

Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da Faculdades do Brasil
Jan/Jun 2003

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO COMO LIMITE AO
DESENVOLVIMENTO HUMANO: MITOS NAS REGRAS DE
COMÉRCIO INTERNACIONAL*

Carol Proner**

RESUMO

Mitos presentes no discurso da tradicional Teoria do Desenvolvimento revelam-se vivos e atuantes nas entrelinhas das regras de comércio internacional. São formulações pseudo-científicas adotadas em âmbito multilateral e reproduzidas por acordos setoriais e bilaterais na forma de regras jurídicas inquestionáveis e invioláveis. O mito fundamental afirma que as *nações são iguais entre si* e assim devem ser tratadas pela autogestão das forças do mercado. Somam-se a este, outros tantos mitos que asseguram a distância entre economias fortes e frágeis, impossibilitando a gestão de recursos para projetos de desenvolvimento humano.

PALAVRAS-CHAVE: economia – desenvolvimento – comércio internacional – direitos humanos.

1 INTRODUÇÃO

A escolha do título do texto pode induzir a erro, pois não creio possível, no mundo atual, a realização do desenvolvimento humano sem respectivo desenvolvimento econômico. No entanto, podemos afirmar com segurança que as fórmulas tradicionais de desenvolvimento traduzidas aos países periféricos pelos países centrais não asseguram tal relação.

Vivemos em um modelo que produz subdesenvolvimento e miséria. A famosa “taça de champanhe”, esquema gráfico que evidencia a desigualdade da riqueza mundial (PNUD, 1992), representa a fotografia de um modelo que fracassa a cada dia. Os 20% mais ricos do planeta dividem 82% das receitas mundiais e os 20% mais pobres apenas têm acesso a 1,4% desses mesmos ingressos.

Novas teorias – teorias alternativas do desenvolvimento – surgem na tentativa de encontrar soluções para o agravamento da crise mundial, mas os modelos propostos chocam-se automaticamente com a regulamentação do modelo econômico atual quando propõem, além de uma nova racionalidade econômica, a necessidade de fortalecimento do Estado.

*Texto produzido e apresentado no V Encuentro Mundial de Economía e Globalización, Havana-Cuba, 11 de fevereiro de 2003.

**Professora de Direitos Humanos e Relações Internacionais da UniBrasil.

¹AMIN, S. *La desconexión: hacia un sistema mundial policéntrico*. IEPALA: Madrid, 1985.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO COMO LIMITE AO DESENVOLVIMENTO HUMANO: MITOS NAS REGRAS DE COMÉRCIO INTERNACIONAL

O atual contexto não oferece muitos elementos para, a curto prazo, podermos acreditar na possibilidade real de transformação do sistema econômico, a não ser adotando posições extremas, como, por exemplo, a proposta da chamada *teoria da desconexão*, defendida Samir Amin.¹ Outros modelos, como o da *transformação e modernização produtiva ou transformação produtiva com equidade*, no marco do neo-estruturalismo, chocam-se com os princípios fundamentais da estrutura de comércio mundial. Vejamos como isso ocorre.

2 O MITO DA IGUALDADE ENTRE NAÇÕES

A disciplina do *direito internacional*, particularmente o *direito internacional econômico*, pode oferecer, àqueles que ainda guardam dúvidas, todas as evidências de absoluta assimetria de intenções e propósitos entre nações.

A disciplina apresenta-se fundamentada em grandes mitos mesclados, a sua vez, por teorias pseudo-científicas e determinismos. Um dos maiores mitos, necessário para que regras de comércio sejam elaboradas e para que países menos favorecidos economicamente continuem apostando na suposta inevitabilidade da interdependência,² constrói-se sobre a suposição de que *as nações são iguais entre si* e que como tal devem ser tratadas no contexto multilateral.

O mito da igualdade entre Estados assim se apresenta na Organização Mundial do Comércio (OMC) – antigo Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT)³ – e reproduz-se claramente em duas de suas cláusulas estruturais: a *cláusula da nação mais favorecida (NMF)* e a *cláusula do tratamento nacional*.⁴

²O discurso na inevitabilidade da interdependência tem sido trabalhado pelas teorias neoliberais do desenvolvimento e, no final dos anos setenta e princípios dos anos oitenta, passou a ser trabalhada por partidários da teoria neo-estruturalista do desenvolvimento. Ver PREBISCH, R. Dependencia, interdependencia y desarrollo. In: *Revista de la CEPAL*, n. 34, pp. 206-212.

³*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT.

⁴Vale lembrar que os princípios e regras gerais definidos no GATT/47 se repetem em outros hemisférios, como no caso do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA – Free Trade Area of Americas – FTAA.) e na minuta do Acordo Área de Livre Comércio das Américas – ALCA (Documento que teve sua confidencialidade anulada em 3 de julho de 2001).

2.1 Cláusula da Nação Mais Favorecida

A cláusula da NMF define que qualquer medida adotada por um estado-membro em relação ao comércio de bens ou serviços de outro estado-membro deve ser imediata e incondicionalmente estendida a idênticos bens e serviços e a seus fornecedores em condições não menos favoráveis (sob pena de “desequilibrar” a estrutura de mercado internacional).⁵

A estrutura da norma está baseada na idealização segundo a qual o mercado internacional se auto-regula e qualquer benefício concedido de forma bilateral poderá comprometer o equilíbrio dinâmico e a livre concorrência.

Esse raciocínio estabelece como princípio que as economias dos distintos países devem voltar-se à suas peculiaridades estruturais e institucionais e buscar vantagens comparativas para atrair concorrência dentro de um sistema liberalizado e equilibrado.

Quando existem conflitos, um órgão formado por *experts* decidirá, com base nas regras presentes nos tratados internacionais de comércio, a razão para o caso concreto. São os chamados *panels*. Os juízes do órgão de soluções de controvérsias fundamentam suas decisões nas regras acordadas entre os países. Dificilmente algum argumento externo aos acordos valerá para modificar uma decisão final.⁶

É neste momento que se afirma a legitimidade dos *acordos consensuais*. Dentro da OMC as negociações costumam ser lentas porque as decisões respeitam o critério do *consenso*.⁷ Cada país, um voto. Tal critério, que poderia ser capitalizado em favor das economias subdesenvolvidas, unidas pelas posições que melhor lhes beneficiasse, transforma-se em jogos de forças políticas e as negociações e decisões finais distanciam-se de ponderações econômicas e jurídicas.

Quando Estados decidem liberalizar novos setores e ratificam acordos comerciais, passam a aceitar submissão a esta cláusula da NMF e, por consequência, legitimam suposições míticas da concorrência equilibrada.

⁵Regra prevista no GATT/47 e, após a Rodada do Uruguai, também presente no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços – GATS.

⁶Os países em desenvolvimento tem criticado a atuação do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC por seu estrito legalismo e por excesso de procedimentalismo. BARRAL, W.; PRAZERES, T.O *Brasil e a OMC*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

⁷*Single undertaking*, como ocorre na ALCA.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO COMO LIMITE AO DESENVOLVIMENTO HUMANO: MITOS NAS REGRAS DE COMÉRCIO INTERNACIONAL

Somente a crença neste mito pode explicar condutas como a de certos países subdesenvolvidos que lideram o grupo favorável ao célere e ampliado processo de liberalização comercial em alguns setores⁸ enquanto que, de outro lado, países como os EUA, Japão, membros da Comunidade Européia, defendem e/ou aplicam, explícita ou implicitamente, reservas e protecionismos.

Tradicionalmente apresenta-se, dentre os países mais *liberais* em todos o mundo, o Brasil. Cumprindo metódica e obedientemente as regras de comércio para não ser “mal visto” no plano internacional podemos afirmar que, até o fim do governo Fernando Henrique Cardoso, o discurso e a prática do liberalismo vinham sendo adotados com excelência pelo governo brasileiro ao mesmo tempo em que a prática geral dos países centrais era a adoção dos chamados *protecionismos*.

Nota-se que os países centrais afirmam o discurso mítico da liberalização, mas não o aplicam. Basta analisar a posição norte-americana de se valer da exceção do art. XXIV do GATT/47 para estabelecer patamares diferenciados de liberalização para os mercados do Canadá e do México (exceção a uniões aduaneira, portanto exceção ao NAFTA); ou da posição européia, através da Comunidade Européia que, sendo área de integração, atua como um só Estado, incluindo tantas economias diferenciadas e, portanto, aplicando, com liberdade, tratamento mais favorável para os incluídos no “clube democrático”.

O governo brasileiro, por sua vez, tem sido incapaz de concluir um acordo sub-regional (Mercosul). Não só ele, como os demais governos de Estados sul e centro-americanos parecem não compreender a importância da integração regional. Mesmo a simples união aduaneira já traria enormes vantagens, pois a atuação em bloco representa, além de estrutura econômica ampliada, também fortalecimento político dos interesses de países subdesenvolvidos.

⁸O chamado Grupo Cairns (formado por África do Sul, Austrália, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Fiji, Filipinas, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Tailândia e Uruguai), que leva o nome da cidade onde primeiro se reuniram, são conhecidos como *liberais* por pretenderem uma abertura comercial ampla ou uma redução nas medidas de apoio interno e de subsídios para a exportação. Já os EUA são conhecidos como *liberais retóricos*. Possuem um discurso eminentemente liberal e uma prática flagrantemente protecionista. Os países membros da Comunidade Européia, juntamente aos integrantes da Associação Européia de Livre Comércio – formada por Noruega, Suíça, Islândia e Liechtenstein –, os dez países da Europa Central e Oriental reunidos na PECOS – Polónia, Hungria, República Checa, Eslováquia, Bulgária, Romênia, Lituânia, Letônia, Estônia e Eslovênia – e com os países industrializados do sudeste asiático – Japão, Coreia e outros – formam o chamado *grupo protecionista* por defenderem explícita ou implicitamente políticas baseadas no controle doméstico.

CAROL PRONER

2.2. Cláusula do Tratamento Nacional

A Cláusula do Tratamento Nacional define que se deve tratar o produto ou serviço estrangeiro, bem como a empresa “estabelecida” controlada externamente ou o empresário cidadão estrangeiro que desenvolve uma atividade comercial dentro do território submetido a jurisdição nacional, da mesma forma que se trata o produto ou serviço nacional, a empresa controlada nacionalmente ou o cidadão do país.

Em outras palavras, o produto ou serviço que ingressa em território nacional deverá receber mesmo tratamento que o concedido ao produto ou serviço igual ou similar nacional, ou que concorra diretamente com o nacional.

Observa-se que esse princípio também fundamenta-se nas suposições clássicas de autogestão das forças de mercado e incorpora a alma do discurso do Consenso de Washington, vetando, com poucas exceções, a possibilidade de intervenção estatal para proteger a economia nacional.

Trata-se de questão fundamental para países subdesenvolvidos. A regra constitui a materialização do discurso neoliberal de *reforma de Estado e atração do capital estrangeiro*,⁹ defendendo atuação mínima do Estado para que não seja prejudicada a recomendada estrutura concorrencial interna (dentro de seu próprio território), e, com isso, produzindo, com atuação omissiva, o barateamento de preços e a entrada facilitada de capital e investimentos. Os efeitos são sentidos por todos os países que aplicaram o famoso consenso: o caso argentino, como o mais famoso, mas também o caso brasileiro, podem ilustrar aquilo que até mesmo os fundadores da teoria neoliberal reconhecem: o modelo estava equivocado.

Antes que me seja recordada a existência de inúmeras exceções a essa cláusula, devo mencionar que mesmo considerando as brechas legais para países em desenvolvimento¹⁰ (que incluem prazos dilatados, listas de exceções e de liberalização progressiva a produtos e serviços de importância fundamental para a estrutura de crescimento de economias menores, etc.) a aplicação dessa regra atinge seu objetivo principal: impedir a promoção de subsídios estatais e, por consequência, garantir a ampla liberalização de setores antes protegidos (ampla abertura de mercados).

⁹HIDALGO CAPITÁN, *op. cit.*, p. 178.

¹⁰Mesmo as exceções e os artigos preferenciais para economias subdesenvolvidas – chamadas também de economias menores, em desenvolvimento, dependentes, pequenas – não desfaz a aplicação igualitário das regras de comércio, pois quando tais exceções se efetivam, estão limitadas a metas temporais e que, por consequência, se esgotam independentemente das condições do Estado após o prazo.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO COMO LIMITE AO DESENVOLVIMENTO HUMANO: MITOS NAS REGRAS DE COMÉRCIO INTERNACIONAL

3 OUTROS MITOS NAS REGRAS DE COMÉRCIO

Existem outras cláusulas igualmente importantes que compõem o sistema multilateral de comércio. As conhecidas *cláusulas da transparência e da publicidade*, que buscam assegurar a informação à Comunidade Internacional.

Segundo estas cláusulas, todas as medidas legislativas e administrativas adotadas internamente pelos estados-membros e que afetem ao comércio de bens, mercadorias e serviços devem ser automaticamente informadas aos demais estados-membros da Comunidade Internacional.

Aqui também torna-se simples imaginar que, em termos práticos, desenvolve-se uma via de um único sentido. Os países centrais observam atentos e informados as políticas públicas dos países periféricos e, em grande parte dos casos, são eles, intermediados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial, os responsáveis pelas diretrizes de reforma do Estado (Planos de Ajuste Estrutural).

A cláusula da publicidade serve como atestado de “boa-fé” por parte dos países pobres aos países ricos. Mas o contrário dificilmente ocorre. As políticas dos países centrais, que poderiam interessar aos países periféricos, são mantidas nas categorias de “segredos de Estado”, garantidas pelas razões da famigerada segurança nacional.

No caso dos EUA, a obediência a essa cláusula, e também a qualquer outra regra de direito internacional que contrarie seus próprios interesses, passa a ser excepcionada em nome da proteção do interesse nacional.¹¹

Outra cláusula: a *cláusula de cooperação tecnológica*, expressada em momentos diferentes do acordo (ora como diretrizes gerais, ora como exceções a economias subdesenvolvidas) não se realiza na prática envolve o componente tecnológico que constitui atualmente uma das principais razões para o aprofundamento da distância entre economias centrais e periféricas, agravando ainda mais a relação de dependência econômica.

¹¹O tratamento que a legislação norte-americana deu à Rodada do Uruguai, Rodada que definiu a criação da OMC, estabelece, na seção 102 (a) que “não deverá ter efeito nenhum dispositivo de quaisquer acordos da Rodada do Uruguai, nem aplicações de qualquer de seus dispositivos, a qualquer pessoa ou circunstância, que seja incompatível com a lei dos E.U.A.”. Conforme define Durval de Noronha Goyos, a ideologia dos EUA se apresenta no comércio internacional a partir de quatro características: i) chauvinismo: nacionalismo exacerbado e repercussão nacional do individualismo obsessivo; ii) etnocentrismo: desconhecimento e insensibilidade para as especificidades culturais, econômicas, étnicas e sociais de terceiros; iii) unilateralismo: exercício arbitrário das próprias razões, desrespeito ao direito internacional; iv) imperialismo: dominação de terceiros países; excessiva belicosidade; militarismo. GOYOS, D. de Noronha. *Ensaio*. São Paulo: Observador Legal, 2000.

CAROL PRONER

A hipótese de transferência tecnológica contradiz diretamente algumas regras específicas do acordo de investimentos, que dedica muitas páginas regulando o processo de transferência de fluxos de investimentos, seus lucros e assessorios (incluindo tecnologia), sem demoras, sem inspeções e sem garantias para o país hospedeiro (em geral, países subdesenvolvidos).

Além do comércio de mercadorias – os chamados bens materiais – a tecnologia de ponta (alta tecnologia) também tem sido agregada no setor de prestação de serviços – chamados bens imateriais (prestadoras de serviços financeiros, seguradoras, grandes redes operadoras de *shopping*, etc.) e todas essas “grandes idéias tecnológicas” serão, por sua vez, protegidas pelas novas leis de patentes e propriedade intelectual atualmente em negociação (TRIPS).

Não ocorre de fato a transferência tecnológica nos termos da cláusula. Não se pode negar, no entanto, que alguma tecnologia resulta ser transferida com a importação de produtos e serviços (como no caso do “aprendizado” implícito às novas redes de tecnologia na prestação de serviços ou produção de bens), mas a tecnologia essencial ao processo produtivo original resta a salvo nos segredos entre matriz e filial. Os chamados “requisitos de desempenho” impedem a existência de precondições – quantitativas, qualitativas ou outras – por parte do Estado receptor em relação ao investimento estrangeiro.

Por fim, o domínio tecnológico não está restrito somente à rede produtiva de bens ou serviços. Inclui também processos de negociação, institutos oficiais de pesquisa e estatística, domínio da técnica no duelo dos interesses nos foros internacionais de comércio e informações privilegiadas sobre outras economias.

Algumas vezes parece faltar a governos de países como o Brasil a preparação tecnológica para “brigar” na OMC,¹² mas tal percepção não pode justificar ou servir como escusa para eximir de responsabilidade agentes governamentais por decisões tomadas (ou não tomadas) e que, de alguma forma, prejudicam o chamado “interesse nacional”.¹³

¹²BARRAL; PRAZERES, op. cit., 2002, p.43. Welber Barral comenta a existência de limites técnicos e jurídicos enfrentados pelos países em desenvolvimento.

¹³Esta expressão, que pode revestir-se das mais variadas concepções, apresenta-se neste sentido como interesses da maioria da população de um Estado, absorvendo o conceito de democracia por resultados e não como conceito *a priori*.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO COMO LIMITE AO DESENVOLVIMENTO HUMANO: MITOS NAS REGRAS DE COMÉRCIO INTERNACIONAL

4 ALTERNATIVAS AO DESENVOLVIMENTO

Partindo do suposto que os governos das nações são soberanos para assumir compromissos internacionais, a responsabilidade deve, neste sentido, afetar a definição dos projetos de governo em cada momento histórico. No Brasil vivemos um momento especial porque, pela primeira vez, o povo, ao eleger um presidente do Partido dos Trabalhadores, parece disposto a romper com um modelo de desenvolvimento dependente que vem sendo reconduzido há 500 anos. O apoio a propostas de transformação e inserção soberana no cenário internacional difere do modelo imediatamente anterior.

Serão na realidade tempos de grandes desafios, pois o programa do novo governo fixa como pilar fundamental da política externa brasileira um projeto de desenvolvimento nacional que prevê, dentre outras medidas, um sistema combinado de créditos e de políticas industriais e tributárias objetivando viabilizar o incremento às exportações, a substituição competitiva de importações e investimentos em atualização de infra-estrutura. É uma proposta que se distancia do modelo anterior porque, em outras palavras, define o papel do Estado como grande incentivador e financiador da iniciativa privada nacional (fomento, subsídios, etc.)

Esse comportamento intervencionista do Estado é vetado, como vimos, pelas duas cláusulas anteriores; no entanto, nos países centrais essa prática ocorre com frequência (recordemos que os Estados Unidos aplicarão quase 9 bilhões de dólares em protecionismos agrícolas nos próximos dez anos).¹⁴

A conduta protetiva de Estados dependentes não será recebida com a mesma naturalidade pela comunidade internacional, comprovando que a *igualdade entre Estados* é, definitivamente, um grande e perverso mito.

A mesma assimetria de tratamento ocorre com modelos teóricos que trabalham formas alternativas de desenvolvimento – desenvolvimento endógeno, desenvolvimento igualitário, desenvolvimento autônomo, etnodesenvolvimento, ecodesenvolvimento. Todas elas apresentam, em comum, preocupação em questionar e desmistificar a racionalidade presente na tradicional estrutura econômica aprisionada ao conceito de acumulação de capital.

¹⁴A lei firmada por Bush inclui a previsão de 8,9 bilhões de dólares para os próximos dez anos em incremento de despesas destinados a programas de produção de alimentos, incluindo expansão e simplificação do programa de distribuição de alimentos.

CAROL PRONER

Nos anos setenta, a noção de desenvolvimento sofreu uma alteração fundamental ao incorporar dentre seus objetivos também a *satisfação das necessidades humanas, tanto materiais como imateriais*, começando pelas necessidades básicas dos dominados e explorados.¹⁵

Mas os modelos que, além de formularem críticas ao sistema atual são também propositivos, terminam por ver suas idéias frustradas nas barreiras legais do sistema internacional de comércio. Assim ocorre, por exemplo, com os alertas ecológicos a respeito do perigo de deterioração das condições de vida no planeta, elemento que poderá, futuramente, tornar impossível a continuidade da vida humana independentemente das condições materiais de vida humana. Afetará a todos da mesma forma.

Os litígios internacionais de comércio estão repletos de experiências concretas nas quais princípios de ordem ambiental se chocaram com regras específicas de comércio, com a automática prevalência desta última.

Outro exemplo interessante está representado pela proposta do *Informe Nyerere e a tese da responsabilidade do Sul por seu próprio desenvolvimento*. Trata-se de uma interessante proposta que inverte a lógica Norte-Sul de perpetuação da dependência para concentrar esforços cooperativos e solidários entre os Estados dependentes do Sul (Ordem Internacional do Sul). No entanto, além do caráter utópico da formulação, uma ação isolada que privilegiasse economias (do Sul) em detrimento de outras (do Norte) entraria em total confronto com a Cláusula da NMF, salvo se a constituição Sul-Sul viesse revestida de um formato institucional cabível na exceção do art. XXIV do GATT/47.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do quadro de limites legais que se apresenta, caso os Estados do Sul objetivassem um efetivo desenvolvimento capaz de possibilitar aos seres humanos, cidadãos dos Estados, a fruição de mínimas condições materiais para sua subsistência básica, e, além disso, um completo desenvolvimento pessoal, cultural, político, cidadão, seria necessário que, na esfera estatal (sem excluir outras esferas de atuação, principalmente as não políticas – sociedade civil), as decisões em âmbito internacional fossem tomadas com soberania e respeito a uma expressão que é mal utilizada na maioria dos casos: o “interesse nacional”.

¹⁵Relatório de Uppsala, publicado por The Dag Hammarskjöld Foundation, 1977, bajo el título *El otro desarrollo*.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO COMO LIMITE AO DESENVOLVIMENTO HUMANO: MITOS NAS REGRAS DE COMÉRCIO INTERNACIONAL

Brasil, em conjunto aos EUA, preside atualmente as negociações do projeto para formação de uma Área de Livre Comércio das Américas. A ALCA também assenta suas regras nas cláusulas citadas, com a diferença que neste âmbito de integração não existem algumas das poucas garantias que existem na OMC para economias menores.¹⁶ Não há, por exemplo, a pressão de outro Estado forte para contrabalançar o poder econômico, como ocorre com a Comunidade Européia em âmbito multilateral. Não há sequer um Mercosul para atuar em bloco.

Ainda existe tempo para que os governos trabalhem as condições do Acordo da ALCA no sentido de diminuir as distâncias e diferenças estruturais. Também em âmbito multilateral ainda é possível negociar muitos pontos incompletos nas próximas rodadas de negociação. Esse pode ser um início dentro do direito internacional para ao menos em curto espaço de tempo, amenizar as distâncias entre economias que efetivamente não são iguais e como tais – diferentes – devem ser tratadas. Este será apenas o primeiro passo rumo ao ideal de distribuição de riqueza com equidade, efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais, buscando a realização do desenvolvimento econômico com desenvolvimento humano.

¹⁶A proposta de formação de uma área de livre comércio americana, combinando economias tão diferentes como Estados Unidos e Haiti, costuma ser chamado pelos críticos de *Projeto de Anexação*, fazendo referência à ampliação, pelo Estado norte-americano, das demais economias do continente.