

Globalização e o novo marco regulatório do comércio internacional: a inserção brasileira*

*Welber Barral**
Geraldo Antônio dos Reis****

Globalização e crescimento do comércio

O final do século XX tem sido marcado por transformações aceleradas e profundas no sistema econômico mundial, expressas em dois fenômenos interligados e aparentemente contraditórios: a globalização econômica e a criação de blocos regionais. A globalização aqui entendida como a tendência — estimulada pela intensa mudança tecnológica — de que as empresas utilizem recursos produtivos e métodos de produção cuja origem extrapola as fronteiras nacionais, reforçando a interdependência econômica entre os Estados. O processo de globalização manifesta-se, sobretudo, pelo crescimento sem precedentes do volume de comércio mundial e pela movimentação diária de bilhões de dólares em recursos financeiros, especialmente capitais especulativos sem vínculo com a atividade produtiva. A globalização impulsionou mudanças institucionais significativas, como o surgimento da Organização Mundial do Comércio (OMC), que terá a função de criar, gradativamente, um ambiente livre para o intercâmbio comercial além das fronteiras nacionais.

Ao mesmo tempo, a globalização amplia substancialmente a importância do comércio intra-industrial e intrafirmas, reforçando o papel das grandes em-

* Uma versão inicial deste trabalho foi apresentada no VII Encontro Internacional de Direito da América do Sul, em Florianópolis, em maio de 1998, conforme Reis & Barral (1998).

** Mestre em Relações Internacionais pela UFSC e Professor de Direito Internacional na UFSC.

*** Mestre em História Econômica pela USP e Professor de Economia na UNIMONTES.

presas oligopólicas nos processos de integração econômica, e a fragmentação geográfica de seus processos produtivos (COUTINHO, 1996, p.219-225).¹

Tal fenômeno confirma a argumentação de Krugman e Obstfeld (1994, p.158), segundo a qual "(...) o comércio intra-industrial desempenha um papel particularmente importante no comércio de bens manufaturados entre as nações industriais avançadas, que constituem a maior parte do comércio mundial". Em outras palavras, o comércio tende a se concentrar entre países mais desenvolvidos, com estruturas produtivas bastante semelhantes, cuja inserção internacional se sustenta em economias de escala, explorando o intercâmbio de produtos diferenciados dentro da mesma indústria. Quanto aos países em desenvolvimento, sua inserção internacional baseia-se em vantagens comparativas, e o crescimento do seu comércio exterior, bem como sua participação nas exportações mundiais tendem ao declínio.²

O argumento indicando a progressiva supremacia do comércio intra-indústria pode ser comprovado pela importância crescente dos países desenvolvidos, dos Tigres Asiáticos e do comércio intrablocos, marcados pela expressiva exportação de produtos manufaturados, em detrimento dos países exportadores de produtos primários da América Latina, do Caribe, da África e de parte significativa da Ásia.³

¹ Atualmente, operam 39 mil corporações transnacionais, com 270 mil filiais espalhadas por praticamente todos os países do mundo, promovendo um intenso comércio de materiais, produtos finais, tecnologias e serviços entre as matrizes e as filiais. Por isso, cerca de um quarto do comércio mundial é constituído pelo comércio intrafirmas, representando aproximadamente 7% do PIB mundial (FERRER, 1998).

² O peso dos produtos agrícolas, por exemplo, tem diminuído no comércio internacional: em 1955, representavam 28% das exportações mundiais, declinando para 11% em 1990, de acordo com dados de Anne O. Krueger, citados por Kuruvila (1997, p.182). Essa tendência do comércio internacional já havia sido assinalada pelos teóricos da CEPAL, especialmente Raul Prebisch.

³ Entre 1954 e 1996, as exportações mundiais cresceram a uma taxa média de 6% ao ano, e o PIB mundial, a uma taxa média de 4% ao ano. A preços correntes, o comércio mundial cresceu de US\$ 117,2 bilhões em 1950 para US\$ 10,600 bilhões em 1996. Entretanto, nesse período, a participação dos países industrializados nas exportações mundiais aumentou de 63% para 68%, enquanto a participação dos países em desenvolvimento declinou de 37% para 32% no mesmo período. A participação dos Tigres Asiáticos (Coreia do Sul, Hong Kong, Cingapura e Taiwan) passou de 3% para 10%. Os Tigres Asiáticos e os países desenvolvidos concentram atualmente 78% das exportações mundiais. No caso da América Latina, sua participação nas exportações mundiais caiu de 12% para 4%. Ainda mais delicada é a situação da África, cuja participação caiu de 7% em 1950 para 2% em 1995. O caso brasileiro acompanhou essa tendência, sendo que sua participação se reduziu de 2,3% em 1950 para 0,9% em 1996, com o incremento médio anual das suas exportações de 4%, inferior, portanto, à média mundial (Int. Finan. Statist. 1982, 1986, 1997). Além disso, nas últimas décadas, tem ocorrido uma ampliação das exportações mundiais no PIB mundial: em 1900, era de 9,0%; subindo para 12,0% em 1915; declinando em 1930 para 7,0%; e, em 1945, para 6,5%; recuperando-se a partir de então, atingindo 9,0% em 1960, 13,0% em 1975; e 14,50% em 1990 (PASTOR, 1995, p.69), evidenciando o ritmo acelerado da globalização após a década de 80.

Blocos regionais e comércio intra-regional

Concomitantemente à globalização, assiste-se à formação de blocos econômicos regionais, tanto sob a forma de zonas de livre comércio quanto sob o formato de uniões aduaneiras e de mercados comuns. Os blocos regionais podem, genericamente, ser conceituados como espaços econômicos que visam à livre movimentação de bens, serviços, capitais e pessoas (zonas de livre comércio e uniões aduaneiras), à coordenação das políticas macroeconômicas (mercados comuns) e, até mesmo, à unificação do padrão monetário (união econômica), além da padronização da legislação dos Estados-membros, ao menos em temas pertinentes à produção e ao comércio.

Exemplo paradigmático, na América do Sul, foi a criação, em 1991, através do Tratado de Assunção, do Mercado Comum do Sul (Mercosul), cujos objetivos envolvem a livre circulação de bens e a coordenação de políticas macroeconômicas entre os Estados-parte, melhorando sua capacidade competitiva.⁴

A importância crescente dos blocos econômicos pode ser comprovada pelo surpreendente incremento das áreas de livre comércio, que já totalizam 76 em todo o mundo, sendo que mais de 50% foram criadas após 1990.⁵ Mais do que o seu número, chama atenção, sobretudo, a expansão do comércio regional, fornecendo evidências de que a regulamentação adequada do comércio, pelos processos de integração, foi mais determinante no estímulo ao intercâmbio entre os Estados-membros do que uma abertura radical para o exterior.⁶

Esse fenômeno alcançou também a América Latina, onde ocorreu um incremento sensível do comércio regional, incentivado particularmente pelo Mercosul.⁷ Contudo o comércio regional na América Latina e no Caribe poderia

⁴ Citado por Barral (1996, p.23).

⁵ Conforme "Alca: sinal aberto para o futuro?" (SARAIVA, 1997).

⁶ Os dados disponíveis mostram a importância progressiva do comércio regional. Entre 1976 e 1991, as exportações regionais cresceram, na América do Norte, de 37,82% para 41,98% do total, e as importações, de 34,15% para 36,47%; na Europa, as exportações regionais aumentaram de 52,25% para 61,89%, e as importações, de 48,31% para 57,61%. Na Ásia, as exportações regionais declinaram de 36,24% em 1976 para 17,92% em 1980, recuperando-se para 30% em 1991; essa tendência se verificou também nas importações, que declinaram de 39,07% para 18,93%, recuperando-se para 36,44% (Cf. PASTOR, 1995, p.91). A literatura contemporânea vem abordando esse problema sob o conceito de desvio de comércio (*trade diverting effect*) (BATTISTA, 1992, p.145-146).

⁷ Entre 1960 e 1995, as exportações regionais da América Latina e do Caribe passaram de 8,8% para 19,2% do total. No mesmo período, o percentual das exportações intra-ALADI passou de 7,7% para 17,0%. No Mercosul, as exportações intrabloco saltaram de 11,6% em 1980 para 22% do total exportado em 1995 (CEPAL, 1996, p.6-7).

ser mais dinâmico, se não fosse a elevada dependência das exportações de produtos primários e semi-elaborados, que inibe, em consequência, os ganhos proporcionados pelas economias de escala.

A globalização — que pressupõe ampla liberdade de comércio — e o surgimento dos blocos econômicos — que exigem algum sistema de preferência entre seus membros, contrariando a lógica liberal —, embora apresentem essa aparente contradição, na verdade são processos interligados e complementares. Através da participação em blocos, os Estados podem reforçar a sua capacidade competitiva para enfrentar a concorrência acirrada em mercados globalizados.⁸

O sistema multilateral de comércio: do GATT à OMC

A criação da OMC na ata final da Rodada Uruguai do GATT foi comemorada com entusiasmo pelos adeptos do livre comércio e representa a efetivação de um projeto idealizado em meados dos anos 40, que visava ao estabelecimento de instituições que pudessem governar a nova ordem política, econômica e financeira internacional que emergiria no Pós-Guerra. Tais instituições deveriam facilitar a cooperação entre os Estados, a busca de mecanismos de solução pacífica de conflitos e, sobretudo, impedir o retorno das guerras comerciais, que se manifestavam principalmente através das desvalorizações concorrenciais de moedas e do aumento das barreiras comerciais, como foi freqüente nos anos 30. Para tanto, foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD) em 1944 e a Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945. Em 1947, foi firmado, em Genebra, o Tratado Multilateral de Comércio, mais conhecido como General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), que teria caráter provisório até a formação da Organização Internacional do Comércio (OIC), cujas negociações ocorreram na Conferência de Havana, em 1948. Contudo esse

⁸ Segundo Almeida (1993, p.91) "(...) os blocos regionais de comércio, em que pese sua motivação muito pouco liberal, têm um papel a desempenhar nessa reestruturação da ordem econômica mundial, ao atuar simultaneamente como pontos focais de criação e de desvio de comércio, influenciando, portanto, na alocação internacional de recursos, nas decisões sobre realocização de indústrias e no planejamento estratégico de médio prazo a que se dedicam tanto os executivos das grandes corporações como os burocratas econômicos dos novos impérios mercantis".

empreendimento fracassou em decorrência da objeção do Congresso norte-americano, em 1950, em ratificar a Carta de Havana. Por isso, o GATT ganhou *status* de fórum de discussões sobre comércio internacional, incorporando muitos dos pontos da Carta, sem, no entanto, perder o seu caráter provisório e sem adquirir personalidade jurídica.⁹

O grande objetivo do GATT era promover a redução das barreiras tarifárias, através de rodadas de negociações periódicas, que envolveram um número crescente de países, de volume de comércio e de temas. Foram oito rodadas de negociações: a Rodada Genebra (1947), que envolveu 23 países, afetando um quinto do comércio mundial ou US\$ 10 bilhões, e tratou de redução de tarifas; a Rodada Annecy (1949), com 13 países, que visou à redução de tarifas; a Rodada Torquay (1951), com 38 países, que também objetivou a redução tarifária; a Rodada Genebra (1956), com 26 países, quando foram negociadas reduções de tarifas; a Rodada Dillon (1960-61), com 26 países, com cifras de US\$ 4,9 bilhões de comércio, sendo a última a envolver apenas redução de tarifas; a Rodada Kennedy (1964-67), com 62 países, contemplou redução de tarifas e medidas “anti-dumping”, com cifras de US\$ 40 bilhões de comércio; a Rodada Tóquio (1973-79), com 102 países, tratou de redução de tarifas, barreiras não tarifárias e acordos relativos ao marco jurídico, com cifras de US\$ 155 bilhões; e a Rodada Uruguai (1986-94), que foi a mais abrangente e importante de todas, com 123 países, movimentando a cifra de aproximadamente US\$ 3,7 trilhões.¹⁰

Pela sua abrangência, a Rodada Uruguai merece alguns comentários adicionais. Antes, contudo, devem ser lembrados certos acontecimentos que marcaram a relação entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento nas negociações comerciais a partir de Havana, em 1948. Desde as primeiras negociações multilaterais, os países desenvolvidos advogaram a configuração de uma ordem baseada no livre comércio, com a eliminação do sistema de preferências e das barreiras alfandegárias. Enquanto isso, os países em desenvolvimento alertavam para os seus problemas específicos e defendiam a necessidade de receberem um tratamento especial. A própria Carta de Havana reconhecia a exigência de se “(...) fomentar e auxiliar o desenvolvimento industrial,

⁹ Uma excelente descrição das origens do GATT, desde a Conferência de Havana em 1948 até Marraqueche em 1994, bem como os seus objetivos, princípios fundamentais, as inovações e os novos temas, encontra-se no *site* da OMC (<http://www.wto.org>). Ver, ainda, Almeida (1994), Maciel (1995), Rego (1996), Gonçalves, Prado (1996), Presser (1996), Kuruvila (1997), Leal (1997) e Lafer (1998).

¹⁰ As cifras foram citadas por Lafer (1998, p.103).

assim como o desenvolvimento econômico geral, em particular no que concerne aos países cujo desenvolvimento industrial é incipiente”.¹¹ Entretanto, com o fracasso do projeto de criação da OIC, as negociações do GATT foram conduzidas baseadas em princípios como a cláusula da nação mais favorecida (NMF), da não-discriminação e da reciprocidade, que geralmente eram coerentes com os interesses dos países mais ricos e se sustentavam numa suposta igualdade de condições entre os parceiros comerciais.

Somente em 1964, com a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), a regra do tratamento discriminatório favorável aos países em desenvolvimento foi admitida pelo GATT (na parte IV), processo no qual o Brasil teve importante papel. Desobrigaram-se, relativamente, os países em desenvolvimento da exigência de reciprocidade em suas relações comerciais com os países desenvolvidos. Posteriormente, em 1968, na segunda Conferência da UNCTAD, foi criado o Sistema Generalizado de Preferências (SGP), que foi autorizado pelo GATT em 1971. E, em 1979, durante a Rodada Tóquio, foi inserida a Cláusula de Habilitação, que tornou o princípio da não-reciprocidade mais claro.

A imposição de regras rígidas aos países em desenvolvimento de modo algum representava a adesão aos princípios do livre comércio. Ao contrário, conforme asseveram Gonçalves e Prado (1996, p.51), “(...) o sistema de comércio do pós-guerra nunca se comprometeu totalmente com o livre comércio. De fato, por detrás de sua retórica liberal, havia a vigorosa defesa dos interesses nacionais”. Isto é, os países desenvolvidos, além de geralmente terem se oposto ao tratamento diferenciado, conduziam as negociações de tal modo a garantir seus interesses. Além disso, passaram a utilizar, cada vez mais, as barreiras não tarifárias, particularmente medidas “anti-dumping” e de salvaguardas, como instrumentos de proteção para aqueles setores industriais que começavam a ser ameaçados pela concorrência dos países em desenvolvimento. Por pressão dos países desenvolvidos, o GATT omitiu-se quanto ao comércio de produtos agrícolas — submetido a forte protecionismo sob a forma de barreiras não tarifárias — e de produtos têxteis, causando sérios prejuízos para os países em desenvolvimento.

Após os anos 70, houve o recrudescimento do protecionismo, principalmente por parte dos países desenvolvidos, em resposta à crise econômica iniciada com o primeiro choque do petróleo, colocando em risco a capacidade do GATT de continuar promovendo o processo de liberalização do comércio mundial.

¹¹ Citado por Almeida (1994, p.261).

No início dos anos 80, na Administração Reagan, o Governo norte-americano passou, insistentemente, a questionar as concessões aos países em desenvolvimento e a ausência de temas estratégicos aos interesses americanos (como serviços, investimentos e propriedade intelectual) na agenda de negociações.

Foi nesse ambiente que se iniciou o esforço das partes contratantes do GATT, visando à realização de uma ambiciosa rodada de negociações, cujo discurso se orientava para a necessidade de superar os obstáculos ao intercâmbio comercial surgidos nos anos 70 e 80, com o fortalecimento e a ampliação do sistema multilateral, permitindo que o comércio internacional voltasse a ter o mesmo desempenho das décadas de 50 e 60.

A Rodada Uruguai durou sete anos e meio ou quase o dobro do tempo inicialmente previsto, revelando a grande complexidade e o nível de tensão envolvidos. Ao final da Rodada, ficou evidente a necessidade do uso de novos instrumentos jurídicos que pudessem facilitar o processo de liberalização comercial, num momento de globalização acelerada da economia, especialmente naquelas áreas mais favoráveis aos países desenvolvidos. Os principais resultados alcançados, substanciados no Acordo de Marraqueche, foram: (a) um corte médio nas tarifas de 37% e o aumento das linhas de produtos com tarifas consolidadas; (b) o aperfeiçoamento dos instrumentos de defesa comercial, com a negociação de um Acordo sobre Salvaguardas e o aperfeiçoamento dos Códigos sobre Subsídios e Medidas "Anti-dumping"; (c) a reintegração dos produtos agropecuários ao sistema multilateral de comércio e a redução das barreiras não tarifárias; (d) a incorporação dos produtos têxteis ao sistema multilateral de comércio, com a eliminação do Acordo Multifibras, de 1974, em 10 anos, a partir de 1995, obedecendo ao calendário previamente acordado; (e) o estabelecimento do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), que se constitui no primeiro conjunto de normas que contempla essa matéria; (f) a garantia dos direitos de propriedade intelectual, através do Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (TRIPs); (g) a instituição do Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs); (h) o estabelecimento de um novo sistema de solução de controvérsias; (i) a definição de um mecanismo de revisão de política comercial dos países-membros; (j) a instituição de quatro acordos plurilaterais¹² sobre o comércio de aeronaves civis, laticínios, carnes bovinas e compras governamentais; e (l) a criação da Organização Mundial do Comércio, que iniciou suas atividades em 1º de janeiro de 1995.

¹² Referem-se aos chamados acordos de adesão voluntária.

Assim, o GATT prevaleceu como um fórum de discussões durante 47 anos, funcionando sempre em caráter provisório, por meio de uma ordem “quase jurídica” (MACIEL, 1995, p.19). Mas, paulatinamente, ampliou a agenda de discussões nas rodadas de negociações, contemplando, primeiro, tarifas, depois “anti-dumping”, subsídios, salvaguardas e medidas compensatórias, criando (ainda que houvesse avanços e recuos em virtude do recrudescimento do protecionismo), progressivamente, as condições necessárias para um acordo mais abrangente, permanente e obrigatório, com a criação, após a Rodada Uruguai, da OMC.

A OMC tornou-se, então, a mais importante organização internacional ocupada com as regras que regulam o comércio internacional. Ou seja, a OMC passa a ser a protagonista determinante do novo marco regulatório do comércio internacional. Os três principais objetivos da OMC são: em primeiro lugar, favorecer a criação de um ambiente de máxima liberdade para os fluxos comerciais entre os países, com a respectiva eliminação dos obstáculos ao comércio, o reconhecimento e o cumprimento das normas estabelecidas, que devem ser transparentes e previsíveis. Em segundo, funcionar como fórum de celebração de negociações internacionais sobre o comércio. E, em terceiro, servir como um fórum de resolução das controvérsias comerciais. Além desses propósitos, a OMC deverá acompanhar a execução das políticas comerciais por parte dos países-membros e cooperar com o Banco Mundial e o FMI na implementação de políticas econômicas em âmbito mundial.

Os acordos da OMC, por sua vez, são inspirados em princípios fundamentais como o da não-discriminação (baseados na cláusula de nação mais favorecida e no princípio do tratamento nacional), o comércio mais livre, políticas públicas previsíveis, a promoção da competição (com normas que desestimulem as práticas desleais) e dispositivos específicos para os países menos desenvolvidos (que devem ter um tempo maior para se ajustarem, uma maior flexibilidade e privilégios especiais quanto ao cumprimento de determinadas obrigações).

Para atingir seus objetivos e fazer prevalecer os princípios fundamentais que inspiram seus acordos, a OMC conta com um aparato jurídico que lhe confere poderes para exigir o cumprimento de suas normas. Isso não ocorria no GATT, acordo provisório e sem personalidade jurídica própria, no qual as partes contratantes mantinham autonomia para implementar políticas protecionistas, e que tratava apenas do comércio de mercadorias. O maior poder da OMC comparativamente ao GATT advém de suas características como organização internacional permanente, com personalidade jurídica, com poder sancionatório e que abarca não somente o comércio de mercadorias, mas também o de serviços e o de direitos de propriedade intelectual.

Além disso, o Órgão de Solução de Controvérsias constitui um sistema decisório mais eficaz que o existente no âmbito do GATT. O sistema de solução de controvérsias do GATT não previa prazos fixos, era facilmente obstruído, e o funcionamento dos painéis era demorado, com a elaboração de relatórios que muitas vezes não eram aprovados pelo Conselho do GATT ou eram obstruídos pelo Estado vencido, uma vez que as decisões só poderiam ser implementadas por consenso. Na OMC, ao contrário, o Órgão de Solução de Controvérsias apresenta estrutura mais complexa, com a definição de prazos para a constituição e o funcionamento dos painéis e a elaboração dos relatórios, bem como para a apresentação de defesa e de apelação, exigindo-se a regra do consenso somente para a rejeição de um relatório no Conselho da OMC. O Estado vencido é obrigado a oferecer uma compensação ou a ajustar a sua política comercial ao relatório aprovado. Cabe, ainda, em tese, ao Órgão de Solução de Controvérsias impedir as sanções unilaterais, adotadas com frequência pelos países desenvolvidos, particularmente pelos Estados Unidos. Assim, o novo órgão assegura poderes à OMC para funcionar como uma instituição responsável pela imposição de sanções aos Estados que insistirem em implementar políticas que desrespeitem os princípios e as práticas do livre comércio.

Além do Órgão de Solução de Controvérsias, a OMC conta com o Órgão de Exame das Políticas Comerciais, existente desde 1989 no âmbito do GATT e confirmado no Acordo de Marraqueche. Tal mecanismo permite uma avaliação periódica das políticas e das práticas comerciais de cada Estado membro, visando a sua maior transparência e melhor compreensão. Isto é, a política comercial dos Estados-membros é submetida a uma fiscalização, com o propósito de verificar a sua compatibilização com as normas da OMC.

A análise do sistema multilateral de comércio desde o imediato Pós-Guerra permite concluir que a criação da OMC inaugura uma nova fase nas relações comerciais internacionais. O enorme poder conferido à OMC reduz, substancialmente, a autonomia dos Estados para implementar políticas econômicas. Os acordos da OMC restringem práticas nacionais de estímulo e de proteção a setores da economia, confinando a atuação do Estado ao papel clássico de garantidor da lei (muitas vezes, acordada internacionalmente) e dos contratos e minorando seu papel ativo na promoção do desenvolvimento.

Além disso, o novo marco regulatório do comércio internacional, instituído com a OMC, baseia-se em princípios liberais. Obviamente, a atuação da OMC será orientada para favorecer a liberdade de comércio, apenas secundada pela promoção do desenvolvimento. Pode-se temer, em consequência, que essa nova ordem internacional possa aprofundar as desigualdades entre os países, fato

que tem se acentuado no Pós-Guerra¹³. Ao tomar a teoria das vantagens comparativas de David Ricardo como paradigma, as regras da OMC condenam os países em desenvolvimento a uma rígida especialização naqueles setores intensivos em mão-de-obra e em recursos naturais — num momento de aceleradas mudanças tecnológicas —, que têm um peso decrescente no comércio internacional.

Deve-se acrescentar ainda que alguns dispositivos que foram reformulados na Ata Final da Rodada Uruguai, como os instrumentos de defesa comercial, com a negociação de um Acordo sobre salvaguardas, e os Códigos sobre Subsídios e Medidas “Anti-dumping”, representam, em alguns aspectos, a oficialização na OMC da legislação, nem sempre muito clara, que já é aplicada pelos países desenvolvidos naquelas matérias (PRESSER, 1996).

Por fim, vale ressaltar o problema do despreparo humano e institucional dos países em desenvolvimento, que terão dificuldade em utilizar os instrumentos jurídicos disponíveis na OMC, sobretudo no que diz respeito à sua defesa nos casos em que forem reclamados. E isto porque o grau de complexidade dos procedimentos foi substancialmente ampliado, colocando em dúvida a capacidade dos países em desenvolvimento de se utilizarem dos instrumentos jurídicos criados.¹⁴

A inserção do Brasil na ordem econômica mundial

Entre os países em desenvolvimento, o Brasil teve um papel ativo nas negociações da Rodada Uruguai. Contudo seus desequilíbrios estruturais comprometem sensivelmente a sua capacidade de obedecer aos compromissos da agenda liberalizante acertados na OMC. Embora, desde 1990, o País venha empreendendo uma ampla abertura comercial ao Exterior, marcando uma reorientação radical da política implementada a partir de 1930, seus efeitos, entretanto, têm acentuado tais desequilíbrios, como se verá a seguir.

¹³ Lant Pritchett (1996, p.38), Economista do Banco Mundial, destaca que o desenvolvimento do capitalismo tem sido marcado por uma tendência ao incremento das disparidades de renda entre os vários países, como se segue: “Mas esqueçam a convergência — a característica predominante da moderna história econômica é a enorme divergência entre as rendas *per capita* dos países ricos e dos países pobres, hiato que não pára de crescer. E, como se não bastasse, a menos que o futuro seja muito diferente do passado próximo, a expectativa é de que esse hiato se aprofunde ainda mais”.

¹⁴ O problema do despreparo humano e institucional dos países em desenvolvimento frente às normas da OMC é assinalado por Presser (1996), Rego (1996), Leal (1997) e Paulo Barther-Rosa, Diretor do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (FSP, 1998).

O impulso industrializante ocorrido no Brasil nas últimas décadas pode ser associado tanto a uma resposta bem sucedida ao estrangulamento externo ocorrido nos anos 30 quanto à adoção de políticas deliberadas de estímulo à indústria, particularmente após a Segunda Guerra Mundial, sob a égide da Industrialização via Substituição de Importações (ISI). Tais políticas envolveram a concessão de incentivos e subsídios e a manipulação cambial, além da entrada do Estado em setores estratégicos e na construção de infra-estrutura.

Assim, a economia brasileira, apesar dos limites financeiros e tecnológicos, obteve um êxito relativo no seu processo de industrialização. Entre 1946 e 1980, o Brasil apresentou uma taxa média de crescimento de 7% ao ano, uma das maiores do mundo.

Esse modelo de desenvolvimento anterior, baseado na ISI, demandou elevados níveis de proteção à indústria, tornando a economia bastante fechada, ao lado da firme presença do Estado. Tal modelo implicou notável mudança estrutural na economia, com o crescimento expressivo de setores dinâmicos, ampliando a integração da indústria, reforçando o poder competitivo e permitindo a redução da dependência externa, com a instalação, no País, de setores com elevada capacidade de geração de tecnologias. Conseqüentemente, expandiu-se a participação dos setores intensivos em tecnologia, em detrimento dos setores intensivos em recursos naturais e mão-de-obra pouco qualificada.

Entretanto, a partir dos anos 80, o estrangulamento externo provocado pela opção de financiamento implementada após o período do “milagre”, gerou a estagnação da economia, sobretudo do setor industrial, tornando a economia ainda mais fechada. Tal fato permitiu o fortalecimento de teses neoliberais — apoiadas, muitas vezes, nos argumentos de liberais brasileiros do século XIX —, apontando o processo de industrialização brasileiro após 1930 como um grande equívoco, ao estimular o desenvolvimento de uma indústria ineficiente e manter a economia separada do resto do mundo, e advogando, ao contrário, uma abertura comercial radical.¹⁵

¹⁵ Um dos principais expoentes da tese neoliberal, Gustavo Franco, culpa o modelo de substituição de importações pela miséria e desigualdade existentes no Brasil, ao fechar a economia e impedir a modernização das empresas - que deveria viabilizar o aumento da produtividade da economia. Por essas razões, ele defende que: “(...) um projeto conseqüente (portanto, livre de charlatanismo populista) de crescimento com redução da pobreza e da concentração de renda haveria de ter como elemento central a aceleração da taxa de crescimento da produtividade, o que, necessariamente, haveria de ter lugar com a superação da SI (substituição de importações) e aprofundamento do processo de abertura” (FRANCO, 1996, p. 13). Franco acrescenta ainda: “Cumpra, portanto, ter claro que o novo modelo de crescimento que temos de redefinir deve contemplar um grau de abertura substancialmente maior — talvez o dobro ou o triplo — do que hoje temos, se é que queremos evitar que nossa vulnerabilidade externa prejudique nosso crescimento daqui por diante” (Ibid, p.34).

Assim, desde 1990, no Governo Collor, foi intensificada a abertura da economia, apoiada em teses semelhantes. A velocidade com que se efetivou tal abertura pode ser medida pela redução das tarifas alfandegárias, que, entre 1988 e 1994, caíram de uma média de 50% para 12% (percentual igual ao do México e ligeiramente inferior ao da Argentina). Apesar disso, ao que parece, na visão liberal, o ritmo da abertura ainda é lento e está muito distante do ideal.

A mudança na política comercial brasileira após 1990 não obedeceu a nenhum gradualismo e tampouco foi sincronizada com a adoção de outras políticas, como uma política industrial, de modernização da infra-estrutura e de investimento em pesquisa e desenvolvimento, que poderiam fortalecer a capacidade competitiva do sistema econômico.

Ao contrário, repetiu-se o vício histórico de promoção de mudanças bruscas sem o compasso necessário. Ademais, negligenciaram-se limites estruturais do sistema produtivo nacional, como a limitada capacidade exportadora vinculada à dependência da exportação de produtos primários ou semi-elaborados. Destarte, as estratégias de liberalização comercial apoiaram-se em discursos que refletem modismos predominantes em contextos específicos.

Na verdade, o processo de abertura, implementado até aqui, obedece a um receituário mais amplo (o denominado Consenso de Washington) e tem sido aplicado por outros países latino-americanos, como o México e a Argentina.¹⁶ No Brasil, essa tendência foi aprofundada, após 1994, com o Plano Real, através de uma redução sensível nas barreiras comerciais tarifárias e não tarifárias e do uso do câmbio como instrumento de coordenação de preços.¹⁷ Ao mesmo tempo, ocorreu a apreciação do câmbio. A combinação da abertura comercial com a apreciação cambial tem provocado o aumento das importações e a estagnação das exportações, gerando sucessivos déficits comerciais.¹⁸ O financiamento do déficit tem sido feito por meio da manutenção das taxas de juros elevadas, que favorece a entrada de capital especulativo, mas tem como contrapartida um aumento sem precedentes da dívida interna. Assim, o novo

¹⁶ Winston Fritsch e Gustavo Franco, em artigo escrito antes de se tornarem figuras importantes na implementação da abertura comercial no Brasil, destacaram que a adesão das elites locais ao processo de liberalização comercial e de desregulação industrial foi também reforçada pela pressão dos países da OCDE e de organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial (FRITSCH, FRANCO, 1992, p.138).

¹⁷ Sobre o impacto do Plano Real para o comércio exterior e a indústria, ver os artigos de Edward Amadeo (1995, 1996, 1997a, 1997b).

¹⁸ De um superávit de US\$ 15,2 bilhões em 1992 e de US\$ 10,4 bilhões em 1993, o País passou a acumular déficits de US\$ 3,2 bilhões em 1995, de US\$ 5,5 bilhões em 1996 e de US\$ 8,3 bilhões em 1997.

modelo implica ampliação da dependência externa, principalmente financeira, e reforça os desequilíbrios macroeconômicos, que podem anular os efeitos positivos da abertura comercial e comprometer a sua continuidade.¹⁹

Ademais, a forma como tem sido processada a abertura da economia passou a afetar a própria estrutura industrial do País. Por um lado, as facilidades criadas para a importação e a apreciação cambial têm gerado o aumento da concorrência, comprometendo a sobrevivência de diversos setores, além de provocar a desintegração da indústria²⁰, induzida pela facilidade na importação de insumos, componentes e equipamentos. Por outro, tem havido uma modificação da composição setorial de exportações e importações, com a elevação do coeficiente de exportação dos setores intensivos em recursos naturais e o crescimento do coeficiente de importações nos setores mais intensivos em tecnologia e mão-de-obra qualificada, representando uma mudança no padrão de comércio em direção oposta à tendência mundial (AMADEO, 1997a, 1997b).²¹

Os desequilíbrios gerados foram, inclusive, reconhecidos em estudos oficiais. O Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT) elaborou o documento **Ações Setoriais para o Aumento da Competitividade da Indústria Brasileira** (BR.MICT, 1998)²², em que é analisado o desempenho e são estipuladas

¹⁹ Deve ser destacado que Fritsch e Franco, no artigo referenciado anteriormente, utilizaram uma citação de Rodrik que alertava para o fato de que "(...) o senso comum recomendaria que os benefícios convencionais da liberalização ficam prejudicados, senão completamente eliminados, sob condições de instabilidade macroeconômica marcadas por inflação alta e variável, de um lado, e desequilíbrios fiscais e de balanço de pagamentos, por outro" (FRITSCH, FRANCO 1992, p.138). Como já ressaltado, a queda da inflação alcançada com o Plano Real foi acompanhada por um crescente desequilíbrio fiscal e do balanço de pagamentos. A adoção de estratégias descoordenadas, que desconsideraram este tipo de desequilíbrio, já provocou reviravoltas nas políticas de comércio exterior, por exemplo, aumento do protecionismo no Governo Dutra em 1947 e o recente e brusco aumento das alíquotas de importação de automóveis em 1995.

²⁰ Amadeo (1995) entende desintegração da indústria como o "(...) aumento da participação de insumos e componentes importados nos custos primários das empresas, redução da participação de insumos industriais domésticos e de trabalho e redução do valor adicionado por unidade produzida. Este último ponto significa que para cada carro ou equipamento eletrônico produzido no país, o valor agregado domesticamente é menor".

²¹ O impacto da abertura pode ser medido pelo aumento da participação dos importados no consumo de produtos industriais do País, utilizando-se o coeficiente de penetração (importação/consumo aparente). Em 1989, essa participação era de 4,6%, passando para 14,6% em 1995, representando um crescimento de três vezes em seis anos. Alguns setores foram afetados com maior profundidade, como o de máquinas, equipamentos e instalação (inclusive peças e acessórios), que subiu de 12,8% em 1990 para 40,1% em 1995. No segmento de material, aparelhos eletrônicos e de comunicação, o percentual cresceu de 10,5 para 35,5% no mesmo período (MOREIRA, CORREA, 1997, p.75).

²² Tal documento pode ser obtido no site do MICT (<http://www.mict.gov.br>).

metas para 18 setores da indústria nacional. Nesse documento, admite-se a dificuldade do setor industrial para responder positivamente aos desafios impostos pela abertura comercial:

“As mudanças adotadas têm nitidamente favorecido a modernização e o aumento do poder competitivo do parque industrial brasileiro nos diferentes planos que afetam a competitividade: sistêmico, estrutural e empresarial. Os resultados já alcançados em termos de aumento da competitividade, de uma maneira geral, ainda não foram suficientes para contrabalançar o impacto das pressões competitivas geradas pela abertura econômica. Mais grave, entretanto, é que o impacto das mudanças tem afetado de modo muito desigual os diferentes setores industriais. A maior parte dos segmentos industriais e empresas, mormente as de médio e pequeno portes, não tem respondido aos desafios do novo contexto no ritmo e na profundidade requeridas para imprimir ao conjunto do setor industrial um desempenho compatível com as necessidades de expansão da produção, do nível de emprego e das exportações para outros países” (Ibid.,).

O documento salienta ainda que:

“O pouco dinamismo da produção industrial (...) é reflexo da incapacidade do setor de expandir suas vendas externas em ritmo compatível com as necessidades de importação de produtos industriais, geradas pelo novo padrão de desenvolvimento. Um dos traços marcantes desse novo padrão é a substituição de insumos nacionais por importados, o que diminui a repercussão do crescimento da demanda final sobre o restante do sistema produtivo” (Ibid.).

Dentre as conclusões do documento, reconhece-se que “(...) a correção do déficit da balança comercial, a médio prazo, dificilmente poderá depender exclusivamente do aumento das exportações. Seria necessário também um esforço de substituição de importações, pois o aumento das importações tem sido muito intenso” (Ibid.).

A ênfase no retorno à substituição de importações aparece explicitamente em outros momentos do documento, especialmente na avaliação daqueles setores mais afetados pela abertura comercial. Parece ser necessário cortejar a velha dama (a estratégia da ISI), tão difamada pela arrogância neoliberal. Tal análise revela as inconsistências da política econômica, conduzida por vezes discordantes, que oscilam da abertura radical à substituição de importações.

Há que se recordar, entretanto, que as políticas de promoção industrial sofrem, hoje, restrições complexas, em decorrência dos acordos da OMC.

A análise das informações e das propostas do documento, bem como dos dados sobre a evolução do comércio exterior, permite também chegar a um diagnóstico preocupante quanto ao desempenho futuro da economia brasileira, em razão da crescente dependência da importação de produtos eletroeletrônicos e de informática (eletrodomésticos, equipamentos industriais, automação industrial, equipamentos de geração, distribuição e transmissão de energia elétrica, componentes elétricos e eletrônicos e equipamentos de informática em geral). Esses produtos são intensivos em componentes microeletrônicos, que têm se tornado o insumo vital da chamada Terceira Revolução Tecnológica. Essa crescente dependência poderá provocar a repetição dos problemas enfrentados pela economia brasileira com o petróleo na década de 70.

Com efeito, no modelo tecnológico anterior, apoiado no sistema fordista de produção, os setores mais dinâmicos, como o metal-mecânico e o petroquímico, tinham o seu desenvolvimento condicionado pela existência de um outro insumo vital abundante e barato, o petróleo. Entretanto, após 1973, o custo do petróleo subiu bruscamente, e o Brasil sofreu dramaticamente essa mudança, sendo obrigado a empreender um intenso e oneroso processo de ajustamento, através do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), no Governo Geisel, que levou ao aumento do endividamento externo. Com o segundo choque do petróleo em 1979, que foi acompanhado da elevação das taxas de juros pelo Governo norte-americano, o endividamento externo chegou a níveis insustentáveis. O esforço exigido para o seu pagamento levou ao estrangulamento financeiro do Estado brasileiro, à hiperinflação e à estagnação econômica, comprometendo a capacidade do País de se integrar de modo dinâmico à economia globalizada.²³

Os dois choques do petróleo provocaram grandes mudanças tecnológicas e organizacionais, que permitiram o surgimento dos modelos pós-fordistas ou de acumulação flexível (HARVEY, 1994, p. 140). Embora o setor metal-mecânico continue a deter importância, o núcleo dinâmico do novo modelo é representado pela combinação da microeletrônica com a informática, provocando uma revolução em diversos segmentos da indústria e do setor serviços, especialmente nas telecomunicações. Os componentes microeletrônicos transforma-

²³ O impacto dos dois choques do petróleo pode ser medido pelo rápido aumento dos gastos com as importações desse insumo: US\$ 469 milhões em 1972, US\$ 769 milhões em 1973, US\$ 2 895 em 1974, US\$ 6 698 milhões em 1979, US\$ 10.210 milhões em 1980 e US\$ 11.340 milhões em 1981, declinando progressivamente a partir de então. Em 1981, as importações de petróleo representavam 51% das importações totais e cerca de 80% do consumo nacional.

ram-se, paulatinamente, no insumo vital desse novo modelo. E, novamente, o Brasil submete-se, progressivamente, à dependência da importação tanto dos componentes quanto dos produtos intensivos nesse insumo.

A situação enfrentada pelo País nos últimos anos repete a experiência vivenciada com o petróleo, à medida que houve um rápido incremento das importações dos produtos com uso intensivo de componentes eletroeletrônicos.²⁴

Assim, cresce o déficit comercial nos segmentos que utilizam intensivamente o insumo microeletrônico e que têm um papel estratégico no novo modelo tecnológico dominante em escala mundial. A dependência das importações tende a se aprofundar, por se tratar de um insumo cuja oferta é ainda mais concentrada que a de petróleo, dependendo de poucas grandes empresas oligopólicas, localizadas geralmente numa quantidade bastante reduzida de países. Conseqüentemente, em razão da sua importância estratégica e das facilidades oferecidas para a sua importação, o aumento da entrada de produtos estrangeiros poderá comprometer o equilíbrio do balanço de pagamentos de modo semelhante ao ocorrido após o primeiro choque do petróleo.

É possível concluir, portanto, que, embora seja necessária a integração da economia brasileira à nova ordem econômica, a forma de condução do processo tem provocado prejuízos, especialmente para a indústria, através de mudanças estruturais profundas que representam um retrocesso na inserção brasileira, no cenário internacional. Assim, uma estratégia de comércio exterior deveria contemplar especialmente uma inserção ativa do País na economia internacional, ou seja, não somente reforçando a sua competitividade naqueles setores onde já possui vantagens comparativas naturais (inserção passiva), mas também criando vantagens comparativas em novos setores industriais (inserção ativa) (SUZIGAN, 1991, p.46).

Ademais, existem sérias dúvidas sobre se um país com desequilíbrios macroeconômicos fundamentais, originados, por sua vez, de limites estruturais inerentes a uma economia em desenvolvimento, poderá cumprir uma agenda liberalizante conforme as regras da OMC, sem o risco de desindustrialização e do aumento da dependência externa. A abertura comercial apoiada em uma

²⁴ Em 1990, o somatório das importações de máquinas, aparelhos e material elétrico e das importações de instrumentos e aparelhos científicos era de US\$ 6.027 milhões, passando para US\$ 10.434 milhões em 1994, até atingir a cifra de US\$ 22.032 bilhões em 1997. Neste último ano, as importações desses dois segmentos representaram 36% do total, e o déficit alcançou US\$ 15.438 milhões. Embora a participação nas importações em 1997 fosse menor do que a atingida pelo petróleo em 1981 (51%), os valores das importações são bem superiores.

crescente especialização produtiva desperdiçará o imenso potencial da economia, gerando o risco da sua estagnação. Tal projeto só seria possível pelo aumento sem precedentes da pobreza, encurtando o mercado interno e orientando a maior parte daqueles setores sobreviventes para atender à demanda externa.

As controvérsias comerciais no âmbito do GATT e da OMC

Conforme se mencionou, a grande transformação ocorrida no sistema multilateral de comércio, com a passagem do GATT para a OMC, acarretou, dentre outras mudanças, o aprimoramento dos mecanismos de solução de controvérsias. A análise estatística das controvérsias envolvendo os países em desenvolvimento, sobretudo o Brasil, tanto no GATT como na OMC, permite compreender as modificações nos princípios que regulam o comércio internacional advindos daquela transformação.

De acordo com Kuruvila (1997), que realizou extenso trabalho sobre a participação dos países em desenvolvimento nesses mecanismos de solução de controvérsias, o maior envolvimento desses países foi condicionado pelo aperfeiçoamento dos mecanismos, especialmente após a criação da OMC, que lhes facilitou o acesso para a defesa dos seus interesses comerciais.²⁵

No âmbito do GATT, num período de 47 anos, foram feitas 236 reclamações; na OMC, 122 reclamações, em aproximadamente três anos. Isso representa uma média de cinco casos por ano no GATT e cerca de 40 casos anuais na OMC. Ou seja, em apenas três anos, a OMC já tratou da metade do número de casos ocorridos durante a vigência do GATT (Tabela 1).²⁶

²⁵ As estatísticas de Kuruvila serviram de referência para a presente análise. Entretanto a sua pesquisa trata apenas dos 74 casos apreciados pela OMC até meados de 1997. No presente trabalho, a avaliação cobre 122 casos apreciados até o mês de abril de 1998. A evolução posterior dos casos induz a conclusões distintas das elaboradas por aquela autora.

²⁶ Dos 236 casos, foram emitidos 101 relatórios pelos painéis constituídos no âmbito do GATT. Dos 122 casos apresentados ao OSC da OMC, foram elaborados 16 relatórios dos grupos especiais e 11 relatórios do Órgão de Apelação, e existem três apelações em curso. Note-se que somente em um caso não houve apelação, existe um caso em que o relatório foi distribuído recentemente, e ainda não houve tempo para a apelação. Além disso, haviam 26 casos considerados como resolvidos, em razão de acordo entre as partes ou pela retirada da reclamação, ou cujos Grupos Especiais estavam inativos (Cf. *site* da OMC).

No âmbito do GATT, a participação dos países em desenvolvimento foi sendo incrementada progressivamente, havendo apresentado 38 reclamações (35 contra os países desenvolvidos e apenas três contra outros países em desenvolvimento), que representaram 16,1% do total. Os países em desenvolvimento foram objeto de reclamação por parte dos países desenvolvidos em 24 casos, significando 10,2% do total. A maior parte das reclamações envolvia os próprios países desenvolvidos, com 174 casos ou 73,7% do total.

A participação dos países em desenvolvimento foi ampliada principalmente após a Rodada Tóquio, favorecida pelo aprimoramento do sistema de solução de controvérsias. Mas o incremento realmente expressivo ocorreu com a criação da OMC, à medida que já foram feitas 27 reclamações (18 contra os países desenvolvidos e nove contra os países em desenvolvimento), significando 22,1% do total. Por outro lado, os países desenvolvidos apresentaram 41 reclamações contra os países em desenvolvimento, que já representam 33,6% do total (quando não passavam de 10,2% no GATT). Por isso, os casos que de algum modo envolvem os países em desenvolvimento já constituem 63,9% do total (Tabela 1).

Tais números refletem, em primeiro lugar, a existência de um sistema de solução de controvérsias muito mais atuante e rígido na OMC do que no GATT. Em segundo, uma maior contestação — com o advento da OMC — das políticas adotadas pelos países em desenvolvimento, que buscam proteger e estimular a produção e a exportação em diversos setores, evidenciando uma tolerância cada vez menor por parte dos países desenvolvidos quanto ao uso de tais políticas, bem como uma tendência progressiva à eliminação do tratamento diferenciado concedido aos países em desenvolvimento. E, em terceiro, o crescimento do comércio mundial, que intensifica o choque de interesses comerciais.

A defesa comercial do Brasil

Neste capítulo, pretende-se relatar a inserção brasileira no processo descrito de crescente competitividade internacional, inclusive no âmbito da OMC. Nesse caso, existem quatro situações a serem assinaladas: (a) reclamações do Brasil contra parceiros comerciais no âmbito do GATT e, agora, da OMC; (b) reclamações efetivadas contra o Brasil; (c) aplicação de medidas de defesa comercial pelas autoridades administrativas brasileiras; e (d) aplicação de medidas de defesa comercial contra produtos brasileiros.

Quanto à primeira situação, Kuruvila (1997, p.182) assinalou que o Brasil foi um dos “usuários mais frequentes” do sistema de solução de controvérsias do GATT. Durante a vigência do GATT, o Brasil apresentou 12 reclamações e foi objeto de reclamação três vezes, representando 6% dos casos, sendo que todos eles envolviam

países desenvolvidos. As reclamações mais comuns feitas pelo Brasil estiveram associadas a ameaças proporcionadas por exportações subsidiadas feitas por outros países, à imposição de direitos compensatórios e “anti-dumping” sobre exportações brasileiras e a medidas retaliatórias praticadas contra o Brasil (Quadro 1).

Quanto às reclamações feitas contra o Brasil, estas envolveram a imposição de direitos compensatórios sobre importações e exportações subsidiadas (Quadro 2). Assim, o número de casos contra o Brasil na vigência do GATT foi muito menor, mostrando que havia uma maior tolerância por parte dos países desenvolvidos quanto ao uso de instrumentos de proteção econômica (sob o modelo da industrialização via substituição de importações) e de estímulo às exportações (como a concessão de subsídios). Tal constatação exemplifica como, durante a vigência do GATT, funcionou razoavelmente o tratamento diferenciado para as nações menos desenvolvidas.

Após a criação da OMC, o Brasil também se tornou um “usuário freqüente” de seu Órgão de Solução de Controvérsias (OSC). O Brasil já apresentou cinco reclamações e foi objeto de oito reclamações, perfazendo 10,6% do total dos casos. Dessa forma, o Brasil, que atualmente tem uma participação muito reduzida no comércio internacional (de cerca de 1%), responde por 10,6% dos casos do OSC da OMC (Quadros 3 e 4).

Quanto às reclamações apresentadas contra o Brasil, a maior parte (quatro), envolveu denúncias contra o Regime Automotivo brasileiro (Quadro 4). Esse regime constitui uma ampla e generosa política de proteção, de subsídio à produção — através de redução de impostos — e o estabelecimento de proporção entre importação, produção e exportação (BARRAL, 1997, p.17-18), sendo, por conseguinte, contestado pelos Estados Unidos, pelo Japão e pela Comunidade Européia na OMC.

Além disso, existe uma reclamação da Comunidade Européia, apresentada no início de 1998, contra a redução dos prazos para pagamento das importações, imposta pelo Bacen, visando desestimular a compra de produtos estrangeiros e minorar o desequilíbrio do balanço de pagamentos.

As reclamações efetivadas contra o Brasil refletem a dificuldade de um país em desenvolvimento cumprir integralmente a agenda liberalizante da OMC, embora o País tenha sido signatário da Ata Final da Rodada Uruguai, transformada em legislação interna já em 1994.

Quanto às medidas de proteção comercial, sua aplicação pelo Brasil é relativamente recente. Ainda que o Brasil tenha sido signatário do Código “Anti-dumping” e do Código de Subsídios e Direitos Compensatórios, negociados na Rodada Tóquio, em 1979, somente em 1987 o Governo brasileiro aprovou a

legislação que regulou a aplicação desses instrumentos.²⁷ Posteriormente, essa legislação foi modificada, em razão da Ata Final da Rodada Uruguai. Assim, em maio de 1995, o Governo instituiu o Departamento de Defesa Comercial (DECOM), cujo objetivo é apurar as práticas desleais de comércio e o incremento expressivo de importações à luz dos novos Acordos “Anti-dumping”, de Subsídios e de Medidas Compensatórias e de Salvaguardas.²⁸

O atraso na definição de tais normas pelas autoridades brasileiras decorreu principalmente do fato de que, até 1990, a maior parte das importações do País era constituída de produtos complementares à oferta local ou utilizados para a manufatura de produtos locais, tornando inócuas as medidas de defesa comercial. De acordo com Araujo Junior, Naidin (1989, p.32) “(...) contudo, a adesão aos códigos pareceu, à época, conveniente ao Governo, porque disciplinaria a ação de outros países contra as exportações brasileiras”. Mas essa estratégia não atingiu os objetivos pretendidos, pois a quantidade de casos contra o Brasil foi muito expressiva, bem maior que as apresentadas contra os outros países em desenvolvimento.

²⁷ O Ministério da Fazenda encaminhou ao Congresso Nacional os acordos assinados em 1979, que resultaram nos Decretos Legislativos nº 20 e nº 22, de 05.12.86, ratificando a adesão do Brasil aos Códigos “Anti-dumping” e de Subsídios, e nos Decretos nº 93.941, de 16.01.87, e nº 93.962, de 22.01.87, que encarregaram à Comissão de Política Aduaneira (CPA) a competência da administração de tais instrumentos. Por sua vez, as normas e os procedimentos aplicados pelo Governo brasileiro nos casos de “anti-dumping” e direitos compensatórios foram definidos pela Resolução nº 1.227, da CPA, de 14.05.87. Todas essas informações se encontram no artigo de Araujo Jr. e Naidin, publicado ainda em 1989, e que é uma das raras análises sobre o assunto no Brasil.

²⁸ A Ata Final da Rodada Uruguai foi ratificada pelo Brasil através do Decreto nº 1.355, de 30.12.94. Posteriormente, foram definidos os seguintes instrumentos: (a) Lei nº 9.019, de 30.03.95, que dispõe sobre a aplicação dos direitos previstos no Acordo “Anti-dumping” e no Acordo de Subsídios e Direitos Compensatórios; (b) Decreto nº 1.488, de 11.05.95, que regulamenta as normas que disciplinam os procedimentos administrativos relativos à aplicação de medidas de salvaguardas; (c) Portaria Interministerial MICT/MF nº 14, de 04.09.95, que institui o Comitê Consultivo de Defesa Comercial, com o objetivo de examinar, em nível consultivo, assuntos relacionados às investigações de *dumping* e de subsídios e, quando solicitado, examinar os assuntos relacionados às investigações de salvaguardas; (d) Decreto nº 1.602, de 23.08.95, que regulamenta as normas que disciplinam os procedimentos relativos à aplicação de medidas “anti-dumping”; (e) Decreto nº 1.751, de 19.12.95, que regulamenta as normas que disciplinam os procedimentos administrativos relativos à aplicação de medidas compensatórias; (f) Circulares SECEX nº 19, de 02.04.96 e nº 20 e 21, de 02.05.96, que define o roteiro para a elaboração de petição sobre investigação de prática de *dumping* e de subsídios e investigação de salvaguardas; e (g) Decreto nº 1.936, de 20.06.96, que modifica dispositivos do Decreto nº 1.488, de 11.05.95, definindo que as medidas de salvaguardas serão aplicadas como elevação do Imposto sobre Importação. Tais informações se encontram no *site* do MICT.

Com a abertura comercial, a entrada crescente de produtos estrangeiros com similar nacional gerou maior exposição da indústria doméstica à concorrência estrangeira. Esse fato tem levado à utilização mais freqüente de normas de defesa comercial²⁹. Assim, entre 1988 e 1997, foram feitas 57 investigações sobre *dumping*, subsídios e salvaguardas. Desse total, em oito anos, sob a administração da Comissão de Política Aduaneira (CPA) e do DTT, foram realizadas 20 investigações. Em pouco mais de dois anos, com a criação do DECOM, após 1995, já foram investigados 37 casos (Quadro 5). Destes 37 casos, nove foram encerrados com aplicação de medidas, nove encerrados sem aplicação de medidas, cinco petições foram indeferidas em virtude da ausência das informações necessárias à abertura de investigação, e 14 processos estão atualmente em análise, sendo quatro em fase de habilitação e 10 investigações em curso.

Por outro lado, os produtos brasileiros sofrem freqüentemente a aplicação, por parte de outros países, de medidas de defesa comercial (Quadro 6). A utilização dessas medidas ocorre, habitualmente, pela pressão de produtores locais, protegendo-se contra a concorrência dos produtos brasileiros. Essa constatação pode ser exemplificada pelo caso da Argentina, que vem aumentando consideravelmente o número de medidas “anti-dumping” contra produtos brasileiros, malgrado as preferências acordadas no Mercosul.³⁰

Considerações finais

As transformações econômicas e sociais ora em curso no comércio internacional, refletidas em fenômenos como a globalização e o surgimento dos blocos econômicos, obrigam a uma reflexão sobre a forma de inserção de uma economia periférica como a brasileira.

²⁹ Alguns autores defendem o uso das medidas de defesa comercial contra práticas desleais como instrumentos de proteção. Para Luciano Coutinho (1997), ainda que o uso de instrumentos de fomento industrial e tecnológico possam causar “atritos diplomáticos e fricções na OMC”, existe uma margem de manobra para sua utilização, através do controle de importações, de barreiras não tarifárias, de prevenção de *dumping*, de uso de salvaguardas.

³⁰ A aplicação de medidas “anti-dumping” em áreas de livre comércio é juridicamente questionável, face ao art. XXIV do GATT. Apesar disso, a Argentina aplica, hoje, mais medidas de defesa comercial contra os produtos brasileiros que os Estados Unidos — país tradicionalmente protecionista de setores estratégicos.

No presente trabalho, a reflexão volta-se para as deficiências estruturais para essa inserção. A análise realizada demonstrou as conseqüências negativas provocadas pelo rápido e indiscriminado processo de abertura da economia ocorrido após 1990. Além disso, assinala-se que o rápido processo de abertura não foi acompanhado da implementação de medidas de defesa comercial contra a concorrência predatória, ao mesmo tempo em que os produtos brasileiros continuam a sofrer medidas protecionistas, sem que exista o suporte institucional e humano capaz de contestá-las. Tal assunto não tem sido tratado com a devida prioridade pelo Governo nem pelas instituições de pesquisa.

Concomitantemente, o conjunto mais rigoroso de normas no comércio internacional — advindo com a OMC — vem suscitando crescentes reclamações contra países em desenvolvimento, expressando sua dificuldade em cumprir as obrigações negociadas naqueles acordos. O Órgão de Solução de Controvérsias tem se constituído em foro de contestação das medidas implementadas pelos países em desenvolvimento para superar desequilíbrios no balanço de pagamentos e para proteger e estimular determinados setores da economia.

Por outro lado, os países desenvolvidos continuam utilizando medidas de defesa comercial. Nos países em desenvolvimento, e no Brasil em particular, a pouca disseminação das informações sobre a utilização dessas medidas e sobre a sistemática de solução de controvérsias nos organismos internacionais prejudica os interesses econômicos desses países, à medida que implica graves repercussões sobre o nível de atividade econômica e de emprego.

Nesse cenário, o caso brasileiro apresenta algumas particularidades. Se, por um lado, possui deficiências estruturais comuns aos países em desenvolvimento, por outro, alcançou, nas últimas décadas, um significativo crescimento e diversificação industrial. Em conseqüência, o Brasil tanto pode usufruir dos mecanismos de defesa comercial, no marco da OMC, quanto pode sofrer prejuízos pela não-utilização desses mecanismos ou pela ausência de capacitação institucional nessa matéria.

Tabela 1

Nível de participação dos países em desenvolvimento e dos países desenvolvidos no âmbito do GATT (1948-1994) e da OMC (1995-1998)¹

ESPECIFICAÇÃO	GATT		OMC (2)	
	Número	%	Número	%
Total de casos	236	100,0	122	100,0
Países em desenvolvimento <i>versus</i> países desenvolvidos	35	14,8	18	14,7
Países em desenvolvimento <i>versus</i> países em desenvolvimento	3	1,3	9	7,4
Total de reclamações dos países em desenvolvimento	38	16,1	27	22,1
Países desenvolvidos <i>versus</i> países em desenvolvimento	24	10,2	41	33,6
Reclamações conjuntas dos países em desenvolvimento e dos países desenvolvidos	10	8,2
Países desenvolvidos <i>versus</i> países desenvolvidos	73,7	44	36,1

FONTE: Adaptado de KURUVILA, P.E. (1997). Developing countries and the GATT/WTO dispute settlement mechanism. *Journal of World Trade*, v.31, n.6, p.171-208. OMC (site).

(1) Desde a instalação do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, em 1995, até 23 de abril de 1998. (2) No âmbito da OMC, foram 122 solicitações de consultas (ou matérias), envolvendo 87 questões diferentes.

Quadro 1

Reclamações feitas pelo Brasil no âmbito do GATT — 1961-1995

RECLAMADO	ANOS	FUNDAMENTOS DA CONTROVÉRSIA	FORMAS DE SOLUÇÃO
Reino Unido	1961	Preferências sobre bananas — GATT 1.	Painel
Comunidade Européia	1978	Subsídios à exportação de açúcar-GATT 16, 3, 23, 1b; Parte 4	Painel
Espanha	1980	Tarifa diferenciada para café — GATT 1.	Painel
Comunidade Européia(1)	1982	Subsídios à exportação de açúcar — GATT 16.	Consultas
Estados Unidos	1986	Direitos aduaneiros impostos sobre o álcool etílico — GATT2.	Consultas
Estados Unidos	1987	Retaliações em informática	Procedimento do GATT 1966
Estados Unidos	1988	Imposição de direitos compensatórios sobre calçados —SCM(2) 1, 4, 5.	Comitê do SCM 18.1
Estados Unidos	1988	Retaliações sobre importações — GATT 1, 2.	Retirado
Estados Unidos	1988	Subsídios para exportação—SCM 8, 10.	Consultas do SCM 12.1
Estados Unidos	1992	NMF para calçados — GATT 1, 10, 23.	Painel
Estados Unidos	1995	Medidas compensatórias sobre calçados.	Painel
Comunidade Européia	1995	Medidas "anti-dumping" sobre fio de algodão.	Painel

FONTE: Adaptado a partir de KURUVILA, P E. (1997). Developing countries and the GATT/WTO dispute settlement mechanism. **Journal of World Trade**, v.31, n.6, p.171-208.

(1) Reclamação feitas em conjunto com a Argentina, a Austrália, a Colômbia, Cuba, a República Dominicana, a Índia, Nicarágua, o Peru e as Filipinas. (2) Stands for Agreement on Subsidies and Countervailing Measures.

Quadro 2

Reclamações apresentadas contra o Brasil no âmbito do GATT — 1949-1995

RECLAMANTES	ANOS	FUNDAMENTOS DA CONTROVÉRSIA	FORMAS DE SOLUÇÕES
França	1949	Tributos internos	Painel
Estados Unidos	1983	Subsídios à exportação—SCM 8	Consultas do SCM 17
Comunidade Européia	1995	Medidas compensatórias sobre leite	Painel

FONTE: Adaptado a partir de KURUVILA, P E. (1997). Developing countries and the GATT/WTO dispute settlement mechanism. **Journal of World Trade**, v.31, n.6, p.171-208.

Quadro 3

Reclamações feitas pelo Brasil no âmbito da OMC — 1995-1998 (1)

RECLAMADOS	DATA (2)	FUNDAMENTOS LEGAIS	MOTIVOS DA CONTROVÉRSIA
Estados Unidos	12.04.95	GATT 1,2, TBT (Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio) 2.	Gasolina reformulada.
Comunidade Européia	24.02.97	GATT 10, 27 7, Acordo sobre os Procedimentos para o Trâmite de Licenças de Importação, 1, 3.	Cotas na importação de frangos.
Canadá	10.03.97	Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias 3, 4.	Medidas que afetam a exportação de aeronaves civis.
Canadá	10/03/97	Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias 5,7.	Medidas que afetam a exportação de aeronaves civis.
Peru	09.01.98	Acordos sobre Subsídios 3,11.	Direitos compensatórios sobre as importações de ônibus.

FORNTE: Adaptado a partir de KURUVILA, P.E. (1997). Developing countries and the GATT/WTO dispute settlement mechanism. **Journal of World Trade**, v.31, n.6, p.171-208. OMC (site).

(1) Desde a instalação do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, em 1995, até 23 de abril de 1998. (2) Data de requerimento da consulta (*date consultation request*).

Quadro 4

Reclamações apresentadas contra o Brasil no âmbito da OMC — 1995-1997 (1)

RECLAMANTES	DATA (2)	FUNDAMENTOS LEGAIS	MOTIVOS DA CONTROVÉRSIA
Filipinas	27.11.95	Medidas compensatórias.	Medidas compensatórias sobre coco.
Sri Lanka	23.02.96	GATT 1, 2, 6 Acordo sobre a Agricultura 13(a).	Medidas compensatórias sobre coco.
Canadá	19.06.96	Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias 4.	Programa de financiamento das exportações para aeronaves.
Japão	30.07.96	GATT 1, 3, 11, 23 TRIMs 2, Acordo sobre Subsídios 3, 27.	Medidas que afetam o comércio e o investimento no setor automobilístico.
Estados Unidos	09.08.96	GATT 1, 3, 23 TRIMs 2, Acordo sobre Subsídios 3, 27.	Medidas que afetam o comércio e o investimento no setor automobilístico.
Estados Unidos	10.01.97	GATT 1, 3, 23, TRIMs 2, Acordo sobre Subsídios 3, 27.	Medidas que afetam o comércio e o investimento no setor automobilístico.
Comunidade Européia	07.05.97	GATT 1, 3, TRIMs 2, Acordo sobre Subsídios 3, 5 e 27.	Medidas que afetam o comércio e o investimento no setor automobilístico.
Comunidade Européia	09.01.98	Acordo sobre Procedimentos para o Trâmite de Licenças de Importação 3, 5.	Medidas que afetam as condições de pagamento das importações.

FONTE: Adaptado a partir de KURUVILA, P.E. (1997). Developing countries and the GATT/WTO dispute settlement mechanism. *Journal of World Trade*, v.31, n.6, p.171-208. OMC (site).

(1) Desde a instalação do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, em 1995, até 23 de abril de 1998. (2) Data de requerimento da consulta (date consultantion request).

Quadro 5

Investigações "anti-dumping", de subsídios e de salvaguardas efetivadas pelo Brasil — 1988-97 (1)

SITUAÇÕES	SETORES					
	Químico	Metais	Têxtil	Agroindústria	Diversos	Total
Encerrada	15	07	04	07	14	47
Com medida	07	03	01	03	08	22
Sem medida	08	04	03	04	06	25
Em análise	02	02	01	01	04	10
TOTAL	17	09	05	08	18	57

FONTE: DECOM/MICT (site).

(1) Abrange estudos realizados pela antiga Comissão de Política Aduaneira (CPA), pelo antigo Departamento Técnico de Tarifas (DTT) e pelo DECOM.

Quadro 6

Processos vigentes contra produtos brasileiros (1)

PAÍSES	AD (1)	MC (2)	SETORES ECONÔMICOS
Estados Unidos	15	05	Minerais, aço, nitrocelulose, algodão
Argentina	16	01	Minerais, aço, cobre, produtos elétricos, têxteis, cartolina, pneus
México	11	05	Químicos, aço, produtos elétricos, azulejo
União Européia	09	02	Químicos, minerais, aço, têxteis, papel
Canadá	05	02	Aço, papel
Austrália	04	02	Químicos
Índia	02	-	Químicos
Bolívia	-	01	Aço
Chile	-	01	Maquinaria

FONTE: EXAMEN de las Políticas Comerciales – Brasil. (s.d) OMC.

NOTA: Conforme levantamento de 1996.

(1) Medidas aplicadas em processos "anti-dumping". (2) Medidas compensatórias por subsídios e salvaguardas.

Bibliografia

- ALMEIDA, P. (1993). Mercosul no contexto regional e internacional. **Política Externa**, v.1, n.2, p.86-103.
- ALMEIDA, P. (1994). O fim de Bretton Woods? a longa marcha da Organização Mundial do Comércio. **Contexto Internacional**, v.16, n.2, p.249-282.
- AMADEO, E. (1995). A desintegração da indústria mexicana. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 1/3 dez.
- AMADEO, E. (1996). Argentina, México, Brasil: experiências recentes. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 19/21 abr.
- AMADEO, E. (1997a). Desenvolvimento no Brasil (1). **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 21/23 mar.
- AMADEO, E. (1997b). Desenvolvimento no Brasil (2). **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 27/29 mar.
- ARAUJO JUNIOR, J. T., NAIDIN, L. C. (1989). Salvaguardas, 'dumping' e subsídios: a perspectiva brasileira. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.9, n.2, p.26-40.
- BARRAL, W. (1996). Globalização e integração regional. **Revista Acadêmica do Curso de Direito da UNIMONTES**, v.1, n.1, p.20-25.
- BARRAL, W. (1997). **O regime automotivo brasileiro e as regras da OMC**. Florianópolis. (mimeo).
- BATTISTA, I. G. (1992). **Derecho internacional económico y relaciones económicas internacionales**. Buenos Aires : Abeledo – Perrot.
- BRASIL. Ministerio da Industria, Comercio e Turismo (1988). **Ações setoriais para o aumento da competitividade da industria brasileira**. Brasília : MICT.
- CEPAL (1996). El proceso de integración regional y el comercio intrarregional. **Revista Capítulos**, SELA, n.45, ene./mar.
- COUTINHO, L. (1996). A fragilidade do Brasil face à globalização – 1995. In: BAUMAN, R., org. **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro : CAMPUS/ SOBEET.
- COUTINHO, L. (1997). Como sair da crise. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 nov.

- FERRER, A. (1998). Hechos e ficciones de la globalización. **Revista Capítulos**, SELA, n.53, ene./jun.
- FIORI, J. L. (1994). Os moedeiros falsos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 3 jul.
- FOLHA DE SÃO PAULO (1998). São Paulo, 22 fev.
- FRANCO, G. (1996). **A inserção externa e o desenvolvimento**. Brasília. (mimeo).
- FRITSCH, W., FRANCO, G. (1992). Política comercial no Brasil: passado e presente. **Pensamiento Iberoamericano**, v.21, p.129-144.
- GONÇALVES, R., PRADO, L. C. D. (1996). GATT, OMC e a economia política do sistema mundial de comércio. **Contexto Internacional**, v.18, n.1, p.45-63.
- GRANT, H., WINHAM, G. (1995). Derechos antidumping y compensatorios en un acuerdo de libre comercio en el hemisferio occidental. In: BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, COMISIÓN ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. S.n.t.
- HARVEY, D. (1994). **Condição pós – moderna**. São Paulo : Loyola.
- INTERNATIONAL FINANCIAL STATISTICS (1982, 1986, 1997). Washington, DC : FMI.
- KRUGMAN, P., OBSTFELD, M. (1994). **Economia internacional: teoria y política**. 2.ed. Madrid : McGraw – Hill.
- KURUVILA, P. E. (1997). Developing countries and the GATT/WTO dispute settlement mechanism. **Journal of World Trade**, v.31, n.6, p.171-208.
- LAFER, C. (1998). **A OMC e a regulação do comércio internacional: uma visão brasileira**. Porto Alegre : Livraria do Advogado.
- LEAL, J. P. G. (1997). **A Organização Mundial do Comércio**. Rio de Janeiro : IPEA. (Texto para discussão, 517).
- MACIEL, G. A. (1995). A dimensão multilateral; o papel do GATT na expansão da economia: a rodada Uruguai e a criação da OMC em 1994. **Boletim de Diplomacia Econômica**, n.19, p.130-146.
- MOREIRA, M. M., CORREA, P. G. (1997). Abertura comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.17, n.2, p.61-91.

- PASTOR, R. A. (1995). El acuerdo de libre comercio da América del Norte: implicancias hemisféricas y geopolíticas. . In: BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, COMISIÓN ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. S.n.t.
- PRESSER, M. F. (1996). Rodada Uruguai: as novas regras do jogo para as políticas comerciais e industriais nos países em desenvolvimento. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.24, n.3, p.220-245.
- PRITCHETT, L. (1996). Esqueçam a convergência: divergência no passado, presente e futuro. **Finanças e Desenvolvimento**, v.16, n.2, p.38-41.
- REGO, E. C. L. (1996). Do GATT à OMC: o que mudou, como funciona e para onde caminha o sistema multilateral de comércio. **Revista do BNDES**, v.3, n.6, p.3-22.
- REIS, G., BARRAL, W. (1998). Globalização e concorrência predatória. In: PIMENTEL, L. O. **Mercosul no cenário internacional: direito e sociedade**. Curitiba : Jurá.
- SARAIVA, Deolinda (1997). ALCA: sinal aberto para o futuro? **Rumos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro : ABDE, v.21, n.132.
- SERRA, J. (184). Ciclo e mudanças estruturais na economia brasileira do pós guerra. In: BELLUZZO, L. G. M., COUTINHO, R., orgs. **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo : Brasiliense.
- SUZIGAN, W. (1991). **A indústria brasileira após uma década de estagnação: questões para uma política industrial**. Campinas : UNICAMP/IE. (Texto para discussão, n.5).

Abstract

This paper presents an economic analysis of globalization, according to its legal regulation after the upraising of the World Trade Organization. The main ideas presented are concerned with the Brazilian insertion in this context, mainly considering its recent trade liberalization and weak defense against protectionist practices.