

breves cindes 138

As respostas ao protecionismo no entreguerras: lições para os desafios atuais

*“No collapse, of course, is precisely like any other.”**

José Augusto C. Fernandes**

Setembro de 2025

*Harold James in *The End of Globalization and the Problem of the Great Depression*, Harvard University Press, 2001)

**Agradeço os comentários de José Guilherme Reis, Maria Claudia Gutierrez, Pedro Motta Veiga e Sandra Rios

1. Introdução

O período entre as duas guerras mundiais (1914-1939) foi marcado pela tensão entre medidas **protecionistas** e esforços de **cooperação comercial multilateral**. Este artigo analisa as diversas iniciativas desenvolvidas para conter o crescente protecionismo, por meio da negociação de tarifas, implementação da cláusula de nação mais favorecida (NMF), acordos sobre barreiras não-tarifárias, além de tentativas de firmar acordos preferenciais de comércio, livre comércio e união aduaneira.

Recuperar esses momentos históricos de construção institucional oferece uma perspectiva para entender os riscos e desafios contemporâneos que ameaçam as regras do comércio internacional, consolidadas após a Segunda Guerra Mundial, assim como as forças que impulsionam restrições ao comércio.

As lições do período entreguerras iluminam desafios contemporâneos, mostrando como a falta de regras multilaterais eficazes eleva custos de transação, reduz a eficiência e agrava crises globais.

É crucial contextualizar. Não é possível compreender a dinâmica das políticas comerciais da época sem considerar os impactos das guerras¹, seus efeitos sobre a recuperação econômica, as tensões militares que culminaram com a Segunda Guerra Mundial, as negociações sobre dívidas e reparações, o *crash* de 1929, as crises de balanço de pagamentos e do padrão-ouro², a instabilidade cambial e as revoluções políticas. Além disso, escolhas políticas internas e ausência de liderança em momentos decisivos — agravada pela troca de guarda da economia mundial — limitaram soluções que poderiam ter moldado um caminho alternativo para a economia mundial.

Apesar da turbulência da época, iniciativas e conferências da Liga das Nações, ações de governos e projetos de atores políticos e empresariais buscaram reduzir os impactos negativos das tarifas e barreiras não tarifárias, como demonstram a World Economic Conference (1927), o Comité d'Action Economique et Douanière, o Comité Franco-Allemand d'Information et Documentation, a Union Douanière Européenne, a Pan European Union, a criação da International Chamber of Commerce (ICC)³, e a Convenção

¹ O equilíbrio instável dos anos 20-30 estimulou muitos países a desenvolverem estratégias de preparação para guerras. Isso envolvia armamentos, autossuficiência em materiais e equipamentos críticos, economia de divisas, restrições contra potenciais inimigos e bloqueios. A preparação e o uso de políticas financeira e comercial na Alemanha, antes da segunda guerra, é examinada por Tooze (2006). A partir de 1935, o aparato alemão de controle de importações é resultado de uma associação integrada e coordenada do governo com as associações empresariais que praticamente impedia a competição externa. A esse sistema de controle, somem-se mais de 1600 carteis voluntários e 120 acordos compulsórios.

² O padrão ouro foi suspenso, nos países europeus, em 1914, quando a guerra interrompeu o transporte de ouro entre países. A Inglaterra retorna em 1925 e abandona em 1931. A França retorna em 1928 e interrompe em 1936. A Alemanha tem um retorno parcial em 1924 e abandono definitivo, em 1931. Em 1917, os EUA proíbem a exportação de ouro, mantendo a convertibilidade doméstica. Em 1933, proíbem a posse privada do ouro e em 1934, desvalorizam o dólar em relação ao ouro, de \$20,67 para \$35 por onça.

³ A *International Chamber of Commerce (ICC)* foi criada em 1919, motivada pela ausência, após a Primeira Guerra Mundial, de um sistema mundial de regras para comércio, investimentos e finanças.

Internacional para a Proteção da Propriedade Intelectual de 1925. Embora muitas dessas iniciativas tenham fracassado em manter os mercados abertos⁴, elas geraram ideias e conceitos que foram implementados com mais intensidade após a Segunda Guerra Mundial.

A atual fase de disrupções no comércio internacional evoca paralelos com o período entreguerras, embora o contexto contemporâneo apresente diferenças fundamentais: uma arquitetura institucional mais robusta, maior flexibilidade para desenvolver alternativas e desafios qualitativamente distintos. Esse ativo institucional se consolidou a partir do GATT e de diversos mecanismos regionais de integração, com destaque para a União Europeia.

A dimensão tecnológica distingue esses dois períodos históricos em seus efeitos sobre a estrutura e a organização do comércio global, ainda que se observe uma continuidade marcada pela redução dos custos de transporte e de comunicação. No século XIX e no início do XX, a difusão de tecnologias como o navio a vapor, os cascos metálicos, a transição do carvão para o petróleo, a refrigeração de cargas e a abertura dos canais de Suez e Panamá, somada à implantação do telégrafo, já havia criado formas e oportunidades de integração econômica. Contudo, a escala das transformações posteriores — consagrada pela containerização, pela redução drástica dos custos de comunicação e pela difusão das tecnologias digitais — levou a um nível inédito de integração das cadeias globais de valor em manufaturas e serviços. Diferentemente da etapa anterior, essa nova fase da globalização foi acompanhada por expressiva redução tarifária e pela institucionalização de regras multilaterais que diminuíram custos de transação e ampliaram a segurança jurídica para comércio e investimentos.

As mudanças tecnológicas desta nova fase elevaram substancialmente o custo de oportunidade de não comercializar bens e serviços com o resto do mundo. Os potenciais ganhos de eficiência são expressivamente altos, e a ausência de sua busca implica custos igualmente elevados.

Estes custos estarão presentes na construção de opções de políticas e na mobilização de iniciativas de países e de atores econômicos. O maior risco reside na possibilidade de que estratégias disruptivas, particularmente a dos Estados Unidos, sejam orientadas pela percepção de que, dado o elevado grau de integração econômica atual, a disrupção constitua caminho para reconfigurar as relações comerciais internacionais.

Na fase do entreguerras, o ICC cria uma Corte Internacional para Arbitragem (1923) e os INCOTERMS, em 1936.

⁴ Desde a Guerra Civil e, na sequência de governos republicanos, a política comercial americana estava assentada em tarifas elevadas. A política de Open Doors (1899/1902) apresentada pelo secretário John Hay buscava garantir o acesso não discriminatório a bens e capital, mas não era um apelo ao livre comércio. Tentava assegurar “ordem” para o florescimento do comércio e investimentos. (Tooze, 2014). Iniciativas subsequentes do Presidente Wilson dão nova forma a estes princípios com foco em arbitragem internacional, liberdade de navegação e políticas de comércio não discriminatórias. A contenção do imperialismo e da rivalidade entre países é parte desta mesma agenda.

2. O ciclo protecionista

Os anos 20 foram definidos pela não aprovação da participação dos EUA na Liga das Nações pelo Congresso, uma iniciativa que fora impulsionada pela liderança do Presidente Wilson⁵. As tensões políticas, militares, comerciais e financeiras decorrentes do Tratado de Versailles (1919)⁶ continuaram, enquanto os EUA adotavam uma postura isolacionista que limitava iniciativas para garantir segurança europeia, resolver as complexas questões das reparações alemãs e das dívidas interaliadas, e promover o comércio internacional, necessário à recuperação econômica europeia.

A eleição de Warren Harding⁷ reforçou essa inflexão política nos EUA, com chamadas à doutrina Monroe, ameaças de anexação do Canadá, restrições à imigração e políticas protecionistas como a estratégia "*America First*" e tarifas emergenciais para produtos agrícolas.⁸

O cenário mundial era de transição: o fim de impérios tradicionais, os movimentos de autodeterminação colonial e desafios para um sistema coletivo de segurança e estabilização econômica⁹. Os EUA se mantinham distantes da liderança ativa, mas detinham poder de veto sobre assuntos críticos, como dívida, reparações, comércio e segurança europeia — especialmente nas relações França-Alemanha. Esse poder de veto terá implicações diretas e indiretas sobre a evolução da política comercial ao longo dos anos seguintes.

Esse vácuo de liderança contrastava fortemente com o período imediatamente pós-guerra e as aspirações dos 14 Pontos de Wilson, um conjunto de princípios enunciados em janeiro de 1918, que propunham, dentre outros pontos, assegurar “uma paz sem vencedores”, garantir a livre navegação nos mares, remover barreiras ao comércio, assegurar a autodeterminação dos povos e criar a Liga das Nações.

Em 1922, o ciclo protecionista foi reforçado com a promulgação da tarifa *Fordney-McCumber*, que elevou tarifas em 64%, superando em 13 pontos percentuais a base tarifária de 1913¹⁰. Os aumentos e reduções de tarifas até os anos 30 seguiam um padrão partidário nos EUA, com democratas promovendo reduções e republicanos elevações.

Um novo ciclo de elevação de tarifas nos EUA ocorreria menos de dez anos depois, com a aprovação, em 17 de junho de 1930, da Lei *Tarifária Smoot-Hawley*, pelo presidente Herbert

⁵ O presidente Wilson participa, por cerca de seis meses, em Paris, das negociações em torno do fim da guerra (Tratado de Versailles) e da construção da Liga das Nações. Dirige comitês, redige textos e se envolve em ações políticas e de comunicação direta com as populações de países europeus para vender as suas teses, muitas vezes acompanhadas por reações dos dirigentes políticos destes países.

⁶ O vale do Ruhr é ocupado pelas tropas francesas e belgas, três anos após o fim da guerra, entre o início de 1923 e agosto de 1925. Neste ano, a Alemanha recupera a autonomia tarifária. Em setembro de 1931, ocorre a primeira visita de um Primeiro Ministro francês, em 60 anos, à Alemanha.

⁷ Harding toma posse em 04/03/1921 e falece durante o mandato, em 02/08/1923. É sucedido pelo Vice-presidente Calvin Coolidge.

⁸ Boyce (2009,2012)

⁹ Tooze (2014)

¹⁰ Irwin (2011)

Hoover. Mas como acentua Irwin (2011), o aumento não foi extremo; era significativamente inferior à Lei *Fordney-McCumber* de 1922.

A legislação promoveu duas rodadas de aumentos, em 1931 e 1932, além da ocorrida em 1930. Avaliações do impacto das tarifas neste período devem levar em consideração que, em cerca de 2/3 dos códigos tarifários, as taxas eram específicas e não *ad-valorem* e foram reajustadas em um período de deflação. Esta medida, concebida inicialmente para proteger os agricultores americanos, tornou-se, no entanto, um novo catalisador da fragmentação do comércio mundial.

As reações iniciais dos países à *Smoot-Hawley* foram cautelosas. Ainda sob os efeitos financeiros da primeira guerra e da crescente capacidade de absorção de bens pelo mercado americano, a maior parte dos países evitou retaliações diretas. As principais exceções à época foram o Canadá e Cuba.

À semelhança do período recente, as implicações políticas do aumento de tarifas aplicadas no Canadá foram fortes e conduziram à queda do governo e à adoção do fortalecimento da demanda por preferências imperiais com a Inglaterra, que culminou com o Acordo de Ottawa de 1932. A partir deste Acordo, a política comercial britânica elevou tarifas para bens fora do circuito imperial e consolidou a nova estrutura de proteção para um período de cinco anos.

O uso da linguagem explícita de retaliação era feito com cautela, mas a retaliação ocorria via elevação de tarifas e quotas em produtos nos quais os EUA tinham domínio global, a exemplo de automóveis, máquinas de costura e de escrever e filmes, e através de desvio de comércio por países em que havia empresas estatais e *tradings*.

Países europeus tentaram, em diversos momentos, reagir com iniciativas voltadas para planos de preferências comerciais regionais com baixo sucesso. A reticência da Inglaterra a estes acordos foi uma das motivações para que não avançassem. Ocorreram iniciativas de grupos de países para sustar aumentos de tarifas agrícolas ou a introdução de novas tarifas. Para James (2001), o acordo regional mais efetivo foi a Convenção de Ouchi (junho de 1932), em que a Bélgica, Holanda e Luxemburgo concordaram em sustar a imposição de novas tarifas entre si e reduzir os níveis existentes em 10% a cada ano.

O período também testemunhou uma proliferação de **barreiras não-tarifárias**. Além das tarifas elevadas, os países implementaram quotas de importação¹¹, licenciamentos não automáticos, controles cambiais e acordos de compensação. Como observou a Liga das Nações, cerca de 40 países impuseram restrições cambiais e apenas um número reduzido mantinha sistemas monetários baseados no padrão-ouro livre de controles. O efeito político foi, no entanto, elevado, representando um símbolo do isolacionismo, da indiferença e da abdicação de liderança. Em muitos países não foram incomuns boicotes de consumidores a produtos americanos.

¹¹ Em 1932, a França, por exemplo, tinha quotas para mais de 1100 códigos tarifários. (James, 2001)

3. Os esforços de cooperação: as iniciativas multilaterais

A **Liga das Nações**¹² desempenhou papel pioneiro na coordenação econômica internacional. A *World Economic Conference* de 1927, patrocinada pela Liga, sintetizou questões comerciais dominantes antes da Grande Depressão. Os EUA participaram apenas como observadores. A Inglaterra, apesar da tensão das discussões domésticas sobre grau de proteção, pautou quatro questões principais: acabar com discriminações ao princípio universal da NMF, adotar nomenclatura aduaneira comum, simplificar códigos tarifários e reduzir tarifas.

O foco da conferência foi a redução do protecionismo, com recomendações detalhadas para eliminar barreiras não-tarifárias, conter subsídios às exportações, evitar discriminações em tarifas de transporte, padronizar nomenclaturas, reduzir códigos tarifários, definir regras fitossanitárias e reduzir tarifas por diferentes meios (unilateral, bilateral e multilateral) sob auspícios da Liga das Nações.

Inicialmente, houve progresso, com dezenas de tratados comerciais contendo cláusula de NMF incondicional.¹³ Trinta tratados comerciais foram negociados em 12 meses e 42 no ano seguinte, todos com compromisso de cláusula de Nação Mais Favorecida (NMF) incondicional. Mas, apenas um ano depois, às vésperas da Grande Depressão, dos quarenta e dois acordos, apenas cinco continuavam vigentes.

As deliberações subsequentes do Comitê Econômico da Liga visaram regular barreiras não-tarifárias, padronizar nomenclaturas, estabelecer padrões fitossanitários, regras de propriedade intelectual, uso de instrumentos financeiros e arbitragem comercial. Muitos desses avanços consolidaram-se após a Segunda Guerra Mundial no GATT e em acordos regionais e hoje são parte fundamental da Organização Mundial do Comércio (OMC) e desses acordos.

Apesar dos esforços, as conferências multilaterais não conseguiram criar um sistema estável de cooperação comercial. A **Conferência Econômica e Monetária Mundial de Londres (1933)**, convocada pela Liga das Nações, representou uma nova e ambiciosa tentativa de restaurar o equilíbrio da economia mundial. Com a participação de 65 países, a conferência objetivava elevar os preços das commodities, contribuir para a estabilidade financeira, estimular a demanda mundial e fazer retroceder as barreiras ao comércio internacional. Contudo, a falta de disposição dos principais atores, especialmente os Estados Unidos, em abandonar políticas nacionais para um acordo abrangente sobre comércio, finanças e câmbio resultou no fracasso da iniciativa. No centro das dificuldades negociais estavam as discussões sobre o padrão-ouro. Países que permaneceram no padrão-ouro, como a França, procuravam convencer os EUA e a Inglaterra a restaurarem o valor das suas moedas a paridades anteriores ao conflito.¹⁴

¹² O Brasil sai da Liga das Nações em 1926 depois da recusa do seu pleito para participar do conselho permanente da Liga.

¹³ Vide Boyce (2009,2012)

¹⁴ Office of the Historian, Department of State, *New Deal Trade Policy: the Export-Import Bank & the Reciprocal Trade Agreements Act, 1934*

Almeida (2021) descreve os resultados pífios da Conferência e a participação do Brasil, revelando que os objetivos brasileiros estavam concentrados em salvaguardar os interesses do comércio mundial de café e outras matérias-primas brasileiras. Além disso, o Brasil buscava o financiamento das suas contas externas no contexto das dificuldades econômicas internacionais decorrentes da crise de 1929 e da instabilidade financeira dos países avançados.

4. Iniciativas não multilaterais de cooperação e regulação do comércio

- Acordos de compensação

Foram particularmente utilizados pela Alemanha na América Latina (inclusive Brasil) e exemplificaram as tentativas de contornar restrições cambiais— escassez do ouro e de divisas conversíveis— através do comércio bilateral direto. Estes arranjos, embora com efeitos de curto prazo, fragmentaram ainda mais o sistema comercial multilateral.

- Acordos de comércio, Preferências Imperiais e União Aduaneira

O sistema de **preferências imperiais** britânico, estabelecido no início dos anos 30, criou uma zona de comércio preferencial entre o Reino Unido e suas colônias, servindo de modelo para futuros blocos comerciais.

Em 1927, o tratado comercial França-Alemanha removeu a discriminação contra a importação de bens da Alemanha e adotou o princípio de MFN. A França, os Países Baixos, os países do Norte Europeu e do Danúbio foram os principais países que buscaram negociar acordos comerciais.¹⁵

No entanto, o nacionalismo militar-econômico continuou a ser um obstáculo para a cooperação efetiva, gerando desvios de comércio.¹⁶ Muitas das tentativas de integração econômica tiveram como inspiração a formação de cinturões de segurança.

Mesmo acordos aparentemente cooperativos frequentemente mascaravam esses objetivos nacionalistas, como foram os casos de iniciativas realizadas pela França com países do Leste Europeu e da Alemanha com a Áustria, que buscava a formação de uma União Aduaneira. Esta última culminou em uma crise financeira nos bancos austríacos, com repercussões que alcançaram os EUA. A notícia da negociação do Acordo provocou uma corrida contra o *schilling* austríaco e contra o *reichsmark* alemão, resultando no congelamento de créditos bancários e na corrida para a libra e o dólar.¹⁷

As preocupações de segurança associadas ao potencial de poder conferido por este arranjo influenciaram as reações econômicas, refletindo a interdependência entre fatores

¹⁵ Boyce (2012)

¹⁶ Em 1929, 17,8% das importações brasileiras de produtos eram provenientes da Alemanha; em 1936, 36,9%. As exportações brasileiras de algodão crescem, a partir de 1933, impulsionadas pela estratégia alemã de atenuar sua dependência dos suprimentos dos Estados Unidos e diversificar suas fontes de matérias-primas. (James, 2001). Esta mudança de fontes de suprimento de algodão é um caso clássico de desvio de comércio, quando o comércio é transferido de uma fonte mais eficiente para uma menos eficiente por conta de preferências tarifárias. O algodão brasileiro, de pior qualidade, exigia adaptações e calibrações dos equipamentos para o seu uso.

¹⁷ Boyce (2012)

políticos e econômicos na instabilidade da época. Em 1938, a Alemanha já havia firmado 38 acordos bilaterais, a maior parte com países do Leste europeu e da América Latina. Em 1933, o Brasil tinha 25 tratados de comércio. (Almeida, 2021).

- Os Acordos Recíprocos: A Iniciativa de Cordell Hull

O *Reciprocal Trade Agreements Act (RTAA)*, aprovado em 12 de junho de 1934 sob a liderança do Secretário de Estado Cordell Hull, foi um marco na política comercial americana, autorizando o presidente a negociar bilateralmente reduções de até 50% nas tarifas, baseadas na cláusula NMF incondicional. As reduções tarifárias negociadas no âmbito do RTAA seriam também estendidas a terceiros países com os quais os EUA tivessem acordado o status de nação mais favorecida.¹⁸

Entre 1934 e 1939, os Estados Unidos firmaram 19 acordos comerciais sob o RTAA, com países como Bélgica, Brasil, Canadá, França e Reino Unido. O programa americano de acordos recíprocos resultou em uma redução média das tarifas americanas de 46% em 1934 para 12% em 1962. Regras do RTAA serviram como base para o modelo do GATT. Essa política marcou a transição dos EUA do protecionismo congressual para uma liberalização negociada pelo Executivo. O poder de negociação migrava do Congresso para o Executivo, *status* que persiste até hoje.

5. A cláusula de Nação Mais Favorecida

Em toda a discussão de comércio dos anos 20-30, um tema recorrente é o da cláusula da Nação Mais Favorecida, que ganharia enorme relevância nas regras do GATT/OMC e que merece atenção, especialmente em função da sua infringência nas medidas tarifárias adotadas recentemente pelos EUA.

A **cláusula da nação mais favorecida** (NMF) é um princípio central do comércio internacional — com registros de sua presença em acordos comerciais há mais de cinco séculos — e pilar das atuais regras da OMC. Nas regras da OMC, ela determina que toda tarifa aplicada por um país a produtos originários ou destinados a determinado país deve ser estendida — de maneira imediata e incondicional — a produtos similares originários de todos os demais países membros.

O principal objetivo da cláusula é garantir a **não discriminação** no comércio entre países. Nas regras atuais da OMC admitem-se exceções ao princípio de NMF, no caso dos acordos de livre comércio e união aduaneira, preferências a países em desenvolvimento (Sistema Geral de Preferências-SGP) e exceções relacionadas à segurança e a questões de saúde e preservação ambiental (artigo XX, GATT).

Nos anos 20-30, a discussão entre condicionalidade e incondicionalidade da cláusula de NMF refletia tensões entre multilateralismo e flexibilidades negociais para proteger interesses nacionais. A incondicionalidade era vista como instrumento capaz de promover maior multilateralização das relações comerciais, reduzir discriminações e restrições

¹⁸ Office of the Historian, Department of State, *New Deal Trade Policy: the Export-Import Bank & the Reciprocal Trade Agreements Act, 1934*

decorrentes de alianças bilaterais ou iniciativas pontuais, já que uma redução tarifária concedida a um país deveria ser automaticamente estendida aos demais, sem requerer concessões recíprocas.¹⁹

Esse mecanismo, contudo, também poderia desestimular negociações bilaterais, pois os benefícios seriam transferidos a países que não haviam participado das concessões, diminuindo o poder de barganha (James, 2001). Além disso, em um ambiente de forte protecionismo, havia incentivos para que os países elevassem suas tarifas de partida, criando margens para barganhas ofensivas subsequentes. Já a condicionalidade, por outro lado, dava mais controle aos países e preservava incentivos às negociações bilaterais, mas aumentava a complexidade. Neste caso, o parceiro comercial teria que fazer concessões equivalentes para ter direito ao benefício concedido ao terceiro país. O mecanismo disparava uma sequência de disputas e negociações cada vez que uma concessão era realizada.

Este debate esteve presente na *World Economic Conference de 1927*. Na época, havia conflitos entre países que defendiam a aplicação condicional (como diversos países europeus) e países que, principalmente sob influência dos EUA, passaram a advogar pela incondicionalidade.

Ainda no âmbito desta discussão, tinha-se a relação dos acordos de livre comércio e união aduaneira com a cláusula de NMF. Em 1929, o Comitê Econômico da Liga passa a apoiar a modificação da cláusula de nação mais favorecida para facilitar acordos de livre comércio. Esta modificação, que colocava potencialmente europeus discriminando contra não europeus, recebe reações iniciais contrárias dos EUA e da Inglaterra.²⁰

Após debates intensos durante a conferência, prevaleceu o entendimento favorável à cláusula incondicional, que viria a consolidar-se posteriormente no GATT (1947) e, finalmente, na OMC (1995). Essa orientação permitiu a consolidação do princípio da não-discriminação no comércio internacional e influenciou a arquitetura dos acordos multilaterais e regionais nos séculos XX e XXI.

Neste período, Inglaterra e Estados Unidos se alternaram como principais defensores da cláusula de NMF incondicional. A Inglaterra, marcada por sua liderança histórica na promoção do livre comércio, evitava conceder preferências de acesso ao seu mercado, inclusive nas relações com domínios e colônias. A adoção da preferência imperial em 1927 simbolizou a quebra de um momento mais amplo de regras do comércio e das finanças internacionais, associado também ao enfraquecimento do padrão-ouro. Inicialmente, o governo britânico retardou a adoção de preferências comerciais e o apoio à NMF condicionada, temendo a reação dos Estados Unidos. O impulso decisivo para a mudança

¹⁹ James (2001)

²⁰ O entreguerras é marcado por muitas discussões sobre estratégias de reação à ascensão da economia dos EUA. Muitas propostas convergiam em direção à formação de uniões aduaneiras e áreas de livre comércio. Esboços de um “projeto europeu” estiveram na origem de muitas destas propostas. Aristide Briand, ex-ministro de vários governos da França e Primeiro-Ministro em várias ocasiões, foi um dos patrocinadores de propostas voltadas para a integração da economia e política da Europa. Em 1926, recebe o Prêmio Nobel da Paz conjuntamente com Gustav Stresemann, da Alemanha.

veio após a aprovação da tarifa Smoot-Hawley, intensificado pela pressão dos domínios e pelo fortalecimento das forças protecionistas no Reino Unido.

Os EUA mudaram a sua posição sobre a MFN ao longo dos anos 20. De acordo com James (2001):

- Antes da guerra e até 1922, todos os tratados comerciais dos EUA, à exceção do Canadá, Havaí e Cuba, incluíam a cláusula condicional, ou seja, as concessões mutuamente concedidas só seriam aplicáveis a terceiras partes — ligadas pela cláusula de MFN — após concessões equivalentes;
- Após o ato de tarifas de 1922, *Fordney-McCumber*, o movimento dos EUA foi em direção ao MFN incondicional. Ao final dos anos 20, os EUA tinham 29 tratados incondicionais e apenas 14 condicionais, seguindo o padrão europeu da época. A Inglaterra tinha 45 tratados incondicionais e quatro condicionais, a França 43 incondicionais e um condicional e a Alemanha 48 incondicionais e um condicional.

Tal mudança refletia o objetivo dos EUA de evitar discriminações em acordos firmados por terceiros, uma dimensão central da política de "Open Doors"²¹, voltada à garantia de igualdade de oportunidades comerciais internacionais.

6. Lições para os Desafios Contemporâneos

- Importância da liderança econômica e política

A retração e o maior isolamento dos EUA no início dos anos 20 tiveram impactos na rede de segurança militar e econômica do período. Apesar de deter o poder de veto, os EUA atuaram apenas como observador nas iniciativas multilaterais. O fracasso das grandes conferências multilaterais dos anos 1930 ilustra como a ausência de liderança coordenada compromete a cooperação internacional. As dificuldades apresentadas pelos EUA foram um ingrediente importante, mas a Inglaterra já não dispunha da mesma capacidade e tinha dificuldades para alinhar as posições de colônias e domínios.

Para os dias atuais, um quadro de fragmentação ou retração das grandes lideranças exigirá arquiteturas inéditas de coordenação internacional. Ao contrário de arranjos "Pax-dependentes" (GATT/OMC), tende a crescer a adoção de mecanismos mais flexíveis, baseados em coalizões de geometria variável e múltiplos níveis de governança. Essas soluções buscam aproveitar o capital institucional já acumulado, mantendo protagonismo regional e operando com arranjos seletivos, plurilaterais, multidimensionais e adaptáveis, capazes de responder com maior agilidade à diversidade dos desafios.

- Dificuldade de isolar as dimensões comercial, financeira, política e militar

A rota protecionista dos anos 20 foi produto de múltiplos fatores: dívidas e reparações de guerra, crises financeiras e monetárias (ex.: padrão-ouro), queda de preços de

²¹ A política de *Open Doors* nasce no contexto da política dos EUA para a China no final do século 19, mas tem princípios que passam a orientar as suas ações, como igualdade de oportunidades comerciais (acesso igual aos mercados e regiões de interesse, sem tarifas discriminatórias ou privilégios exclusivos para um país específico).

commodities, transformações políticas e tensões sociais, políticas e militares. Embora as tentativas de conter o protecionismo tenham tido sucesso limitado, revelam as complexidades de cooperação em crises múltiplas, marcadas por problemas econômicos e tensões políticas e de segurança.

Há uma relação bidirecional entre economia e política: ambas se influenciam mutuamente. A evolução futura da política comercial global estará condicionada ao desenvolvimento de múltiplos fatores, como comércio, finanças, estabilidade monetária, segurança e defesa. Esse conjunto de variáveis interligadas cria dinâmicas próprias, modifica regras estabelecidas e contribui para a persistência de determinadas políticas adotadas pelos Estados Unidos, independentemente do partido no poder.

- Diferença de contextos

Os contextos mudam. As diferenças entre os anos 20-30 e o período atual são marcadas por alterações em várias dimensões cruciais. As mudanças nas estruturas de poder econômico e militar (p.ex. ascensão da China), na configuração das instituições (p.ex. União Europeia) e nos padrões de comércio e produção (integração das cadeias globais de valor) refletem um cenário distinto a cada período, também impulsionado pelo avanço tecnológico em transportes, comunicações, processamento e transmissão de dados. Essas transformações contribuem para novas geografias econômicas e políticas, tornando o ambiente global mais complexo e, também, concorrendo para a formação de novos graus de liberdade para possíveis reações.

- Importância das Regras Multilaterais

A experiência do período de entreguerras demonstra a **importância de regras multilaterais** para a estabilidade do comércio internacional. Múltiplas iniciativas foram realizadas no período para acordar desde nomenclaturas aduaneiras até acordos comerciais e tréguas tarifárias.

O **GATT**, estabelecido em 1947, incorporou muitas lições do período entreguerras. A multilateralização da cláusula NMF, a criação de mecanismos de solução de controvérsias e o estabelecimento de princípios de não discriminação refletiram a determinação de evitar a repetição dos erros dos anos 1930 e foram, também, subproduto das discussões do período. O primeiro efeito prático das regras do GATT foi a redução das incertezas quanto ao aumento de tarifas com a adoção do mecanismo de consolidação tarifária.²²

A construção paciente de instituições efetivas, o fortalecimento de mecanismos de cooperação e o compromisso político com princípios de não discriminação permanecem como imperativos para enfrentar os desafios atuais. Neste sentido, o abandono da cláusula de Nação Mais Favorecida pelas ações recentes do governo dos EUA representa uma fonte importante de fragilização das regras do comércio, até mesmo distanciando-se dos

²² Consolidação tarifária no GATT- OMC é o compromisso assumido por um país membro de não exceder determinado nível de tarifa de importação para cada produto negociado, estabelecendo assim um teto tarifário (“tarifa consolidada”) que garante previsibilidade e estabilidade.

esforços mais comuns prevalecentes nas negociações do entreguerras. É crucial que os demais países sigam e fortaleçam estas regras.

- Ativos institucionais e graus de liberdade

Os anos 20-30 foram marcados por iniciativas voltadas para a construção de regras e instituições de comércio de baixa efetividade, mas que serviram de base para a construção institucional que se desenvolveu a partir do GATT e de mecanismos regionais de integração, com destaque para a União Europeia. Este acervo institucional não é desprezível e aumenta os graus de liberdade para as reações possíveis ante o atual cenário comercial. Baldwin (2025) explora vários cenários possíveis de reação e enfatiza a necessidade de equilíbrio entre a defesa dos interesses nacionais e a busca por soluções multilateralmente coordenadas para evitar danos ao sistema de comércio global. Dentre outras ações, recomenda:

- Priorizar ações compatíveis com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), utilizando instrumentos de retaliação e resolução de disputas para manter a ordem baseada em regras e evitar escaladas descontroladas.
- Manter canais diplomáticos abertos para negociar com os EUA e demais grandes economias, evitando retaliações agressivas que possam desestabilizar os mercados financeiros.
- Preparar-se para a possível reintegração dos EUA ao sistema de comércio global em futuras mudanças de política, mantendo portas abertas para o diálogo.
- Formar coalizões ágeis e específicas para renovar e modernizar a governança comercial global, atualizando regras da OMC para lidar com desafios atuais como comércio digital e políticas climáticas.

7. Considerações finais

As tentativas de contenção das pressões protecionistas entre as duas guerras mundiais evidenciam lições para os desafios contemporâneos do comércio internacional. O principal ensinamento reside na impossibilidade de dissociar as dimensões comercial, financeira, política e militar: a evolução de cada uma impacta, de forma direta, a capacidade de os países encontrarem soluções equilibradas para promover o comércio e os investimentos. Em períodos de crise, a interdependência entre essas esferas tende a restringir os graus de liberdade e reforçar comportamentos defensivos, enquanto contextos de maior estabilidade institucional abrem espaço para alternativas mais criativas e negociadas.

Outra lição fundamental é a diferença dos contextos históricos. Não apenas os problemas políticos e de segurança atuais diferem daqueles do entreguerras, mas também houve transformações profundas nas cadeias globais de valor, na maior participação dos serviços no comércio, na arquitetura institucional e no papel das inovações tecnológicas na organização do comércio internacional. Estas mudanças estruturais criam oportunidades e obstáculos inéditos, exigindo respostas cada vez mais adaptadas à complexidade do sistema global e à dinâmica do poder econômico, que se encontra sob transformação.

Diante das novas disrupções globais, a experiência histórica ressalta a importância da cooperação internacional e da construção de regras multilaterais sólidas para garantir previsibilidade e inclusão nos fluxos comerciais. A base institucional consolidada após 1945, com organismos como o GATT e a OMC, além dos acordos regionais, oferece maior flexibilidade para negociação de soluções coordenadas, mas exige renovado compromisso político com princípios como a cláusula da nação mais favorecida, a resolução eficiente de disputas e a redução progressiva de barreiras ao comércio.

Reiterar esses compromissos é fundamental para evitar a repetição dos erros do passado e assegurar que a estabilidade econômica global seja mantida no século XXI. As ações protecionistas são tanto causa quanto sintoma de crises. É importante conter as ações protecionistas que contribuem para exacerbar a rivalidade entre países. As reações de retaliação se inscrevem nesta agenda. Mesmo no período de entreguerras, há registros do uso da cautela na construção de reações.

O futuro do comércio internacional dependerá, em última instância, da capacidade das nações de equilibrar interesses domésticos com os benefícios coletivos do comércio aberto, demonstrando liderança e disposição para fortalecer arranjos cooperativos frente às incertezas do cenário global.

Bibliografia:

ALMEIDA, PAULO R.- **O Brasil na Conferência Econômica de Londres de 1933: objetivos limitados, resultados pífios**, História econômica & História de empresas, v24/N3/ p. 593-624/set-dez/2021

BALDWIN, RICHARD- **The Great Trade Hack**, CEPR PRESS, 2025

BOYCE, ROBERT- **The Great Interwar Crisis and the Collapse of Globalization**, Palgrave Macmillan, 2009, 2012

IRWIN, DOUGLAS A.-**Peddling Protectionism: Smoot-Hawley and the Great Depression**, Princeton University Press, 2011

JAMES, HAROLD- **The End of Globalization: Lessons from the Great Depression**, Harvard University Press, 2001

Office of the Historian, Department of State, ***New Deal Trade Policy: the Export-Import Bank & the Reciprocal Trade Agreements Act, 1934***

TOOZE, ADAM- **The Deluge: The Great War, America and the Remaking of the Global Order (1916-1931)**, 2014

TOOZE, ADAM- **The Wages of Destruction: The Making and Breaking of the Nazi Economy**, Penguin Books, 2006