privadas determinavam rotas e preços. As empresas de países em desenvolvimento não participavam como membros plenos dessas discussões, deixando-as de fora da organização do mercado.

⁸¹³ Judt, 2005, p. 390.

chancelaria. Essa relação não era fortuita. O protecionismo agrícola americano, as preferências europeias, as injustificadas barreiras à exportação de produtos tropicais – tudo era, há muito tempo, fonte de frustração para os brasileiros. A década de 1960, com a firmeza teórica do pensamento cepalino e um mundo em desenvolvimento mais numeroso e diverso, fortaleceu as esperanças de que os fracos poderiam reformar as regras internacionais que governavam seus próprios destinos.

Capítulo 7: retornando ao multilateralismo

O desafio europeu

No início de 1964, o GATT tinha cerca de cem funcionários, todos com alto nível de especialização – o *The New York Times* relatou a anedota que até o porteiro lia o *Financial Times*. O centro da organização era Eric Wyndham White, então com 51 anos, quinze dos quais à frente do Arranjo. Casado com Tina Gibson (antes Tina Thayer), uma estrela de Hollywood, cursou a prestigiada Westminster School de Londres e, antes da Segunda Guerra Mundial, fora professor de direito na London School of Economics e advogado. Diplomata durante o conflito, em 1948 iniciou sua direção nos trabalhos do GATT. Ávido leitor, apreciava os quartetos de Bach e as sinfonias de Beethoven; no pouco tempo vago que tinha, frequentava seu chalé em Verbier ou caminhava no sul da França. Wyndham White tinha o dom da persuasão e era tão ligado ao Arranjo que muitos o chamavam de “Senhor GATT”. Fumando um cachimbo, criticava para qualquer interlocutor o fato de a solução usual para problemas em organismos internacionais sempre ser a criação de comitês, painéis e mais instituições. Detrator de qualquer burocracia, afirmava que “a forma de destruir uma organização é dar-lhe um grande número de funcionários.” Ele encarava as atividades do GATT com otimismo moderado, tendo sensibilidade para reconhecer que a instituição tinha capacidade limitada para interromper ou reverter o protecionismo de seus membros, principalmente os mais poderosos. Toda vez que não conseguia alcançar seus objetivos, ameaçava demitir-se do cargo – algo que o desgastou nos últimos anos de sua gestão. Ele estava “ansioso para aposentar-se” em 1964, de acordo com Dana Wilgress. A razão eram as brigas e dissensos na organização que liderava.⁸¹⁴

Os problemas de White e sua organização não começaram em 1964. Desde 1952, vinte e sete países em desenvolvimento acederam ao GATT (ver tabela abaixo). A transformação da composição significava que a agenda da instituição deveria adaptar-se às

⁸¹⁴ GATT: tiny core of world trade. *The New York Times*. January 10, 1964; ‘Mr. GATT’. A cheerful Englishman guides trade group to new role. *Wall Street Journal*. May 6, 1964; Busy tariff bargainer: Eric Wyndham White. *The New York Times*. May 5, 1964; Tariffs: securing the foothold. *Time*. May 17, 1968; Hudec, Robert E. GATT or GABB? The future design of the General Agreement on Tariffs and Trade. *The Yale Law Journal*. V. 80, Nº 7, 1299-1386. 1971. P. 1371; Hudec, 1998; Zeiler, 1992, p. 6. Com os recursos de sua poupança (especialmente os imóveis que adquiriu na França e na Suíça), buscava finalmente um descanso das atribuições da diplomacia multilateral. Letter from J.A.E. Smart to D. Carter (Board of Trade). 19th February 1964. BT 11/6207

novas demandas.⁸¹⁵ Das várias iniciativas na década de 1960 para lidar com esse problema, a única que caminhava a passos rápidos para concretizar-se era o início de mais uma rodada comercial – promovida essencialmente como uma “rodada do desenvolvimento.”

Ano	1952	1953	1955	1957-1958	1960	1961	1962	1964 (Fev)	1964 (Nov)
PEDs	13	14	14	16	18	20	35	38	40
Total	33	34	35	37	39	43	59	62	64

Tabela 12: Aumento da participação dos países em desenvolvimento (PEDs) na composição total das Partes Contratantes, 1952-1964.⁸¹⁶

Uma ampla rodada de negociações era projeto ambicioso. Tanto em Annecy (1949) como em Torquay (1951) as negociações não envolveram todas as partes contratantes – a de Annecy dedicou-se principalmente à acessão de onze países, enquanto a de Torquay lidou com mais sete. Somando os ganhos das três rodadas após a de Genebra de 1947, a média das reduções tarifárias por encontro foi de 2,5%, algo muito longe do sucesso que se esperava. Na Rodada Dillon (1960-1962), somente sete dos vinte países em desenvolvimento do GATT participaram das conversas tarifárias (Chile, Haiti, Índia, Israel, Nigéria, Paquistão e Peru). Das mais de quatro mil concessões deste encontro, somente 160 foram de produtos que atenderam a esses países.⁸¹⁷

Como nas negociações anteriores, o governo americano liderou a demanda por uma nova rodada na tentativa de fortalecer o Ocidente após a crise de Berlim, em 1961, e a crise cubana, de 1962. Em relativo declínio econômico, era também premente controlar o déficit no balanço de pagamentos, um dos problemas que mais preocupavam o presidente John F. Kennedy. Para ele, uma nova rodada de negociações comerciais poderia ser a via para elevar as exportações e, assim, “compensar os gastos [militares] no exterior e a saída de capital do país.”⁸¹⁸

As novas negociações ajudariam, também, a reestruturar as relações com a CEE. O presidente americano estava certo em preocupar-se com o bloco europeu. A CEE evoluiria durante a década de 1960 para uma estrutura sofisticada e protecionista. Com o tempo, seria reconhecida como parte contratante no GATT e, em 1966, a Comissão Europeia teria

⁸¹⁵ Hudec, 1987, p. 41-43. Com a Conferência da UNCTAD, o GATT corria atrás do tempo perdido. Nas vésperas da conferência da ONU, o secretariado lançou um relatório no qual examinava o papel do GATT no tópico do comércio e desenvolvimento. Era um manifesto de defesa das ações no campo de interesse das partes contratantes mais atrasadas. The role of GATT in relation to trade and development. L/2171. 20 March 1964.

⁸¹⁶ Williams, 1991, p. 24. A listagem completa da entrada dos países no GATT, de 1948 a 1994 pode ser vista em Wilkinson e Scott, 2008, p. 480.

⁸¹⁷ Evans, 1971, p. 13; Irwin, 1997, p. 33; Williams, 1991, p. 23.

⁸¹⁸ Gavin, Francis J. **Gold, dollars, & power: the politics of international monetary relations, 1958-1971.** Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2004. P. 7 e 59; Lee, 1999, p. 30-32; Zeiler, 1992, p. 1 e 34.

autoridade para negociar em nome de seus seis membros. Na CEE, o centro do processo decisório era o Conselho de Ministros, que funcionou de acordo com a regra de unanimidade até janeiro de 1966. Apoiando o Conselho estava o “Comitê dos 111”, uma instância de funcionários especializados de segundo e terceiro escalão. A atuação executiva era desempenhada pela Comissão Europeia. Apesar dessa estrutura, o processo decisório era complexo e lento. Primeiro, a Comissão só podia atuar após a determinação do Conselho Europeu. Segundo, ela dedicava mais tempo administrando os infindáveis conflitos internos do que lidando com as ofertas externas.⁸¹⁹ Os americanos esperavam com ansiedade que o Reino Unido entrasse na CEE, diminuindo o poder francês no bloco e tornando-o menos entrópico. Os franceses, por sua vez, viam com desconfiança a entrada britânica, pois este país sempre manteve-se à margem do processo de integração europeu e ainda criou um bloco rival – a *European Free Trade Association* (EFTA), inicialmente com sete países.⁸²⁰

Mas não era só o complexo processo decisório da CEE que preocupava. A substância das políticas promovidas pelo bloco gerava desconforto, em especial na área agrícola. O aumento do protecionismo europeu nesse setor ocorreu em período de crescente rendimento para a agricultura americana. Com efeito, na década de 1960, a escassez relativa de alimentos no mundo fez com que, pelo menos nos EUA, o preço destes fossem definidos pelas leis de mercado. Para se ter ideia, entre 1963 e 1965 a *Commodity Credit Corporation* comprou somente 4% da produção de trigo do país, enquanto na década anterior a média fora de mais de 25%. Em 1966, o Subsecretário de Agricultura, John A. Schnittger, já afirmava que as exportações de milho e algodão não necessitariam de subsídios no ano seguinte. Tal situação levou à reestruturação da posição externa do país. Era a primeira vez, desde 1947, que o governo americano desejava introduzir sérias negociações no setor agrícola.⁸²¹

Tal iniciativa foi criticada pela CEE. O bloco estava, na época, em pleno processo de criação da Política Agrícola Comum (PAC), que harmonizaria as tarifas aduaneiras do setor usando um sistema de incidência variável (*variable levy system*). Esse mecanismo baseava-se em um preço determinado que o agricultor deveria receber pela sua produção. A tarifa

⁸¹⁹ A CEE não foi o único agrupamento de países a negociar na Rodada Kennedy só com uma voz. Os países nórdicos (Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia) também se uniram na fase final para ter acesso às listas de exceções da CEE e dos EUA. Preeg, 1970, p. 126-127.

⁸²⁰ Hallstein, Walter. The EEC Commission: a new factor in international life. **International and Comparative Law Quarterly**. V. 14, Nº 3, 727-741. 1965. P. 779; Lee, 1999, p. 38; Petersmann, Ernst-Ulrich. The EEC as a GATT member: legal conflicts between GATT law and European Community law. In: **The European Community and GATT**. Deventer: Kluwer Law and Taxation, 1986, p. 23-126. P. 33-37; Preeg, 1970, p. 36-38; Tallec, 1971, p. 741-742; Zeiler, 1992, p. 57.

⁸²¹ Clubb, Bruce E. Dismantling trade barriers: implementation of the Trade Expansion Act. **University of Illinois Law Forum**. V. 1965, Nº 1, 366-398. 1965. P. 368; Coppolaro, 2008, p. 127; Evans, 1971, p. 79; Warley, 1976, p. 320.

aduaneira seria definida de acordo com a diferença desse preço e o preço mínimo da importação. Assim, quando o preço doméstico diminuía, elevavam-se as tarifas externas. A esse sistema sobrepuseram-se com o tempo mecanismos de estocagem, cálculos de margem de erro, garantias de compras e, por fim, uma estrutura de organização de exportação de excedentes. Era a autarquia completa.

Por detrás da PAC estava a acomodação do protecionismo particular de cada um dos seis membros da CEE. Mas os países tinham interesses desiguais. A França, tendo 46% da terra arável do bloco, era particularmente interessada em garantir o monopólio do mercado dos seus vizinhos. Também não se pode desconsiderar que a política, considerada hoje um bastião da ineficiência, era vista na época como uma consequência do próprio processo de modernização do setor. Não se deve, por fim, ignorar o fato de que, em todos países do mundo, o setor agrícola era de alguma forma apoiado e regulado.⁸²²

A implementação da PAC foi conturbada e demandou dos europeus fôlego para planejamento semelhante ao de burocratas da Europa Oriental. A política seria, inclusive, a via pela qual a burocracia da CEE expandir-se-ia nas próximas décadas. Em pouco tempo, os gastos com a PAC, que por décadas não teriam limites, ocupariam 90% do orçamento do bloco.⁸²³

Tal sistema teria impacto direto nos desdobramentos da Rodada Kennedy, em especial a chamada “Guerra do Frango” em 1962. No início da década de 1960, produtos agrícolas representavam 40% das exportações americanas para a CEE. Com o aumento da produtividade na criação e na engorda de frangos, em pouco tempo os EUA elevaram em seis vezes o valor das exportações do produto ao bloco. Os membros do Tratado de Roma, no processo de consolidação da PAC, decidiram, na mesma época, aumentar as tarifas do produto de forma a reservar o mercado alemão para produtores do bloco – o maior da região e destino de 56% das exportações de aves americanas. As tarifas alemãs para esses produtos saltaram de 5% para 13,5% em um ano. Nos anos seguintes, subiram para mais de 70%. Em poucos meses, as exportações americanas despencaram quase 50%. A administração

⁸²² Heller III, J. R. Agricultural policy of the European Economic Community. **Harvard International Law Journal**. V. 45, Nº 1, 45-164. 1963. P. 51; Warley, 1976, p. 342. Um excelente exame da construção da PAC nos primeiros anos da CEE é o trabalho de Riesenfeld, 1965, p. 658.

⁸²³ Burrell, Alison. The CAP: looking back, looking ahead. **Journal of European Integration**. V. 31, Nº 3, 271-289. 2009. P. 272; Eichengreen, B. J. **The European economy since 1945: coordinated capitalism and beyond**. Princeton: Princeton University Press, 2007. P. 183; Evans, 1971, p. 84-86; Warley, 1976, p. 311.

americana, para garantir o apoio do setor ao programa multilateral de liberalização, estava determinada a enfrentar o desafio da PAC, iniciando assim a “Guerra do Frango.”⁸²⁴

Considerando a nova tarifa injusta e inconsistente, o presidente americano, John F. Kennedy, solicitou aos líderes europeus que a mudassem. A Comissão Europeia manteve-se resistente a qualquer alteração e, em retaliação, em dezembro de 1963, Lyndon Johnson elevou tarifas em produtos estratégicos da França e da Holanda, pouco depois do senador J. William Fulbright afirmar que o presidente De Gaulle era o maior problema da política externa americana. Mesmo assim, a CEE não voltou atrás. O protecionismo do bloco regional teve importantes ramificações. A Dinamarca, que dividia o mercado alemão de frango com os EUA, tentou recuperar sua posição perdida por intermédio de um sistema de dumping. O bloco europeu respondeu elevando ainda mais suas tarifas, tendo os produtos dinamarqueses sido desviados para a Suíça, substituindo neste país as exportações americanas. Como resposta, os EUA iniciaram um programa de subsídios para frangos exportados para a Suíça. O contencioso só foi resolvido no GATT, demonstrando a relevância da instituição para a redução de conflitos comerciais.⁸²⁵

Desorganização de mercados

A Guerra do Frango foi um sintoma da inadequação das regras do multilateralismo que regiam as relações entre os EUA e a CEE. Kennedy acreditava que a via para solucionar esse problema era uma nova negociação comercial multilateral. Para que os EUA pudessem participar de tal exercício era necessária uma autorização do Congresso. Ele buscou-a por intermédio de uma proposta de legislação em 25 de janeiro de 1962 – já chamada de *Trade Agreement Act* (TAA) –, iniciando um conturbado processo legislativo que produziu 4.223 páginas de documentos.

O projeto era uma ruptura com a política de RTAAs que existia desde a década de 1930 para lidar com negociações comerciais externas. O TAA previa quatro tipos de autorizações passíveis de serem utilizados até o final de junho de 1967. O primeiro era a autorização para usar o método linear de redução tarifária, abandonando assim a negociação produto a produto. Segundo, em produtos em que os EUA e a CEE tivessem conjuntamente

⁸²⁴ Em 1971, as exportações americanas de frango para o bloco europeu ocupavam 1/5 do volume de 1962. Coppolaro, 2008, p. 126; Evans, 1971, p. 174; Lowenfeld, 1973, p. 600-601; Preeg, 1970, p. 75.

⁸²⁵ Dryden, 1995, p. 73; Evans, 1971, p. 8 e 178-179; Meunier, 2005, p. 78; Preeg, 1970, p. 74-76; Zeiler, 1992, p. 135-138. Mesmo assim, até hoje algumas tarifas, como a sobre tratores, é resultado da briga tarifária. Ver verbete *chicken war* em Deardorff, 2006, p. 37-38.

mais de 80% das exportações mundiais, poder-se-ia eliminar todas as tarifas, desde que os europeus fizessem o mesmo. Terceiro, dava a autorização para eliminar tarifas de produtos tropicais que os EUA não produzissem. Por fim, previa a possibilidade de eliminação das tarifas menores que 5%.

O TAA não se limitou a essas autorizações. Kennedy preocupava-se com as consequências do livre comércio e só considerava possível alcançar tal objetivo caso fossem dirimidos os problemas dos setores minoritários não competitivos da economia americana. Foi por isso que sugeriu a assistência a firmas e a trabalhadores afetados negativamente pela liberalização. Era o reconhecimento de que o livre comércio, apesar de favorecer toda a população de forma agregada, gerava efeitos negativos localizados. Sem minorar esses efeitos negativos, não haveria como apoiar complexas e amplas negociações multilaterais. Por fim, um dos aspectos mais transformadores da legislação foi a criação de um representante especial para as negociações comerciais – o *Special Trade Representative* (STR). Isso foi consequência direta da resistência do Congresso americano à maneira pela qual o Departamento de Estado conduziu as negociações comerciais anteriores e, também, uma crítica velada às negociações, pois ainda afirmava-se que a aprovação do ato “*não era em endosso ao GATT.*”⁸²⁶

Como forma de garantir mais votos para o TAA, Kennedy elevou tarifas em março de 1962 em vários produtos que afetavam constituintes cruciais – luvas de baseball, tapetes de veludo, azulejos de cerâmica e vidros. A ação não foi bem recebida na Europa. O delegado da Bélgica no GATT foi chamado de volta para sua capital, enquanto o ministro do comércio do país considerou a ação “brutal” e “imoral”. Os franceses afirmaram que a decisão era hipócrita. Como retaliação, a CEE dobrou as tarifas em vários produtos exportados pelos americanos – como fibras sintéticas e tintas. Não seria o último golpe do presidente democrata ao sistema multilateral de comércio. Ele inaugurou o progressivo protecionismo legitimado ao setor de têxteis e vestuário.⁸²⁷

O setor de têxteis e vestuário passava por duas transições. Primeiro, os produtos feitos de algodão eram substituídos por sintéticos. Segundo, havia mudança geográfica da cadeia de produção, com a elevação da participação dos países em desenvolvimento. Havia, dessa

⁸²⁶ Em vez de vê-los “sofrer em silêncio”, buscou-se no TAA uma política de adaptação, assim como Robert Peel previu no parlamento britânico em 1846. Mclean, Iain. Irish potatoes, Indian corn and British politics: interests, ideology, heresthetic and the repeal of the Corn Laws. In: McGillivray, Fiona, et al. **International trade and political institutions: instituting trade in the long nineteenth century**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2001, p. 99-145. P. 115. Ver Evans, 1971, p. 156; Lee, 1999, p. 36; Ludlow, 2007, p. 354; Preeg, 1970, p. 48; Zeiler, 1992, p. 38-39 e 67-68. Última citação de Kirshner, 2005, p. 492. Itálico no original.

⁸²⁷ Evans, 1971, p. 167; Zeiler, 1992, p. 122-124.

maneira, movimento nas vantagens comparativas. Várias indústrias manufatureiras dos países avançados não mais eram competitivas, abrindo espaço para novos atores ocuparem esses mercados. Muitas vezes, esse movimento era repentino, resultado de aumentos bruscos na importação de produtos concorrentes em breve período de tempo, gerando repercussões sociais, políticas e econômicas para os países importadores. Kennedy estava atento à situação, pois vinha de uma região com grande número de indústrias têxteis (o estado de Massachusetts). Elas eram tradicionais, tinham grande poder político, mas estavam em declínio diante da concorrência internacional. Foi nesse contexto que o executivo atuou para legitimar, no GATT, a tese de “desorganização de mercados” (*market disruption*). Ela envolvia, 1) elevação abrupta, substancial ou potencial de importações de produtos concorrentes; 2) esses produtos eram ofertados a preços muito menores que os similares do mercado importador; 3) ocorresse sério dano a produtores domésticos.⁸²⁸

Durante a passagem do TAA no Congresso, o presidente buscou uma agenda de modernização para tornar o setor mais competitivo. Para tanto, criou linhas de crédito especiais, programas de pesquisa e desenvolvimento e, por fim, diminuiu o custo de importação de algodão – por conta dos subsídios domésticos esse insumo era muito caro. Essas medidas não foram suficientes para aplacar a situação do setor, e a administração logo atuou no sentido de permitir que as firmas têxteis requisitassem ao governo a elevação de tarifas por intermédio de uma cláusula de escape, além de requisitar ao Departamento de Estado que promovesse uma reunião do GATT para negociar um acordo têxtil que possibilitasse a redução das importações.

Em junho de 1961, a administração americana conseguiu dois aliados de peso – Canadá e República Federal da Alemanha – para liderar um bloco protecionista no GATT. Em julho do mesmo ano, George Ball foi à Genebra para negociar um acordo que possibilitasse às indústrias reestruturarem-se para enfrentar as importações mais baratas. Ele conseguiu que dezessete países limitassem voluntariamente suas próprias exportações. A partir de então, qualquer país que sofresse súbita elevação na importação de produtos têxteis de algodão poderia solicitar ao país exportador que reduzisse o embarque para níveis inferiores. O passo seguinte foi a celebração do Acordo de Longo Prazo sobre Comércio Internacional de Têxteis e Algodão em 9 de fevereiro de 1962. Seu objetivo era congelar os

⁸²⁸ Bardan, Benyamin. The Cotton Textile Agreement, 1962-1972. *Journal of World Trade Law*. V. 7, Nº 1, 8-35. 1973. P. 8-9; Curzon e Curzon, 1976, p. 245; Kock, 1969, p. 148; Preeg, 1970, p. 107. A concepção de “market disruption” sempre esteve presente no Acordo, mas tomou força após a entrada do Japão no GATT, utilizando-se inicialmente o Artigo XXXV para restringir as exportações do país. Bardan, 1973, p. 10-13; Jones, Kent. Voluntary export restraint: political economy, history and the role of the GATT. *Ibid.* V. 23, Nº 3, 125-140. 1989. P. 134-135.

níveis de importação de produtos têxteis, sob a premissa de “crescimento ordenado do setor.” Nos dois primeiros artigos, afirmava-se que as restrições aos países em desenvolvimento deveriam ser progressivamente relaxadas; no entanto, nos dois artigos seguintes apresentava-se o conceito de desorganização de mercados e a possibilidade de celebração de acordos bilaterais para “autorestrição” de exportações. Inicialmente, seu prazo de vigência era de cinco anos, mas foi estendido diversas vezes. No total, dezessete países desenvolvidos e treze em desenvolvimento participaram do esquema. Essa foi a primeira iniciativa do que viria a ser chamada no futuro de Restrição Voluntária de Exportação (VER).⁸²⁹

Muitos se perguntam hoje como países exportadores aceitaram tal situação. Para os que acompanharam os eventos na década de 1960, todavia, eram nítidos os ganhos – ou, pelo menos, a diminuição das perdas. Primeiro, ao congelar as importações de determinados produtos, o país importador tinha discricionariedade na alocação de quotas, premiando os países que mais se esforçavam em seguir as recomendações de limitação de exportação. Segundo, as restrições eram geralmente maiores para os países que ficavam de fora do acordo. Terceiro, o crescimento ordenado das exportações poderia ser estratégia viável de expansão, ao evitar súbitas crises nos mercados de destino. Quarto, as quotas possibilitavam aos exportadores a captura de ganhos maiores do que no caso de uma tarifa. Quinto, em caso de desobediência, os governos dos países desenvolvidos tomavam medidas bem mais agressivas. Esse foi o caso de Hong Kong, um dos primeiros a não aceitar o esquema de restrição. Kennedy proibiu a importação de oito categorias de produtos têxteis da ilha, levando à demissão de um terço dos empregados do setor no território aduaneiro autônomo. A iniciativa era clara contradição a toda a retórica da administração democrata sobre os benefícios do sistema gattiano, mas foi a única forma encontrada para conduzir o programa de liberalização.⁸³⁰

Inicialmente, o Brasil não assinou o Acordo de Longo Prazo sobre Têxteis e Algodão. Convidado pelo governo americano a participar de conversas bilaterais, o país não aceitou o conceito de desorganização de mercados e até ameaçou o uso do Artigo XXIII do GATT (solução de controvérsias). Contudo, mesmo recusando o convite, nos bastidores não recuou definitivamente, até para barganhar “um nível de restrição mais razoável”. As restrições às exportações brasileiras vieram ainda em 1963, e continuaram no ano seguinte. A maior interação sobre o assunto veio na visita de Michael Blumenthal, representante do STR em

⁸²⁹ Bardan, Benjamin. The Cotton Textile Agreement, 1962-1972. *Ibid.* V. 7, Nº 1, 8-35. 1973. P. 12; Taake, Hans-Helmut e Weiss, Dieter. The world textile arrangement: the exporter's viewpoint. *Ibid.* V. 8, Nº 6, 624-654. 1974. P. 625.

⁸³⁰ Curzon e Curzon, 1976, p. 178; Zeiler, 1987, p. 128-140; Zeiler, 1992, p. 79-85.

Genebra, ao Brasil em agosto de 1964. O representante americano informou aos diplomatas brasileiros que as crescentes exportações para os EUA e a pressão dos representantes da indústria levaram à negociação do Acordo de Longo Prazo de Têxteis. O Brasil, como não-sinatário, não poderia beneficiar-se das restrições promovidas voluntariamente por terceiros países, segundo Blumenthal. A tese era criticada pelo Itamaraty, mas não havia mais saída, pois as medidas de restrição eram inevitáveis.⁸³¹

Participando das reuniões do GATT, Alfredo Valladão considerou o conceito de desorganização de mercados uma grave violação do espírito da instituição. Ele questionou o governo americano sobre como o Brasil, que somava menos de 1% do total das importações norte-americanas, poderia ameaçar esse mercado. As reclamações brasileiras eram ecoadas pelos delegados do Chile e do Uruguai. O delegado americano no encontro apontou que, em 1961, o seu país importou mais de trezentos e cinquenta milhões de metros quadrados de têxteis de algodão e, mesmo com a aplicação do Acordo de Longo Prazo, esse cifra foi elevada substancialmente. Apesar da explicação, Valladão continuou insatisfeito, pois via a situação como perigoso precedente.⁸³²

O consenso existente no Itamaraty no tópico não era compartilhado por outros setores do governo. Participando como observador brasileiro nas reuniões do Comitê de Têxteis de Algodão do GATT em 1967, o economista Lopes Rodrigues defendeu a necessidade de o Brasil aderir plenamente ao acordo, sugestão criticada por Azeredo da Silveira e outros diplomatas, que argumentavam ser o instrumento inaceitável e arbitrário. Para eles, o Brasil há pouco tempo iniciara exportações de têxteis para o mercado americano, e as quotas promovidas pelo Acordo “congelariam” uma situação que serviria de obstáculo à expansão futura das exportações.⁸³³ No momento, o Itamaraty saíra vitorioso.

⁸³¹ Long-term Arrangement Regarding Trade in Cotton Textiles. Request made by the United States pursuant to the provisions of Articles 3 and 6(c). COT/34. 17 September 1964; Long-term Arrangement Regarding Trade in Cotton Textiles. Information transmitted by Brazil. L/2272. 27 October 1964. Durante as negociações sobre quotas e preços do Acordo de Longo Prazo sobre Produtos Têxteis o observador brasileiro teve vedado o acesso às reuniões por determinação de E. Wyndham White. O GATT – comércio exterior e desenvolvimento. Histórico, análise teórica e institucional das principais características e limitações. 1964. Arquivo pessoal do Professor Alfredo da Gama e Abreu Valladão (Paris); Desptel 347 para Delbragen. Exportações de têxteis. Notificação ao GATT. Confidencial. 23 de setembro de 1964. Cartas-telegramas recebidas e expedidas de Genebra. 1964. AHI-BSB; Long-term Arrangement Regarding Trade in Cotton Textiles. Invocation of the Long-Term Arrangement by the United States. Addendum. COT/7/Add. 6. 18 November 1964; Desptel 317 para Delbragen. GATT. Visita do embaixador Blumenthal. 1º de setembro de 1964. Cartas-telegramas recebidas e expedidas de Genebra. 1964. AHI-BSB.

⁸³² Summary record of the seventh meeting. SR.21/7. 20 March 1964; Tel 156 de Delbragen. GATT. Acordo sobre têxteis e algodão. 10 de março de 1964. 660.(04) – Março e abril de 1964. AHI-BSB.

⁸³³ Ofício de Azeredo da Silveira para José Magalhães Pinto. Remessa do relatório da reunião de têxteis e algodão do GATT. Genebra, 21 de julho de 1967. 660.(04) – julho de 1967. AHI-BSB.

No setor privado brasileiro, também não foi fácil a definição da resposta à ação americana. No Rio de Janeiro, a CNI recebeu protestos de empresários do ramo e procurou medidas para atender a esses pleitos. A instituição acabou encontrando uma solução no terceiro artigo da Lei N° 3244 de 14 de agosto de 1957: o Brasil poderia recorrer a retaliações comerciais caso um país dificultasse a entrada de produtos brasileiros em seu mercado. A retaliação, no caso específico, seria contra os EUA e o Reino Unido por conta das restrições promovidas a produtos têxteis. O pedido foi encaminhado ao CPA, mas o Itamaraty – que precisava ser ouvido antes de a medida ser aplicada – discordou de tal retaliação. Primeiro pelo fato de os EUA cogitarem modificar as quotas dadas aos produtores brasileiros. Segundo por considerar que a situação decorria de um problema “global de contingenciamento do comércio internacional de tecidos de algodão.” A situação exigia, agora, a busca pela melhoria de quotas e não a retaliação. No final de 1965, os protestos deram resultados positivos, ainda que temporários. O governo americano, ao renovar as restrições às exportações brasileiras, aumentou em 50% as quotas do país. Mas isso não levou à aceitação do conceito de desorganização de mercados ou do Acordo de Longo Prazo.⁸³⁴

Ministeriais e o lançamento da rodada

As restrições impostas pelo governo americano prejudicaram a credibilidade do país no âmbito multilateral, mas possibilitaram discussões voltadas para iniciar uma nova rodada de negociações comerciais e foi um teste para a capacidade do STR representar externamente o país. A ideia era que o novo órgão atuasse independente do Departamento de Estado. Para tanto, escolheu-se um staff de doze burocratas para formar a instituição. O início foi desapontador. O Departamento de Estado, mesmo após a aprovação da lei, não repassou informações relevantes e tinha resistência em questão de protocolo, cooperação e divisão do trabalho. Se não bastasse isso, o staff inicial do STR tinha poucos funcionários experientes.⁸³⁵

Do outro lado do Atlântico, a situação era distinta. A emergência da CEE como unidade negociadora diminuiu a fragmentação dos europeus no GATT. A Comissão Europeia

⁸³⁴ Memorando de Fernando Guimarães Reis para a chefia da Divisão de Política Comercial. 2 de abril de 1965. 660.(04) – Abril de 1965. AHI-BSB. O texto do artigo é o seguinte: “Poderá ser alterada dentro dos limites máximo e mínimo do respectivo capítulo, a alíquota relativa a produto: a) cujo nível tarifário venha a se revelar insuficiente ou excessivo ao adequado cumprimento dos objetivos da Tarifa; b) cuja produção interna for de interesse fundamental estimular; c) que haja obtido registro de similar; d) de país que dificultar a exportação brasileira para seu mercado, ouvido previamente o Ministério das Relações Exteriores; e) de país que desvalorizar sua moeda ou conceder subsídio à exportação, de forma a frustrar os objetivos da Tarifa”; Long-term Arrangement Regarding International Trade in Cotton Textiles. COT/57. 25 November 1965; Request made by the United States pursuant to the provisions of articles 3 and 6(c). COT/34/Add. 3. 4 May 1966.

⁸³⁵ Dryden, 1995, p. 60-65 e 93.

progressivamente tornou-se o contraponto do STR, sendo o eixo Washington-Bruxelas a via fundamental para qualquer avanço nas negociações multilaterais. O Reino Unido era a terceira unidade mais importante. Os britânicos tinham delegação de vinte e cinco pessoas em Genebra com grande experiência em negociações comerciais – a maioria atuou nas negociações Dillon. Os japoneses não ficavam longe, com vinte funcionários, vários com experiência que remontava ao processo de acesso do país ao GATT. Os australianos, historicamente grande força nas negociações, participariam de forma pouco inovadora e preparada.⁸³⁶

A leitura dos editoriais dos jornais brasileiros poderia indicar que o Brasil não estava preparado para as negociações. Segundo o *Jornal do Brasil*, por exemplo, enquanto se observava a disputa entre americanos e europeus, o país estava “quase inerte.” Essa é, como será analisado, uma posição bastante equivocada. Em 1963, o Itamaraty realizou esforço de planejamento para o encontro ministerial que seria realizado no mesmo ano em Genebra. O Secretário Geral Adjunto para Assuntos Econômicos do órgão presidiu o Grupo de Trabalho do GATT, instância que definiu a posição do país para a reunião.⁸³⁷

A emergência das discussões na ONU sobre comércio internacional teve impacto imediato na posição brasileira no GATT. A partir de então, o Brasil podia dar-se ao luxo de ser cada vez mais radical no Arranjo multilateral. Segundo Ovídeo de Melo, “as reivindicações apresentadas dev[iam] ser as mais amplas e ambiciosas possíveis – dado que, hoje em dia, para pressionar o GATT, contamos com a alternativa da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento.” Celso Raul Garcia, assessor de Araújo Castro, afirmou que a posição do GATT “[achava-se] condicionada pelas soluções propostas no Comitê Preparatório da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, e que tem procedência sobre todas as demais, no domínio do comércio.” Não é mistério, assim, que o Brasil defendeu não ser possível participar de novas negociações comerciais. Várias razões foram dadas para justificar tal posição: 1) havia negociado recentemente uma nova tarifa no GATT; 2) considerando a situação da indústria do país, várias posições negociadas já eram inadequadas como mecanismo de proteção; 3) as concessões tarifárias passíveis de serem oferecidas para produtos primários de sua pauta de exportação não compensariam as vantagens que os países altamente industrializados teriam da tarifa brasileira; 4) continuava-se a pleitear concessões unilaterais que viessem a restabelecer o

⁸³⁶ Capling, 2001, p. 76; Lee, 1999, p. 44-49; Preeg, 1970, p. 91.

⁸³⁷ Mutismo revelador. *Jornal do Brasil*. 9 de abril de 1963; Desptel 219 para Delbragen. Participação do Brasil nos grupos de trabalho criados pela Reunião Ministerial do GATT. 27 de julho de 1963. Telegramas expedidos (1963). AHI-BSB.

equilíbrio de vantagens no GATT, rompido pela criação da CEE; 5) não conviria engajar-se em negociações sem que fossem abolidas taxas internas, restrições quantitativas e disposições de política agrícola; 6) os países desenvolvidos deveriam realizar ofertas dentro do critério de “não equivalência de concessões” em produtos manufaturados; 7) as negociações deveriam expandir-se para outros aspectos que não somente tarifas.⁸³⁸

Seguindo o tom do trabalho de planejamento, na reunião do Conselho do GATT, Alfredo Valladão proferiu enérgico discurso, informando que se a reunião ministerial de 1963 alcançasse os mesmos resultados da última (a de 1961, que contou com a participação de Ulysses Guimarães), oferecendo somente resoluções bem intencionadas sem efetiva mudança nos problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento, a decrescente fé desses países no valor do GATT receberia seu golpe final.⁸³⁹

Apesar de ter iniciado em maio de 1964, as origens imediatas da Rodada Kennedy estão na Conferência Ministerial de maio de 1963, quando foram acordados os princípios que iriam guiá-la. Mais de seiscentos delegados de oitenta e dois países estavam presentes. Os americanos chegaram dispostos a enfrentar a CEE e os efeitos corrosivos do bloco sobre o comércio internacional de produtos agrícolas. Os membros da CEE, por sua vez, temiam que as negociações colocassem em perigo a política comercial do bloco e, assim, fragilizasse as incipientes instituições regionais. O Brasil explorou as fissuras entre os dois maiores atores. Valladão, ao conversar com emissários americanos, comentou: “É experiência corrente que os ‘grandes’, reagindo às suas próprias dificuldades, modificam as regras obsoletas do jogo no plano multilateral, o que acarreta, por vezes, melhoria no setor das reivindicações dos países menos desenvolvidos.”⁸⁴⁰

Quem liderou o Brasil no encontro foi o ministro da indústria e comércio, Antonio Balbino Carvalho Pinto. Balbino, assessorado pelo Itamaraty, desejava que a reunião tratasse dos problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento no comércio internacional. Ele

⁸³⁸ Desptel 310 para Delbragen. Comitê III. Instruções. 18 de outubro de 1963. Telegramas expedidos (1963); Instruções para o Comitê de Ação. 22 de agosto de 1963; Carta de Celso Raul Garcia para Mozart Gurgel Valente. A América Latina e as negociações CEE – Estados Unidos no âmbito do “Trade Expansion Act”. 20 de junho de 1963. Maço especial GATT (Julho-Agosto); Tel 85 de Delbragen para Exteriores. GATT. Reunião Grupo Especial. Produtos tropicais. 18 de março de 1963. Telegramas recebidos (1963); Ofício N° 22 de Delbragen para Exteriores. Missão Christian Herter a Europa. Negociações no GATT. 5 de fevereiro de 1963. Ofícios recebidos de Genebra (Janeiro-Abril 1963). AHI-BSB.

⁸³⁹ Telegram No. 15 from Geneva to Foreign Office. February 25, 1963. FO 371/172303.

⁸⁴⁰ Meunier, 2005, p. 75.; Ofício N° 43. GATT. Reunião em Genebra de ministros do comércio. 1° de março de 1963. Ofícios recebidos de Genebra (Janeiro-Abril 1963). AHI-BSB. Sobre a posição europeia em agricultura na reunião ministerial ver Summary of the speech by M. Sicco Mansholt, Vice-President of the Commission of the European Economic Community, at the GATT Ministerial Meeting on agricultural problems. Brussels, 18 May 1963. Archive of European Integration. University of Pittsburgh. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/>. Acesso em: 20 de outubro de 2011.

considerou que o encontro servia “para acentuar a necessidade da revisão geral do sistema normativo e institucional” que presidia “as relações de troca entre as economias prósperas e as em desenvolvimento.” Ao seu ver, não se podia “mais aceitar simples manifestações de boas intenções, nem estudos ou análises que apenas redefinem as dificuldades já conhecidas.” O indispensável era uma ação efetiva no campo multilateral, sem a qual o GATT não sobreviveria.⁸⁴¹

O balanço do encontro foi pessimista. Um delegado da América Latina afirmou que encontros como esse eram uma “repetição monótona de pedidos sem respostas e esperanças frustradas.” Tal tese era apoiada por vários órgãos da imprensa – um jornal considerou o resultado do encontro “uma obra prima em prevaricação.” Balbino, por sua vez, afirmou que “não houve progresso quanto à adoção de medidas concretas para supressão de barreiras ao comércio em produtos de interesse substancial para o Brasil.” O relatório brasileiro da reunião considerou que a instituição estava pouco preparada para avançar no projeto de reconstrução postulado pelo Brasil. A união entre africanos e CEE na questão de preferências e a aliança entre EUA e CEE nas reformas do GATT barraram o esforço reformista brasileiro – razão pela qual o país inseriu uma reserva de caráter geral à declaração final do encontro ministerial. As vitórias novamente foram meramente procedimentais. Conseguiu-se criar grupos de trabalho para examinar a hipótese de preferências aos países menos desenvolvidos, a estrutura legal e institucional do GATT e a própria questão da reciprocidade. Tudo seria trabalhado em um Comitê de Ação.⁸⁴²

Novos discursos e novas iniciativas caíram no vazio das boas intenções e das simpáticas promessas sem vinculação. O resultado foi a descrença definitiva de que o GATT ensinaria benefícios de longo prazo. O problema não estava na falta de vontade dos países em cooperarem, mas nos próprios princípios subjacentes ao Arranjo. Isso pode ser visto em um trecho de um relatório brasileiro redigido nesse ano:

Fundamenta-se o Acordo Geral na cláusula da nação mais favorecida, na reciprocidade de concessões tarifárias, e, portanto, na igualdade comercial das

⁸⁴¹ Seu discurso está no Statement Made by H.E. Antonio Balbino Carvalho Filho, Minister for Industry and Trade of Brazil on 16 May 1963. GATT/747. 16 May 1963. Outra versão pode ser encontrada em Tel 206 de Delbragen para Exteriores. Reunião dos ministros do comércio. Declarações do chefe da delegação brasileira. 21 de maio de 1963. Telegramas recebidos (1963). AHI-BSB. A delegação era composta por Antonio Balbino Carvalho Filho, Sérgio Armando Frazão, Alfredo Teixeira Valladão, José Otávio Knaack de Souza, Fanor Cumplido Júnior, Joaquim Ferreira Mângia, Charles Edgar Moritz, Haroldo Corrêa Cavalcanti, Sérgio Portella Aguiar, Maria Marques Cavalcanti, Nério Battendieri, Flávio Tulio Proença Maranhão e Henvídio Martins Maia. List of representatives. Meeting of Ministers. 16-21 May 1963. 16 May 1963. MIN(63) INF/2.

⁸⁴² Relatório para o Presidente da República. Comunicação recebida da delegação do Brasil em Genebra (Antônio Balbino). 22 de maio de 1963. HL 63.05.10/2 c; Tel 207 de Delbragen para Exteriores. Conferência dos ministros dos países membros do GATT. 22 de maio de 1963. Telegramas recebidos (1963). AHI-BSB; Coppolaro, 2008, p. 132; Dam, 1970, p. 68; Preeg, 1970, p. 6-11 e 57.

nações. Assim sendo, qualquer tentativa de reestruturação do GATT se verá tolhida por esse vício capital, e suas possibilidades de êxito serão ínfimas ao menos que se verifique uma reestruturação completa e radical, perdendo a ideia-base do Acordo Geral de 1948 [sic] todo contato com sua nova concepção.⁸⁴³

Seria essa reestruturação completa e radical que o Brasil perseguiria nos próximos anos. Cansado do status quo e de ver-se preterido diante dos interesses de outros países e regiões, defendeu a partir de então uma postura de enfrentamento da ordem comercial global, aproveitando as diversas brechas existentes no sistema e sendo impulsionado por uma diplomacia jovem e guiada por uma ideologia reformista.⁸⁴⁴

A reunião ministerial do GATT de 1964, que lançou a nova rodada, estava planejada para realizar-se no Palais des Nations, mas por conta da UNCTAD, o encontro teve lugar no Batiment Eleitoral, na área mais antiga da cidade de Genebra – uma demonstração clara do seu baixo status. O sucesso do encontro dependeria de quatro fatores. Primeiro, os países da CEE deveriam negociar parte substantiva do seu protecionismo agrícola. A sinalização positiva, nesse aspecto, veio em janeiro de 1964, quando os países do bloco concordaram com um plano de execução da política agrícola do bloco. Segundo, a nova rodada teria de avançar para a discussão de barreiras não-tarifárias diante do crescimento destas nos últimos anos. Os europeus estavam particularmente interessados em discutir disciplinas de antidumping. A negociação e a aplicação de um acordo nesse tema eram, no entanto, muito difíceis pelo fato de a delegação americana não ter autoridade para negociar tópicos que necessitassem alterações de sua legislação doméstica. Terceiro, era necessário esclarecer como seriam as negociações tarifárias. Os europeus introduziram diversas restrições à proposta americana de um corte linear de 50%. Essas restrições foram aceitas e, na primeira semana de maio, acordou-se em usar uma negociação por fórmula como “hipótese de trabalho”, utilizando-se listas de exceções para produtos que não sofreriam tal corte. Nesse momento, havia a expectativa infundada do governo americano de que o corte de 50% proposto para produtos manufaturados também fosse aplicado ao setor agrícola. Os europeus, por sua vez, já afirmavam que não consolidariam suas tarifas agrícolas, pois isso prejudicaria o sistema de incidência variável da PAC. O quarto fator era a extrema urgência de atrair a atenção dos países em desenvolvimento, em especial sinalizar que o GATT era a melhor instituição para lidar com seus problemas na área comercial. Com efeito, a proximidade do encontro da

⁸⁴³ Instruções para o representante do Brasil junto às Comunidades Européias. 13 de setembro de 1963. Confidencial. Ofícios classificados (1963). AHI-BSB.

⁸⁴⁴ Sobre as definições de revisionismo ver (Davidson, Jason W. **The origins of revisionist and status-quo states**. New York: Palgrave Macmillan, 2006. P. 1-15.). Uma das melhores sínteses sobre esse reformismo pode ser visto em: GATT. Informação para o embaixador Antônio Francisco Azeredo da Silveira. Divisão de Política Comercial. 24 de março de 1966. AAS Del 1966.03.24.

UNCTAD estimulou os países desenvolvidos a repensarem as iniciativas de reforma do Arranjo.⁸⁴⁵

O evento ocorreu há pouco mais de um mês da queda do governo Goulart, entre 4 e 6 de maio de 1964. Assim como na UNCTAD, houve certa indecisão por parte das autoridades brasileiras, mas os delegados do país conseguiram manter as orientações antigas, aproveitando-se da dificuldade das novas chefias. Em 29 de abril, foi enviado telegrama a Genebra solicitando informações sobre as negociações, demonstrando que os novos diplomatas no Rio de Janeiro que lidavam com o tema não estavam familiarizados com as últimas informações. No telegrama também se indicou que não seria possível o Brasil enviar um representante em nível ministerial em decorrência “da premência do tempo.” Quanto às instruções, o Itamaraty considerou que deviam ser utilizadas as que orientaram a delegação brasileira na XXIª Sessão das Partes Contratantes, que havia terminado em 20 de março de 1964, focando principalmente na tese de “não-reciprocidade.”⁸⁴⁶ Aqui, portanto, há um padrão de continuidade.

À medida que chegava a data do encontro, as atividades do Arranjo relacionadas aos países em desenvolvimento ganharam força. A maioria dos países desenvolvidos resignou-se a aceitar a posição dos subdesenvolvidos de só acompanharem as negociações comerciais, sem dar contribuições significativas em acesso a mercado. Tendo conseguido sucesso em endereçar essas preocupações, as Partes Contratantes declararam a abertura da sexta rodada de negociações comerciais do GATT – a Rodada Kennedy. O nome fazia referência ao presidente americano John F. Kennedy, que tanto batalhara pela iniciativa, mas que morrera antes de vê-la concretizar-se.⁸⁴⁷

Reformismo

⁸⁴⁵ Tariff formula is set in Geneva. **The New York Times**. May 6, 1964; 50 pct. Tariff cut backed as working basis. **Chicago Tribune**. May 6, 1964, World trade discussions open in Geneva: U.S. urges speed, warns of pitfalls ahead. **Wall Street Journal**. May 5, 1964; Curzon e Curzon, 1976, p. 248; Evans, 1971, p. 203-204; Kock, 1969, p. 127; Preeg, 1970, p. 82.; Memorandum from the Special Representative for Trade Negotiations (Herter) to President Johnson. Washington, April 29, 1964. In: United States Department of State. **Foreign Relations of the United States. 1964-1968. International monetary and trade policy. Volume VIII**. 1998. Disponível em: <http://www.state.gov/www/about_state/history/vol_viii/230_244.html>. Acesso: 8 de setembro de 2010. Deve-se considerar, todavia, que, em decorrência da crise da CEE de 1965, uma decisão final sobre a questão só foi tomada em janeiro de 1966, com graves consequências para a Rodada Kennedy.

⁸⁴⁶ Desptel 145 para Delbragen. GATT. Negociações Kennedy. 29 de abril de 1964; Desptel 142 para Delbragen. GATT. Negociações “Kennedy”. 29 de abril de 1964. Telegramas expedidos (março a abril de 1964). Tel 241. GATT. Comitê de Negociações Comerciais. Representante do Ministério da Fazenda. 23 de abril de 1964. Telegramas recebidos (março a abril de 1964). AHI-BSB.

⁸⁴⁷ Gosovic, 1972, p. 23; Hudec, 1987, p. 46 e 57.

Para os países em desenvolvimento, a nova rodada associou-se a um processo de mudança que poderia ter alcance estrutural no GATT. Na reunião ministerial de 1963, a declaração final solicitou que fosse examinado um enquadramento institucional e legal apropriado para expandir o comércio dos países em desenvolvimento. Para executar os termos da resolução, criou-se o Comitê de Ação, que tinha como propósito reformar o texto do GATT. A primeira decisão do Comitê, em outubro de 1963, foi solicitar ao Secretário Executivo que preparasse um modelo de capítulo sobre comércio e desenvolvimento. Esse estágio foi concluído em dezembro do mesmo ano.⁸⁴⁸

O Brasil submeteu uma proposta específica sobre o capítulo e, junto com o Uruguai, submeteu outra sobre o Artigo XXIII (solução de controvérsias). A proposta sobre o Artigo XXIII era que toda vez que houvesse conflitos envolvendo partes contratantes subdesenvolvidas, dever-se-ia utilizar um órgão permanente de arbitragem. Esse órgão teria a responsabilidade de examinar o dano aos países em desenvolvimento e, caso a medida fosse de um país desenvolvido, este daria compensações financeiras se condenado. Além disso, a proposta previa a existência de prazo para a conclusão do procedimento. Caso fosse ultrapassado, o país em desenvolvimento reclamante poderia automaticamente ser liberado de suas obrigações no GATT com relação ao acusado e tomar medidas unilaterais para compensar o dano. A proposta era de certo modo revolucionária e adiantava várias iniciativas implementadas só na década de 1990. Ao utilizar como modelo a Corte de Arbitragem estabelecida na Haia em 1899, pensava-se no uso de uma lista de pessoas disponíveis para participar nos painéis. Era, assim, um esforço para elevar a celeridade e a independência do procedimento. O fato de propor a hipótese de compensação financeira também é importante. Um dos maiores problemas do sistema multilateral de comércio era o fato de os países em desenvolvimento não terem meios de afetar o comércio exterior dos países mais poderosos – e, assim, criar incentivos para que estes respeitassem as regras multilaterais.⁸⁴⁹

As Partes Contratantes ignoraram a proposta com a desculpa de “falta de tempo” em 1964. Dois anos depois, várias delegações finalmente tomaram coragem para afirmar que, apesar de terem simpatia com os objetivos gerais, seus governos não aceitaram a iniciativa. Nas discussões, ficou claro que a proposta abalava a estrutura do histórico método de solução

⁸⁴⁸ Measures for the expansion of trade of developing countries as a means of furthering their economic development. MIN(63)8. 22 May 1963; The work of the Contracting Parties in the field of economic development. Expansion of the provisions of the General Agreement (Note by the executive secretary). C/31. 25 April 1963; Item I: measures for the expansion of trade of developing countries as a means of furthering their economic development. Resolution prepared by the Drafting Group. MIN(63)5. 21 May 1963.

⁸⁴⁹ Committee on the Legal and Institutional Framework of GATT in Relation to Less-Developed Countries. Report of the Committee. L/2195/Rev.1. 13 April 1964.

de controvérsias do GATT. Brasil e Uruguai, então, decidiram submeter nova proposta, flexibilizando certos aspectos. Vários membros continuaram a não concordar com os conceitos de compensação financeira e liberação automática de obrigações para países em desenvolvimento que sofressem danos com ações dos países mais avançados. A iniciativa, então, malogrou de forma definitiva.⁸⁵⁰

Apesar do insucesso na reforma dos meios de solução de controvérsias, as mudanças referentes ao capítulo de comércio e desenvolvimento caminharam de forma mais positiva. Elas foram conduzidas primeiro no Comitê III e, posteriormente, no Comitê sobre Enquadramento Legal e Institucional. As negociações tomaram fôlego entre novembro de 1964 e fevereiro de 1965. O Brasil foi um dos negociadores mais ativos. No início de 1964, submeteu várias sugestões de emendas à proposta de capítulo. Foi iniciativa calculada para conseguir o apoio dos países desenvolvidos. Ao mesmo tempo em que se pedia a abertura urgente destes mercados, considerava que isso poderia ser dosado para facilitar ajustes nessas economias. Adiantando uma fórmula que seria adotada na UNCTAD ao final da década, o país defendeu persistentemente a criação de preferências comerciais generalizadas para os países atrasados acessarem os mercados dos países desenvolvidos. Em comparação com as propostas de Chile, Índia, Estados Unidos e República Árabe Unida, a brasileira era mais incisiva e menos sujeita ao linguajar diplomático que diluía os efeitos práticos das sugestões.⁸⁵¹ Em parte não era esforço novo, pois os estudos e papéis de trabalhos redigidos por conta da UNCTAD foram aproveitados para a iniciativa.

Após muita negociação, chegou-se à chamada Parte IV do GATT, que teria o mesmo status jurídico que as outras já existentes. Ela tinha três novas disposições legais – uma sobre princípios e objetivos (Artigo XXXVI); uma sobre compromissos (Artigo XXXVII); e outra de ação coletiva (Artigo XXXVIII). Como resultado, também se criou o Comitê de Comércio e Desenvolvimento. A declaração de implementação de fato da Parte IV foi adotada em fevereiro de 1965. Em dezembro de 1965, trinta partes contratantes já haviam aprovado seu texto, quatorze a menos do que o mínimo necessário para a entrada em vigor. Foi somente em

⁸⁵⁰ Committee on the Legal and Institutional Framework of GATT in Relation to Less-Developed Countries. Report of the Committee. L/2195/Rev.1. 13 April 1964; ver Report of the Ad Hoc Group on Legal Amendments to the General Agreement. COM.TD/F/4. 4 March 1966; Report of the Committee on Trade and Development. L/2614. 28 March 1966; Irwin, et al., 2008, p. 125.

⁸⁵¹ Model chapter on trade and development. Amendments proposed by Brazil. L/2123. 28 January 1964; Proposed chapter on trade and development. Comparative provisions of five submissions. L/2147. 24 February 1964; Minutes of the meeting of a group of less-developed countries on 24 February 1964. LDC/M/9. 5 March 1964.

julho de 1966 que se alcançou tal número, entrando o novo instrumento em vigor no dia 27 de julho.⁸⁵²

Bastaram poucos anos para demonstrar que nada havia mudado. A Parte IV não acrescentou nada de significativo ao Acordo e tampouco criou dispositivos vinculantes que promovessem aplicação diferenciada dos outros artigos. Em especial, não se fez referência direta à possibilidade de preferências comerciais. Muitos diplomatas brasileiros, no entanto, continuaram otimistas. Para Azeredo da Silveira, o documento era “o primeiro instrumento internacional composto de deveres e obrigações para os países industrializados e de direitos e vantagens para os países menos desenvolvidos.”⁸⁵³

O Brasil não buscou somente reformas estruturais. Havia um sentido prático de criar estruturas no plano internacional que fossem pragmáticas o suficiente para facilitar a exportação de produtos de países em desenvolvimento sem criar choques com os países mais avançados. Uma das iniciativas de mais sucesso nesse sentido foi a tese brasileira de criação de um centro internacional de informações, exposta em outubro de 1962 no Comitê III. O diplomata Sérgio Luiz Portella Aguiar, representando o país, considerou existir carência de informações sobre oportunidades comerciais abertas a países em desenvolvimento. Ele esperava que os serviços do centro proposto permitissem programas de treinamento e que seus custos fossem financiados pelas próprias contribuições dos participantes. A execução de estudos de mercados, a divulgação de potenciais de exportação e a diminuição de assimetria de informações eram temas pouco conflituosos e os ganhos seriam bastante elevados. O Comitê, ao examinar a proposta, observou que tais atividades, apesar de serem visíveis nos países desenvolvidos, não existiam em outros locais. Em seu relatório final, sugeriu-se que as Partes Contratantes deveriam estabelecer “serviços de assistência na promoção e informação comercial.” Às vésperas da I UNCTAD, delegados da Austrália, Bélgica, Estados Unidos, Índia, Canadá, Suécia, Reino Unido e Uruguai elogiaram a iniciativa brasileira. O *International Trade Centre* foi aberto em 1964 em Genebra. Em pouco tempo, realizou vinte e dois estudos e vários cursos de treinamento. De acordo com o diplomata Antônio Corrêa do

⁸⁵² De facto implementation of Part IV. Declaration on the de facto implementation of the provisions of the protocol amending the General Agreement on Tariffs and Trade to introduce a Part IV on Trade and Development (adopted on 8 February 1965). L/2356. 11 February 1965; Status of the Protocol and of the De Facto Implementation of Part IV. Note by the Director-General. C/W/94. 8 December 1965; Protocol introducing Part IV. Entry into force. L/2666. 5 July 1966.

⁸⁵³ Protocol amending the GATT to introduce Part IV on Trade and Development. L/2355. 12 February 1965; Summary record of the Sixth Meeting. SR.23/6. 19 April 1966; Reunião dos embaixadores do Brasil na Europa Ocidental. Roma, setembro de 1966. Exposição do embaixador A. F. Azeredo da Silveira. Genebra. Agosto de 1966. AAS 1966.04.13 del. Pasta II; Gosovic, 1972, p. 58; Hudec, 1987, p. 56-59; Irwin, et al., 2008, p. 125-132; Kock, 1969, p. 242-243. Em 1966, apesar do golpe militar, o protocolo que incluía a Parte IV do GATT ainda tramitou pelo congresso brasileiro. Minutes of meeting. C/M/35. 24 March 1966.

Lago, havia-se finalmente alcançado o propósito de ajudar os países em desenvolvimento a “ajudarem a si mesmos.”⁸⁵⁴

Primeira fase

As negociações propriamente ditas da Rodada Kennedy, iniciaram concomitantemente às discussões sobre a Parte IV. Desde a rodada de Genebra de 1947, o processo de negociação estruturava-se em múltiplos encontros bilaterais fundados na regra do principal fornecedor. Os resultados desses encontros eram depois multilateralizados a todas as partes contratantes pela MFN. Era consenso que esse modelo impunha sérios sacrifícios a uma situação de fragmentação de linhas tarifárias e aumento de partes contratantes. Foi por isso que se discutiu o uso do modelo linear de cortes tarifários.⁸⁵⁵

O uso do corte linear foi uma revolução no processo negociador do GATT. Com a construção de bases de dados, era possível avaliar quase imediatamente o impacto econômico de concessões. Ao contrário do método item por item, a fase inicial de procedimentos não era meramente burocrática; a partir de então, seria fundamental para determinar o escopo e a profundidade do acordo final. Tal mudança de técnica negociadora também exigia maior preparação dos negociadores, principalmente em termos de organização de estatísticas. Mesmo com a novidade, havia ainda diversas questões a serem definidas: qual a média tarifária a ser reduzida percentualmente? Poderiam determinadas linhas tarifárias ficar de fora da redução e, se sim, quantas poderiam ser excluídas em listas de exceções? Como fazer com que tarifas maiores fossem reduzidas mais que tarifas menores?⁸⁵⁶

A partir desses questionamentos, o procedimento de corte linear foi planejado para ser conduzido em quatro fases. A primeira decidiria o nível médio das reduções; depois se definiam as listas de exceções; com essas listas, iniciava o processo de justificativas, em que se tentava reduzir os produtos das listas de exceções; e, por fim, finalizavam-se as negociações. Como já foi observado, o governo americano advogava a tese de uma média de

⁸⁵⁴ International trade information Centre (Proposal by Brazil). COM.III/93. 26 October 1962; Summary report of the ninth meeting. SR.21/9. 31 March 1964; Report of Committee III on its meeting of 4 March 1964. L/2181. 13 March 1964; GATT International Trade Centre. Note by the secretariat. COM.TD/J/1. 21 February 1966; Summary record of the tenth meeting. SR.22/10. 6 April 1965; Irwin, et al., 2008, p. 132.

⁸⁵⁵ Evans, 1971, p. 152; Wilkinson e Scott, 2008, p. 497. Em 1953, um grupo de países europeus havia proposto redução linear média de 30%; na Rodada Dillon a CEE havia oferecido um corte linear de 20% como base de negociação e o mesmo bloco utilizou o mecanismo na construção de sua união aduaneira. Irwin, 1994, p. 13; Ludlow, 2007, p. 354.

⁸⁵⁶ Evans, 1971, p. 183-202; Preeg, 1970, p. 79-8.

corte tarifário em 50%. Essa ambição sofreria forte resistência, pois era limitado o número de países dispostos a utilizar o método linear de forma tão profunda.⁸⁵⁷

Criaram-se, assim, três níveis de participação na rodada. O primeiro era composto pelos países que atuariam de forma plena, utilizando o sistema de corte linear nas suas ofertas e retirando os produtos sensíveis em listas de exceções secretas, disponibilizadas e discutidas só entre os membros desse grupo. O segundo era o de países intermediários, desejosos de participar das negociações, mas sem capacidade de oferecer cortes lineares amplos (atingindo toda a pauta de bens industriais) e profundos (em níveis próximos aos 50% proposto). O terceiro eram os países em desenvolvimento, que desejavam beneficiar-se de cortes em produtos de seu interesse sem dar reciprocidade. Inicialmente, somente os participantes dos cortes lineares atuavam no processo de justificativas, avaliando as listas de exceções secretas. Como os países em desenvolvimento não estavam nesse grupo, em tese eles não poderiam examiná-las e tampouco questioná-las, mesmo prevendo a retirada de vários produtos de seu interesse dos cortes lineares. No final das negociações, no entanto, seria criado procedimento especial para que pudessem ver parcialmente o que estava nessas listas e atuar em algumas reuniões de justificativas. Vinte e cinco países em desenvolvimento participaram desse procedimento especial e vários deles questionaram as listas de exceções dos países desenvolvidos.⁸⁵⁸

Wyndham White e representantes de países desenvolvidos prometeram fazer da Rodada Kennedy uma resposta à altura da UNCTAD. Primeiro, os países em desenvolvimento seriam mais beneficiados pelos cortes promovidos pelo sistema linear. Isso porque a modalidade anterior, produto a produto, fazia com que somente o principal fornecedor de uma determinada linha tarifária tivesse legitimidade para requisitar reduções tarifárias. Agora, o corte linear atingia toda a pauta de produtos industriais dos países desenvolvidos. Se houvesse poucos produtos nas listas de exceções, os países em desenvolvimento seriam obrigatoriamente beneficiados. Além disso, houve o compromisso de não-reciprocidade, minimizando os custos de participação. Por fim, os EUA prometiam a eliminação de suas tarifas aos produtos tropicais exportados pelas partes contratantes mais atrasadas assim que a CEE fizesse o mesmo.⁸⁵⁹

⁸⁵⁷ Crawford, 1968, p. 173; Evans, 1971, p. 224; Kock, 1969, p. 101; Ludlow, 2007, p. 354.

⁸⁵⁸ Evans, 1971, p. 246-247; Preeg, 1970, p. 84. Tel 655. II Sessão Especial das Partes Contratantes. 17 de dezembro de 1964. Cartas-telegramas recebidas e expedidas de Genebra. 1964. AHI-BSB.

⁸⁵⁹ Preeg, 1970, p. 7; Wilkinson e Scott, 2008, p. 486-488; Zeiler, 1992, p. 207.

Novo governo

Integrantes do governo brasileiro moviam-se entre o pessimismo de anos de reformas malogradas e a expectativa de que algo diferente poderia ocorrer (fora do GATT). Esse era o tom do trabalho do diplomata Paulo Roberto Barthel Rosa, “O comportamento do Brasil no GATT: exame crítico do Acordo Geral”, no qual fez poucos elogios à instituição.⁸⁶⁰ O documento sistematizou todas as reclamações brasileiras, em um contexto de elevadas expectativas sobre a reunião da UNCTAD. Redigido em fevereiro de 1964, era mais um registro da mentalidade de uma geração.

O golpe de Estado e o início do regime militar trouxeram novos atores com ideias mais flexíveis que as expostas por Barthel Rosa. Havia, no novo governo, um grupo liberal de economistas e funcionários públicos que há anos procurava dirimir problemas centrais da economia brasileira, principalmente a inflação, os recorrentes problemas de balanço de pagamentos e a competitividade das exportações. Ao longo de 1964 e dos anos seguintes, esse grupo conseguiu implementar, ainda que parcialmente, importante reforma para liberalizar o comércio exterior brasileiro.⁸⁶¹

Quase todas as atividades relacionadas ao GATT ocorriam no chamado Grupo do GATT, em funcionamento no Itamaraty e conduzido pelo Secretário-Geral Adjunto para Assuntos Econômicos, com a assessoria da Divisão de Política Comercial do órgão. O núcleo do Grupo era o Ministério da Fazenda, o da Indústria e Comércio, o BNDE, a CNI e a própria chancelaria – com a participação de outras instituições, como a CACEX e a SUMOC. Em 1º de abril de 1965, o Grupo aprovou seu primeiro relatório.⁸⁶² A pergunta que guiava o exercício era se o Brasil deveria ou não participar das negociações Kennedy.

Foi realizado profundo exame sobre os benefícios potenciais para o país. Havia otimismo com as negociações, especialmente pela adoção do princípio da reciprocidade relativa. Era visível igualmente um ajuste de conduta decorrente das diretrizes liberais do novo governo. Para Antonio Patriota, chefe da Divisão de Política Comercial, o Brasil tinha

⁸⁶⁰ Ver, Memorando de Antonio Patriota para Jayme Azevedo Rodrigues. XXIª Sessão do GATT. Trabalho do secretário P. R. Barthel Rosa. 17 de fevereiro de 1964. 660.(04) – Março e abril de 1964. AHI-BSB.

⁸⁶¹ Abreu, Marcelo de Paiva. *The Brazilian economy, 1930-1980*. In: Bethell, Leslie. **The Cambridge History of Latin America**. Cambridge [UK]: Cambridge University Press, 2008, p. 283-394. P. 360. Sobre as primeiras reformas ver relatório do Comitê de Balanço de Pagamentos sobre as consultas do Artigo XVIII:12(b) com o Brasil. Report of the Committee on Balance-of-Payments Restrictions on the consultation under Article XVIII:12(b) with Brazil. L/2303. 4 December 1964.

⁸⁶² Ofício de Castello Branco Filho para Daniel Agostinho Faraco. Apresentação à Comissão de Comércio Exterior do relatório do Grupo do GATT sobre as “negociações Kennedy”. 8 de abril de 1965. 660; o mais chocante nessa fase dos trabalhos é a ausência de servidores do CPA. GATT: Negociações Kennedy. Relatório do Grupo do GATT. Divisão de Política Comercial. 6 de abril de 1965. 660.(04) – abril de 1965.

“uma das tarifas de incidência ad valorem mais elevadas do mundo”, sendo necessário reduzi-las diante da “conclusão de que a fase de substituição de importações já foi superada.” Era “hora de rever a política altamente protecionista, que, em alguns poucos casos, toca às raias do monopólio.” Ele afirmou que se impunha

revisão criteriosa, inteligente e mesmo arrojada que convert[esse] o parque manufatureiro nacional de iminentemente substitutivo à sombra de proteção às vezes desmedida, para substancialmente voltado para o exterior.

A indústria não seria prejudicada, pois deveria “ganhar em eficiência e competitividade, sem o que não alcançar[ia] o grau de agressividade necessário para conquistar mercados.”⁸⁶³

O BNDE defendeu perspectiva semelhante à defendida por Patriota, ainda que mais cautelosa. Garrido Torres, presidente do banco e veterano das negociações de Havana, achava necessária cautela no desarmamento aduaneiro, sendo esse movimento condicionado pelo nível das concessões obtidas, especialmente em produtos primários. Como afirmou posteriormente Azeredo da Silveira, representante brasileiro em Genebra na fase final da Rodada Kennedy, se o país estivesse diante de uma negociação “clássica” seria melhor não participar e aguardar os resultados. Na Rodada Kennedy, no entanto, como havia a aplicação da “reciprocidade relativa”, existiam claros benefícios para os países em desenvolvimento. No final, foi tomada a decisão que o Brasil participaria das negociações.⁸⁶⁴

Com a decisão de participar da Rodada, o ministro Vasco Leitão da Cunha criou, por intermédio da Portaria Nº 137 de 24 de maio de 1965, o Grupo de Trabalho para as Negociações Kennedy do GATT. Seu mandato era prosseguir os estudos técnicos e levantamentos estatísticos necessários para instruir a posição do Brasil nas negociações; estudar e elaborar listas de possíveis ofertas tarifárias e não-tarifárias a serem negociadas; e redigir subsídios para as instruções aos negociadores. Eram doze os membros titulares do grupo: Ministério da Fazenda (3 membros), Ministério da Indústria e Comércio (2), Ministério das Relações Exteriores (3), BNDE (1), CNI (1), CNC (1) e Confederação Rural

⁸⁶³ Comentários sobre a participação do Brasil nas “Negociações Kennedy” do GATT. Divisão de Política Comercial, 14 de abril de 1965; Memorandum de Antônio Patriota para Armando Mascarenhas. Comentários sobre a participação do Brasil nas Negociações Kennedy do GATT. Divulgação na imprensa. 14 de abril de 1965. 660.(04) – abril de 1965. AHI-BSB. Segundo Antonio Patriota, “muita gente da Casa [Itamaraty] não gostou” de sua declaração. Até Joaquim Ferreira Mângia, do CPA, discordou do diplomata. É muito provável que sua posição tenha sido minoritária na época. Entrevista com Antonio Patriota. Brasília, 2 de janeiro de 2012.

⁸⁶⁴ Carta de José Garrido Torres a Mário T. Borges da Fonseca. Rio de Janeiro, 8 de fevereiro de 1965. 660.(04) – Fevereiro de 1964. AHI-BSB; Reunião dos embaixadores do Brasil na Europa Ocidental. Roma, setembro de 1966. Exposição do embaixador A. F. Azeredo da Silveira. Genebra. Agosto de 1966. AAS 1966.04.13 del. Pasta II; Participation in the Kennedy Round. Notification by Brazil. TN.64/48. 26 April 1965.

Brasileira (1).⁸⁶⁵ Era, novamente, a composição entre o setor privado e o governo na formação da posição externa brasileira.

A primeira reunião do grupo, presidida pelo conselheiro Armando Mascarenhas, foi realizada no Itamaraty em 21 de junho de 1965. Eram três as tarefas distribuídas, respectivamente, a três subgrupos. A primeira era consolidar o exame dos produtos de interesse para o Brasil que constariam das listas de exceções dos países industrializados. A segunda era elaborar estudo sobre a evolução dos trabalhos preliminares em produtos agrícolas, com foco especial em produtos tropicais. A terceira era estudar, em caráter preliminar, possíveis contribuições brasileiras – uma novidade, se considerarmos a inexistência de tal hipótese no início da rodada. Nessa reunião, foram definidos os critérios de participação nas negociações. Um deles era evitar concessões em setores em vias de implantação ou constantes de programas estabelecidos pelo setor público; setores implantados e consolidados, cuja evolução dependia da proteção aduaneira no nível em que estava; e setores internos de produção passíveis de sofrer integração regional sob auspícios da ALALC. Para complementar o quadro defensivo, também foi determinada a retirada de algumas concessões consolidadas nas rodadas anteriores.⁸⁶⁶

Apesar da liderança do Itamaraty, quem dominava a definição dos interesses brasileiros eram os órgãos econômicos, em especial o Ministério da Fazenda. A instituição, no início de 1965, fez estudo no qual foram levantadas as barreiras tarifárias a 17 produtos tradicionais da pauta exportadora brasileira em quatorze países industrializados.⁸⁶⁷ Esse trabalho foi aproveitado no subcomitê que lidava com os interesses dos países menos desenvolvidos da Rodada. Foi nesse subcomitê que o Brasil submeteu sua primeira lista de produtos de interesse em acesso à mercado na Rodada Kennedy. Ela tinha cerca de setenta linhas tarifárias e guardava algumas distinções com as listas submetidas pelo país na década de 1940 e no início da década de 1950. Primeiro, havia rol mais diversificado de produtos agropecuários, da vitela ao sorgo. Segundo, produtos manufaturados simples ocuparam mais de um terço da lista. Havia desde a penicilina (um dos problemas no GATT para o país em

⁸⁶⁵ Memorandum de Antonio Patriota para Armando S. Mascarenhas. “Negociações Kennedy” do GATT. Início efetivo das negociações. Delegação negociadora do Brasil. 10 de setembro de 1965. 660.(04) – Setembro a dezembro de 1965. AHI-BSB; **Diário Oficial da União**. 25 de maio de 1965. Pág. 25.

⁸⁶⁶ Ofício de Vasco Leitão da Cunha para Otávio Gouvêa de Bulhões. GATT. Negociações “Kennedy”. 7 de julho de 1965. 660.(04) – julho de 1965; O Brasil nas negociações Kennedy. **O Estado de São Paulo**. 23 de junho de 1966; Declaração à imprensa. Primeira reunião do Grupo de Trabalho sobre as negociações “Kennedy” do GATT. Divisão de Política Comercial. 21 de junho de 1965. 660.(04) – junho de 1965.

⁸⁶⁷ Os produtos eram café em grão, algodão em rama, hematita, cacau e derivados, açúcar de cana, tábuas de pinho, petróleo, erva mate, manganês, fumo em folha, sisal, óleo de mamona, cera de carnaúba, castanha do Pará, carne de boi congelada, laranja e banana. Barreiras não tarifárias. Ministério da Fazenda. 23 de fevereiro de 1965. 660.(04) – Fevereiro de 1964. AHI-BSB.

1948) a prensas, automóveis, canoas e chapéus. Ela foi complementada em agosto de 1965, quando o país submeteu lista adicional de pedidos. Eram dezenove linhas tarifárias, sendo a maioria produtos primários de pouco valor agregado – como óleo e castanhas de babaçu, piaçava, cera de carnaúba, mate, lagostas e madeiras de jacarandá e imbuia. A novidade eram seis produtos industrializados, como máquinas para trabalhar em metais, tubos, canos e outros produtos de aço e ferro.⁸⁶⁸

A reforma tarifária

Toda a participação brasileira na Rodada Kennedy foi abalada pela reforma econômica do governo Castelo Branco, que inaugurou período de uma década de crescimento contínuo das importações, um feito raro não visto desde a República Velha.⁸⁶⁹ A reforma aduaneira, em particular, tinha como principal objetivo ampliar as exportações e as importações em um contexto de percepção de que a estratégia de substituições de importações alcançava, naquele estágio, resultados limitados. Muitas dessas medidas tinham caráter institucional – como a criação da Secretaria Geral Adjunta para Promoção Comercial, no Itamaraty, ou o CONCEX. Outras tinham aspectos regulatórios, como o Decreto Lei 37/67, que mudava o sistema de cobrança do imposto de importação. O número de regulamentos bloqueando as importações era tão elevado que só após dois anos conseguiu-se que elas respondessem à nova situação. Assim, entre 1964 e 1967, os depósitos prévios foram suspensos; as sobretaxas cambiais foram reduzidas ou eliminadas; a taxa de câmbio valorizou-se; e a CACEX promoveu sério esforço na simplificação do processo de importação, que agora requeria somente o preenchimento de uma guia para levantamento estatístico.⁸⁷⁰

⁸⁶⁸ Products of special interest to the exports of less-developed countries. Communication from Brazil. TN.64/LDC/18. 20 November 1964; [Sem autor]. GATT. Negociações Kennedy. Genebra, 13 de agosto de 1965. 660.(04) – agosto de 1965. AHI-BSB; Products of special interest to the exports of less-developed countries. Communication from Brazil. TN.64/LDC/38. 27 August 1965.

⁸⁶⁹ Banas Brasil Exportação 1975. Pág.: 27. Para maiores detalhes das medidas iniciais do governo ver: Report of the Committee on Balance-of-Payments Restrictions on the consultation under article XVIII:12(b) with Brazil. L/2303. 4 December 1964; Bergsman, Joel. Foreign trade policy and development. In: Tyler, William G. e Rosenbaum, H. Jon. **Contemporary Brazil: issues in economic and political development**. New York: Praeger Publishers, 1972, p. 69-94. P. 77. “Nenhum setor da economia brasileira foi mais profundamente afetado pelas políticas econômicas dos governos posteriores à revolução [sic] do que o setor exportador.” Syvrud, 1974, p. 197.

⁸⁷⁰ Manual do exportador brasileiro. CACEX. 1968. Arquivo FIESP (Campinas); Almeida, Guilherme Bacha de e Pinheiro, Armando Castelar. O que mudou na proteção à indústria brasileira nos últimos 45 anos? **Pesquisa e Planejamento Econômico**. V. 25, Nº 1, 199-222. 1995. P. 200; Doellinger, 1977, p. 61; Hurrell, 1986, p. 132; Nassif, 1995, p. 62.

Do ponto de vista tarifário, o processo de liberalização buscou utilizar a tarifa como instrumento primordial de regulação do comércio exterior brasileiro – o mesmo objetivo da reforma da década de 1950. Os Decretos-leis N° 63 e 264, respectivamente de 21 de novembro de 1966 e 28 de fevereiro de 1967 reduziram substancialmente as tarifas brasileiras. Este último modificou a Tarifa das Alfândegas no sentido de liberalizar importações e estabelecer a tarifa aduaneira como principal mecanismo regulatório do comércio exterior brasileiro. Em seu primeiro artigo, afirmou-se que as novas alíquotas prevaleceriam sobre as da Lista III do GATT. Era, assim, a supremacia dos interesses domésticos sobre os compromissos internacionais. A nova lei era, porém, bastante flexível e dava ao CPA o poder de reajustar, em até 60%, qualquer tarifa. Ela criou mecanismo procedimental pelo qual se fortaleceu o poder dos representantes empresariais ao determinar que qualquer empresa ou entidade econômica poderia acionar o CPA por intermédio de suas confederações nacionais. Essas instituições, por sua vez, realizariam estudos técnico-econômicos para o órgão considerar e tomar as medidas cabíveis. Após essas medidas, menos de 20% das linhas tarifárias da Tarifa Aduaneira do Brasil tinham nível de proteção superior a 50%. Ainda assim, o estabelecimento da “pauta de valor mínimo” definia que importações realizadas abaixo de um preço de referência estariam sujeitas a um gravame compensatório por parte do CPA. As reformas, por fim, não eliminaram diversos controles não-tarifários sobre as importações – eles só não seriam utilizados a partir de então.⁸⁷¹

Na liderança de tal esforço estava um conhecido personagem: o diplomata Roberto Campos. Da geração dos inconformistas disciplinados, Campos iniciou sua escalada na administração pública atuando no multilateralismo comercial, em especial no GATT. Adepto, no início da década de 1950, de vários postulados cepalinos, progressivamente desiludiu-se com o processo de substituição de importações, a legislação sobre capital estrangeiro e a tese de que era inviável orientar a economia brasileira para exportações. Convocado pelo novo governo para ser Ministro do Planejamento, ele conduziu algo que nenhum diplomata até então pode fazer: uma reforma da política comercial.

O processo decisório, no entanto, não foi controlado por Campos, uma vez que outros órgãos e o setor privado tiveram participação. No comitê especial criado pelo ministro da fazenda, Otávio Gouveia Bulhões para revisar as tarifas, os industriais tiveram papel central em todas as atividades por intermédio da CNI, da FIESP e da Federação da Indústria do Estado da Guanabara (FIEGA). Era por essas instituições que se processaram os pedidos de

⁸⁷¹ Doellinger, 1977, p. 63; Nassif, 1995, p. 67-69.

mudança de alíquota, encaminhados posteriormente para o CPA. Assim, a CNI filtrou os pedidos de mudança de tarifas dos empresários – dos 350 apresentados a ela entre 1º de janeiro e 15 de fevereiro de 1967, 292 foram encaminhados ao governo. Cinco economistas da FIESP e vários dos órgãos de classe no Rio de Janeiro, por sua vez, trabalharam por um mês na própria sede do CPA e, com o Itamaraty, atuariam posteriormente na recomposição da Lista III do GATT.⁸⁷²

Apesar da atuação protecionista desses grupos, o governo podia apoiar-se em um setor do empresariado voltado para uma economia mais aberta. Assim, havia discussões efetivas sobre possibilidades de conquista do mercado exterior de bens de capital e de consumo duráveis. Aplaudiu-se o abandono da “orientação suicida de fechar o país ao comércio internacional e de imaginar que o represamento das importações poderia servir de instrumento permanente de desenvolvimento.” Em um encontro de industriais paulistas, falava-se na “necessidade imperiosa de conquista de novos mercados” e, em especial, na “criação de uma mentalidade exportadora.” Ainda que se continuasse a defesa por mais protecionismo, representantes do setor acreditavam que a nova política comercial indicava “um relativo amadurecimento do pensamento econômico brasileiro em direção ao aumento da produtividade como instrumento de desenvolvimento.”⁸⁷³

Segundo os ministros Roberto Campos e Octávio Bulhões, a nova tarifa modificou 31% das linhas tarifárias – das 6.443 posições, 1.805 (28%) foram reduzidas e 214 (3%) elevadas. Planejava-se que, em um ano, o nível médio de proteção da economia brasileira fosse reduzido pela metade. Essa era a segunda vez em menos de dez anos que o país realizava reforma substancial do marco regulatório que regia o comércio exterior. A anterior demorou quase cinco anos para ser concluída e, antes de aplicada, o país pediu autorização no GATT para derrogar todos os seus compromissos antes de a nova lei entrar em vigor. Em 1966, a situação seria inversa: a nova lei aduaneira entrou em vigor sem uma prévia derrogação. Dos itens consolidados na Lista III brasileira no GATT, 372 não foram afetados; 35 deles, na verdade seriam reduzidos. Por outro lado, 188 linhas tarifárias foram elevadas, mas em 131 casos o aumento não era maior que 10%. O Itamaraty não participou da reforma, tendo sido pego de surpresa.⁸⁷⁴

⁸⁷² Relatório do exercício de 1967. Confederação Nacional da Indústria. Arquivo FIESP (Campinas); Syvrud, 1974, p. 200.

⁸⁷³ Comércio exterior: resultados de 1967. Anuário Banas. 1968; XVII Convenção dos Industriais do Estado de São Paulo. CIESP. 1967. Arquivo FIESP (Campinas).

⁸⁷⁴ Aviso N° 625 de Otávio Gouvêa de Bulhões e Roberto de Oliveira Campos para Juracy Magalhães. 29 de dezembro de 1966; Relatório da delegação do Brasil encarregada das negociações relativas ao pedido de “waiver” de obrigações decorrentes do Artigo II do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT).

Os industriais e o Itamaraty

A Rodada Kennedy e a revisão da Lista III talvez sejam as instâncias em que mais há evidência da influência da atuação do setor privado na condução do país no GATT. Os pedidos de retirada de produtos ou aumento da tarifa consolidada geralmente se processavam por intermédio das federações das indústrias nos estados e, depois, eram consolidados pela CNI e encaminhados ao CPA. Havia vezes, todavia, que solicitações eram enviadas diretamente ao Itamaraty – ou a todos os órgãos ao mesmo tempo. Como exemplo da última hipótese pode-se examinar a atuação da Câmara de Fumos da Bahia. Ela enviou carta ao Itamaraty, à Comissão de Política Aduaneira e à Comissão Consultiva do GATT requisitando a redução dos direitos aduaneiros sobre fumo para charuto dos EUA. Era uma excelente oportunidade para o Brasil, diante da exclusão de Cuba do mercado americano por conta do embargo econômico ao país. Isso pode ser visto pelas estatísticas. Em 1961 o Brasil praticamente não exportou fumo em folha; no ano seguinte, ocupou quase 7% do mercado americano. A Secretaria Geral Adjunta para Assuntos Econômicos analisou o pleito, utilizando a opinião da delegação em Genebra, do CPA e da Comissão Consultiva dos Assuntos do GATT.⁸⁷⁵

Em dezembro de 1964, um representante da empresa Produtos Magnéticos e Metalúrgicos Ltda. utilizou a via de acesso direto ao Itamaraty. A empresa, de São Paulo, fora constituída em 1934 para fornecer imãs a estabelecimentos industriais. Era um retrato do próprio crescimento industrial no país. Até então, quase 90% da disponibilidade desse produto – essencial para quase todo autofalante, velocímetro e instrumentos elétricos – era atendida por importações. Sendo um produto “estratégico”, foi, nas duas décadas seguintes, relativamente protegido; em 1958, fornecia quase um terço da produção nacional. Mesmo assim, a empresa sofria de grave problema, pois vários insumos, como cobalto e níquel, eram importados a custos crescentes. Ela requisitou, assim, a elevação da tarifa de 20% para 50%, de forma a impedir a concorrência estrangeira de ameaçar seu mercado. No seu pleito, contou

Novembro de 1966 a janeiro de 1967. AAS Del 1966.03.24; Renegotiation of Brazilian schedule. Report of the Working Party. L/2739. 25 January 1967; Bado, Alvaro Roberto Labrada. **A política econômica externa do governo Castelo Branco (1964-1967)** (Doutorado). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006. P. 83-88. No final de novembro de 1966, Paulo Leão Moura, Secretário Geral Adjunto para Assuntos Econômicos, enviou carta ao presidente do CPA relatando que o ministério estava afastado das atividades do Conselho há algum tempo, o que talvez explique o desconhecimento sobre a condução da reforma. Carta de Paulo Leão Moura para Joaquim Ferreira Mângia. 1 de novembro de 1966. 660.(04) – novembro de 1966. AHI-BSB.

⁸⁷⁵ Carta do presidente da Bolsa de Mercadorias da Bahia para a Secretaria Geral para Assuntos Econômicos. Bahia, 11 de julho de 1963; Ofício de Jayme Azevedo Rodrigues para Joaquim Ferreira Mângia. Fumo para charutos. Redução de direitos. 23 de agosto de 1963. Maço especial GATT (Julho-Agosto). AHI-BSB.

com apoio de outros órgãos governamentais, que encaminhavam petições ao Itamaraty. Eram casos claros do que o sociólogo Luciano Martins chamava de “policentrismo de acesso”, demonstrando haver múltiplas vias institucionais disponíveis no aparelho estatal para o empresariado buscar a viabilização de seus interesses. No caso das indústrias de imãs, o Estado Maior das Forças Armadas encampou os interesses da firma. Foi ele que encaminhou aviso à chancelaria solicitando “uma proteção tarifária adequada” para um setor considerado “da maior relevância para a segurança nacional.”⁸⁷⁶

Os diretores da Associação Brasileira das Indústrias de Máquinas, Acessórios e Ferramentas (ABIMAF) aturam diretamente no Itamaraty. Pelo Decreto N° 55.885, de 31 de março de 1965, o país reduziu a tarifa em média 30% em produtos como fresadeiras automáticas, brocadeiras e retíficas, algo que a ABIMAF afirmou não corresponder “aos legítimos interesses da nossa economia.” A associação argumentou que as empresas do setor de máquinas e ferramentas estavam em fase de implantação e consolidação no país, com investimentos recentes e, também, com participação estrangeira. Sendo um setor estratégico da economia de bens de capital, argumentavam, deveriam receber a proteção necessária para o seu desenvolvimento. Eles tinham trânsito direto com o Itamaraty, por intermédio da Secretaria Geral Adjunta para Assuntos Econômicos. Os diplomatas colocaram os produtos da ABIMAF nas instruções enviadas para Genebra, mas não se sabia se o pleito de elevação tarifária seria atendido, pois quem controlavam as prioridades era a CNI e o CPA.⁸⁷⁷

Outro caso emblemático no mesmo setor foi a ação do Sindicato da Indústria de Máquinas do Estado de São Paulo. Eles foram informados por funcionários do BNDE sobre as negociações da Rodada Kennedy e desejavam “preservar as condições de consolidação e desenvolvimento” do setor. Assim, tentaram evitar que o governo desse concessões no plano multilateral e, além disso, buscavam reverter algumas ofertas já consolidadas na Lista III. O diplomata Paulo Leão de Moura tranquilizou o sindicato, afirmando que os itens já estavam na lista de renegociações. Além da correspondência e dos contatos no Rio de Janeiro, um representante do sindicato juntou-se à delegação brasileira em Genebra.⁸⁷⁸

⁸⁷⁶ Carta de Heinz Verma a Mário Borges da Fonseca. São Paulo, 17 de dezembro de 1964. 660.(04) – Novembro e dezembro de 1964; Memorandum de Paulo Barthel-Rosa para o Secretário-Geral Adjunto para Assuntos Econômicos. GATT. Recurso ao artigo XIX. 24 de novembro de 1965. 660.(04) – Novembro de 1965. AHI-BSB. Ver discussão do conceito de policentrismo de acesso em Lima e Lima Jr., 1987

⁸⁷⁷ [Sem autor]. Negociações “Kennedy”. Retirada de concessões tarifárias do Brasil. Rio de Janeiro, 19 de setembro de 1966. AAS Del 1966.03.24. Pasta I.

⁸⁷⁸ Carta do SIMESP para Paulo Leão de Moura. São Paulo, 25 de outubro de 1966; Ofício DPC/47 da Secretaria Geral Adjunta para Assuntos Econômicos para o CPA. GATT. Retirada de concessões. 15 de outubro de 1966; Telegrama de Paulo Leão de Moura para SIMESP. GATT. Lista de retirada de concessões. 12 de outubro de

Nem todo o setor manufatureiro brasileiro era protecionista. Havia nichos competitivos solicitando a abertura de mercados externos. Um bom exemplo foi a demanda da Associação Profissional da Indústria de Máquinas de Costura, Peças e Acessórios do Estado de São Paulo. A associação desejava que o governo apoiasse a derrubada de barreiras dos mercados desenvolvidos para máquinas de costura de uso doméstico. O produto não estava na lista inicial de pedidos brasileira, de novembro de 1964, mas estava na seguinte, de 1965. Ao final da Rodada Kennedy, o setor saiu-se bem. A CEE reduziu de 12% para 6% e os EUA de 10% para 5% a tarifa sobre o produto. As mudanças, todavia, não decorreram necessariamente da pressão brasileira. Como as tarifas para o setor industrial entraram no sistema de fórmula, elas provavelmente foram reduzidas automaticamente por não terem entrado nas listas de exceções.⁸⁷⁹

Não eram só as pressões domésticas que guiavam os interesses ofensivos brasileiros. Havia, nos países desenvolvidos, instituições apoiando o Brasil a derrubar barreiras tarifárias de seus próprios países. Esse é o caso da *Verband des Hanseathische Frucht-Import-und-Großhandels*, de Hamburgo. A empresa importadora especializada em frutas foi progressivamente esmagada pela tarifa externa comum europeia. Impedida de aumentar seus negócios, voltava-se ao governo brasileiro para que este negociasse reduções tarifárias com a CEE em produtos tropicais.⁸⁸⁰

A CNI, o CPA e o Itamaraty não eram as únicas vias para os empresários em busca de maior acesso a mercados externos. Havia, ainda, a possibilidade de demandar diretamente na Missão do Brasil em Genebra a liberalização comercial. Foi isso o que fez Fernando Humberto de Sousa, presidente da Associação de Fomento à Lavoura de Oleaginosas. Ele fez um pedido diretamente à Missão do Brasil em Genebra para que ela defendesse junto ao GATT a abolição de direitos de importação de óleo de mamona nos Estados Unidos – demanda que já estava nas instruções.⁸⁸¹

1966; Desptel 473 paral Delbragen. Kennedy Round. Representante da indústria de máquinas. 22 de outubro de 1966. 660.(04) – outubro de 1966. AHI-BSB.

⁸⁷⁹ Products of special interest to the exports of less-developed countries. Communication from Brazil. TN.64/LDC/18. 20 November 1964; Carta de Giacomo Franco ao Ministério das Relações Exteriores. São Paulo, 5 de setembro de 1967; Carta da Divisão de Política Comercial à Associação Profissional da Indústria de Máquinas de Costura, Peças e Acessórios do Estado de São Paulo. GATT. Negociações Kennedy. Concessões da CEE sobre máquinas de costura. Rio de Janeiro, 30 de novembro de 1967. 660.(04) – Setembro e Novembro de 1967. AHI-BSB.

⁸⁸⁰ Carta de Verband des Hanseathischen Frucht-Import-und-Großhandels. Hamburgo, 15 de abril de 1964. 1964. 660.(04) – Março e abril de 1964. AHI-BSB.

⁸⁸¹ Tel 76 de Delbragen. GATT. Importação de óleo da mamona. 11 de março de 1965; Carta de Mário Tancredo Borges da Fonseca para Fernando Humberto de Sousa. 1º de abril de 1965. 660.(04) – Março e abril de 1965. AHI-BSB.

Mesmo não tendo o controle da posição substantiva brasileira, o Itamaraty teve atuação relevante: coordenava os trabalhos, monopolizava as comunicações oficiais entre Genebra e Rio de Janeiro e definia estratégias e táticas para o país.⁸⁸² Essa importância era muito distinta do ocorrido na segunda metade da década de 1950, quando o Ministério da Fazenda e até os órgãos tradicionais representativos dos industriais – CNI, FIRJAN e FIESP – concorriam com a chancelaria. Essa situação não mais existiria, apesar de a influência de industriais e do setor fazendário persistir no aspecto substantivo.

Derrogação

Foi lidando com todas essas pressões que o país atuou em Genebra em mais um processo de renegociação tarifária. Azeredo da Silveira liderou a delegação nesse estágio crucial.⁸⁸³ Esse foi um momento especial para a diplomacia dos inconformistas disciplinados, pois Silvera fora o secretário executivo da delegação brasileira na Conferência Internacional sobre Comércio e Emprego em Havana na década de 1940. Já tinha, portanto, certo conhecimento do que se tratava grande parte do trabalho. Ele certamente não era um diplomata do núcleo econômico do Itamaraty, nem tinha interesse no tema, mas possuía sofisticada argúcia e intuição política. Era um líder nato, organizador compulsivo e tinha confiança no potencial brasileiro de atuar nas franjas dos embates entre as grandes potências comerciais. Genebra era o seu primeiro posto como embaixador e, agora, enfrentava o desafio de adaptar os compromissos internacionais consolidados pelo Brasil a uma nova política comercial.

Um dos primeiros desafios que enfrentou foi a inevitável derrogação de compromissos após a elevação de tantas tarifas consolidadas na Lista III. A demanda foi apresentada às Partes Contratantes em 16 de dezembro de 1966. A renegociação das tarifas não surpreendeu a delegação em Genebra. Desde 1965 trabalhava-se na derrogação de vários compromissos do país no Acordo.⁸⁸⁴ Com as novas regulações do comércio exterior, abriu-se espaço para mais

⁸⁸² O Itamaraty só mudou-se para Brasília na década de 1970.

⁸⁸³ A. F. Azeredo da Silveira (MRE), Armindo Branco Mendes Cadaxa (MRE), Paulo Cabral de Mello (MRE), Braulino Botelho Barbosa (MRE), Antonio Patriota (MRE), Geraldo Barreto Góes (Fazenda), José Mauricio Lessa Spyer (Fazenda), Francisco Gonçalves (CPA), Euclides Parentes de Miranda (CACEX), Irlino Otávio de Figueiredo Pessoa (CACEX), José Otávio Knaack de Sousa (CNI), Humberto Bastos (CNE), Paulo Roberto Barthel-Rosa (MRE), Sérgio Barbosa Serra (MRE) e três secretárias. Trade Negotiations – Resident representatives. TN.64/67/Rev.1/Add.3. 23 September 1966.

⁸⁸⁴ Humberto Bastos relatou ao Conselho Nacional de Economia que antes da entrada em vigor do Decreto ele próprio estava em Genebra renegociando 12 posições tarifárias. 1326a sessão ordinária. 1º de dezembro de 1966. Conselho Nacional de Economia. Conselho Pleno. Notas taquigráficas das sessões plenárias (1966-1967). Lata

demandas protecionistas, da mesma forma que ocorreu ao final da década de 1950. Mas, ao contrário da década de 1950, o parlamento desapareceu no processo decisório, pois as mudanças de tarifas não eram mais tramitadas nas suas duas câmaras. Substituindo-o estava o poderoso CPA.

Diante de tantas demandas, era preciso determinar quais critérios guiariam o atendimento aos pleitos de pedidos de retirada de concessões da Lista III. Um economista fez estudo no qual defendeu três critérios: base legal, justificação e levantamento. Para fundamentar esses elementos, o CPA elaborou tabelas com: 1) Especificação do produto; 2) Classificação tarifária; 3) Capacidade instalada da indústria nacional; 4) Produção própria e vendas efetivas no último triênio; 5) Produção nacional; 6) Consumo nacional aparente; 7) Formação do preço de custo unitário; 8) Preço de venda; 9) Preço CIF do similar importado e seu preço de mercado; 10) Justificativa de retirada. Para o órgão, a escala de prioridades deveria considerar, primeiramente, os produtos com fundamentação da CNI e, secundariamente, os artigos com alíquotas sem nível razoável de proteção (menos de 50%).⁸⁸⁵ Tais critérios eram objetivos, mas o que mais influía era a demanda dos industriais no Rio de Janeiro e em Brasília e como elas eram recebidas e interpretadas pelos economistas do CPA e da CNI.

O fato de todo esse processo ocorrer durante uma rodada de negociações incomodou vários membros da delegação. Alguns técnicos, como Gerardo Góes, consideraram a situação inapropriada. O país, segundo ele, além de não fazer ofertas tarifárias adequadas na Rodada Kennedy, ainda retirava tarifas consolidadas. Humberto Bastos discordou de tal tese. Ele defendia a elevação do protecionismo brasileiro, mas criticou o fato de as listas de retirada elaboradas pela delegação, a despeito de todo o esforço, terem sido feitas sem consultas adequadas às categorias industriais e agrícolas, sendo de certa forma “uma improvisação” – tese equivocada diante da atuação dos industriais no CPA e na própria delegação. Ele defendia que era melhor conseguir uma derrogação geral da Lista III, como na década de 1950. O diplomata Braulino Botelho e o técnico da CNI José Otávio Knaack de Souza também discordavam de Góes. Eles acreditavam existir inadequação da proteção tarifária em vários setores da economia. A razão era que, desde meados de 1964, com a introdução das medidas de liberalização do comércio exterior brasileiro, vários setores industriais viram-se

126.

⁸⁸⁵ Retirada de concessões (análise das justificações). Gerardo Góes. 29 de setembro de 1966. AAS Del 1966.03.24. Pasta I.

em situação difícil.⁸⁸⁶ As renegociações no GATT eram uma via para restabelecer o protecionismo doméstico abalado pela reforma liberal do governo Castelo Branco. Fica nítido, dessa forma, uma distância entre as diretrizes liberais do governo no Brasil e as crenças dos que atuavam em Genebra – algo que parcialmente explica porque a política de liberalização teve efeitos limitados em vários compromissos da Lista III do Acordo.

Foi somente em janeiro de 1967 que se iniciou a negociação da derrogação. Na comunicação enviada no final de dezembro ao GATT, o Itamaraty informou que a reforma introduziu “mecanismos de mercado” na política comercial. Na sustentação oral no plenário, essa explicação foi refinada. A reforma teve múltiplos objetivos. Primeiro, reduziu tarifas consideradas excessivamente altas do ponto de vista fiscal – por gravarem em demasia determinados produtos, acabavam desestimulando a importação e, com isso, reduzindo o recolhimento de imposto. Segundo, diminuiu tarifas de produtos intermediários utilizados pela indústria brasileira. Terceiro, reduziu a tarifa de produtos sem similar nacional, favorecendo os consumidores. Havia, contudo, algumas elevações que atingiam produtos consolidados na Lista III e era por conta desses que o Brasil necessitava renegociar seus compromissos. Em 27 de fevereiro de 1967, as Partes Contratantes autorizaram o Brasil a aplicar as novas tarifas, exigindo renegociações nas que excediam o nível consolidado na Lista III até 29 de fevereiro de 1968. A partir desse momento, o país conduziria, simultaneamente, duas negociações tarifárias: a recomposição da Lista III e as negociações Kennedy.⁸⁸⁷

Em 1967, a Lista III tinha mais de sessenta páginas e era uma constante fonte de dor de cabeça. Com a nova tarifa, houve várias reduções tarifárias, mas a maioria das modificações elevaram-nas. Uma delegação especial foi deslocada para Genebra em outubro

⁸⁸⁶ Retirada de concessões (levantamentos). Francisco Gonçalves. 28 de setembro de 1966. AAS Del 1966.03.24. Pasta I; Observações preliminares sobre reivindicações brasileiras. Humberto Bastos. 12 de outubro de 1966. AAS Del 1966.03.24. Pasta I. A posição de Humberto Bastos de que o governo não havia consultado de forma adequada as classes industriais é reafirmada em depoimento no Conselho nacional de Economia. Ver: 1.326ª sessão ordinária. 1 de dezembro de 1966. Conselho Pleno do Conselho Nacional de Economia - Notas taquigráficas das reuniões plenárias. 1966-67. Vol. 2. BR AN, RIO 1U . Arquivo Nacional; Retirada de concessões (Estudo quanto à oportunidade da apresentação do pleito). Bráulio Botelho Barbosa e J.O. Knaack de Souza. 29 de setembro de 1966. AAS Del 1966.03.24. Pasta I.

⁸⁸⁷ Brazilian tariff reform. L/2723. 22 December 1966; Minutes of meeting. C/M/39. 18 January 1967; Brazilian tariff reform. Statement by the representative of Brazil at the meeting of the Council on 10 January 1967. C/W/112. 12 January 1967; Minutes of meeting. C/M/40. 1 February 1967; Relatório da delegação do Brasil encarregada das negociações relativas ao pedido de “waiver” de obrigações decorrentes do Artigo II do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). Novembro de 1966 a janeiro de 1967. AAS Del 1966.03.24. Pasta I; Brazilian tariff reform. Statement by the representative of Brazil at the meeting of the Council on 10 January 1967. C/W/112. 12 January 1967; Minutes of meeting. Held at the Palais des Nations, Geneva on 10 January 1967. C/M/39. 18 January 1967; Brazilian tariff reform. Communication from the delegation of Brazil. C/W/111. 9 January 1967; Report to the Contracting Parties. C/W/130. 29 October 1968.

de 1967, ficando na cidade até o final de março do ano seguinte. Nessa delegação, é importante notar a presença de nove técnicos e industriais ligados à CNI, inclusive o presidente da instituição, Thomás Pompeu de Souza Brasil Netto, e o já veterano Zulfo de Freitas Mallmann.⁸⁸⁸

Se os industriais em sua maioria buscavam salvaguardas protecionistas, havia também pressões para liberalização, ainda que bem menores. A Confederação Nacional do Comércio (CNC) era a maior representante dessa ala e sua atuação na Rodada Kennedy e nas negociações da Lista III possibilita compreender um pouco o comportamento do setor importador brasileiro nas negociações comerciais multilaterais. A atuação da instituição era estruturada com base em consulta às federações estaduais de comércio. Havia reclamação contra o CPA diante das elevações de tarifas promovidas em 1966 e via-se a renegociação da Lista III no GATT como uma oportunidade para reverter o quadro – de compressores de ar à damascos e cerejas. A CNC, no entanto, era muito pouco participativa se comparada com a CNI, que mantinha um pequeno núcleo de técnicos sempre à disposição das autoridades aduaneiras e com verba para realizar viagens a Genebra, acompanhando as negociações no plano multilateral. Fica claro, portanto, que o ativismo da sociedade não é determinado somente pelo interesse em influenciar. São necessários recursos financeiros, administrativos e humanos. É essa uma das razões que explica o ativismo do Itamaraty e dos industriais diante de outras instituições governamentais e privadas. A CNC, ao final da Rodada Kennedy, absteve-se de enviar um delegado por falta de verba. O Conselho Nacional de Economia só conseguiu enviar um representante (Humberto Bastos) quando o Itamaraty arcou parcialmente com as despesas, o mesmo acontecendo com Ernesto Jorge Street, representante do Ministério da Indústria e Comércio. Enquanto isso, mesmo não apresentando o mesmo nível de atuação que na década de 1950, desde 1964 a CNI integrou seus economistas nas delegações brasileiras que participavam de reuniões em Genebra.⁸⁸⁹

⁸⁸⁸ Schedule III - Brazil. Changes in bound rates. Working party on Brazilian schedule. Spec(67). 17 January 1967; Delegação do Brasil em Genebra. Sector GATT. New Brazilian customs tariff's implication. Fevereiro de 1967. BT 241/1806; Recomposição da Lista III. Genebra, 3 de junho de 1968. AAS Del 1966.03.24. Pasta III; Carta de Thomás Pompeu de Souza Brasil Netto para George Álvares Maciel. Rio de Janeiro, 29 de setembro de 1967; Memorando de Luis A.P. Souto Maior para George Maciel. GATT. Recomposição da Lista III. Delegação brasileira. 6 de outubro de 1967. 660.(04) – setembro e outubro de 1967. AHI-BSB.

⁸⁸⁹ Carta de Jessé Pinto Freire para George A. Maciel. Rio de Janeiro, 5 de agosto de 1967; Carta de Exaltino José Marques Andrade para Paulo Leão de Moura. Rio de Janeiro, 31 de agosto de 1966; Memorandum de Adolfo L. Westphalen para Paulo Leão de Moura. Delegação brasileira ao Kennedy Round. Representante do Conselho Nacional de Economia. 30 de agosto de 1966; Memorando de Antonio Patriota para o Secretário-Geral Adjunto para Assuntos Econômicos. Negociações “Kennedy” do GATT. Composição da delegação do Brasil. 26 de agosto de 1966; Carta da junta governativa da Confederação Nacional da Indústria para Vasco Leitão da Cunha. Rio de Janeiro, 17 de abril de 1964. 660.(04) – Março e abril de 1964. AHI-BSB. Ver, por exemplo: Reivindicações e problemas apresentados por entidades de classe empresariais estaduais, sob a forma de

Mas não era só o interesse e a capacidade financeira dos industriais que fazia diferença. Considerando a carência de quadros especializados no governo, em toda negociação tarifária era considerada essencial a participação de economistas e técnicos da CNI e das federações estaduais como “assessores especiais”. Quando esses não estavam disponíveis, os próprios diplomatas queixavam-se – um exemplo importante foi quando George Maciel reclamou ao presidente da CNI, em 1968, que a ausência dos economistas da organização “poderia dificultar o bom encaminhamento das negociações” da Lista III.⁸⁹⁰

Crise e ofertas

Durante todo o drama brasileiro de renegociar parte da sua Lista III e reformar o arcabouço do comércio exterior concomitantemente a uma rodada comercial, o país foi beneficiado pelo confuso clima que reinava na Rodada Kennedy. No palco central estava o tenso relacionamento dos EUA com a CEE e, em especial, o papel da França. Os franceses dominavam a agenda europeia para as negociações do GATT. Essa situação ficou ainda mais patente quando, em 14 de janeiro de 1963, o General de Gaulle enterrou os sonhos britânicos de entrarem na CEE e moderarem o protecionismo francês.⁸⁹¹

Em fevereiro de 1964, a primeira proposta europeia foi introduzida nas negociações. No que seria chamado de Mansholt Plan, o bloco apresentou plano bastante conservador, logo rejeitado pelo governo americano – que, naquele momento, não abria mão da redução de 50% das tarifas, inclusive em agricultura. Washington tentou pressioná-los, mas sem sucesso. De julho de 1965 a janeiro de 1966, o bloco foi paralisado pela crise da “Cadeira Vazia”. Ela decorreu da relação de dois problemas internos do bloco: a formação da PAC e a arquitetura institucional da Comissão e do Parlamento Europeu. A França desejava firmar compromisso incondicional de financiar a política agrícola até 1970 e manter o sistema de unanimidade no processo decisório. A maioria dos outros países, todavia, desejava fortalecer as instituições européias e manter um calendário de mudança do sistema decisório para afastar-se da regra de unanimidade. Em 30 de junho de 1965, a Comissão Europeia submeteu ao Conselho o rascunho de uma proposta legislativa sobre a CEE. A situação não era boa, pois Alemanha e

recomendações, para exame e discussão durante a Conferência. Anais da VII Conferência Brasileira de Comércio Exterior. Rio de Janeiro. 1968. Arquivo FIESP (Campinas).

⁸⁹⁰ Telegrama de George Álvares Maciel para Thomás Pompeu de Souza Brasil Netto. GATT. Lista III. Delegação brasileira. Representantes da CNI. 24 de outubro de 1968. . 660.(04) – outubro de 1968. AHI-BSB. Trata-se das renegociações iniciadas com a derrogação da Lista III brasileira. Elas só iriam ser concluídas na década de 1970.

⁸⁹¹ Crawford, 1968, p. 172; Evans, 1971, p. 171; Gavin, 2004, p. 89; Lee, 1999, p. 35; Meunier, 2005, p. 83-87; Zeiler, 1992, p. 160.

Itália esperavam compensações da França nesse tópico por terem cedido nas negociações da PAC. Foi nesse momento que De Gaulle fez jogada de risco ao boicotar todas as atividades da CEE. Como o Conselho do bloco só poderia aprovar as instruções para seus negociadores na Rodada Kennedy por unanimidade, nada foi decidido no tópico nesse período.⁸⁹²

Foi somente em maio de 1966 que se chegou a uma solução – o Compromisso de Luxemburgo –, no qual os membros continuaram a ter poder de veto em questões consideradas vitais. Desse momento em diante, a posição do bloco na Rodada Kennedy foi sempre a do menor denominador comum – ou seja, bem próximo da posição francesa. Em sua nova oferta agrícola, o bloco ofereceu quase nada. Os americanos, que já haviam desistido de ligar as negociações em manufaturas com as de agricultura, não concordaram com essa oferta e por um ano as negociações seguiram em crise.⁸⁹³

O Brasil, assim como os demais países em desenvolvimento, mantinha-se na expectativa dos resultados do confronto entre as duas potências comerciais. Mas isso não significa que se manteve inerte. Havia uma complexa agenda de trabalho, conduzida a despeito da paralisia global da rodada. Azeredo da Silveira tratava, especialmente, dos crescentes embates entre a agenda do GATT e a da UNCTAD. Para ele, o Brasil deveria buscar a coordenação entre as duas instituições, evitando a duplicação de atividades. Devia-se, todavia, confiar ao GATT o trato de questões específicas que implicassem alteração parcial das regras, dando à UNCTAD as tarefas mais amplas, relacionadas com a reformulação orgânica e de longo prazo do sistema multilateral de comércio. Considerando

⁸⁹² Bajon, Philip. The European commissioners and the empty chair crisis of 1965-66. **Journal of European Integration History**. V. 15, Nº 2, 105-124. 2009. A França lutava contra o seu declínio de prestígio desde 1871 e De Gaulle buscava reverter esse quadro de “derrota militar, humilhação diplomática, recuo colonial, deterioração econômica e instabilidade doméstica.” Judt, 2005, p. 290. Além da paralisia na agenda europeia, a França defendia uma instância nacionalista para o bloco europeu, diante das demandas americanas em comércio e segurança, e iniciativas de abertura com relação à URSS e à China comunista. Zeiler, 1992, p. 220-221. Para a literatura tradicional, De Gaulle agia em termos estratégicos no tópico da aceitação da CEE até a crise da cadeira vazia. Há, todavia, nova visão na qual se atribui ao político francês a busca de fins mais objetivos voltados para o fortalecimento da indústria e da agricultura do país. Gillingham, John. A test case of Moravcsik's "liberal intergovernmentalist" approach to European integration. **Journal of Cold War Studies**. V. 2, Nº 3, 81-86. 2000; Hoffmann, Stanley. Comment on Moravcsik. *Ibid.* V., Nº, 69-73. ; Keeler, John T. S. A response to Andrew Moravcsik. *Ibid.* V., Nº, 74-76. ; Milward, Alan S. A comment on the article by Andrew Moravcsik. *Ibid.* V., Nº, 77-80. ; Moravcsik, Andrew. Beyond grain and *grandeur*: an answer to critics and an agenda for future research. *Ibid.* V., Nº, 117-142. ; Moravcsik, Andrew. De Gaulle between grain and *grandeur*: the political economy of French EC policy, 1958-1970 (Part I). **Journal of Cold War Studies**. V. 2, Nº 2, 3-43. 2000; Moravcsik, Andrew. De Gaulle between grain and *grandeur*: the political economy of French EC policy, 1958-1970 (Part II). **Journal of Cold War Studies**. V. 2, Nº 3, 4-68. 2000; Trachtenberg, Marc. De Gaulle, Moravcsik, and Europe. *Ibid.* V., Nº, 101-116. ; Vanke, Jeffrey. Reconstructing De Gaulle. *Ibid.* V., Nº, 87-100. Sobre impacto na Rodada Kennedy ver Evans, 1971, p. 215; Ludlow, N. Piers. De-commissioning the empty chair crisis: the Community institutions and the crisis of 1965-6. In: Wallace, Helen, et al. **Visions, votes and vetoes :The empty chair crisis and the Luxembourg compromise forty years on**. Brussels: Peter Lang, 2006, p. 79-96. P. 9; Preeg, 1970, p. 112.

⁸⁹³ Kock, 1969, p. 91; Meunier, 2005, p. 91; Zeiler, 1992, p. 223.

que o Brasil crescia economicamente e diversificava suas exportações de produtos primários, Silveira foi instruído a defender “a abertura de mercados”, utilizando para isso a nova Parte IV do GATT. Mas havia sinais de limites dessa tática. Os diplomatas brasileiros já reclamavam que a nova Parte IV sofria de várias deficiências. Primeiro, a linguagem do documento não encetava obrigações vinculantes. Segundo, não havia dispositivo prevendo preferências comerciais para países em desenvolvimento. Terceiro, era somente indiretamente a menção ao princípio da redução progressiva e eventual do “gap” entre os países industrializados e os menos desenvolvidos. Diante de tais limitações, a diplomacia compreendia ser do interesse brasileiro levar o GATT a integrar-se completamente no sistema da UNCTAD e, eventualmente, criar uma Organização Internacional do Comércio e Desenvolvimento.⁸⁹⁴

A aprovação de um *waiver* para a Austrália elaborar um regime preferencial aprofundou ainda mais o ceticismo. A derrogação criou quotas tarifárias preferenciais para 159 produtos industriais, utilizando uma lista de 118 países menos desenvolvidos que poderiam gozar de tal benefício. A medida tinha algumas vantagens. Mauro T. Borges da Fonseca afirmou que ela representava “elevado e salutar exemplo” e indicava boas perspectivas no cenário internacional para os princípios que o Brasil há muito defendia. Mas havia aspectos claramente negativos. Ela era limitada no tempo, havendo o governo australiano mantido o direito de retirar ou adicionar quaisquer produtos a qualquer momento. Também era reservado ao país excluir beneficiários, sendo, dessa forma, unilateral.⁸⁹⁵

As preferências australianas animaram os países em desenvolvimento a cogitar a criação de um regime preferencial entre eles. A situação era oportuna. Em 1966, 43 das 67 partes contratantes eram países em desenvolvimento. Vários países do grupo já atuavam em uma coalizão informal, sendo Brasil, Gana, Índia, República Árabe Unida e Iugoslávia os mais ativos. Sob essa liderança, o sonho de uma integração comercial mais profunda dos subdesenvolvidos parecia finalmente concretizar-se. Mas obstáculos avolumavam, e não somente em termos de procedimentos. Ficava claro para observadores brasileiros que havia

⁸⁹⁴ GATT. Esquema para documento de posição. 24 de março de 1966. AAS Del 1966.03.24. Pasta II; Reunião dos embaixadores do Brasil na Europa Ocidental. Roma, setembro de 1966, e Exposição do embaixador A. F. Azeredo da Silveira. Genebra. Agosto de 1966. AAS 1966.04.13 del. Pasta II; Instruções sobre matéria econômica para o embaixador Antônio Francisco de Azeredo da Silveira, chefe da Delegação do Brasil em Genebra. Ministério das Relações Exteriores. 23 de maio de 1966. AHI-BSB; Summary Record of the third meeting. SR.23/3. 6 April 1966; Informação sobre o novo capítulo de comércio e desenvolvimento do GATT (Parte IV do Acordo Geral). 24 de março de 1966. AAS Del 1966.03.24. Pasta I.

⁸⁹⁵ Australian request for a waiver to grant tariff preferences to less-developed countries. C/W/14. 15 March 1966; Memorandum de Paulo Roberto Barthel-Rosa para o Chefe da Divisão de Política Comercial. Concessão de preferências não-discriminatórias pela Austrália. 20 de junho de 1965; CT 98 e CT 99 de Delbragen. GATT. Preferências. Waiver da Austrália. 28 de junho de 1965. 660.(04) – junho de 1965. AHI-BSB.

“reduzido número de países interessados nas negociações” e estes tinham comércio diminuído com o Brasil. De quatorze países, somente Espanha e Iugoslávia tinham cifras maiores que dez milhões de dólares. Além desse problema, a delegação não contou “com qualquer manifestação de interesse da indústria e do comércio” no Brasil – demonstrando, de certa forma, a distância entre a iniciativa no plano internacional e as preferências domésticas do setor privado. Mesmo no governo não havia interesse, de maneira que a lista de demandas brasileiras foi organizada na própria delegação, em Genebra. Se não bastassem esses obstáculos, as negociações entre países em desenvolvimento ocasionariam sérios problemas para a ALALC. Confrontados a tomar uma posição entre o regionalismo latinoamericano e a cooperação com os países em desenvolvimento, a diplomacia econômica brasileira escolheu a primeira opção. No final, a lista brasileira de demandas tinha cerca de setenta produtos. Desses, a maioria era de produtos primários – como fumo, algodão, café, laranjas, arroz, bananas e cacau –, mas havia produtos industrializados, como tecidos, balanças, pistões, elevadores, máquinas de costura, máquinas de escrever, tornos, torneiras, chuveiros elétricos e empilhadeiras. As negociações continuaram, mesmo com o término da Rodada Kennedy. Era o sonho do aumento do comércio entre os países mais atrasados dando seus primeiros passos. As discussões focavam em procedimentos e as expectativas eram elevadas. No final, foi exercido limitado a 25 produtos. Em 1968, a posição brasileira ainda era a mesma: os compromissos com a ALALC deveriam “ter prioridade sobre as negociações de âmbito mundial entre subdesenvolvidos.”⁸⁹⁶

Se concessões para os países em desenvolvimento eram difíceis de serem realizadas em decorrência do desejo de manter a ALALC, as potenciais concessões para a Rodada Kennedy eram ainda mais complicadas. Essa era a questão que ocupou os decisores no Subgrupo 3 do Grupo de Trabalho para as Negociações Kennedy em meados de 1965. Nos procedimentos, criou-se a tese de que, como parte menos desenvolvida, o Brasil julgava-se credor de melhor tratamento por parte dos países industrializados. A justificativa era que, quando entrou no Acordo e renegociou compromissos na década de 1950, o país o fez sob normas que pressupunham uma igualdade inexistente, pagando preços elevados por sua permanência no Arranjo. Não se podia subestimar esse quadro, pois as concessões brasileiras

⁸⁹⁶ Ver, como exemplo das atividades do grupo, a série de documentos LDC/M. Sobre a posição brasileira, Memorandum de Paulo Cabral de Mello para o chefe da delegação. Negociações entre países em desenvolvimento. Genebra, 24 de setembro de 1966; GATT. Negociações entre países menos desenvolvidos. Relatório da delegação do Brasil. 18 de janeiro de 1967. AAS Del 1966.03.24. Pasta I; Views of the government of Brazil on the negotiations. TN (LDC)19. 5 June 1969; Ofício de Renato Bayma Denys para Magalhães Pinto. GATT. Negociações entre países menos desenvolvidos. Genebra, 6 de dezembro de 1967. AAS del 1966.03.24. Pasta I; GATT. XXV Sessão das Partes Contratantes. 7 de novembro de 1968. AAS 1966.03.24 del. Pasta III.

consolidadas na Lista III compreendiam 40% das importações do país, quando se excluía trigo e petróleo e seus derivados. Diante dessa situação, o Grupo de Trabalho decidiu excluir, naquele momento, a contribuição de ofertas tarifárias substantivas – era a CNI e o CPA que examinavam potenciais ofertas, o que diminuía as chances de serem significativas. Restava, assim, contribuições em outras áreas. E era com o objetivo de constituir algum poder de barganha que se cogitou fazer oferta não-tarifária.

O interessante dessa oferta é a consideração de que não poderia ser consolidada em compromissos contratuais. Seria, assim, mera “representação formal de intenção do governo brasileiro no GATT.” Entre as potenciais “ofertas” estavam a simplificação burocrática, a atenuação de certas penalidades e taxas dos procedimentos aduaneiros e a revisão dos emolumentos consulares. Enquanto as duas primeiras eram de responsabilidade de órgãos fiscais e cambiais, a terceira poderia ser influenciada pelo Itamaraty, a despeito de ser regida por uma lei fazendária. Antonio Patriota, chefe interino da Divisão de Política Comercial, liderou a iniciativa para usar o instrumento como moeda de barganha. A ideia teve boa acolhida no setor consular do ministério. Ruy de Miranda e Silva, chefe da área, considerava a cobrança dos emolumentos consulares prejudicial por encarecer os produtos para o consumidor. Toda mobilização, no entanto, foi superada pelo Artigo 56 da Lei Nº 5.025 de 10 de junho de 1966, que eliminou os emolumentos consulares. A reforma, a mais ampla desde a de 1957-1958, introduziu mudanças sem a devida sincronização com as negociações multilaterais. Como seu objetivo era liberalizar o comércio exterior brasileiro, poderia ter sido adiada de maneira a suas medidas serem barganhadas no âmbito da Rodada Kennedy. Sem isso, por que os parceiros dariam acesso a seus mercados se as concessões brasileiras foram dadas gratuitamente?⁸⁹⁷

Nesse meio tempo, as negociações tarifárias avançaram no plano multilateral. Como ocorreriam por corte linear, cada parte contratante teria direito de introduzir uma lista de exceções de linhas tarifárias que não entrariam nesse corte. Os países da EFTA não fizeram nenhuma reserva, assim como o Canadá. Já o Japão colocou um quarto de sua pauta tarifária na sua lista de exceções. A da CEE foi formada com a junção das suas seis listas nacionais e cobria 10% de sua pauta tarifária, em especial produtos sensíveis – a oferta agrícola, por estar fora dos cortes automáticos, era quase inexistente. Como o Reino Unido decidiu submeter-se

⁸⁹⁷ Memorandum de Antonio Patriota para Mario T. Borges da Fonseca. Grupo de Trabalho sobre as Negociações “Kennedy” do GATT. Preparação final da posição negociadora do Brasil. Formalidades consulares. 21 de julho de 1965. 660.(04) – agosto de 1965. AHI-BSB; As negociações Kennedy do GATT. 24 de março de 1966. AAS Del 1966.03.24. Pasta I.

novamente para entrar na CEE, estrategicamente apoiou o bloco europeu em detrimento das posições americanas.⁸⁹⁸

No total, o número de países que aceitaram os cortes lineares era escasso e as listas de exceções eram demasiadas grandes em produtos primários. Os negociadores tiveram de decidir se marchariam para o fracasso ou aceitariam uma rodada com resultados significativos somente em bens industriais. O Departamento de Agricultura do governo americano desejava o fracasso da rodada caso não fosse alcançada a desejada liberalização comercial do bloco europeu em agricultura. A Casa Branca preferiu, no entanto, um pacote menos ambicioso a nenhum resultado. Dessa forma, para concluir as negociações, o país abandonou a expectativa de receber ofertas adequadas no setor agrícola.⁸⁹⁹

Esse processo de aceitação não foi tranquilo. A negociação linear trouxe mais celeridade para as negociações, mas também inseriu maior instabilidade nos estágios finais de interação das partes contratantes. Isso ocorria quando determinado participante decidia retirar alguma concessão do corte linear por considerar que um segundo participante não cumpriu determinada promessa. Ao fazer isso, atingia automaticamente um terceiro que julgava a concessão essencial para manter determinados produtos na sua lista linear, provocando mais retiradas. Foi isso o que ocorreu com a oferta dos quatro países nórdicos (Dinamarca, Suécia, Noruega e Finlândia), que negociavam de forma conjunta sob a chefia do representante sueco. Em sua primeira lista, eles ofertaram redução de 50% de suas tarifas sem exceção, o que era bastante ambicioso. Diante das ofertas insuficientes da CEE, eles modificaram a lista inicial, prejudicando outros países. A situação dos nórdicos repetir-se-ia em outros casos, diminuindo o escopo de compromissos da rodada. Com essa dinâmica, o número de reuniões para tratar das listas de exceções era bastante elevado. Para se ter ideia, o governo americano teve oitenta e oito encontros com os canadenses e cinquenta e oito com os japoneses.⁹⁰⁰

Não bastou, portanto, ter um sistema linear de corte. Diante dos conflitos, as principais partes decidiram desmembrar as negociações em bens industriais em cinco setores distintos – químicos; têxteis de algodão; ferro e aço; alumínio; e papel e celulose. Isso possibilitou o estudo de cadeias produtivas, inclusive como questões de tamanho, localização, produção,

⁸⁹⁸ Lee, 1999, p. 109; Preeg, 1970, p. 85; Zeiler, 1992, p. 184-185.

⁸⁹⁹ Coppolaro, 2008, p. 137; Meunier, 2005, p. 97; Preeg, 1970, p. 85-86; Zeiler, 1992, p. 183. Até a Rodada Uruguai, essa concatenação entre assuntos não seria possível. Somente com a utilização mais rígida do *single undertaking* que se evitaria que um determinado assunto caminhasse demasiadamente.

⁹⁰⁰ Kennedy Round”: delineamento da situação atual. 11 de abril de 1967. AAS del 1966.03.24. Pasta I; Evans, 1971, p. 275; Preeg, 1970, p. 199; *ibidem*. p. 9.

consumo e faturamento reagiriam com as negociações tarifárias. Foi só assim que a rodada caminhou para sua fase final.⁹⁰¹

Sobremesas

As negociações principais da rodada, inclusive o esforço setorial, ocorreram de setembro de 1966 a maio de 1967. Nesse período, somente negociadores dos EUA, da CEE, do Reino Unido e do Japão estavam presentes, mas a partir de meados de maio Wyndham White juntou-se ao exercício – quatro quintos de todas as concessões foram feitas por esses países mais Suíça e Suécia.⁹⁰²

Os países em desenvolvimento, em todo esse período, ficaram marginalizados. Era uma situação lamentável. Em dezembro de 1965, quarenta e três partes contratantes e candidatos a acessão ao Acordo tomaram a decisão de participar das negociações, realizando somente uma “declaração de contribuição.” Após essa declaração, eles simplesmente esperaram “as perspectivas de entendimento entre os parceiros mais fortes das negociações.” No meio tempo, recebiam recados do secretariado informando-os que seus interesses estavam sendo levados em conta, mas era claro que havia algo de errado. As informações relevantes eram recebidas primeiro pela imprensa. Os participantes do grupo informal dos países em desenvolvimento, assim, demandaram não serem apresentados com um *fait accompli*, pois desejavam ter a oportunidade rever multilateralmente seus interesses específicos antes do fim das negociações. A rodada, nascida da crítica desse grupo ao GATT, fracassara em incluí-los no processo decisório.⁹⁰³

⁹⁰¹ Curzon e Curzon, 1976, p. 185.

⁹⁰² ibidem. p. 181; Dryden, 1995, p. 105-106; Lee, 2001, p. 115-116; Preeg, 1970, p. 190 e 237.

⁹⁰³ Status of offers. Note by the Director-General. TN.64/73. 16 December 1965; Participation in the Kennedy Round. Notification by Brazil. TN.64/48. 26 April 1965; Instruções para a Delegação do Brasil à fase final da sexta rodada de negociações comerciais do GATT – o “Kennedy Round”. Divisão de Política Comercial. 10 de abril de 1967. AAS del 1966.03.24. Pasta I; Minutes of the meeting of the Informal Group of Developing Countries held on 8 May 1967. LDC/M/62. 12 May 1967; Zeiler, 1992, p. 213.

	Austrália	Austria	Canadá	Checoslováquia	CEE	Japão	Nova Zelândia	Dinamarca	Finlândia	Noruega	Suécia	Polónia	Suiça	Reino Unido	EUA
Argentina					X						X			X	X
Brasil					X									X	X
Ceilão					X	X									X
Chile					X	X		X						X	X
Índia		X			X	X		X	X						X
Indonésia					X	X								X	X
Israel		X	X					X	X				X	X	X
Jamaica															X
República da Coreia			X		X	X								X	X
Paquistão					X										X
Peru	X		X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X
Turquia		X									X		X	X	X
República Árabe Unida	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X
Iugoslávia		X			X			X	X	X	X		X	X	X

Tabela 13: Lista de pedidos de países em desenvolvimento para países desenvolvidos (até 8 de dezembro de 1966).⁹⁰⁴

Tinha-se ciência que o Brasil estava conduzindo um processo de liberalização comercial. Isso possibilitou que o país deixasse de ser defensivo no GATT e começasse a buscar a abertura de novos mercados. Essa demanda foi realizada por intermédio da confecção de uma lista de pedidos à CEE, ao Reino Unido e aos Estados Unidos. Esse processo não foi fácil. Havia centenas de potenciais produtos e era importante reduzir somente para os mais importantes, aproveitando o máximo o poder de barganha do país. Um bom exemplo de como se tentou fazer isso está na sugestão de Ernesto Street para a formulação da lista de pedidos à CEE. O ponto de partida era a lista das exportações brasileiras ao bloco. Dela, primeiro eliminavam-se os produtos cuja exportação média estava abaixo de US\$ 100.000,00 por ano no período que ia de 1963 a 1966. Assim, a lista inicial de 95 produtos potenciais foi reduzida para 44. O próximo passo era eliminar os de procura relativamente inelástica, como minério de manganês, tantalita, xilita e diamantes brutos – retirando mais onze produtos. Além desse critério, também seriam eliminados os produtos

⁹⁰⁴ Report by the chairman of the Sub-Committee on the Participation of Less-Developed Countries. COM.TD/W/37. 6 January 1967.

exportados abundantemente para a América Latina em decorrência das margens de preferência da ALALC. No final, chegava-se a uma lista de pedidos mais limitada.⁹⁰⁵

Após o envio das listas de demandas brasileiras, os países desenvolvidos responderam-na. Foi na Divisão de Política Comercial do Itamaraty que os documentos foram avaliados. Como exemplo, convém examinar as ofertas do bloco europeu apresentadas em meados de julho de 1966. O número de ofertas foi superior ao número de pedidos brasileiros e os cortes, na maioria, profundos. Mas dos 74 produtos, o Brasil só exportava nove em valor superior a um milhão de dólares, correspondendo a metade do comércio brasileiro com a região – principalmente café, cacau, mate e madeiras tropicais. Pelas tabelas abaixo visualiza-se o potencial impacto nas exportações brasileiras. O quadro, todavia, é enganador. A redução da tarifa consolidada não atingiria o nível da tarifa aplicada – não melhorando necessariamente o acesso efetivo ao mercado da CEE. Por fim, a oferta não lidava com obstáculos não-tarifários, como quotas, impostos internos e outros.

	Em US\$ 1.000	%
Redução de 50%	2.601	1,4
Redução de 40%	187.257	98,0
Redução de 15%	533	0,4
Consolidação	361	0,2
Total	190.752	100

Tabela 14: Distribuição percentual das exportações brasileiras para a CEE de produtos tropicais, segundo as reduções propostas pelo bloco em 1966.⁹⁰⁶

	Tarifa vigente		Oferta	Redução efetiva
	Consolidada	Aplicada		
Castanha do Pará	3	3	1,5	50%
Café não torrado, não descafeinado	16	9,6	9,6	Consolidação
Torrado, não descafeinado	30	30	18	40%
Mate	25	0	12,5	Elevação
Pimenta	20	17	17	Consolidação
Piaçava	0	0	0	Consolidação
Cacau em amêndoas	9	5,4	5,4	Consolidação
Manteiga de cacau	20	20	12	40%
Jacarandá	5	0	2,5	Elevação

Tabela 15: Oferta europeia em produtos tropicais selecionados de interesse para o Brasil.⁹⁰⁷

⁹⁰⁵ GATT. Informação para o embaixador Antônio Francisco Azeredo da Silveira. Divisão de Política Comercial. 24 de março de 1966; Nota sobre a redução da lista de pedidos de interesse para o Brasil (CEE). Ernesto Street. 1966. AAS Del 1966.03.24. Pasta I.

⁹⁰⁶ Memorando de Antonio Patriota para o Secretário-Geral Adjunto para Assuntos Econômicos. GATT. “Negociações Kennedy”. Avaliação preliminar das ofertas de produtos tropicais da CEE. 12 de agosto de 1966. 660.(04) – Agosto de 1966. AHI-BSB.

⁹⁰⁷ Memorando de Antonio Patriota para o Secretário-Geral Adjunto para Assuntos Econômicos. GATT. “Negociações Kennedy”. Avaliação preliminar das ofertas de produtos tropicais da CEE. 12 de agosto de 1966. 660.(04) – Agosto de 1966. AHI-BSB.

Em setembro de 1966, ficou claro que as propostas dos países desenvolvidos estavam muito longe de atender aos pedidos mínimos brasileiros. Azevedo da Silveira estava frustrado com o fracasso das suas gestões para reverter o quadro. Os países desenvolvidos, em encontros bilaterais, só reiteravam as razões de terem excluído produtos importantes, afirmando que o motivo era o “interesse nacional.” O Brasil, tendo visto parte de sua pequena lista de demandas rejeitada, ainda sofria pressões para abrir seu mercado. Isso visava atender ao caso específico dos EUA, pois a legislação americana exigia que se obtivesse algum acesso a mercados externos, ainda que simbólico, para garantir a modificação de suas tarifas. Quando foi argumentado que o Brasil já havia feito sua oferta na Rodada com a reforma da política comercial, os americanos solicitaram que o país “consolidasse” as mudanças em um protocolo legal no GATT. Diante da resistência de fazê-lo, desmoronou a tese brasileira de que as concessões já haviam sido feitas. Restava, então, a hipótese de realizar ofertas efetivas na rodada, mesmo que não-recíprocas e simbólicas.⁹⁰⁸

Os delegados brasileiros concordaram em realizá-las após receber autorização do CPA. A oferta era majoritariamente em frutas de sobremesa. Nas instruções, estava a especificação que se deveria levar em consideração o período da safra, para que não houvesse choque com o comércio da ALALC – novamente demonstrando como os compromissos regionais influenciavam a posição do país no plano multilateral. A oferta era certamente simbólica, pois em nenhum caso havia diminuição de tarifas – elas eram consolidadas na Lista III. No final, o Brasil consolidou vinte e quatro concessões na Rodada Kennedy.⁹⁰⁹

A resposta dos parceiros, em termos de ofertas, veio somente no final das negociações. A americana tinha surpresas positivas. Vários produtos demandados pelo Brasil no antigo Comitê III do GATT agora tinham suas tarifas reduzidas ou eliminadas. Também havia vários produtos manufaturados de interesse, como barras de ferro e lingotes; tubos e canos; motores

⁹⁰⁸ Kennedy Round”: delineamento da situação atual. 11 de abril de 1967. AAS del 1966.03.24. Pasta II; Note by the secretariat on the meeting of the Sub-committee on Participation of Less-Developed Countries on 11 October 1966. TN.64/83. 21 November 1966; Apontamentos das explicações do Conselheiro Bráulino Botelho Barbosa para Joaquim Ferreira Mângia. 2 de fevereiro de 1967. AAS Del 1966.03.24. Pasta II.

⁹⁰⁹ Produtos passíveis de oferta: peixe defumado; leite desidratado, em pó ou seco; leite modificado para alimentação infantil; malte de qualquer cereal, torrado ou não; gordura e óleo, cru ou bruto, de peixe (de espermacete/ de fígado de bacalhau); antracito e carvão de pedra ou hulha; linhitos e aglomerados à base de linhitos; qualquer outro metalóide (silício); película cinematográfica; alcatrão de madeira; lixívia residual de carnalita; papel para condensador; papel de seda, até 20g; papel de mais de 35g até 180g; livro, para fim cultural, religioso ou didático com efeito ou guarnição de qualquer matéria; magnésio em bruto ou resíduo; anzol. Produtos passíveis de ofertas adicionais: alho, azeitona, ervilha, lentilha, amêndoa com casca, avelã com casca, castanha comum com casca, abricó, ameixa, cereja, damasco, maçã, pera, figo, pistache, tâmara, uva, óleo de oliva, nitrato de potássio, sulfato de potássio, sulfato duplo de Magnésio e potássio. Instruções para a Delegação do Brasil à fase final da sexta rodada de negociações comerciais do GATT – o “Kennedy Round”. Divisão de Política Comercial. 10 de abril de 1967. AAS del 1966.03.24. Pasta I; GATT. **Legal instruments embodying the results of the 1964-67 trade conference**. Geneva: GATT, 1967. P. 57-60.

a diesel; máquinas para trabalhar madeira; pneus e câmaras de ar para veículos; galochas; calçados; vidros; artigos de joalheria; e outros. A oferta japonesa era bastante limitada – tanto em número como em valor – sendo ainda qualificada por quotas. Havia, assim, quotas para carnes e vísceras de gado bovino; frutas em conserva; óleos vegetais; frutas (abacaxi, por exemplo); e reduções inferiores a 50% para mate, extratos de carnes, cafeína, certos medicamentos, ferro-liga, etc. A oferta do Reino Unido era tão profunda como a americana, eliminando direitos de importação sobre mandioca, castanha de caju, café, cacau em amêndoas, frutas tropicais em conserva, sucos de frutas, e outros. A CEE fez oferta muito distinta daquela realizada por EUA e Reino Unido – a maioria era condicional.⁹¹⁰

Em 29 de junho de 1967 ocorreram as últimas negociações, exatamente na área agrícola. De um lado estavam os dinamarqueses e os argentinos exigindo maior acesso em carnes; de outro estava a CEE, resistindo a qualquer abertura. A origem do conflito estava no fato de os europeus terem reduzido sensivelmente o acesso tarifário em carnes na última hora das negociações. Com isso, os dinamarqueses retiraram a oferta em automóveis, gerando reação em cadeia. O representante do grupo informal dos países em desenvolvimento participantes da Rodada Kennedy, o embaixador peruano Jose A. Encinal del Pando, apoiado principalmente pelos países da América Latina, desejava incluir na ata final um texto indicando que a rodada havia fracassado em atender os objetivos do grupo – movimento bloqueado pelos países desenvolvidos e por Wyndham White. Foi deixado, então, para o porta voz do grupo proferir um discurso na reunião final.⁹¹¹

O fim da rodada

“Faz quase vinte anos que, nesse mesmo auditório, as partes contratantes originais assinaram o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio.” Foi assim que Wyndham White iniciou seu discurso de encerramento da Rodada Kennedy, em 30 de junho de 1967, diante de quarenta e cinco países que executariam os novos compromissos ao longo de quatro anos. Ao olhar para o passado, o cansado diretor da organização perscrutou a trajetória vitoriosa de uma iniciativa que encontrou desafios que iam da regionalização europeia à revolta do Terceiro Mundo. O sucesso da Rodada Kennedy, para Wyndham White, era uma resposta a todos esses desafios. Os países desenvolvidos fizeram reduções em 70% de suas linhas tarifárias com dois terços dos cortes sendo entre 25 e 50%. Mas era indisfarçável que

⁹¹⁰ Informações para o embaixador P. Leão de Moura. 1967. AAS Del 1966.03.24. Pasta I.

⁹¹¹ Telegram No 596 from UK Mission Geneva to Foreign Office. 25 July 1967. Confidential. BT 241/1171.

os resultados para os países em desenvolvimento foram “bem menos impressionantes.” Mesmo assim, o diretor os defendia, considerando que “davam base para uma continuada expansão do comércio internacional.”⁹¹²

A Rodada foi o maior esforço de liberalização comercial até aquele momento. Diante de sucessivas crises, muitos acreditavam não ser possível concluí-la. Eles estavam equivocados. Empilhados, todos os acordos anexos à ata final totalizavam um monte de quase vinte e três centímetros de altura, divididos em cinco volumes de quatro mil páginas. Dessas, somente cinco referiam-se aos compromissos brasileiros. Considerando as outras partes contratantes, era pouco. Mas para o Brasil foi esforço importante diante do fato de o país não ter realizado consolidação de novas tarifas na Lista III em rodadas comerciais desde o início da década de 1950.⁹¹³

Comparada com as duas negociações seguintes do GATT – Tóquio e Uruguai –, a Rodada Kennedy pode parecer acanhada e sem grandes vitórias. Mas concluir isso seria um erro, pois quando foi finalizada trouxe significativa mudança para o sistema multilateral de comércio. A primeira foi o número elevado de países em desenvolvimento participantes e o fato de vários deles terem perdido os temores da liberalização comercial, adiantando um movimento que teria força somente na década de 1980. A atuação da Polônia, o primeiro país do Pacto de Varsóvia a participar de uma rodada do GATT, é sintomática dessa tendência. A segunda foi o tratamento dado ao tema agrícola. Apesar do fracasso do resultado final, era inegável que qualquer rodada futura não poderia prescindir de reduzir as barreiras ao comércio internacional do setor. Terceiro, um dos resultados mais distintos foi o acordo sobre antidumping. A introdução dessa questão resultou da crença de que, com a redução de tarifas aduaneiras, seria natural a utilização de barreiras não-tarifárias ao comércio internacional. Era, assim, o aprofundamento do GATT para novas áreas, expandindo cada vez mais o arcabouço regulatório das partes contratantes.⁹¹⁴

A participação da CEE como um bloco e as reduções tarifárias lineares são outros ajustes estruturais. O bloco europeu foi responsável por perda de prazos, adiamentos e paralisações que atrasaram por mais de dois anos a condução dos trabalhos; os magros resultados em agricultura também são em parte tributáveis à CEE. A Rodada Kennedy não

⁹¹² Statement by Mr. Eric Wyndham White, director-general of GATT, at the meeting of the Trade Negotiations Committee at Geneva on 30 June 1967. 30 June 1967. GATT/993.

⁹¹³ GATT. Legal instruments embodying the results of the 1964-67 trade conference. G/67. 30 June 1967; Rehm, 1968, p. 403-404. Sobre os momentos finais da rodada, em especial no lado europeu, ver Rey, Jean. A European Community commercial policy? **Millenium: Journal of International Studies**. V. 2, Nº, 33-44. 1973.

⁹¹⁴ Jackson, John Howard. General Agreement on Tariffs and Trade in United States domestic law. **Michigan Law Review**. V. 66, Nº 2, 249-332. 1967. P. 250.

ameaçou sua existência e sedimentou as dissonâncias de percepções sobre a agenda de liberalização comercial nos dois lados do Atlântico norte. O mais importante para o futuro, no entanto, foi como a rodada consolidou a constituição do bloco europeu. Foi a partir de desafios em Genebra que se chegou a um consenso sobre aspectos importantes do bloco, como o padrão de processo decisório, as relações entre a Comissão e o Conselho Europeu e, por fim, os limites dos compromissos internacionais que o bloco poderia adotar. O fato de Jean Rey ter saído da representação europeia em Genebra e ter assumido a Comissão Europeia logo após a Rodada Kennedy é só mais um atestado do relacionamento profundo entre a dinâmica multilateral do GATT e o processo de construção da CEE.⁹¹⁵

Apesar dessas vitórias, ao comparar as intenções de 1963 com os reais resultados alcançados, não havia muito o que comemorar. O fim da negociação repetiu um padrão consistente pelo qual o governo americano sacrificava ganhos econômicos no pedestal de interesses geopolíticos – algo que a substituição do Departamento de Estado pelo STR não conseguiu evitar. Segundo Ann Capling, a atuação americana em agricultura foi ingênuo, pouco sofisticada e hipócrita. Ingênuo pelo fato de exigir dos europeus uma mudança estrutural impossível de ser executada; pouco sofisticada pela sua ignorância de como funcionava a política agrícola da CEE e seu potencial de reforma; hipócrita porque os próprios americanos não colocaram na mesa de negociação aspectos centrais de sua política agrícola. O tratamento do tema agrícola, em síntese, era exclusivamente determinado pelas conveniências domésticas do país, que tinham prioridade sobre qualquer obrigação externa.⁹¹⁶

As negociações agrícolas só resultaram em um acordo internacional sobre grãos e em algumas reduções tarifárias em produtos como tabaco, soja, frutas e vegetais. O maior vitorioso de todo o processo foi sem dúvida o grupo que promovia dentro da CEE a PAC. Em 1970, quando a política já estava consolidada, maisena e carne eram comercializados a um preço 200% mais elevado do que os preços mundiais; a manteiga estava 400% mais cara que a vendida em qualquer outro país do mundo. No total, quatro de cinco burocratas do bloco administravam essa política.⁹¹⁷

Em agregado, o respeito às regras do GATT declinou consideravelmente nos anos 1960; a estrutura da organização também era pouco adequada para a regulação do comércio internacional. Era muito difícil emendar o Acordo diante das regras de unanimidade, de

⁹¹⁵ Eichengreen e Boltho, 2010, p. 283; Ludlow, 2007, p. 351-356; Mckenzie, 2010, p. 243.

⁹¹⁶ Capling, 2001, p. 78; Gavin, 2004, p. 12; Shonfield, 1976, p. 33. Até 1962, era o Departamento de Estado que negociava acordos comerciais em nome dos EUA. Wolff, Alan Wm. The U.S. mandate for trade negotiations. *Virginia Journal of International Law*. V. 16, Nº 3, 505-564. 1976. P. 561.

⁹¹⁷ Judt, 2005, p. 37; Mccalla, 1969, p. 341; Warley, 1976, p. 308-309.

maneira que até reformas para corrigir erros tipográficos demoravam mais de uma década para serem concluídas.⁹¹⁸

Gilbert Winham perguntou aos principais participantes da Rodada Kennedy qual foi o negociador mais habilidoso. A resposta era uma só: Eric Wyndham White. Winham, no início, ficou surpreso: Wyndham White, na sua opinião, era um mediador. Seus interlocutores retorquiam: “Você obviamente não conhece Wyndham White!” Após duas décadas de serviço ao GATT, em 30 de abril de 1968, ele cedeu seu lugar ao diplomata suíço Oliver Long. Wyndham White esteve “presente na criação” em Londres, Genebra e Havana. Naquela época, foi bastante cético com a concepção aparentemente impossível de quase vinte países devastados por trinta anos de guerras e problemas econômicos negociarem acordos comerciais. Mesmo assim, afirmara publicamente que toda a empreitada era feita de forma cautelosa, com extrema ambição e eivada de moderado otimismo.⁹¹⁹ Essa foi sua filosofia durante duas décadas de trabalho como Secretário Executivo da Comissão Interina para a OIC e, posteriormente, como diretor geral do GATT, tendo transformado mero e periférico acordo provisório em uma sólida e pulsante instituição. Acreditava, sobretudo, que o livre comércio e as atividades realizadas pelo Acordo eram uma das principais ferramentas disponíveis para a construção da paz no mundo e a elevação da qualidade de vida de milhões de miseráveis. Com a Rodada Kennedy, esperava que o GATT vencesse as desconfianças dos países em desenvolvimento de que tinha capacidade de atender aos seus anseios de modernização.

Essa foi uma expectativa frustrada. Apesar de a maior parte do texto que consagrou o final da rodada relatar os potenciais ganhos dos países em desenvolvimento, estes não ficaram satisfeitos com os resultados. Durante os anos anteriores, o ritmo e a direção das negociações eram determinados predominantemente pela atuação bilateral dos EUA e da CEE. Nessa situação, os países em desenvolvimento foram chamados de “parceiros silenciosos” e só dezoito assinaram a ata final. A rodada não ajudou na resolução de seus argumentos, argumentou um especialista. Os estudos da UNCTAD tampouco ajudaram a modificar essa

⁹¹⁸ Roschke, Thomas E. The GATT: problems and prospects. **International Law & Economics**. V. 12, Nº 1, 85-103. 1977. P. 86-88.

⁹¹⁹ Preeg, 1970, p. 25; Winham, 1979, p. 193. Depois de 1965 o termo “Secretário Executivo das Partes Contratantes” não mais existiria, sendo substituído por Diretor Geral. Decision relating to the change of the title Executive Secretary to that of Director-General. W.22/12. 23 March 1965; Appointment of Director-General of the General Agreement on Tariffs and Trade. L/2991. 15 March 1968; Tariffs: securing the foothold. **Time**. May 17, 1968. Tomou-se emprestado o famoso termo utilizado por Dean Acheson. Acheson, Dean. **Present at the creation: my years in the State Department**. New York: Norton, 1969. Ver Press Conference given by Mr. E. Wyndham White. Executive Secretary of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment on Friday, 11 July 1947. Press Release Nº 234. 11 July 1947.

crença, que encontra ecos até hoje na literatura.⁹²⁰ Mas a rodada realmente não cumpriu as promessas proferidas aos países em desenvolvimento?

Para John Evans, o maior mito da Rodada Kennedy foi a tese que os países desse grupo conseguiram poucos ou nulos benefícios. Um estudo do GATT demonstrou que quase dois terços das exportações desses países foram beneficiadas de alguma forma. Em produtos têxteis não feitos com algodão ou couros, as reduções foram substantivas, assim como em alguns produtos processados. Por outro lado, só ocorreram reduções tarifárias em metade dos produtos tropicais e, enquanto as tarifas haviam caído em média 35% para todos os membros do GATT, para os países em desenvolvimento essa queda foi somente de 29%.⁹²¹

Como os resultados foram implementados em estágios, as últimas reduções tarifárias da Rodada Kennedy ocorreram em 1972. É só a partir desse ano, portanto, que é possível examinar suas consequências. Em um estudo realizado por J. Michael Finger, no qual se levou em conta tal pré-requisito, encontrou-se o instigante resultado que a Rodada Kennedy elevou proporcionalmente mais as exportações dos países em desenvolvimento do que as dos países desenvolvidos. Em qualquer caso, como ficaria claro na década de 1970, eles seriam sérios competidores em determinados produtos beneficiados por cortes tarifários entre os países industrializados. Mesmo assim, era muito pouco diante das promessas realizadas entre 1961 e 1966. E aí talvez esteja o problema. Robert Hudec estava certo quando afirmou que, ao propagandear que a Rodada Kennedy seria a solução para os problemas dos países em desenvolvimento, os países desenvolvidos fizeram uma promessa irrealizável. Foi exatamente isso o que ocorreu. Ao não solucionar os problemas do Terceiro Mundo, como prometido, criou-se a percepção de que a rodada fracassara, fortalecendo a tese de que soluções mais radicais eram necessárias.⁹²²

O caso brasileiro é importante para examinar os argumentos elencados pela literatura. Na fase final, os delegados do país reclamaram da insuficiência de oferta dos países desenvolvidos e nunca deixaram de contestar as injustiças do processo negociador. Azeredo da Silveira, por exemplo, afirmou publicamente que a Rodada Kennedy não era nada mais

⁹²⁰ Curtis e Vastine Jr., 1971, p. 221; Golt, Sydney. **The GATT negotiations, 1973-1975: a guide to the issues.** London: British-North American Committee, 1974. P. 3; Preeg, 1970, p. 129; Vingerhoets, 1969, p. 55; Wilkinson e Scott, 2008, p. 498.

⁹²¹ Summary of the Kennedy Round results for developing countries. COM.TD/48/Add.1. 26 October 1967. Os dados referem-se a CEE, EUA, Japão, Reino Unido, Suécia e Suíça. Summary of the results of the Kennedy Round for developing countries. COM.TD/48. 19 October 1967; Objectives of the Kennedy Round negotiations for less-developed countries. Note by the Secretariat. COM.TD/W/69. 24 October 1967; Evans, 1971, p. 250; Hudec, 1987, p. 62; Miles, 1968, p. 14-16; Zeiler, 1992, p. 212.

⁹²² Finger, 1974, p. 567-573; Finger, J. M. Effects of the Kennedy Round tariff concessions on the exports of developing countries. Ibid. V. 86, N° 341, 87-95. 1976. P. 94; Hudec, 1987, p. 62-63.

que um “gigantesco esforço para assentar as diferenças dos países desenvolvidos entre si mesmos.” Na véspera da Rodada Tóquio, Paulo Nogueira Batista afirmou que na Rodada Kennedy os produtos dos países subdesenvolvidos foram os que “menos se beneficiaram dos cortes tarifários efetuados.”⁹²³

Após a conclusão da rodada, o primeiro trabalho relevante para examinar a posição brasileira foi o relatório sobre a Rodada Kennedy enviado ao Rio de Janeiro por Azeredo da Silveira, no início de julho de 1967. Embora afirmando ser ainda cedo para fazer um juízo sobre os resultados da rodada, considerou que eles “favoreceram os países industrializados e foram consideravelmente menos vantajos[o]s para os países em desenvolvimento.” O diplomata admitia, no entanto, que, no caso brasileiro, os resultados pareciam “ser superiores à média dos resultados para os países menos desenvolvidos em geral.” Era verdade que o país não se beneficiou muito dos cortes tarifários da CEE em produtos tropicais, mas as ofertas de outros países desenvolvidos compensaram. No total, os cortes promovidos atingiam 92% das exportações nacionais enquanto o país não ofereceu contrapartida em quase nenhum produto – somente a oferta simbólica no caso das negociações com os americanos. Já nas negociações entre os países em desenvolvimento, poucos resultados visíveis foram citados e, segundo Silveira, isso decorria do próprio desinteresse dos países do grupo.⁹²⁴

O segundo documento importante foi o ofício do ministro das relações exteriores, Magalhães Pinto, ao presidente Artur da Costa e Silva. Segundo o ministro, para o Brasil, “os resultados da Rodada Kennedy foram decepcionantes”, especialmente quando se analisava a

⁹²³ Instruções para a Delegação do Brasil à fase final da sexta rodada de negociações comerciais do GATT – o “Kennedy Round”. Divisão de Política Comercial. 10 de abril de 1967. AAS del 1966.03.24. Pasta I; Batista, Paulo Nogueira. **Desigualdades econômicas e conflitos ideológicos**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1973. P. 20.

⁹²⁴ Essa oferta simbólica foi: Bacalhau (gadida e semelhante) (livre); Leite em pó ou seco totalmente desidratado modificado para alimentação infantil acidificado (12%); Leite em pó ou seco totalmente desidratado modificado para alimentação infantil não acidificado (12%); Malte de qualquer cereal, torrado ou não, inteiro ou partido (10%); Gordura e óleo, cru ou bruto, de peixe e de qualquer outro animal aquático de espermacete (25%); Gordura e óleo, refinado ou purificado, de peixe e de qualquer outro animal aquático, de fígado, de bacalhau, a granel (10%); Antracito e carvão de pedra ou hulha em bruto, a granel ou moinha (15%); Linhitos e aglomerados à base de linhitos em aglomerados ovóides ou briquetes (15%); Silício (10%); Película cinematográfica – jornal cinematográfico (livre); Película cinematográfica – filme educativo ou científico (livre); Película cinematográfica – qualquer outra, negativa, monocromática ou em preto e branco (livre); Película cinematográfica – qualquer outra, negativa, policromática (livre); Alcatrão de madeira (12%); Lixívia residual de carnalita (Livre); Papel para condensador (25%); Papel de seda, até 20g por metro quadrado, próprio para embalagem de fruta (Livre); Papel standard para impressão de jornal e revista mesmo couchê (livre); Papel standard áspero, acetinado, calandrado, couchê, off-set, para impressão de livro (livre); livro com capa de couro, com entalhe ou incrustações, capa de madrepérola ou marfim ou tartaruga, seda ou veludo simples ou com enfeite ou guarnição de qualquer matéria, em língua estrangeira (80%); Magnésio bruto ou resíduo (15%); e anzol para caça e pesca (40%). Diário Oficial da União. 3 de junho de 1969. Pág.: 4710-4711; Reunião dos embaixadores do Brasil na Europa Ocidental. Roma, setembro de 1966. Exposição do embaixador A. F. Azeredo da Silveira. Genebra. Agosto de 1966. AAS 1966.04.13 del. Pasta II; De Azeredo da Silveira para José de Magalhães Pinto. GATT. VI Rodada. Kennedy Round. Relatório da delegação do Brasil. 10 de julho de 1967. Confidencial.

situação dos produtos tropicais. Mesmo assim, o Brasil foi “um dos países mais beneficiados”, com concessões em produtos que ocupavam 38% do comércio exportador do país. As ofertas brasileiras, por sua vez, alcançavam somente 10% do valor das recebidas, recaindo em produtos aprovados pelo CONCEX e cuja importação, em princípio, não criava conflito com os interesses da produção nacional.⁹²⁵ O terceiro documento são as tabelas enviadas ao Congresso Nacional pelo Itamaraty. Nelas, percebe-se que vários países não fizeram consolidações de interesse do Brasil, como África do Sul, Austrália, Islândia, Nova Zelândia, República Árabe Unida, Trinidad e Tobago e Turquia. Outros fizeram concessões que favoreciam produtos já exportados (ver lista abaixo).

(1)	(2)	(3)
Finlândia	100%	Café em grãos, laranja e fumo.
Noruega	91%	Laranja pêra e café.
Suécia	97,6%	Café em grão, fumo em folhas e tábuas serradas de jacarandá.
Espanha	0,65%	Intestinos de vacum salgados e farinha de carne.
Irlanda	60,6%	Algodão em rama, laranjas pera e chá.
Israel	15,5%	Couros bovinos e algodão em rama.
Iugoslávia	83,8%	Café em grão e cacau em amêndoas.
Jamaica	63,9%	Máquinas de costura de uso doméstico.
Portugal	1,9%	Tábuas serradas de sucupira.
Tchecoslováquia	100%	Hematita, café em grão e milho.
Áustria	84,8%	Hematita, minérios metálicos e café em grão.
Canadá	84,8%	Café em grão, arroz quirera e amendoins.
CEE	16,4%	Hematita, café em grão, fumo em folhas e barras de aço.
Dinamarca	14,3%	Fumo em folhas, féculas, Jacarandá em toras e em tábuas serradas.
Japão	53%	Hematita, café em grão e ferro fundido.
Reino Unido	57,7%	Tábuas serradas de pinho, manteiga de cacau e hematita.
Suiça	53%	Café em grão, algodão em rama e hematita.
Estados Unidos	14,7%	Minérios de manganês, óleo de mamona, carne de boi e tecidos não alvejados de algodão.

Tabela 16: Seleção de concessões de interesse do Brasil na Rodada Kennedy. (1) Parte contratante; (2) Proporção das concessões sobre comércio bilateral; (3) principais produtos beneficiados.⁹²⁶

Ao contrário das negociações de 1947, não houve problema na internalização dos resultados. Com o crescente enfraquecimento do legislativo pelo regime militar instalado em 1964, a aprovação foi rápida. A Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados aprovou o projeto de lei sobre a rodada em dezembro de 1968. Ao contrário da década de 1950, elogiou-se bastante os benefícios que o país conseguiu com as negociações, a despeito

⁹²⁵ De José de Magalhães Pinto para Arthur da Costa e Silva. Lista de concessões feitas pelo Brasil na VI Rodada de Negociações Comerciais (Rodada Kennedy) do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). 26 de maio de 1969. 660.(04) – Maio de 1969. AHI-BSB

⁹²⁶ Publicadas em: **Diário do Congresso Nacional**. 20 de Janeiro de 1968. Suplemento ao N° 3. Pág.: 1-32.

dos tons críticos da exposição de motivos do Itamaraty. O relator na Comissão, o deputado Daniel Faraco, considerou que “as vantagens recolhidas foram consideráveis e reduziram bastante quando não eliminaram barreiras tarifárias (...) [que os produtos brasileiros enfrentavam] nos mercados internacionais.” O deputado teceu elogios particulares ao caso americano, alegando que 90% das exportações brasileiras entrariam sem pagar direitos aduaneiros. Esse foi o capítulo final da participação do parlamento nas negociações internacionais comerciais, porquanto o Ato Institucional nº 5 foi promulgado algumas semanas depois da apreciação realizada na Comissão. Com a nova situação, a tramitação do projeto foi interrompida e o Executivo aprovou o resultado das negociações com um simples Decreto-Lei.⁹²⁷ A redação do decreto é bastante importante. Ao contrário do processo ocorrido em 1948, realizou-se a aprovação dos resultados da Rodada Kennedy e não a modificação das tarifas internas. Com isso, em tese, o Brasil poderia aplicar internamente tarifas menores às consolidadas no GATT.

O fim da Rodada Kennedy levou a exames da ação do país no sistema multilateral de comércio. Julgava-se que a agenda do GATT iniciada com o Relatório Haberler estava esgotada. O tema do desenvolvimento econômico fora incluído na instituição, houve reforço organizacional para robustecer o Arranjo e a rodada promovera a maior redução tarifária até então. O fato mais relevante foi, sem dúvida, a volta das ofertas tarifárias brasileiras. Elas não chegaram perto das mil e trezentas linhas tarifárias consolidadas nas primeiras três rodadas, mas era uma ruptura com o passado recente. Elas foram consequência da reforma da política comercial do governo Castelo Branco. Inicialmente voltada para a liberalização do comércio exterior brasileiro, ela teve curto fôlego. Em dezembro de 1968, as tarifas aduaneiras foram elevadas novamente. Ainda que não generalizado, esse aumento tornou a abertura dos anos anteriores bem mais seletiva.⁹²⁸

Do ponto de vista organizacional, o Itamaraty consolidou sua proeminência no processo decisório, a despeito das tentativas de outros órgãos de usurpá-la. Na substância da atuação do país, os industriais continuaram a ter a liderança – tanto por intermédio da CNI e

⁹²⁷ Parecer do relator – 9 de dezembro de 1968. **Diário do Congresso Nacional**. 23 de novembro de 1969; Ata da reunião ordinária da Comissão de Relações Exteriores de 11 de dezembro de 1968. **Diário do Congresso Nacional**. 23 de maio de 1970. Pág.: 1701-1702; De José de Magalhães Pinto para Arthur da Costa e Silva. Lista de concessões feitas pelo Brasil na VI Rodada de Negociações Comerciais (Rodada Kennedy) do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). 26 de maio de 1969. 660.(04) – Maio de 1969. AHI-BSB; A mensagem presidencial 10.557/67, de 20 de outubro de 1967, encaminhou para o Congresso Nacional os resultados da Rodada Kennedy e a exposição de motivos do Itamaraty. O Decreto-Lei Nº 606, de 2 de junho de 1969, aprovou as concessões tarifárias brasileiras, sob o Ato Institucional Nº 5.

⁹²⁸ GATT. Relatório da XXIV Sessão das Partes Contratantes. Genebra, 17 de janeiro de 1968. AAS Del 1966.03.24. Pasta I; Um das explicações para essa estrutura de abertura e fechamento era o resultado no balanço de pagamentos. Doellinger, 1977, p. 62-63.

das federações estaduais como pela ação individual de empresários e técnicos governamentais alinhados a esses interesses. Apesar da participação da indústria, havia algo definitivamente distinto. Isso pode ser visto na comparação entre a atuação dos industriais nas discussões da ALALC e aquela desenvolvida no GATT. Na primeira, os industriais participaram das atividades internas junto ao Itamaraty, discutindo todos os trabalhos e em todos os estágios de negociação (inclusive os confidenciais). No exterior, atuaram em quase todas as reuniões. Já no GATT, como bem afirmou um representante classista, o empresariado teve, “no passado, uma participação muito mais ativa.”⁹²⁹

A década de 1960 presenciou três mudanças que facilitaram essa transição. A primeira foi a elevação da disponibilidade de economistas dentro dos órgãos econômicos do governo. Estes estavam em posição de atuar como assessores, mesmo com a necessidade de convocar ocasionalmente economistas dos órgãos de classe. A segunda foi o crescimento da área multilateral na Missão Brasileira em Genebra. Essa transição é até hoje ignorada pela literatura, mas sem dúvida a evolução de uma pequena sala do consulado do país na cidade suíça para um corpo profissional numeroso que acabou por superar o consulado foi essencial para a redefinição da ação multilateral do país. Esse foi o meio pelo qual foi facilitado o aprendizado de uma geração de jovens diplomatas – que muitas vezes tinham de atuar sozinhos e sem o apoio da Secretaria de Estado no Rio de Janeiro. Por sempre estarem disponíveis para lidar com os problemas brasileiros no Arranjo, esse núcleo sobrepujou os técnicos do Ministério da Fazenda reunidos no Grupo Consultivo do GATT. E por estarem em local estratégico, tinham controle do fluxo de informação necessário para a tomada de decisão. A terceira foi o reconhecimento que o tema comercial não era assunto meramente técnico, da alçada exclusiva das autoridades aduaneiras. Por reverter-se em significância para a colocação do país na hierarquia do sistema internacional, deveria ser obrigatoriamente vinculado à política externa.

⁹²⁹ XVII Convenção dos Industriais do Estado de São Paulo. CIESP. 1967; Convenção Nacional da Indústria. Confederação Nacional da Indústria. 1970. Arquivo FIESP (Campinas). Em 1973, José E. Mindlin, chefe do Departamento de Comércio Exterior da FIESP, também sinalizou que havia maior ativismo de sua instituição na ALALC do que no GATT. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. **Desempenho da indústria paulista em 1972 (discurso do presidente e relatórios dos diretores dos departamentos)**. São Paulo: FIESP-CIESP, 1973. P. 68..

Conclusão

Em 1946, quando Dodsworth Martins e Garrido Torres perfizeram sua jornada de Nova Iorque para Londres, iniciaram uma das mais complexas e importantes peripécias de suas respectivas vidas profissionais: representar o Brasil na construção da ordem comercial internacional do pós-guerra. Para muitos, o país estava nas sombras das grandes potências, somente desempenhando o papel de coadjuvante, constituindo o cenário grandioso do pungente drama da diplomacia internacional. Em outros casos, os diplomatas brasileiros são retratados dentro da noção amorfa, genérica e indistinta de um grupo de países subdesenvolvidos – sem individualidade e sem que suas vozes sejam objeto de nossa atenção. Os desafios que enfrentaram estavam destinados a serem esquecidos. O próprio governo brasileiro por muito tempo argumentou que o país fora excluído e não teve influência no desenho do multilateralismo comercial do pós-guerra como justificativa para reformar o arcabouço de regras dessa ordem. As escassas tentativas de reconstruir esse passado, por sua vez, esbarraram na severa escassez de fontes. Esta tese buscou dar um passo na busca de mais esclarecimentos sobre a inserção brasileira no multilateralismo comercial do pós-guerra.

Tal iniciativa é relevante por vários motivos. Primeiro, durante o período sob estudo o país esteve sob um intenso processo – consciente ou não – de industrialização por substituição de importações. Há uma vasta literatura sobre o tema. Faltava, contudo, a compreensão de como essa dinâmica foi conduzida e compatibilizada com o esforço multilateral de liberalização comercial. O Brasil negociou tarifas aduaneiras como qualquer outra parte contratante do GATT. Aliás, se considerarmos os exercícios de renegociação de tarifas e a própria “reentrada” no Arranjo, pode-se dizer que poucos países foram tão ativos. Vários fatores explicam essa atuação. Primeiro, acreditou-se que o Acordo seria um instrumento temporário e seria incorporado pela Organização Internacional do Comércio. Segundo, ele era o único instrumento disponível para evitar que os instrumentos de política comercial dos países desenvolvidos afetassem o comércio exterior brasileiro. Terceiro, muitos acreditavam – principalmente nos anos iniciais – que o acesso a mercados obtido nas negociações era importante para o país.

Tendo explicado as razões da atuação brasileira, é pertinente compreender como essa rede de regras compatibilizou-se com o esforço doméstico de modernização por intermédio de uma política altamente protecionista. Esse esforço não foi fácil. Logo na ratificação do Protocolo de Aplicação Provisória, em 1948, era nítida a existência de várias incongruências entre o marco jurídico doméstico de regulação do comércio exterior e os compromissos

multilaterais. Em muitas oportunidades, a resistência do parlamento e da área econômica do governo impediram os necessários ajustes nas políticas domésticas e o país teve de manter-se em posição de violador das regras internacionais. Em dois casos específicos, criaram-se contenciosos formais contra o Brasil, que se arrastaram até o Congresso Nacional ajustar as políticas domésticas. Em outras instâncias, contudo, o país conseguiu renegociar tais compromissos com os parceiros comerciais. Essa foi uma atividade iniciada praticamente no mesmo momento da ratificação do Protocolo de Aplicação Provisória e perduraria até a década de 1980. A mais importante dessas renegociações foi sem dúvida a a “reentrada” brasileira no GATT em 1958. Em uma iniciativa inédita, o país derogou todos os seus compromissos no Acordo, aprovou uma nova lei tarifária e depois renegociou com todos parceiros comerciais uma nova lista de compromissos. Tal processo demorou anos para ser concluído, mas se conseguiu uma tarifa aduaneira ad valorem com alto nível de proteção. A imagem dos países desenvolvidos como lenientes com relação aos desvios de conduta dos mais atrasados é uma ficção. Como os dois contenciosos e os processos de renegociação atestaram, não houve nos anos iniciais qualquer flexibilidade natural e ostensiva por parte dos primeiros. E por que os principais parceiros comerciais concordaram, ao final, com a elevação brutal do protecionismo brasileiro? De forma geral, acreditaram que, caso retaliassem, eliminariam os poucos ganhos do Brasil no GATT e indubitavelmente levariam o país a abandonar o multilateralismo comercial. Fora das poucas amarras do Acordo, o Brasil estaria livre para ser ainda mais protecionista sem dar satisfação a ninguém. Foi o temor de tal situação que ensejou a flexibilidade que permitiu a permanência do país na instituição.

O segundo aspecto relevante da tese é como a inserção internacional do Brasil no multilateralismo comercial foi consequência da produtiva interação entre industriais, economistas e diplomatas. A presença desses atores foi estratégica na determinação da atuação brasileira durante todo o período examinado. Em grande parte do marco temporal examinado, o aparelho de Estado brasileiro tinha recursos limitados para enfrentar as complexas negociações externas na área comercial. Essa é uma das principais razões que explicam por que os industriais foram ativos participantes e observadores das delegações brasileiras no exterior e nas comissões internas que formulavam as instruções. Eles, em todo o período, foram influentes na determinação da posição externa do país. As exceções se davam quando os temas discutidos eram excessivamente políticos ou institucionais – como no caso da UNCTAD. Apesar da participação e da influência que tiveram, o grupo nunca esteve satisfeito. Por diversas vezes conseguiu fazer com que o governo criasse comissões para estudar a saída brasileira do GATT. Em todas as oportunidades, diplomatas e economistas

decidiram pela permanência do país no Arranjo – contando, para isso, com a perspectiva de modificar os compromissos consolidados no Acordo.

Os economistas eram o grupo mais numeroso, apesar de, na maioria das ocasiões, cuidar só do trabalho de fundo que informava a atuação dos representantes no exterior. Economistas de fora do governo foram recrutados para atuar como delegados do país. Também foi aproveitado o pequeno grupo de diplomatas com formação na disciplina. Ambos utilizaram o conhecimento técnico como forma de avançar posições específicas e havia claro choque entre liberais e protecionistas, com a preponderância dos últimos. O pensamento econômico, assim, era uma via não só de compreender o mundo como de legitimar certas decisões. É nesse contexto que foram relevantes os trabalhos executados no âmbito da CEPAL. Eles amalgamaram os interesses protecionistas dos industriais com a percepção da diplomacia de que o sistema multilateral de comércio era uma estrutura de poder voltada para perpetuar os ganhos desiguais dos países mais avançados.

Os diplomatas não formavam grupo coeso. No início, a área econômica do Itamaraty não era robusta e a alta hierarquia do ministério pouco deu atenção ao tema. Ainda que sem orientação precisa, a experiência desse período inicial serviu para formar e capacitar uma jovem geração de diplomatas – os inconformistas disciplinados – que atuou posteriormente no tema. Na literatura, argumenta-se ser pouco crível o pressuposto de neutralidade política dos servidores estatais – algo proclamado como necessário no início dos estudos sobre serviço público em meados do século XX.⁹³⁰ A tese reforçou essa posição da literatura. Os diplomatas que atuaram nas negociações comerciais multilaterais faziam parte da máquina administrativa reestruturada pelas reformas do DASP na década de 1930 e 1940. Eles, contudo, não constituíam uma elite neutra e apartidária. Na verdade, tinham visões específicas sobre como deveria ser a substância da política e como deveria ser a organização das instituições em que atuavam. Eles batalharam para vê-las implementadas na área comercial com o desvelo juvenil de quem trabalhava em uma instituição altamente hierárquica e a obstinação incansável dos que se julgam portadores de uma verdade revelada.

Nesta tese, foi argumentado que os grupos de pressão tiveram grande influência, mas estavam longe de ser hegemônicos. O fato de o Brasil ter permanecido no GATT, enquanto poderosos interesses batalharam para o país denunciar o Acordo demonstra como as preferências da sociedade não foram conduzidas de forma direta para as diretrizes

⁹³⁰ Peters, B. Guy e Wright, Vincent. Public policy and administration, old and new. In: Goodin, Robert E. e Klingemann, Hans-Dieter. **A new handbook of political science**. New York: Oxford University Press, 1998, p. 628-641. P. 636.

governamentais. O sucesso deles, portanto, não foi completo. Isso é observável em duas dinâmicas que se repetiram ao longo do período examinado. A primeira foi a forma como atuaram no Congresso Nacional para reverter as derrotas sofridas no plano multilateral. A segunda foram as repetidas tentativas de retirar o Brasil do GATT. Nesse caso, não foram bem sucedidos – o Estado não foi uma mera instância de representação mecânica de seus interesses. Se, por um lado, explicações fundamentadas na sociedade não são suficiente como marco analítico, por outro, as que partem da autonomia estatal sofrem de problemas semelhantes. Os responsáveis no governo pela definição e implementação da posição brasileira no plano multilateral sempre conviveram com a presença dos industriais nas arenas decisórias e só poderiam contradizê-los ocasionalmente. Caso ousassem tomar atitudes contrárias aos interesses estabelecidos no plano multilateral, arriscavam-se a ter de reverter futuramente tais posições – ou presenciar a atitude mais radical do Congresso Nacional de recusar a acatar esses compromissos.

No período analisado, o parlamento foi extremamente ativo e influente. Todo compromisso externo na área comercial tinha de ser aprovado pelas suas duas casas legislativas. Essas instâncias foram arena de mobilização de atores vinculados a grupos industriais insatisfeitos com os acordos negociados no plano multilateral. A consequência foi a aprovação seletiva dos dispositivos sob exame e a necessidade de o Executivo ter de retornar à mesa de negociação para dar compensações pelas modificações realizadas pelo parlamento. A forma recalcitrante com que o país portou-se no plano multilateral e até a indisposição de aprofundar o nível de compromissos com os dispositivos do Acordo não decorreram, assim, só de uma natural resistência à agenda de liberalização comercial. O temor do parlamento é variável importante que impediu o maior ativismo brasileiro, apesar de muitas vezes ter-se utilizado uma retórica com base em outros argumentos.

O engajamento em negociações internacionais comerciais não ocasionou o fim das atividades domésticas cotidianas de gerenciamento da política comercial. Os dois movimentos ocorreram de maneira paralela, um influenciando o outro. No Brasil, no marco temporal examinado, a origem dessa situação foi agravada pelo fato de as competências nos dois domínios estarem fragmentadas dentro do executivo e entre esse poder e o legislativo. Ao longo dos sete capítulos dessa tese demonstrou-se como essa dinâmica foi conflituosa. Em 1947, durante o primeiro encontro multilateral para reduções de tarifas, o país elevou substancialmente seu protecionismo. A forma como esse processo foi conduzido gerou muitas críticas pelos parceiros comerciais, mas não havia que eles pudessem fazer. A delegação no exterior estava dissociada física e funcionalmente das instâncias domésticas que

implementaram a medida. Após o golpe de 1964, o governo executou uma reforma da política comercial sem vinculá-la ao processo de liberalização da Rodada Kennedy – perdendo, assim, a oportunidade de beneficiar-se por suas concessões unilaterais. Esses foram ensaios do repetitivo processo no qual as instâncias domésticas com responsabilidade pela condução da política comercial atuavam sem levar em consideração os compromissos internacionais que o país havia firmado. Essa falta de sincronia foi extremamente prejudicial ao Brasil até o fim da Rodada Uruguai, na década de 1990.

A atuação de industriais, economistas e diplomatas caracterizou uma dinâmica que ligou os interesses da sociedade à capacidade muitas vezes autônoma dos representantes do Estado. Essa ligação foi intermediada pelas ideias econômicas em voga do período. Durante a década de 1950, as visões de industriais e diplomatas sobre a ordem comercial multilateral tiveram uma visível convergência ideológica. Isso decorreu predominantemente da influência da CEPAL. O manifesto de 1949 de Raul Prebisch foi bastante influente nos círculos de economistas brasileiros. Isso porque, quando a instituição foi criada, em 1948, já havia ambiente propício para a recepção de suas ideias no Brasil. As associações de industriais e, principalmente, os textos de Roberto Simonsen na década de 1940 tinham premissas e conclusões semelhantes ao trabalho conduzido por Prebisch. A organização possibilitou uma visão coerente sobre a inserção do Brasil na economia global, dando guias seguros de como o país deveria portar-se na regulação do comércio internacional. É visível, nos pronunciamentos brasileiros em Genebra, a influência direta do pensamento cepalino, ainda que harmonizado para se adaptar aos interesses específicos da diplomacia brasileira. A organização foi a principal aliada em três das maiores batalhas brasileiras examinadas nessa tese – a derrogação de compromissos no GATT para promover substituição de importações, a construção do regionalismo comercial e a demanda para um novo arcabouço de regras na área comercial.

Quando convidado a participar das negociações comerciais multilaterais, o governo brasileiro já mantinha uma ampla gama de órgãos administrativos ou políticos com responsabilidades na área de política comercial. Qualquer ação externa do país, portanto, teria de levar em consideração essa fragmentação decisória. Foi por essa razão que desde o início foram criadas instâncias de coordenação interna para definir a voz que o governo apresentaria no exterior. A decisão sobre quem chefiaria essa unidade não era fortuita e sem consequências. A instituição com poder de coordenação tinha elevado poder em definir a agenda de atividades interburocrática e, muitas vezes, a própria substância das conclusões dessa atividade. Até o início da década de 1960, elas eram executadas geralmente pelos órgãos setoriais, apesar de terem ocorrido ocasionalmente no Itamaraty. O processo de criação

da UNCTAD e a Rodada Kennedy marcam uma ruptura definitiva do padrão anterior, pois, a partir de então, o Itamaraty teve o controle da coordenação, situação que perdura até os dias de hoje. O aspecto mais marcante das atividades das instâncias domésticas de coordenação foi a forma pela qual os grupos de interesses industriais eram representados. Com efeito, a presença deles no processo decisório é visível desde 1946, muitas vezes tendo estatura equivalente a de representantes de órgãos governamentais. Essa situação, contudo, não continuaria. Na Rodada Kennedy, a despeito da influência relevante na substância da posição brasileira nas negociações, eles não mais participariam do processo decisório como antes.

No início da década de 1960, o Brasil começou a portar-se no âmbito multilateral de maneira ativa no sentido de criar um conjunto de regras que substituísse o GATT. Apesar de muitas das sugestões virem de longa data, havia na posição brasileira um radicalismo mais agressivo. Isso não decorreu somente das ideias cepalinas e tampouco era inevitável. O ativismo brasileiro nesse período deve ser visto como uma dinâmica construída pelas seguidas derrotas das décadas anteriores no domínio comercial. Primeiro, a não criação da OIC ocasionou a exclusão de parte relevante do comércio internacional da disciplina multilateral. As regras sobre tratamento especial para países em desenvolvimento, a garantia de preços para produtos primários, a limitação de práticas de negócios restritivas e um arcabouço institucional para lidar com os países da Cortina de Ferro são só alguns dos aspectos não absorvidos pelo GATT, a despeito das várias tentativas de reformas apoiadas pelo governo brasileiro. O Acordo dedicou-se somente à mera troca de concessões tarifárias, uma agenda minimalista que desagradou profundamente as expectativas dos países em desenvolvimento. Se não bastasse isso, a década de 1950 trouxe mais duas derrotas para o país. Primeiro, apesar de ter participado de várias rodadas comerciais (levando sempre em consideração a proteção da indústria nascente), ficou claro que as concessões dadas pelos países desenvolvidos eram poucas e sem efeitos positivos significativos que compensassem o grande impacto das consolidações realizadas pelo governo brasileiro. Segundo, os poucos benefícios decorrentes da participação no GATT foram substancialmente eliminados com o arsenal protecionista introduzido ou aprofundado pelos países desenvolvidos. Era muito difícil, portanto, justificar uma política alternativa que não fosse a industrialização por substituição de importação. O mundo do liberalismo comercial tinha pouco a oferecer.

Ao examinar a participação brasileira no GATT, é surpreendente a atuação do país não só na atividade de negociação tarifária como nos contenciosos comerciais. Eles ainda estavam muito longe de ter o arcabouço institucional e a complexidade jurídica do atual Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, mas foram muito importantes no processo de construção

de vários conceitos do Acordo. Nos primeiros dois contenciosos, o país foi demandado, ou seja, era parte contratante acusada de violar seus compromissos. Isso já é significativo, pois demonstra que não houve, nesse período inicial, leniência com relação aos desvios – justificados ou não – dos países mais atrasados. Esses dois casos decorreram da forma como o Congresso Nacional lidou com a agenda do GATT. No primeiro, o parlamento criou uma discriminação legal contra alguns produtos importados, cobrando deles taxas de consumo maiores do que as gravadas sobre produtos nacionais. O país perdeu o processo no âmbito multilateral, mas o Congresso Nacional passou anos sem aceitar a eliminação das taxas discriminatórias, gerando repetidas fissuras entre o Executivo e os parceiros comerciais. O segundo contencioso decorreu igualmente do ativismo parlamentar. Em 1948, durante o processo de aprovação das negociações de Genebra, os parlamentares conseguiram elevar algumas tarifas consolidadas aos governos do Reino Unido e dos Estados Unidos. Estes, na Rodada Annecy, pediram compensações ao governo brasileiro. As compensações foram dadas no plano multilateral, mas não entraram em vigor no plano doméstico, pois o parlamento demorou anos para aprová-las, o que ensejou o contencioso. Por fim, há o primeiro contencioso em que o Brasil apareceu como demandante: o das bananas contra o Reino Unido. Ele decorreu do desejo britânico de elevar o nível das preferências comerciais ao produto. Por ter sido uma flagrante violação das regras multilaterais, o Brasil acabou bem sucedido. Nos três casos, a atuação brasileira ocasionou um processo de elevação da clareza dos instrumentos jurídicos sobre aspectos basilares do GATT – como o conceito de não discriminação e o de tratamento nacional.

Uma das transformações mais profundas na atuação brasileira durante o período examinado foi o relacionamento com os vizinhos. Entre 1946 e 1948, o Brasil não via como prioridade a formação de coalizões com esses países para avançar suas teses no âmbito multilateral. No tópico dos arranjos preferenciais regionais, o país conduziu ativa resistência a qualquer iniciativa que pudesse fragilizar a cláusula da nação mais favorecida. Uma das explicações para tal posição foi o medo de que o Brasil fosse excluído de um mercado regional na América Latina. Essa situação de resistência mudou significativamente nos anos posteriores. Tanto pela influência da CEPAL como pelas lições do regionalismo europeu, o Brasil abraçou a causa da elevação dos laços comerciais com os vizinhos. Foram os economistas e os diplomatas brasileiros que atuaram não só na mobilização dos potenciais parceiros como na liderança da defesa do projeto perante às Partes Contratantes do GATT.

A tese apresentou uma visão global da inserção brasileira nos vinte primeiros anos do multilateralismo global. Ela, contudo, esteve longe de exaurir o tema. É por essa razão que se

faz necessário elencar alguns assuntos que merecem estudo ou aprofundamento. O primeiro é uma análise quantitativa sobre todas as concessões dadas e recebidas no período, principalmente quais critérios explicam sua consolidação. O segundo é o impacto real das concessões tarifárias do período no comércio exterior brasileiro. Como salientado nos quatro primeiros capítulos, a tarifa aduaneira sempre conviveu com instrumentos não-tarifários. Eles, em grande medida, não permitiram a plena execução dos compromissos acordados no plano multilateral. Estudos quantitativos são importantes para saber até que ponto essa assertiva é correta. Somente com isso teremos conhecimento da magnitude da influência do GATT no comércio exterior brasileiro. O terceiro são as discussões sobre comércio internacional e, de maneira específica, sobre produtos primários ocorridas no âmbito do Comitê Econômico e Financeiro da ONU e em outras instâncias multilaterais. Apesar de hoje terem pouca relevância na construção de regras vinculantes, esses órgãos desempenharam papel de alto relevo nas duas décadas após 1946. Eles serviam não só para a troca de informações e para a negociação de iniciativas específicas como foram plataforma de aprendizagem para uma geração de diplomatas e técnicos. O quarto tema merecedor de mais atenção é o papel dos agricultores brasileiros. Apesar de extensas pesquisas em fontes primárias e secundárias, não foi possível identificar a percepção que tiveram tanto do processo de abertura de mercados externos pelas rodadas comerciais quanto das renegociações tarifárias que legitimaram o fechamento do comércio exterior brasileiro. Por fim, uma narrativa mais complexa necessitará certamente de fontes substantivas de países em desenvolvimento, que possibilitem uma visão mais apurada da posição brasileira no período.

Referências

O software Endnote X4 foi utilizado na formatação de todas as referências de acordo com uma versão modificada das regras da ABNT. Por motivos de concisão, não citou-se a página de revistas com índice e jornais. Pelo mesmo motivo, em citações realizadas em uma mesma nota de rodapé de fontes provenientes de um mesmo arquivo, série documental, maço e lata, buscou-se colocar a referência mais completa por último. Toda legislação do governo brasileiro citada pode ser consultada nos números correspondentes do Diário Oficial da União.

Arquivos

Arquivo pessoal do professor Alfredo da Gama e Abreu Valladão (Paris).

Arquivo Nacional (Rio de Janeiro)

Antonio Patriota (BR PH.O Dot. 8476)

Conselho Federal de Comércio Exterior. Atas e Processos (1U). Várias latas.

Conselho Nacional de Economia (1U). Conselho Pleno, Sessões Ordinárias, Sessões Extraordinárias. Vários anos.

Fundo San Tiago Dantas (Q8). Várias apostilas e caixas.

Arquivo Histórico do Itamaraty – AHI-RJ (Rio de Janeiro)

Cartas-Telegramas expedidas para e recebidas de Delgragen. Vários anos.

Comissão de Organismos Internacionais. Memorandos. Vários anos.

Conferência de Comércio e Emprego. Ofícios. 1947-48.

Conferência de Comércio e Tarifas Aduaneiras e Comercio – GATT. Ofícios. Vários anos

Divisão de Organismos Econômicos Internacionais e Assuntos Específicos. Informações e Relatórios. Vários anos.

Divisão Econômica. Informações e relatórios. Vários anos.

Divisão Econômica. Memorandos. Vários anos.

Ofícios recebidos de Londres. 1946.

Arquivo Histórico do Itamaraty – AHI-BSB (Brasília).

Cartas-Telegramas expedidas para e recebidas de Delgragen e outros postos. Vários anos.

Despachos telegráficos ostensivos, confidenciais e secretos. Microfilmes. Vários anos e rolos.

Maço especial GATT. Vários anos.

Memorandos, pareceres, ofícios e requerimentos classificados (confidenciais e secretos). Vários anos.

Telegramas expedidos (Desptels) e recebidos (Tels) ostensivos, confidenciais e secretos para a e da Delegação do Brasil em Genebra (Delbragen). Vários anos.

I Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. Genebra, de 23 de março a 16 de junho de 1964. Instruções e primeira parte do relatório da delegação do Brasil.

IIª Sessão do Comitê Preparatório e XVIIIª Sessão da Assembleia Geral. Vol. 2.

CNUCD. Antecedentes: XVIIª Sessão da Assembléia Geral e Iª Sessão do Comitê Preparatório. Vol. 1.

CNUCD. Antecedentes: Segundas Reuniões anuais do CIES. Vol. 3.

Temático Classificado 660.(04). Ostensivos, confidenciais e secretos. Vários anos.

Relatório da delegação do Brasil à Reunião de Peritos Governamentais da América Latina em política comercial (CEPAL). 1964.

Trabalhos preparatórios a I CNUCD. Arranjos institucionais e princípios gerais. Vol. 1. 1964.

Trabalhos preparatórios a I CNUCD. Arranjos institucionais e princípios gerais. Vol. 2. 1964.

Archive of European Integration. University of Pittsburgh. Vários documentos.

Disponível em: <http://aei.pitt.edu/>

Australian Department of Foreign Affairs and Trade.

Vários documentos. Disponível em: <http://www.info.dfat.gov.au/info/historical/HistDocs.nsf/>

Acervo Geral da Biblioteca Nacional (Rio de Janeiro).

Delegação do Brasil para as negociações tarifárias no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e o Comércio. Relatório da Chefia. 23 de Maio de 1959.

Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro).

Alexandre Marcondes Filho (AMF)

Antônio Francisco Azeredo da Silveira (AAS)

Ernani do Amaral Peixoto (EAP)

Ernesto Geisel (EG)

George Álvares Maciel (GMA)

Jango Goulart (JG)

Jesus Soares Pereira (JSP)

José Maria Whitaker (JMW)

Hermes Lima (HL)

Lucas Lopes (LL)

Oswaldo Aranha (OA)

Roberto Campos (RC)

Souza Costa (SC)

Ulysses Guimarães (UG)

Vasco Leitão da Cunha (VLC)

Entrevista Azeredo da Silveira. Várias fitas.

Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV. Versão eletrônica.

Confederação Nacional da Indústria – CNI-BSB (Brasília).

Atas resumidas das reuniões do Conselho de Representantes. Vários anos.

Atas das reuniões do Conselho de Representantes. Vários anos.

Federação das Indústria do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN (Rio de Janeiro).

Atas das reuniões do Conselho Diretor do Centro Industrial do Rio de Janeiro

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP (Campinas).

I Congresso Brasileiro de Comércio Exterior. Associação Comercial de São Paulo. 1956.

II Conferência Nacional das Classes Produtoras: recomendações. Araxá: 1949.

XVII Convenção dos Industriais do Estado de São Paulo. CIESP. 1967.

Anais da VII Conferência Brasileira de Comércio Exterior. Rio de Janeiro. 1968.

Atas do Congresso Brasileiro da Indústria. 1943.

Circulares FIESP/CIESP. Vários anos.

Congresso Brasileiro da Indústria. 1945.

Relatório do exercício de 1967. Confederação Nacional da Indústria.
Zona de livre comércio na América Latina. Ministério das Relações Exteriores (Departamento Econômico e Comercial). Grupo de Trabalho sobre o Acordo de Zona de Livre Comércio. 1958.

Lyndon Baines Johnson Library – LBJ (Austin, Texas).

National Security files: country file. Várias caixas.

League of Nations Photo Archive.

Disponível em <http://www.indiana.edu/~league/>

National Archives – NARA (Washington, D. C.).

Record Group (RG) 43. Record Group (RG) 43. Records of International Conferences, Commissions, and Expositions. Várias caixas.

National Archives, Reino Unido (Kew Gardens).

Foreign Office (FO). Vários maços.

Board of Trade (BT). Vários maços.

Cabinet (CAB). Vários maços.

HM Treasury (T). Vários maços.

Organização das Nações Unidas (ONU).

Official Document System of the United Nations (ODS). Disponível em: documents.un.org/

Organização Mundial do Comércio (Genebra).⁹³¹

Séries E/PC/T/, E/PC/T/CV, E/PC/T/PV/, E/PC/T/W, E/PC/T/CI, E/PC/T/C.II/, E/PC/T/C.II/PV/, E/PC/T/C.I & II/PV/, E/PC/T/C.III/PV/, E/PC/T/CV/, E/PC/T/C.V/PV/, E/PC/T/C.V/PV/, E/PC/T/C.V/, E/PC/T/INF, E/PC/T/PV.2/, E/PC/T/TRF/, E/PC/T/A/PV/, E/PC/T/EC/PV.2/, E/PC/T/B/SR/, E/PC/T/B/PV/, E/PC/T/S/, E/Conf.2/Bur., E/CONF.2/C.4/SR, E/CONF.2/C.1/C/W, E/CONF.2/C.3/SR, E/CONF.2/C.1/C/W, E/CONF.2/C.2/HR, E/CONF.2/C.2&3/A/W, E/CONF.2/, ICITO/INF/, GATT/CP.2/, GATT/CP.2/W, GATT/CP.3/, GATT/CP.3/SR, GATT/CP3/WP, IC/W/, SR.8/, GATT/CP.4/SR, GATT/CP.5/

Press Release, Press Release ITO/, Annecy Press Release, Press Release GATT, SR.7/, W.7/, CP.6/, GATT/CP.6/CR, W.7/, SR.11/, W.11/, GATT/, L/, TNB/, PC/IPL/W/, W.8/, IC/SR/, SR.9/, W.9/, GATT/CP/, SR.10/, SR.12/, W.12/, SR.13/, SR.14/, W.14/, MTN/3D/, SR.8/, G/, LA/, CRT/, SR.16/, W.17/, SR.19/, C/M/, MTN.GNG/NG14/W/, C/W/, CWP/, COT/, SR.21/, MIN(63), C/, INF/, COM.TD/, COM.TD/F/, COM.TD/W/, LDC/M/, SR.23/, COM.III/, TN.64/, TN.64/LDC/, Spec(67), TN (LDC), W.22/

Biblioteca da UNCTAD (Genebra).

Proceedings of the United States Conference on Trade and Development. Vários volumes.

Periódicos

Anais da Câmara dos Deputados

⁹³¹ Os documentos da ONU referente a negociações comerciais multilaterais de 1946 a 1949 e os do GATT estão depositados na biblioteca da Organização Mundial do Comércio (OMC). A maioria já foi digitalizada e está disponível no sítio eletrônico da organização e no portal <http://gatt.stanford.edu>. Muitos dos documentos citados aqui foram colhidos em pesquisa em loco na biblioteca da organização.

Anais do Senado Federal
A Noite
Anuário Banas
Banas Brasil Exportação
Chicago Daily Tribune/Chicago Tribune
Correio da Manhã
Desenvolvimento & Conjuntura
Diário Carioca
Diário de Notícias
Diário do Congresso Nacional
Diário Oficial da União (1ª Sessão)
Folha da Manhã
Folha de São Paulo
Jornal do Brasil
Jornal do Commercio
Jornal da Manhã
Journal de Genève
Life
The New York Times
O Economista
O Estado de São Paulo
O Globo
O Jornal
O Observador Econômico e Financeiro
Popular Mechanics
The Economist
The Guardian
The Manchester Guardian
The Observer
Time
Visão
Wall Street Journal
Washington Post

Entrevistas

Alfredo da Gama e Abreu Valladão. Paris, 28 de novembro de 2011.
Antonio Patriota. Brasília, 4 de janeiro de 2012.
Jório Dauster. Email. 20 e 22 de março de 2012.
Luiz Felipe Palmeira Lampreia. Rio de Janeiro, 8 de dezembro de 2011.
Marcílio Marques Moreira. Rio de Janeiro, 6 de dezembro de 2011.

Artigos, livros, capítulos, folhetos, panfletos e publicações governamentais

Aaronson, Susan Ariel. How Cordell Hull and the post-war planners designed a new trade policy. *Business and Economic History*. V. 20, Nº 2, 171-9. 1991.

_____. For the people, but not by the people: a history of the International Trade Organization (ITO) (Ph.D.). Baltimore: The Johns Hopkins University, 1993.

_____. Trade and the American dream: a social history of postwar trade policy. Lexington: The University Press of Kentucky, 1996.

Abdala Júnior, Benjamin. Incertas relações: Brasil-Portugal no século XX. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003.

Abranches, Dunshee de. Expansão econômica e comércio exterior do Brasil. Rio de Janeiro, Brazil: Imprensa Nacional, 1915.

Abreu, Alzira Alves de e Lamarão, Sérgio (Eds). Personalidades da política externa brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

Abreu, Marcelo de Paiva. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In: (Org.), Marcelo de Paiva Abreu. A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989). Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 73-104.

_____. O Brasil e o GATT: 1947-1990. In: Albuquerque, J.A.G. de. Sessenta anos de política externa. 1930-1990. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996, p. 201-218.

_____. Brazil, the GATT, and the WTO: history and prospects. Texto para Discussão Nº 32. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1998.

_____. The Brazilian economy, 1930-1980. In: Bethell, Leslie. The Cambridge History of Latin America. Cambridge [UK]: Cambridge University Press, 2008, p. 283-394.

Accominotti, Olivier e Flandreau, Marc. Bilateral treaties and the most-favored-nation clause: the myth of trade liberalization in the nineteenth century. World Politics. V. 60, Nº 2, 147-188. 2008.

Acheson, Dean. Present at the creation: my years in the State Department. New York: Norton, 1969.

Ahumada, J. e Nataf, A. Terms of trade in Latin American countries. International Monetary Fund (Staff Papers). V. 1, Nº 1, 123-135. 1950.

Aleixo, José Carlos Brandi. O Brasil e o Congresso Anfictiônico do Panamá. Revista Brasileira de Política Internacional. V. 43, Nº 2, 170-191. 2000.

Alencastre, Amílcar. Comércio exterior do pré e post-guerra. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação do MTIC, 1957.

Allen, James Jay. The European Common Market and the General Agreement on Tariffs and Trade: A study in compatibility. Law & Contemporary Problems. V. 26, Nº 3, 559-571. 1961.

Almeida, Guilherme Bacha de e Pinheiro, Armando Castelar. O que mudou na proteção à indústria brasileira nos últimos 45 anos? Pesquisa e Planejamento Econômico. V. 25, Nº 1, 199-222. 1995.

Almeida, João Lucas Quental Novaes de. A política externa brasileira nas negociações de propriedade intelectual no GATT (Mestrado). Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1994.

Almeida, José Elesbão de. Nacionalismo e desenvolvimento em Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso. Revista de Economia Política e História Econômica. V. 5, Nº 14, 114-166. 2008.

Almeida, Miguel Ozorio de. Miguel Ozorio de Almeida: um depoimento. Rio de Janeiro e Brasília: Centro de História e Documentação Diplomática e Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

Almeida, Paulo Roberto de. A diplomacia do liberalismo econômico. In: Albuquerque, José Augusto Guilhon de. Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990). Volume 1: crescimento, modernização e política externa. São Paulo: NUPRI/USP e Cultura Editores Associados, 1996, p. 173-210.

_____. O Brasil e o multilateralismo econômico. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

Almeida, Rômulo de. O Brasil e a conferência de comércio. Observador Econômico e Financeiro. V. XII, Nº 132, 34-48. 1947.

Amado, Rodrigo (Ed.) Araújo Castro. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

Amorim Neto, Octavio. De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

Andrade, Olímpio de Souza. Pequena introdução ao estudo do comércio exterior do Brasil. Rio de Janeiro: DASP, 1955.

Aragon, Daniel Patrick. Brazilian foreign policy in Africa, 1961-1976 (Ph.D.). Auburn: Auburn University, 2001.

Araújo Jr., José Tavares de. O Brasil e a atual Rodada de negociações do GATT. Textos para Discussão Interna No. 139. Rio de Janeiro: IPEA, 1988.

Arndt, H. W. Economic development: the history of an idea. Chicago: The University of Chicago Press, 1987.

Asakura, Hironori. World history of the customs and tariffs. Brussels: World Customs Organization, 2003.

Ashley, W. A retrospect of free-trade doctrine. Economic Journal. V. 34, Nº 136, 501-539. 1924.

Azevedo, Francisco de Salles Vicente de. Artigos e discursos. São Paulo: Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, 1953.

Azevedo, Lygia de Oliveira e Silva, José Saldanha da Gama e. Evolução do Ministério das Relações Exteriores. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954.

Azevedo, Oswaldo Benjamin de e Franco, Aldo. O Brasil e a Conferência Internacional de Comércio e Emprego. O Economista. V. XXVIII, Nº 319, 19-23. 1946.

Bacha, Edmar L. Política brasileira do café: uma avaliação centenária. In: Bacha, Edmar L. e Greenhill, Robert. 150 anos de café. Rio de Janeiro: Marcellino Martins & E. Johnston, 1992, p. 15-132.

Backhouse, Roger E. e Bateman, Bradley W. Keynes and capitalism. History of Political Economy. V. 41, Nº 4, 645-671. 2009.

Bado, Alvaro Roberto Labrada. A política econômica externa do governo Castelo Branco (1964-1967) (Doutorado). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

Baer, Werner e Doellinger, Carlos Von. Determinants of Brazil's foreign economic policy. In: Grunwald, Joseph. Latin America's foreign economic relations. Rio de Janeiro: Campus, 1978, p. 147-161.

Bagwell, Kyle W. e Staiger, R. W. The economics of the world trading system: MIT Press, 2002.

Bairoch, Paul. European Trade Policy, 1815-1914. In: Mathias, Peter e Pollard, Sidney. The Cambridge economic history of Europe: The industrial economies. The development of economic and social policies. Cambridge: Cambridge University Press, 1989, p. 1-160.

Bajon, Philip. The European commissioners and the empty chair crisis of 1965-66. Journal of European Integration History. V. 15, Nº 2, 105-124. 2009.

Baldwin, Robert E. US trade policy, 1945-1988: from foreign policy to domestic policy. In: Pearson, Charles S. e Riedel, James. The direction of trade policy: papers in honor of Isaiah Frank. Cambridge [Massachusetts]: Basil Blackwell, 1990, p. 9-23.

Ball, George W. The past has another pattern: memoirs. New York: W. W. Norton, 1982.

Bandeira, Moniz. Presença dos Estados Unidos no Brasil (dois séculos de história). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

_____. O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil (1961-1964). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

Barbosa, Rubens. O Brasil e a integração regional: a ALALC e a ALADI (1960-1990). In: Albuquerque, J.A.G. de. Sessenta anos de política externa. 1930-1990. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996, p. 135-168.

Barboza-Carneiro, Júlio Augusto. Quelques mots sur la situation économique et financière du Brésil, Conférence Financière Internationale. Bruxelles: Tours, Imprimerie Mame, 1920.

_____. A simplificação das formalidades aduaneiras: o problema do equitativo tratamento commercial e a obra da Com. Economica da Liga das Nações. Genebra: Anon M. Weissenbruch, 1924.

_____. Os trabalhos da Comissão do Commercio: relatório do delegado do Brasil Julio Augusto Barboza Carneiro. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927.

_____. A delegação do Brasil à Conferência Monetária Econômica: relatório dos trabalhos da Comissão Monetária e Financeira. Londres: S.N., 1933.

Barboza, Mario Gibson. Política brasileira de comércio exterior. Revista Brasileira de Política Internacional. V. XIII, Nº 49/50, 63-70. 1970.

_____. Na diplomacia, o traço todo da vida (2ª edição, revista e ampliada). Rio de Janeiro: Francisco Alves 2002.

Bardan, Benyamin. The Cotton Textile Agreement, 1962-1972. Journal of World Trade Law. V. 7, Nº 1, 8-35. 1973.

Barral, Welber e Bohrer, Carolina P. A política comercial do governo Dilma Rousseff: primeiras impressões. Política Externa. V. 20, Nº 3, 115-124. 2011.

Barreiros, Daniel de Pinho. Atuação da delegação brasileira na formulação do Acordo Internacional de Bretton Woods (1942-1944). História. V. 28, Nº 2, 515-570. 2009.

Barros, Alexandre de S.C. The formulation and implementation of brazilian foreign policy: Itamaraty and the new actors. In: Muñoz, Heraldo e Tulchin, Joseph S. Latin American Nations in World Politics. Boulder: Westview Press, 1984, p. 30-44.

Bastos, Humberto. Posição econômica do Brasil. São Paulo: Livraria Martins Editora, 1951.

_____. A crise comercial (aspectos da conjuntura do comércio exterior). Livraria Martins Editora: São Paulo, 1953.

_____. País de bolsos vazios. São Paulo: Livraria Martins Editora, 1955.

Bates, Robert H., *et al.* Lost Decades: Postindependence performance in Latin America and Africa. The Journal of Economic History. V. 67, Nº 04, 917-943. 2007.

Batista, Paulo Nogueira. Desigualdades econômicas e conflitos ideológicos. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1973.

_____. Perspectivas da Rodada Uruguai. São Paulo: Manuscrito do autor, 1991.

Beck, Robert Thomas. Cordell Hull and Latin America, 1933-39 (Ph.D.). Philadelphia: Temple University, 1977.

Behrman, Greg. The most noble adventure: the Marshall plan and the time when American helped save Europe. New York: Free Press, 2007.

Béland, Daniel e Cox, Robert Henry. Introduction. In: Béland, Daniel e Cox, Robert Henry. Ideas and politics in social science research. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 3-22.

Ben-David, Dan. Equalizing exchange: trade liberalization and income convergence. Quarterly Journal of Economics. V. 108, Nº 3, 653-679. 1993.

Benevides, Maria Victoria. O governo Kubitschek: a esperança como fator de desenvolvimento. In: Gomes, Angela de Castro. O Brasil de JK. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 21-38.

Bentes, João Ferreira. Políticas de comércio internacional e respectivos órgãos de elaboração e decisão: breve análise do sistema institucional. Rio de Janeiro: IPEA, 1966.

Benvenuti, Andrea. Australia's battle against the Common Agricultural Policy: the Fraser government's trade diplomacy and the European Community. Australian Journal of Politics and History. V. 45, Nº 2, 181-196. 1999.

Bergsman, Joel. Foreign trade policy and development. In: Tyler, William G. e Rosenbaum, H. Jon. Contemporary Brazil: issues in economic and political development. New York: Praeger Publishers, 1972, p. 69-94.

Bernstein, William J. A splendid exchange: how trade has shaped the world. London: Atlantic, 2008.

Besse, Arthur. The defects of the Havana Charter. In: Chamber of Commerce of the United States. Economic Institute on American and the International trade Organization. Washington, D.C.: Chamber of Commerce of the United States, 1948, p. 55-66.

Bethell, Leslie. Politics in Brazil under the liberal republic, 1945-1964. In: Bethell, Leslie. The Cambridge History of Latin America. Cambridge [UK]: Cambridge University Press, 2008, p. 87-164.

_____. O Brasil e a ideia de "América Latina" em perspectiva histórica. *Revista Estudos Históricos*. V. 22, Nº 44, 289-321. 2009.

_____. Brazil and "Latin America". *Journal of Latin American Studies*. V. 42, Nº 03, 457-485. 2010.

Biderman, Ciro, *et al.* (Eds). *Conversas com economistas brasileiros*. São Paulo: Ed. 34, 1996.

Bidwell, Percy W. The new American tariff: Europe's answer. *Foreign Affairs*. V. 9, Nº 1, 13-26. 1930.

Bielschowsky, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

Bier, Amaury. Negociações comerciais de 1973: uma análise das negociações multilaterais de 1973, no âmbito do GATT à luz dos recentes resultados da III UNCTAD. *Revista Brasileira de Política Internacional*. V. 15, Nº 57-58, 7-12. 1972.

Bilder, Richard B. The International Coffee Agreement: a case history in negotiation. *Law & Contemporary Problems*. V. 28, Nº 2, 328-391. 1963.

Bird, Graham. From Bretton Woods to Halifax and beyond: the political economy of international monetary reform. *The World Economy*. V. 19, Nº 2, 149-172. 1996.

Boito Júnior, Armando. *O golpe de 1954: a burguesia contra o populismo*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

Bordo, Michael D. The Bretton Woods international monetary system: a historical overview. In: Eichengreen, B. J. e Bordo, Michael D. *A retrospective on the Bretton Woods system: lessons for international monetary reform*. Chicago: The University of Chicago Press, 1993, p. 3-108.

Braga, Carlos Alberto Primo, *et al.* *O Brasil, o GATT e a Rodada Uruguai*. São Paulo: IPE-USP e FIPE, 1994.

Brands, Henry. *Latin America's Cold War: an international history from Guevara to Reagan* (Ph.D.). New Haven: Yale, 2009.

Brazilian Propaganda Department. *Brazil: a political and economic study of the country*. Rio de Janeiro: Brazilian Propaganda Department, 1940.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. O conceito de desenvolvimento do ISEB rediscutido. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*. V. 47, Nº 1, 49-84. 2004.

Bronckers, Marco e Van Den Broek, Naboth. Financial compensation in the WTO. *Journal of International Economic Law*. V. 8, Nº 1, 101-126. 2005.

Bronz, George. The International Trade Organization charter. *Harvard Law Review*. V. 62, Nº 7, 1089-1126. 1949.

_____. An International Trade Organization: the second attempt. *Harvard Law Review*. V. 69, Nº 3, 440-482. 1956.

Brown, Andrew G. *Reluctant partners: a history of multilateral trade cooperation, 1850-2000*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003.

Brown Jr., William Adams. *The United States and the restoration of world trade*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1950.

- Bruce, David C. Brazilian technocrats and economic development policy. *Public Administration & Development*. V. 5, Nº 2, 169-174. 1985.
- Brusse, Wendy Asbeek. *Tariffs, trade and European integration, 1947-1957*. New York: St. Martin's Press, 1997.
- Buchan, James. *The authentic Adam Smith: his life and ideas*. New York: W. W. Norton, 2006.
- Bueno, Clodoaldo. A diplomacia brasileira e a formação do Mercado Comum Europeu. *Revista Brasileira de Política Internacional*. V. 36, Nº 2, 93-100. 1993.
- _____. A política multilateral brasileira. In: Cervo, Amado Luiz. *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 59-144.
- Bueno, Luiz de Freitas. *A evolução do ensino de economia no Brasil*. Rio de Janeiro: IBRE/FGV, 1972.
- Bulhões, Octavio Gouvêa de. *Depoimento*. Brasília: Banco Central do Brasil, 1990.
- Bulmer-Thomas, Victor. *The economic history of Latin America since independence*. Cambridge [U.K.]: Cambridge University Press, 1994.
- Burger, Hilary. *An intellectual history of the ECLA culture, 1948 to 1964 (Ph.D.)*. Cambridge [Massachusetts]: Harvard University, 1998.
- Burley, Anne-Marie. Regulating the world: multilateralism, international law, and the projection of the New Deal regulatory state. In: Ruggie, John Gerard. *Multilateralism matters: the theory and praxis of an institutional form*. New York: Columbia University Press, 1993, p. 125-156.
- Burrell, Alison. The CAP: looking back, looking ahead. *Journal of European Integration*. V. 31, Nº 3, 271-289. 2009.
- Butler, Michael A. *Cautious visionary : Cordell Hull and trade reform, 1933-1937*. Kent, Ohio: Kent State University Press, 1998.
- Caldas, Ricardo Wahrendorff. *Brazil in the Uruguay Round of the GATT: the evolution of Brazil's position in the Uruguay Round, with emphasis on the issue of services*. Aldershot: Ashgate, 1998.
- Callières, François de. The art of negotiating with sovereign princes. In: Keens-Soper, H. M. A. e Schweizer, Karl W. *The art of diplomacy*. Lanham: University Press of America, 1983 [1716], p. 55-188.
- Campos, Roberto de Oliveira. *Economia, planejamento e nacionalismo*. Rio de Janeiro: APEC Editora, 1963.
- _____. *A lanterna na popa: memórias*. 2ª edição revista. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- _____. Bretton Woods, FMI, BIRD, Havana e GATT: à procura da ordem econômica do pós-guerra. *Boletim de Diplomacia Econômica*. V., Nº 19, 1-17. 1995.
- Capling, Ann. The 'enfant terrible': Australia and the reconstruction of the multilateral trade system, 1946-8. *Australian Economic History Review*. V. 40, Nº 1, 1-21. 2000.

_____. *Australia and the global trade system: from Havana to Seattle*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

Cardoso, Fernando Henrique e Faletto, Enzo. *Dependency and development in Latin America*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1979.

Carneiro, O. A. Dias. Três obstáculos ao desenvolvimento econômico do Brasil. *Revista do Conselho Nacional de Economia*. V. VII, Nº 1, 115-121. 1958.

Carneiro, Teresa Dias. *Octávio Augusto Dias Carneiro, um pioneiro da diplomacia econômica*. Brasília: FUNAG, 2005.

Castro, Flávio Mendes de Oliveira. *Caleidoscópio: cenas da vida de um diplomata, ou, Latindo para trás, em caminhão de mudança*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

Cavalcanti, Geraldo Holanda. O Brasil e a CEE: 30 anos de relações. In: Albuquerque, J.A.G. de. *Sessenta anos de política externa. 1930-1990*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996, p. 169-199.

Centro das Indústrias do Estado de São Paulo. *Anteprojecto de reforma da tarifa das alfandegas (com base no projecto de 1920)*. São Paulo: Escolas Profissionais do Lyceu Coração de Jesus, 1929.

CEPAL. *Desarrollo industrial de Brasil*. Santiago: Comision Economica para America Latina (CEPAL), 1949.

_____. *Study of inter-Latin-American trade*. New York: United Nations, 1957.

Cervo, Amado Luiz e Magalhães, José Calvet de. *Depois das caravelas: as relações internacionais entre Portugal e Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

Chancellor, Edward. *Devil take the hindmost: a history of financial speculation*. 1st. New York: Farrar, Straus, Giroux, 1999.

Chase, Kerry. Multilateralism compromised: the mysterious origins of GATT Article XXIV. *World Trade Review*. V. 5, Nº 1, 1-30. 2006.

Claude Jr., Inis. Multilateralism: diplomatic and otherwise. *International Organization*. V. 12, Nº 1, 43-52. 1958.

Clavin, Patricia. *The great depression in Europe, 1929-1939*. New York: St. Martin's Press, 2000.

Cline, William R. Brazil's emerging international economic role. In: Roett, Riordan. *Brazil in the Seventies*. Washington, D.C.: American Enterprise, 1976, p. 63-87.

Clubb, Bruce E. Dismantling trade barriers: implementation of the Trade Expansion Act. *University of Illinois Law Forum*. V. 1965, Nº 1, 366-398. 1965.

Coats, A. W. e Colander, David. An introduction to the spread of economic ideas. In: Colander, David e Coats, A. W. *The spread of economic ideas*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989, p. 1-19.

Coatsworth, John H. Structures, endowments, and institutions in the economic history of Latin America. *Latin American Research Review*. V. 40, Nº 3, 126-144. 2005.

Coatsworth, John H. e Williamson, Jeffrey G. Always protectionist? Latin American tariffs from independence to great depression. *Journal of Latin American Studies*. V. 36, Nº, 205-232. 2004.

- Cole, G. D. H. Planning international trade. *Foreign Affairs*. V. 1934, Nº 12, 2. 1934.
- Colistete, Renato Perim. As forças das ideias: a CEPAL e o industrialismo no Brasil no início dos anos 50. In: Szmrecsányi, Tamás e Suzigan, Wilson. *História econômica do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Hucitec, EDUSP e Imprensa Oficial de São Paulo, 1996, p. 121-145.
- Conde, Roberto Cortes. Export-led growth in Latin America: 1870-1930. *Journal of Latin American Studies*. V. 24, Nº Quincentenary Supplement: the colonial and post colonial experience. five centuries of Spanish and Portuguese America, 163-179. 1992.
- Condliffe, J. B. *The commerce of nations*. London: George Allen & Unwin Ltd., 1951.
- Conjuntura Econômica. A liberalização das importações europeias. *Conjuntura Econômica*. V. XIII, Nº 7, 99-104. 1959.
- Conselho Econômico. Sistema tributário brasileiro (sugestões para uma reforma). In: *Anais do Conselho Econômico da Confederação Nacional da Indústria do ano de 1951*. Rio de Janeiro: Confederação Nacional da Indústria, 1951, p. 13-78.
- Conselho Nacional de Economia. 1ª exposição geral da situação econômica do Brasil. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1950.
- _____. *Exposição geral da situação econômica do Brasil: 1957*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1958.
- _____. A Comunidade Econômica Europeia e o Brasil. *Revista do Conselho Nacional de Economia*. V. VIII, Nº 2, 205-209. 1959.
- _____. *Exposição geral da situação econômica do Brasil: 1958*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959.
- _____. *Exposição geral da situação econômica do Brasil: 1959*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1960.
- Coordenação de Mobilização Econômica. *Economia de guerra no Brasil: o que fez a Coordenação de Mobilização Econômica*. Rio de Janeiro: Nacional, 1946.
- Coppolaro, Lucia. U.S. payments problems and the Kennedy Round of GATT negotiations, 1961-1967. In: Andrews, David M. *Orderly change: international monetary relations since Bretton Woods*. Ithaca: Cornell University Press, 2008, p. 120-138.
- _____. The Six, agriculture, and GATT. An international history of the CAP negotiations (1958-1967). In: Patel, Kiran. *Fertile ground for Europe? the history of European integration and the Common Agricultural policy since 1945*. Brussels: Nomos Verlag, 2009, p. 201-219.
- _____. US policy on European integration during the GATT Kennedy Round negotiations (1963-67): the last hurrah of America's Europeanists. *The International History Review*. V. 33, Nº 3, 409-429. 2011.
- Cordovez, Diego. The making of UNCTAD: institutional background and legislative history. *Journal of World Trade Law*. V. 1, Nº 3, 243-328. 1967.
- Cortney, Philip. *The economic Munich. The ITO Charter, Inflation or Liberty? The 1929 lesson*. New York: The Philosophical Library, 1949.
- Costa, Artur de Souza. *Bretton Woods e o Brasil*. Rio de Janeiro: [s.n.], 1944.

Crawford, J. G. Australian trade policy, 1942-1966. A documentary history. Canberra: Australian National University Press, 1968.

Cruz, Hernán Santa. La creación de las Naciones Unidas y de la CEPAL. Revista de la CEPAL. V. 57, Nº 17-32. 1995.

Cullather, Nick. The Third Race. Diplomatic History. V. 33, Nº 3, 507-512. 2009.

Cunha, Vasco Leitão da. Entrevista coletiva à imprensa, concedida em 9/4/64 pelo chanceler Vasco Leitão da Cunha. Revista Brasileira de Política Internacional. V. VII, Nº 26, 322-324. 1964.

_____. Nota distribuída à imprensa pelo chanceler Vasco Leitão da Cunha, em 7 de abril de 1964. Revista Brasileira de Política Internacional. V. VII, Nº 26, 348-350. 1964.

_____. Diplomacia em alto-mar: depoimento ao CPDOC. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

Curtis, Thomas B. e Vastine Jr., John Robert. The Kennedy Round and the future of American trade. New York: Praeger, 1971.

Curzon, Gerard. Multilateral commercial diplomacy: the General Agreement on Tariffs and Trade and its impacts on national commercial policies and techniques. New York: Frederick A. Praeger, 1965.

Curzon, Gerard e Curzon, Victoria. The management of trade relations in the GATT. In: Shonfield, Andrew. International economic relations of the Western World, 1959-1971. London: Oxford University Press, 1976, p. 143-286.

D'araujo, Maria Celina e Castro, Celso (Eds). Tempos modernos: João Paulo dos Reis Velloso, memórias do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2004.

Dam, Kenneth W. The European common market in agriculture. Columbia Law Review. V. 67, Nº 2, 209-265. 1967.

_____. The GATT: law and international economic organization. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1970.

Damme, Isabelle Van. The interpretation of schedules of commitments. Journal of World Trade. V. 41, Nº 1, 1-52. 2007.

Dantas, Francisco Clementino San Tiago. Política externa independente. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1962.

_____. Coletânea de textos sobre política externa. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

Dauster, Jório. Carta aos jovens colegas. Boletim da Associação dos Diplomatas Brasileiros. V. 1, Nº 2, 1-2. 1993.

_____. Entrevista com o embaixador Jório Dauster. In: Gusmão, Fundação Alexandre de. Álvaro Alencar: um diplomata na luta contra o subdesenvolvimento. Brasília: FUNAG, 2009, p. 15-22.

Davey, William J. Dispute settlement in GATT. Fordham International Law Journal. V. 11, Nº 1, 53-57. 1987.

Davidson, Jason W. The origins of revisionist and status-quo states. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

Deardorff, Alan V. *Terms of trade: glossary of international economics*. New Jersey: World Scientific, 2006.

Delfim Netto, Antônio. *O problema do café no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Ministério da Agricultura; SUPLAN, 1979.

Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). *Indicador da organização administrativa do executivo federal e sua legislação (atualizada até 15 de janeiro de 1945)*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1945.

Departamento de Asuntos Econômicos. *Precios relativos de las exportaciones e importaciones de los países insuficientemente desarrollados: estudio sobre la relación de intercambio de postguerra entre los países insuficientemente desarrollados y los países industrializados*. Lake Success: Naciones Unidas, 1949.

Department of Economic Affairs. *International cartels: a League of Nations memorandum*. Lake Success: United Nations, 1947.

Department of Economic and Social Affairs. *Processes and problems of industrialization in under-developed countries*. New York: United Nations, 1955.

Desta, Melaku Geboye. *The law of international trade in agricultural products: from GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*. The Hague: Kluwer Law International, 2002.

Dewitt, John. *The Alliance for Progress: economic warfare in Brazil (1962-1964)*. *Journal of Third World Studies*. V. XXVI, Nº 1, 57-76. 2009.

Diebold Jr., William. *The end of the ITO*. Princeton: Department of Economics and Social Institutions (Princeton University), 1952.

Diebold Jr., William e Bidwell, Percy W. *The United States and the International Trade Organization*. *International Conciliation*. V. 449, Nº 1, 187-239. 1949.

Diniz, Eli. *The post-1930 industrial elite*. In: Conniff, Michael L. e McCann, Frank D. *Modern Brazil: elites and masses in historical perspective*. Lincoln: The University of Nebraska Press, 1989, p. 103-120.

Doellinger, Carlos Von. *Política e estrutura das importações brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.

Dorn, Glenn J. *Perón's gambit: the United States and the Argentine challenge to the Inter-American order, 1946-1948*. *Diplomatic History*. V. 26, Nº 1, 1-20. 2002.

Dosman, Edgar J. *Prebisch and the regional market: the first phase*. In: Dosman, Edgar J. *Raúl Prebisch: power, principle and the ethics of development*. Buenos Aires: IDB-INTAL, 2006, p. 107-120.

_____. *The life and times of Raúl Prebisch, 1901-1986*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2008.

Dosman, Edgar J. e Pollock, David. *Raul Prebisch: the continuing quest*. In: Iglesias, Enrique V. *The legacy of Raul Prebisch*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1994, p. 11-48.

Drache, Daniel. *The short but significant life of the International Trade Organization: lessons for our time [Working Paper No. 62/00]*. 2000. Disponível em:

<<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/research/workingpapers/2000/WP6200a.pdf>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2004.

Drezner, Daniel W. Ideas, bureaucratic politics, and the crafting of foreign policy. *International Organization*. V. 44, Nº 4, 733-749. 2000.

Dryden, Steve. *Trade warriors: USTR and the American crusade for free trade*. New York: Oxford University Press, 1995.

Dulles, John W. F. *Resisting Brazil's military regime: an account of the battles of Sobral Pinto*. Austin: University of Texas Press, 2007.

Easterly, William Russell. *The elusive quest for growth: economists' adventures and misadventures in the tropics*. Cambridge [Massachusetts]: MIT Press, 2001.

Eglin, Richard. Surveillance of balance-of-payments measures in the GATT. *The World Economy*. V. 10, Nº 1, 1-26. 1987.

Ehlermann, Claus-Dieter. Tensions between the dispute settlement process and the diplomatic and treaty-making activities of the WTO. *World Trade Review*. V. 1, Nº 3, 301-308. 2003.

Eichengreen, B. J. *Golden fetters: The Gold Standard and the Great Depression, 1919-1939*. New York/Oxford: Oxford University Press, 1996.

_____. *The European economy since 1945: coordinated capitalism and beyond*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

_____. *Globalizing capital: a history of the international monetary system*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2008.

Eichengreen, B. J. e Boltho, Andrea. The economic impact of European integration. In: Broadberry, Stephen e O'rourke, Kevin H. *The Cambridge economic history of modern Europe. Volume 2: 1970 to the present*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010, p. 267-295.

Eichengreen, B. J. e Odell, John S. The United States, the ITO, and the WTO: exit options, agent slack, and presidential leadership. In: Krueger, Anne O. e Aturupane, Chonira. *The WTO as an international organization*. Chicago: University of Chicago Press, 1998, p. 181-212.

Elkin, Natan. *Los países latinoamericanos frente el GATT*. Washington, D.C.: BID-INTAL, 1984.

Elmslie, Bruce. Positive feedback mechanisms in Adam Smith's theories of international trade. *The European Journal of the History of Economic Thought*. V. 1, Nº 2, 253-271. 1994.

Endres, A. M. e Fleming, Grant A. *International organizations and the analysis of economic policy, 1919-1950*. New York: Cambridge University Press, 2002.

Escudé, Carlos e Cisneros, Andrés (Eds). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina. Parte III. Las relaciones exteriores de la Argentina subordinada, 1943-1989. Tomo XI: las relaciones económicas externas, 1943-1989*. Buenos Aires: CARI, 1999.

_____ (Eds). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina. Parte III. Las relaciones exteriores de la Argentina subordinada, 1943-1989. Tomo XIII: las relaciones políticas, 1943-1966.* Buenos Aires: CARI, 1999.

Espiell, Hector Gros. The most-favoured-nation clause: its present significance in GATT. *Journal of World Trade Law.* V. 5, N° 1, 29-44. 1971.

Evans, John W. *The Kennedy Round in American trade policy: the twilight of the GATT?* Cambridge [Massachusetts]: Harvard University Press, 1971.

Evans, Peter. *Dependent development: the alliance of multinational, state, and local capital in Brazil.* Princeton: Princeton University Press, 1979.

_____. *States and industrial transformation.* Princeton: Princeton University Press, 1995.

Fagundes, Seabra. Conselho de Política Aduaneira. *Carta CNC.* V. 4, N° 34, 26-31. 1958.

Farias, Rogério de Souza. Processo decisório e política externa brasileira: o caso da busca do assento permanente na Organização Internacional do Comércio. *Cena Internacional.* V. 8, N° 2, 124-170. 2006.

Farias, Rogério de Souza, *et al.* Generalized system of preferences in General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organization: history and current issues. *Journal of World Trade.* V. 39, N° 4, 637-670. 2005.

Farias, Rogério de Souza, *et al.* Distanciamento versus engajamento: alguns aportes conceituais para a análise da inserção do multilateralismo brasileiro (1945-1990). *Contexto Internacional.* V. 32, N° 2, 333-365. 2010.

Faro, Clóvis de e Silva, Salomão L. Quadros da. A década de 1950 e o Programa de Metas. In: Gomes, Angela de Castro. *O Brasil de JK.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 67-105.

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. *Desempenho da indústria paulista em 1972 (discurso do presidente e relatórios dos diretores dos departamentos).* São Paulo: FIESP-CIESP, 1973.

Fendt Jr., Roberto. A Rodada Tóquio e as perspectivas do Brasil no comércio externo. *Revista de Finanças Públicas.* V. XL, N° 343, 6-9. 1980.

Ferreira, Jorge Luiz. *João Goulart: uma biografia.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

Ferreira, Magno Martins e Costa, Orlando Vieira. *Produtos da indústria nacional similares aos estrangeiros.* Rio de Janeiro: [s.n.], 1957.

Ferreira, Marieta de Moraes (Ed.) *João Goulart: entre a memória e a história.* Rio de Janeiro: FGV, 2006.

Fiallo, Fabio R. The negotiation strategy of developing countries in the field of trade liberalization. *Journal of World Trade Law.* V. 11, N° 3, 203-212. 1977.

Ficker, Sandra Kuntz. From structuralism to the New International Economics: the impact of theory on the study of foreign trade in Latin America. *Latin American Research Review.* V. 40, N° 3, 145-162. 2005.

Fico, Carlos. *O grande irmão: da Operação Brother Sam aos anos de chumbo. O governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira. 2a.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

Findlay, Ronald e O'Rourke, Kevin H. Power and plenty: trade, war, and the world economy in the second millennium. Princeton, N.J.; Woodstock, Oxfordshire [England]: Princeton University Press, 2007.

Finger, J. M. GATT tariff concessions and the exports of developing countries: United States concessions at the Dillon Round. *The Economic Journal*. V. 84, Nº 335, 566-575. 1974.

_____. Effects of the Kennedy Round tariff concessions on the exports of developing countries. *The Economic Journal*. V. 86, Nº 341, 87-95. 1976.

Fishlow, Albert. Comment. In: Meier, Gerald M. e Seers, Dudley. *Pioneers in development*. Washington, D.C.: World Bank, 1984, p. 192-196.

Fitzgerald, Valpy. ECLA and the formation of Latin American economic doctrine in the nineteenforties [REPEC 106]. 1991. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/iss/wpaper/106.html>>. Acesso em: 8 de junho de 2009.

_____. The conflict of economic doctrines in Latin America. In: Thorp, Rosemary e Fitzgerald, Valpy. *Economic doctrines in Latin America: origins, embedding and evolution*. New York: Palgrave Macmillan, 2005, p. 97-114.

Flandreau, Marc e Accominotti, Olivier. Does bilatarielism promote trade? Nineteenth century liberalization revisited. 2005. Disponível em: <http://www.financesinternationales.sciences-po.fr/fichiers_articles_2/CEPR-DP5423%5B1%5D.pdf>. Acesso em: 2 de agosto de 2009.

Flory, Thiébaud. *Le G.A.T.T.: droit international et commerce mondial*. Paris: R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1968.

Fonseca, Pedro Cesar Dutra e Monteiro, Sérgio Marley Modesto. Credibilidade e populismo no Brasil: a política econômica dos governos Vargas e Goulart. *Revista Brasileira de Economia*. V. 59, Nº 2, 215-243. 2005.

Fontaine, Roger Warren. *Brazil and the United States: toward a maturing relationship*. Washington, D.C. and Stanford: American Enterprise Institute for Public Policy Research and Hoover Institution on War, Revolution and Peace, 1977.

Fontoura, João Neves da. *Relatório do chefe da delegação do Brasil [IX Conferência Internacional Americana]*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1948.

Foreman-Peck, James, *et al.* Trade wars and the slump. *European Review of Economic History*. V. 11, Nº 01, 73-98. 2007.

Forsberg, Aaron. The politics of GATT expansion: Japanese accession and the domestic context in Japan and the United States, 1948-1955. *Business and Economic History*. V. 27, Nº 1, 185-195. 1998.

Fourcade, Marion. *Economists and societies: discipline and profession in the United States, Britain and France, 1890s to 1990s*. Princeton: Princeton University Press, 2009.

Franco, Aldo Batista. *Alguns aspectos do comércio exterior do Brasil*. Rio de Janeiro: Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas, 1948.

Franco, Álvaro da Costa (Ed.) *Documentos da política externa independente (Volume 1)*. Brasília e Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão e Centro de História e Documentação Diplomática, 2007.

_____ (Ed.) Documentos da política externa independente (Volume 2). Brasília e Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão e Centro de História e Documentação Diplomática, 2008.

Franke, Hans. A economia brasileira em face do GATT após a Conferência de Torquay. Rio de Janeiro: Departamento Administrativo do Serviço Público, 1951.

Frey, Linda e Frey, Marsha. "The reign of the charlatans is over": the French revolutionary attack on diplomatic practice. *Journal of Modern History*. V. 65, Nº 4, 706-744. 1993.

Frieden, Jeffrey A. *Global capitalism: its fall and rise in the twentieth century*. New York: W.W. Norton, 2006.

Fundação Alexandre de Gusmão. Álvaro Alencar: um diplomata na luta contra o subdesenvolvimento. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

Furtado, Celso. *Obra autobiográfica (V1. A fantasia organizada)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

_____. *Obra autobiográfica (V. 2)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

Gaddis, John Lewis. *The United States and the origins of the Cold War (1941-1947)*. New York: Columbia University Press, 1972.

Gardner, Richard N. *Sterling-Dollar diplomacy: Anglo-American collaboration in the reconstruction of multilateral trade*. Oxford: Clarendon Press, 1956.

GATT. *Legal instruments. Schedules of tariff concessions. Volume 2*. Lake Success: United Nations, 1947.

_____. *Legal instruments embodying the results of the 1964-67 trade conference*. Geneva: GATT, 1967.

Gavin, Francis J. *Gold, dollars, & power: the politics of international monetary relations, 1958-1971*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2004.

Gazell, James A. Arthur H. Vanderberg, internationalism, and the United Nations. *Political Science Quarterly*. V. 88, Nº 3, 375-394. 1973.

Geddes, Barbara. Building "State" autonomy in Brazil, 1930-1964. *Comparative Politics*. V. 22, Nº 2, 217-235. 1990.

Gerace, Michael P. *Military power, conflict, and trade*. London; Portland, OR: Frank Cass, 2004.

Gillingham, John. A test case of Moravcsik's "liberal intergovernmentalist" approach to European integration. *Journal of Cold War Studies*. V. 2, Nº 3, 81-86. 2000.

Goes, Synesio Sampaio. *Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-Tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1991.

Goldstein, Judith. Creating the GATT rules: politics, institutions, and American policy. In: Ruggie, John Gerard. *Multilateralism matters: the theory and praxis of an institutional form*. New York: Columbia University Press, 1993, p. 201-232.

_____. Ideas, interests, and American trade policy. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

Goldstein, Judith e Gowa, Joanne. US national power and the post-war trading regime. *World Trade Review*. V. 1, Nº 2, 153-170. 2002.

Goldstein, Judith e Keohane, Robert O. Ideas and foreign policy: an analytical framework. In: Goldstein, Judith e Keohane, Robert O. *Ideas and Foreign Policy: beliefs, institutions and political change*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993, p. 3-30.

Golt, Sydney. *The GATT negotiations, 1973-1975: a guide to the issues*. London: British-North American Committee, 1974.

Gomes, Angela de Castro e Ferreira, Jorge. *Jango: as múltiplas faces*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

Gomes, Eduardo Rodrigues. *After import-substitution: Brazil's export-oriented growth and the politics of the industrial entrepreneurs (Ph.D.)*. Chicago, Illinois: The University of Chicago, 1998.

Gomes, Henrique de Souza, *et al.* Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. *Revista Brasileira de Política Internacional*. V. 1, Nº 1, 129-154. 1958.

Gomes, Leonard. *The economics and ideology of free trade: an historical review*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2003.

Gomes, Luiz Souza. O mercado comum europeu apreciado em reunião do GATT. *Revista do Conselho Nacional de Economia*. V. VI, Nº 48, 66-71. 1957.

Gómez, Ramón Ramírez. ECLA, Prebisch, and the problem of Latin American development. *Studies in Comparative International Development*. V. 2, Nº 8, 121-132. 1966.

Gonzalez, Ariosto D. *La organizacion del comercio internacional: el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), comentario y texto*. Montevideo: Camara Nacional de Comercio, 1954.

Goodwin, Geoffrey e Mayall, James. The political dimensions of the UNCTAD Integrated Commodity Scheme. *Millenium: Journal of International Studies*. V. 6, Nº 2, 146-161. 1977.

Gosovic, Branislav. *UNCTAD: conflict and compromise: the Third World's quest for an equitable world economic order through the United Nations*. Leiden: Sijthoff, 1972.

Gotlib, Nádia Battella. *Clarice fotobiografia*. São Paulo: EdUSP, 2007.

Goto, Junichi e Hamada, Koichi. Regional economic integration and Article XXIV of the GATT. *Review of International Economics*. V. 7, Nº 4, 555-570. 1999.

Goulart, João. *Desenvolvimento e independência. Discursos - 1961*. Brasília: I.B.G.E., 1962.

Gourevitch, Peter A. Keynesian politics: the political sources of economic policy choices. In: Hall, Peter A. *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1989, p. 87-106.

_____. Economic ideas, international influences and domestic politics: a comparative perspective. In: Thorp, Rosemary e Fitzgerald, Valpy. *Economic doctrines in Latin*

- America: origins, embedding and evolution. New York: Palgrave Macmillan, 2005, p. 23-47.
- Gowa, J. e Kim, S. Y. An exclusive country club: the effects of the GATT on trade, 1950-94. *World Politics*. V. 57, Nº 4, 453-478. 2005.
- Graz, Jean-Christophe. Aux sources de l'OMC la charte de la Havane (1941-1950). Genève: Librairie Droz S.A., 1999.
- _____. The political economy of international trade: the relevance of the International Trade Organization Project. *Journal of International Relations and Development*. V. 2, Nº 3, 288-306. 1999.
- Gregory, T. E. G. Tariffs: a study in method. London: Charles Griffin & Company Ltd., 1921.
- Grieco, Joseph M. Cooperation among nations: Europe, America, and non-tariff barriers to trade. Ithaca: Cornell University Press, 1990.
- Gudin, Eugênio. Rumos do comércio internacional. *Carta CNC*. V. 5, Nº 50, 3-16. 1958.
- _____. Análise de problemas brasileiros (1958-1964). Rio de Janeiro: Agir, 1965.
- Gudin, Eugênio e Simonsen, Roberto C. A controvérsia do planejamento na economia brasileira: coletânea da polêmica Simonsen x Gudin, desencadeada com as propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo. 2ª Edição. Rio de Janeiro: IPEA/ILPES, 1978.
- Guerreiro, Ramiro Saraiva. Ramiro Saraiva Guerreiro (depoimento, 1985). Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.
- Guimarães, Feliciano de Sá. A Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e a política externa brasileira: acordo assimétricos, coerção e coalizões (Mestrado). Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2005.
- Gupt, K. R. GATT and underdeveloped countries. Delhi: Atma Ram & Sons, 1976.
- Haberler, Gottfried, *et al.* L'évolution du commerce international: rapport établi par un groupe d'experts. Genève: GATT, 1958.
- Haggard, Stephan Mark. Pathways from the periphery: the Newly Industrializing Countries in the international system (Ph.D.). Berkeley: University of California, 1983.
- Haight, F. A. Customs Unions and free trade areas under GATT: a reappraisal. *Journal of World Trade Law*. V. 6, Nº 4, 391-404. 1972.
- Haines, Gerald K. The Americanization of Brazil: a study of U.S. Cold War diplomacy in the Third World, 1945-1954. Wilmington: SR Books, 1989.
- Hall, Peter A. Conclusion: the politics of Keynesian ideas. In: Hall, Peter A. The political power of economic ideas: Keynesianism across nations. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1989, p. 361-392.
- Hallstein, Walter. The EEC Commission: a new factor in international life. *International and Comparative Law Quarterly*. V. 14, Nº 3, 727-741. 1965.
- Hanson, James S. Trade preferences and the export of manufactures from developing countries. *Stanford Journal of International Studies*. V. 6, Nº 1, 51-79. 1971.

Harris, Kevin M. The post-Tokyo Round GATT role in international trade dispute settlement. *International Tax & Business Law*. V. 1, Nº 1, 142-196. 1983.

Harrod, R. F. Foreword. In: Gardner, Richard N. *Sterling-Dollar diplomacy: Anglo-American collaboration in the reconstruction of multilateral trade*. Oxford: Clarendon Press, 1956, p. vii-xi.

Hart, Michael (Ed.) *Also present at the creation: Dana Wilgress and the United Nations Conference on Trade and Employment at Havana*. Ottawa: Centre for Trade Policy and Law, 1995.

_____. *Fifty years of Canadian tradecraft: Canada at the GATT (1947-1997)*. Ottawa: The Centre for Policy and Law, 1998.

_____. *A trading nation: Canadian trade policy from colonialism to globalization*. Vancouver: UBC Press, 2002.

Heller III, J. R. Agricultural policy of the European Economic Community. *Harvard International Law Journal*. V. 45, Nº 1, 45-164. 1963.

Henriques, Affonso. *Ascensão e queda de Getúlio Vargas [Vol. 3: declínio e morte]*. Rio de Janeiro: Distribuidora Record, 1966.

Hexner, Ervin. The General Agreement on Tariffs and Trade and the Monetary Fund. *IMF Staff Papers*. V. 1, Nº 1, 432-464. 1950-1951.

Hilton, Stanley E. Vargas and Brazilian economic development, 1930-1945: a reappraisal of his attitude toward industrialization and planning. *The Journal of Economic History*. V. 35, Nº 4, 754-778. 1975.

Hirst, Mónica e Pinheiro, Letícia. A política externa brasileira entre a Guerra Fria e o desenvolvimento: Horácio Lafer - 1959/61. In: Lafer, Celso e Cardim, Carlos Henrique. *Horácio Lafer: democracia, desenvolvimento e política externa*. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002, p. 35-72.

Hoffmann, Stanley. Comment on Moravcsik. *Journal of Cold War Studies*. V. 2, Nº 3, 69-73. 2000.

Hont, Istvan. *Jealousy of trade: international competition and the nation-state in historical perspective*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 2005.

Horn, Norbert. Normative problems of a New International Economic Order. *Journal of World Trade Law*. V. 16, Nº 3, 338-351. 1982.

Horowitz, David. After the UNCTAD Conference. *Journal of World Trade Law*. V. 2, Nº 5, 489-494. 1968.

Horowitz, Shale. Reversing globalization: trade policy consequences of World War I. *European Journal of International Relations*. V. 10, Nº 1, 33-59. 2004.

Horsefield, J. Keith. *The International Monetary Fund, 1945-1965: twenty years of international monetary cooperation*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1969.

Hoskins, Linus A. *The New International Economic Order: a bibliographic essay*. *Third World Quarterly*. V. 3, Nº 3, 506-527. 1981.

Hudec, Robert E. GATT or GABB? The future design of the General Agreement on Tariffs and Trade. *The Yale Law Journal*. V. 80, Nº 7, 1299-1386. 1971.

_____. The GATT legal system and world trade diplomacy. New York: Praeger Publishers, 1975.

_____. GATT dispute settlement after the Tokyo Round: an unfinished business. *Cornell International Law Journal*. V. 13, Nº 2, 145-203. 1980.

_____. Developing countries in the GATT legal system. Trade Policy Research Centre: London, 1987.

_____. GATT and the developing countries. *Columbia Business Law Review*. V. 67, Nº 1, 67-80. 1992.

_____. Enforcing international trade law: the evolution of the modern GATT legal system. Salem, N.H.: Butterworth Legal Publishers, 1993.

_____. The role of the GATT secretariat in the evolution of the WTO dispute settlement procedure. In: Bhagwati, Jagdish e Hirsch, Mathias. *The Uruguay Round and Beyond: essays in honour of Arthur Dunkel*. Heidelberg and New York: Springer-Verlag, 1998, p. 101-120.

_____. Developing countries in the GATT legal system [2nd edition]. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2011 [1987].

Hudec, Robert E., *et al.* A statistical profile of GATT dispute settlement cases: 1948-1989. *Minnesota Journal of Global Trade*. V. 2, Nº 1, 1-113. 1993.

Hudson, Manley O. The friendly settlement of economic disputes between states. *The American Journal of International Law*. V. 26, Nº 2, 353-357. 1932.

Hugill, Peter J. *World trade since 1431: geography, technology, and capitalism*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.

Hunt, Jay B. *The entrance of Brazil into the United Nations (Ph.D.)*. Salt Lake City: University of Utah, 1950.

Hunter, John M. Sobre o ensino de economia no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*. V. 22, Nº 3, 73-88. 1962.

Hurrell, Andrew James. *The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system, 1964-1985 (Ph.D.)*. Oxford: University of Oxford, 1986.

Hwang, Balbina Youngkyung. *Globalization, strategic culture, and ideas: explaining continuity in Korean foreign economic policy (Ph.D.)*. Washington D.C.: Georgetown University, 2005.

Ianni, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____. *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

Ibrahim, Tigani E. Developing countries and the Tokyo Round. *Journal of World Trade Law*. V. 12, Nº 1, 1-26. 1978.

Ikenberry, G. John. Creating yesterday's new world order: Keynesian "new thinking" and the Anglo-American postwar settlement. In: Ruggie, John Gerard. *Multilateralism*

matters: the theory and praxis of an institutional form. New York: Columbia University Press, 1993, p. 57-86.

_____. After victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars. Princeton e Oxford: Princeton University Press, 2001.

Iliasu, A. A. The Cobden-Chevalier Commercial Treaty of 1860. *The Historical Journal*. V. 14, Nº 1, 67-98. 1971.

Irurozqui, Manuel Fuentes. *El G.A.T.T. se reúne en Tokyo*. Madrid: Camara Oficial de Comercio, 1960.

Irwin, D. A. The GATT's contribution to economic recovery in post-war Western Europe. *NBER Working Paper*, v.4944, 1994. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w4944>>. Acesso em: 20 de julho de 2008.

Irwin, Douglas A. *Against the tide: an intellectual history of free trade*. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1996.

_____. From Smoot-Hawley to Reciprocal Trade Agreements: Changing the course of U.S. trade policy in the 1930s [NBER Working Paper No. 5895]. 1997. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/W5895.pdf>>. Acesso em: 18 de junho de 2009.

_____. The Smoot-Hawley Tariff: A Quantitative Assessment. *Review of Economics and Statistics*. V. 80, Nº 2, 326-334. 1998.

Irwin, Douglas A., *et al.* *The genesis of the GATT*. New York: Cambridge University Press, 2008.

Ismail, Faizel. *Rediscovering the role of developing countries in GATT before the Doha Round*. New Delhi: RIS, 2008.

Jackson, John Howard. The General Agreement on Tariffs and Trade in United State domestic law. *Michigan Law Review*. V. 66, Nº 2, 250-332. 1967.

_____. General Agreement on Tariffs and Trade in United States domestic law. *Michigan Law Review*. V. 66, Nº 2, 249-332. 1967.

_____. *World trade and the law of GATT: a legal analysis of the General agreement on tariffs and trade*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1969.

_____. Regional trade blocs and the GATT. *The World Economy*. V. 16, Nº 2, 121-131. 1993.

_____. The birth of the GATT-MTN system: a constitutional appraisal. In: Jackson, John Howard. *The jurisprudence of GATT & the WTO: insights on treaty law and economic relations*. Cambridge [England]: Cambridge University Press, 2000, p. 34-48.

_____. Equality and discrimination in international economic law: the General Agreement on Tariffs and Trade. In: Jackson, John Howard. *The jurisprudence of GATT & the WTO: insights on treaty law and economic relations*. Cambridge [England]: Cambridge University Press, 2000, p. 57-68.

_____. The puzzle of GATT: legal aspects of a surprising institution. In: Jackson, John Howard. *The jurisprudence of GATT & the WTO: insights on treaty law and economic relations*. Cambridge [England]: Cambridge University Press, 2000, p. 17-33.

James, Harold. *International monetary cooperation since Bretton Woods*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

- _____. Globalization and great depressions. *Orbis*. V. 46, Nº 1, 127-136. 2002.
- Jank, Marcos Sawaya e Amaral, Luiz Fernando. Na mesa ou no cardápio. *Política Externa*. V. 20, Nº 4, 43-4. 2012.
- Jones, Kent. Voluntary export restraint: political economy, history and the role of the GATT. *Journal of World Trade Law*. V. 23, Nº 3, 125-140. 1989.
- Jonsson, Christer e Hall, Martin. Communication: an essential aspect of diplomacy. In: Langhorne, Richard e Jonsson, Christer. *Diplomacy. Volume 1: theory of diplomacy*. London: Sage, 2004, p. 396-415.
- Judt, Tony. *Postwar: a history of Europe since 1945*. New York: Penguin Books, 2005.
- Kafka, Alexandre. *Alexandre Kafka: depoimento*. Brasília e Rio de Janeiro: Banco Central do Brasil; Programa de História Oral do CPDOC/FGV, 1998.
- Keeler, John T. S. A response to Andrew Moravcsik. *Journal of Cold War Studies*. V. 2, Nº 3, 74-76. 2000.
- Kennedy, David M. *Freedom from fear: the American people in the Great Depression*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2004.
- Keohane, Robert O. Multilateralism: an agenda for research. *International Journal*. V. XLV, Nº 4, 731-764. 1990.
- Keohane, Robert O. e Nye, Joseph S. *Power and interdependence (3rd edition)*. New York: Longman, 2001.
- Keynes, John Maynard. *The general theory of employment, interest, and money*. San Diego and New York: Harcourt, Inc, 1964 [1936].
- Kirshner, Oran. Going global: the RTAA of 1945. *Western Political Science Association* 2008. Disponível em: <http://www.allacademic.com/meta/p238378_index.html>. Acesso em: 2 de agosto de 2009.
- Kirshner, Orin. Triumph of Globalism: American Trade Politics. *Political Science Quarterly*. V. 120, Nº 3, 479-503. 2005.
- Kock, Karin. *International trade policy and the GATT, 1947-1967*. Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1969.
- Krueger, Anne O. Are preferential trading arrangements trade-liberalizing or protectionist? *Journal of Economic Perspective*. V. 13, Nº 4, 105-124. 1999.
- Kufuor, Kofi Oteng. From GATT to the WTO: the developing countries and the reform of the procedures for the settlement of international trade disputes. *Journal of World Trade*. V. 31, Nº 1, 117-145. 1997.
- Lafer, Celso. *The planning process and the political system in Brazil: a study of Kubitschek's target plan (1956-1961) (Ph.D.)*. Cornell University, 1970.
- Lampe, M. Effects of bilateralism and the MFN clause on international trade: evidence for the Cobden-Chevalier network, 1860-1875. *The Journal of Economic History*. V. 69, Nº 4, 1012-1040. 2009.
- Lampreaia, Luiz Felipe. *O Brasil e os ventos do mundo*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

- Lancaster, Carol. An irresistible force meets an immovable object: the United States at UNCTAD I. In: Lee, Donna. Case book: International economic diplomacy. Washington, D.C.: Institute for the Study of Diplomacy, 2003, p. 37-46.
- Lang, Andrew T. F. Reconstructing embedded liberalism: John Gerard Ruggie and constructivist approaches to the study of the international trade regime. *Journal of International Economic Law*. V. 9, Nº 1, 81-116. 2006.
- Lanús, Juan Archibaldo. De Chapultepec al Beagle: política exterior argentina, 1945-1980. Buenos Aires: Emecé, 1984.
- Laurent, Pierre-Henri. The diplomacy of the Rome Treaty, 1956-57. *Journal of Contemporary History*. V. 7, Nº 3/4, 209-220. 1972.
- Lazer, David. The Free Trade Epidemic of the 1860s and Other Outbreaks of Economic Discrimination. *World Politics*. V. 51, Nº 4, 447-483. 1999.
- Leacock, Ruth. Requiem for revolution: the United States and Brazil, 1961-1969. Kent (Ohio): The Kent State University Press, 1990.
- Lee, Donna. Middle Powers in the global economy: British influence during the opening phase of the Kennedy Trade Round negotiations, 1962-4. *Review of International Studies*. V. 24, Nº 4, 515-528. 1998.
- _____. Middle powers and commercial diplomacy: British influence at the Kennedy Trade Round. New York: St. Martin's Press, 1999.
- _____. Endgame at the Kennedy Round: a case study of multilateral economic diplomacy. *Diplomacy & Statecraft*. V. 12, Nº 3, 115-138. 2001.
- Leff, Nataniel H. Economic policy-making and development in Brazil, 1947-1964. New York: John Wiley & Sons, inc., 1968.
- Leffler, Melvyn P. A preponderance of power: national security, the Truman administration, and the Cold War. Stanford: Stanford University Press, 1992.
- Leopoldi, Maria Antonieta. Política e interesses na industrialização brasileira: as associações industriais, política econômica e o Estado. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- Leopoldi, Maria Antonieta P. O difícil caminho do meio: estado, burguesia industrial e industrialização no segundo governo Vargas (1951-1954). In: Szmrecsányi, Tamás e Suzigan, Wilson. História econômica do Brasil contemporâneo. São Paulo: Hucitec, EDUSP e Imprensa Oficial de São Paulo, 1996, p. 31-77.
- Levi-Faur, David. Economic nationalism: from Friedrich List to Robert Reich. *Review of International Studies*. V. 23, Nº 3, 359-370. 1997.
- Levine, Robert M. Father of the poor? Vargas and his era. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Lima, Maria Regina Soares de. The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, trade, and Itapu (Ph.D.). Nashville: Vanderbilt University, 1986.
- Lima, Maria Regina Soares de e Lima Jr., Olavo Brasil de. Autonomia organizacional e policentrismo decisório: a política de comércio exterior. In: Jr., Olavo Brasil de Lima e Abranches, Sérgio Henrique. As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1987, p. 102-157.

Lins, Álvaro. Memórias sobre Rio Branco. *Revista Brasileira*. V. 69, Nº, 293-307. 2012 [1942].

Loayza, Humberto Matthew. *Dollar diplomacy with a new look: president Eisenhower's Inter-American policies, 1953-1961* (Ph.D.). West Lafayette: Purdue University, 1999.

Lobo, Oswaldo Castro. O Brasil na presente conjuntura do comércio internacional. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. V. 32, Nº 1, 57-82. 1971.

Lodi, Euvaldo. *A indústria e a economia nacional*. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti, 1949.

_____. *Problemas da economia internacional*. Rio de Janeiro: CNI, 1950.

Lopes, J. M. Cidreiro. *O Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (G.A.T.T.)*. Lisboa: Instituto Gulbenkian de Ciência, 1965.

Lopes, Lucas. *Memórias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1991.

Loureiro, Maria Rita. The professional and political impacts of the internationalization of economics in Brazil. *History of Political Economy*. V. 28, Nº 2, 184-207. 1996.

Love, Joseph L. Political participation in Brazil, 1881-1969. *Luso-Brazilian Review*. V. 7, Nº 2, 3-24. 1970.

_____. Raul Prebisch and the origins of the doctrine of unequal exchange. *Latin American Research Review*. V. 15, Nº 3, 45-72. 1980.

_____. *Crafting the Third World: theorizing underdevelopment in Rumania and Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1996.

_____. Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930. In: Bethell, Leslie. *Ideas and ideologies in twentieth century Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 207-274.

_____. Institutional foundations of economic ideas in Latin America, 1914-50. In: Thorp, Rosemary e Fitzgerald, Valpy. *Economic doctrines in Latin America: origins, embedding and evolution*. New York: Palgrave Macmillan, 2005, p. 142-156.

Lowenfeld, Andreas F. "Doing unto others...": the Chicken war then years after. *Journal of Maritime Law and Commerce*. V. 4, Nº 4, 599-617. 1973.

Ludlow, N. Piers. The making of the CAP: towards a historical analysis of the EU's first major common policy. *Contemporary European History*. V. 14, Nº 3, 347-371. 2005.

_____. De-commissioning the empty chair crisis: the Community institutions and the crisis of 1965-6. In: Wallace, Helen, Winand, Pascaline , *et al.* *Visions, votes and vetoes :The empty chair crisis and the Luxembourg compromise forty years on*. Brussels: Peter Lang, 2006, p. 79-96.

_____. The emergence of a commercial heavy-weight: the Kennedy Round negotiations and the European Community of the 1960s. *Diplomacy & Statecraft*. V. 18, Nº 2, 351-368. 2007.

Luna, Félix. *Perón y su tiempo: la Argentina era una fiesta, 1946-1949*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1984.

Machado Neto, Brasília. A Conferência do GATT. *Carta CNC*. V. 4, Nº 36, 1-9. 1958.

Maciel, George Alvares. The international framework for world trade: Brazilian proposals for GATT reform (Lectures in Commercial Diplomacy No. 3). London: Trade Policy Research Centre, 1977.

Mahoney, Michael. *Estado novo, homem novo* (new state, new man): colonial and anti-colonial development ideologies in Mozambique, 1930-1977. In: Engerman, David C., Gilman, Nils, *et al.* Staging growth: modernization, development, and the global Cold War. Amherst and Boston: University of Massachusetts Press, 2003, p. 165-197.

Maia, Jorge. Um decênio de política externa. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa e Propaganda, 1940.

Maior, Luiz Augusto P. Souto. A diplomacia econômica brasileira no pós-guerra (1964-1990). In: Albuquerque, José Augusto Guilhon. Diplomacia para o desenvolvimento: Sessenta anos de Política Externa Brasileira 1930-1990. São Paulo: Cultura/USP, 1996, p. 267-296.

Majone, Giandomenico. Public policy and administration: ideas, interests and institutions. In: Goodin, Robert E. e Klingemann, Hans-Dieter. A new handbook of political science. New York: Oxford University Press, 1998, p. 610-627.

Malan, Pedro Sampaio. Foreign exchange constrained growth in a semi-industrialized economy: aspects of the Brazilian experience, 1946-1976 (Ph.D.). Berkeley: University of California, 1977.

_____. Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964). In: Fausto, Boris. História Geral da Civilização Brasileira [O Brasil republicano. Tomo III]. São Paulo: Bertrand Brasil, 1990, p. 51-106.

Manzur, Tânia Maria Pechir Gomes. Opinião pública e política exterior do Brasil (1961-1964). Curitiba: Juruá, 2009.

Martínez, José F. Economic developments in Brazil (1949-1950). Washington, D.C.: Pan American Union, 1949.

Martins, Carlos Estevam. A evolução da política externa brasileira na década 64/74. *Novos Estudos CEBRAP*. V. 12, Nº 55-98. 1975.

Martins, Luiz Dodsworth. O Brasil na Conferência Internacional de Comércio e Emprego. *Observador Econômico e Financeiro*. V. XII, Nº 134, 138-144. 1947.

_____. A Carta de Havana e a cooperação interamericana. Rio de Janeiro: Of. Gráf. do "Jornal do Brasil", 1950.

Marwood, Ronald. The European Community and the Third World: a global or a regional development policy? *Millenium: Journal of International Studies*. V. 3, Nº 3, 208-225. 1974.

Mattos, L. V. As razões do laissez-faire: uma análise do ataque ao mercantilismo e da defesa da liberdade econômica na Riqueza das Nações. *Revista de Economia Política*. V. 27, Nº 1, 108-129. 2007.

Maul, Daniel. Help them move the ILO way: the International Labor Organization and the modernization discourse in the era of decolonization and the Cold War. *Diplomatic History*. V. 33, Nº 3, 387-404. 2009.

Mavroidis, Petros C. e Horn, Henrik. Economic and legal aspects of the most-favored-nation clause. *European Journal of Political Economy*. V. 17, Nº 2, 233-279. 2001.

- Maxfield, Sylvia e Nolt, James H. Protectionism and the Internationalization of Capital: U.S. Sponsorship of Import Substitution Industrialization in the Philippines, Turkey and Argentina. *International Studies Quarterly*. V. 34, Nº 1, 49-81. 1990.
- Maza, Fábio. O idealismo prático de Roberto Simonsen: ciência, tecnologia e indústria na construção da nação. São Paulo: Instituto Roberto Simonsen, 2004.
- Mccalla, Alex F. Protectionism in international agricultural trade, 1850-1968. *Agricultural History*. V. 43, Nº 3, 329-344. 1969.
- Mcgillivray, Fiona, *et al.* Tariffs and modern political institutions: an introduction (The political economy approach to trade policy). In: McGillivray, Fiona, Mclean, Iain, *et al.* International trade and political institutions: instituting trade in the long nineteenth century. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2001, p. 1-28.
- Mckenzie, Francine. Redefining the bonds of Commonwealth, 1939-1948. New York: Palgrave Macmillan, 2002.
- _____. In the national interest: Dominion's support for Britain and the Commonwealth after the Second World War. *Journal of Imperial and Commonwealth History*. V. 34, Nº 4, 553-576. 2006.
- _____. GATT and the Cold War: accession debates, institutional development, and the Western Alliance, 1947-1959. *Journal of Cold War Studies*. V. 10, Nº 3, 78-109. 2008.
- _____. The GATT-EEC collision: the challenge of regional trade blocs to the General Agreement on Tariffs and Trade, 1950-67. *The International History Review*. V. 32, Nº 2, 229 - 252. 2010.
- Mclean, Iain. Irish potatoes, Indian corn and British politics: interests, ideology, heresthetic and the repeal of the Corn Laws. In: McGillivray, Fiona, Mclean, Iain, *et al.* International trade and political institutions: instituting trade in the long nineteenth century. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2001, p. 99-145.
- Mello, Flávia de Campos. O Brasil e o GATT: análise da posição brasileira nas negociações comerciais multilaterais (Mestrado). Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1992.
- Melo, Afrânio. O GATT e as novas tarifas alfandegárias brasileiras. *Observador Econômico e Financeiro*. V. XXI, Nº 250, 20-22. 1956.
- Melo, Francisco das Chagas. O comércio exterior e a inflação brasileira. Rio de Janeiro: DASP, 1960.
- Melo, Ovídio de Andrade. Recordações de um removedor de mofo no Itamaraty: relatos de política externa de 1948 à atualidade. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.
- Meunier, Sophie. Trading voices: the European Union in international commercial negotiations. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- Meunier, Sophie e Alter, Karen J. Nested and overlapping regimes in the transatlantic banana trade dispute. *Journal of European Public Policy*. V. 13, Nº 3, 362-382. 2006.
- Miles, Caroline M. After the Kennedy Round. *International Affairs*. V. 44, Nº 1, 14-25. 1968.
- Miller, James N. Origins of the GATT: British resistance to american multilateralism [Working Paper No. 318, December 2000]. 2000. Disponível em:

<<http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpma/0012005.html>>. Acesso em: 12 de outubro de 2004.

_____. Personality, Ideology, and Interest in the origins of the modern world trading System: The Case of Stafford Cripps and Will Clayton. Paper presented to the Historical Society Annual Conference – “Historical Reconstructions”. Atlanta, Georgia. May 2002. 2002. Disponível em: <em <http://www.bu.edu/historic/abstracts/Miller.htm>>. Acesso em: 12 de outubro de 2004.

Milner, Helen V. Resisting the protectionist temptation: industry and the making of trade policy in France and the United States during the 1970s. *International Organization*. V. 41, N° 4, 639-665. 1987.

_____. Interests, institutions, and information: domestic politics and international relations. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1997.

Milward, Alan S. A comment on the article by Andrew Moravcsik. *Journal of Cold War Studies*. V. 2, N° 3, 77-80. 2000.

Ministério das Relações Exteriores. Almanaque de pessoal para 1951. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1951.

_____. Estudos econômicos da Operação Pan-Americana. Tomo I. Tendências básicas das economias brasileira e mundial no período 1958-1980. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1958.

_____. Relatório do ano 1965, apresentado ao excelentíssimo senhor marechal Humberto de Alencar Castello Branco, presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo senhor embaixador Juracy Montenegro Magalhães, ministro das relações exteriores. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1966.

Moravcsik, Andrew. Beyond grain and *grandeur*: an answer to critics and an agenda for future research. *Journal of Cold War Studies*. V. 2, N° 3, 117-142. 2000.

_____. De Gaulle between grain and *grandeur*: the political economy of French EC policy, 1958-1970 (Part I). *Journal of Cold War Studies*. V. 2, N° 2, 3-43. 2000.

_____. De Gaulle between grain and *grandeur*: the political economy of French EC policy, 1958-1970 (Part II). *Journal of Cold War Studies*. V. 2, N° 3, 4-68. 2000.

Moreira, Benedicto Fonseca. A nova política de comércio exterior. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas e Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1967.

Moreira, Dulcinéia M. Vargas. Do Itamaraty ao Alvorada: lembranças de 5 décadas. Brasília: Thesaurus, 2002.

Moreira, Marcílio Marques. Diplomacia, política e finanças: entrevista à Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

Moser, Benjamin. Clarice, uma biografia. São Paulo: Cosac Naify, 2009.

Motta, Marly Silva da. Economistas: intelectuais, burocratas e "mágicos". In: Gomes, Angela de Castro. Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1994, p. 82-122.

Moura, Gerson. O alinhamento sem recompensa: a política externa do governo Dutra. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1990.

_____. Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas 1991.

_____. Avanços e recuos: a política exterior de JK. In: Gomes, Angela de Castro. O Brasil de JK. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 39-66.

Muirhead, B.W. Canada, the United States, and the GATT Review Session, 1954-1955: a clash of perceptions. *Canadian Historical Review*. V. LXXIII, Nº 4, 484-506. 1992.

_____. The development of postwar Canadian trade policy: the failure of the Anglo-European option. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1992.

Muller, Yara. A nova lei de tarifa das alfândegas. Rio de Janeiro: Record, 1957.

Muro, Julio A. Lacarte. Los nuevos principios de cooperacion en el comercio mundial. Washington, D.C.: Consejo Interamericano de Comercio y Produccion, 1949.

_____. El Uruguay y el Acuerdo General de Aranceles y Comercio. Washington, D.C.: Consejo Interamericano de Comercio y Produccion, 1951.

Murphy, Craig N. What the Third World wants: an interpretation of the development and meaning of the New International Economic Order ideology. *International Studies Quarterly*. V. 27, Nº 1, 55-76. 1983.

Murray, Tracy. UNCTAD's Generalized Preferences: an appraisal. *Journal of World Trade Law*. V. 7, Nº 4, 461-472. 1973.

Myint, H. The 'Classical Theory' of International Trade and the Underdeveloped Countries. *Economic Journal*. V. 68, Nº 270, 317-37. 1958.

Nassif, André Luiz. Política industrial e proteção no Brasil: o papel da CACEX (Mestrado). Niterói: Universidade Federal Fluminense, 1995.

Niemeyer, Waldyr. Nossos concurrentes (o Brasil, sua produção agrícola e os concurrentes da Ásia e África). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1929.

_____. O desenvolvimento dos mercados internos, a grande força de defesa da economia nacional. Rio de Janeiro: A. Coelho Branco, 1939.

Nordlinger, Eric A. On the autonomy of the democratic State. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1981.

Ocampo, J. A. e Parra, M. A. The commodity terms of trade and their strategic implications for development. 2005. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpit/0403001.html>>. Acesso em: 16 de julho de 2008.

Odell, John S. Negotiating from weakness in international trade relations. *Journal of World Trade*. V. 44, Nº 3, 545-566. 2010.

Onodi, Oliver. História dos direitos alfandegários (mimeo). São Paulo: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, 1957.

Ortiz R., Felipe E. Chile y el GATT: la "Ronda Uruguay" de NCM. Santiago: Compania Chilena de Navegacion Interoceanica S.A., 1986.

Pahre, Robert. Agreeable duties: the tariff treaty regime in the nineteenth century. In: McGillivray, Fiona, Mclean, Iain, *et al.* International trade and political institutions:

instituting trade in the long nineteenth century. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2001, p. 29-79.

_____. Politics and trade cooperation in the nineteenth century: the "agreeable customs" of 1815-1914. New York; Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Paranaguá, Octavio. Tariff policy. London: Oxford University Press, 1935.

_____. Política comercial internacional. Buenos Aires: Talleres Gráficos Porter Hermanos, 1939.

Patriota, Antonio. Antecedentes recentes da origem da família no litoral norte do Rio Grande do Norte (lembrança dos noventa anos). Brasília: Manuscrito do autor, 2010.

Patterson, Gardner. Discrimination in international trade, the policy issues 1945-1965. Princeton: Princeton University Press, 1966.

_____. The GATT: categories, problems and procedures of membership. Columbia Business Law Review. V. 7, Nº 1, 7-18. 1992.

Pelc, Krzysztof J. Seeking escape: The use of escape clauses in international trade agreements. International Studies Quarterly. V. 53, Nº 2, 349-368. 2009.

Peltzer, Enrique M. Diez años de conflicto entre la Casa Rosada y la Casa Blanca (1936-1946). Tercera parte: la política de los gobiernos militares entre 1943 y 1946. Buenos Aires: Ethos, 2002.

Peng, Shin-Yi. Liberalization of trade in television services: the negotiation dilemma and challenges for the future. Journal of World Trade. V. 43, Nº 4, 657-681. 2009.

Penna Filho, Pio e Lessa, Antônio Carlos Moraes. O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil. Estudos Históricos. V., Nº 39, 57-81. 2007.

Penna, José Osvaldo Meira. A diplomacia: pompa e circunstâncias de gloriosa carreira. 2000. Disponível em: <http://www.meirapenna.org/publicacoes/conf/2000/diplomacia/pompa_e_circunstancia.pdf>. Acesso em: 10 de novembro de 2004.

Perez Jr., Louis A. Cuba, c. 1930-1959. In: Bethell, Leslie. The Cambridge history of Latin America. Volume VII. Cambridge U.K.: Cambridge University Press, 1990, p. 419-456.

_____. Cuba: between reform and revolution (3rd edition). Oxford: Oxford University Press, 2006.

Pescatore, Pierre. Introduction. In: Hilf, Meinhard, Jacobs, Francis Geoffrey, *et al.* The European Community and GATT. Deventer: Kluwer Law and Taxation, 1986, p. xv-xviii.

_____. The GATT Dispute Settlement Mechanism: its present situation and its prospect. Journal of World Trade. V. 27, Nº 1, 5-20. 1993.

Peters, B. Guy e Wright, Vincent. Public policy and administration, old and new. In: Goodin, Robert E. e Klingemann, Hans-Dieter. A new handbook of political science. New York: Oxford University Press, 1998, p. 628-641.

Petersmann, Ernst-Ulrich. The EEC as a GATT member: legal conflicts between GATT law and European Community law. In: The European Community and GATT. Deventer: Kluwer Law and Taxation, 1986, p. 23-126.

- Phillips, Hudson. Conferência mundial de comércio. Observador Econômico e Financeiro. V. XI, Nº 130, 91-99. 1946.
- Pinheiro, Leticia. Brasil, Portugal e a descolonização africana (1946-60). Contexto Internacional. V. 9, Nº, 91-111. 1989.
- Piquet, Howard S. e Ficker, Hermann. The Havana Charter for an International Trade Organization: arguments pro and con. Public Affairs Bulletin. V. 82, Nº, 1-40. 1950.
- Polanyi, Karl. The great transformation: the political and economic origins of our time. Boston: Beacon Press, 2001 [1944].
- Pollock, David. Raúl Prebisch: the essence of leadership. In: Dosman, Edgar J. Raúl Prebisch: power, principle and the ethics of development. Buenos Aires: IDB-INTAL, 2006, p. 11-20.
- Pollock, David, *et al.* Raúl Prebisch on ECLAC's achievements and deficiencies: an unpublished interview. CEPAL Review. V. 75, Nº 1, 9-21. 2001.
- Porter, Theodore M. Trust in numbers: the pursuit of objectivity in science and public life. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- Prebisch, Raúl. El desarrollo economico de la America Latina y sus principales problemas (E/CN.12/89). Santiago: CEPAL, 1949.
- _____. Problemas do comércio latino-americano. Revista do Conselho Nacional de Economia. V. VI, Nº 43, 44-51. 1957.
- _____. Uma nova política comercial para o desenvolvimento. Relatório de Raul Prebisch à Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, inaugurada em Genebra, Suíça, aos 23 de março de 1964. Revista Brasileira de Política Internacional. V. VII, Nº 26, 153-316. 1964.
- _____. Five stages in my thinking on development. In: Meier, Gerald M. e Seers, Dudley. Pioneers in development. Washington, D.C.: World Bank, 1984, p. 175-191.
- Preeg, Ernest H. Traders and diplomats: an analysis of the Kennedy Round of negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1970.
- _____. The American challenge in world trade: U.S. interests in the GATT multilateral trading system. Washington D.C.: The Center for Strategic and International Studies, 1989.
- Price, G. David. All politics is local and trade policy is politics: congressional consideration of GATT and the ITO (Ph. D.). Miami: Miami University, 1998.
- Putnam, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. In: Evans, Peter B., Jacobson, Harold K., *et al.* Double-edge diplomacy: international bargaining and domestic politics. Berkeley: University of California Press, 1993, p. 431-468.
- Querol, Vicente. El GATT: fundamentos, mecanismos, politicas y relaciones con Mexico. México, D. F.: Pac, 1985.
- Rabe, Stephen G. The elusive conference: United States economic relations with Latin America, 1945-1952. Diplomatic History. V. 2, Nº 1, 279-294. 1978.

Ramanzini Júnior, Haroldo e Vigevani, Tullio. Pensamento brasileiro e integração regional. *Contexto Internacional*. V. 32, Nº 2, 437-487. 2011.

Rasmussen, Kathleen Britt. *Canada and the reconstruction of the international economy, 1941-1947* (Ph.D.). Toronto: University of Toronto, 2001.

Rehm, John B. Developments in the law and institutions of international economic relations: the Kennedy Round of Trade Negotiations. *The American Journal of International Law*. V. 62, Nº 2, 403-434. 1968.

Reinhardt, Eric. Data for GATT/WTO membership. 2001. Disponível em: <<http://userwww.service.emory.edu/~erein/>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2011.

Rey, Jean. A European Community commercial policy? *Millenium: Journal of International Studies*. V. 2, Nº, 33-44. 1973.

Rezende, Tito. *Nova tarifa das alfândegas*. Rio de Janeiro: Revista Fiscal e de Legislação da Fazenda, 1941.

_____. *Comentários à nova tarifa das alfândegas*. Rio de Janeiro: Revista Fiscal e de Legislação da Fazenda, 1958.

Rhodes, Carolyn. *Reciprocity, U.S. trade policy, and the GATT regime*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

Ribeiro, Guilherme Vidal Leite. Tarifas aduaneiras negociadas em Genebra. In: *Anais do Conselho Econômico da Confederação Nacional da Indústria*. Rio de Janeiro: CNI, 1948, p. 48-53.

Ricupero, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: *Albuquerque, José Augusto Guilhon de. Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990). Volume 1: crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: NUPRI/USP e Cultura Editores Associados, 1996, p. 37-60.

Rieger, Elmar. The Common Agricultural Policy: external and internal dimensions. In: *Wallace, Helen e Wallace, William. Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 96-123.

Riesenfeld, Stefan A. Common Market for agricultural products and Common Agricultural Policy in the European Economic Community. *University of Illinois Law Forum*. V. 1995, Nº 4, 658-683. 1965.

Rivera, Salvador. *Diplomats, idealists and technocrats: the long quest for Latin American integration* (Ph.D.). Albany: State University of New York, 2003.

Rodrigues, Jayme Azevedo. A unidade do mundo subdesenvolvido e o conflito norte-sul: a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. *Revista Civilização Brasileira*. V. 1, Nº 1, 89-113. 1965.

Rodrigues, José Honório. Nota Liminar. *Revista Brasileira de Política Internacional*. V. VII, Nº 28, 659-662. 1964.

_____. *Brasil e África: outro horizonte*. 3ª. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

Rodrigues, Marly Elizabeth. *Década de 1950: populismo e metas desenvolvimentistas no Brasil*. 4a Edição. São Paulo: Ática, 1999.

Rodríguez, Octavio. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

- Roschke, Thomas E. The GATT: problems and prospects. *International Law & Economics*. V. 12, Nº 1, 85-103. 1977.
- Rosenbaum, H. Jon. A critique of the Brazilian foreign service. *The Journal of Developing Areas*. V. 2, Nº 3, 377-392. 1968.
- Rosenthal, Gert. ECLAC: a commitment to a Latin American way toward development. In: Berthelot, Yves. *Unity and diversity in development ideas: perspectives from the UN regional commissions*. Bloomington: Indiana University Press, 2004, p. 168-232.
- Rowse, Tim. *Nugget Coombs: a reforming life*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2002.
- Ruffin, R. J. David Ricardo's discovery of comparative advantage. *History of Political Economy*. V. 34, Nº 4, 727-748. 2002.
- Ruggie, John Gerard. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. In: Krasner, Stephen D. *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983, p. 195-232.
- _____. Multilateralism: The anatomy of an Institution In: Ruggie, John Gerard. *Multilateralism matters: the theory and praxis of an institutional form*. New York: Columbia University Press, 1993, p. 3-49.
- S. B, Saul. Britain and world trade, 1870-1914. *The Economic History Review*. V. 7, Nº 1, 49-66. 1954.
- Sá, Jayme Magrassi de. Gattófilos e gatticidas. *Carta CNC*. V. 50, Nº 594, 24-35. 2004.
- Sager, Michelle A. Regional trade agreements: their role and the economic impact on trade flow. *The World Economy*. V. 20, Nº 2, 239-252. 1997.
- Sandri, Damiano, *et al.* Compendium of economic and trade indicators by region, 1960 to 2004. Agricultural Distortions Research Project Working Paper 01. Washington, D. C.: World Bank, 2006.
- Sargent, Daniel J. The United States and globalization in the 1970s. In: Ferguson, Niall, Maier, Charles S., *et al.* *The shock of the global: the 1970s in perspective*. Cambridge, Massachussets: The Balknap Press of Harvard University Press, 2010, p. 49-64.
- Sauvant, Karl P. *The Group of 77: evolution, structure and organization*. New York: Oceana Publications, 1981.
- _____. *The collected documents of the Group of 77*. Vol. 5. New York: Oceana Publications, 1991.
- Schmitter, Philippe C. *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1971.
- Schneider, Ben Ross. The *Desarrolista* state in Brazil and Mexico. In: Woo-Cumings, Meredith. *The developmental state*. Ithaca: Cornell University Press, 1999, p. 276-305.
- Schonhardt-Bailey, Cheryl. *From the corn laws to free trade: interests, ideas, and institutions in historical perspective*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2006.
- Schwartz, Warren F. e Sykes, Alan O. Toward a positive theory of the most favored nation obligation and its exceptions in the WTO/GATT system. *International Review of Law & Economics*. V. 16, Nº 1, 27-51. 1996.

Scott, James. Developing countries in the ITO and GATT negotiations. *Journal of International Trade Law and Policy*. V. 9, Nº 1, 5-24. 2010.

Secretaria Geral Adjunta para Assuntos Econômicos. Junta de Comércio e Desenvolvimento (Iª e IIª Sessões). Instruções e relatórios. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1965.

_____. Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento: visita ao Brasil do Dr. Raul Prebisch, Secretário-Geral da CNUCD. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1966.

_____. Junta de Comércio e Desenvolvimento (1965-1966). Instruções e relatórios das delegações do Brasil. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1966.

_____. Junta de Comércio e Desenvolvimento (Vª Sessão). Instruções e relatórios das delegações do Brasil. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1967.

_____. Junta de Comércio e Desenvolvimento. Comitê de Transportes Marítimos (1965-1967). Instruções e relatórios das delegações do Brasil. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1967.

Selcher, Wayne A. The Afro-Asian dimension of Brazilian foreign policy, 1956-1968 (Ph.D.). Miami: The University of Florida, 1970.

Semmel, Bernard. The rise of free trade imperialism: classical political economy, the empire of free trade, and imperialism, 1750-1850. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

Sette, Luis Paulo Lindenberg. A diplomacia econômica brasileira no pós-guerra (1945-1964). In: Albuquerque, José Augusto Guilhon. *Diplomacia para o desenvolvimento: Sessenta anos de Política Externa Brasileira 1930-1990*. São Paulo: Cultura/USP, 1996, p. 239-266.

Sewell, Bevan. Early modernisation theory? The Eisenhower administration and the foreign policy of development in Brazil. *English Historical Review*. V. CXXV, Nº 517, 1449-1480. 2010.

Shapiro, Helen. *Engines of growth: the state and transnational auto companies in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

Shepardson, Whitney H. Nationalism and American trade. *Foreign Affairs*. V. 12, Nº 3, 403-417. 1934.

Shlaes, Amity. *The forgotten man: a new history of the Great Depression*. New York: Harper Perennial, 2007.

Shonfield, Andrew. International economic relations of the Western World: an overall view. In: Shonfield, Andrew. *International economic relations of the Western World, 1959-1971*. London: Oxford University Press, 1976, p. 1-142.

Siekmeier, James. Latin American economic nationalism and United States-Latin American relations, 1945-1961. *The Latin Americanist*. V. 52, Nº 3, 59-76. 2008.

Siekmeier, James Forshee. *Fighting economic nationalism: U.S. economic aid and development policy toward Latin America, 1953-1961* (Ph.D.). Ithaca: Cornell University, 1993.

Sikkink, Kathryn. Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

Silva, Alberto da Costa e. Invenção do desenho: ficções da memória. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.

Silva, André Luiz Reis da. A diplomacia brasileira entre a segurança e o desenvolvimento: a política externa do governo Castelo Branco (1964-1967). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

Silva, Edmundo Barbosa da. Mercado Comum Europeu. Carta CNC. V. 3, Nº 2, 221-232. 1957.

_____. Horácio Lafer – um exemplo. In: Lafer, Celso e Cardim, Carlos Henrique. Horácio Lafer: democracia, desenvolvimento e política externa. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002, p. 73-114.

_____. Transporte aéreo internacional: políticas do Brasil; acordos sobre transportes aéreos. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, [s.d.].

Silva, Edmundo Macedo Soares. Edmundo Macedo Soares (depoimento). Rio de Janeiro: CPDOC, 1992.

Silva, Gerson Augusto da. Política aduaneira. Revista do Conselho Nacional de Economia. V. VII, Nº 1, 143-152. 1958.

_____. La reforma aduanera en el Brasil. In: Bid. Hacia una tarifa externa común en América Latina. Buenos Aires: INTAL, 1969, p. 30-60.

Silva, Heloísa Conceição Machado da. Da substituição de importações à substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979. Porto Alegre: Editora da UFRS, 2004.

Simonsen, Roberto. Alguns aspectos da política econômica mais conveniente ao Brasil no período de após-guerra: geografia e política industrial. São Paulo: FIESP, 1943.

_____. A planificação da economia brasileira, parecer apresentado ao Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, em 16 de agosto de 1944. São Paulo: Indústria Gráfica Siqueira, 1944.

_____. Memorandum. In: Anais do Conselho Econômico da Confederação Nacional da Indústria. Rio de Janeiro: CNI, 1948, p. 63-65.

Singer, H. W. Terms of trade: new wine and new bottles? Development Policy Review. V. 9, Nº 4, 339-352. 1991.

Skidmore, Thomas E. Politics and economic policy making in authoritarian Brazil, 1937-71. In: Stepan, Alfred. Authoritarian Brazil: origins, policies and future. New Haven: Yale University Press, 1973, p. 3-46.

_____. The politics of military rule in Brazil, 1964-85. Oxford: Oxford University Press, 1988.

Slocombe, George. A mirror to Geneva: its growth, grandeur and decay. New York: Henry Holt and Company, 1938.

Smith, Adam. Uma investigação sobre a natureza e causas da riqueza das nações. São Paulo: Hemus, 2003 [1776].

- Snape, R. H. Australia's relations with GATT. *Economic Record*. V. 60, Nº 1, 16-27. 1984.
- Sola, Lourdes. *Idéias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo*. São Paulo: FAPESP e EDUSP, 1998.
- Solimeu, Marcel Domingos. Incentivo às exportações de manufaturas. *Digesto Econômico*. V. XXVII, Nº 218, 81-96. 1971.
- Spektor, Matias (Ed.) *Azeredo da Silveira: um depoimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- Srinivasan, T. N. *Developing countries and the multilateral trading system: from the GATT to the Uruguay Round and the future*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1998.
- Srinivasan, T. N. e Bhagwati, J. *Outward-orientation and development: are revisionists right?* [Economic Groth Center. Yale University. Center Discussion Paper No. 806]. 1999. Disponível em: <www.columbia.edu/~jb38/Krueger.pdf>. Acesso em: 8 de agosto de 2008.
- Stallone, Theodore Charles. *The political economy of William L. Clayton (Ph.D.)*. New York: Columbia University Press, 1997.
- Staples, Amy L. S. *The birth of development: how the World Bank, Food and Agriculture Organization, and World Health Organization changed the world, 1945-1965*. Kent, Ohio: The Kent State University Press, 2006.
- State, United States Department Of. *Proposals for expansion of world trade and employment developed by a technical staff within the government of the United States in preparation for an International Conference on Trade and Employment and presented for consideration by the peoples of the World*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1945.
- Steward, Dick. *Trade and hemisphere: the good neighbor policy and reciprocal trade*. Columbia: University of Missouri Press, 1975.
- Stiles, Kendall W. The ambivalent hegemon: explaining the 'Lost Decade' in multilateral trade talks, 1948-1958. *Review of International Political Economy*. V. 2, Nº 1, 1-26. 1995.
- Stolper, Gustav. Lessons of the World Depression. *Foreign Affairs*. V. 9, Nº 2, 243-253. 1931.
- _____. Politics versus economics. *Foreign Affairs*. V. 12, Nº 3, 357-376. 1934.
- Stone, Frank. *Canada, the GATT and the international trade system*. Quebec: The Institute for research on public policy, 1984.
- Street, Ernesto, *et al.* *Carta de Havana: Conferência de Comércio e Emprego das Nações Unidas*. Rio de Janeiro: Departamento Nacional de Indústria e Comércio do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, 1948.
- Swinnen, Johan F. M. The growth of agricultural protection in Europe in the 19th and 20th centuries. *The World Economy*. V. 32, Nº 11, 1499-1537. 2009.
- Syvrud, Donald E. *Foundations of Brazilian economic growth*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1974.
- Taake, Hans-Helmut e Weiss, Dieter. The world textile arrangement: the exporter's viewpoint. *Journal of World Trade Law*. V. 8, Nº 6, 624-654. 1974.

- Tachinardi, Maria Helena. A guerra das patentes: o conflito Brasil X EUA sobre propriedade intelectual. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- Taffet, Jeffrey F. Foreign aid as foreign policy: the Alliance for Progress in Latin America. New York: Routledge, 2007.
- Tallec, Georges Le. The common commercial policy of the EEC. *International & Comparative Law Quarterly*. V. 20, Nº 4, 732-745. 1971.
- Tanham, James. The Havana Charter: good or bad? [s.i.]: [s.n.], 1949.
- Taylor, Graham D. Debate in the United States over the control of international cartels, 1942-1950. *The International History Review*. V. 3, Nº 3, 385-398. 1981.
- Taylor, Henry C. e Taylor, Anne Dewees. World trade in agricultural products. New York: The Macmillan Company, 1943.
- Teixeira, I. B. O patriota Eugênio Gudín. *Conjuntura Econômica*. V. 42, Nº Maio/Junho, 10-14. 1986.
- Teubal, Miguel. Europa y Latinoamérica ante la Integración Económica. *Desarrollo Económico*. V. 1, Nº 3, 97-122. 1961.
- Thomas, Christopher. Litigation process under the GATT dispute settlement system. Lessons for the World Trade Organization? *Journal of World Trade*. V. 30, Nº 2, 53-81. 1996.
- Thorp, Rosemary. Progress, poverty and exclusion: an economic history of Latin America in the 20th century. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1998.
- Tickner, Arlene B. Latin American IR and the primacy of lo práctico. *International Studies Review*. V. 10, Nº 4, 735-748. 2008.
- Tomlinson, B. R. What was the Third World? *Journal of Contemporary History*. V. 38, Nº 2, 307-321. 2003.
- Torres, José Garrido. A política comercial e o comércio de "Paridade Econômica": a propósito da próxima Conferência Internacional de Comércio. *O Economista*. V. XXVIII, Nº 318, 41-43. 1946.
- _____. Mercado comum europeu: a Comunidade Econômica Europeia e suas repercussões prováveis no comércio exterior da América Latina. *Revista do Conselho Nacional de Economia*. V. VI, Nº 45, 19-25. 1957.
- Toye, Richard. The Attlee government, the imperial preference system and the creation of the GATT. *English Historical Review*. V. 118, Nº 478, 912-939. 2003.
- _____. Developing multilateralism: the Havana charter and the fight for the International Trade Organization, 1947-1948. *The International History Review*. V. XXV, Nº 2, 282-305. 2003.
- Toye, Richard e Toye, John. The Origins and Interpretation of the Prebisch-Singer Thesis. *History of Political Economy*. V. 35, Nº 3, 437-467. 2003.
- _____. The UN and global political economy. Bloomington: Indiana University Press, 2004.

Trachtenberg, Marc. De Gaulle, Moravcsik, and Europe. *Journal of Cold War Studies*. V. 2, Nº 3, 101-116. 2000.

Troyat, Henri. *Tolstoy*. New York: First Grove, 1967.

Turgeon, Laurier. Codfish, consumption, and colonization: the creation of the French Atlantic world during the sixteenth century. In: Williams, Caroline A. *Bridging the early modern Atlantic world: people, products, and practices on the move*. Surrey: Ashgate, 2009, p. 33-56.

United Nations. *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development*. Geneva, 23 March - 16 June 1964. Volume I: Final Act and Report. New York: United Nations, 1964.

_____. *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development*. Geneva, 23 March - 16 June 1964. Volume II: Policy statements. New York: United Nations, 1964.

_____. *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development*. Geneva, 23 March - 16 June 1964. Volume V: Financing and Invisibles; Institutional Arrangements. New York: United Nations, 1964.

_____. *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development*. Geneva, 23 March - 16 June 1964. Volume VIII: Miscellaneous documents, list of participants. New York: United Nations, 1964.

United Nations Conference on Trade and Development. *Beyond conventional wisdom in development policy: an intellectual history of UNCTAD, 1964-2004*. Geneva: United Nations, 2004.

United States Department of State. *Foreign relations of the United States*. 1948. The Western Hemisphere. Volume IX. Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office, 1971.

_____. *Foreign relations of the United States*. 1949. The United Nations; the Western Hemisphere. Volume II. Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office, 1975.

_____. *Foreign Relations of United States*, 1949. National security affairs, foreign economic policy. Volume I. Washington: United States Government Printing Office, 1976.

_____. *Foreign Relations of the United States*. 1964-1968. International monetary and trade policy. Volume VIII. 1998. Disponível em: <http://www.state.gov/www/about_state/history/vol_viii/230_244.html>. Acesso em: 8 de setembro de 2010.

United States Tariff Commission. *Economic controls and commercial policy in Brazil*. Washington: United States Tariff Commission, 1948.

Vanke, Jeffrey. Reconstructing De Gaulle. *Journal of Cold War Studies*. V. 2, Nº 3, 87-100. 2000.

Vianna, Castro. O Brasil e o Mercado Comum Europeu. *Revista Brasileira de Política Internacional*. V. 1, Nº 2, 185-191. 1958.

Vianna, Sérgio Besserman. *A política econômica no segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.

- Vigevani, Tullo. O contencioso Brasil X Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior. São Paulo: Alfa Omega e Editora da Universidade de São Paulo, 1995.
- Villa, Marco Antônio. Jango, um perfil (1945-1964). São Paulo: Editora Globo, 2007.
- Viner, Jacob. Conflicts of principle in drafting a Trade Charter. *Foreign Affairs*. V. 25, Nº 4, 612-628. 1947.
- Vingerhoets, J. (Ed.) *Economic relations after the Kennedy Round*. Tilburg: A. W. Sijthoff-Leyden, 1969.
- Visser, William Lewis. *Hope derailed: import substituting development policies in Latin America, 1949-1994* (Ph.D.). Washington, D.C.: The George Washington University, 2008.
- Vizentini, Paulo Fagundes. A política externa do governo JK (1956-61). In: Albuquerque, José Augusto Guilhon. *Sessenta anos de política externa brasileira, 1930-1990* [Crescimento, modernização e política externa]. São Paulo: NUPRI e Cultura Editores Associados, 1996, p. 231-251.
- _____. A Política Externa Independente (1961-64): história e diplomacia. In: Franco, Álvaro da Costa. *Documentos da política externa independente (Volume 2)*. Brasília e Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão e Centro de História e Documentação Diplomática, 2008, p. 17-37.
- Warley, T. K. Western trade in agricultural products. In: Shonfield, Andrew. *International economic relations of the Western World, 1959-1971*. London: Oxford University Press, 1976, p. 287-404.
- Waterbury, J. The long gestation and brief triumph of import-substituting industrialization. *World Development*. V. 27, Nº 2, 323-341. 1999.
- Weffort, Francisco C. *O populismo na política brasileira*. São Paulo: Paz e Terra, 1978.
- Weir, Margaret. Ideas and politics: the acceptance of Keynesianism in Britain and the United States. In: Hall, Peter A. *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1989, p. 53-86.
- Weis, W. Michael. *Cold warriors & coups d'etat: Brazilian-American relations, 1945-1964*. Albuquerque: University of New Mexico, 1993.
- _____. The twilight of Pan-Americanism: the Alliance for Progress, neo-colonialism, and Non-Alignment in Brazil, 1961-1964. *The International History Review*. V. 23, Nº 2, 322-344. 2001.
- Weiss, Thomas G. *Multilateral development diplomacy in UNCTAD: the lessons of Group Negotiations, 1964-84*. New York: St. Martin's Press, 1986.
- Weisskoff, Richard. Trade, protection and import elasticities for Brazil. *The Review of Economics and Statistics*. V. 61, Nº 1, 58-66. 1979.
- Werneck, Americo. *Tarifas e finanças*. Rio de Janeiro: Typographia Leuzinger, 1919.
- Wesson, Robert. *The United States and Brazil: limits of influence*. New York: Praeger, 1981.
- Westad, Odd Arne. *The global Cold War: Third World interventions and the making of our times*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

- Whitaker, José Maria. Seis meses, de novo, no Ministério da Fazenda, 1956.
- _____. O milagre de minha vida. São Paulo: Hucitec, 1978.
- Wilcox, Clair. A charter for world trade. New York: The Macmillan Company, 1949.
- Wiley, James. The banana: empires, trade wars and globalization. Lincoln: University of Nebraska Press, 2008.
- Wilgress, Dana. Memoirs. Toronto: The Ryerson Press, 1967.
- Wilkinson, Rorden e Scott, James. Developing country participation in the GATT: a reassessment. *World Trade Review*. V. 7, Nº 3, 473-510. 2008.
- William, Arthur. Cordell Hull and the struggle for the Reciprocal Trade Agreements Program, 1932-1940 (Ph.D.). Eugene, Oregon: University of Oregon, 1965.
- Williams, Marc. Third World cooperation: the Group of 77 in UNCTAD. New York: St. Martins Press, 1991.
- Williamson, Jeffrey G. Globalization and the poor periphery before 1950. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2006.
- Willis, Eliza J. Explaining bureaucratic independence in Brazil: the experience of the National Economic Development Bank. *Journal of Latin American Studies*. V. 27, Nº 3, 625-661. 1995.
- Wilson, Robert R. Toward a World Conference on Trade and Employment. *American Journal of International Law*. V. 41, Nº 1, 127-131. 1947.
- Winham, Gilbert. The mediation of multilateral negotiations. *Journal of World Trade Law*. V. 13, Nº 3, 193-208. 1979.
- _____. The evolution of international trade agreements. Toronto: University of Toronto Press, 1992.
- Wolf-Phillips, Leslie. Why 'Third World'? origin, definition and usage. *Third World Quarterly*. V. 9, Nº 4, 1311-1327. 1987.
- Wolff, Alan Wm. The U.S. mandate for trade negotiations. *Virginia Journal of International Law*. V. 16, Nº 3, 505-564. 1976.
- Wythe, George. Brasil: uma economia em expansão. Rio de Janeiro: Twentieth Century Fund, 1953.
- Yenne, Bill. Classic American airliners. St. Paul, MN: Zenith, 2005.
- Zartman, I. William. The weak confront the strong: the politics of trade negotiations between Africa and the European Economic Community. Princeton: Princeton University Press, 1971.
- Zartman, I. William, *et al.* International economic negotiation: research tasks and approaches. In: Kremenyuk, Victor. International economic negotiations: models versus reality. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2000, p. 5-28.
- Zeiler, Thomas W. Free-trade politics and diplomacy: John F. Kennedy and textiles. *Diplomatic History*. V. 11, Nº 2, 127-142. 1987.
- _____. American trade & power in the 1960s. New York: Columbia University Press, 1992.

_____. GATT fifty years ago: US trade policy and imperial tariff preferences. *Business and Economic History*. V. 26, N° 2, 709-717. 1997.

_____. Managing protectionism: American trade policy in the early cold war. *Diplomatic History*. V. 22, N° 3, 337-360. 1998.

_____. *Free trade free world: the advent of GATT*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1999.

Zoumaras, Thomas. *The path to pan Americanism: Eisenhower's foreign economic policy toward Latin America* (Ph.D.). The University of Connecticut, 1987.

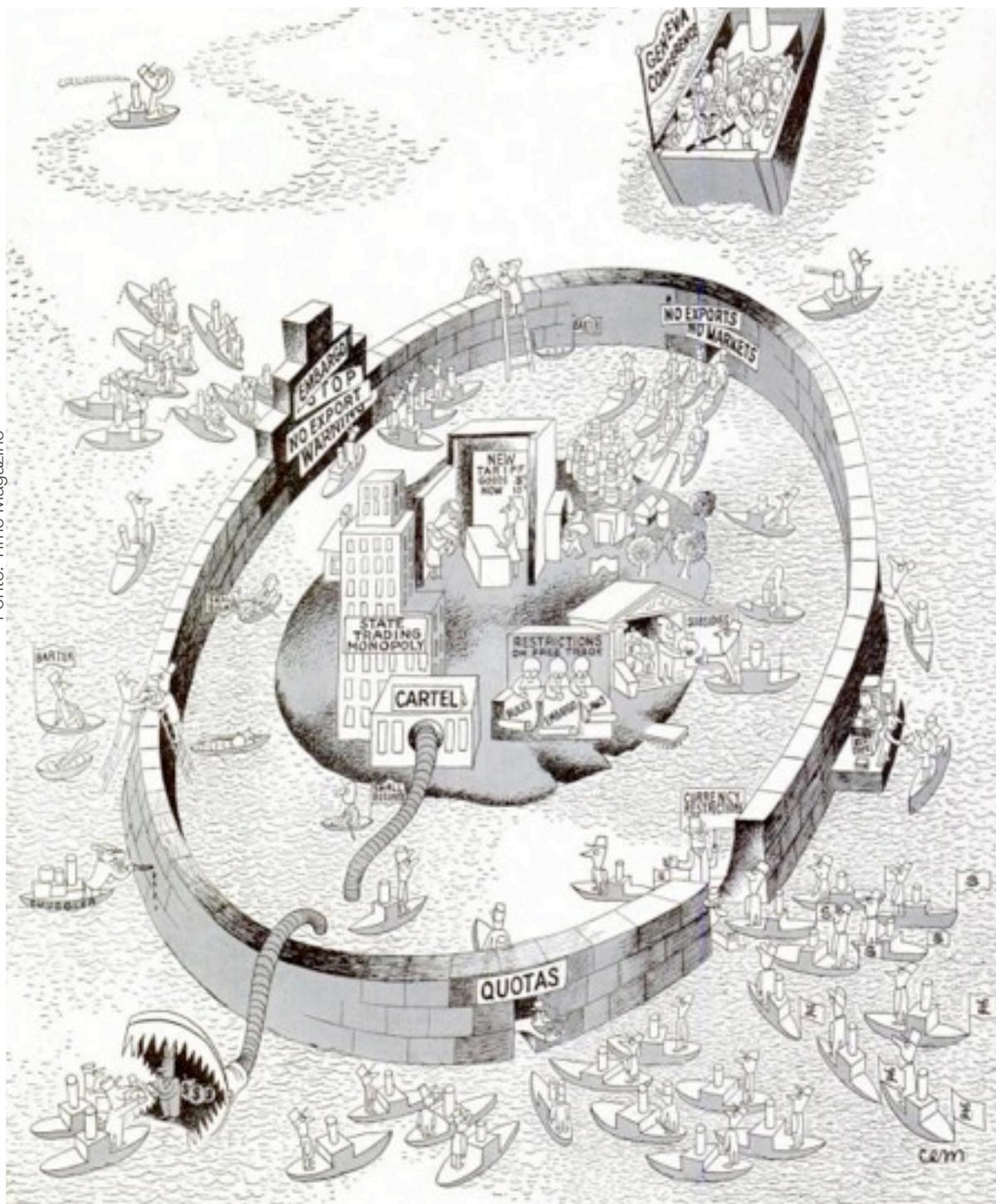
Industriais, Economistas e Diplomatas



O Brasil e as Negociações Comerciais Multilaterais (1946-1967)

Anexo de Fotos

Fonte: Time Magazine



Industriais, Economistas e Diplomatas

O Brasil e as negociações comerciais multilaterais (1946-1967)

Rogério de Souza Farias

Industriais, economistas e diplomatas: o Brasil e as negociações comerciais multilaterais (1946-1967)

A partir de 1946 o bloco capitalista realizou uma série de encontros para criar uma Carta de direitos e obrigações na área de comércio internacional. Em uma delas foi realizada a primeira rodada de negociações tarifárias multilaterais do período pós-guerra. Conduzidas na base das vantagens mútuas e da reciprocidade, as concessões foram consolidadas em instrumento específico – o Acordo Geral sobre Tarifa Aduaneiras e Comércio (GATT).

A Carta nunca teve o número mínimo de ratificações para entrar em vigor. Em seu lugar, vigorou o GATT. Entre 1948 e 1994, ele consubstanciou um sistema de práticas e regras que viabilizou impressionante expansão do comércio internacional. Esse arcabouço buscou administrar a interdependência de sociedades cada vez mais complexas e integradas. Em 1995, o GATT foi sucedido pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

A literatura sobre a construção desse sistema de obrigações e direitos na área de comércio internacional é vasta. Desde as primeiras negociações, diplomatas, juristas, economistas, cientistas políticos e historiadores se debruçaram sobre uma miríade de assuntos ligados à sua criação e ao seu funcionamento. Esses trabalhos, no entanto, pouco examinam a atuação dos países em desenvolvimento. Como um grande filme épico, dezenas de países e territórios associados que participaram das reuniões negociadoras são apresentados como atores coadjuvantes, limitados a constituir o cenário de grandeza focado nas grandes potências. Oriundos da Ásia, da África e da América Latina, esses diplomatas estariam nas sombras, observando ou até atuando, mas sem que suas próprias narrativas sobre os acontecimentos sejam objeto de atenção.

O objetivo desse volume de fotos é ajudar a preencher essa lacuna. Ao apresentar a atuação brasileira em negociações comerciais multilaterais de 1946 a 1967, pretende-se reconstruir um importante passado, que, até pouco tempo, parecia destinado a nunca mais ser recuperado.

Rogério de Souza Farias

Londres

O Primeiro Encontro preparatório para a Conferência Internacional sobre Comércio e Emprego foi aberto em 15 de outubro de 1946, em Church House, Westminster, Londres, contando com a participação de dezoito países. O Brasil foi liderado pelo diplomata Mário Moreira da Silva. Um dos mais interessados nas negociações era o industrial Roberto Simonsen. Simonsen fora presidente da Confederação Industrial do Brasil, e, durante a Segunda Guerra Mundial, presidiu a FIESP. Convocado para participar da comissão que formulou a posição do Brasil para o encontro, ele rejeitou a proposta do governo americano. Ao mesmo tempo, reuniu um grupo de acadêmicos e industriais para redigir um anteprojeto alternativo. Essa “Carta Brasileira” refletiu o espírito protecionista dos industriais e guiou a posição do país durante todo o encontro preparatório de Londres.

Acima, Moreira da Silva conversa com o representante canadense, Dana Wilgress. No meio, a delegação brasileira no encontro. Ela contava com três emissários de Simonsen (Rômulo de Almeida, Alexandre Kafka e Teotônio Monteiro de Barros). Abaixo, Church House.



O Palais des Nations

Na primavera de 1947, centenas de jornalistas, técnicos e diplomatas ocuparam Genebra para a Segunda Reunião Preparatória para a Conferência Internacional sobre Comércio e Emprego. A cidade era reconhecida por sua hospitalidade, tendo sido o refúgio, temporário ou permanente, de liberais, revolucionários, niilistas, exilados e escritores – de Byron a Tolstoy, de Rousseau a Voltaire, de Nechayev a Rilke. A catedral de Saint Pierre, a vista distante do Mont Blanc, as cores vibrantes de seu lago: tudo trazia um ar de contemplação e calma, até para os espíritos mais exaltados. A cidade tinha a receita perfeita para congregar representantes do mundo livre em tarefas ao mesmo tempo importantes e tediosas – até o final da década de 1930 tinha poucos cinemas, um único teatro, uma culinária sem distinção e álcool a preços exorbitantes.

O encontro ocorreu no suntuoso Palais des Nations. O palácio, projetado para a Liga das Nações por cinco arquitetos em 1929, demorou sete anos para ser finalizado. A arquitetura clássica e sóbria e os jardins românticos poderiam significar a tentativa de superar Versalhes; mas a decoração eclética do período áureo da Art déco e o tema da união e da paz de suas obras de artes davam um tom inegavelmente peculiar. Sua entrada tinha um Cour d'Honneur de mais de cento e vinte metros de largura e noventa de profundidade; em suas dependências, havia onze salões de conferência e mais de quatrocentos escritórios, sendo toda a construção situada em um parque de 45 hectares. Esse foi o ambiente de centenas de negociações comerciais multilaterais que ocorreriam nas três décadas seguintes. Em 1947, com suas majestosas dependências, sediou seis encontros internacionais que inundaram a cidade de jornalistas, delegados e curiosos. Um repórter do New York Times descrevia com precisão a situação: “Não há nenhum quarto nos hotéis. (...) Quase metade das delegações têm telefones pelos quais podem escutar mas não falar, salas sem luz ou sem o número mínimo de cadeiras. Não há número adequado de cópias de qualquer documento, e um ar de confusão espraia-se sobre as mais simples operações.”

Foi nessas condições que, além de revisar o rascunho de uma Carta para uma Organização Internacional do Comércio, os delegados realizaram uma rodada de negociações tarifárias. É difícil compreender os detalhes do andamento do encontro. G.R. Brown, dos periódicos Heast, afirmou que ele estava cercado “do maior blequaque de notícias da história das Conferências Internacionais.” Os acordos, segundo ele, eram alcançados atrás de “portas barricadas.”



Fonte: Organização Mundial do Comércio.

O Palais des Nations durante as negociações de 1947.

O Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT)

Em outubro de 1947, as negociações de Genebra foram concluídas. Em duzentos e três dias, foram mais de mil os encontros na área tarifária e mais de 450 reuniões para melhorar o rascunho da Carta. O resultado das negociações tarifárias era bastante expressivo. Os participantes celebraram 106 acordos bilaterais cobrindo mais de quarenta e cinco mil itens, abrangendo 70% do comércio mundial e metade das importações globais. O encontro final foi agendado para a manhã do dia 30 de outubro. Tudo fora coreografado nos mínimos detalhes. Em uma das últimas reuniões, Dana Wilgress, presidente do Comitê de Negociações Tarifárias, informou que infelizmente não seria possível ter todos os documentos prontos para a cerimônia; a solução seria adicionar folhas brancas nas páginas ainda não impressas para completar o volume até que o secretariado concluísse todo o trabalho de impressão.

O evento foi realizado no sóbrio salão negro e dourado da Sala do Conselho do Palais des Nations. Inaugurado em 1936 com o grande mural de José Maria Sert simbolizando a solidariedade entre os cinco continentes no teto, agora era o palco da cerimônia final da maior negociação comercial já realizada. Após ler mensagem do Secretário Geral da ONU, o presidente da sessão, H.E. Max Suetens (Bélgica), informou que trinta e um países já haviam aceitado participar da Conferência Internacional sobre Comércio e Emprego em Havana; oito países avisaram que não participariam, entre eles a União Soviética. A cerimônia durou uma hora e meia e foi comedida em sua oratória, talvez em decorrência dos seis meses de árduo trabalho. O único momento de descontração veio quando o documento foi trasladado pelo secretariado para a assinatura. Com aproximadamente 46 centímetros de altura e pesando cerca de dezoito quilos, as 2040 páginas, ao chegarem na mesa, foram recebidas com discretos risos pelos delegados. A conclusão das negociações tarifárias foi um sucesso, sendo igualmente importante a aprovação de um Acordo com o propósito de proteger temporariamente as concessões realizadas até que a Carta da OIC entrasse em vigor – chamado de Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). O documento, de quase oitenta páginas, não tinha qualquer referência ao estabelecimento de um organismo internacional em decorrência dos poderes concedidos pelo congresso americano, que não previu tal instituição quando deu permissão para o executivo negociar tarifas aduaneiras. Em seu lugar, aparecia a figura das Partes Contratantes, que no momento não constituíam uma organização, sendo simplesmente a ação conjunta dos participantes do Arranjo. O relevante do Acordo é a forma pela qual ele entraria em vigor nos países, pois não seria ratificado diretamente. Com efeito, o que seria internalizado era o chamado “Protocolo de Aplicação Provisória.”



Fonte: Organização Mundial do Comércio.

A. V. Ferreira Braga assina o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (1947).



O Brasil em Genebra

O Brasil foi muito criticado nas negociações tarifárias de Genebra. Rômulo de Almeida, um dos delegados, afirmou que “nunca o Brasil entrou em negociações comerciais tão complexas e arriscadas para o seu futuro.” Um ano após o fim do encontro, ele ainda considerava que “o Brasil não se achava preparado para a Conferência de Genebra.”

Aos olhos de hoje, as críticas feitas à delegação brasileira não são de todo justas. Primeiro, eram exageradas. Representantes dos industriais participaram ativamente do processo negociador em Genebra, fazendo com que os interesses do setor fossem observados de forma estrita. Segundo, havia regras precisas para as concessões tarifárias. Terceiro, mesmo que tenha ocorrido equívocos, não foi oferecida à delegação os meios para o desempenho adequado de suas atividades. Desconhecimento das autoridades legislativas, demora nas comunicações, instruções

contraditórias e imprecisas – tudo conspirou para atrapalhar os que trabalhavam em Genebra. A própria imprensa do país atuava de forma superficial e era nítida, entre os veículos que publicaram matérias sobre o encontro, a resistência às teses liberais propugnadas em Genebra.

O Brasil teve desempenho acima da média. O que mais contribuiu para o resultado positivo foi a decisiva assistência dos industriais brasileiros, que cederam técnicos essenciais para a ação propositiva no encontro. Ao contrário do que se afirmou posteriormente, o Brasil conduziu-se quase sempre com a crença na defesa da indústria nascente. Do ponto de vista do conteúdo das negociações, o país cancelou suas ofertas no meio das tratativas para renegociá-las novamente após o governo no Rio de Janeiro ter determinado um aumento tarifário. O país, nesse sentido, foi singular, pois aumentou suas tarifas em um encontro internacional destinado a reduzi-las.



O Capitólio de Havana, sede das negociações em 1947-1948. O governo cubano quase falhou durante a sua construção, na década de 1920. Foi nas cento e vinte salas do palácio que duas mil pessoas trabalharam por quase quatro meses para definir as regras que governariam os fluxos comerciais internacionais.



O cotidiano do encontro era extremamente pesado para os delegados, em um ambiente quente e barulhento – era comum as buzinhas dos carros misturarem-se aos sons dos discursos. Trabalhava-se seis dias por semana, iniciando as atividades às dez e meia da manhã e concluindo-as por volta das oito e meia da noite – isso sem contar os encontros internos e as reuniões dos chefes de delegações.

Diego Luis Molinari, chefe da delegação argentina. Molinari, agudo polemista e eloquente orador, aproximou-se do peronismo após ter ficado no ostracismo político. O seu objetivo era deter o projeto anglo-americano. Afirmando que o encontro deveria focar no sofrimento econômico global da vida “sob o dólar”, suas primeiras atuações incendiaram as delegações latinoamericanas. Como consequência, o rascunho de Genebra foi bombardeado de emendas.



Fonte: Organização Mundial do Comércio.



Fonte: Organização Mundial do Comércio.

Na delegação brasileira havia sérios conflitos entre protecionistas e liberais, o que dificultou o processo decisório. Mas a diversidade também teve resultado positivo, especialmente para os historiadores. Com o conflito entre os dois grupos, começou-se a taquigrafar as atas dos encontros da delegação e a enviá-las aos ministros da fazenda e das relações exteriores.

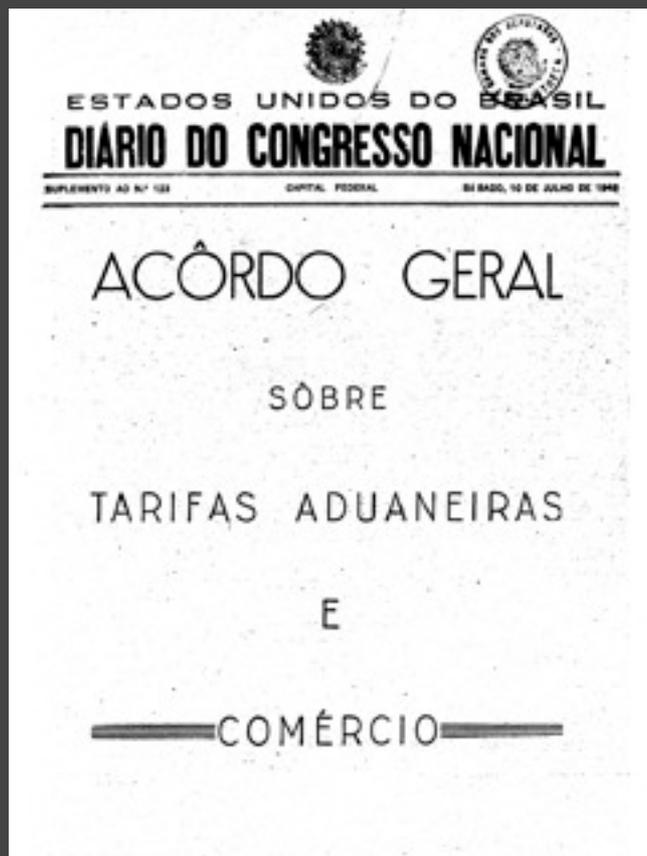


Fonte: Organização Mundial do Comércio.

O Senhor GATT

Eric Wyndham White era casado com Tina Gibson (antes Tina Thayer), uma estrela de Hollywood. Ele cursou a prestigiada Westminster School em Londres e, antes da Segunda Guerra Mundial, foi professor de direito na London School of Economics e advogado. Diplomata durante o conflito, em 1948 tomou a direção dos trabalhos do GATT. Ávido leitor, apreciava os quartetos de Bach e as sinfonias de Beethoven; no pouco tempo vago que tinha, frequentava seu chalé em Verbier ou caminhava no sul da França. Wyndham White tinha o dom da persuasão e era tão ligado ao Arranjo que muitos o chamavam de “Senhor GATT”. Sempre fumando seu cachimbo, criticava para qualquer interlocutor o fato de a solução usual para problemas em organismos internacionais ser a criação de comitês, painéis e mais instituições. Detrator de qualquer burocracia, afirmava que “a forma de destruir uma instituição é dar-lhe um grande número de funcionários.”

Ele encarava as atividades do GATT com otimismo moderado, tendo sensibilidade para reconhecer que o Acordo tinha capacidade limitada para interromper ou reverter o protecionismo de seus membros, principalmente os mais poderosos. Toda vez que não conseguia alcançar seus objetivos, ameaçava demitir-se do cargo – algo que o desgastou nos últimos anos de sua gestão. Ele estava “ansioso para aposentar-se” em 1964, de acordo com Dana Wilgress. A razão eram as brigas e dissensos na organização que liderava. Teve de esperar até o fim da Rodada Kennedy: (1964-1967) para sair de cena. Após duas décadas de serviço ao GATT, em 30 de abril de 1968, cedeu seu lugar ao diplomata suíço Oliver Long.



Fontes: Arquivo Nacional e Câmara dos Deputados

O Congresso Nacional

O Congresso Nacional foi a instituição mais importante na definição do nível de compromissos brasileiros no multilateralismo comercial entre 1948 e 1960. O período quase coincide com o interlúdio democrático posterior à ditadura varguista. Por conta da repartição de competências criada pela Constituição de 1946, as duas casas legislativas tinham o controle efetivo ou o poder de veto da política comercial. Sua atividade – ou até a simples inação – era sempre fonte de preocupação para industriais, economistas e diplomatas que atuavam no exterior. O parlamento foi o grande palco de debates entre consumidores e produtores, liberais e protecionistas, cosmopolitas e nacionalistas. Era para lá que grupos de interesses e burocratas direcionavam suas atenções – principalmente quando eram derrotados no processo decisório dentro do Executivo.

Em 1948, o parlamento dividia-se entre liberais e protecionistas, com a preponderância dos últimos. Os liberais conseguiram excluir vários produtos da elevação tarifária de 40% concedida em Genebra (1947); os protecionistas, por sua vez, conseguiram a elevação tarifária de vários itens já consolidados na Lista III e a criação de uma comissão para reexaminar as concessões dadas nas negociações. Os congressistas aprovaram o Protocolo de Aplicação Provisória do GATT sem examiná-lo detidamente. Até o golpe de Estado de 1964, o parlamento não mais tomou suas decisões sobre as negociações comerciais multilaterais rapidamente. Isso teve reflexo na internalização dos resultados das negociações subsequentes. Foi por conta de demora do parlamento que, em 1953, os EUA e o Reino Unido reclamaram contra a não-implementação dos resultados da Rodada Anecy pelo governo brasileiro, constituindo a segunda reclamação formal contra o Brasil no Arranjo.

Os industriais

Os industriais tiveram relevante papel na determinação da posição brasileira em negociações comerciais multilaterais. A situação era tão explícita que, em 1948, logo após a Conferência de Havana, o periódico *Observador Econômico e Financeiro* criticou a atuação maciça dos “órgãos de classe.” Mas a verdade era que, segundo outra fonte, como o poder público não dispunha de funcionários competentes em número adequado, “a colaboração das classes” era imperiosa para “ganhar segurança no encaminhamento dos problemas econômicos internos e externos.”

Eles participavam das comissões que definiam as instruções a serem expedidas para os negociadores e das delegações que atuaram no exterior. A CNI, em particular, tinha a função de organizar a voz da indústria e preocupava-se em fazer com que sugestões e reivindicações de todas as suas afiliadas fossem sistematizadas e defendidas junto ao governo. Entre 1948 e 1967, os industriais tentaram pelo menos quatro vezes fazer com que o governo brasileiro abandonasse o GATT. Em vários casos, foram criadas Comissões para examinar o pleito. Apesar da pressão, o governo manteve o país no Arranjo. Isso só foi conseguido após assegurada, no âmbito multilateral, uma revisão completa da lista de compromissos brasileiros. O Brasil iria “reentrar” no GATT.



Fonte: Celso Lafer.



Fonte: Folha da Manhã.

Acima, o deputado federal e industrial Horácio Lafer, relator do projeto de lei que introduziu o GATT na Câmara dos Deputados em 1948. Abaixo, manchete do jornal *Folha da Manhã* em 22 de fevereiro de 1951.

O Clube



Muitos delegados que participavam das reuniões do GATT já se conheciam há anos. Eram geralmente burocratas de quarto escalão, muitos veteranos de Londres, Genebra e Havana que retomavam suas amizades em um ambiente semelhante ao de um clube. Na foto, Eric Wyndham White (primeiro da esquerda) dirige uma reunião do Arranjo em Annecy (1949).



Fonte: Organização Mundial do Comércio.



Fonte: Organização Mundial do Comércio.

O Ministério da Fazenda

Na década de 1950, o Ministério da Fazenda controlou a posição brasileira no GATT na área tarifária. Na foto ao lado, João Castro Vianna, Diretor Geral da Fazenda, lidera uma delegação brasileira ao GATT em 1957. No fundo estão Valentim Bouças, Alfredo Valladão e Antonio Patriota. O interesse do país na reunião era a “reentrada” brasileira no GATT e conter os impactos do regionalismo europeu.

Haberler

O Relatório Haberler foi um dos maiores esforços do GATT em atender os anseios dos países em desenvolvimento. O Brasil utilizou o trabalho para demandar a eliminação do protecionismo agrícola nos países desenvolvidos e uma agenda de reformas no Acordo. Ao lado, Gottfried Haberler, Roberto Campos e Eric Wyndham White..



Fonte: Organização Mundial do Comércio.



Fonte: Organização Mundial do Comércio.

Liderança

O Brasil ocupou diversos cargos de relevo durante as primeiras duas décadas do GATT. Acima, o diplomata Edmundo Barbosa da Silva preside a XVI Sessão do GATT (1960). Ao seu lado está Eric Wyndham White. O principal tema do encontro foram os impactos do Tratado de Roma (foto a direita).



Fonte: European Commission - Audiovisual



Fonte: Alfredo da Gama e Abreu Valladão

Ministeriais

*Entre 1957 e 1964, ocorreram seis das doze reuniões ministeriais do GATT. Na Ministerial de 1961, o Brasil foi liderado por Ulysses Guimarães, ministro da indústria e do comércio (esquerda). A delegação contou com Octávio Augusto Dias Carneiro (meio) e Alfredo Valladão (direita). O jornal *The Herald Tribune* atribuiu ao ministro o papel de “porta-voz dos países subdesenvolvidos.”*



Fonte: Arquivo Nacional.



Fonte: Folha da Manhã.



UNCTAD

Em março de 1964, Araújo Castro liderou a delegação brasileira que participou da I UNCTAD. Era a coroação de um movimento de anos de críticas ao GATT. Na segunda semana do encontro, contudo, o golpe de Estado desestabilizou a delegação brasileira no encontro. Na foto ao lado, Araújo Castro transfere seu cargo para Vasco Leitão da Cunha.



Roberto Simonsen

O industrial foi um dos mais interessados pelas negociações comerciais multilaterais no período que vai de 1946 a 1948. Iniciou a colaboração entre setor privado e governo.

Octávio Dias Carneiro

O diplomata esteve no início do encontro de Havana (1947-1948), participou da reforma do GATT na década de 1950 e atuou na I UNCTAD.



Fonte: Arquivo Nacional.



Fonte: Mapoteca do Itamaraty.

João Baptista Pinheiro

Diplomata com formação em economia, Pinheiro criticou a forma como o Ministério da Fazenda controlava o tema comercial no início da década de 1950.



Raul Prebisch

O economista argentino deu direcionamento teórico aos trabalhos da CEPAL e influenciou uma geração de industriais, economistas e diplomatas no Brasil.

A. F. Azeredo da Silveira

Secretário executivo da delegação brasileira em Havana (1947-1948), Silveira liderou o Brasil na fase final da Rodada Kennedy (1964-1967).



A. V. Ferreira Braga

Engenheiro de formação, o diplomata chefiou a delegação brasileira nos primeiros encontros do multilateralismo comercial do pós-guerra.

Edmundo Barbosa da Silva

O diplomata reformou a área econômica do Itamaraty. Sua habilidade negociadora foi reconhecida internacionalmente, tendo dirigido várias sessões do GATT.



Fonte: Mapoteca do Itamaraty.

Fonte: Alfredo da Gama e Abreu Valladão



Alfredo Valladão

O diplomata foi o maior especialista em temas comerciais que o Brasil teve na década de 1950. Ele ajudou a consolidar a área multilateral da Missão brasileira em Genebra.

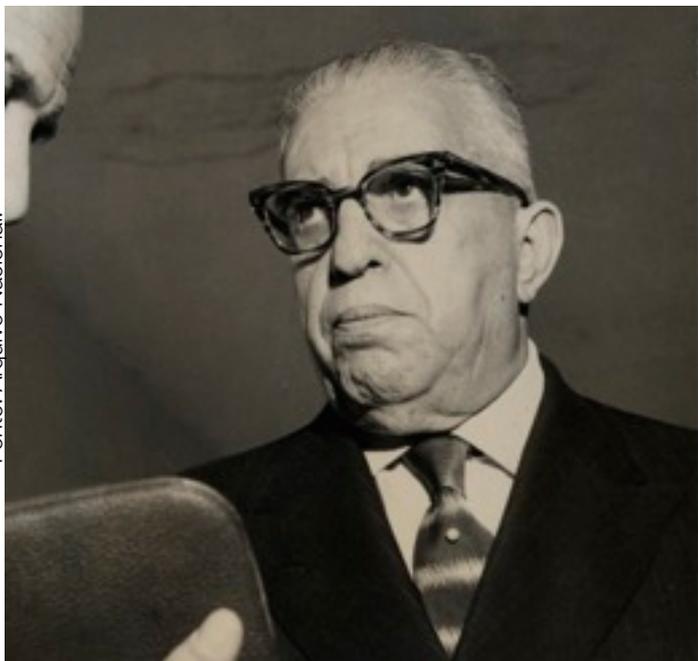
Antonio Patriota

Chefiou a Divisão de Política Comercial do Itamaraty em parte da Rodada Kennedy: Defendeu a abertura da economia brasileira e ajustes no modelo de industrialização por substituição de importações.



Fonte: Antonio Patriota.

Fonte: Arquivo Nacional.



Valentim Bouças

Empresário de sucesso e parceiro de golfe de Getúlio Vargas, Bouças chefiou a Comissão Consultiva do GATT no Ministério da Fazenda.

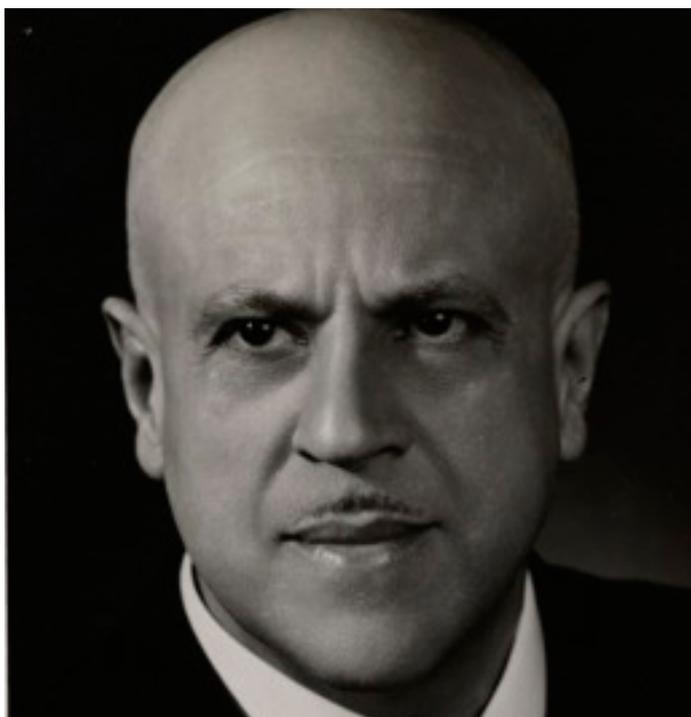
Oswaldo Aranha

Como Ministro da Fazenda do segundo governo Getúlio Vargas, deu início ao processo de revisão das tarifas aduaneiras.



Fonte: ONU.

Fonte: Arquivo Nacional.



Júlio A. Barboza Carneiro

Atuou em temas comerciais desde a época da Liga das Nações. Barboza Carneiro liderou o Brasil no processo de “reentrada” no GATT.

Fonte: ONU.



Fonte: ONU.

Fonte: Alfredo da Gama e Abreu Valladão



Fonte: Organização Mundial do Comércio

Fonte: ONU.



Fonte: Autor.

Fontes

Alfredo da Gama e Abreu Valladão, Antonio Patriota, Arquivo Nacional, Câmara dos Deputados, Celso Lafer, Comissão Europeia, Folha da Manhã, Mapoteca do Itamaraty, Organização Mundial do Comércio, Nações Unidas e Time Magazine.



Rogério de Souza Farias

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (licenciado) e doutor em relações internacionais pela Universidade de Brasília. É autor de “O Brasil e o GATT: unidades decisórias e política externa (1973-1994)” (Juruá: 2009) e de artigos e resenhas publicadas em Political Studies Review, Journal of World Trade, Contexto Internacional, Revista Brasileira de Política Internacional e Journal of International Studies. Atualmente reside em Bamako (Mali). Email: rofarias@gmail.com.



Fonte: Autor.