

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

Wagner de Macedo Parente Filho

O *antidumping* como parte de políticas comerciais e industriais estratégicas

MESTRADO EM DIREITO

**SÃO PAULO
2010**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

Wagner de Macedo Parente Filho

O *antidumping* como parte de políticas comerciais e industriais estratégicas

MESTRADO EM DIREITO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, área de concentração Direito das Relações Econômicas Internacionais, sob a orientação do Professor Doutor Cláudio Finkelstein.

SÃO PAULO

2010

Banca Examinadora

*Dedico este trabalho inteiramente à minha
família, que, com todo o apoio e o carinho, me
fez ser o que sou hoje.*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a Deus, por toda a sua providência.

À minha mãe, sem a qual eu não teria nem mesmo terminado a graduação em Direito; e ao meu pai, que, desde a minha tenra idade, incutiu a agenda internacional em meus temas de interesse.

Ao meu irmão, Igor Costa Parente, e à minha companheira, Natasha Martins do Valle Miranda, pela paciência nas revisões de texto, sem as quais este trabalho dificilmente seria concluído.

Ao meu orientador, Professor Doutor Cláudio Finkelstein, que, mais do que um docente, foi um verdadeiro amigo que encontrei logo em minha chegada a São Paulo, prestando-me preciosos aconselhamentos em toda a minha trajetória, tanto profissional quanto acadêmica.

Ao Professor Doutor Vladimir Oliveira da Silveira, por toda a atenção a mim despendida e pelo auxílio em assuntos acadêmicos com os quais eu não tinha familiaridade.

Ao Professor Doutor Ricardo Hasson Sayeg, por ter me ajudado a encontrar a solução para a questão-chave deste trabalho, com a sua Doutrina Humanista de Direito Econômico.

Ao *Batalhão da Oração*, por toda a torcida, que tenho absoluta certeza de que foi determinante em todas as minhas vitórias.

Por fim, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), cujo apoio viabilizou a presente dissertação.

PARENTE FILHO, Wagner de Macedo. **O *antidumping* como parte de políticas comerciais e industriais estratégicas.**

RESUMO

As medidas *antidumping* são um dos mecanismos mais utilizados pelos membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) e previstos nos acordos internacionais no âmbito da mesma Organização, para conter a entrada de produtos estrangeiros no mercado interno. Apesar de haver uma relativa uniformidade quanto à aplicação das referidas medidas – por derivarem da internalização do Acordo *Antidumping* – ainda existe uma grande discricionariedade na forma como os membros da OMC fazem uso das mesmas, em especial quanto ao interesse nacional. Dessa forma, países em desenvolvimento poderiam utilizar o *antidumping* com uma lógica diferente da que é empregada em países desenvolvidos; não para satisfazer as pressões da indústria doméstica que foi afetada pelo processo de liberalização comercial, mas como parte de políticas públicas mais amplas, que busquem o desenvolvimento da nação como um todo. Nesse sentido, é notório que pelo menos os dois países que mais pregam o liberalismo comercial – Inglaterra e Estados Unidos – se utilizaram de políticas intervencionistas agressivas para alcançarem o seu atual nível de desenvolvimento, as quais não podem ser utilizadas pelos países em desenvolvimento de hoje, por força dos acordos internacionais. Do mesmo modo, parece fundamental que os países em desenvolvimento façam uso de todos os mecanismos previstos nos acordos internacionais para a efetivação de políticas públicas eficientes, sendo um dos principais o *antidumping*. Essa utilização das medidas *antidumping*, pelo menos no Brasil, é coerente com a opção constitucional brasileira; representa pouca possibilidade de retaliação direta ou contestação no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC; pode oferecer mais credibilidade às políticas públicas; possibilita uma *ratio* econômica mais sólida; e facilita o controle jurisdicional das medidas.

Palavras-chave: Políticas industriais e comerciais estratégicas. *Antidumping*. Desenvolvimento. Livre comércio. Organização Mundial do Comércio.

PARENTE FILHO, Wagner de Macedo. **The antidumping as component of Strategic Trade and Industrial Policies.**

ABSTRACT

The antidumping is one of the most used mechanisms by members of the World Trade Organization (WTO), and provide by international agreements within the same organization, to impede the access of foreign products in domestic market. Despite a relative uniformity in the implementation of these measures – due the fact that it derives from the internalization of the Antidumping Agreement – there is still a wide discretion in how WTO members apply such measure, especially the national interest. Thus, developing countries could use the antidumping with a different logic from used in developed countries; not to meet the pressures of domestic industry which was affected by the trade liberalization process, but as part of broader public policies that seek the development of the nation as a whole. In this sense, it is clear that at least two countries that preach free trade – England and United States – were used aggressive interventionist policies to achieve their current level of development, which cannot be used by today's developing countries under international agreements. In a similar way, it seems essential that developing countries use all mechanisms provided by international agreements in order to carry on public policies, one of them is the antidumping. This use of antidumping measures, at least in Brazil, is consistent with the constitutional option in Brazil; represents low risk to retaliate directly or challenge in WTO Dispute Settlement; can offer more credibility to public policies; provides a more solid economic rationale; and facilitates the judicial control of the action.

Key-words: Strategic Trade and Industrial Policies. Antidumping. Development. Free trade. World Trade Organization.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO LIVRE COMÉRCIO	13
1.1 Nota metodológica	13
1.2 Precedentes históricos da Grã-Bretanha	15
1.3 Precedentes históricos dos Estados Unidos	21
1.4 Precedentes históricos do Brasil.....	26
1.5 Precedentes históricos da crise de 1929 até o GATT 1947	31
1.6 Precedentes históricos do GATT 1947 até a OMC	40
1.6.1 Rodada Kennedy (1963 - 1967)	45
1.6.2 Rodada Tóquio (1979).....	49
1.6.3 Rodada do Uruguai (1986 - 1995).....	54
1.7 A Organização Mundial do Comércio	62
1.7.1 De Seattle ao atual Estágio da Rodada Doha	62
1.7.2 A importância da Organização Mundial do Comércio e do Direito Internacional Econômico para o Brasil	70
1.7.3 Princípios básicos e estrutura dos acordos da OMC	73
2 AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS E COMERCIAIS ESTRATÉGICAS E O DESENVOLVIMENTO	77
2.1 Nota metodológica e Introdução.....	77
2.2 Teorias da Política Industrial.....	81
2.2.1 Teoria do Desenvolvimento Tecnológico	82
2.2.2 Teoria Estruturalista	86
2.2.3 Teoria Institucionalista	87
2.3 Teorias do Comércio Internacional	93
2.3.1 Teorias Ortodoxas do Comércio Internacional	93
2.3.2 Teoria do Comércio Internacional Estratégico.....	96
2.4 A lógica das STIPs	98
2.5 Críticas às STIPs	106
2.6 O Brasil e as STIPs.....	111

3 O ANTIDUMPING COMO INSTRUMENTO DO DESENVOLVIMENTO.....	130
3.1 Nota metodológica	130
3.2 A importância das medidas <i>antidumping</i>	133
3.3 O <i>antidumping</i> na OMC	138
3.3.1 O Acordo Antidumping.....	143
3.3.1.1 Produto similar.....	145
3.3.1.2 Determinação do dano material.....	147
3.3.1.3 Indústria doméstica	150
3.3.1.4 Início das investigações.....	152
3.3.1.5 Instrução do processo.....	154
3.3.1.6 Medidas provisórias	156
3.3.1.7 Compromisso de preços	156
3.3.1.8 Cláusula do interesse nacional na OMC e em outros Estados- membros	157
3.4 O <i>antidumping</i> no Brasil.....	161
3.4.1 O procedimento administrativo para a aplicação de medidas <i>antidumping no Brasil</i>	162
3.4.2 O processo decisório sobre a aplicação de medidas <i>antidumping</i> no Brasil	165
3.4.3 Aplicação de direitos <i>antidumping</i>	168
3.5 Utilização estratégica do <i>antidumping</i>	170
3.6 Breve análise dos direitos <i>antidumping</i> impostos após a Política de Desenvolvimento Produtivo.....	175
3.6.1 Plásticos	176
3.6.2 Insumos agrícolas.....	178
3.6.3 Setor têxtil.....	181
3.6.4 Setor químico	183
3.6.5 Setor de pneumáticos.....	183
3.6.6 Setor calçadista.....	184
3.6.7 Demais produtos.....	185
3.7 Motivos para a utilização do <i>antidumping</i> como instrumento do desenvolvimento.....	186
3.7.1 Quanto à adequação da interpretação da cláusula do interesse nacional frente à opção constitucional brasileira.....	186

3.7.2 Quanto à possibilidade de retaliação direta ou de contestação no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC	198
3.7.2.1 Questionamentos no OSC.....	198
3.7.2.2 Possibilidade de retaliação direta	205
3.7.3 Quanto à credibilidade das políticas.....	206
3.7.4 Quanto à ratio econômica da medida.....	208
3.7.5 Quanto ao controle jurisdicional da medida.....	213
CONCLUSÃO	219
REFERÊNCIAS.....	226

INTRODUÇÃO

Logo que comecei a atuar com o Direito do Comércio Internacional, fui confrontado com a dialética do protecionismo e do livre comércio.

Quanto trabalhei no departamento de relações exteriores de uma importante entidade representativa da indústria brasileira, tive a oportunidade de conhecer de perto o ponto de vista do produtor brasileiro, o qual, entre outros problemas, sofre com a pesada carga tributária, os gargalos na infraestrutura e a concorrência externa (notadamente de produtos asiáticos).

Depois, trabalhando na área de comércio internacional de um escritório de advocacia, pude conhecer dois outros lados: o do exportador estrangeiro (e do respectivo importador brasileiro), que legitimamente deseja ter acesso ao mercado interno brasileiro, e o dos consumidores afetados por medidas protecionistas.

Como tive que comportar essas posições aparentemente opostas, decidi que minha dissertação de Mestrado serviria a esse fim. Assim, não posso afirmar que o propósito deste trabalho tenha a natureza de uma contribuição desapegada da academia para a sociedade – se tiver esse escopo, será uma realização completa. Antes disso, é uma verdadeira busca pessoal para tentar encontrar uma razão para tudo o que eu fiz em minha curta carreira como advogado.

Tanto na primeira quanto na minha segunda experiência profissional, o *antidumping* se destacava. Pude fazer petições para a indústria brasileira, assim como defendê-la em outros países. Por outro lado, também pude representar exportadores/importadores em investigações no Brasil e, por fim, consumidores (industriais ou não) dos produtos que seriam atingidos pela medida.

Pude constatar que todos tinham objetivos legítimos e que só haveria uma forma de resolver a questão: considerar um interesse maior, e não apenas os individuais. E, então, surgiu como determinante a Doutrina Humanista de Direito Econômico, apresentada a mim pelo meu professor orientador, Cláudio Finkelstein, e pelos professores Ricardo Hasson Sayeg e Vladimir Oliveira da Silveira.

Com base nas preciosas orientações desses professores, bem como nas discussões com meus colegas de curso, pude entender que toda e qualquer intervenção do Estado na economia deve ter como último fim *assegurar a todos existência digna*, ou seja, a concretização dos artigos 1º, inciso III, e 170 da

Constituição Federal, sendo esse o sentido em que deve ser entendida a palavra “desenvolvimento” ao longo deste trabalho.

Com efeito, a parte introdutória do primeiro capítulo deste estudo é uma pesquisa histórica dos principais países que buscaram seu desenvolvimento por meio do fortalecimento de suas indústrias domésticas: Inglaterra e Estados Unidos. Na sequência, analisar-se-á a trajetória brasileira. O objetivo dessa primeira parte é comparar o caminho percorrido pelos três países até o período crítico da formação do atual sistema multilateral de comércio, da crise de 1929 até o ano de 1947, com a criação do GATT.

O primeiro capítulo continua com o exame das primeiras Rodadas de negociação, com destaque para a Rodada Kennedy, Tóquio e do Uruguai, quando da criação da Organização Mundial do Comércio (OMC). Por fim, será analisado o lançamento da atual Rodada de negociações até a atualidade. O capítulo se encerra com a exposição de alguns motivos pelos quais é interessante para um país como o Brasil permanecer com as limitações impostas multilateralmente no âmbito da OMC, e com o estudo dos princípios básicos e da estrutura da Organização.

Entendido o que foi feito para se atingir o desenvolvimento nos dois países que mais sustentam o liberalismo econômico (pelo menos em teoria) e quais são as atuais limitações internacionalmente postas – ou seja, o que ainda se pode fazer –, passa-se ao segundo capítulo, com a análise das políticas industriais e comerciais estratégicas (que, em inglês, correspondem à sigla STIPs). Em um primeiro momento, serão analisadas as teorias das políticas industriais; posteriormente, as teorias das políticas comerciais; e, por fim, far-se-á a junção das teorias na prática, com a lógica das STIPs. O contraponto, com as críticas feitas à utilização das STIPs será feita na penúltima parte do capítulo, o qual termina com a breve história de utilização dessas políticas no Brasil.

Finalmente, com base nas teorias e fatos apresentados, far-se-á, no último capítulo, a análise da utilização do *antidumping* no âmbito das STIPs. O capítulo se inicia com a justificativa para a escolha desse instrumento de medida de defesa comercial em detrimento de qualquer outro. Em seguida, serão examinadas a legislação e a jurisprudência sobre a matéria na OMC e no Brasil. Para encerrar, nas duas últimas partes, serão estudados o emprego estratégico das medidas *antidumping* e as possíveis justificativas para essa utilização.

No início de cada um dos capítulos, existe uma breve introdução e uma nota metodológica, de modo que não se faz necessário um prolongamento maior nesse ponto.

Creio ser pertinente, desde já, esclarecer que talvez tenha deixado, deliberadamente, de considerar algum aspecto na presente análise, ou mesmo deixado de dar o devido aprofundamento à determinada questão, motivo pelo qual fico grato às críticas da academia e também dos operadores da área para aperfeiçoar este estudo.

Espero, sinceramente, que este trabalho possa ao menos servir para iniciar as discussões sobre uma aplicação mais coerente do *antidumping* com as STIPs, a fim de que se busque, sobretudo, favorecer o maior número de pessoas possível com o mínimo de custo para a sociedade.

1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO LIVRE COMÉRCIO

“Nenhum esclarecimento foi dado até hoje para explicar por que os países pobres são pobres e os países ricos são ricos.”

(PAUL SAMUELSON)

1.1 Nota metodológica

A investigação de como o livre comércio se tornou quase um consenso entre os especialistas, como o meio ideal para que uma nação atinja um alto grau de desenvolvimento, é fundamental para se chegar às conclusões sobre as estratégias mais eficientes que remetem a tal condição.

Existem dados históricos os quais revelam que o desenvolvimento do sistema que emergiu de Bretton Woods – notadamente, a criação do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e da Organização Mundial do Comércio – suprimiu parte significativa das ações que uma determinada nação em desenvolvimento, como o Brasil, pode tomar para alcançar o nível de desenvolvimento do qual os países mais ricos já desfrutam.

Antes de se chegar ao atual estágio das relações internacionais (com a formação dos organismos supracitados), deve-se analisar se os países que hoje defendem tais restrições nas políticas públicas também as utilizaram quando iniciaram os seus processos de industrialização. Ou seja, se as prescrições do *Consenso de Washington*, como as políticas macroeconômicas restritivas, a liberalização desenfreada do comércio internacional e a não intervenção do Estado na economia, só são convenientes para manter a conjuntura econômica e as relações de poder inalteradas, de modo que os pobres continuem pobres, os ricos continuem ricos e os países em desenvolvimento continuem nesse estado indefinidamente.

Com efeito, neste capítulo, serão abordadas, após este introito, as práticas relativas ao comércio internacional adotadas por dois países tidos como baluartes do livre comércio, e que teriam dele se utilizado para alcançar o seu atual nível de

desenvolvimento. O estudo seguirá a ordem cronológica dos fatos, de forma que, na segunda parte deste capítulo, serão analisadas as políticas britânicas, para posterior estudo das práticas americanas, na terceira parte.

A quarta parte do capítulo tratará especificamente do modelo brasileiro. O que se pretende é encontrar as diferenças entre os modelos das duas potências mundiais citadas em relação à evolução da economia brasileira, na esperança de que as lições do passado possam servir de inspiração para as políticas públicas do futuro, bem como para as negociações internacionais sobre comércio, as quais têm como principal fórum de discussão a Organização Mundial do Comércio (OMC).

A evolução histórica da crise de 1929 até a criação do GATT 1947 será o tema da quinta parte deste capítulo. Continuando a seguir a cronologia dos acontecimentos, a sexta parte cuidará das Rodadas de negociações realizadas no âmbito do GATT até o atual estágio da Rodada Doha. Por fim, na sétima parte, serão estudadas a importância da OMC para o Brasil, bem como a estrutura e os princípios básicos dos acordos da Organização.

A análise das sete partes deste primeiro capítulo servirá para se ter ideia do que já foi feito com o intuito de se alcançar o desenvolvimento, assim como do que não foi feito e do que ainda pode ser feito para se atingir esse fim, em conformidade com os acordos internacionais firmados no âmbito da OMC.

A metodologia aplicada na pesquisa deste capítulo foi baseada na análise histórica da economia, ou seja, buscou-se não apenas compilar e catalogar fatos históricos, na esperança de que viessem a gerar naturalmente um modelo, mas também encontrar modelos históricos para uma posterior construção de teorias que os expliquem.

A abordagem aqui proposta é concreta e indutiva, contrastando em muito com a atual prevalência dos métodos abstratos dedutivos aplicados na maioria dos trabalhos científicos.

Sobre o modelo de desenvolvimento da indústria inglesa, vale ressaltar as inúmeras consultas à obra de Daniel Defoe, que, além de autor do famoso romance *“Robinson Crusoe”*, também escreveu *“A plan of the English commerce”*¹, no qual relata, com minúcias, as políticas industriais da Dinastia Tudor (1485-1603). No que se refere à história americana, o *“Report in subject of manufactures”*, de Alexander

¹ *A plan of the English commerce*. Nova Iorque: Classic Publishers, 1999. Primeira publicação em 1728.

Hamilton², foi bastante esclarecedor sobre as políticas de proteção adotadas pelos Estados Unidos (EUA) no governo de Abraham Lincoln (1861-1865).

Além das obras citadas, também foi de fundamental importância o livro *“The national system of political economy”*, do economista alemão Friedrich List (1789-1846)³, que trata da política comercial e industrial dos mais importantes países do mundo ocidental da sua época. Foi com base nas análises de List que Ha-Jon Chang escreveu *“Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective”*⁴, obra que também foi amplamente consultada para a elaboração do presente capítulo.

Sobre o modelo brasileiro, duas obras que também seguem a linha da pesquisa histórica da economia foram utilizadas como bibliografia base: *“A formação econômica do Brasil”*, de Celso Furtado⁵, e a *“História econômica do Brasil”*, de Caio Prado Júnior⁶.

1.2 Precedentes históricos da Grã-Bretanha

A Grã-Bretanha teve uma série de vantagens que podem ser citadas como fundamentais para se alcançar o patamar de primeira nação industrial do mundo. A primeira delas foi o fato de ter se tornado uma nação desde muito cedo. A acepção de nação aqui utilizada é exatamente a mesma dada por Georges Burdeau⁷, ou seja, muito além de dados objetivos – território, população e governo –, a Grã-Bretanha acabou por se beneficiar do espírito coletivo de identidade para alcançar o seu desenvolvimento mais rapidamente do que outras nações.

Outro diferencial, apontado por David S. Landes, foi a liberdade e a segurança das pessoas, das quais trata nos seguintes termos:

² *Report in subject of manufactures*. Nova Iorque: Cosimo, 2007. Primeira publicação em 1827.

³ *The national system of political economy*. Tradução de Sampson S. Lloyd. Londres: Longmans, Green and Co., 1909. Primeira publicação em 1841. Disponível em: <<http://www.efm.bris.ac.uk/het/list/national.htm>>. Acesso em: 03 fev. 2008.

⁴ *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. Londres: Anthem Press, 2002.

⁵ *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

⁶ *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1945.

⁷ *Estado*. Tradução de Maria Ermentina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 13-14.

[...] [A Grã-Bretanha] Era uma nação industrial, precocemente moderna. Recorde-se que a característica marcante de uma sociedade é a capacidade para se transformar e adaptar novos rumos fazendo com que o conceito de “moderno” e “industrial” esteja sempre a mudar. Uma área decisiva de mudança: a crescente liberdade e segurança das pessoas. Até os dias de hoje, ironicamente, os Britânicos designam-se a si mesmos como súditos da coroa, embora sejam há muito – há muito mais tempo do que em qualquer outro território – cidadãos⁸.

A liberdade mencionada, em um primeiro momento, se materializa com a liberdade de locomoção e, depois, com as liberdades políticas e civis, outorgadas, *a priori*, aos nobres (Magna Carta, 1215) e “estendidas à plebe por guerra, por uso e por lei”⁹.

O que ocorreu com a população da Grã-Bretanha foi o desenvolvimento, sem precedentes, do poder de compra das classes mais baixas, e a riqueza – notável para o seu tempo – da classe média britânica: mercadores e lojistas, fabricantes e banqueiros, juristas e outros profissionais liberais. Daniel Defoe relata o papel dessas duas classes no desenvolvimento do país:

[o desenvolvimento da economia britânica] É baseado nessas duas classes de pessoas, os manufatores (aqueles que são a mão-de-obra na indústria) e os lojistas, que formulo a hipótese que me proponho oferecer ao público; é fundamentado na receita que eles auferem pelo seu trabalho, ou pela sua diligência no comércio, e nos seus inconcebíveis números, que o consumo interno da nossa própria produção, e da produção por nós importada de nações estrangeiras, alcançou tal montante que o nosso comércio se converteu num verdadeiro prodígio de magnitude [...] ¹⁰.

Por mais forte que fosse o sentimento de nação do povo britânico, ou a sua liberdade e segurança, o círculo virtuoso descrito por Defoe provavelmente jamais teria acontecido não fosse o pesado protecionismo à indústria nascente imposto pela Coroa inglesa por muito tempo. Com efeito, Friedrich List revela que, ao contrário do que se costuma dizer, as bases da industrialização da Inglaterra não foram o livre comércio, mas sim, a proteção de sua indústria têxtil¹¹.

Isso porque a Grã-Bretanha, ao ingressar no período pós-feudal (séculos XIII e XIV), era uma economia relativamente atrasada. Até 1600, a tecnologia britânica

⁸ *A riqueza e a pobreza das nações*. Tradução de Lucínia Azambuja Gradiva. 6. ed. São Paulo: Campus, 1998, p. 244.

⁹ *Ibidem*, p. 245.

¹⁰ *A plan of the English commerce*, p. 76-77.

¹¹ *The national system of political economy*, p. 30.

era importada do Continente, e a sua exportação – destinada aos mais avançados Países Baixos, principalmente às cidades de Bruges, Ghen e Ypes, em Flandres – limitava-se à lã bruta e, em menor escala, ao tecido de lã com pouco valor agregado¹².

A proteção à indústria nascente começou após a Grã-Bretanha atingir certo grau de desenvolvimento por meio do livre comércio, momento em que os monarcas perceberam que não se podia obter um alto grau de civilização, poder e riqueza sem uma combinação de manufatura, comércio e agricultura¹³. Ou seja, deram-se conta de que a sua recém-criada indústria não teria chance de concorrer com as já estabelecidas indústrias estrangeiras (na época, italianas, hanseáticas, belgas e holandesas). Acredita-se que o primeiro monarca a procurar desenvolver a manufatura local e a buscar o desenvolvimento da indústria teria sido Eduardo III (1327-1377), que atraiu tecelões de Flandres, centralizou o comércio e proibiu a exportação de lã¹⁴.

Todavia, segundo Daniel Defoe, foram os soberanos da Dinastia Tudor, especialmente Henrique VII (1485-1509) e Elizabeth (1558-1603), que transformaram a Grã-Bretanha de uma nação dependente da exportação de lã bruta para os Países Baixos em uma das maiores fabricantes de tecidos do mundo¹⁵. Para tanto, foram contratados tecelões dos Países Baixos, aumentadas tarifas e, até mesmo, proibida, temporariamente, a exportação de lã bruta¹⁶. A exportação de tecidos (principalmente de lã) representava cerca de 70% (setenta por cento) da exportação inglesa em 1700 e continuou acima de 50% (cinquenta por cento) do total da exportação até a década de 1770. Por outro lado, a produção têxtil dos Países Baixos foi dizimada pela falta da matéria-prima inglesa, da qual era dependente¹⁷.

Outra vítima da estratégia britânica foi a Índia. Em 1700, a Grã-Bretanha impôs uma altíssima barreira tarifária à importação dos produtos de algodão indiano,

¹² KINDLEBERGER, Charles P. *Desenvolvimento Económico*. Tradução de Sonia Schwartz. 9. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1996, p. 109, apud CHANG, Ha-Joon, *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*, p. 38.

¹³ LIST, Friedrich, *The national system of political economy*, p. 39.

¹⁴ SAMUELS, Warren J.; BIDDLE, Jeff E.; DAVIS, John B. (Ed.). *A companion to the history of economic thought*. Malden/Oxford/Melbourne/Kurfurstendamm: Blackwell Publishing, 2003, p. 320, apud CHANG, Ha-Joong, op. cit., p. 39.

¹⁵ *A plan of the English commerce*, p. 81-101.

¹⁶ Ibidem, p. 95-96.

¹⁷ MUSSON, A. E. *British trade unions: 1800-1875*. Londres: Macmillan, 1972, p. 85, apud CHANG, Ha-Joon, op. cit., p. 42.

também de qualidade superior, debilitando aquele que, na época, era considerado o setor manufatureiro de algodão mais eficaz do mundo. Posteriormente, em 1813, a indústria da Índia acabou sendo destruída. Duas gerações depois, em 1873, havia estimativas de que 40% (quarenta por cento) a 45% (quarenta e cinco por cento) da exportação têxtil de algodão da Grã-Bretanha se destinavam àquele país¹⁸.

O auge da proteção da indústria nascente britânica ocorreu com a promulgação da legislação mercantil, promovida por Robert Walpole, em 1721, já no reinado de Jorge II (1738-1820). Segundo Ha-Joon Chang, essa legislação e as que se seguiram incluíam medidas como:

[...] em primeiro lugar, reduziram-se ou até se aboliram as tarifas alfandegárias das matérias-primas importadas pela manufatura; em segundo lugar, elevou-se o reembolso aduaneiro para as matérias-primas importadas pelas manufaturas de exportação [...]; em terceiro lugar, aboliu-se o imposto de importação da maior parte dos bens manufaturados; em quarto lugar, estenderam subsídios à exportação (“subvenções”) a novos itens, como os produtos de seda (1722) e a pólvora (1731), e aumentaram os já existentes subsídios à exportação do pano de vela e do açúcar refinado (em 1731 e 1733, respectivamente); e, por fim, introduziram-se regulamentações para controlar a qualidade dos produtos manufaturados, principalmente dos têxteis, a fim de evitar que os produtores inescrupulosos prejudicassem a imagem dos produtos britânicos no mercado externo¹⁹.

Com a Revolução Industrial, na segunda metade do século XVIII, a Grã-Bretanha começou a ampliar a sua liderança tecnológica sobre outros países, mas, nem por isso, renunciou à política de fomento à indústria até meados do século XIX, quando a sua supremacia tecnológica já era incontestável. Somente com o fim das Guerras Napoleônicas, em 1815, o já estabelecido setor industrial britânico, cada vez mais confiante, intensificou as pressões pelo livre comércio na Grã-Bretanha.

Apesar da redução tarifária ocorrida em 1833, o cenário protecionista realmente começou a mudar quando a *Corn Law* foi revogada e as tarifas de muitos produtos manufaturados foram abolidas²⁰. No entanto, a verdadeira guinada do livre comércio só se verificou no final da década de 1850, particularmente em 1860, em conjunção com o acordo anglo-francês de livre comércio²¹, o qual extinguiu a maior

¹⁸ LANDES, David S., *A riqueza e a pobreza das nações*, p. 245.

¹⁹ *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*, p. 125.

²⁰ BAIROCH, Paul. *Economics and world history: myths and paradoxes*. Chicago: The University of Chicago Press, 1993, p. 190.

²¹ Conhecido como Tratado *Cobden-Chevalier*.

parte das tarifas. A magnitude da liberação é descrita por Clarence Fielden Jones nos seguintes termos:

Em 1848, a Grã-Bretanha tinha 1.146 produtos tributáveis; em 1860, não mais que 40, dos quais doze eram tarifas sobre bens de luxo ou supérfluos. Tendo sido a mais complexa da Europa, a tarifação britânica cabia em meia página do Whitaker's Almanack^{22,23}.

Dessa forma, ao contrário do que foi amplamente divulgado, o desenvolvimento da indústria britânica veio antes da liberalização comercial, e não o contrário. Nesse sentido, Paul Bairoch afirma que: “é importante notar que a supremacia tecnológica britânica, que viabilizou essa guinada para o regime de livre comércio, foi conquistada sob a égide de elevadas e duradouras barreiras tarifárias”²⁴. Além disso, o regime do livre comércio durou pouco – já em 1880 alguns industriais britânicos em dificuldades passaram a reivindicar proteção –, sendo abolido em 1932, quando a Grã-Bretanha reconheceu que havia perdido a primazia no setor manufatureiro e reinstalou as tarifas em larga escala²⁵.

Essa história é bastante diferente da versão mais divulgada, segundo a qual a grande arma da Grã-Bretanha para o seu sucesso econômico teria sido o livre comércio. No entanto, para que se pudesse defender o livre-cambismo como meio para se alcançar o desenvolvimento, era necessária uma legitimação teórica, a qual veio com os economistas clássicos. Ha-Joon Chang sustenta que: “o projeto da Grã-Bretanha também contou com a valiosa ajuda de seus economistas clássicos, como Adam Smith e David Ricardo, que provaram teoricamente a superioridade da política do *Laissez-Faire*, sobretudo no tocante ao livre-comércio”²⁶.

Foi nesse contexto que, em 1776²⁷, Adam Smith escreveu a sua teoria sobre o liberalismo, a qual ele mesmo exemplificou nos seguintes termos: “não é da benevolência do padeiro, do açougueiro ou do cervejeiro que eu espero que saia o meu jantar, mas sim, do empenho deles em promover seu próprio auto-interesse”²⁸.

²² *Economic geography*. Nova Iorque: Macmillan, 1969, p. 82, apud CHANG, Ha-Joong, *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*, p. 48.

²³ Whitaker's Almanack é um tradicional almanaque inglês, publicado anualmente desde 1868, que trata de diversos assuntos, como economia, educação, política, entre outros. Por abordar tantos temas, esses são apresentados de forma resumida. A citação de Fielden Jones indica que o código tarifário inglês seria extremamente diminuto.

²⁴ *Economics and world history: myths and paradoxes*, p. 27-28.

²⁵ *Ibidem*, p. 29.

²⁶ *Op. cit.*, p. 42.

²⁷ Coincidência ou não, foi o mesmo ano da Declaração de Independência Americana.

²⁸ LYNCH, Tony; WALSH, Adrian. The mandevillian conceit and the profit-motive. *Cambridge Journals of Philosophy*, Cambridge, v. 78, n. 01, p. 43-63, 2003, p. 48.

Era exatamente o *autointeresse* que servia de pressuposto para argumentar que a iniciativa privada deveria ser deixada para agir livremente, com pouca ou nenhuma intervenção governamental. A competição livre entre os diversos fornecedores levaria, forçosamente, não só à queda do preço das mercadorias, mas também a constantes inovações tecnológicas, no afã de baratear o custo de produção e vencer os competidores. Surgia, assim, a famosa *mão invisível*, que dirige os mercados.

Foi com base no autointeresse que Adam Smith produziu a sua obra mais conhecida e que influencia, até hoje, as relações econômicas internacionais: o “*Inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*”.

Adam Smith também sustentava que cada país deveria concentrar os seus esforços no que pudesse produzir com custo mais baixo, ou seja, na mercadoria sobre a qual tivesse *vantagens absolutas*, e trocar o excedente dessa produção por produtos os quais custassem menos em outros países.

Para completar as ideias de Adam Smith, David Ricardo desenvolveu a sua própria teoria, segundo a qual todo país possui *vantagem comparativa* para produzir determinado produto em relação aos demais, e seria nessa mercadoria que esse país deveria se especializar, para, posteriormente, trocar os seus produtos, a fim de que todos aumentassem os seus benefícios.

As ideias desenvolvidas por David Ricardo serviam perfeitamente à Grã-Bretanha, pois argumentavam de forma coerente que o livre comércio poderia beneficiar dois países, mesmo que um deles produzisse todas as mercadorias comercializadas mais eficientemente do que o outro, já que os níveis de superioridade seriam diferentes. Não seria necessário ter uma *vantagem absoluta* na produção de qualquer mercadoria, bastaria que cada um tivesse uma *vantagem relativa* significativa, ou seja, a especialização internacional seria mutuamente vantajosa em todos os casos nos quais as nações parceiras canalizassem os seus recursos para a produção daqueles bens em cuja sua eficiência fosse relativamente maior.

Para ilustrar a sua teoria, David Ricardo comparou os custos de produção de uma unidade de dois produtos – têxtil e vinho – na Inglaterra e em Portugal. Para produzir vinho, a Inglaterra despendia 70 horas, e Portugal, 80 horas. Para produzir têxtil, eram gastas 70 horas inglesas e 120 horas portuguesas. Dessa forma, a Inglaterra possuía *vantagem absoluta* em ambos os produtos (pois levava menos tempo do que Portugal para produzi-los). No entanto, Portugal tinha *vantagem*

comparativa em relação ao vinho (que produzia com mais eficiência) e a Inglaterra tinha *vantagem comparativa* em relação ao têxtil (que produzia melhor do que o vinho).

Desse modo, segundo o modelo ricardiano, os países exportariam os bens produzidos com o trabalho interno de modo relativamente eficiente e importariam os bens produzidos pelo trabalho interno de modo relativamente ineficiente. Em outras palavras, o padrão de produção de um país deveria ser determinado pelas vantagens comparativas as quais possui.

Foi com argumentos teóricos como esses que a Grã-Bretanha tentou influenciar os Estados Unidos, a despeito de toda a sua política industrial, no início de sua industrialização. Contudo, conforme sustentou Friedrich List, se a Grã-Bretanha foi a primeira a lançar mão, com sucesso, da estratégia da indústria nascente, é bem provável que o seu maior usuário tenha sido o próprio Estados Unidos.

1.3 Precedentes históricos dos Estados Unidos

Adam Smith chegou a alertar diretamente os Estados Unidos do enorme erro que seria promover a sua indústria nascente²⁹, sob pena de retardar o futuro crescimento do valor de seu produto anual, em vez de acelerá-lo, e de obstruir o progresso do país rumo à riqueza e à grandeza verdadeiras, em vez de promovê-las. No entanto, a verdade é que os Estados Unidos ignoraram, enquanto lhes era interessante, o conselho de Smith.

Um dos principais defensores do protecionismo nos Estados Unidos foi Alexander Hamilton, que, em 1789, se tornou o primeiro secretário do Tesouro americano, com apenas 33 anos. Três anos após assumir o cargo, Hamilton submeteu ao Congresso americano o seu "*Report in subject of manufactures*", no qual defendeu um grande programa de desenvolvimento da indústria nacional³⁰. A ideia básica do plano de Hamilton era: um país como os Estados Unidos deveria

²⁹ SMITH, Adam. *A riqueza das nações* - Livro 1. Tradução de Maria Teresa de Lemos Lima. Curitiba: Juruá, 2006, p. 347-348.

³⁰ Cf. HORTON, James Oliver. *Alexander Hamilton: slavery and race in a revolutionary generation*. *New-York Journal of American History*, Nova Iorque, v. 65, n. 03, p. 16-24, 2004, *passim*.

proteger a sua indústria nascente da concorrência estrangeira e subsidiá-la até que pudesse se sustentar sozinha.

Em seu trabalho, Hamilton sugeriu uma série de medidas para alcançar o desenvolvimento da indústria doméstica americana, as quais incluíam tarifas protecionistas, quotas de importação, subsídios, quotas de exportação de matérias-primas, liberalização da importação de bens primários e reembolso dos impostos pagos quando da importação de insumos para posterior exportação do bem com maior valor agregado, fiscalização da qualidade dos produtos americanos e o desenvolvimento do financiamento e da infraestrutura de transportes³¹.

Contudo, na época, o Congresso americano era dominado pelo Sul agrícola, o qual não tinha o menor interesse em desenvolver manufatura, mas sim, em continuar importando produtos de alta qualidade provenientes da Europa e em permanecer auferindo grande lucratividade com a exportação de bens primários³². Em virtude dessa resistência, o programa de Hamilton somente foi aplicado em 1820, com a ocorrência da guerra entre americanos e britânicos³³, quando o Congresso americano dobrou a média das alíquotas de importação de 12,5% (doze vírgula cinco por cento) para 25% (vinte e cinco por cento)³⁴.

A guerra acabou por abrir espaço para a indústria local, a qual se desenvolveu rapidamente em decorrência da interrupção das importações de manufaturas da Grã-Bretanha e do resto da Europa. Naturalmente, os industriais surgidos durante a guerra reivindicavam proteção para que continuassem a se desenvolver mesmo após o fim do conflito. O resultado foi que, em 1830, a tarifa média americana chegou a 40% (quarenta por cento), o que finalmente estabeleceu o plano de Hamilton.

As altas tarifas foram motivos de tensões por muitos anos posteriores à implementação do plano de Hamilton, sempre tendo, de um lado, o Sul agrário, exigindo tarifas de importação mais baixas, e, de outro, o Norte, o qual não poderia enfrentar a concorrência internacional naquele estágio de desenvolvimento. O auge

³¹ HAMILTON, Alexander, *Report in subject of manufactures*, p. 679-708.

³² HORTON, James Oliver, op. cit., p. 101.

³³ As razões imediatas para essa guerra foram: as restrições comerciais introduzidas pela Grã-Bretanha para impedir o comércio americano com a França (país com o qual a Grã-Bretanha estava em guerra); o recrutamento forçado de cidadãos americanos para a *Royal Navy*; e o alegado apoio militar britânico aos índios americanos que estavam oferecendo resistência armada para os Estados Unidos. (FONTE: CAFFREY, Kate. *The twilight's last gleaming: Britain vs. America 1812-1815*. Nova Iorque: Stein and Day, 1977, p. 56-58).

³⁴ HORTON, James Oliver, op. cit., p. 35.

do conflito acabou por ocorrer em 1832. O estado de Carolina do Sul se recusou a aceitar o novo código tarifário federal, causando uma crise política. A questão foi resolvida pelo presidente Andrew Jackson, que ofereceu alguma redução tarifária, o que não foi suficiente para eliminar as tensões Norte-Sul e evitar a Guerra da Secessão (1861-1865), já no mandato do presidente Abraham Lincoln³⁵.

Em 1862, Lincoln instituiu uma nova lei tarifária, a qual veio disfarçada de “compensação” ao aumento do imposto de consumo e do imposto de renda emergencial cobrado durante a Guerra da Secessão, de modo a manter a margem de proteção anterior³⁶. Isso elevou as alíquotas “ao nível mais alto em trinta anos”³⁷. Dois anos depois, houve um novo aumento de tarifas para atender às despesas de guerra.

Nesse sentido, um dos efeitos da vitória do Norte na Guerra da Secessão foi a manutenção da política de proteção da indústria nascente proposta por Hamilton 100 anos antes. Só haveria uma mudança significativa na política protecionista americana em 1913, com a criação da Tarifa *Underwood*, a qual resultou em uma queda substancial da média dos impostos de importação – de 44% (quarenta e quatro por cento) para 25% (vinte e cinco por cento)³⁸. No entanto, as tarifas americanas voltaram a se elevar com a Primeira Guerra Mundial, com a implementação de uma nova legislação especial (1922). Embora as tarifas não tenham voltado aos elevados percentuais de 1861-1913, a média dos impostos de importação subiu para 33% (trinta e três por cento)³⁹.

Além de tudo isso, vale ressaltar, ainda, que, da mesma forma como para a Inglaterra, o desenvolvimento da indústria têxtil americana foi fundamental para o seu processo de industrialização. A Revolução Industrial, nos últimos anos do século XVIII e primeira metade do século XIX, foi marcada por profundas mudanças na manufatura de tecidos. Isso porque o mercado de tecidos já estava suficientemente

³⁵ É interessante notar que muitos historiadores atribuem o conflito unicamente à questão da escravidão. Contudo, o fato é que a questão tarifária foi determinante para a ocorrência da Guerra Civil Americana. No dizer de Mark C. Carnes e John Arthur Garraty, “uma guerra abolicionista não teria contado com o apoio da maioria dos nortistas” (*American destiny: narrative of a nation*. Nova Iorque: Longman, 2005, v. 02, p. 102, apud CHANG, Ha-Joong, *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*, p. 54). A escravidão pode ter sido a raiz da secessão, mas não foi a do empenho do Norte em resistir à secessão, que resultava no compromisso do povo com a união.

³⁶ CHANG, Ha-Joong, op. cit., p. 56.

³⁷ COCHRAN, Thomas Childs; MILLER, William. *The age of enterprise: a social history of industrial America*. Nova Iorque: Harper, 1961, p. 112.

³⁸ BAIROCH, Paul, *Economics and world history: myths and paradoxes*, p. 37.

³⁹ *Ibidem*, p. 37-38.

maduro para sustentar a mecanização da produção e a substituição da lã pelo algodão, matéria-prima cuja produção podia se expandir mais facilmente. Com a forte disponibilidade de algodão produzido nos Estados Unidos, entre 1780 e a metade do século XIX, o consumo de algodão pelas fábricas inglesas – principais consumidores do tecido de algodão norte-americano – aumentou de 2.000 para cerca de 250.000 mil toneladas. A escala de produção, bem como a concorrência entre os produtores norte-americanos de algodão, acarretou a diminuição dos preços, o que possibilitou a redução do preço da manufatura têxtil inglesa em dois terços entre os séculos XVIII e XIX.

O algodão chegou a representar mais da metade do valor das exportações dos Estados Unidos, constituindo o principal fator do desenvolvimento da economia norte-americana na primeira metade do século XIX.

Assim sendo, diante de todo o protecionismo exercido pelos Estados Unidos desde os seus primeiros anos de existência, não parece coerente apontar a instituição da tarifa *Smoot-Hawley* como a causa do aprofundamento da crise de 1930, sobretudo porque não constituiu um desvio radical da postura tradicional do país em termos de política comercial⁴⁰. Jagdish Bhagwati chega a afirmar que a tarifa em questão foi “a lei mais notória e expressiva da estupidez do anticomércio”⁴¹, dando a entender que esse foi apenas um lapso protecionista em uma longa história do livre-cambismo. Entretanto, conforme afirma Ha-Joong Chang:

[...] a tarifa *Smoot-Hawley* aumentou apenas marginalmente o grau de protecionismo da economia norte-americana [...], a alíquota média dos bens manufaturados resultante dessa lei era de 48%, ou seja, inferior à praticada no país a partir da Guerra da Secessão, ainda que próxima do índice mais elevado dessa faixa. Só em relação com o breve interlúdio “liberal” de 1913-1929 é que a lei tarifária de 1930 pode ser interpretada como de protecionismo crescente, embora nem tanto. [...] em 1925, a taxa média dos manufaturados era de 37% e subiu para 48% em 1931⁴².

A verdadeira mudança da política comercial americana somente ocorreu após a Segunda Guerra Mundial. Assim como aconteceu com a Grã-Bretanha, essa mudança de posição se deu justamente quando os Estados Unidos já haviam se tornado, incontestavelmente, a superpotência mundial da manufatura. O crescimento

⁴⁰ KINDLEBERGER, Charles P. *Desenvolvimento Económico*. Tradução de Sonia Schwartz. 9. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1996, p. 136-137, apud CHANG, Ha-Joong, *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*, p. 57.

⁴¹ Protectionism. *Journal of International Economics*, Oxford, v. 26, p. 389-392, maio 1989, p. 390.

⁴² *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*, p. 57.

das importações também foi administrado de forma inteligente pelo governo central, de forma que, mesmo em momentos de balança comercial deficitária, não houvesse problemas sobre o ajuste cambial. A solução foi transformar esse *deficit* em dívidas de médio e longo prazo, invertendo-o em bônus do governo federal. Assim, formou-se, quase automaticamente, uma corrente de capitais, a qual seria a base para a industrialização do país.

Diante de todos os fatos expostos, é difícil sustentar que a política intervencionista e protecionista dos Estados Unidos, elaborada por Hamilton, e a ação pioneira dos governos federal e estadual não exerceram papel fundamental para a sua ascensão como superpotência econômica anos depois.

Sobre a trajetória americana rumo ao livre comércio, é interessante citar a análise de Paul Bairoch, para quem, durante todo o século XIX e até a década de 1920, a economia dos Estados Unidos foi a que mais rapidamente cresceu no mundo, conquanto tenha sido a mais protecionista em quase todo o período⁴³. Contudo, não há evidência de que a significativa redução do protecionismo da economia norte-americana, entre 1846 e 1861, tenha causado um impacto visivelmente positivo no desenvolvimento do país. Segundo o autor, os dois melhores 20 anos de crescimento do PIB *per capita* foram justamente os de protecionismo mais intenso (1870-1890 e 1890-1910)⁴⁴.

De fato, parece difícil negar a associação entre o grau de protecionismo e crescimento experimentado pela economia americana. Outro estudo, realizado por Kevin H. O'Rourke, aponta para a relação entre o protecionismo e o desenvolvimento⁴⁵. As evidências estatísticas, colhidas em 10 países desenvolvidos, apontam para o efeito positivo entre o protecionismo e o crescimento econômico.

Em apertada síntese, o modelo norte-americano de desenvolvimento foi similar ao utilizado pela Grã-Bretanha, ou seja, a forte proteção à indústria nascente e a posterior divulgação da não intervenção do Estado na economia como as únicas formas de se alcançar o desenvolvimento.

Conforme demonstrado, a ascensão norte-americana se deu a despeito da tentativa britânica de influenciar a sua política industrial e comercial. O mesmo não

⁴³ *Economics and world history: myths and paradoxes*, p. 51-52.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 53.

⁴⁵ Tariffs and growth in the late 19th century. *Economic Journal*, St. Andrews, v. 110, n. 463, p. 456-483, abr. 2000.

pode ser dito de diversos outros países atualmente em desenvolvimento, como o Brasil.

1.4 Precedentes históricos do Brasil

Buscar-se-á, neste ponto, analisar a história econômica brasileira a partir da chegada da Família Real, para identificar as causas – pertinentes para o presente estudo – pelas quais o Brasil não obteve êxito em alcançar o nível de industrialização em seus primórdios, pelo menos não como os Estados Unidos.

Talvez um dos primeiros pesquisadores que se dedicou com profundidade a obter uma resposta para esse questionamento tenha sido Celso Furtado, como evidenciado na seguinte passagem:

A suposição de que estaria ao alcance do Brasil – na hipótese de total liberdade de ação – adotar uma política idêntica à dos Estados Unidos, nessa primeira fase do século XIX, não resiste a uma análise detida dos fatos. Esse problema encerra particular interesse e pode sintetizar-se numa pergunta que muitos homens de pensamento se têm feito no Brasil: por que se industrializaram os Estados Unidos no século XIX, emparelhando-se com as nações européias, enquanto o Brasil evoluía no sentido de transformar-se numa vasta região subdesenvolvida? [...] ⁴⁶.

Uma boa ilustração do que pode vir a ser a justificativa para a diferença entre o desenvolvimento norte-americano e o brasileiro é o pensamento dos dois principais porta-vozes da classe dominante nos dois países⁴⁷. Conforme demonstrado no item anterior, Alexander Hamilton foi um árduo defensor da intervenção estatal no sentido de proteção da indústria nascente americana, com estímulos diretos às indústrias e não apenas medidas passivas de caráter

⁴⁶ *Formação econômica do Brasil*, p. 126.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 127.

protecionista. Diferentemente pensava o economista brasileiro Visconde de Cairu⁴⁸, o qual defendia a aplicação direta dos ensinamentos de Adam Smith no Brasil⁴⁹.

Segundo Celso Furtado, foi o Visconde de Cairu quem influenciou o príncipe regente no sentido de abrir os portos em 1808⁵⁰. No entanto, também deve ser dito que Portugal encontrava-se ocupado pelas tropas francesas nessa época, tornando impossível para o Brasil continuar o seu comércio com a Europa exclusivamente via portos portugueses, não restando outro recurso senão abrir os portos brasileiros ao comércio e à navegação do mundo⁵¹.

Não obstante existirem divergências doutrinárias sobre o papel do Visconde de Cairu no processo de abertura dos portos⁵², é certo que esse economista brasileiro era um divulgador das lições preconizadas por Adam Smith, bem como é indubitável que a referida abertura foi determinante para o que viria a ocorrer com a economia brasileira na primeira metade do século XIX.

O pequeno consumo interno estava em declínio, como consequência da decadência da mineração. Assim, conforme assevera Celso Furtado, “a industrialização teria de começar por aqueles produtos que já existiam no mercado”⁵³. Um dos produtos os quais o Brasil ainda produzia e comercializava internamente era justamente o algodão.

Conforme exposto anteriormente, a Grã-Bretanha, e depois os Estados Unidos, dispunham de uma política bastante agressiva no setor têxtil, de forma que, se países altamente desenvolvidos nessa manufatura, como os Países Baixos e a Índia, não conseguiram com eles concorrer, não se poderia esperar outro resultado para os produtores brasileiros. Sobre a trajetória da cultura e do beneficiamento do algodão, vale citar Caio Prado Júnior:

⁴⁸ Pela influência exercida pelo Visconde de Cairu na administração política e econômica do Brasil, a comparação com Alexander Hamilton é coerente, mais ainda tendo em vista que ele ocupou diversos cargos no período imperial, como deputado da Real Junta do Comércio e desembargador da Casa da Suplicação.

⁴⁹ Cf. LISBOA, José da Silva. *Princípios de economia política*. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti, 1956. Edição comentada e anotada por Nogueira de Paula, com introdução de Alceu Amoroso Lima, em comemoração ao bicentenário do nascimento de Cairu, 1756-1956. Primeira publicação em 1804.

⁵⁰ *Formação econômica do Brasil*, p. 156.

⁵¹ CARVALHO, Darcy. *Desenvolvimento e livre comércio: as idéias econômicas e sociais do Visconde de Cairu, um estudo de história do pensamento econômico brasileiro*. 1983. 477 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Pesquisas Econômicas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983, p. 92.

⁵² SPAIZMANN, Gabriela; SANSON, João Rogério. Cairu e o liberalismo smithiano na abertura dos portos. *Revista Análise*, Porto Alegre, v. 17, n. 02, p. 258-273, jul./dez. 2006, p. 270.

⁵³ Op. cit., p. 64.

O algodão é o produto nativo da América, inclusive do Brasil, e já era utilizado pelos nossos indígenas antes da vinda dos europeus. Com a colonização, o seu cultivo se difundiu. Fiado e tecido em panos grosseiros, servia para vestimenta dos escravos e classes mais pobres da população. Exportou-se mesmo ocasionalmente, em pequenas quantidades; e na falta da moeda, os novelos de fio e panos de algodão chegaram a circular em certas regiões como tal; hábito que tanto se arraigou, que, no Maranhão, p. ex., espremiavam-se ainda naquelas mercadorias, em princípios do séc. XIX, os valores monetários locais [...]. Mas é somente quando se torna mercadoria de grande expressão no mercado internacional que o algodão começa a aparecer, tornando-se mesmo uma das principais riquezas da colônia. Verifica-se daí, uma vez mais, o papel que representa na economia brasileira a função exportadora: é ela o fator único determinante de qualquer atividade econômica de vulto. E isto se comprovará novamente neste mesmo setor da produção algodoeira, pouco depois do período que ora nos ocupa, quando vem o reverso da medalha e a fibra brasileira é desbancada e quase excluída do mercado internacional pelos seus concorrentes. A produção decairá logo em seguida, e as regiões produtoras que não contaram com um substituto encerram com um colapso sua brilhante e curta trajetória⁵⁴.

Conforme verificado nos modelos britânico e norte-americano, a indústria têxtil foi fundamental no início do processo de industrialização dos dois países, isso porque “os tecidos constituem a principal mercadoria ‘elaborada’ nas sociedades pré-capitalistas”⁵⁵. O Brasil não pôde adotar o mesmo modelo no início de sua história, tendo boa parte de sua manufatura prejudicada pela concorrência dos produtos britânicos a preços baixos, e ainda perdeu espaço no mercado internacional mesmo para o algodão americano.

É interessante notar que até houve iniciativa por parte de Dom João VI de desenvolver uma indústria siderúrgica nacional, a qual fracassou não por falta de proteção, mas pelo simples motivo de que nenhuma indústria cria demanda para si própria – o mercado para produtos siderúrgicos era praticamente inexistente. Daí a importância de, na época, se começar a industrialização por produtos com demanda já consolidada, como os produtos têxteis.

O que se verificou com a forte entrada de produtos importados no Brasil na primeira metade do século XIX foi, além do já mencionado problema de concorrência no setor têxtil, a retração do setor exportador brasileiro. Segundo Celso Furtado, o valor da exportação de algodão caiu pela metade⁵⁶, situação agravada pela queda

⁵⁴ *História econômica do Brasil*, p. 140.

⁵⁵ FURTADO, Celso, *Formação econômica do Brasil*, p. 130.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 35.

dos preços de diversos outros produtos primários vendidos pelo Brasil, como o açúcar⁵⁷, couros e peles.

Ressalte-se que o valor das importações, durante o mesmo período, manteve-se estável, o que significa, efetivamente, perda no valor real das exportações. Com isso, a baixa de cerca de 40% (quarenta por cento) nos preços das exportações brasileiras significou 40% (quarenta por cento) a menos de renda real gerada por tais vendas⁵⁸.

O desenvolvimento do setor exportador brasileiro era o ponto-chave para a industrialização e para a geração interna de riquezas, que poderia fazer com que o consumo interno se fortalecesse. Por isso, Celso Furtado assevera que “[...] o desenvolvimento com base em consumo interno só se torna possível quando o organismo econômico alcança um determinado grau de complexidade, que se caracteriza por uma relativa autonomia tecnológica [...]”⁵⁹. Tornava-se clara a necessidade de se encontrar um produto adequado aos recursos disponíveis no momento, ou seja, fartura de terras cultiváveis, que não necessitassem de mão de obra qualificada nem tão pouco de tecnologia.

A produção do artigo alternativo ao algodão e a economia de mineração mineira permitiram que o Brasil voltasse a integrar o comércio internacional na segunda metade do século XIX. Esse período é descrito por Caio Prado Júnior nos seguintes termos:

[...] Até o terceiro quartel do século passado, toda esta área que abrange a Bacia e regiões adjacentes será o centro por excelência de produção cafeeira do Brasil. Geograficamente, forma uma unidade: assinaí suas características naturais que lhes são comuns: altitudes médias, clima temperado, relevo acidentado, revestimento natural de florestas subtropicais. Comercialmente, orienta-se para o Rio de Janeiro, que é o porto de escoamento do produto, e, por isso, seu centro financeiro e controlador. Pouco depois da metade do século passado, esta área representava o setor mais rico e progressista do Brasil [...]”⁶⁰.

Assim, ao final do século XIX, criou-se uma situação excepcionalmente favorável à expansão da cultura do café. Os principais concorrentes brasileiros no mercado internacional sofreram uma etapa de dificuldades, sendo a produção

⁵⁷ Celso Furtado afirma que, para que os exportadores de açúcar pudessem receber 24% (vinte e quatro por cento) a mais em valor, tiveram que dobrar a quantidade exportada. (*Formação econômica do Brasil*, p. 219).

⁵⁸ *Ibidem*, p. 35.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 36.

⁶⁰ *História econômica do Brasil*, p. 162.

asiática prejudicada por pragas. Além disso, havia crédito para a abertura de novas plantações e investimentos. No entanto, era claro que o ciclo de prosperidade não poderia durar muito tempo, pois a abundância de terras e de mão de obra, que caracterizava os países produtores de café, sinalizava a queda do preço pelo excesso de produção.

O problema foi se configurando, a despeito de quaisquer ações intervencionistas do governo no sentido de direcionar investimentos ou controlar a produção. Muito pelo contrário, quando aconteceu a primeira crise de superprodução do café, já no início do século XX, os produtores brasileiros perceberam que se encontravam em posição privilegiada para se defender das baixas dos preços. Bastava contrair artificialmente a oferta – já que a produção brasileira representava praticamente 75% (setenta e cinco por cento) da oferta mundial – e esperar por melhores condições de venda.

A falta de planejamento dos produtores e de intervenção do governo levou a um aumento no nível de estoque ano a ano. A intervenção estatal só ocorreu quando não se podia mais evitar o problema, mas apenas remediá-lo. E foi exatamente esse o mote da “política de valorização”, a qual, em essência, consistia no seguinte: o governo compraria o excedente produzido; o financiamento dessas compras seria com empréstimos estrangeiros; e os juros desses empréstimos seriam pagos por um novo imposto cobrado em ouro sobre cada saca de café exportada. Sobre essa estratégia adotada, Celso Furtado afirmou:

O plano de defesa elaborado pelos cafeicultores fora bem concebido. Sem embargo, deixava aberto um lado do problema. Mantendo-se firmes os preços, era evidente que os lucros se mantinham elevados. E também era óbvio que os negócios do café continuaram atrativos para os capitais que neles se formavam. Em outras palavras, as inversões nesse setor se manteriam em nível elevado, pressionando cada vez mais sobre a oferta. Dessa forma, a redução artificial da oferta engendrava um problema maior para o futuro⁶¹.

O problema foi percebido na época, mas as medidas destinadas a evitar a expansão das lavouras foram infrutíferas. Caberia ao Estado propiciar oportunidades lucrativas em diferentes áreas da economia, o que poderia ser, inclusive, uma ótima oportunidade para a agregação de valor das exportações brasileiras como desenvolvimento industrial. Todavia, o que se viu foi a manutenção dessa política

⁶¹ *Formação econômica do Brasil*, p. 223.

insustentável, criada pelo desequilíbrio entre oferta e demanda, até a crise de 1929, quando a economia do principal comprador do café brasileiro entrou em colapso.

1.5 Precedentes históricos da crise de 1929 até o GATT 1947

A análise da história do desenvolvimento realizada nos itens anteriores estendeu-se do fim da Idade Média (Dinastia Tudor) até o início do século XX (antecedentes da crise de 1929), e será a base para o entendimento do período em que houve a institucionalização do sistema internacional de regulação e governança.

Conforme já demonstrado, no início do século XX, os Estados Unidos já se encontravam em posição dominante no que se refere à produção industrial, de tal forma que o seu mercado interno passou a ser significativa para o resto do mundo, inclusive para o Brasil.

Para se ter ideia do impacto que teve para o Brasil a diminuição das compras americanas, basta citar que, de setembro de 1929 até o mesmo mês de 1930, a libra do café passou de 22,5 centavos de dólar para 8 centavos de dólar. Também é verdade que, nos anos de depressão, os preços das mercadorias importadas aumentaram, o que ocasionou a perda de poder de compra de bens estrangeiros. Com isso, o mercado interno passou a ter mais importância para a economia brasileira, sendo atrativo para a indústria nacional. Estava criada mais uma oportunidade para o desenvolvimento da indústria. Por esse motivo, a Grande Depressão significou o início efetivo da industrialização brasileira.

Os Estados Unidos permaneciam como a potência hegemônica, apesar de estar claro que deveria haver uma mudança nas políticas públicas para suportar o período de recessão que se apresentava. Foi nesse contexto que o presidente Franklin Delano Roosevelt instituiu, entre 1933 e 1937, uma série de programas para recuperar a economia americana, o chamado *New Deal*.

Vale dizer que o principal concorrente dos Estados Unidos no século anterior estava em situação ainda pior. É bem verdade que a Inglaterra é tida como uma das vencedoras da Primeira Guerra Mundial. Porém, a guerra e a destruição por ela causada fizeram ruir a economia inglesa. A recuperação, a qual vinha ocorrendo desde 1921, foi prejudicada quando da fixação do valor da moeda nacional ao

padrão-ouro à taxa pré-guerra de 4,86 dólares. Isso encareceu os produtos exportados e causou a redução de salários no país, debilitando a economia nacional.

Quando a Grande Depressão teve início nos Estados Unidos, em 1929, diversos outros países criaram ou aumentaram tarifas alfandegárias, o que causou uma significativa diminuição nas exportações de produtos ingleses. A taxa de desemprego saltou de 8% (oito por cento) para 20% (vinte por cento) no final de 1930. A Inglaterra cortou gastos públicos, inclusive dos fundos dados para programas de ajuda social aos desempregados. Em 1931, mais cortes em salários e em programas de ajuda social foram realizados e o imposto de renda nacional foi aumentado.

Essas medidas somente pioraram a situação socioeconômica do país e, em 1932, ápice da Grande Depressão no Reino Unido, as taxas de desemprego eram de 25% (vinte e cinco por cento). Foi somente com o abandono do padrão-ouro e a instalação de tarifas alfandegárias para produtos importados de qualquer país que não fizesse parte do Império Britânico que a economia passou a se recuperar gradualmente.

Os efeitos da Grande Depressão para o Brasil foram bem distintos daqueles verificados nos Estados Unidos e na Inglaterra. Na realidade, a produção industrial brasileira cresceu em cerca de 50% (cinquenta por cento) entre 1929 e 1937, e a produção primária para o mercado interno teve um incremento de mais de 40% (quarenta por cento) no mesmo período.

Era evidente que os Estados Unidos buscariam soluções para aquela conjuntura desfavorável. Internamente, apesar de as políticas instituídas por Roosevelt funcionarem para a gradativa melhora da economia, cerca de 15% (quinze por cento) da força de trabalho americana continuava desempregada em 1940. Foi necessária a entrada do país na Segunda Guerra Mundial para que as taxas de desemprego caíssem aos níveis de 1930, de 9% (nove por cento). A participação do país na guerra acabou com parte dos efeitos negativos da Grande Depressão, e a produção industrial americana cresceu radicalmente, reduzindo, assim, as taxas de desemprego. No final da Guerra, apenas 1% (um por cento) da força de trabalho americana estava desempregada.

Se a Segunda Grande Guerra foi um alívio para os Estados Unidos, o conflito foi devastador para o Reino Unido. As ofensivas da Força Aérea nazista e o cerco

submarino ao país acarretaram um imenso esforço de guerra para resistir à invasão alemã. Assim como a Inglaterra, o resto da Europa e o Japão estavam fortemente debilitados pelo conflito.

Com os seus principais concorrentes fragilizados, os Estados Unidos aproveitaram a oportunidade para consolidar a sua liderança no cenário global, com a anulação por acaso, antes mesmo do fim da Segunda Guerra, o então presidente dos Estados Unidos, Franklin Roosevelt, e o primeiro-ministro britânico, Winston Churchill, assinaram a Carta do Atlântico (*Atlantic Charter*), da qual constavam os princípios da reconstrução da ordem internacional na segunda metade do século XX, e à qual o Brasil aderiu em 1943. Sobre a *Atlantic Charter*, Eiti Sato relata:

[...] [a Carta do Atlântico] Era, antes, uma declaração de princípios que condenava a tirania sob todas as formas e enfatizava a necessidade do empenho pela construção de uma paz baseada na defesa da liberdade, no respeito às linhas de fronteira consolidadas, na autodeterminação das nações e na renúncia ao uso da força. O documento também entendia que esses princípios estavam inexoravelmente ligados a ações a serem empreendidas no plano econômico e recomendava que um esforço de cooperação entre as nações para se construir uma paz mais duradoura deveria contemplar a igualdade no acesso ao comércio e às matérias-primas e o desenvolvimento de formas mais estáveis de arranjo institucional necessárias à promoção da prosperidade e da segurança social para todos os povos. Obviamente, a Carta do Atlântico teve por motivação fundamental articular o esforço de guerra das nações que lutavam contra o Eixo e seu teor não deixava dúvidas quanto à disposição e inevitabilidade do envolvimento direto dos Estados Unidos na guerra. Todavia, o documento foi, inegavelmente, peça importante na construção da ordem internacional do pós-guerra ao servir de base para dar início às consultas e negociações que iriam resultar nos Acordos de Bretton Woods e na assinatura da Carta das Nações Unidas⁶².

Foi a partir da Carta do Atlântico que se iniciaram as negociações para a reunião ocorrida durante as três primeiras semanas de julho de 1944, no *Mount Washington Hotel*, em Bretton Woods, New Hampshire, com o objetivo de reconstruir a economia mundial. O encontro contou com a presença de 730 delegados de todas as 44 nações aliadas, inclusive do Brasil.

Assim, quando a Conferência de Bretton Woods aconteceu, as vantagens econômicas dos Estados Unidos eram indiscutíveis⁶³. Na condição de maior potência

⁶² Mudanças estruturais no sistema internacional: a evolução do regime de comércio do fracasso da OIC à OMC. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 02, jul./dez. 2007, p. 05.

⁶³ Em 1945, os EUA produziam a metade de todo o carvão mundial, dois terços do petróleo e mais do que a metade da eletricidade mundial. Além disso, eram capazes de produzir imensas quantidades

mundial e como uma das poucas nações não afetadas pela guerra, os Estados Unidos estavam em posição de ganhar mais do que qualquer outro país com a liberação do comércio mundial. Os EUA teriam, com isso, um mercado mundial para as suas exportações e acesso irrestrito a matérias-primas vitais.

Diante do cenário da época, a teoria que deveria ser a base das propostas apresentadas pelos Estados Unidos em Bretton Woods não poderia ser a mesma que lhes foi proposta pela Inglaterra, mas também não poderia ser muito diferente da teoria liberal de Smith e Ricardo. Era necessário adaptá-la à realidade da época e, sobretudo, aos interesses da nova potência dominante. Surgiu, então, o que ficou conhecido como *neo-liberalismo*. Isso porque seria incoerente propagar a não intervenção do Estado em meio às políticas públicas do *New Deal* e à notória necessidade de se conter a recessão e promover o bem-estar público.

Dessa forma, mesmo as nações mais ricas foram obrigadas a reconhecer que um certo grau de intervenção na economia era necessário. Restava saber como seria operacionalizada tal intervenção, discussão essa que foi o centro dos debates em Bretton Woods, entre Inglaterra (com as ideias de John Maynard Keynes) e Estados Unidos (com Harry Dexter White). Por todo o exposto, não é de se admirar que, embora bastante modificado, o chamado "*Plano White*" tenha prevalecido.

Na proposta de Keynes, deveria ser criada uma moeda internacional denominada "Bancor", a qual corresponderia a certa quantidade de ouro, usada somente por governos ou bancos centrais em transações internacionais. Caberia ao governo de cada nação estabelecer o valor de sua moeda em termos de unidades de Bancor. A moeda internacional seria emitida e criada pela União de Compensações Internacionais, na qual os países superavitários depositariam a moeda e os deficitários tomariam empréstimos em Bancors. Haveria um limite de recursos o qual cada país poderia obter dessa instituição internacional, e o país que excedesse esse limite seria punido. Para Keynes, o ajustamento do sistema seria de responsabilidade dos países credores, pois eles não poderiam acumular reservas internacionais. Eles teriam que emprestar as suas reservas excedentes ou aumentar as suas importações, ou ainda, aceitar discriminação contra as suas exportações.

de navios, aviões, automóveis, armamentos, máquinas, produtos químicos etc. Também detinham 80% (oitenta por cento) das reservas mundiais de ouro e tinham não somente poderosas Forças Armadas, mas também a bomba atômica.

A proposta de White também previa a criação de uma moeda internacional, denominada “Unitas”, e defendia a formação de um Fundo de Estabilização Internacional, o qual teria os seus recursos advindos de subscrições dos países-membros, pagas parte em ouro e parte em moeda nacional. Seu objetivo seria fornecer um volume limitado de moeda ao membro que apresentasse dificuldades no balanço de pagamentos. Esse país tomaria recursos, diferentemente da proposta keynesiana, por meio da venda de sua moeda e compra da moeda de outro país. Além disso, o plano obrigava os membros a eliminarem práticas discriminatórias no câmbio e no comércio externo, via redução de barreiras comerciais. Seriam impostas penalidades apenas aos países devedores, contrariamente ao Plano Keynes, quando seus empréstimos excedessem seus limites.

Assim sendo, as negociações entre as duas principais questões de debate foram a respeito do padrão monetário internacional e do equilíbrio do comércio internacional.

Sobre a primeira questão, a saída encontrada atendeu aos desejos americanos, na medida em que se estabeleceu o ouro como instrumento de reserva internacional. Como a quantidade existente desse metal era insuficiente para reativar e expandir o comércio mundial, ficou acordado que toda moeda nacional poderia adquirir *status* de meio de pagamento internacional se fosse convertida em ouro. Esse princípio de conversibilidade no pós-Segunda Guerra implicava que só o dólar poderia assumir esse *status* de “moeda internacional” (os Estados Unidos detinham dois terços das reservas mundiais de ouro): estava criado o padrão ouro-dólar, o qual, apesar de suas peculiaridades, era similar ao padrão ouro-libra instituído pela Inglaterra em meados da década de 1920.

Com relação ao intercâmbio de mercadorias, a solução também privilegiou o Plano White, eliminando todas as restrições impostas ao comércio internacional e à sua forma de pagamento, repudiando todas as práticas cambiais discriminatórias. No que tange à estabilidade dos tipos de câmbio (expressos em ouro), esses não poderiam se afastar do preço de paridade em mais de 1% (um por cento). Toda alteração superior deveria obedecer à exigência do equilíbrio da balança de pagamento e demandava consulta prévia, se fosse de mais que 10% (dez por cento). Um dos pontos incorretos dessa concepção foi criar obrigações e condições concretas de ajuste para os países deficitários e não para os países superavitários.

Sendo assim, os Estados Unidos ficavam completamente salvos de prestar contas de sua política econômica.

Com a resolução dessas duas principais questões, os Estados Unidos tinham tudo o que precisavam para se estabelecer de uma vez por todas como potência hegemônica no lugar da Inglaterra: acesso a mercados, o dólar como moeda reserva e autonomia completa de sua economia em relação à balança de pagamentos.

É bem verdade que o Plano Keynes era, sobretudo, uma tentativa de recolocar a Grã-Bretanha em uma posição de centralidade na nova ordem internacional. A “inteligência” britânica e a “força” norte-americana deveriam conduzir a economia internacional para uma nova fase de crescimento com estabilidade. Além disso, haveria uma oposição direta entre o desejo britânico de manter vantagens no comércio com as ex-colônias e o interesse dos Estados Unidos em tornar o comércio efetivamente multilateral. Como sugere o subtítulo da edição britânica da terceira parte da biografia de Keynes escrita por Robert Jacob Alexander Skidelsky, Keynes estava “lutando pela Grã-Bretanha”⁶⁴, no sentido de buscar preservar os seus espaços de autonomia na esfera internacional, diante da realidade de seu enfraquecimento econômico e político.

Restava apenas criar instituições as quais assegurassem as conclusões de Bretton Woods. Criou-se, então, o Fundo Monetário Internacional (FMI), para prover liquidez internacional e abrandar as crises das contas externas dos países associados; e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), encarregado de financiar a reconstrução e o desenvolvimento econômico dos países do mundo, principalmente das economias europeias destruídas durante a Segunda Guerra Mundial. Apesar de, na mesma ocasião, ter sido ratificada a necessidade da construção de um sistema multilateral de livre comércio para a estruturação do sistema econômico mundial no pós-guerra, não houve condições de se tratar do assunto durante a Conferência. Assim, ficou acertado que uma reunião especial deveria ser convocada nos anos seguintes para tratar do tema, como de fato ocorreu.

A necessidade da criação de um organismo o qual regulasse o comércio internacional era um consenso entre americanos e britânicos, e tinha como principal

⁶⁴ *John Maynard Keynes: Fighting for Britain, 1937-1946*, v. 03: *Fighting for Britain, 1937-1946*. Londres, Macmillan, 2000, p. 12, apud BAIROCH, Paul, *Economics and world history: myths and paradoxes*, p. 60.

objetivo a formação de uma ordem comercial baseada no livre comércio, para se evitar o retorno da crise supostamente causada pelo protecionismo – elevação de tarifas e restrições quantitativas –, que restringiu a expansão do comércio internacional⁶⁵. Entretanto, conforme já discutido nos tópicos anteriores, a elevação das tarifas americanas, na década de 1930, estava longe de ser um fato incomum na política americana. Não por acaso, R. H. Snape afirma que o consenso dos Estados Unidos e da Inglaterra não vinha de preocupações com as restrições do benefício advindo do livre comércio, mas sim, de motivações políticas e estratégicas⁶⁶.

Ademais, deve-se atentar, ainda, para a debilidade da economia inglesa na década de 1940, que também já foi comentada anteriormente. Tal situação era determinante para entender que a ideia de livre comércio dos americanos era diferente da dos ingleses. Sobre essas posições diferentes, R. H. Snape sustenta que, embora Keynes fosse um ardoroso defensor do multilateralismo monetário, por meio da criação de uma moeda única para a realização das transações internacionais, era relativamente cético quanto aos benefícios de uma total liberalização do comércio e, principalmente, temia as repercussões sobre o nível de emprego na Inglaterra, caso fossem liberadas as importações num momento em que a economia inglesa estava totalmente desestruturada⁶⁷.

A influência americana, mais uma vez, prevaleceu sobre os interesses britânicos. Segundo Joseph Michael Finger, a hegemonia política e econômica dos Estados Unidos foi determinante para a obtenção do apoio dos países aliados nas negociações referentes à regulação do comércio mundial⁶⁸. A ideia norte-americana era realizar uma reunião especial para negociações acerca da criação de uma organização especialmente constituída para regular o comércio internacional, na qual deveriam ser discutidas as propostas americanas para o referido acordo.

Segundo John Jackson, a proposta para a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC) foi publicada em 1945, sendo parte dos resultados das negociações entre ingleses e norte-americanos, que, em sua essência, buscavam evitar as quatro ações consideradas como principais empecilhos do livre

⁶⁵ FINGER, Joseph Michael. Ideas count, words inform. In: SNAPE, R. H. (Ed.). *Issues in world trade policy*. Londres: MacMillan, 1986, p. 202.

⁶⁶ *Issues in world trade policy*. Londres: MacMillan, 1986, p. 30.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 55.

⁶⁸ *Op. cit.*, p. 185.

comércio: (i) restrições impostas pelo governo; (ii) restrições impostas pela iniciativa privada e cartéis; (iii) distorções no comércio de *commodities* primárias; e (iv) irregularidades na produção e no emprego⁶⁹.

A reunião proposta foi realizada sob os auspícios da recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU), em Londres, em outubro de 1946. Tratava-se da primeira reunião da Comissão Preparatória para a Conferência sobre Comércio e Emprego das Nações Unidas. Foi nessa Conferência que os Estados Unidos apresentaram a sua sugestão formal de criação da OIC, que serviria de base para as negociações da Carta de Havana dois anos depois. Foi também nesse evento que se sugeriu a criação do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio –, o qual serviria para salvaguardar as concessões tarifárias conseguidas até então⁷⁰.

Após a reunião de Londres, mais três encontros ocorreram para a discussão da criação da OIC/GATT, respectivamente em Nova Iorque (1947), Genebra (1947) e, finalmente, em Havana (1947-1948).

Foi da Conferência de Nova Iorque que resultou o texto completo do GATT, sendo determinados quais seriam os artigos da OIC inclusos no Acordo. Segundo John Jackson, o GATT “*would be a specific trade agreement within the broader institutional context of ITO Charter and that the ITO would furnish the necessary organizational and secretariat support for GATT*”⁷¹.

A Conferência de Genebra, por sua vez, tinha dois objetivos principais: finalizar a proposta definitiva de criação da OIT e a negociação multilateral de tarifas. Diante da complexidade dos temas envolvidos, as discussões de Genebra foram divididas em duas comissões: Comissão A (que discutira a parte substancial das negociações) e Comissão B (que discutira questões procedimentais e organizacionais). Sobre essa Conferência, Ivan Tiago Machado Oliveira relata:

Entre abril e novembro de 1947, ocorreu, em Genebra, a segunda reunião da Comissão preparatória para a Conferência de Havana. Nesse encontro, ainda em um ambiente de crença e expectativas positivas em relação à criação da Organização Internacional do Comércio (OIC) em um futuro próximo, 23 países (entre eles, três latino-americanos: Brasil, Chile e Cuba) assinaram o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), destinado a ser incorporado à

⁶⁹ *World Trade and the Law of GATT*. Califórnia: Lexis Law Pub, 1969, p. 41.

⁷⁰ JACKSON, John, *World Trade and the Law of GATT*, p. 43.

⁷¹ *Ibidem*, loc. cit. Tradução nossa: seria um específico acordo de comércio dentro do amplo contexto institucional da OIC e que a OIC poderia proporcionar o apoio organizacional e o suporte secretariado necessário ao GATT.

Carta constitutiva da OIC. Ocorreu, então, a primeira Rodada de negociações multilaterais para a redução de barreiras tarifárias. Ademais, foram definidos os princípios básicos do Sistema Multilateral de Comércio contemporâneo e acertada a adoção temporária do GATT, que entraria em vigor a partir de janeiro de 1948, até que a OIC fosse discutida e aprovada pelas partes contratantes. O GATT teria um secretariado – chamado oficialmente de *Interim Commission for the International Trade Organization* (ICITO), com vinculação, ainda que apenas formal, à ONU – atuando em Genebra no sentido de servir como fórum para negociações de acordos específicos, que almejassem a redução de tarifas alfandegárias e outras barreiras ao comércio internacional⁷².

Finalmente, já em 1948, em Havana, mais de 50 países acordaram acerca da Carta de Havana, documento oficial que criava a OIC enquanto instituição responsável pelo comércio internacional, dependendo apenas de sua ratificação pelos países signatários, segundo suas normas internas. No entanto, a Carta da OIC incluía tantas exceções, lacunas e ambiguidades deliberadas, que mesmo os seus partidários mostravam pouco entusiasmo com ela – apenas dois países chegaram a ratificá-la: a Austrália, de forma condicional, e a Libéria, incondicionalmente⁷³.

Os problemas com o texto não foram o fator determinante para o fracasso da instituição da OIC, mas sim, o receio que o Congresso americano estava de perder o controle sobre as políticas macroeconômicas, em especial pela mudança da geopolítica mundial, na qual crescia a instabilidade entre Estados Unidos e União Soviética⁷⁴. Assim, com a não ratificação da Carta de Havana por seus próprios proponentes, o então acordo provisório ganhou importância enquanto instrumento temporário e que não demandava ratificação congressional, pelo fato de ser um acordo executivo⁷⁵. As consequências para o GATT da não ratificação da Carta de Havana pelos Estados Unidos são descritas por John Jackson nos seguintes termos:

The fact that ITO failed, however, had profound implications for GATT, since the GATT was drafted with the express assumption that an ITO would materialize. It was clear to GATT leaders that GATT

⁷² A ordem econômico-comercial internacional: uma análise da evolução do sistema multilateral de comércio e da participação da diplomacia econômica brasileira no cenário mundial. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 02, p. 273-335, jul./dez. 2007, p. 221.

⁷³ ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Brasil e o multilateralismo econômico*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 117.

⁷⁴ Nessa época, formaram-se dois blocos militares, cujo objetivo era defender os interesses militares dos países-membros. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que surgiu em abril de 1949, era liderada pelos Estados Unidos e tinha suas bases nos países-membros, principalmente na Europa Ocidental; e o Pacto de Varsóvia, que era comandado pela União Soviética e defendia militarmente os países socialistas.

⁷⁵ THORSTENSEN, Vera. *OMC: as regras do comércio internacional e a rodada do milênio*. São Paulo: Aduaneiras, 2003, p. 30.

*going to be a very different type of instrument than had been originally envisaged*⁷⁶.

1.6 Precedentes históricos do GATT 1947 até a OMC

De 1947 até 1995, o GATT funcionou como uma verdadeira Organização Internacional, com sede própria em Genebra e com grau de institucionalização suficiente para supervisionar e coordenar as oito Rodadas de negociações sobre comércio ocorridas sob os seus auspícios.

Segundo Giovanni Arrighi, o estabelecimento do GATT como organizador do sistema multilateral do comércio foi “o principal instrumento de formação do mercado mundial sob a hegemonia norte-americana”, deixando nas mãos dos Estados Unidos o controle sobre o ritmo e a direção do processo de liberalização comercial multilateral⁷⁷. De fato, a forma como os Estados Unidos utilizaram a estratégia britânica, a fim de expandir as oportunidades de inserção mundial para empresas e produtos norte-americanos, foi bem mais eficiente. Não por acaso, observou-se, no âmbito multilateral, um grau de liberalização muito mais amplo sob a hegemonia dos Estados Unidos do que sob o domínio britânico. Nesse sentido, Gilbert R. Winham distingue três valores os quais moldaram a posição dos negociadores americanos e que teriam sido importantes quando da formação do GATT⁷⁸.

O primeiro se refere às relações entre o governo e a economia. Da mesma forma como a Grã-Bretanha buscava a não interferência do governo americano no comércio internacional no século anterior, agora, de forma mais institucionalizada, os norte-americanos propagavam a ideia de que as práticas de intervenções governamentais restritivas ao comércio internacional deveriam igualmente ser diminuídas e/ou eliminadas.

⁷⁶ *World Trade and the Law of GATT*, p. 320. Tradução nossa: O fato de a OIC ter falhado, entretanto, teve profundas implicações para o GATT, uma vez que o GATT foi elaborado com a suposição de que uma OIC iria se materializar. Ficou claro para os líderes do GATT que o GATT iria se constituir em um tipo de instrumento muito diferente do que havia sido inicialmente previsto.

⁷⁷ *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003, p. 72.

⁷⁸ *International trade and the Tokyo Round Negotiation*. Nova Jersey: Princeton University Press, 1986, p. 225.

O segundo valor diz respeito ao multilateralismo no comércio mundial. A explicação para a adoção do multilateralismo reside no fato de os países europeus já terem uma história de formação de laços preferenciais com as colônias ou entre si. O multilateralismo seria fundamental para a consolidação dos Estados Unidos como potência internacional.

O terceiro valor está relacionado aos meios para a implementação do processo de liberalização. Dever-se-ia buscar a criação de um código sobre Direito Comercial Internacional, no qual os direitos e deveres dos países fossem claramente estabelecidos.

Os três valores apontavam para a formação de um conjunto de regras que viabilizaria a ordenação do comércio mundial sob o comando dos Estados Unidos, em bases multilaterais e liberais, nas quais práticas restritivas e discriminatórias estariam ausentes. Tais valores ficaram expostos na estrutura do GATT, o qual foi dividido em três partes, conforme segue.

A Parte I do Acordo contém os fundamentos do processo de liberalização e se estende do artigo I ao XXVIII. Dois dos mais importantes princípios contidos nessa primeira parte são a cláusula de nação mais favorecida e o princípio da reciprocidade. O primeiro garante a concessão automática dos benefícios negociados entre dois membros signatários para todos os outros. E o segundo pressupõe reciprocidade entre os membros quanto às concessões obtidas. Para Lia Valls, a cláusula de nação mais favorecida garantiu a multilateralização do processo, e a cláusula de reciprocidade assegurou o estímulo para as negociações, no pressuposto de que os países não perseguem processos liberalizantes unilaterais⁷⁹.

A Parte II contém a base normativa do Acordo. Os artigos apresentam as exceções em relação ao processo de liberalização e estabelecem o que os países signatários podem fazer para gerenciar o seu comércio exterior de acordo com o GATT⁸⁰.

⁷⁹ Histórico da Rodada do Uruguai. *Estudos em Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, v. 01, n. 03, jul./dez. 1997, p. 04.

⁸⁰ Exemplos dessas exceções são: o artigo XII, que permite a imposição de restrições à importação por razões de queda de reservas; o artigo XVIII, que admite a utilização de mecanismos de assistência governamental para promover o desenvolvimento econômico por países em desenvolvimento, condicionada à aprovação das partes contratantes; e o artigo XIX (Cláusula de Salvaguarda), que regula o uso de restrições ao comércio, caso as concessões negociadas no GATT impliquem aumentos inesperados de importações que causem danos às indústrias domésticas de qualquer membro signatário.

A Parte III traz as regras de acesso ao GATT, às negociações tarifárias e aos acordos regionais. E, finalmente, em 1965, foi incorporada uma nova parte ao Acordo (Parte IV), a qual trata exclusivamente da questão dos países em desenvolvimento.

Interessante notar que o artigo XXV do GATT prevê que cada parte contratante teria direito a um voto e que todas as decisões deveriam ser tomadas por maioria de votos, exceto quando expressamente estabelecido em contrário. Essa forma de tomada de decisão poderia ter favorecido os países em desenvolvimento, já que os 11 países em desenvolvimento originalmente signatários do Acordo se tornariam, em breve, ampla maioria. No entanto, tais países nunca exploraram a sua maioria, pois a prática de tomada de decisão no GATT não foi baseada em uma votação por maioria, mas no consenso, ou seja, para que uma determinação fosse aprovada, seria necessário que nenhum membro presente na reunião apresentasse uma objeção formal⁸¹.

Segundo Amrita Narlikar, o consenso trazia, basicamente, três problemas para os países em desenvolvimento:

[...] First, consensus decision-making assumes presence in the meeting, and many developing countries lacked permanent representation in Geneva. Second, consensus was arrived at through an open show of hands rather than a secret ballot. Many developing countries feared that open dissent to a motion that a developed country was supporting would result in retaliatory consequences and penalties against them outside of the meeting room, and hence chose to remain silent. Silence, however, was also interpreted as consensus. Third, to facilitate consensus-building, many “Green Room” meetings, which often worked on the invitation of the Director General and resulted in the exclusion of many developing countries from the key discussion and negotiation stages⁸².

Sobre essa forma de tomada de decisão, os representantes indianos se manifestaram no sentido de que: *“Equality of treatment is equitable only among*

⁸¹ VALLS, Lia, Histórico da Rodada do Uruguai. *Estudos em Comércio Exterior*, v. 01, n. 03, p. 04.

⁸² Fairness in international trade negotiations: developing countries in GATT & WTO. *The World Economy*, Nottingham, v. 29, n. 08, p. 1.005-1.029, ago. 2006, p. 1.012. Tradução nossa: Primeiro, a decisão por consenso pressupõe a presença na reunião, e muitos países em desenvolvimento não tinham representação permanente em Genebra. Em segundo lugar, o consenso deveria ser alcançado por meio de uma votação aberta, em vez de uma votação secreta. Muitos países em desenvolvimento temiam que a dissidência aberta a um movimento de um país desenvolvido pudesse resultar em consequências e penalidades de represália contra eles fora da sala de reuniões, e, portanto, optaram por permanecer em silêncio. O silêncio, entretanto, também era interpretado como um consentimento. Em terceiro lugar, para facilitar o consenso, ocorriam muitas reuniões “Sala Verde”, as quais, muitas vezes, aconteciam sob o convite do diretor-geral, resultando na exclusão de muitos países em desenvolvimento de discussões fundamentais e de etapas de negociação.

*equals. A weakling cannot carry the burden of a giant*⁸³. Apesar dos protestos, foi com base nesse sistema de votação que as oito Rodadas de negociações no âmbito do GATT foram realizadas, sendo que as cinco primeiras – Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1950-1951), Genebra (1955-1956) e Dillon (1960-1961) – trataram quase que exclusivamente da principal restrição ao livre comércio na época: as barreiras tarifárias.

A Segunda Rodada foi realizada na cidade Annecy, na França, e contou com 13 países negociantes, 10 a menos do que o número de participantes da Primeira Rodada. A Terceira Rodada ocorreu na cidade de Torquay, na Inglaterra, e teve a presença de 38 países, os quais negociaram concessões tarifárias em 8.700 produtos. A Quarta Rodada ocorreu em Genebra, com 26 países participantes, e teve como resultado a eliminação de US\$ 2,5 bilhões em tarifas. Contando com a presença de 26 países e tendo como resultado a eliminação de US\$ 4,9 bilhões em tarifas, a Quinta Rodada de negociação também ocorreu em Genebra e foi batizada com o sobrenome do secretário do Tesouro americano, Douglas Dillon, quem primeiro propôs a reunião.

Segundo Lia Valls, as negociações obedeciam ao seguinte roteiro: inicialmente, eram identificados os produtos dos quais cada país era o principal fornecedor em relação ao outro. Em seguida, era elaborada uma lista de pedidos e ofertas, na qual eram especificadas as reduções tarifárias desejadas e oferecidas. Finalmente, analisando-se a lista de cada país, o processo negociador procurava alcançar um acordo no qual a reciprocidade nas concessões oferecidas e recebidas fosse garantida para ambas as partes⁸⁴. Assim, cada país principal ofertante de um produto estabelecia negociações bilaterais com diferentes países ao mesmo tempo.

Para Robert E. Baldwin, esse método de negociação atrasou o processo de liberalização, pois, a partir da Segunda Rodada, essa dinâmica não comportava a multiplicidade de possíveis arranjos recíprocos multilaterais, ocorridos em função do crescimento do número de membros do GATT e da expansão dos produtos comerciáveis⁸⁵. Assim sendo, reduções tarifárias entre a Segunda e a Quinta

⁸³ NARLIKAR, Amrita, Fairness in international trade negotiations: developing countries in GATT & WTO. *The World Economy*, v. 29, n. 08, p. 1.015. Tradução nossa: Igualdade de tratamento só é justa entre iguais. Um fraco não pode carregar o fardo de um gigante.

⁸⁴ Histórico da Rodada do Uruguai. *Estudos em Comércio Exterior*, v. 01, n. 03, p. 05.

⁸⁵ The changing nature of U.S. trade policy since World II. In: _____; KRUEGER, A. O. (Ed.). *The structure and evolution of recent U.S. trade policy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1984, p. 68.

Rodadas foram reduzidas. A tarifa média norte-americana foi reduzida em apenas 2,5% (dois vírgula cinco por cento) em cada uma dessas quatro Rodadas, enquanto, na Primeira Rodada, as reduções foram da ordem de 20% (vinte por cento). Além disso, era evidente a falta de participação de outros países – que não os já desenvolvidos no processo decisório.

Segundo T. N. Srinivasan, no início da década de 1960, os países em desenvolvimento, sob a liderança da Índia, protestaram contra os rumos que as Rodadas de negociações no âmbito do GATT vinham tomando, e buscaram uma alternativa para compensar essa desvantagem:

Products in which they had a comparative advantage such as textiles and apparels were taken out of the GATT disciplines altogether. Agriculture, a sector of great interest to developing countries, remained outside the GATT framework. So, developing countries were looking for a separate platform where their views would be respected. Thus, the first United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) was held in 1964⁸⁶.

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) – foi estabelecida em 1964, em Genebra, na Suíça, atendendo às reclamações de 75 países em desenvolvimento (PEDs), os quais formaram um sólido bloco na primeira reunião da UNCTAD. Amrita Narlikar descreve essa primeira reunião nos seguintes termos:

They voted unanimously for discriminatory trade arrangements as the best means to close the foreign exchange gap. The developed countries were divided. The European communities, under the leadership of France, supported the move of the developing countries while the US opposed it. Subsequently, it was institutionalized as a permanent organ in the General Assembly of the United Nations. In response to that development, a GATT Ministerial Meeting of 1964 appointed a committee to draft amendments to the GATT to enable it to discharge its responsibilities towards developing countries. An amendment was approved in 1964 and became Part IV entitled as “Trade and Development” of the GATT⁸⁷.

⁸⁶ Post Uruguay Round issues for Asian developing countries. *Asian Development Review*, Manila, v. 14, n. 01, p. 01-28, 1996, p. 13, apud NARLIKAR, Amrita, Fairness in international trade negotiations: developing countries in GATT & WTO. *The World Economy*, v. 29, n. 08, p. 1.013. Tradução nossa: Produtos em que eles tinham uma vantagem comparativa, como os têxteis e vestuários, foram retirados completamente das disciplinas do GATT. Agricultura, um setor de grande interesse dos países em desenvolvimento, manteve-se fora do âmbito do GATT. Então, os países em desenvolvimento estavam procurando uma plataforma separada, na qual as suas opiniões seriam respeitadas. Assim, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) foi realizada em 1964.

⁸⁷ NARLIKAR, Amrita, Fairness in international trade negotiations: developing countries in GATT & WTO. *The World Economy*, v. 29, n. 08, p. 1.013. Tradução nossa: Eles votaram unanimemente em favor de acordos comerciais discriminatórios como a melhor maneira de superar as diferenças

Apesar da incorporação do tema comércio e desenvolvimento ao GATT, a Parte IV do Acordo é tida mais como uma “demonstração de boa vontade” do que propriamente como um resultado prático, pois não foi criada qualquer obrigação em benefício dos PEDs. Entretanto, a adição do princípio da não reciprocidade, o qual será tratado mais a frente, foi uma importante vitória para essas nações. Além disso, o tema desenvolvimento passou a incorporar a agenda de todas as demais Rodadas de negociações realizadas no sistema GATT.

1.6.1 Rodada Kennedy (1963 - 1967)

A Rodada Kennedy merece destaque especial na presente análise por quatro motivos: (i) foi a primeira Rodada realizada após a criação da UNCTAD; (ii) foi a primeira Rodada a não discutir somente tarifas; (iii) teve o maior volume de concessões por parte de países desenvolvidos; (iv) foi a primeira Rodada em que os países da Comunidade Europeia negociaram em grupo.

A mera citação das circunstâncias e dos efeitos da Rodada Kennedy pode transmitir a ideia de que essa foi a primeira vez na qual os PEDs realmente tiveram um ambiente mais propício para auferir efetivos benefícios das negociações no âmbito do GATT. No entanto, a análise mais detalhada de cada um desses pontos apresenta um cenário bastante diferente.

(i) Primeira Rodada de negociação ocorrida após a criação da UNCTAD:

A criação da UNCTAD alterou sobremaneira a participação de países em desenvolvimento nas negociações multilaterais de comércio no âmbito do GATT. Um dos aspectos mais notórios dessa mudança foi o grande aumento de participantes presentes nessa Rodada, a qual contou com o maior número de PEDs desde 1947,

comerciais entre os países. Os países desenvolvidos ficaram divididos. A Comunidade Europeia, sob a liderança da França, apoiou o movimento dos países em desenvolvimento, enquanto os Estados Unidos se opuseram a ele. Posteriormente, foi institucionalizada como um órgão permanente da Assembleia Geral das Nações Unidas. Em resposta a esse desenvolvimento, uma reunião ministerial do GATT de 1964 nomeou uma comissão para elaborar emendas ao GATT que lhe permitissem cumprir as suas responsabilidades em relação aos países em desenvolvimento. Uma emenda foi aprovada em 1964 e tornou-se a Parte IV, nomeada como “Comércio e Desenvolvimento” do GATT.

e, além disso, conforme já citado anteriormente, a relação comércio e desenvolvimento passou a ocupar um espaço na agenda de negociações.

A incorporação da Parte IV ao Acordo trouxe pelo menos um benefício prático para os países em desenvolvimento: o princípio da não reciprocidade em relação a esses países, presente no artigo VIII da Parte IV, com a seguinte redação:

*The developed contracting parties do not expect reciprocity for commitments made by them in trade negotiations to reduce or remove tariffs and other barriers to the trade of less-developed contracting parties*⁸⁸.

Esse foi um real avanço para os países em desenvolvimento, sobretudo porque foi a base para uma resolução em favor de um “*generalized, non-reciprocal, non-discriminatory system of preferences*”⁸⁹. Trata-se de uma verdadeira escusa do princípio da nação mais favorecida, ou seja, seria permitido conceder um benefício comercial a um determinado país em desenvolvimento, sem que o mesmo fosse estendido aos demais membros do Acordo. O benefício, hoje, é conhecido como Sistema Geral de Preferências (SGP), e só teve a sua base legal completa em 1979, com a “*Enabling Clause*” (Cláusula de Habilitação)⁹⁰.

(ii) Primeira Rodada a não discutir somente tarifas:

Iniciou-se a negociação de barreiras não tarifárias, em especial a do *antidumping*. A proposta de se incluir o tema nas negociações foi justamente dos Estados Unidos⁹¹, que já tinham uma legislação sobre a matéria desde 1916, sendo que o instrumento já constava em sua proposta de criação da OIC e, posteriormente, foi discutido na Conferência de Havana. Sobre essas discussões anteriores, vale dizer que elas começaram com um interessante debate sobre o tipo de *dumping* o qual seria objeto de regulamentação:

It was said that discussion had shown that there were four types of dumping: price, service, exchange and social [...] permitted members

⁸⁸ Tradução nossa: As partes contratantes desenvolvidas não esperam reciprocidade para os compromissos assumidos por elas nas negociações comerciais para reduzir ou eliminar tarifas e outras barreiras ao comércio com partes contratantes menos desenvolvidas.

⁸⁹ Tradução nossa: Sistema Geral de Preferências, não recíproco e não discriminatório. Para mais informações, vide: MASON, Amy M. The degeneralization of the Generalized System of Preferences (GSP): questioning the legitimacy of the U.S. GSP. *Duke Law Journal*, Durham, v. 54, p. 513-547, 2004.

⁹⁰ NARLIKAR, Amrita, Fairness in international trade negotiations: developing countries in GATT & WTO. *The World Economy*, v. 29, n. 08, p. 1.016.

⁹¹ U.N. Doc. EPCT/C.II/54, at 11 (1946), apud JACKSON, John, *World Trade and the Law of GATT*, p. 404.

*to counteract the first type. It obligates members not to impose anti-dumping duties with respect to other three types*⁹².

Também ficou acordado que deveria haver a presença de um dano à indústria doméstica e que só se justificaria a aplicação da medida caso a margem de *dumping* fosse superior a 5% (cinco por cento)⁹³.

As discussões em Havana resultaram em diversas alterações no primeiro texto proposto pelos Estados Unidos. Na segunda sessão da *Contracting Parties of Gatt*, ainda em Havana, ficou decidido que o artigo VI do GATT seria substituído pelo texto resultante das negociações, com a seguinte justificativa:

*While agreeing that there is no substantive difference between Article VI of General Agreement and Article 34 of the Charter, the working party recommends the replacement of that article, as the text adopted at Havana contains a useful indication of principle governing the operation of that article and constitutes a clearer formulation of the rules laid down in that articles*⁹⁴.

O artigo VI do GATT passou quase que sem alterações⁹⁵ pelas primeiras Rodadas de negociação e foi uma das primeiras questões não tarifárias a serem discutidas após a Conferência de Havana. Nesse sentido, John Jackson relata que:

In the Kennedy Round, nontariff barriers as well as tariffs were to be subject to negotiation, but only a few of nontariff barrier discussion got so far. Of these, the only generalized, multilateral standard to evolve was the "Antidumping Code", as the resulting agreement is popularly called. This code, officially entitles "Agreement on Implementation of Article VI of GATT", sets forth certain definitions of terms used in Article VI and establishes standards for the procedure that nations use to impose the antidumping duties. This code, of course, applies only to those countries that accept it. It is not an amendment of GATT and, when new countries enter GATT, they will not automatically be obligated by the code, but opts to be so. However, since the code is worded as an "interpretation" of Article VI of GATT, its provisions could, over time, be accepted as the definitive interpretation of GATT, thus binding all GATT parties. Because of the MFN clause in Article I of GATT, it obligates parties to that code, even

⁹² U.N. Doc. EPCT/C.II/54, at 11 (1946), apud JACKSON, John, *World Trade and the Law of GATT*, p. 404. Tradução nossa: Foi dito que as discussões mostraram que havia quatro tipos de *dumping*: preço, serviço, cambial e social [...]. Os membros só poderiam aplicar medidas *antidumping* contra o primeiro tipo. Isso obriga os membros a não imporem direitos *antidumping* em relação aos outros três tipos.

⁹³ U.N. Doc. EPCT/C.II/54, at 12 (1946), apud JACKSON, John, op. cit., loc. cit.

⁹⁴ Tradução nossa: Embora concorde que não há diferença substancial entre o artigo VI do Acordo Geral e do artigo 34 da Carta, o grupo de trabalho recomenda a substituição do mesmo artigo, conforme o texto aprovado em Havana, já que ele contém uma indicação útil do princípio que rege o funcionamento daquele artigo e constitui uma clara definição das regras nele previstas.

⁹⁵ Segundo John Jackson, houve uma pequena alteração sobre a prerrogativa de um membro utilizar o *antidumping* em caso de dano ocorrido em território de terceiro, em 1955. (Op. cit., p. 406).

*in their actions towards GATT contracting parties who are not code parties-an interesting circumstance of non-reciprocity*⁹⁶.

É importante notar que, naquele momento, somente alguns países tinham condições de impor medidas *antidumping*, mais especificamente, os quatro maiores empregadores históricos de tais medidas⁹⁷: Estados Unidos, União Europeia, Canadá e Austrália; e eram esses os principais destinatários do Código *Antidumping*, que só seria implementado na próxima Rodada.

Somente décadas depois, essa ferramenta passaria a ser utilizada também por PEDs, ou seja, o *antidumping* era um instrumento protecionista quase que exclusivo para países desenvolvidos. Mais a frente, o assunto será abordado com o devido aprofundamento; agora, interessa ressaltar que a inclusão do *antidumping* já na Rodada Kennedy serviu unicamente a interesses de países já industrializados.

(iii) Maior volume de concessões por parte de países desenvolvidos:

Segundo Suleiman Abu-Bader e Aamer Abu-Qarn, essa foi a Rodada em que houve uma significativa redução do nível de tarifas de países industrializados; porém, segundo os mesmos autores, grande parte dos efeitos dessas reduções tarifárias foi eliminada pela introdução de barreiras não tarifárias, as quais emergiram da pressão de grandes indústrias afetadas pelas reduções das tarifas⁹⁸.

Além disso, apesar das significativas reduções tarifárias, pouco houve de benefício para os PEDs, em virtude de as mais significantes reduções da Rodada Kennedy ocorrerem justamente em relação a produtos manufaturados, especialmente em artigos de alta tecnologia produzidos por países desenvolvidos.

⁹⁶ *World Trade and the Law of GATT*, p. 403. Tradução nossa: Na Rodada Kennedy, as barreiras não tarifárias e as tarifas foram objeto de negociação, mas apenas algumas discussões sobre as barreiras não tarifárias foram tão longe. Dessas, a única que teve uma evolução do padrão generalizado multilateral foi o “Código *Antidumping*”, como é popularmente chamado. Esse código, chamado oficialmente de “Acordo sobre a implementação do Artigo VI do GATT”, apresenta algumas definições de termos utilizados no artigo VI e estabelece normas para o processo pelo qual as nações poderão impor direitos *antidumping*. Esse código, é claro, se aplica apenas aos países que o aceitaram. Não se trata de uma alteração do GATT e, quando novos países entrarem no GATT, a adesão ao código será optativa. No entanto, considerando que o código está redigido como uma “interpretação” do artigo VI do GATT, as suas disposições podem, ao longo do tempo, ser aceitas como a interpretação definitiva do GATT, portanto, obrigatórias a todas as partes do GATT. Devido à cláusula NMF no artigo I do GATT, as partes do código estão obrigadas a aplicá-lo mesmo em suas ações contra as partes contratantes do GATT que não são partes de código, uma circunstância interessante de não reciprocidade.

⁹⁷ BOWN, Chad P. The WTO and antidumping in developing countries. *Economics & Politics*, Oxford, v. 20, n. 02, p. 255-288, jun./2008, p. 255.

⁹⁸ The impact of *GATT* on international trade: evidence from structural break analysis. *Applied Econometrics and International Development*, Örebro, v. 08, n. 02, 2008, p. 22.

Dessa forma, o resultado do estudo de Abu-Bader e Abu-Qarn revelou que, em virtude de ocorrerem apenas modestas reduções tarifárias de produtos primários (matérias-primas, produtos agrícolas ou têxteis), os benefícios da liberação na Rodada Kennedy não alcançaram os PEDs.

(iv) Primeira Rodada em que países da Comunidade Europeia negociaram em grupo:

Para Gilbert R. Winham, esse foi um dos fatores que levaram ao sucesso da Rodada em relação ao aumento de concessões por parte dos Estados Unidos, pois passou a haver um poder de barganha mais equitativo entre os principais negociadores⁹⁹.

Segundo Lia Valls, um fato com o qual se pode fundamentar essa posição foi a mudança na fórmula de negociações tarifárias¹⁰⁰. Já na Rodada Dillon, os países europeus haviam proposto redução linear da tarifa, o que só foi implementado na Rodada Kennedy. Essa mudança permitiu redução de 35% (trinta e cinco por cento) na tarifa média de produtos industrializados dos países desenvolvidos¹⁰¹.

1.6.2 Rodada Tóquio (1979)

A década de 1970 foi marcada por profundas mudanças na geopolítica mundial. Os Estados Unidos enfrentaram uma forte recessão com a crise do petróleo em 1973, e outra em 1979, além de perderem a guerra do Vietnã em 1975. Some-se a isso a consolidação do Japão e da Comunidade Europeia como seus principais concorrentes.

A Rodada Tóquio também marcou a mudança da política externa brasileira em relação às negociações multilaterais no âmbito do GATT. Com exuberante crescimento econômico, foi se cristalizando a crença de que o país podia,

⁹⁹ *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*, p. 122.

¹⁰⁰ Histórico da Rodada do Uruguai. *Estudos em Comércio Exterior*, v. 01, n. 03, p. 06.

¹⁰¹ FINGER, Joseph Michael, Ideas count, words inform, p. 89.

efetivamente, “transcender suas circunstâncias históricas, melhorar seu posicionamento relativo na estrutura internacional de poder”¹⁰².

A ideia de que o Brasil deveria buscar remover quaisquer obstáculos ao desenvolvimento começou a moldar o posicionamento brasileiro nas negociações multilaterais. Araújo Castro era um dos partidários da opinião de que o objetivo da ação brasileira no mundo deveria ser o de eliminar barreiras as quais pudessem se oferecer contra o seu pleno desenvolvimento econômico, tecnológico e científico¹⁰³. No entanto, para que pudesse participar mais efetivamente das negociações, seria necessária uma mudança na forma como o Brasil se colocava nessas negociações. Em realidade, Rogério de Souza Farias chega a afirmar que:

[...] a realização desse objetivo, em fóruns multilaterais econômicos, não poderia ser alcançada pela estratégia até então adotada. De acordo com Barthel Rosa, chefe da Divisão de Política Comercial do Itamaraty em 73, o Brasil deveria atuar em tópicos concretos e negociáveis e não por declarações gerais e pouco claras. Outros diplomatas em Brasília demonstravam-se pessimistas quanto aos possíveis frutos das iniciativas de outros países em desenvolvimento. Considerava-se a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, por exemplo, uma grande colcha de retalhos que não corresponderia aos interesses do país. Paulo Nogueira Batista, diplomata brasileiro em Genebra, também afirmava que a discussão de iniciativas genéricas de reforma ou criação de uma nova ordem econômica internacional era tema abstrato, complexo e polêmico, que, ao seu ver, não ajudava os países em desenvolvimento, principalmente por desviar esforços da etapa de preparação do que viria a ser a Rodada Tóquio do GATT. Era o momento de a UNCTAD e outros órgãos confrontarem-se com tópicos mais concretos e menos declaratórios, até mesmo para aumentar sua credibilidade junto aos países desenvolvidos¹⁰⁴.

Ao que parece, o Itamaraty estava convencido de que seria necessário realizar concessões tarifárias para poder obter algum ganho satisfatório na Rodada Tóquio, o que não foi observado externamente, pois o órgão não teve o controle do processo de definição da posição quanto às tarifas. Houve, portanto, conflitos entre o Ministério das Relações Exteriores e as áreas econômicas do governo, as quais

¹⁰² SPEKTOR, Matias. Origens e direção do pragmatismo ecumênico e responsável (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 47, n. 02, p. 191-222, 2004, p. 211.

¹⁰³ O congelamento do poder mundial. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v. 33, n. 01, p. 07-30, 1972, p. 16.

¹⁰⁴ *O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa*. 2007. 269 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007, p. 109.

não estavam predispostas a ceder na área tarifária¹⁰⁵. A letargia nas negociações internas acabou prejudicando sobremaneira as negociações em Genebra, pois não havia consenso entre os Ministérios para a apresentação de listas de ofertas e pedidos na área tarifária.

A negociação se dava principalmente com o governo dos Estados Unidos, para que produtos brasileiros tivessem acesso ao importante mercado americano. Apesar do esforço enveredado pelo Itamaraty, o resultado das negociações não foi satisfatório, conforme descreve Rogério de Souza Farias:

O Itamaraty não se acomodou quando se viu frente ao obstáculo da resistência aos seus interesses dentro do próprio governo. Reiteradamente, tomou iniciativas para que o país tivesse uma posição mais ativa no plano multilateral. Essas ações, no entanto, falharam, fazendo com que o Brasil perdesse boas oportunidades de acesso ao mercado pela vitória da preferência da proteção do seu mercado doméstico – preferência, aliás, que não era do Itamaraty. Os americanos, por exemplo, desde o início das negociações tarifárias, sempre indicavam que existia possibilidade concreta de flexibilização da posição do país, caso países em desenvolvimento, como o Brasil, se dispusessem a considerar um aumento de concessões consolidadas no GATT. O Brasil acabou preferindo um nível mais baixo de barganha, tendo os próprios diplomatas reconhecido que o país fez poucas concessões nas negociações. No duelo entre substituição de importações e substituição de exportações, portanto, a primeira estratégia vencera. O fechamento do mercado doméstico era demasiado relevante para ser barganhado por potenciais aberturas às exportações brasileiras¹⁰⁶.

A despeito da pífia participação brasileira, o fato é que a Rodada Tóquio foi realizada com um pano de fundo bem diferente das Rodadas anteriores. Era evidente, por exemplo, a necessidade dos países em negociarem uma maior abrangência de itens, uma vez que o instrumento tarifário havia perdido grande parte de sua importância como mecanismo de proteção nos países desenvolvidos.

A proliferação do uso de barreiras não tarifárias tornaria inócua a Rodada como veículo de liberalização do comércio, caso esse tema não fosse tratado. Assim, os seus principais resultados foram: (i) a redução da tarifa média sobre produtos industriais em 30% (trinta por cento); (ii) a elaboração de códigos que visavam a regular os procedimentos de várias barreiras não tarifárias – como valoração aduaneira, sistema de licenciamento para importações e barreiras

¹⁰⁵ Essa posição era coerente com a adoção de políticas extremamente protecionistas em um momento em que seria necessária uma maior exposição. Essa ideologia prevaleceu também nas políticas industriais da época, as quais serão analisadas no capítulo 2 deste trabalho.

¹⁰⁶ *O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa*, p. 140.

técnicas –, compras governamentais, subsídios e direitos compensatórios, e *antidumping*; e (iii) a cláusula de habilitação (“*enabling clause*”), por meio da qual os países desenvolvidos ficavam autorizados a conceder tratamento diferenciado e mais favorável aos países em desenvolvimento e, simultaneamente, não esperavam por reciprocidade dos mesmos nos compromissos assumidos ao longo das negociações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Entretanto, os avanços das negociações na agricultura – tema de especial interesse dos países em desenvolvimento – não foram satisfatórios. Independentemente do fracasso dos resultados nessa área, a Rodada Tóquio significou um grande aumento do escopo das negociações multilaterais. Por outro lado, também se observa a divergência de opiniões quanto ao êxito das negociações, principalmente sobre a forma de solução encontrada no âmbito das barreiras não tarifárias e sobre a inclusão dos códigos específicos para determinados assuntos.

No âmbito da Rodada Tóquio, foram criados o *Antidumping Code*¹⁰⁷, o *Customs Valuation Code*¹⁰⁸, o *Subsidies Code*¹⁰⁹ e o *Standard Code*¹¹⁰. A inclusão de tais códigos significaria maior controle na aplicação de determinadas barreiras não tarifárias, em especial com a crescente imposição de medidas *antidumping* e de barreiras técnicas, e a valoração aduaneira¹¹¹. Contudo, Patrick Low considera a condicionalidade da subscrição aos códigos (cada país deveria aderir especificamente a cada um deles para que pudesse se beneficiar de suas cláusulas) como inconsistente com um dos princípios basilares do GATT, o da nação mais favorecida^{112,113}.

¹⁰⁷ Código *Antidumping* (*Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade – Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do GATT*).

¹⁰⁸ Código de Valoração Aduaneira (*Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade – Acordo sobre a Implementação do Artigo VII do GATT*).

¹⁰⁹ Código de Subsídios (*Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI and XXIII of the General Agreement on Tariffs and Trade – Acordo sobre a Implementação dos Artigos VI, XVI e XXIII do GATT*).

¹¹⁰ Código sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (*Agreement on Technical Barriers to Trade*).

¹¹¹ Além dos códigos, também foi criado, na mesma Rodada, o Acordo sobre Procedimentos de Licenciamento de Importações (notadamente para evitar problemas no desembaraço aduaneiro), o qual, até hoje, é utilizado por muitos países como uma barreira não tarifária.

¹¹² *The GATT system in transition: the relevance of the traditional issues*. Rio de Janeiro: PUC, 1990. (Ensaio PUC/RJ, 1), p. 48.

¹¹³ Segundo o artigo I do GATT 1947, o princípio da nação mais favorecida significa que “*any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties*”. Tradução nossa: qualquer vantagem, favor, privilégio ou imunidade concedida por qualquer das partes contratantes a

Outra crítica sobre os códigos foi feita por R. H. Snape, no sentido de que a crescente evolução da complexidade dos aparatos legais no âmbito do GATT tenderia a diminuir a transparência das regras¹¹⁴. Opinião contrária era a de Gilbert R. Winham, para quem os códigos diminuem o grau de incerteza e arbitrariedade das regras do comércio internacional¹¹⁵. Dessa forma, os códigos seriam o caminho para garantir a maior liberalização do comércio mundial, na medida em que especificam os limites das políticas comerciais de cada país no uso de barreiras não tarifárias.

O fato é que, mesmo com os códigos da Rodada Tóquio, a proliferação de barreiras não tarifárias cresceu bastante (em especial as medidas de salvaguardas), em virtude da valorização do dólar, a qual expôs a indústria americana à concorrência externa. Como consequência direta, entre 1980 e 1985, foram iniciadas, nos Estados Unidos, 311 investigações para a aplicação de direitos compensatórios e 316 investigações para a aplicação de direitos *antidumping*. Por outro lado, segundo Lia Valls:

Intensifica-se a guerra de subsídios agrícolas entre os Estados Unidos e a Comunidade Européia, penalizando as exportações de produtos agrícolas, similares aos desses dois blocos, dos países em desenvolvimento. A realização de acordos voluntários de restrição às exportações de países em desenvolvimento – como o de produtos siderúrgicos – sugeria igualmente que os mecanismos de defesa no GATT eram importantes. Simultaneamente, em especial nos Estados Unidos, intensificam-se as pressões quanto às demandas por concessões em relação ao acesso de mercados dos principais parceiros norte-americanos. Estas pressões dirigem-se tanto ao mercado de bens, como em áreas não cobertas pelo GATT – serviços, investimento e propriedade intelectual (os novos temas). A globalização da produção requer liberdade nos fluxos de investimentos e serviços, assim como garantia de proteção aos direitos de propriedade intelectual¹¹⁶.

Foi nesse contexto que, em 1982, iniciaram-se as propostas da mais ambiciosa Rodada da história do GATT, que culminaria na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC). A nova Rodada de negociações só se iniciou quatro anos depois, em virtude da dificuldade de conciliar interesses tão divergentes –

qualquer produto originário de ou destinado a qualquer outro país será outorgada imediata e incondicionalmente aos produtos similares, originários ou destinados aos territórios de todas as outras partes contratantes.

¹¹⁴ *Issues in world trade policy*, p. 45.

¹¹⁵ *International trade and the Tokyo Round Negotiation*, p. 153.

¹¹⁶ Histórico da Rodada do Uruguai. *Estudos em Comércio Exterior*, v. 01, n. 03, p. 08.

principalmente em relação a países desenvolvidos e em desenvolvimento –, tendo uma agenda ainda mais ampla comparada à da Rodada anterior.

É forçoso reconhecer que, independente das críticas sobre o aumento da complexidade das normas e da violação de princípios, seria ainda mais difícil se iniciar a próxima Rodada com objetivos tão ousados, sem o salto institucional que o GATT experimentou na Rodada Tóquio, o que efetivamente proporcionou a transformação do Acordo em Organização Internacional na Rodada do Uruguai.

Também é verdade que as limitações do Sistema GATT ficaram mais evidentes com o passar do tempo, o que prejudicava o cumprimento das deliberações acordadas. Um dos principais problemas era o próprio mecanismo de solução de controvérsias, o qual, na prática, dependia da aprovação do Conselho dos Representantes do GATT, no qual o próprio membro perdedor tinha assento, para que as suas determinações fossem adotadas¹¹⁷. Assim, a parte vencida poderia evitar os efeitos do relatório ao votar contra a sua adoção.

Outra limitação era a possibilidade de o membro escolher o acordo do qual quisesse participar – não havia qualquer agenda mínima de ratificação dos acordos. Esse método ficou conhecido como “*GATT à la Carte*”, e, na prática, enfraquecia a previsibilidade e o sistema como um todo.

Por fim, havia o que se convencionou chamar de o “*Direito do Avô*”, ou seja, era possível invocar regras anteriores ao GATT, ignorando as regras multilaterais. Segundo Vera Thorstensen, o objetivo dessa cláusula, prevista na Parte II do Acordo, era permitir a imediata entrada em vigor do GATT, antes que as outras leis relativas ao comércio fossem alteradas¹¹⁸.

1.6.3 Rodada do Uruguai (1986 - 1995)

A Rodada do Uruguai é considerada como um marco para o comércio internacional, tanto pelo substancial alargamento dos assuntos postos em negociação quanto pelas mudanças institucionais dela resultantes. Não por acaso, a

¹¹⁷ JACKSON, John. Dispute settlement and the WTO: emerging problems. *Journal of International Economic Law*, Oxford, v. 01, p. 329-351, set. 1988, p. 340.

¹¹⁸ OMC: as regras do comércio internacional e a rodada do milênio, p. 36.

Rodada acabou durando quase duas vezes o tempo inicialmente previsto – foram sete anos e meio de negociações entre os 123 países participantes.

Antes do lançamento oficial da Rodada, a agenda foi exaustivamente discutida. Dessa vez, os Estados Unidos tinham especial interesse na entrada dos chamados novos temas nas negociações – serviços e propriedade intelectual (TRIPS), e medidas de investimentos relacionadas ao comércio (TRIMS). A posição brasileira contrária à inclusão de tais assuntos na pauta de negociações representava também a da maioria dos países em desenvolvimento, pois se temia que os temas tradicionalmente excluídos das negociações, e que interessavam aos PEDs, perdessem importância frente à inclusão dos novos tópicos¹¹⁹.

O desfecho para o impasse quanto à inclusão dos novos temas é descrito por Marcelo Paiva Abreu:

A declaração que lançou a Rodada do Uruguai refletiu formalmente um compromisso entre posições divergentes, pois tanto TRIPS quanto TRIMS foram listados entre os temas a serem especificamente negociados no escopo do acordo geral, enquanto foram lançadas negociações paralelas relativas ao comércio de serviços. Foi decidida a criação de um grupo de negociação de serviços, fora do GATT, mas com apoio do GATT, utilizando as práticas e normas do GATT. A decisão quanto à implementação de suas futuras deliberações foi adiada. Do ponto de vista do grupo dos dez, a divisão formal das negociações em duas partes, em princípio estanques, visava inviabilizar a troca de concessões envolvendo o *backlog* e os novos temas. Tinha como premissa a avaliação de que os países em desenvolvimento teriam sucesso na tentativa de bloquear concessões significativas em relação a serviços, dado que dificilmente poder-se-ia imaginar que no grupo de serviços países desenvolvidos e em desenvolvimento pudessem oferecer concessões recíprocas equivalentes¹²⁰.

Somente com a pressão americana¹²¹ e com a criação de grupos de negociações paralelos foi possível definir a agenda de negociações apresentadas e, finalmente, lançar a nova Rodada, em setembro de 1986, em Punta del Leste, no

¹¹⁹ Longas negociações precederam o lançamento da Rodada do Uruguai, nas quais ficou explícita a divergência de opiniões quanto aos novos temas e, em particular, sobre serviços. De um lado, os países desenvolvidos e, de outro, o grupo dos países em desenvolvimento, o grupo dos 10, formado por Argentina, Brasil, Cuba, Egito, Índia, Nicarágua, Nigéria, Peru, Tanzânia e Iugoslávia.

¹²⁰ O Brasil e o GATT: 1947-1991. *Texto para Discussão*, Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 280, maio 1992. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/PDF/td280.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2009.

¹²¹ Alguns países em desenvolvimento encontravam-se particularmente vulneráveis em meio ao desequilíbrio financeiro detonado pela crise mexicana em 1982. No caso brasileiro, um empréstimo norte-americano foi de vital importância no curto prazo, enquanto o FMI analisava a posição brasileira, o que só aumentou o poder de barganha americano quando da definição do mandato da nova Rodada.

Uruguai. O mandato incluía: tarifas, barreiras não tarifárias, produtos primários, têxteis e vestuário, agricultura, artigos do GATT, os códigos criados na Rodada anterior, *antidumping*, subsídios, propriedade intelectual, investimentos, resolução de controvérsias, serviços e o Sistema GATT.

Dois anos após o lançamento da Rodada, ocorreu em Montreal, no Canadá, a Conferência Ministerial de Meio-Termo (*Mid-Term Conference*), a qual tinha como objetivo aclarar alguns pontos da agenda e avaliar os resultados conseguidos até então, mas que acabou, em dezembro de 1990, sem conclusões definitivas sobre diversos temas, principalmente sobre agricultura. Ainda assim, houve avanços quanto ao acesso ao mercado de produtos tropicais, à reforma do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) e às revisões das políticas comerciais dos países-membros (*National Trade Policy Review*).

Os desdobramentos das negociações até a assinatura do Acordo de Marraqueche são descritos por Vera Thorstensen:

[...] As negociações recomeçaram e, em dezembro de 1991, um primeiro esboço dos acordos foi completado em Genebra. As negociações entraram novamente em impasse até que, em novembro de 1992, a CE e os EUA chegaram a um acordo sobre a área agrícola (acordo *Blair House*). Em julho de 1993, os membros do Quad, que integra EUA, CE, Canadá e Japão, negociaram com o G7 uma forma de avançar com as negociações, principalmente na área de acesso a mercados. As negociações recomeçaram e, praticamente, foram encerradas em dezembro de 1993. O Acordo de Marraqueche, que engloba todas as áreas negociadas durante a Rodada, foi assinado em abril de 1994. A OMC, finalmente, entra em operação em janeiro de 1995¹²².

Com o acerto dos países desenvolvidos, foi possível chegar a resultados extremamente significantes ao fim da Rodada. O mais notório deles foi a criação da OMC, mas também ocorreu o rebaixamento tarifário para produtos industriais e agrícolas; a discussão e a introdução de outros temas no GATT (têxteis, serviços e propriedade intelectual); o aprimoramento de regras do GATT, em especial no que se refere a *antidumping*, subsídios, regras de origem, licenças de importação, barreiras técnicas, medidas fitossanitárias, valoração aduaneira, inspeção pré-embarque, investimentos relacionados ao comércio, entre outros assuntos; o estabelecimento de um novo sistema de solução de controvérsias; e a determinação de prazos para implantação dos temas negociados.

¹²² OMC: as regras do comércio internacional e a rodada do milênio, p. 38.

Além desses avanços, também se chegou a entendimentos relativos ao artigo XXIV (formação de acordos preferenciais de comércio); aos artigos XII e XVIII (balança de pagamentos e assistência ao desenvolvimento econômico); ao artigo XXVIII (alterações nas listas de concessões e nas negociações sobre tarifas), e ao artigo XVII (empresas estatais atuantes no comércio exterior).

Apesar dos incontestáveis avanços negociais e do salto institucional pelo qual passou o sistema GATT/OMC, os resultados dessa Rodada também pareceram mais benéficos para os países desenvolvidos do que para os PEDs. Os três motivos para isso foram enumerados por Joseph Michael Finger e Julio J. Nogués:

1. *The developing countries' lack of experience in WTO negotiations, particularly their (and everyone else's) lack of knowledge of how the developing economies would be affected by what the industrial countries wanted in the WTO new areas.*
2. *An intensified mercantilist (our export interests first) attitude of the GATT/WTO's major power, the US.*
3. *Creating the WTO put small countries over a barrel. It made ineffective the GATT tradition of decision by consensus. "No" by one country would not preserve the status quo; it meant that the country was out, stripped of the protection that the old agreement provided¹²³.*

Os resultados dessa Rodada parecem confirmar as observações de Finger e Nogués e resumem todo o processo histórico do livre comércio. Lideradas pelos Estados Unidos, as negociações levaram os PEDs a se comprometerem significativamente em áreas nas quais as nações desenvolvidas tinham interesse (propriedade intelectual e serviços); porém, eles não receberam a contrapartida que pretendiam em agricultura e têxteis.

O estudo de Finger e Nogués revela que as reduções tarifárias nos PEDs foram mais significativas e que a linguagem utilizada nas negociações induziu os negociadores desses países a não darem a devida atenção ao que estava sendo realmente negociado¹²⁴. Mesmo em áreas nas quais ocorreu um aparente avanço –

¹²³ The unbalanced Uruguay Round outcome: the new areas in future WTO negotiations. *The World Economy*, Nottingham, v. 25, p. 321-340, 2002, p. 321. Tradução nossa: 1. Os países em desenvolvimento não possuíam experiência nas negociações da OMC, em particular a sua (e a de todo mundo) falta de conhecimento de como as economias em desenvolvimento seriam afetadas pelo que os países industrializados queriam nas novas áreas da OMC. 2. A intensificação da ação mercantilista da nação com mais poder no âmbito da GATT/OMC (primeiro nossos interesses de exportação), os EUA. 3. A criação da OMC coloca os pequenos países à mercê. Isso tornou ineficiente a tradição do GATT de tomar decisão por consenso. O "Não" de um país não iria preservar o *status quo*; que significava que o país estava fora, despojado da proteção que o antigo acordo fornecia.

¹²⁴ "Reductions of 'x percent' on 'y [share] of import' are familiar but inexact language to describe trade negotiations. Both the Uruguay Round textiles/clothing and the agriculture negotiations used such

como a entrada de têxteis e produtos agrícolas na agenda de negociação –, os resultados práticos foram insatisfatórios.

O Acordo sobre Têxteis e Confecção, firmado na Rodada do Uruguai, teve como principal objetivo integrar o setor têxtil às regras e disciplinas do GATT, para maior liberalização do comércio. O Acordo estabeleceu dispositivos os quais deveriam ser aplicados durante um período de transição de 10 anos até a integração do setor têxtil e de vestuário ao GATT 1994¹²⁵, o que permitiria aos PEDs maior acesso ao mercado têxtil dos países desenvolvidos. Finger e Nogués, entretanto, descrevem um resultado bastante diferente do pretendido:

The central provisions of the Uruguay Round on textiles and clothing requires that all textiles and products be “integrated into GATT” in four stages (first day calendar year 1995, 1998, 2002 e 2005); encompassing 16 percent, 17 percent, 18 percent e 49 percent (by volume) of imports of all specified textiles and clothing products. This does not require that MFA¹²⁶ restrictions be eliminated by that schedule. To “integrate into GATT” is essentially to certify that product is clean of restrictions that would be illegal under GATT. The base to which this integration is to be applied includes virtually the entire schedule of textiles and clothing imports. This careful wording has allowed the industrial countries to put off much of the market liberalization until very end of the transition period, until 2005. Through the first two stages, which include notionally 33 percent of textiles and clothing imports, the United States has eliminated only one percent of its MFA restrictions, the EU only seven percent, Canada only 14 percent. [...]”¹²⁷.

description in a manner that distracts attentions from what was in fact agreed”. (The unbalanced Uruguay Round outcome: the new areas in future WTO negotiations. *The World Economy*, v. 25, p. 322-323. Tradução nossa: Reduções de ‘x por cento ‘sobre y [participação] de importação’ são familiares, mas a linguagem é inexacta para descrever as negociações comerciais. Tanto as negociações da Rodada do Uruguai de têxteis/vestuário como as agrícolas utilizaram essa descrição de maneira tal que desvia a atenção daquilo que foi realmente acordado).

¹²⁵ Após a Rodada do Uruguai, o termo GATT 1994 englobava o Acordo Geral do GATT 1947 e todos os novos instrumentos legais que entraram em vigor em janeiro de 1995, juntamente com a criação da OMC.

¹²⁶ Sigla em inglês para o chamado Acordo Multifibras, constituído por acordos bilaterais de restrições às exportações. O MFA era acusado de prejudicar os países em desenvolvimento exportadores de produtos têxteis. Uma das metas do Acordo sobre Têxteis e Confecções era justamente acabar com os arranjos bilaterais.

¹²⁷ The unbalanced Uruguay Round outcome: the new areas in future WTO negotiations. *The World Economy*, v. 25, p. 323. Tradução nossa: A previsão central da Rodada do Uruguai em têxteis e vestuários requer que todos os têxteis e produtos estejam “integrados no GATT” em quatro estágios (primeiro dia do calendário de 1995, 1998, 2002 e 2005); compreendendo 16 por cento, 17 por cento, 18 por cento e 49 por cento (por volume) de importações de todos os têxteis e produtos de vestuário especificados. Isso não exige que as restrições do MFA sejam eliminadas por esse calendário. Para “integrar o GATT” é essencial certificar que o produto não possui restrições que seriam ilegais no âmbito do GATT. A base para que essa integração seja aplicada inclui praticamente toda a programação de produtos têxteis e de vestuário. Essa formulação cuidadosa permitiu aos países industrializados adiarem a grande parte da liberalização do mercado até o final do período de transição, até 2005. Por meio das duas primeiras fases, que incluem ficticiamente 33

Sendo assim, as restrições às exportações têxteis, anteriores ao Acordo, permaneceram quase inalteradas, mas situação pior foi a em que ficaram os produtos agrícolas.

No que se refere ao Acordo Agrícola, as três partes principais da negociação foram: (i) a eliminação de barreiras não tarifárias e a substituição por barreiras tarifárias (*tarification*); (ii) a redução das tarifas para uma média de 36% (trinta e seis por cento) em seis anos para países industrializados, e para 24% (vinte e quatro por cento) para PEDs em 10 anos; e (iii) a redução dos subsídios internos e à exportação. Dale E. Hathaway e Merlinda D. Ingco afirmam que somente a *tarification* entrou no Acordo como obrigação legal (artigo 4.2 do Acordo Agrícola), ficando de fora as percentagens de redução. As consequências disso foram descritas pelos autores nos seguintes termos:

The percentages by which tariffs, export subsidies and domestic support would be reduced were set out in a document titled “modalities for the establishment of specific binding commitments under the reform program” (GATT, 1994). The document also gave formulas for converting non-tariff restrictions to tariff equivalents. The document did not however have status of specifying legal obligations. A country’s legal obligation is tariff rates it posted in its submitted schedule of commitments. Whether or not these rates would meet the strictures of the modalities document, e.g., the extent that such rates are 36 percent below the tariff equivalent of base year protection was a matter of negotiating politics, not legal obligation. Holding countries to these guidelines depended on negotiators checking each other’s arithmetic – did the numbers a country posted in its schedule follow reasonably from the guidelines’ base years and formulas? Where “errors” were found, a different value in the schedule had to be negotiated. The outcome – the amount of liberalization implied by rates in the schedules – suggest that considerable amount of slippage did not raise alarm¹²⁸.

por cento das importações de têxteis e vestuário, os Estados Unidos eliminaram apenas um por cento de suas restrições MFA, a UE apenas sete por cento, o Canadá apenas 14 por cento. [...].

¹²⁸ Agricultural liberalization and the Uruguay Round. In: MARTIN, Will; WINTERS, Allan (Ed.). *Uruguay Round and the developing economies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 260. Tradução nossa: As percentagens que essas tarifas, subsídios à exportação e apoio doméstico seriam reduzidas foram definidas em um documento intitulado “modalidades para o estabelecimento de compromissos vinculativos específicos no âmbito do programa de reforma” (GATT, 1994). O documento também deu as fórmulas para a conversão de restrições não tarifárias aos equivalentes tarifários. No entanto, o documento não tem status de obrigação legal. Obrigação legal de um país é a de publicar a lista de tarifas de compromissos apresentada. Se essas tarifas iriam ou não satisfazer as restrições das modalidades, por exemplo, na medida em que essas taxas são de 36 por cento abaixo do equivalente ao direito de proteção ano-base, era uma questão de negociação política, não uma obrigação legal. Países que detinham essas orientações dependiam da verificação aritmética dos outros negociadores – os números afixados por um país na sua lista razoavelmente seguiram as orientações do ano-base e fórmulas? Sempre que “erros” foram encontrados, um valor diferente no calendário teve de ser negociado. O resultado – a quantidade de

O resultado da complexidade do Acordo Agrícola foi que, mesmo sem violar qualquer acordo firmado na Rodada do Uruguai, os países desenvolvidos aumentaram os seus subsídios agrícolas de 31% (trinta e um por cento) da receita bruta agrícola para 40% (quarenta por cento) em 1999, segundo dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹²⁹.

Outra questão pertinente à análise é a observação de que, com a inclusão dos novos temas na agenda de negociações, surgiram questões que antes não eram relevantes; por exemplo, a redução de uma tarifa ou a remoção de uma restrição quantitativa gera custos insignificantes para implementação, mas a implementação de um comprometimento em matéria de propriedade intelectual pode gerar custos importantes. Ademais, a lógica do “*concessions received vs. concessions given*”¹³⁰ perde o sentido para essas novas áreas, pois as reformas em setores como os de propriedade intelectual, em teoria, poderiam gerar benefícios tanto para quem faz a concessão quanto para quem as recebe, mas também poderiam interferir nas decisões de alocação de recursos, o que é especialmente relevante para os PEDs.

Sobre a primeira questão levantada no parágrafo anterior, Joseph Michael Finger e Philip Schuler calcularam que os gastos com a implementação do Acordo em três áreas (valoração aduaneira, TRIPS e medidas sanitárias e fitossanitárias) poderiam custar até 150 milhões de dólares para cada membro, mais do que o orçamento de um ano inteiro de muitos PEDs¹³¹.

A questão da inclusão dos novos temas, segundo o já citado estudo de Finger e Schuler, extrapola a *Mercantilist Economics* (Economia Mercantilista) e passa efetivamente ao campo da *Real Economics* (Economia Real). Com relação às concessões realizadas pelos países em desenvolvimento, o estudo ressalta que:

Real economics provides no assurance that the concession giver will benefit. [...] the standards imposed by WTO agreements are basically those already in place in the industrial countries. These regulations reflect little awareness of development problems and little

liberalização implícita pelas taxas nas listas – sugere que a quantidade considerável de derrapagem não levantou espanto.

¹²⁹ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Agricultural Policies in OECD countries: monitoring and evaluation 2000*. Paris: OECD, 2000.

¹³⁰ Tradução nossa: Concessões recebidas *versus* concessões dadas.

¹³¹ Implementation of Uruguay Round commitments: the development challenge. *World Bank Policy Research Working Paper*, Washington, n. 2.215, out./ 1999, p. 24. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=623972>>. Acesso em: 14 jul. 2009.

*appreciation of the capacities of developing countries – particularly the least developed countries – to carry out the functions that the agreements address. Unlike “concessions given” on import restrictions, “concessions given” in the new areas could very likely bring economic costs – real costs, not just the political challenges that a mercantilist perception describes as “concessions given” [...]*¹³².

Desse modo, a partir da inclusão dos novos temas na agenda de negociações, os países em desenvolvimento foram obrigados a se adaptar aos *standards* dos países desenvolvidos. O fato é que, novamente, a história se repetiu e o interesse das nações industrializadas (neste ponto, em especial o dos Estados Unidos) prevaleceu. Os PEDs perderam significativa autonomia para a promoção do desenvolvimento e alocação de recursos, vez que deveriam possuir instituições que os países industrializados só tiveram depois de alcançado certo grau de maturidade.

Ao fim da Rodada do Uruguai e no início da nova Organização, a estrutura do Sistema GATT/OMC foi aperfeiçoada, de forma que velhas deficiências, como as já mencionadas questões do *GATT à la Carte* e do *Direito do Avô*, e o processo de adoção das deliberações do Órgão de Solução de Controvérsias foram definitivamente corrigidas.

A adoção do chamado *Single Undertaking* (Subscrição Única), na terceira Reunião Ministerial após o término da Rodada do Uruguai, determinou que os membros da OMC aceitassem todos os acordos, de forma que seriam obrigados a acatar o pacote de negociações como um todo.

O sistema de resolução de controvérsias também foi profundamente alterado com a adoção do Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsia (ESC). Três pontos fundamentais são dignos de nota e podem ser considerados como as principais alterações em relação ao sistema anterior¹³³: a unificação de procedimentos, a inversão da regra do consenso e a criação de um Órgão de Apelação.

¹³² Ibidem, p. 32. Tradução nossa: A Economia Real não oferece nenhuma garantia de que quem dá a concessão será beneficiado. [...] As normas impostas por acordos da OMC são basicamente as que já existem nos países industrializados. Esses regulamentos refletem pouca consideração com os problemas de desenvolvimento e pouca apreciação das capacidades dos países em desenvolvimento – especialmente os países menos desenvolvidos – para exercer as funções previstas nos acordos. Ao contrário de “concessões feitas” às restrições de importação, “as concessões feitas” nas novas áreas muito provavelmente poderiam trazer custos econômicos – os custos reais, e não apenas os desafios políticos que a percepção mercantilista descreve como “concessões feitas” [...].

¹³³ BARRAL, Welber. *Solução de controvérsias*. In: _____. (Org.). *O Brasil e a OMC*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002, p. 33.

Essa nova Organização, em tese, permitiria que, sob a supremacia americana, fosse criado o cenário ideal para a expansão dos mercados que interessavam aos países desenvolvidos, de maneira bem mais eficiente do que conseguiu a Inglaterra no século anterior. Fica claro que a OMC, da forma como foi instituída, foi pensada para a proteção dos interesses dos países desenvolvidos, mas também ofereceu ferramentas que passaram a ser utilizadas igualmente por PEDs, como por exemplo, o Órgão de Solução de Controvérsias e as salvaguardas.

Outra questão que também mudou foi a dinâmica das negociações, com a maior participação dos PEDs, a crescente participação de Organizações Não Governamentais e o maior enfoque ao tema desenvolvimento. Essas questões ficaram evidentes em 1999, em Seattle, nos Estados Unidos, quando deveria ser lançada a primeira Rodada de negociações no âmbito da OMC.

1.7 A Organização Mundial do Comércio

1.7.1 De Seattle ao atual Estágio da Rodada Doha

Todo o descontentamento com a atuação da OMC, a qual era constantemente acusada de não ser transparente nem democrática, ficou claro quando da tentativa de lançamento de uma nova Rodada de negociações em dezembro de 1999, o que ocorreu na reunião de Seattle, a terceira Conferência Ministerial realizada no âmbito da OMC. O clima de expectativa quanto àquela reunião foi descrito pelo jornal *The New York Times*, dois dias antes do início da Conferência, a qual se iniciaria em 30 de novembro de 1999:

For the last half-century, government officials from around the world have gathered every few years to talk about trade. Delegates, who could often fit in a single hotel, debated arcana of tariff tables and export subsidies and were largely ignored by the world press. When trade ministers assemble in Seattle this week to attend the meeting of the World Trade Organization, the scene will be almost unrecognizable. Negotiating teams from 134 countries have booked almost every hotel room in the city. Tariff reductions are still on the agenda, but they will be fighting for attention with health care, food

*safety, clear air, endangered species, child labor and cultural imperialism*¹³⁴.

De fato, nenhuma outra Rodada realizada ainda no âmbito do GATT envolvera a quantidade de Estados-membros representados em Seattle. Os 23 países participantes de 1947 se transformaram em 134 nações, das quais mais da metade (80), eram consideradas PEDs, e não estavam mais dispostas a aceitar a sistemática dos *Green rooms*¹³⁵.

Um dia antes do fim da Conferência, também o jornal *The New York Times* comparava as manifestações contra a OMC com os protestos contra a guerra do Vietnã:

*Tuesday's street scene in Seattle – the chanting demonstrators, the tear gas, the National Guard – seemed a flashback to the 1960's. That the protests were aimed not at a divisive war but a peaceable meeting of the World Trade Organization made the whole thing even more surreal. The chaos conveyed a warning to both sides*¹³⁶.

As tensões não se restringiam ao lado de fora da sala de negociação, resultando em um impasse que impediu a definição formal de uma pauta de negociação para a próxima Rodada. Apesar disso, para Welber Barral, a proposta

¹³⁴ KAHN, Joseph. Global Trade Forum reflects a burst of conflict and hope. *The New York Times*, Nova Iorque, seção 01, p. 01, 28 nov. 1999. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1999/11/28/world/global-trade-forum-reflects-a-burst-of-conflict-and-hope.html?scp=4&sq=WTO&st=nyt>>. Acesso em: 22 jun. 2009. Tradução nossa: Durante o último meio século, as autoridades governamentais de todo o mundo se reuniam todos os anos para debater sobre o comércio. Os delegados, que muitas vezes poderiam caber em um único hotel, debatiam unicamente sobre tarifas e subsídios à exportação, e foram largamente ignorados pela imprensa mundial. Quando os ministros do Comércio se reunirem em Seattle, nesta semana, para participar da reunião da Organização Mundial do Comércio, a cena será quase irreconhecível. Equipes de negociação de 134 países ocuparam quase todos os quartos de hotéis da cidade. As reduções tarifárias ainda estão na ordem do dia, mas eles estarão lutando por atenção com saúde, segurança alimentar, poluição do ar, espécies ameaçadas, trabalho infantil e imperialismo cultural.

¹³⁵ Segundo Welber Barral, pela técnica do *Green room*, as negociações sobre pontos controversos são encaminhadas numa reunião entre um número menor de Estados mais interessados no tema. Entretanto, em Seattle, “a group of Latin American and Caribbean countries and a group of African countries stated publicly that they would reject the outcome of these smaller sessions [...]. They recommended a more formalized or transparent process of determining the members invited to participate in the green room. (De Bretton Woods à Doha. In: _____. (Org.). *O Brasil e a OMC*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002, p. 20. Tradução nossa: um grupo da América Latina e Caribe e um grupo de países africanos declararam, publicamente, que rejeitariam o resultado dessas sessões menores [...]. Eles recomendaram um processo mais formal ou transparente para determinar os membros convidados a participar das reuniões na sala verde).

¹³⁶ MESSAGES for the W.T.O. *The New York Times*, Nova Iorque, seção A, p. 34, 02 dez. 1999. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1999/12/02/opinion/messages-for-the-wto.html?scp=10&sq=WTO&st=nyt>>. Acesso em: 22 jun. 2009. Tradução nossa: Cena de terça-feira nas ruas de Seattle – os manifestantes, as bombas de gás lacrimogêneo, a Guarda Nacional – parecia um *flashback* do ano de 1960. Os protestos não foram destinados contra uma guerra, mas a uma reunião pacífica da Organização Mundial do Comércio, o que fez a coisa toda ainda mais surreal. O caos transmitia uma advertência para ambos os lados.

resultante da Conferência de Seattle tinha sim as características do lançamento de uma nova Rodada de negociações, em especial no que se refere ao texto vago nos temas polêmicos¹³⁷.

Pelo menos um avanço significativo ocorreu. Como já dito anteriormente, a Declaração Ministerial de Seattle estipulou que as negociações resultassem em um pacote único, o qual deveria ser obrigatório para todos os membros da OMC (*Single Undertaking*).

Ainda que temas de interesse de países mais pobres estivessem presentes no documento (*i.e.*, questões relativas à relação de comércio e à dívida externa, e sobre comércio e transferência de tecnologia), outros assuntos mais controversos, como a implementação das regras acordadas na Rodada do Uruguai e a questão agrícola, não receberam a devida atenção. A dinâmica das negociações havia mudado, ainda assim, o *deficit* desenvolvimentista atrapalha, até hoje, o fim da nova Rodada.

A Conferência seguinte foi realizada em novembro de 2001, longe dos protestos antiglobalizantes de Seattle. O temor por conflitos como os ocorridos na Conferência anterior fez com que a cidade escolhida fosse situada na capital do Qatar, Doha, onde a monarquia absolutista do Emir Al-Thani poderia garantir a tranquilidade nas negociações.

A Rodada lançada no Qatar prometia colocar o tema desenvolvimento no centro das negociações e, assim, recebeu o apelido de “Rodada do Desenvolvimento”. No entanto, a retórica do desenvolvimentismo parece ter sido esquecida quando do início das negociações. Kenneth W. Abbott descreve o início da Rodada nos seguintes termos:

The first 18 months of negotiation are even more troubling, in spite of promising proposals in areas like food security and market access for least-developed countries. Negotiators have deadlocked on major subjects, notably agriculture (market access, domestic support, and export subsidies) and contingent protection, throwing the timetable of the Round into doubt. Negotiators also appear reluctant to give effect to the development commitments in the Declaration. Discussions on SDT, implementation, TRIPS and public health, and other important subjects are stalemated, primarily along North-South lines. [...] characterizing Doha as a “development round” is controversial. Critics note that many developing country (DC) initiatives (e.g., proposals for a “development box” in the WTO Agreement on Agriculture [AoA] and for duty- and quota-free market access for products of least-developed countries [LDCs]) were either rejected or addressed only

¹³⁷ De Bretton Woods à Doha, p. 21.

in hortatory form in the Ministerial Declaration adopted at Doha (Declaration) (reprinted for convenience in Annex 1 [WTO 2001b]). On a number of other issues the “Doha development agenda” (DDA) does address DC concerns (e.g., special and differential treatment [SDT] and the implementation agenda). Even here, however, much of the Declaration’s promise has faded during the first 18 months of negotiations, which have seen repeated stalemates on important issues between DCs and industrialized countries (ICs). Critics assert that the “development round” label is mere rhetoric, or worse¹³⁸.

A declaração da Conferência Ministerial de Doha procurou ser uma resposta aos críticos da OMC, em especial pelo chamado *deficit* desenvolvimentista da qual era acusada, e, de fato, incluiu na agenda temas como acesso ao mercado e tratamento especial para PEDs. Porém, apesar da enorme retórica acerca do tema desenvolvimento, houve críticas, pois estava longe de ser o princípio das negociações. Temas como o desequilíbrio do TRIPS e outros assuntos de interesse dos PEDs ficaram de fora do texto.

A Conferência Ministerial seguinte foi realizada em Cancun, no México, entre os dias 10 e 14 de setembro de 2003, e representou um marco na participação do Brasil nas negociações multilaterais.

Considerada como uma reunião de “meio-termo”, a Conferência tinha como escopo principal discutir as modalidades, as metas e as fórmulas que os membros usariam para alcançar os objetivos estabelecidos em Doha, mas terminou sem alcançar os resultados pretendidos, muito porque os PEDs formaram um bloco

¹³⁸ *Development policy in the new millennium and the Doha “Development Round”*. Manila: Asian Development Bank, 2003, p. 02. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=431921>>. Acesso em: 05 jul. 2009. Tradução nossa: Os primeiros 18 meses de negociação são ainda mais preocupantes, apesar das propostas promissoras em áreas como segurança alimentar e do acesso a mercados para os países menos desenvolvidos. Os negociadores têm impasse sobre temas importantes, nomeadamente agricultura (acesso a mercados, apoio doméstico e subsídios à exportação) e proteção contingencial, colocando o calendário da Rodada em dúvida. Os negociadores também parecem relutantes em dar cumprimento aos compromissos assumidos na Declaração de Desenvolvimento. As discussões sobre SDT, implementação, TRIPS e saúde pública, e outros assuntos importantes estão paralisadas, principalmente ao longo da linha Norte-Sul. [...] A caracterização de Doha como uma “rodada de desenvolvimento” é controversa. Os críticos apontam que iniciativas de muitos países em desenvolvimento (DC) (por exemplo, as propostas de uma caixa de “desenvolvimento” no Acordo sobre Agricultura da OMC e de direitos e de quotas de acesso ao mercado livre para os produtos dos países menos desenvolvidos [LDCs]) foram rejeitadas ou abordadas apenas na forma de recomendação na Declaração Ministerial adotada em Doha (Declaração) (reeditada por conveniência no Anexo 1 [WTO 2001b]). Em uma série de outras questões da “agenda de desenvolvimento de Doha”, há preocupações DC (por exemplo, tratamento especial e diferenciado [SDT] e a agenda de implementação). Mesmo aqui, no entanto, grande parte da promessa da Declaração desapareceu durante os primeiros 18 meses de negociações; o que temos visto são repetidos impasses sobre questões importantes entre DCs e os países industrializados (ICs). Os críticos afirmam que o “rótulo” de rodada do desenvolvimento é mera retórica, ou pior.

sólido de negociações, o chamado G-20, sobre o qual Amrita Narlikar e Diana Tussie comentaram:

Brasil e Índia redigiram em conjunto o primeiro texto e, em seguida, colaboraram com outros países que também se tornaram membros do Grupo. Com a adesão da China, o grupo passou a reunir (supostamente) todas as potências emergentes do mundo em desenvolvimento. A proposta de estrutura alternativa divulgada pelo grupo, datada de 2 de setembro, foi assinada por 20 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Índia, México, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Venezuela. Quando a estes se somaram o Egito e o Quênia, o grupo assumiu o nome de G20¹³⁹.

O G-20, no qual o Brasil teve grande influência, por óbvio, defendia uma maior liberalização do mercado agrícola e a diminuição ou eliminação de subsídios e barreiras. Já os países desenvolvidos defendiam uma liberalização parcial, a qual não prejudicasse os seus setores agrícolas internos, mantendo subsídios para a proteção dos mesmos. O resultado foi um fracasso nas negociações, sobre o qual o chanceler brasileiro e também coordenador do G-20, Celso Amorim, assim se manifestou:

O verdadeiro dilema que muitos de nós tivemos de enfrentar foi decidir se era sensato aceitar um acordo que, em sua essência, consolidaria as políticas das duas superpotências subsidiadoras – com ganhos extremamente modestos e até mesmo algum retrocesso (a nova definição de subsídios da “caixa azul” para acomodar os Estados Unidos, por exemplo) – e ter de esperar outros 15 ou 18 anos para lançar uma nova rodada, depois de gastar preciosos trunfos de negociação¹⁴⁰.

Em julho de 2004, chegou-se ao chamado “Pacote de Julho”, o qual foi considerado satisfatório pelo Brasil. Em meio à Conferência Ministerial ocorrida em Genebra, também foi realizada a Reunião Ministerial do G-20 em São Paulo. Nessa ocasião, o chanceler brasileiro fez as seguintes declarações:

O Acordo Agrícola é hoje o acordo da OMC com o maior número de disciplinas de tratamento especial e diferenciado. Mas trata-se, na verdade, de tratamento especial e diferenciado ao reverso, tratamento especial e diferenciado para os países desenvolvidos, que continuam a se beneficiar de derrogações para distorcer os

¹³⁹ O G-20 e a Reunião Ministerial de Cancun: os países em desenvolvimento e suas novas coalizões. *The World Economy*, Nottingham, v. 27, n. 07, p. 947-966, jul./ 2004, p. 949-950.

¹⁴⁰ WEISMAN, Steven R. After six years, the global trade talks are just that: talk. *The New York Times*, Nova Iorque, 21 jul. 2007. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2007/07/21/business/worldbusiness/21trade.html?scp=1&sq=Celso%20Amorim%2018%20years&st=cse>>. Acesso em: 26 jun. 2009.

mercados e prejudicar os países em desenvolvimento. Nós precisamos mudar isso. Nós precisamos acabar com esses privilégios. Nós precisamos garantir a existência de dispositivos de tratamento especial e diferenciado que sejam efetivos e operacionais, dirigidos para o desenvolvimento rural e para os meios de vida dos países em desenvolvimento¹⁴¹.

O papel do G-20 continuou a ser importante nas negociações, e o “Pacote de Julho” foi bastante influenciado por ele. O pacote foi considerado um avanço, por prever a eliminação dos subsídios agrícolas de Estados Unidos e União Europeia. As negociações continuaram em dezembro do mesmo ano, em Hong Kong, na China, para se discutir a forma de eliminação desses subsídios, ou seja, as modalidades.

As reuniões preparatórias para Hong Kong já deixavam clara a dificuldade em se alcançar um acordo sobre modalidades. Ainda assim, o G-20 e os PEDs lograriam, na Sexta Reunião Ministerial da OMC, alguns resultados importantes nas negociações agrícolas: entre outros, acordou-se o prazo de 2013 para a total eliminação dos subsídios à exportação; utilizou-se a expressão “cortes efetivos” em relação a subsídios internos, de modo a evitar falsas concessões que não reduzam tarifas realmente aplicadas; e adotou-se o uso da “fórmula suíça”¹⁴², a qual permitiria aos países em desenvolvimento maior flexibilidade para aceitar ou recusar propostas no setor industrial.

As negociações continuaram em Genebra, entre junho e julho de 2006, e buscavam avanços para os assuntos deixados pendentes na Reunião de Hong Kong. Apesar dos avanços obtidos, questões substantivas permaneciam sem solução. Como salientou o ministro Celso Amorim, durante discurso no Comitê de Negociações Comerciais da OMC, o momento era paradoxal: por um lado, as

¹⁴¹ AMORIM, Celso. *Discurso proferido na Reunião Ministerial do G-20*. São Paulo, 12 jun. 2004. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2379>. Acesso em: 14 jul. 2009.

¹⁴² Na OMC, os países têm, em regra, compromissos jurídicos em relação a cada linha tarifária do Sistema Harmonizado. A chamada “tarifa consolidada” reflete o limite máximo do imposto de importação com o qual o país se comprometeu nas negociações. As tarifas efetivamente empregadas pelos países encontram-se em níveis inferiores à tarifa consolidada para a grande maioria dos produtos, para que possa haver margem de manobra caso precisem aumentar o imposto de importação, o que é chamado de “colchão tarifário”. A adoção da fórmula suíça faria com que as tarifas consolidadas na OMC ficassem muito próximas ao imposto de importação efetivamente aplicado, o que extingiria o colchão tarifário atualmente existente.

negociações beiravam o fracasso; por outro, as posições dos negociadores se aproximavam, a ponto de tornar um acordo possível¹⁴³.

Foi formado o G-6 (Grupo dos Seis Países), para tentar um acordo entre as nações com maior peso no comércio internacional. Participam dele: Estados Unidos, União Europeia, Brasil, Índia, Austrália e Japão. Após inúmeras reuniões, ficaram cada vez mais claras as divergências entre o G-6, o que culminou na suspensão das negociações por prazo indeterminado. Essa decisão foi referendada logo após, em uma reunião do Conselho Geral da OMC. Ao final dessa reunião, o diretor-geral da OMC, Pascal Lamy, fez o seguinte pronunciamento, transmitindo a frustração daquele momento:

The situation is now very serious. Without the modalities in Agriculture and NAMA, it is now clear that it will not be possible to finish the Round by the end of 2006. For one thing, the time necessary to prepare and finalize the schedules of concessions is just not there. Furthermore, while discussions among the G6 on a limited number of key issues have been a precondition to further progress, we need always to remember that the G6 does not negotiate for the rest of the membership. There are also many other issues than the so-called triangle which would remain to be addressed in order to reach agreement on full modalities. The timing has always been very tight, but the continuing blockage on a few key points means we have simply run out of time for the rest¹⁴⁴.

As negociações só recomeçaram dois anos mais tarde, também em Genebra, mais uma vez com o objetivo de se chegar a um acordo quanto às modalidades em produtos agrícolas e ao acesso aos mercados para os produtos não agrícolas (NAMA). O resultado dessa reunião também não foi o esperado, nas palavras do chanceler brasileiro: “[Falhamos.] É uma pena, pois para qualquer observador

¹⁴³ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *O G-20 e a OMC: textos, comunicados e documentos*. Brasília, 2007, p. 89. Disponível em: <www.g-20.mre.gov.br/conteudo/Coletanea_G-20.doc>. Acesso em: 10 ago. 2009.

¹⁴⁴ *Discurso proferido na Reunião Informal do Trade Negotiations Committee (TCN)*. Genebra, 24 jul. 2006. Disponível em: <http://www.wto.org/english/news_e/news06_e/tnc_dg_stat_24july06_e.htm>. Acesso em: 20 jul. 2009. Tradução nossa: A situação agora é muito grave. Sem as modalidades em agricultura e NAMA, agora se torna claro que não será possível concluir a Rodada até o final de 2006. Por um lado, o tempo necessário para preparar e finalizar as listas de concessões não é apenas para isso. Além disso, embora as discussões entre o G-6 em um número limitado de questões-chave foram um pressuposto para avanços, precisamos sempre lembrar que o G-6 não negocia pelo resto da comunidade. Há também muitas outras questões além do chamado triângulo, que ainda precisam ser abordadas para se chegar a um acordo sobre todas as modalidades. O calendário sempre foi muito apertado, mas o bloqueio continua em alguns pontos-chave, o que significa que ficaremos simplesmente sem tempo para descanso.

externo – alguém de outro planeta, por exemplo – seria inacreditável que, depois do progresso alcançado, nós não conseguimos chegar a uma conclusão”¹⁴⁵.

Um dos assuntos que teria dificultado as negociações durante a Rodada foi o chamado Mecanismo Especial de Salvaguarda (SSM, na sigla em inglês), o qual permitira que PEDs elevassem as suas tarifas alfandegárias caso se sentissem prejudicados por surtos de importação de alimentos. A questão do SSM era considerada de menor importância, pois o assunto principal estava relacionado aos cortes aos subsídios agrícolas americanos, os quais, em caso de um consenso, teriam um teto máximo de US\$ 14,5 bilhões de dólares. O Brasil aceitou o pacote e, por isso, foi, inclusive, acusado de traição por outros membros do G-20 (em especial pela Argentina), os quais não concordavam com a proposta.

Sobre o SSM, o pacote previa que, se as importações de um produto subissem 40% (quarenta por cento) em relação à média dos três anos anteriores, as tarifas poderiam superar em até 15 pontos percentuais os limites fixados pela Rodada do Uruguai. Índia e China queriam que o aumento das exportações fosse de apenas 10% (dez por cento) e não conseguiram chegar a um acordo sobre esse assunto, o que fez com que os dois países abandonassem as negociações de Genebra. Até hoje, tenta-se retomar as negociações, mas as perspectivas, por um curto prazo de tempo, não são animadoras.

As mudanças ficaram latentes no sistema OMC/GATT, o qual, se por um lado se tornou mais democrático, também não foi capaz de levar as negociações a um fim. De fato, olhando para a recente história do comércio internacional, parece difícil imaginar que países, fora as tradicionais potências mundiais, fossem capazes de travar uma Rodada de negociação multilateral. E, mais ainda, que um país tal como o Brasil, detentor de apenas 1% (um por cento) do comércio mundial, pudesse exercer a liderança que exerceu nos últimos anos das negociações.

Por outro lado, para o bem ou para o mal, o “excesso” de multilateralismo enfraqueceu a liderança americana, o que dificulta qualquer imposição para a adoção de qualquer acordo e a finalização da Rodada.

¹⁴⁵ AMORIM, Celso. *Discurso proferido após a sessão final do Green Room - Reunião Ministerial da OMC para definição das modalidades da Rodada Doha*. Genebra, 29 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.g-20.mre.gov.br/conteudo/62.%20Pronunciamento%20%C3%A0%20Imprensa%20do%20Ministro%20Celso%20Amorim%20ap%C3%B3s%20a%20sess%C3%A3o%20final%20do%20Green%20Room.doc>>. Acesso em: 14 jul. 2009.

A última Rodada de negociações da OMC explicitou que outras variáveis, que não apenas os interesses dos países desenvolvidos, deverão ser levadas em consideração nas futuras negociações.

1.7.2 A importância da Organização Mundial do Comércio e do Direito Internacional Econômico para o Brasil

Além da já relatada presença dos PEDs nas negociações, esses países também passaram a participar mais da OMC em outras áreas, como no Órgão de Solução de Controvérsias e na utilização de mecanismos de salvaguardas (em especial o *antidumping*) para a defesa de seus mercados.

Sendo assim, a despeito de todos os protestos *antiglobalizantes* contra a atuação da OMC, mesmo para os PEDs, e especialmente para Brasil, a Organização tem importância fundamental, tanto pela necessidade de expansão dos mercados (sobretudo o agrícola) quanto para a defesa de seus mercados internos.

Peter Van den Bossche enumera quatro razões básicas para a existência das regras internacionais de comércio¹⁴⁶. A primeira delas seria impedir que os Estados adotem medidas restritivas ao comércio em prejuízo da economia global e de seus próprios interesses.

De fato, o Brasil já sofreu com a imposição de medidas restritivas às suas exportações, e inconsistentes com os acordos internacionais, e encontrou na OMC o fórum mais adequado para a defesa de seus interesses, como por exemplo, a recente vitória brasileira no OSC no caso do algodão, no qual os Estados Unidos foram notificados a eliminar os subsídios à produção e exportação americana do produto.

Por outro lado, também é verdade que alguns setores industriais brasileiros são ávidos por proteção contra a concorrência externa, o que, em alguns casos, poderia beneficiar interesses específicos, mas prejudicar o país como um todo. A existência de normas que restringem a atuação governamental serviria para a

¹⁴⁶ *The law and policy of World Trade Organization*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 36-37.

administração pública resistir aos grupos de pressão, os chamados *rent-seeking*s, como bem observado por Ernst-Ulrich Petersmann:

Governments know very well [...] that by “trying their hands to the mast” (like Ulysses when he approached the island of the Sirens), reciprocal international pre-commitments help them to resist the siren-like temptations from “rent-seeking” interest groups at home¹⁴⁷.

Uma segunda razão, segundo Van den Bossche, para a existência das regras internacionais de comércio seria a necessidade de previsibilidade e segurança para a realização de investimento¹⁴⁸. Também nesse aspecto, as normas interessam ao Brasil, principalmente em virtude do crescente número de multinacionais brasileiras. De fato, de recente estudo da empresa KPMG, consta que, em 2006, os investimentos realizados pelo Brasil no exterior superaram os investimentos externos no país¹⁴⁹. Por outro lado, também é verdade que o Brasil se tornou um destino seguro para os investimentos externos; essa é a conclusão da Pesquisa Mundial de Perspectivas de Investimento - 2009, publicada pela UNCTAD¹⁵⁰. Nesse sentido, John Jackson ressalta que:

At least in the context of economic behavior [...] and particularly when that behavior is set in circumstances of decentralized decision-making, as in a market economy, rules can have important operational functions. They may provide the only predictability or stability to a potential investment or trade-development situation. Without such predictability and stability, trade or investment flows might be even more risky and therefore more inhibited than otherwise [...]. To put it another way, the policies which tend to reduce some risky, lower the “risky premium” required by entrepreneurs to enter into international transactions. This should result in a general increase in the efficiency of various economic activities, contributing to greater welfare for everyone¹⁵¹.

¹⁴⁷ *The GATT/WTO dispute settlement system: international law, international organizations and dispute settlement*. Londres: Klumer Law International, 1996, p. 36-37. Tradução nossa: Governantes sabem muito bem [...] que, por “amarrarem suas mãos ao mastro” (como Ulisses, quando ele se aproximava da ilha das Sereias), pré-compromissos internacionais de reciprocidade ajudam a resistir a tentações semelhantes dos grupos de pressão domésticos.

¹⁴⁸ *The law and policy of World Trade Organization*, p. 36-37.

¹⁴⁹ *Multinacionais brasileiras: a rota de investimentos brasileiros no exterior*. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.kpmg.com.br/publicacoes/tax/Multinacionais_Brasileiras_08_portugues.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2009.

¹⁵⁰ UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). *World Investment Prospects Survey - 2009*. Genebra/Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 2009. Disponível em: <http://www.unctad.org/en/docs/diaeia20098_en.pdf>. Acesso em: 10 set. 2009.

¹⁵¹ *World Trade and the Law of GATT*, p. 320. Tradução nossa: Pelo menos no contexto do comportamento econômico [...] e, em particular quando esse comportamento é definido em circunstâncias de tomada de decisão descentralizada, como em uma economia de mercado, as regras podem ter importantes funções operacionais. Elas podem fornecer a previsibilidade e a estabilidade para um potencial investimento comercial ou para uma situação de desenvolvimento.

A terceira razão apresentada por Van den Bossche para a existência das regras internacionais de comércio seria a incapacidade de os governos lidarem sozinhos com os desafios de uma economia globalizada. O autor se refere, especificamente, à proteção de importantes valores sociais, como a saúde pública, o meio ambiente, a identidade cultural e os padrões trabalhistas mínimos¹⁵².

Também aqui é interessante ao Brasil assegurar a defesa de seus interesses nos assuntos relacionados, mas, sobretudo, garantir que não serão utilizadas essas justificativas para bloquear as suas exportações. Um exemplo disso foi a recente declaração da primeira-ministra alemã Ângela Merkel, segundo a qual a continuidade das exportações do etanol brasileiro para a Alemanha depende da “sustentabilidade”¹⁵³. Nesse sentido, a Alemanha poderia utilizar permissões contidas no GATT (em especial o artigo XX, que trata das exceções às regras sobre a liberalização comercial com o intuito de proteger o meio ambiente) para impedir a entrada do produto brasileiro.

A quarta e última razão apontada por Van den Bossche para a existência das regras multilaterais seria a necessidade de se alcançar medidas equitativas nas relações econômicas internacionais, que possam integrar os países mais pobres à globalização e reconhecer as necessidades especiais dos países em desenvolvimento, para que os mesmos também possam auferir os ganhos com o comércio internacional¹⁵⁴. Nesse ponto, o Brasil também tem desempenhado papel de destaque nas negociações internacionais, sobretudo na atual Rodada de negociações.

As regras negociadas no âmbito da OMC funcionaram para assentar os diversos acordos internacionais que regiam o comércio internacional antes das discussões multilaterais. Tais normas compõem o Direito Internacional Econômico, o qual Van den Bossche conceituou da seguinte forma:

Sem previsibilidade e estabilidade, comércio ou os fluxos de investimento poderiam ser ainda mais arriscados e, portanto, mais inibidos do que o contrário [...]. Para dizer de outra maneira, as políticas que tendem a reduzir o risco diminuem o prêmio “de risco” exigido pelos empresários para entrar em transações internacionais. Isso deve resultar em um aumento geral na eficiência das diversas atividades econômicas, contribuindo para o maior bem-estar de todos.

¹⁵² *The law and policy of World Trade Organization*, p. 36-37.

¹⁵³ MERKEL apoia o Brasil, mas pede medidas a Lula. *Valor Online*, São Paulo, 15 maio 2008. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/?online/brasil/5/4930627/merkel-apoia-o-brasil,-mas-pede-medidas-a-lula>>. Acesso em: 22 jul. 2009.

¹⁵⁴ Op. cit., loc. cit.

International Economic Law can be defined, broadly, as covering all those international rules pertaining to economic transactions and relations, as well as, those pertaining to governmental regulation of economic matters. As such, International Economic Law includes international rules on trade in goods and services, economic development, intellectual property rights, foreign direct investment, international finance and monetary matters, commodities, food, health, transport, communications, natural resources, private commercial transactions, nuclear energy, etc. International trade in goods and services, i.e. international trade law, constitutes the “hard core” of international economic law¹⁵⁵.

Dessa forma, o Direito Internacional Econômico seria constituído, por um lado, pelos numerosos acordos bilaterais ou regionais de comércio, e, por outro, pelos acordos multilaterais de comércio. O *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization*, concluído em 15 de abril de 1994, foi um verdadeiro marco regulatório para o Direito Internacional Econômico, que, em diversos aspectos, interessa sobremaneira para o Brasil, e, segundo Peter Sutherland, John Swell e David Weiner, “*is the most important tool of global management and development we possess*”¹⁵⁶.

Sendo esse Direito Internacional Econômico extremamente importante para os interesses brasileiros, importa entender as suas regras, pois a utilização de determinados instrumentos legais previstos nos Acordos da OMC pode representar verdadeiras alavancas para determinados setores da economia brasileira.

1.7.3 Princípios básicos e estrutura dos acordos da OMC

¹⁵⁵ *The law and policy of World Trade Organization*, p. 39. Tradução nossa: Direito Internacional Econômico pode ser definido amplamente como aquele que abrange todas as normas internacionais relativas a transações e relações econômicas, bem como aquelas relativas à regulamentação das questões econômicas. Como tal, o Direito Internacional Econômico inclui regras internacionais sobre o comércio de bens e serviços, desenvolvimento econômico, direitos de propriedade intelectual, direcionamento dos investimentos estrangeiros, finanças internacionais e questões monetárias, *commodities*, alimentos, saúde, transportes, comunicações, recursos naturais, transações comerciais privadas, energia nuclear etc. Comércio internacional de bens e serviços, ou seja, Direito Comercial Internacional, constitui o “núcleo duro” do Direito Internacional Econômico.

¹⁵⁶ Challenges facing the WTO and policies to address global governance. In: SAMPSON, Gary P. *The role of the World Trade Organization in global governance*. Tóquio: United Nations University Press, 2001, p. 81. Tradução nossa: é a mais importante ferramenta de gestão global e de desenvolvimento que possuímos.

Os dois princípios básicos da OMC são os mesmos do antigo GATT, ou seja, o da nação mais favorecida (NMF) e o do tratamento nacional. A eles, somam-se as regras básicas, como transparência, lista de concessões e eliminação das restrições quantitativas.

O princípio da NMF está estampado no artigo I do GATT, no artigo II do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) e no artigo IV do Acordo sobre Aspectos Relacionados ao Comércio de Direitos de Propriedade Intelectual (TRIPS). Em cada um desses Acordos, o princípio adquire nuances diferentes, mas, de forma geral, estabelece que não se deve discriminar qualquer parte contratante do Acordo Geral. Ou seja, toda vantagem, favor, privilégio ou imunidade afetando direitos aduaneiros ou outras taxas que são concedidas a uma parte contratante devem ser estendidas, imediata e incondicionalmente, a produtos similares comercializados com qualquer outra parte contratante.

O segundo princípio, chamado de tratamento nacional, ou princípio da “não discriminação entre produtos”, previsto nos artigos III do GATT, XVII do GATS e III do TRIPS, estabelece que o produto nacional e o importado – depois de internalizado – devem receber o mesmo tratamento. Assim, quaisquer taxas e impostos internos, e legislações que afetem a venda interna, a compra, o transporte e a distribuição, não devem ser aplicados a produtos importados de modo a permitir a proteção dos produtos domésticos.

A regra da transparência (artigo X do GATT) estabelece a obrigação da publicidade de todos os regulamentos relacionados ao comércio internacional; qualquer ato normativo, incluindo leis, decisões judiciais ou qualquer regulamento administrativo, deve ser publicado para que as demais partes tomem conhecimento do mesmo.

A regra da lista de concessão (artigo III do GATT) prevê a consolidação das tarifas máximas que devem ser praticadas no comércio internacional.

A regra da eliminação das restrições quantitativas (artigo XI do GATT) determina que somente poderão ser utilizadas tarifas como restrições ao comércio internacional; qualquer barreira não tarifária é inconsistente com o Acordo. Assim, nenhuma restrição ou proibição, como quotas e medidas administrativas de ordem aduaneira, são permitidas.

Existem algumas exceções a esses princípios e regras básicas, como quando da criação de Uniões Aduaneiras e Zonas de Livre Comércio (artigo XXIV), o

Tratamento Especial e Diferenciado para Países em Desenvolvimento (Parte IV do GATT), as Exceções Gerais (artigo XX), as Salvaguardas ou Ações Emergenciais sobre Importações (artigo XIX), e as Salvaguardas à Balança de Pagamentos (artigos XII e XVIII).

Tais princípios e regras embasam todos os acordos que resultaram das negociações na Rodada do Uruguai. A Ata Final dos Resultados da Rodada do Uruguai e o Acordo Constitutivo da OMC são a base do sistema, que é completado pelos seguintes anexos, classificados em Acordos Multilaterais, de adesão obrigatória, e Plurilaterais, de adesão voluntária:

O Anexo 1, classificado como multilateral, é dividido em três partes. O Anexo 1.A incorpora os Acordos Multilaterais sobre Comércio de Bens (13 acordos, sete entendimentos e o Protocolo de Marraqueche) e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994 (do qual consta a definição do GATT 1994). O Anexo 1.B incorporou o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), e o Anexo 1.C, o Acordo sobre Aspectos Relacionados ao Comércio de Direitos de Propriedade Intelectual (TRIPS).

Os Anexos 2 e 3, ambos também multilaterais, se referem, respectivamente, ao Entendimento sobre Regras e Procedimentos de Solução de Controvérsias e ao Mecanismo de Revisão de Política Comercial (TPRM).

O Anexo 4 reúne os Acordos Plurilaterais de Comércio, que são o Acordo sobre Comércio de Aeronaves Civis (Anexo 4.A), o Acordo sobre Compras Governamentais (Anexo 4.B), o Acordo Internacional de Produtos Lácteos (Anexo 4.C) e o Acordo Internacional sobre Carne Bovina (Anexo 4.C). Desses acordos de adesão não obrigatória, o Brasil aderiu apenas ao último.

A estrutura organizacional da OMC é composta pela Conferência Ministerial, que é o órgão máximo de deliberação; o Conselho Geral, o qual constitui o corpo diretor da OMC; o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), criado para a resolução de conflitos em matéria comercial; o Órgão de Revisão de Política Comercial, o qual examina periodicamente as políticas de cada membro; os Conselhos para Bens, Serviços e Propriedade Intelectual, criados para acompanhar a implementação de cada uma das regras negociadas; os Comitês, por meio dos quais as atividades da OMC se desenvolvem; o Secretariado, chefiado pelo diretor-geral e composto pelo corpo técnico; e os outros órgãos que podem ser criados pela Conferência Ministerial com objetivos específicos.

Ante a todo o exposto, não cabe mais ao Brasil utilizar os modelos seguidos por Estados Unidos e Inglaterra quando do início de sua industrialização. Com toda a integração internacional experimentada pelo país nos últimos anos, em especial na OMC, devem ser buscadas formas de se melhorar os padrões de vida, sem perder de vista os compromissos assumidos multilateralmente.

Também é verdade que a internalização dos Acordos resultantes da Rodada do Uruguai e das decisões do OSC resultaram em algumas restrições para o estabelecimento de políticas industriais e comerciais para o Brasil. No entanto, a partir do momento em que tais Acordos foram incorporados ao ordenamento jurídico nacional, esses devem ser interpretados e aplicados conforme os princípios constitucionais brasileiros, *i.e.*, visando à concretização dos objetivos fundamentais contidos no artigo 3º da Constituição Federal, em especial o constante do inciso II, ou seja, garantindo o desenvolvimento nacional.

O próximo capítulo tratará das teorias e exemplos práticos das referidas políticas industriais e comerciais, buscando, para o Brasil, um modelo que seja condizente com os compromissos internacionais e com a sua realidade.

2 AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS E COMERCIAIS ESTRATÉGICAS E O DESENVOLVIMENTO

“Existem situações em que o livre comércio não é a melhor opção para o desenvolvimento.”

(LAURA D’ANDREA TYSON, conselheira-chefe no governo do ex-presidente Bill Clinton)

2.1 Nota metodológica e Introdução

No capítulo anterior, foi feita uma breve análise das políticas utilizadas por Inglaterra e Estados Unidos, dois dos países que mais defenderam o liberalismo econômico, para alcançarem a sua atual situação de desenvolvimento. Agora, importa especificar quais seriam essas políticas, aqui tratadas sob a rubrica de *Políticas Industriais e Comerciais Estratégicas* – em inglês, *Strategic Trade and Industrial Policies* (STIPs).

As recomendações em favor de uma política industrial são bastante antigas. Bem antes de Adam Smith e David Ricardo fazerem a defesa do livre comércio, já existiam propostas de definições de normas legais para intervir no mercado e garantir proteção e desenvolvimento de indústrias domésticas.

Nesse ponto, cabe citar Joseph Schumpeter, que, em sua obra *“A Teoria do Desenvolvimento Econômico”*, sustenta um pensamento específico sobre o que ele denominou “fenômeno fundamental” do desenvolvimento¹⁵⁷, o qual muito se assemelha com a abordagem de Ha-Joon Chang. Essa teoria, buscando desviar-se da simples história econômica e da parte estática da doutrina, relacionou o processo de desenvolvimento econômico a mudanças endógenas e descontínuas na produção de bens e serviços. Em sua análise, destaca-se a figura do empreendedor (ou empresário *schumpeteriano*) como agente fundamental do processo de desenvolvimento econômico.

¹⁵⁷ *A teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

A Teoria do Desenvolvimento Econômico de Schumpeter difere da Teoria Econômica Ortodoxa, pois admite mudanças descontínuas, ou “saltos” do sistema econômico com verdadeiras alterações de paradigmas. Tais mudanças só podem ocorrer com a inovação. Para exemplificar a sua teoria, Schumpeter comparou as ferrovias com as diligências: “Adicione sucessivamente quantas diligências quiser, com isso nunca terá uma estrada de ferro”¹⁵⁸. Por outro lado, a Teoria Econômica Ortodoxa, conhecida como *Teoria do Fluxo Circular*, comporta apenas a tendência do sistema para o equilíbrio e as pequenas adaptações contínuas ao próprio sistema. Em outras palavras, para que países como o Brasil alcancem o nível de desenvolvimento dos países ricos, seria recomendável se apoiarem no modelo *schumpeteriano*.

Não por outra razão, ao relacionar a Teoria do Desenvolvimento Econômico preconizada por Schumpeter e as políticas industriais, José Matias Pereira ensina que:

A especificação dos objetivos e instrumentos de uma política industrial cuja base normativa repouse sobre a visão neoschumpeteriana do funcionamento dos mercados é uma tarefa que ainda precisa ser realizada. Nesse sentido, a abordagem neoschumpeteriana, ao privilegiar a dimensão firma como unidade de análise básica, endogeneizar as estruturas de mercado e enfatizar a natureza local e tácita do aprendizado e desenvolvimento tecnológico remete a intervenção do Estado para o âmbito sistêmico. Trata-se de promover a competitividade na sua dimensão sistêmica, através de ações que atuem sobre três tipos de fatores: (i) fatores que estimulem a criação de um ambiente competitivo, ou seja, de mercados que sejam capazes de exercer sua principal função sob o prisma schumpeteriano: a seleção das firmas mais eficientes, tendo em vista aumentar a eficiência do sistema econômico; (ii) fatores geradores de externalidades positivas à competitividade empresarial, tais como desenvolvimento de infra-estrutura adequada e educação básica; e (iii) fatores político-institucionais, tais como as políticas macroeconômicas e outras políticas de caráter horizontal¹⁵⁹.

Sendo assim, quaisquer que sejam as intervenções estatais na economia, elas devem ser baseadas em um dos três fatores acima descritos, podendo ser divididas em: políticas industriais (intervenções estatais na atividade industrial dentro de suas fronteiras) e políticas comerciais (que envolvem comércio exterior). Enquanto as últimas – como as alíquotas de determinados impostos ou as políticas

¹⁵⁸ *A teoria do desenvolvimento econômico*, p. 47, pé de página.

¹⁵⁹ PEREIRA, José Matias. Política industrial e tecnológica e desenvolvimento. *Revista Académica de Economía*, Observatorio de la Economía Latinoamericana, n. 28, jul. 2004, p. 28.

cambiais – geralmente não fazem distinção entre empresas ou indústrias, as políticas industriais – como os subsídios para pesquisa e desenvolvimento (P&D), os subsídios fiscais e a alocação de crédito – são destinadas somente àquelas indústrias nas quais o Estado possui interesse estratégico.

O entendimento de que o Estado deve exercer um papel fundamental no processo inicial de desenvolvimento é compartilhado por Alexander Gerschenkron, que, em 1962, introduziu o conceito de “industrialização retardatária”, preconizando o seguinte:

*The greater the degree of backwardness, the more intervention is required in the market economy to channel capital and entrepreneurial leadership to nascent industries. Also, the more coercive and comprehensive were the measures required to reduce domestic consumption and allow national saving*¹⁶⁰.

Em sua obra clássica, Gerschenkron expôs a experiência intervencionista do século XIX – em especial de Alemanha e Rússia, economias então retardatárias frente à Inglaterra. O modelo defendido pelo autor foi a base para a obra de Albert O. Hirschman, “*Estratégia do Desenvolvimento Econômico*”. Seguindo a linha de Gerschenkron, Hirschman critica os modelos de desenvolvimento preexistentes:

O desacordo com as doutrinas em voga é uma decorrência natural de tal esforço (de transformar o pensamento). Algumas vezes, só me apercebia disso quando estava elaborando as minhas próprias idéias. Em alguns setores, entretanto, há muito me mostrava insatisfeito com o estado atual dos nossos conhecimentos, por exemplo: as teorias existentes pareceram-me especialmente inaplicáveis pelo fomentador de decisões nos países subdesenvolvidos, quando precisam determinar pontos estratégicos básicos no plano de desenvolvimento, tais como assinalar prioridades de áreas ou setores ou a modalidade de esforço de industrialização a ser conseguido. Tenta-se abrir aqui novos caminhos à equação destes problemas¹⁶¹.

Mais tarde, Alice H. Amsdem deu a sua contribuição, afirmando que “*contrary to Gerschenkron, then, government intervention may not be any greater the later the*

¹⁶⁰ *Economic backwardness in historical perspective: a book of essays*. Cambridge: Harvard University Press, 1962, p. 55. Tradução nossa: Quanto maior o grau de atraso, mais a intervenção é necessária na economia de mercado para guiar capital e liderança empresarial para as indústrias nascentes. Além disso, mais coercitivas e abrangentes são as medidas necessárias para reduzir o consumo interno e permitir a poupança nacional.

¹⁶¹ *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958, p. 60.

*industrialization. It may simply be different*¹⁶². Desse modo, Amsdem reescreve Gerschenkron nos seguintes termos:

*The aphorism of Alexander Gerschenkron, therefore, may be restated as follows, taking for the granted his major original insight, that the chronological order of industrialization matters: the later a country industrializes in chronological history, the greater the probability that its major manufacturing firms will be foreign-owned*¹⁶³.

As ideias de Schumpeter e Gerschenkron acabaram por criar um ambiente propício à retomada ao argumento da indústria nascente após a Segunda Guerra Mundial para justificar a intervenção estatal para promover a industrialização de países em desenvolvimento da Ásia, África e América do Sul. Como via de consequência, o próprio livre comércio passou a ser contestado.

A evolução dessas ideias resultou no que se chama atualmente de *Teoria da Política Industrial e Comercial Estratégica*, a qual, diferentemente da Teoria da Indústria Nascente, preconiza, basicamente, que determinadas nações podem se beneficiar do livre comércio mais do que outras, se tomarem determinadas medidas intervencionistas.

Os teóricos clássicos do livre comércio consideravam o retorno da produção em escala constante ou em declínio (o custo médio total não é alterado à medida que a produção aumenta) e a existência de competição ideal em produtos e mercados (muitos produtores e poucas barreiras à entrada de novos competidores), bem como ignoravam a existência dos custos da informação. Já os teóricos da política industrial e comercial estratégica partem de premissas diferentes, deduzindo que as indústrias nacionais podem se beneficiar assimetricamente do comércio internacional com a intervenção do Estado em sua defesa, já que o mundo real se mostra bastante diferente do que é defendido nas teorias econômicas ortodoxas. Caso o governo o faça de maneira efetiva, poderá trazer não só lucros, mas também empregos e desenvolvimento para o seu território.

¹⁶² *The rise of "the rest": challenges to the west from late-industrializing economies*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 80. Tradução nossa: Contrariamente a Gerschenkron, então, a intervenção governamental pode não ser maior quanto mais tarde for a industrialização. Ela pode simplesmente ser diferente.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 81. Tradução nossa: O aforismo de Alexander Gerschenkron, portanto, pode ser reformulado da seguinte forma, considerando o ponto principal de sua ideia original, de que a ordem cronológica da industrialização importa: quanto mais tarde na história cronológica é a industrialização de um país, maior a probabilidade de que as suas principais empresas de produção sejam de propriedade estrangeira.

Foi nesse contexto que surgiram as STIPs. Importante ressaltar que esse termo será empregado como sinônimo de política industrial *lato sensu*, definida por Warner Max Corden¹⁶⁴, e Gerald Adams e Andrea Bollino¹⁶⁵, como uma expressão abrangente de medidas e programas os quais, direta ou indiretamente, afetam o setor industrial. Sendo assim, seriam parte de uma política (ou estratégia) industrial os seguintes elementos: planejamento geral indicativo; formalização de diretrizes e objetivos; organização institucional específica; articulação com a política macroeconômica; *targeting* de indústrias ou tecnologias específicas; instrumentos e políticas auxiliares (políticas de comércio exterior, financiamento, políticas de fomento, políticas de regulação e competição); investimento em infraestruturas econômica e de ciência e tecnologia; sistema educacional e treinamento de mão de obra; e formação de recursos humanos especializados¹⁶⁶.

2.2 Teorias da Política Industrial

Parece cada vez mais evidente que as teorias econômicas ortodoxas mostram-se menos atuais na medida em que partem de noções de equilíbrio e racionalidade frente a uma realidade econômica extremamente dinâmica, especialmente considerando o incremento da competitividade e o avanço tecnológico, particularmente nos campos das tecnologias de informação e comunicação.

Nesse mesmo sentido, pode-se afirmar que uma grande parcela dos estudos mais recentes sobre desenvolvimento econômico enfatiza o relacionamento da dinâmica do crescimento econômico com o processo de industrialização. Essa constatação recomenda utilizar não apenas um referencial teórico, mas sim, o exame das diversas teorias as quais tratam do tema.

¹⁶⁴ Relations between macroeconomic and industrial policies. *The World Economy*, Nottingham, v. 03, n. 02, p. 167-183, set. 1980, p. 168.

¹⁶⁵ Meaning of industrial policy. In: _____; KLEIN, L. R. *Industrial policies for growth and competitiveness*. Lexington: Lexington Books, 1983, p. 211.

¹⁶⁶ SUZIGAN, Wilson. Experiência histórica de política industrial no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 16, n. 01 (61), p. 05-20, jan./mar. 1996, p. 05. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/61-1.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2009.

Políticas industriais estratégicas podem ser conceituadas como intervenções do governo na economia para incentivar e gerar o desenvolvimento de determinadas indústrias. Essas intervenções possuem motivações diferentes, permitindo que sejam agrupadas em três teorias de política distintas, a saber: a Teoria do Desenvolvimento Tecnológico¹⁶⁷, a Teoria Estruturalista¹⁶⁸ e a Teoria Institucionalista¹⁶⁹. Cada uma dessas teorias identifica uma causa para as políticas industriais, mas, geralmente, podem ser utilizadas conjuntamente, pois, na prática, é comum se sobreporem.

2.2.1 Teoria do Desenvolvimento Tecnológico

A Teoria do Desenvolvimento Tecnológico sustenta que o intercâmbio de tecnologia entre os países é imperfeito, mesmo quando existe intenso fluxo de capital, conforme explica Davide Castellani:

*Multinational firms are traditionally considered as firms possessing some technological lead and exploiting this proprietary advantage in international markets. In this view firm's core technology is developed by the parent company in the home country and knowledge flows mainly from centre to periphery, i.e. from the headquarters to foreign affiliates. [...]*¹⁷⁰.

¹⁶⁷ *The Technological-trajectory Theory*, citada por BORRUS, Michael G. *Competing for control: America's stake in microelectronics*. Cambridge: Ballinger, 1988; CASTELLANI, Davide. Export behavior and productivity growth: evidence from Italian manufacturing firms. *Review of World Economics*, Nova Iorque, v. 138, n. 04, p. 605-628, dez. 2002; e HART, Jeffrey A.; BORRUS, Michael G. Display's the thing: the real stakes in the conflict over high resolution displays. *Journal of Policy Analysis and Management*, Nova Iorque, v. 13, n. 01, p. 21-54, 1994.

¹⁶⁸ *The Structuralist Theory*, citada por SERVANT-SCHREIBER, Jacques. *The American challenge*. Nova Iorque: Atheneum, 1968; KRASNER, Stephen D. *Defending the national interest: raw materials investment and American foreign policy*. Princeton: Princeton University Press, 1978; e STOFFAES, Christian. *A crise da economia mundial*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1987.

¹⁶⁹ *The Institutional Theory*, citada por ZYSMAN, John. *Government, markets and growth*. Nova Iorque: Cornell University Press, 1983; HART, Jeffrey A.; BORRUS, Michael G., op. cit.; e TYSON, Laura D'Andreas. *Who's bashing whom? Trade conflict in high-technology industry*. Washington: Institute for International Economics, 1992.

¹⁷⁰ Firms' technological trajectories and the creation of foreign subsidiaries. *International Review of Applied Economics*, Londres, v. 16, n. 03, p. 359-371, jul. 2002, p. 361. Tradução nossa: As empresas multinacionais são tradicionalmente consideradas como empresas que possuem algum avanço tecnológico e que exploram essa vantagem nos mercados internacionais. Desse modo, o núcleo tecnológico dessa empresa é desenvolvido pela empresa-mãe no país de origem, e os fluxos de conhecimento correm do centro para a periferia, ou seja, da sede para as filiais estrangeiras.

Assim, mesmo com o número crescente de subsidiárias de empresas multinacionais em PEDs, a criação e a produção de novas tecnologias ficam restritas à matriz, não havendo fluxo suficiente de informação para o desenvolvimento da indústria doméstica em países periféricos capazes de gerar tecnologia própria. Essa teoria também afirma que, muitas vezes, a indústria nacional de países em desenvolvimento só poderia compensar o seu atraso em relação às tecnologias estrangeiras com a intervenção do Estado para assegurar o “*first-mover advantages*”¹⁷¹.

Jeffrey A. Hart e Aseem Prakash dão o exemplo da indústria de circuitos integrados (CI), na qual o custo médio declina profundamente com o passar do tempo, em virtude da capacidade dos produtores de otimizarem a produção, já que fazem o mesmo dispositivo mais durável e com menos silício¹⁷². Produtos os quais possuem CI e outros com alta tecnologia necessitam de licença (para a utilização da tecnologia patenteada) de difícil obtenção, além de, muitas vezes, não ser possível proceder à chamada *reverse-engineer*¹⁷³.

Com base nessa teoria, Michael G. Borrus concluiu que seria necessária uma intervenção agressiva por parte do governo americano para que os Estados Unidos retomassem a sua posição de líder em indústrias de alta tecnologia no mundo, posição a qual estava perdendo para o Japão (o livro de Borrus foi publicado em 1988)¹⁷⁴. A intervenção deveria ser uma combinação de proteção da indústria doméstica, direcionamento de investimentos e novas estratégias comerciais. Em 1988, Borrus deixava claro que, em se tratando de indústria de alta tecnologia, a dinâmica da globalização era diferente, sendo necessária a intervenção estatal.

O motivo pelo qual o fluxo de tecnologia não acompanhou a dinâmica da globalização estaria no fato de que a indústria matriz, geralmente localizada em um país altamente industrializado, dispõe de uma cadeia de fornecimento ao seu redor, o que resultaria em externalidades positivas para todo o grupo. Nesse sentido, Jeffrey A. Hart e Michael G. Borrus afirmam que:

¹⁷¹ Tradução nossa: vantagens do pioneiro.

¹⁷² Strategic trade and investment policies: implications for the study of international political economy. *The World Economy*, Nottingham, v. 20, n. 04, p. 457-476, 1997, p. 460.

¹⁷³ Em português: engenharia reversa. Engenharia reversa significa descobrir como os produtos já existem, funcionam e foram produzidos, para, a partir daí, desenvolver a sua própria tecnologia. Geralmente, isso pode ser feito facilmente, desmontando-se o produto e montando-o novamente, e, depois, projetando um novo produto. Enquanto cópias diretas de produtos ou tecnologias de produção geralmente são ilegais, a engenharia reversa normalmente é permitida.

¹⁷⁴ *Competing for control: America's stake in microelectronics*. Cambridge: Ballinger, 1988, p. 210.

As electronics pervades the modern economy, industrial innovation depends centrally on the component, materials, machinery, and control technologies (i.e., software in digital electronics) that are combined to create new products and processes. Effective access for a domestic economy to those technological capabilities is a function of the available “supply base” or, to use a spatial metaphor, the “architecture of supply”. By “architecture of supply”, we mean the structure of the markets and of other organized interactions through which component, materials, and equipment technologies reach producers. The supply base affects producers in two ways. First, different architectures of supply can either enable or deter access to appropriate technologies in a timely fashion at a reasonable price. Second, different architectures of supply imply different opportunities to engage in the interaction and support (between suppliers and producers) that are necessary to effectively exploit the technologies that are accessible. These points are worth a closer look. The architecture of the supply base helps to structure technology access, timeliness to market, cost, and opportunities for interaction between suppliers and producers. To see how, consider a supply architecture in which suppliers of all relevant components, machinery, and materials are domestically based and all production capabilities local. Let us say that the suppliers are numerous and highly competitive. They interact with their customers through arms-length transactions in markets that are cleared by prices, and have the local capability to provide high levels of service and support on demand. They do not compete with their customers, and have no other strategic imperative than to make their products (i.e., machinery, components, materials) available to as wide a customer base as possible. This kind of supply architecture would ensure domestic producers easy access through the market to all relevant technologies in a timely fashion and at a reasonable cost. Moreover, it offers extensive opportunities for suppliers and producers to interact effectively. Since all relevant production and interaction is local with this supply architecture, the domestic economy is supported by a fully capable supply infrastructure. Technological learning cumulates indigenously. Technological spillovers and other external economies accrue locally to the benefit of the domestic economy. In fact, this architecture is a quite accurate description of both the electronics supply base of the U.S. economy through the mid-1970s, and the economic benefits that accrued to the U.S. economy as a result¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Display's the thing: the real stakes in the conflict over high resolution displays. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 13, n. 01, p. 31-32. Tradução nossa: Como a eletrônica permeia a economia moderna, a inovação industrial depende principalmente de materiais, máquinas e tecnologias de controle (isto é, o *software* em eletrônica digital), que são combinados para criar novos produtos e processos. O acesso efetivo de uma economia doméstica aos avanços tecnológicos é uma função da “base de fornecimento” disponível, ou, para usar uma metáfora espacial, da “arquitetura de fornecimento”. Por “arquitetura de fornecimento”, entendemos a estrutura dos mercados e de outras interações organizadas, por meio das quais componentes, materiais, equipamentos e tecnologias são disponibilizados aos produtores. A base de fornecimento afeta os produtores de duas maneiras. Em primeiro lugar, diferentes arquiteturas de fornecimento podem permitir ou impedir o acesso a tecnologias apropriadas em tempo hábil, a um preço razoável. Em segundo lugar, diferentes arquiteturas de fornecimento implicam diferentes oportunidades para exercer a interação e dar o apoio (entre fornecedores e produtores) que são necessários para explorar eficazmente as tecnologias que são acessíveis. Esses pontos são dignos de um olhar mais atento. A arquitetura da base de fornecimento contribui para a estrutura de

A Teoria do Desenvolvimento Tecnológico se assemelha à Teoria Evolucionária, segundo a qual a inovação baseada no progresso técnico é fator determinante para a competitividade internacional. A inovação, por sua vez, seria limitada pela dificuldade de acesso à informação e pela carência da *supply base* (base de fornecimento) descrita na citação acima. Dentro dessa Teoria Evolucionária, Christopher Freeman e Carlota Perez argumentam que existem quatro níveis de inovação: (1) *incremental*, diretamente derivada de processos de aprendizagem (“*by doing*” – por produção – ou “*by using*” – pelo uso) e sem maiores efeitos; (2) *radical*, resultante de atividades de pesquisa e desenvolvimento, e capaz de promover mudanças estruturais; (3) *mudanças em sistemas tecnológicos*, baseadas em combinações dos dois níveis anteriores, bem como em inovações organizacionais e administrativas, que surtem efeito sobre diversos setores da economia; e (4) *mudanças no paradigma tecnológico*, as quais têm efeitos sobre a economia inteira e criam um novo “regime tecnológico”¹⁷⁶.

Assim, tanto a Teoria do Desenvolvimento Tecnológico quanto a Teoria Evolucionária defendem que, quanto mais profundo e frequente for o processo de inovação, maior será o progresso técnico-econômico. Uma mudança de paradigma tecnológico, por exemplo, em função da combinação de inovações em produtos, processos, técnicas e organizações, possibilita um salto de produtividade para a maior parte da economia, criando uma gama enorme de oportunidades de lucro e

acesso à tecnologia, oportunidade de mercado, custos e oportunidades de interação entre fornecedores e produtores. Para ver como, considere uma arquitetura de fornecimento em que os fornecedores de todos os componentes relevantes, máquinas e materiais são baseados no mercado interno e todas as capacidades de produção são locais. Digamos que os fornecedores são numerosos e altamente competitivos. Eles interagem com os seus clientes por operações relacionadas, as quais são compensadas por preços e pela capacidade local para fornecer níveis elevados de serviço e apoio sob demanda. Eles não concorrem com os seus clientes e não têm nenhum outro imperativo estratégico senão tornar os seus produtos (ou seja, máquinas, componentes, materiais) disponíveis para a mais vasta base de clientes quanto possível. Esse tipo de arquitetura de fornecimento garantiria aos produtores domésticos fácil acesso a todas as tecnologias relevantes em tempo hábil e com um custo razoável. Além disso, ofereceria amplas oportunidades para os fornecedores e produtores de interagirem de forma eficaz. Uma vez que toda produção relevante e interação é local com essa arquitetura de fornecimento, a economia nacional é suportada por uma infraestrutura de abastecimento plenamente capaz. Aprendizagem tecnológica se acumula localmente. Centros tecnológicos e de outras economias externas se acumulam localmente para o benefício da economia nacional. Na verdade, essa arquitetura é uma descrição bastante precisa da base de fornecimento de sistemas eletrônicos da economia dos Estados Unidos até meados da década de 1970, e dos benefícios econômicos que ocasionaram para a economia americana.

¹⁷⁶ FREEMAN, Christopher, PEREZ, Carlota. Structural crises of adjustment, business cycles and investment behaviour. In: DOSI, G. et al (Ed.). *Technical change and economic theory*. Londres: Pinter Publishers, 1988, p. 40.

investimento¹⁷⁷, o que, por sua vez, qualifica o agente econômico na sua integração com o mercado produtor global. Desse modo, a inserção produtiva de uma empresa ou país será tão maior e tão melhor quanto maior a sua capacidade de gerar inovações.

2.2.2 Teoria Estruturalista

A Teoria Estruturalista enfatiza as diferenças nas posições dos países no sistema internacional pela sua posição econômica. Segundo essa teoria, economias hegemônicas, geralmente com Produto Interno Bruto (PIB) maior, possuem todo o interesse em difundir a ideia de bens públicos internacionais – como o livre comércio, os regimes de investimento flexíveis, a estabilidade monetária, entre outros –, pois serão as mais beneficiadas com a adoção dos mesmos¹⁷⁸.

A obra *“The American challenge”*, de Jacques Servan-Schreiber, não tinha como ponto central a Teoria Estruturalista. O livro previa, em 1968, que o principal desafio dos Estados Unidos não seria a concorrência com o desenvolvimento da União Europeia ou dos soviéticos, mas o crescente poder das empresas multinacionais. Ao tratar desse tema, Servan-Schreiber acabou por revelar o que deveria ser feito para preservar o poder das nações já desenvolvidas (em especial dos Estados Unidos). Segundo o autor, deveriam ser fortalecidos valores, por vezes coincidentes, mas que estivessem acima dos interesses empresariais, como os bens públicos internacionais¹⁷⁹.

A mesma teoria ensina que os demais países – não hegemônicos – poderiam se utilizar dos bens públicos internacionais, sobretudo da liberação do comércio e das instituições monetárias, promovendo exportações, enquanto protegeriam a sua economia doméstica da competição internacional. Caso conseguissem fazer isso, aumentariam a competitividade da sua indústria nacional, e, com o passar do tempo, elevariam a sua posição na distribuição de poder econômico entre os países, com o

¹⁷⁷ FREEMAN, Christopher, PEREZ, Carlota, *Structural crises of adjustment, business cycles and investment behaviour*, p. 64.

¹⁷⁸ OLSON, Mancur. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1965/1971, p. 48; KINDLEBERGER, Charles. *The world in depression: 1929-1939*. Berkeley: University of California Press, 1973, p. 35.

¹⁷⁹ *The American challenge*, p. 240.

declínio das potências hegemônicas. Teóricos partidários do estruturalismo sustentam que essa estratégia é uma das únicas formas pelas quais países em desenvolvimento podem desafiar o poder das nações hegemônicas¹⁸⁰.

A Teoria Estruturalista afirma que, quando a potência hegemônica se depara com o declínio do seu poder econômico, tende a agir de maneira predatória, copiando políticas industriais e comerciais de seus principais competidores. Fazendo isso, os países desenvolvidos prejudicam o sistema liberal o qual eles mesmos implementaram antes¹⁸¹. Assim, para os estruturalistas, tanto a implementação de políticas industriais em nações desenvolvidas quanto em PEDs são parte de um processo de competição econômica entre os países.

Essa teoria, atualmente, já se mostra, pelo menos em parte, ultrapassada. De fato, ainda hoje, as nações hegemônicas pregam os bens públicos internacionais, e um exemplo claro disso são os anseios de parte da comunidade internacional em transformar a Amazônia em território internacional. Todavia, a segunda parte da teoria está cada vez mais difícil de ser posta em prática, na medida em que a opção de proteger a indústria em países em desenvolvimento para poder se beneficiar do comércio internacional foi restringida sobremaneira com a implementação dos acordos internacionais firmados no âmbito da OMC. Uma nova leitura dessa teoria poderia indicar como um país em desenvolvimento poderia se beneficiar do livre comércio, a despeito das limitações que lhe são impostas.

2.2.3 Teoria Institucionalista

A Teoria Institucionalista explica como os arranjos institucionais podem criar barreiras para importações e investimentos estrangeiros, além de direcionar as ações governamentais. O principal exemplo dado pelos doutrinadores partidários dessa teoria é o Japão, que teria um sistema de colaboração entre entes privados e governos, e a combinação de ambos (*keiretsu*). Essa prática garantiria vantagens para a indústria doméstica japonesa para competir no mercado internacional.

¹⁸⁰ OLSON, Mancur, *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*, p. 58.

¹⁸¹ KINDLEBERGER, Charles, *The world in depression: 1929-1939*, p. 88.

Esse sistema japonês consiste em redes empresariais, cujas indústrias as quais as integram colaboram entre si com fins estratégicos, em especial no que se refere a negócios internacionais. O sistema japonês já foi motivo de crítica por parte dos Estados Unidos, por supostamente gerar uma barreira disfarçada ao livre comércio, a qual pode ser exemplificada no caso de peças para automóveis:

Particularly with respect to auto-parts, the concern is that vertical relationships within Japanese corporate groups, known as keiretsu, could act as a structural impediment to trade. The special nature of these relationships is perhaps one of the most distinguishing features of the Japanese auto industry. Auto producers, such as Nissan and Toyota, are involved in long term arrangements with their keiretsu suppliers or subcontractors. [...] in return for long term commitment by the automaker, subcontractors make relationship specific investments that are specifically directed towards the needs of the auto maker and are of no value to firms outside the keiretsu group. Such investments would include the design costs of modifications that improve the fit or ease of assembly with other parts produced by the keiretsu, but which are not of relevance to the particular production process of other auto manufacturers. Another example might involve investment by the supplier in "just in time" delivery, such as building a plant close to the auto-maker's plant or cooperating with other suppliers to coordinate delivery. "Just in time" production methods are a prominent feature of Japanese supply arrangements¹⁸².

Assim, uma estrutura empresarial característica de uma determinada nação beneficiaria a competitividade das indústrias domésticas, e, conseqüentemente, seria capaz de colocá-las em posição mais favorecida perante os seus competidores internacionais.

Outro exemplo de aplicação da Teoria Institucionalista teria ocorrido na Inglaterra. Nesse caso, faltava ao governo instituição para promover o desenvolvimento, conforme diz John Zysman:

¹⁸² SPENCER, Barbara J.; QIU, Larry D. Keiretsu and relationship-specific investment: a barrier to trade? *NBER Working Paper*, Massachusetts, n. 7.572, fev. 2000, p. 155. Tradução nossa: Particularmente com respeito a autopeças, a preocupação é que as relações verticais dentro dos grupos japoneses de empresas, conhecidos como *keiretsu*, poderiam agir como um impedimento estrutural para o comércio. A natureza específica dessas relações é talvez uma das características mais distintivas da indústria automobilística japonesa. Fabricantes de automóveis, como Nissan e Toyota, estão envolvidos em acordos de longo prazo com seus fornecedores de *keiretsu* ou subcontratados. [...] Em troca do compromisso de longo prazo com a montadora, os subcontratados fazem investimentos especificamente voltados para as necessidades da montadora e que não são de nenhum valor para as empresas de fora do grupo *keiretsu*. Esses investimentos incluem os custos de concepção de modificações que melhoram o ajuste ou a linha de montagem com peças de outros materiais produzidos pelos *keiretsu*, mas que não sejam de relevância para o processo de produção específico de outros fabricantes de automóveis. Outro exemplo pode envolver investimentos por parte do fornecedor para poder fazer entregas "just in time", como construir uma montadora perto do fabricante ou cooperar com outros fornecedores para coordenar a entrega. O método "just in time" de produção é uma característica proeminente do regime de abastecimento japonês.

In its attempts to promote economic development by exercising industrial leadership, the government confronted substantial institutional constraints. The organization of both the financial system and the state's economic administration – constructed in years when Britain was an industrial pioneer with a preeminent position in international – markets-limited government's ability to intervene systematically and purposefully in industry affairs to promote industrial redevelopment. The government's struggle to build and reform institutions that would serve interventionist purpose opened up conflicts about the distribution of gains from growth and about the place of businessmen, bureaucrats, union leaders, and financiers in the governance of the economy. In parts as a consequence, the seemingly technical question of how to promote industry became a political struggle within the elite over who would govern the process. The broader battle about whether and how to conduct a promotional policy to reverse industrial decline shattered an underlying consensus about the need to give new priority to industrial growth. The will to modernize the economy was therefore dissipated in a struggle about who would gain and who would lose from development. The financial system enters the story as a source of constraints on state action and as a source of political conflict when the government attempted to lift those constraints¹⁸³.

Todas as três teorias expostas possuem lições para países em desenvolvimento que buscam criar políticas industriais eficientes. A Teoria Institucionalista revela a importância dos órgãos governamentais e a cooperação dos mesmos com a iniciativa privada; uma releitura da Teoria Estruturalista indica que talvez fosse possível se beneficiar dos chamados bens públicos internacionais, caso nações em desenvolvimento conseguissem se utilizar dos mecanismos multilaterais disponíveis como compensação das limitações as quais lhe são impostas; e, em se tratando da Teoria do Desenvolvimento Tecnológico, vale notar que, talvez, ela possa ser considerada a mais importante das três teorias, pois, se no passado a indústria-chave foi a têxtil, é difícil negar que a indústria de alta

¹⁸³ *Government, markets and growth*, p. 171. Tradução nossa: Em suas tentativas de promover o desenvolvimento econômico, exercendo a liderança da indústria, o governo enfrentou consideráveis limitações institucionais. A organização tanto do sistema de administração financeira quanto econômica do Estado – construído nos anos em que Grã-Bretanha foi pioneira industrial, com uma posição proeminente nos mercados internacionais –, limitou a capacidade do governo para intervir de forma sistemática e propositadamente para promover a reconversão industrial. A luta do governo para construir e reformar as instituições que serviriam ao intervencionismo gerou conflitos sobre a distribuição dos ganhos do crescimento e sobre o papel dos empresários, burocratas, líderes sindicais e financeiros na gestão da economia. Em algumas partes, como consequência, a questão aparentemente técnica de como promover a indústria tornou-se uma luta política dentro da elite sobre quem iria reger o processo. O conflito mais amplo sobre se e como conduzir uma política de promoção de inversão do declínio industrial quebrou um consenso subjacente sobre a necessidade de dar maior prioridade ao crescimento industrial. A vontade de modernizar a economia foi, portanto, dissipando-se em uma luta sobre quem ganharia e quem perderia com o desenvolvimento. O sistema financeiro entra na história como uma fonte de restrições sobre a ação do Estado e como uma fonte de conflito político, quando o governo tentou levantar essas restrições.

tecnologia cumpra esse papel de agregar valor às exportações de países em desenvolvimento e promover diversos outros setores da economia.

A união das três teorias poderia oferecer subsídios para a criação de políticas industriais eficientes, principalmente considerando as atuais características do comércio internacional.

Duas das maiores características do processo de globalização econômica são a mobilidade de capital e o maior destaque dos produtos de alta tecnologia (*technologisation of trade*¹⁸⁴), os quais podem tanto ser incorporados em produtos finais como utilizados em processos de produção de outros itens. Sendo assim, essa *technologisation of trade* cria incentivos para que os governos intervenham na economia para desenvolver *domestic architectures-of-supplies* (arquiteturas de fornecimento domésticas), permitindo que indústrias domésticas tenham acesso adequado a essas tecnologias com a presteza necessária para que sejam competitivas internacionalmente.

Essas *architectures-of-supplies* também funcionam como um forte atrativo para investimentos externos diretos, o que credencia o assunto para estar presente na agenda das negociações internacionais. A presença do tema nas negociações internacionais é ainda mais importante na medida em que, conforme afirma Laura D'Andreas Tyson:

*Technology-intensive industries violate the assumptions of free trade theory and the static economic concepts that are traditional basis for US policy. In such industries, cost fall and product quality improves as the scale of production increases, the returns, to technological advance create beneficial spillovers for other economic activities, and barriers to entry generate market structures rife with first-mover advantages and strategic behavior. A nation's competitive position in industries with these characteristics is less a function of its national factor endowments and more a function of strategic interactions between its firms and governments, and between them and the firms and governments of other nations*¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Entende-se por *technologisation of trade* a tendência de grande parte do valor comercializado entre os países corresponder a bens de alta tecnologia.

¹⁸⁵ *Who's bashing whom?* Trade conflict in high-technology industry, p. 78. Tradução nossa: Indústrias intensivas em tecnologia violam os pressupostos da teoria do livre comércio e os conceitos estáticos tradicionais da economia, que são base para a política dos Estados Unidos. Nessas indústrias, o custo cai e a qualidade do produto melhora com o aumento da escala de produção; os retornos, com o avanço tecnológico, criam repercussões benéficas para outras atividades econômicas; e as barreiras às entradas geram estruturas de mercado repletas de vantagens para o que toma a iniciativa e tem comportamento estratégico. A posição competitiva de uma nação em indústrias com essas características é menor em função da sua dotação de fatores nacionais e maior em função da interação estratégica entre as empresas e governos, e entre esses e as empresas e governos de outras nações.

A citação acima expõe um ponto fundamental para o desenvolvimento do tema proposto neste trabalho. Mesmo para os Estados Unidos – nação hegemônica em diversos setores de alta tecnologia – não é interessante permanecer com políticas de livre comércio. Ora, se até para uma nação hegemônica esse sistema não é interessante atualmente, porque seria para PEDs, como o Brasil? Ainda mais considerando que a esse tipo de indústria poderia elevar o valor das exportações, incentivar a maior educação de seus cidadãos (já que ela exige empregados qualificados) e beneficiar a nação como um todo.

A questão é, se a Teoria Econômica Neoclássica não serve para elevar o padrão de vida em países em desenvolvimento, ela simplesmente não deve ser a base das políticas governamentais e das negociações internacionais em determinados setores da economia, como não o é para os países já desenvolvidos¹⁸⁶. Da mesma forma, determinados acordos firmados no âmbito da OMC simplesmente não proporcionam um ambiente favorável para a agregação de valor aos produtos provenientes de PEDs. Um exemplo é o TRIPS, que impeliu países em desenvolvimento a implementar políticas excessivamente rígidas em matéria de propriedade intelectual. Nas palavras de Joseph E. Stiglitz:

[...] os direitos de propriedade intelectual criam, na verdade, um monopólio. O poder monopolista gera rendas monopolistas (lucros em excesso) e são esses lucros que supostamente oferecem o incentivo à pesquisa. As ineficiências associadas ao poder monopolista no uso do conhecimento são particularmente sérias, porque o conhecimento é o que os economistas chamam de “bem público”: todos podem potencialmente ser beneficiar dele, não há custos de utilização. Thomas Jefferson, o terceiro presidente dos Estados Unidos, disse isso de forma muito mais poética quando descreveu o conhecimento como uma vela – ao acender outra vela, a luz da vela original não diminui. Eficiência econômica significa que o conhecimento deveria ser posto à disposição livremente, mas o regime de propriedade intelectual destina-se a restringir a utilização. A esperança é que as ineficiências do poder monopolista sejam contrabalançadas pelo aumento da inovação, de tal modo que a economia cresça com mais rapidez¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Um bom exemplo disso são os subsídios agrícolas, os quais não obedecem à mesma lógica das negociações de bens manufaturados, ou seja, ainda são “aceitáveis” perante os acordos da OMC, unicamente porque a agricultura em países em desenvolvimento, em especial no Brasil, é bem mais competitiva do que o mesmo setor nos Estados Unidos ou na Comunidade Europeia.

¹⁸⁷ *Globalização: como dar certo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 198.

Outro fato histórico que demonstra a importância de um regime de propriedade intelectual adequado para os PEDs é justamente a forma como as nações dominantes de hoje tratavam o tema no passado. Segundo Ha-Joon Chang:

Convém observar que esses primeiros regimes de direito de propriedade intelectual (DPI) eram muito “deficientes” a julgar pelos padrões atuais. Em muitos países, os sistemas de patente careciam de exigências de *disclosure*, incorriam em custos elevadíssimos para fazer processar os requerimentos de uso que davam proteção inadequada aos concessionários. A maioria das leis de patente era muito frouxa na verificação da originalidade da invenção. Nos Estados Unidos, por exemplo, até a reforma da lei em 1836, concediam-se patentes sem nenhuma prova de originalidade. Isso levou não só ao patenteamento de tecnologias importadas, como animou muitos escroques a tratar de “ganhar dinheiro” patenteando artefatos já em uso (“falsas patentes”)¹⁸⁸.

Por fim, cumpre ressaltar que nenhum país avançado chegou ao seu atual nível de desenvolvimento econômico e social sem o suporte da ciência e da tecnologia (C&T), visto que dificilmente existe o primeiro (desenvolvimento), sem a contribuição do segundo (C&T). A competição entre os países desenvolvidos pela apropriação da informação, do conhecimento e do desenvolvimento da inovação no mundo contemporâneo demonstra que os países emergentes, como é o caso do Brasil, devem implementar esforços os quais permitam construir um modelo de desenvolvimento tecnológico autônomo, no qual o aperfeiçoamento do sistema de propriedade intelectual não pode ser desconsiderado. Uma política industrial moderna e estruturada parece oferecer a base para a construção de estratégias desenvolvimentistas eficientes.

Por outro lado, também é necessário que tais políticas industriais sejam coordenadas como políticas comerciais, pois conforme afirmam Jeffrey A. Hart e Aseem Prakash:

*[...] Strategic Trade and Industrial Policies (STIPs) need to be seen as two synergistic pillars of state interventions to support domestic firms in the global economy. Though economic globalization, technologisation or traded goods and the increasing economic salience of multinational corporations (MNCs) constrain contemporary governments, they also create incentives and new rationales for state interventions in the form of STIPs*¹⁸⁹.

¹⁸⁸ *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*, p. 146

¹⁸⁹ Strategic trade and investment policies: implications for the study of international political economy. *The World Economy*, v. 20, n. 04, p. 459. Tradução nossa: [...] Políticas Comerciais e Industriais Estratégicas (STIPs) precisam ser vistas como dois pilares sinérgicos das intervenções estatais para apoiar as empresas nacionais na economia global. Apesar de a globalização econômica, a tecnologia das mercadorias negociadas e o aumento da relevância econômica das

Sendo assim, é indispensável para a compreensão do tema ora exposto um maior aprofundamento sobre as Teorias do Comércio Internacional, o que será feito no próximo item.

2.3 Teorias do Comércio Internacional

As Teorias do Comércio Internacional podem ser incorporadas em dois grupos.

No primeiro, encontram-se as Teorias Ortodoxas do Comércio Internacional, que são a Teoria das Vantagens Absolutas, de Adam Smith; a Teoria das Vantagens Comparativas, de David Ricardo; e, a mais recente, a Teoria baseada no chamado Modelo H-O, de Eli Hecksher e Bertil Ohlin. O segundo grupo, abalizado no modelo de Joseph Schumpeter e Alexander Gerschenkron, é representado pela Teoria do Comércio Internacional Estratégico.

2.3.1 Teorias Ortodoxas do Comércio Internacional

Conforme já citado, Adam Smith construiu a sua teoria para o comércio internacional baseado nas *vantagens absolutas*, ou seja, se um país A possui vantagem absoluta ou meio de produção para fabricar automóveis, e o país B, vantagem absoluta para produzir bicicletas, ambos terão vantagens com o comércio livre – com o país A exportando carros e o país B exportando bicicletas.

A Teoria Ricardiana para o comércio internacional, também conhecida como Teoria Clássica, sustenta que a análise do comércio internacional deve ser feita com base na vantagem *relativa* (ou comparativa) e não em vantagens absolutas. Para demonstrar a sua teoria, David Ricardo formulou o já citado exemplo, no qual considerando dois países – Portugal e Grã-Bretanha –, o comércio internacional poderia ser benéfico para ambos, a despeito de a Grã-Bretanha ser mais produtiva

corporações multinacionais (MNCs) constrangerem os governos contemporâneos, também criam incentivos e novas justificativas para as intervenções do Estado na forma de STIPs.

do que Portugal tanto em produtos agrícolas quanto em manufaturados, pois não o é na mesma proporção.

No entanto, a suposição do modelo clássico de que há apenas um fator de produção (*i.e.*, o trabalho) operando com base em coeficientes técnicos fixos mostrou-se bastante irrealista. Assim, a teoria ortodoxa mais recente do comércio internacional modificou a explicação concernente às vantagens comparativas. A ideia básica por trás dessa última teoria é a de que os países diferem quanto à dotação relativa de fatores de produção, que agora passam a ser tanto o trabalho quanto o capital.

Essa teoria ortodoxa mais moderna foi desenvolvida por Eli Hecksher e Bertil Ohlin (por isso tratada como Modelo H-O), e também identifica a vantagem comparativa como base para o comércio internacional, tendo as seguintes primícias: (i) os fatores de produção são móveis dentro do país, mas não entre países; (ii) os mercados, tanto nacional como internacional, são perfeitamente competitivos, e não existem lucros excessivos; (iii) os retornos com a escala de produção são constantes; (iv) não existem custos de aquisição de tecnologia, não sendo a tecnologia uma fonte de vantagens comparativas; e (v) os bens são intensivos em diferentes fatores de produção (*i.e.*, países ricos em mão de obra exportariam produtos intensivos em mão de obra, e países ricos em capital exportariam bens intensivos em capital).

Assim, as duas diferenças fundamentais do modelo ricardiano para o modelo H-O são que o segundo: (i) considera dois fatores de produção (capital e trabalho); e (ii) pressupõe que as tecnologias de produção são idênticas em ambos os países. No modelo H-O, as vantagens comparativas e o comércio são determinados por diferenças internacionais nas dotações de fatores. Os países têm vantagens comparativas naqueles bens cuja produção requer fatores relativamente abundantes domesticamente, ou seja, fatores endógenos de determinado país ou região.

De acordo com a Teoria H-O, um país exportará a *commodity* cuja produção é intensiva no fator relativamente mais abundante domesticamente. Assim, por exemplo, a especialização dos países latino-americanos na produção de produtos primários para a exportação, associada à importação de produtos manufaturados, seria um corolário do teorema de Hecksher-Ohlin, dado que esses países possuem uma abundante dotação de recursos naturais e de mão de obra de baixa qualificação. Mesmo nesse modelo mais moderno, permanece a ideia de que um

país como o Brasil jamais poderia exportar aviões, sendo economicamente mais coerente exportar soja.

Segundo as teorias ortodoxas, deve-se aderir às regras do livre mercado, admitindo que, devido ao predomínio de estruturas de mercado em concorrência imperfeita (notadamente oligopólios), de externalidades, de informação assimétrica e de bens públicos, os mercados podem falhar (“falhas de mercado”) na alocação de recursos os quais proporcionem bem-estar para toda a população. Somente em caso de falhas de mercado, os governos deveriam lançar mão de políticas intervencionistas, porém privilegiando instrumentos de política industrial horizontal os quais beneficiem o sistema econômico como um todo, e não um ou mais setores em detrimento dos demais.

Os autores neoclássicos tradicionais utilizam três argumentos contrários à adoção de políticas industriais setoriais: (i) alegam que mecanismos de proteção de indústrias específicas provocam fortes distorções na alocação de recursos e, por conseguinte, redução da produtividade da economia¹⁹⁰; (ii) suspeitam que benefícios setoriais tendem a fomentar o aparecimento de atividades e rendas improdutivas (*rent-seeking*)¹⁹¹; e (iii) asseguram que, tal como os próprios mercados, os governos também podem errar (falhas de governo), tanto na identificação correta das falhas de mercado quanto na seleção precisa dos prováveis setores passíveis de proteção.

Paul R. Krugman faz um interessante contraponto nas críticas às STIPs, ao afirmar que: “[...] *showing that free trade is better than no trade is not the same thing as showing that is better than sophisticated government intervention*”¹⁹².

Em qualquer das teorias ortodoxas, duas críticas são igualmente pertinentes: (i) embora as vantagens comparativas criem ganhos a partir do comércio e da especialização, esses ganhos podem ser distribuídos de forma desigual entre os países; e (ii) todas as teorias ortodoxas favorecem a permanência das relações de poder entre os países no cenário internacional.

¹⁹⁰ CORDEN, Warner Max. *Trade policy and economic welfare*. 2. ed. rev. Oxford: Oxford University Press, 1997, p. 62.

¹⁹¹ KRUGMAN, Paul R. Is free trade passé? *Journal of Economic Perspectives*, Nashville, v. 01, n. 02, p. 131-144, Fall 1987, p. 140.

¹⁹² *Ibidem*, p. 150. Tradução nossa: mostrar que o livre comércio é melhor do que não existir comércio não é a mesma coisa que mostrar que é melhor do que intervenções governamentais sofisticadas.

2.3.2 Teoria do Comércio Internacional Estratégico

Deve-se registrar que os teóricos do comércio internacional estão divididos em duas posições: os que – como James A. Brander e Barbara J. Spencer¹⁹³, Laura D’Andreas Tyson¹⁹⁴, entre outros – defendem a política comercial estratégica, e os que – como Avinash K. Dixit¹⁹⁵, Gene Grossman e Elhanan Helpman¹⁹⁶, Jonathan Eaton¹⁹⁷, entre outros – criticam essa política.

As principais posições desses dois grupos foram reunidas e editadas por Paul R. Krugman. Segundo o economista, o argumento da política comercial estratégica:

[...] begins with the observation that in a world of increasing returns and imperfect competition, luck firms in some industries may be able to earn returns higher than the opportunity cost of resources they employ. For example, suppose that economies of scale are sufficiently large in some industry that there is only room for one profitable entrant in the world market as a whole; that is, if two firms were to enter they would both incur losses. Then whichever firm manages to establish itself in the industry will earn super-normal returns that will not be competed away¹⁹⁸.

Assim, os teóricos partidários do comércio internacional estratégico entendem que, em circunstâncias especiais, ganhos podem ser transferidos para as indústrias domésticas, além de permitirem que países em desenvolvimento exportem bens com maior valor agregado.

James A. Brander e Barbara J. Spencer sustentam que, em determinados setores da economia com concorrência imperfeita e lucros extravagantes, a utilização da ajuda governamental poderia mover os lucros para as indústrias

¹⁹³ International R&D rivalry and industrial strategy. *Review of Economic Studies*, Londres, v. 50, p. 707-722, 1983, p. 720.

¹⁹⁴ *Who’s bashing whom?* Trade conflict in high-technology industry, p. 35.

¹⁹⁵ Optimal trade and industrial policy for the U.S. automobile industry. In: FEENSTRA, Robert (Ed.). *Empirical research in international trade*. Cambridge: MIT Press, 1988, p. 82.

¹⁹⁶ Protection for sale. *American Economic Review*, Nashville, v. 84, n. 04, p. 833-850, set. 1994, p. 836.

¹⁹⁷ Optimal trade and industrial policy under oligopoly. *American Economic Review*, Nashville, v. 67, p. 297-308, 1977, p. 300.

¹⁹⁸ Is free trade passé? *Journal of Economic Perspectives*, v. 01, n. 02, p. 134. Tradução nossa: [...] começa com a observação de que, em um mundo de retornos crescentes e concorrência imperfeita, algumas empresas de sorte em alguns setores podem ser capazes de obter retornos superiores ao custo de oportunidade dos recursos que empregam. Por exemplo, suponha que as economias de escala são suficientemente grandes em alguns setores e que só existe espaço para um novo agente no mercado mundial como um todo, isto é, se duas empresas atuarem, as duas incorreriam em perdas. Então, qualquer empresa que consiga se estabelecer no setor vai ganhar retornos anormais, que serão concorridos por outras.

domésticas, de modo que os seus lucros excedam os gastos com subsídios¹⁹⁹. Desse modo, no geral, haveria um ganho para o país como um todo. Os autores exemplificam a aplicação da Teoria do Comércio Internacional Estratégico nos seguintes termos:

[...] Imagine that there is some good that could be developed either by an American or European firm. If either firm developed the product alone, it could earn large profits; however, the development cost are large enough that it will have a protected domestic market, they may ensure that their firm enters while deterring the US firm – and thereby also ensure that Europe, not America, gets the monopoly profits²⁰⁰.

Nesse mesmo sentido, Laura D’Andreas Tyson ensina que a Teoria do Comércio Internacional Estratégico *“have demonstrated that under conditions of increasing returns, technological externalities, and imperfect competition, free trade is not necessarily and automatically the best policy”²⁰¹.*

A Política Comercial Estratégica não se confunde com a intervenção governamental em setores estratégicos. Segundo Kenneth Flamm, essa última pode gerar externalidades apenas para a economia nacional, e não necessariamente possui vínculos fora das fronteiras. O autor exemplifica a sua observação: um subsídio governamental para promover a construção de redes de fibra ótica, caso não venha a melhorar em nada a competitividade internacional de uma indústria doméstica, não será uma política comercial estratégica²⁰².

Aliadas, a Teoria da Política Comercial Estratégica e a Teoria do Desenvolvimento Industrial podem resultar em *Strategic Trade and Industrial Policies* (STIPs) mais eficazes. Em virtude de todas as características das indústrias de bens manufaturados, a combinação de políticas industriais e comerciais dirigidas para o desenvolvimento da *architecture-of-supply* poderia permitir que indústrias domésticas conseguissem competir em mercados globais caracterizados por lucros

¹⁹⁹ International R&D rivalry and industrial strategy. *Review of Economic Studies*, v. 50, p. 715.

²⁰⁰ Tradução nossa: Imagine que um determinado bem poderia ser desenvolvido tanto por uma empresa americana quanto por uma europeia. Se qualquer empresa desenvolver o produto sozinha, poderia ganhar grandes lucros; no entanto, os custos de desenvolvimento são grandes o suficiente para que ela tenha o mercado interno protegido, eles (europeus) podem assegurar que a sua empresa atue no (mercado) enquanto detêm a firma E.U. – e assim também garantem que a Europa, e não a América, receba os lucros de monopólio.

²⁰¹ *Who’s bashing whom?* Trade conflict in high-technology industry, p. 03. Tradução nossa: tem demonstrado que, sob condições de retornos crescentes, externalidades tecnológicas e de concorrência imperfeita, o livre comércio não é necessariamente e automaticamente a melhor política.

²⁰² *Mismanaged trade?* Strategic policy and the semiconductor industry. Washington: Brookings, 1996, p. 25.

anormais e criar incentivos para que empresas estrangeiras do mesmo mercado promovam investimentos diretos.

Laura D'Andreas Tyson sustenta que, atualmente, as STIPs nos Estados Unidos tendem à incoerência e ineficiência da época da Guerra Fria, quando o governo americano intervinha em setores nos quais possuía interesse militar estratégico. Tais intervenções não seriam projetadas para maximizar a competição da indústria doméstica americana, mas para assegurar o abastecimento da indústria militar de componentes e sistemas. Para Tyson, já que o governo irá intervir de qualquer forma, que o faça para promover o bem geral da população, seguindo, no mínimo, uma coerência lógica²⁰³.

2.4 A lógica das STIPs

Conforme demonstrado anteriormente, as modernas teorias do desenvolvimento tecnológico reconhecem a necessidade de os PEDs assegurarem um ritmo de inovações compatível com a média internacional. Diante disso, cabe indagar: quais os mecanismos de intervenção governamental recomendados por essa corrente?

Já que os modelos predizem que a chave para o desenvolvimento é o progresso técnico, admite-se a implementação de instrumentos os quais assegurem a formação e o acúmulo de capital humano, tais como o aprimoramento dos sistemas educacionais e de ciência e tecnologia, os investimentos em infraestrutura, a modernização das instituições políticas e econômicas, e a manutenção de uma estrutura de taxas de câmbio efetiva, a qual garanta a neutralidade entre a produção voltada para o mercado interno e para as exportações.

Dois dos maiores exemplos práticos da aplicação das STIPs foram relatados no capítulo 1; Inglaterra e Estados Unidos procederam a diversas ações para promover a competitividade de suas indústrias domésticas e incrementar o seu comércio exterior.

²⁰³ *Who's bashing whom?* Trade conflict in high-technology industry, p. 270.

Mais recentemente, as STIPs têm sido consideradas fundamentais para a rápida industrialização do Japão²⁰⁴. Durante a primeira fase, as empresas japonesas estavam em desvantagem, tanto no que se refere ao desenvolvimento de tecnologias quanto em custos de produção. Para eliminar essa desvantagem, o governo japonês adotou a prática de um mercado doméstico extremamente fechado, com uma combinação de barreiras de importação e restrições ao investimento externo direto²⁰⁵. Sem limitações aos investimentos estrangeiros, as indústrias estrangeiras poderiam buscar estabelecer subsidiárias locais, o que poderia impedir o desenvolvimento de *architectures-of-supply* com indústrias domésticas. Ao contrário do que ocorreu em outras regiões do mundo, a forte competição interna garantiu que as empresas japonesas não se acomodassem com a proteção²⁰⁶.

Nessa fase, o governo japonês, no intuito de resguardar a sua indústria nascente automobilística, chegou a expulsar a General Motors de seu território, em 1939, com o claro objetivo de proteger uma então pequena indústria localizada na cidade de Toyota, a qual não poderia competir com a gigante montadora americana.

Na segunda fase, as empresas japonesas começaram a copiar produtos estrangeiros, sem qualquer preocupação com a propriedade intelectual de determinadas tecnologias. Nesse momento, as barreiras à importação de determinados produtos tecnológicos, em especial componentes eletrônicos, foram relaxadas, para que a indústria doméstica japonesa pudesse incorporar essas tecnologias. Também nessa etapa, o governo passou a incentivar as exportações, com a concessão de créditos ligados a desempenho de exportação²⁰⁷. Assim, já consolidadas no mercado interno, as indústrias domésticas foram gradativamente sendo expostas à concorrência internacional.

Além disso, Jeffrey A. Frieden e David A. Lake apontam para a importância dos já citados *keiretsu* – o modelo empresarial japonês pelo qual há a união de determinadas empresas para se alcançar interesses econômicos comuns:

²⁰⁴ YAMAMURA, Kozo. Caveat emptor: the industrial policy of Japan. In: KRUGMAN, Paul R. (Ed.). *Strategic trade policy and the new international economic order*. Cambridge: MIT, 1986, p. 169-209, p. 180.

²⁰⁵ MAGAZINER, Ira C.; HOUT, Thomas M. *Japanese industrial policy*. Londres: Policy Studies Institute, 1980, p. 09.

²⁰⁶ JOHNSON, Chalmers. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press, 1982, p. 220.

²⁰⁷ PARK, Yung Chul; CHEONG, Inkyo. The proliferation of FTAs and prospects for trade liberalization. In: _____; EICHENGREEN, Barry; WYPLOSZ, Charles. *China, Asia, and the new world economy*. Oxford: Oxford University Press, 1994, p. 98.

[...] the close networking of keiretsu firms in Japan allowed them to compete domestically without fear of hostile takeovers. The role of Japanese Ministry of International Trade and Industry (MITI) as “gate-keeper” and dispenser of hurdles for foreign firms to sell and invest in Japan. As a result of increased US awareness of implications of the keiretsu system, a mayor demand during the Structural Impediment Initiative talks with Japan in 1989-1990 was reform of that system. Since neoclassical explanations of industrial performance denied the importance of institutions like Japanese Keiretsu, they were unable to explain the impact of such relational structure on business performance²⁰⁸.

Na terceira fase, os produtores japoneses começaram a construir a sua posição no mercado global sem temer a competição estrangeira. As indústrias japonesas começaram a explorar mercados externos com exportação e investimentos externos diretos. E, assim, o Japão passou a buscar em outras regiões exatamente o que evitou (com sucesso) em seu território: o desenvolvimento de *architectures-of-supply*. Em virtude disso, os maiores produtores de componentes eletrônicos em todo o mundo se tornaram subsidiárias de empresas japonesas. Como a pesquisa e desenvolvimento permaneciam na Ásia, as indústrias localizadas fora do Japão tinham acesso bastante limitado à tecnologia de desenvolvimento e à pesquisa japonesa.

O mais interessante é que a política japonesa acabou criando um desejo de outros países no sentido de copiarem o seu modelo, exatamente como previsto pela Teoria Estruturalista. Essa situação foi conceituada por Jeffrey A. Hart e Aseem Prakash na forma do “dilema do prisioneiro”²⁰⁹, nos seguintes termos:

O país A está discutindo a possibilidade de intervir em uma determinada indústria estratégica, e se depara com essas possibilidades:

²⁰⁸ *International political economy: perspectives on global power and wealth*. Londres: Bedford/St. Martin's, 2000, p. 280. Tradução nossa: [...] A rede de empresas *keiretsu* no Japão lhe permitiu competir no mercado interno, sem medo de aquisições hostis. O papel do Ministério japonês do Comércio Internacional e Indústria (MITI), como “porteiro” e guardião, impediu as empresas estrangeiras de vender e de investir no Japão. Como resultado do aumento da preocupação dos Estados Unidos sobre as implicações do sistema de *keiretsu*, a principal demanda durante as negociações sobre a Iniciativa de Impedimento Estruturais com o Japão em 1989-1990 foi a reforma desse sistema. Como as explicações neoclássicas do desempenho industrial negam a importância de instituições como o *keiretsu* japonês, elas foram incapazes de explicar o impacto dessa estrutura relacional no desempenho das empresas.

²⁰⁹ Strategic trade and investment policies: implications for the study of international political economy. *The World Economy*, v. 20, n. 04, p. 460. O dilema do prisioneiro é uma das aplicações da Teoria dos Jogos, ramo da Matemática Aplicada que estuda situações estratégicas nas quais jogadores escolhem diferentes ações na tentativa de melhorar o seu retorno. Foi estudando o dilema do prisioneiro que John Nash desenvolveu uma estratégia na qual os resultados positivos são divididos igualmente entre os jogadores, o chamado Equilíbrio de Nash.

Supondo que:

(1) $e > c$ e $e > d$;

(2) a, b, c, d e $e > 0$.

Para o país B, a estratégia dominante é intervir, independentemente se o país A intervir ($a > 0$) ou não ($e > c$). Da mesma forma, para o país A, a estratégia dominante é intervir, independente da decisão de o país B intervir ($b > 0$) ou não. Assim, os dois países intervirão e o Equilíbrio de Nash (a, b) será prejudicado, pois o maior conjunto de retornos ocorre quando ambos se abstêm de intervir ($c > a$ e $b > d$). Conforme demonstrado no quadro a seguir:

Possíveis escolhas do País B	Possíveis escolhas do País A	
	Intervir	Não Intervir
Intervir	Rendas divididas entre A & B (a, b)	Toda a renda vai para B ($e, 0$)
Não Intervir	Toda a renda vai para A ($0, e$)	Rendas divididas entre A & B (c, d)

Quadro 1 O jogo da intervenção.

Fonte: Adaptado de Jeffrey A. Hart e Aseem Prakash²¹⁰.

Para Hart e Prakash, a situação proposta no Quadro 1 cria incentivos para a uma espécie de *culto à agressão*, o qual levaria à adoção generalizada de STIPs com viés protecionista. Segundo os mesmos pesquisadores, seria necessário criar novas instituições internacionais ou alterar as atuais para que a adoção das STIPs seja contida. De fato, a criação da OMC e de sua estrutura atual já limita sobremaneira a adoção de STIPs, o que evita um suposto colapso do comércio internacional, mas, paralelamente, prejudica amplamente os países os quais não tiveram a oportunidade de se beneficiar das mesmas políticas intervencionistas, como fizeram as atuais nações dominantes.

De toda forma, as STIPs emanadas dos modelos schumpeterianos sugerem que poderia haver uma convergência entre as políticas industriais e as regras internacionais de comércio, pois recomendam que a velha política industrial baseada

²¹⁰ Strategic trade and investment policies: implications for the study of international political economy. *The World Economy*, v. 20, n. 04, p. 460.

em proteção por tarifas e cotas (típica do auge do modelo brasileiro de substituição de importações) deve ser substituída por intervenções estratégicas as quais induzam indústrias de capital estatal ou privado, nacional ou estrangeiro, a gerar inovações, a absorver tecnologias externas, a aumentar a capacitação e a incrementar e diversificar as exportações, o que, apesar de talvez prejudicar o equilíbrio de Nash, poderia levar mais desenvolvimento para regiões mais carentes.

Os principais requisitos para identificar indústrias estratégicas seriam o alto grau de intensidade tecnológica, o amplo mercado externo potencial e o elevado valor adicionado. As STIPs deveriam recair preferencialmente sobre um conjunto bastante reduzido de indústrias, destacando-se as de máquinas e equipamentos, química, eletrônica, aeronáutica e automobilística, não por acaso as de maior dinamismo nos mercados globais no período recente.

Por outro lado, a eficiência das STIPs em promover o desenvolvimento tem sido amplamente debatida nos últimos anos. Enquanto alguns estudiosos entendem que o sucesso econômico de países como o Japão e os novos países industrializados (NPI) da Ásia deve-se a políticas dessa espécie bem executadas (como os já mencionados, Ira C. Magaziner e Thomas M. Hout, Kozo Yamamura, e Chalmers Johnson), outros atribuem o sucesso aos baixos salários, à inflação, à falsificação de produtos e de processos tecnológicos de seus concorrentes internacionais, ao aumento das reservas (o que permite taxas de juros baixas e maior nível de investimentos) e à desvalorização artificial da moeda (em especial, Paul R. Krugman), para citar apenas algumas das possíveis explicações. Essa interpretação neoclássica, difundida principalmente por autores ligados ao Banco Mundial, sustenta que o sucesso dos países asiáticos não teve qualquer relação com a adoção de STIPs.

As conclusões defendidas pelos economistas neoclássicos foram abaladas pela publicação dos trabalhos de Alice H. Amsdem, sobre a industrialização da Coreia do Sul²¹¹, e de Robert Wade, concernente à experiência de desenvolvimento de Taiwan²¹². André Nassif descreve os efeitos dessas duas publicações:

Os impactos acadêmico e político desses trabalhos foram quase imediatos, a ponto de, pela primeira vez, o Banco Mundial reconhecer a existência de políticas industriais nos países do Leste

²¹¹ *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford: Oxford University Press, 1989, p. 119.

²¹² *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

Asiático, embora menosprezando, como já dito, sua importância como uma das fontes explicativas principais para o excelente desempenho econômico neles verificado após a década de 1980 [...] ²¹³.

Robert Wade apresentou evidências de que as STIPs foram fundamentais para planejar e coordenar a transição da etapa de promoção das indústrias intensivas em trabalho para a de implantação das indústrias intensivas em capital e em alta tecnologia em Taiwan. A implementação de STIPs teria sido decisiva para a criação da mudança do padrão de comércio exterior do país ²¹⁴.

No processo de industrialização da Coreia do Sul, Alice H. Amsdem mostra, com evidências empíricas, como o Estado utilizou STIPs de forma quase permanente, com tarifas elevadas, subsídios fiscais, créditos de taxas de juros reais negativas, entre outros mecanismos destinados a provocar distorções no sistema de preços, com o objetivo de estimular o desenvolvimento econômico nacional ²¹⁵. Amsdem ainda admite que houve uma época de liberalismo no Japão, na Coreia do Sul e em Taiwan, mas os seus efeitos são assim descritos pela autora:

The success of Japan, South Korea, and Taiwan has been attributed by many economists to “liberalization”, or the freeing of market from government control. [...], however, this view must be seriously qualified. Liberalization did indeed occur in Korea circa 1965 insofar as the exchange rate was devalued, commercial lending rates were raised, and certain imports were decontrolled. [...], however, while we expect “big events” to have “big impacts”, this reasoning is fallacious. The effect of liberalization on the economies of Japan, South Korea, and Taiwan may be likened to the effect of the Spanish Armada on European history. At one time the Armada’s defeat was believed to have turned the tide of world history. Now its overall effect is recognized as minor. It neither divided Christendom (this having already been accomplished) nor prevented the flow of species to Spain (the flow reaching its peak after the Armada’s defeat) nor shifted colonial supremacy to England [...] ²¹⁶.

²¹³ Estratégias de desenvolvimento em países de industrialização retardatária: modelos teóricos, a experiência do leste asiático e lições para o Brasil. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 135-178, jun. 2005, p. 140.

²¹⁴ *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*, p. 21.

²¹⁵ *Asia’s next giant: South Korea and late industrialization*, p. 119.

²¹⁶ *Ibidem*, p. 77. Tradução nossa: O sucesso do Japão, Coreia do Sul e Taiwan tem sido atribuído por muitos economistas à “liberalização”, ou à libertação do mercado do controle do governo. [...], porém, essa visão deve ser seriamente ponderada. A liberalização de fato ocorreu na Coreia do Sul por volta de 1965, na medida em que a taxa de câmbio foi desvalorizada, as taxas de empréstimos comerciais foram levantadas, e certas importações foram liberalizadas. [...], porém, enquanto esperamos que “grandes eventos” terão “grandes impactos”, esse raciocínio é falacioso. O efeito da liberalização sobre as economias de Japão, Coreia do Sul e Taiwan pode ser comparado ao efeito da Armada Espanhola sobre a história europeia. Houve uma época em que se acreditava que a derrota da Armada mudaria o rumo da história do mundo. Agora, o seu efeito geral é tido como de

Dentre os diversos instrumentos heterodoxos de promoção da industrialização utilizados pelo governo coreano, merecem menção: o controle do sistema de crédito (via estatização do sistema bancário), por meio do qual os recursos eram canalizados para setores prioritários, tendo em vista a aceleração do processo de acumulação de capital; a restrição da entrada de muitas empresas em indústrias sujeitas a economias de escala significativas, estimulando, nesses casos, a formação de grandes conglomerados econômicos (*chaebols*); o controle de preços por meio de negociações com os *chaebols*, visando a minorar as práticas monopolistas; a restrição à remessa de capitais para o exterior; e a pesada tributação das classes média e alta, objetivando conter o consumo e os altos gastos com educação. O relato de Ha-Joon Chang sobre a história da Samsung ilustra bem o que foi o desenvolvimento sul-coreano:

As for Samsung, now one of the world's leading exporters of mobile phones, semiconductors and computers, the company started out as exporter of fish, vegetables and fruit in 1938, seven year before Korea's independence from Japanese colonial rule. Until the 1970's its main lines of business were sugar refining and textiles that it had set up in the mid-1950. When it moved into Semiconductor industry by acquiring a 50% stake in Korea Semiconductor in 1974, no one took seriously. After all, Samsung did not even manufactory color TV sets until 1977. When it declared its intention, in 1983, to take on the big boys of the semiconductor industry from the US and Japan by designing its own chips, few were convinced²¹⁷.

Chang relata que a entrada da Samsung na indústria de alta tecnologia, não por acaso, ocorreu concomitantemente a um ambicioso plano lançado pelo presidente Park em 1973, chamado de *Heavy and Chemical Industrialization*²¹⁸. Sobre esse período, continua Chang:

menor importância. Ela não dividiu a Cristandade (isso já tinha acontecido), nem impediu o fluxo de espécies para a Espanha (o fluxo atingiu o seu auge após a derrota da Armada), nem mudou a supremacia colonial para a Inglaterra [...].

²¹⁷ *Bad samaritans: the myth of free trade and the secret history of capitalism*. Londres: Random House, 2008, p. 88. Tradução nossa: Quanto à Samsung, agora um dos principais exportadores do mundo de telefones celulares, semicondutores e computadores, começou como exportadora de peixe, legumes e frutas em 1938, sete anos antes da independência da Coreia do domínio colonial japonês. Até a década de 1970, suas principais linhas de negócios foram refino de açúcar e produtos têxteis criados em meados da década de 1950. Quando se mudou para a indústria de semicondutores por meio da aquisição de uma participação de 50% na "Korea Semiconductor", em 1974, ninguém levou a sério. Afinal, a Samsung nem sequer fabricava televisores em cores até 1977. Quando ela declarou a sua intenção, em 1983, de entrar entre os grandes da indústria de semicondutores do Japão e Estados Unidos, desenvolvendo os seus próprios *chips*, poucos se convenceram.

²¹⁸ Tradução nossa: Industrialização Química e Pesada.

Spending foreign exchange on anything not essential for industrial development was prohibited or strongly discouraged through import bans high tariffs and excise taxes (which were called luxury consumption taxes). Luxury items included even relatively simple things, like small cars, whisky or cookies. I remember the minor national euphoria when a consignment of Danish cookies was imported under special government permission in the late 1970s. For the same reason, foreign travel was banned unless you had explicit government permission to do business or study abroad. As a result, despite having quite few relatives living in the US, I had never been outside Korea until I traveled to Cambridge at the age of 23 to start as a graduate student there in 1986²¹⁹.

Outro caso que merece destaque é o modelo de desenvolvimento chinês. Da mesma forma que os exemplos já citados, aqui também houve um “salto tecnológico” promovido pelo governo.

Nesse sentido, entre as décadas de 1980 e 1990, as prioridades do governo chinês eram os setores intensivos em mão de obra, com o objetivo de atrair capitais estrangeiros para as chamadas *zonas especiais de processamento de exportações*. Na primeira metade da década de 1990, os alvos das STIPs passaram a ser os setores de infraestrutura pesada – em especial o de energia e o de insumos básicos –, enquanto, na segunda metade, os setores prioritários para fins de concessão de benefícios fiscais e alocação de crédito passaram a ser os tipicamente intensivos em capital e tecnologias caracterizadas por economias de escala, destacando-se os setores de máquinas, equipamentos, automobilístico, eletrônico e petroquímico²²⁰.

Atualmente, a política industrial chinesa está bem menos seletiva do que há 10 anos. Mesmo assim, as políticas horizontais, principalmente as de capacitação tecnológica, ainda dividem espaço com STIPs direcionadas para o setor automobilístico, de circuitos integrados e de *software*²²¹.

²¹⁹ *Bad samaritans: the myth of free trade and the secret history of capitalism*, p. 120. Tradução nossa: Gastar moeda estrangeira em nada que não fosse essencial para o desenvolvimento industrial era proibido ou fortemente desencorajado por proibições de importação com altas tarifas e com impostos especiais de consumo (que foram chamados impostos sobre o consumo de luxo). Artigos de luxo incluíam coisas mesmo relativamente simples, como carros pequenos, uísque ou *cookies*. Lembro-me da euforia nacional, quando uma remessa de *cookies* dinamarqueses foi importada sob autorização especial do governo no final de 1970. Pela mesma razão, viagens ao estrangeiro eram proibidas, a menos que se tivesse permissão explícita do governo para fazer negócios ou estudar fora. Como resultado, apesar de ter alguns parentes vivendo nos Estados Unidos, eu nunca tinha saído da Coreia do Sul, até viajar para Cambridge, com a idade de 23 anos, para iniciar meus estudos de pós-graduação em 1986.

²²⁰ CATIN, Maurice; LUO, Xubei; VAN HUFFEL, Christophe. Openness, industrialization and geographic concentration of activities in China. *World Bank Policy Research Working Paper*, Washington, n. 3.706, set. 2005, p. 05.

²²¹ *Ibidem*, p. 19.

Sendo assim, existem justificativas teóricas sólidas vinculando o desenvolvimento econômico e social à adoção de STIPs. No entanto, deve-se observar que a adoção desses mecanismos não garante o resultado pretendido. Tanto isso é verdade que políticas semelhantes foram implementadas sem o mesmo sucesso na América Latina, o que suscita diversas críticas à utilização desse tipo de medida na atualidade.

2.5 Críticas às STIPs

Ao se falar da utilização da STIPs como formas de se alcançar o desenvolvimento no Brasil, é bastante provável que se faça, automaticamente, a associação com o passado recente, no qual a política de substituição de importações gerou danos profundos à economia do país e agravou o atraso tecnológico em relação aos demais países desenvolvidos.

O motivo pelo qual tais políticas funcionaram na Ásia e não no Brasil pode estar ligado às diferenças estruturais entre os países asiáticos e os latino-americanos, mais ainda porque, na Ásia, as estratégias de substituição de importações foram sendo rapidamente trocadas por *mecanismos de indução exportadora*, quer pelo aumento e diversificação da pauta, incorporando bens de maior conteúdo tecnológico, quer pela conquista de novos mercados na economia mundial. Sobre os referidos mecanismos de indução exportadora, André Nassif ensina que:

Entenda-se por mecanismos de indução exportadora não apenas as fórmulas de promoção das vendas externas (como subsídios fiscais e creditícios, *marketing* internacional, promoção comercial etc.) – fartamente utilizadas nos países do Leste Asiático e pródigas no Brasil ao longo da década de 1970 –, mas as estratégias por meio das quais a concessão de instrumentos de proteção dos setores domésticos nas fases iniciais de substituição de importações era permanentemente condicionada as diversas exigências de desempenho positivo, incluindo os compromissos de orientar parcelas crescentes da produção para os mercados externos, à medida que as curvas de custos médios de longo prazo das empresas deslocavam-se para baixo (também exigência da política industrial em vigor)²²².

²²² Estratégias de desenvolvimento em países de industrialização retardatária: modelos teóricos a experiência do leste asiático e lições para o Brasil. *Revista do BNDES*, v. 12, n. 23, p. 155.

Com base no relato acima e nos exemplos do item anterior, pelo menos quatro pontos podem ser destacados como possíveis causas do sucesso asiático e dos resultados latino-americanos: (i) regulamentação severa dos setores privados receptores de subsídios públicos; (ii) direcionamento de recursos à educação; (iii) estímulo à formação superior de técnicos relacionados às indústrias pesadas e de alta tecnologia, com ênfase nas engenharias²²³; e (iv) esforço de compensar o elevado custo do protecionismo das indústrias nascentes com o aumento e a diversificação das exportações.

Além das críticas advindas de experiências empíricas, as STIPs também são censuradas pelo suposto perigo em dar poder demais ao Estado. Economistas liberais clássicos e neoclássicos sustentam que a atuação do Estado deve se restringir ao inevitável para corrigir falhas de mercado, questionando, particularmente, a necessidade de uma intervenção estratégica para a melhora da economia doméstica como um todo. Estado deveria buscar a equidade em suas políticas, sendo que essas intervenções acabariam por beneficiar apenas os produtores do fator de produção escasso.

Esses críticos também apontam que as STIPs só se tornarão particularmente interessantes se outros países não as retaliarem, fazendo com que as suas indústrias domésticas também tenham benefícios, e permitindo que as mesmas possam competir no mercado internacional. Se essas retaliações ocorrerem, os ganhos objetivados pelas STIPs podem não se concretizar.

Outra crítica contundente é a forma de escolha dessas indústrias estratégicas. Por evidente, as indústrias domésticas verão a possibilidade de transferir os seus problemas para fora das fronteiras nacionais²²⁴, o que poderia ocasionar a criação de uma pressão por suporte estatal, a qual dificultaria a distinção das intervenções em indústrias que realmente significariam benefícios para toda a nação de outras não estratégicas.

Alguns doutrinadores também questionam a implementabilidade de STIPs (em especial, os já citados, Gene Grossman, Avinash K. Dixit e Paul R. Krugman, além de Jagdish Bhagwati). Tais autores afirmam que as STIPs são idênticas às políticas de indústrias nascentes e às políticas de substituição de importações, o que

²²³ AMSDEM, Alice H, *Asia's next giant*. South Korea and late industrialization, p. 08-11.

²²⁴ Questões que encarecem a produção, como infraestrutura deficiente.

daria estímulos à *rent-seeking*²²⁵ e à alocação equivocada de recursos. Uma das principais preocupações desses teóricos é justamente na forma de se escolher qual indústria será estratégica, conforme apontado por Jagdish Bhagwati:

*Edward Mansfield did careful work on the returns from seventeen industrial innovations, and he found that the highest discrepancy between social and private returns from innovations was in “threat innovation” and then in “stain removers”, neither of which would rank high on a high tech list, or even appear on such a list at all. Besides, these discrepancies are so different across industries, and so difficult to predict, at selecting any industry, or any bunch of industries, for prior support is nothing more than an act of faith. The empirical basis for such a selection is shaky indeed*²²⁶.

Segundo os críticos, as intervenções estratégicas dos Estados deveriam se focar em indústrias com lucros fora da normalidade, as quais não são facilmente identificadas, já que a competição imperfeita não é *per se* um indício de lucros absurdos, visto que uma concorrência com poucos agentes pode ser suficiente para que os preços caiam. Ademais, seria difícil determinar qual o nível de lucro que seria considerado aceitável.

Outra crítica também contundente é que, para que as políticas estratégicas funcionem, faz-se necessário diferenciar claramente quais são as indústrias nacionais e quais são as estrangeiras. No mundo globalizado, essa distinção está cada vez mais difícil de ser feita.

Os críticos também defendem que a teoria a qual embasa as STIPs não explica como indústrias domésticas se tornaram líderes em pesquisa e desenvolvimento sem a intervenção do Estado, ou como essa intervenção – algumas vezes intensa – simplesmente não funcionou. Dessa forma, esses críticos ressaltam que as STIPs podem, no máximo, facilitar a criação de condições de sucesso para indústrias domésticas.

²²⁵ O termo é aqui empregado como a ação de determinadas empresas ou setores que, ao influenciarem o governo a intervir em seu favor, criariam problemas na dissipação natural das rendas, podendo gerar prejuízos para toda a sociedade.

²²⁶ *Toward a counter-counterrevolution in development theory*. In: THE WORLD BANK ANNUAL CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS 1992, Washington, 1993. *Proceedings...* Washington: The World Bank, 1993, p. 36. Tradução nossa: Edward Mansfield fez um trabalho cuidadoso sobre os lucros de dezessete inovações industriais, e descobriu que a maior discrepância entre os retornos social e privado das inovações foi na “ameaça de inovação” e depois em “removedores de manchas”, nenhum dos dois estaria no alto da lista de produtos de alta tecnologia, ou sequer apareceria em uma lista semelhante. Além disso, essas discrepâncias são tão diferentes entre os setores, e tão difíceis de prever, que a seleção de qualquer indústria, ou de qualquer grupo de indústrias, para o apoio prévio, nada mais é do que um ato de fé. A base empírica para essa seleção é bastante questionável.

Estudiosos (os já citados, Alexander Gerschenkrons, John Zysman e Jeffrey Hart) também argumentam que existem diferentes formas de capitalismo, e que somente alguns tipos admitem o uso de intervenções estratégicas. De fato, parece que determinadas nações são mais propensas a obter sucesso com o uso de STIPs do que outras, e que essa propensão está diretamente relacionada com a pouca influência dos economistas neoclássicos, pois, assim, os governos são menos pressionados a não intervir, exatamente como Laura D'Andreas Tyson descreveu sobre o ocorrido no Japão: *“The invisible hand is at work in Japan, but it is not Adam Smith’s invisible hand – it is the invisible hand of government working with Japanese industry”*²²⁷.

Também é verdade que as STIPs não geram resultados imediatos, podendo, por vezes, levar vários anos (e, conseqüentemente, vários mandatos com governantes e legisladores diferentes) para os resultados aparecerem. O sucesso na implementação de políticas de intervenção estratégica dependeria da confiança do setor privado em acreditar que elas continuarão independentemente de mudanças políticas. Sobre essa crítica, vale citar Jeffrey A. Frieden e David A. Lake, que identificaram dois tipos de Estado: o regulador e o desenvolvimentista.

*Regulatory states have minimal capabilities for strategic economic interventions, and their policies seek to ensure an unfettered working of markets and correction of market failures wherever they arise. The developmental states, in contrast, are capable of adopting and willing to stick with STIPs even in the face of temporary difficulties*²²⁸.

A questão da credibilidade das ações do governo está intrinsecamente ligada à natureza das instituições político-sociais de determinada nação, sendo imprescindível avaliar o quanto o governo está sujeito às pressões de grupos de interesse²²⁹, à transparência do processo decisório²³⁰ e à coesão social e política²³¹.

²²⁷ *Who’s bashing whom? Trade conflict in high-technology industry*, p. 57. Tradução nossa: A mão invisível está trabalhando no Japão, mas não é a mão invisível de Adam Smith – é a mão invisível do governo trabalhando com a indústria japonesa.

²²⁸ *International Political Economy: perspectives on global power and wealth*, p. 188. Tradução nossa: Estados reguladores têm capacidades muito limitadas para realizar intervenções econômicas estratégicas, e as suas políticas procuram garantir uma livre ação dos mercados e a correção de falhas de mercado, sempre que elas surgem. Os Estados desenvolvimentistas, ao contrário, são capazes de adotar STIPs mesmo em face de dificuldades temporárias.

²²⁹ HART, Jeffrey A.; BORRUS, Michael, Display’s the thing: the real stakes in the conflict over high resolution displays. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 13, n. 01, p. 34.

²³⁰ COWHEY, Peter F.; RICHARDS, John E. *Institutions and the restructuring global networks*. Berkeley: Institute of European Studies, 1993, p. 12. Disponível em: <http://ies.berkeley.edu/research/files/SAS04/SAS04-Global_Networks.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2009.

Essa crítica também é bastante contundente, pois, se o poder político é excessivamente descentralizado, o poder central (ou federal, dependendo da forma de governo) pode ter dificuldade em dar credibilidade para as suas políticas públicas. Desse modo, políticas de intervenção estratégica podem ser mais eficazes em países com concentração de poder.

Michael E. Poter defende a existência de quatro fases de crescimento econômico: *factor-driven*²³², *investment-driven*²³³, *innovation-driven*²³⁴ e *wealth-driven*²³⁵, sendo que nem sempre o estado desenvolvimentista é o melhor para assegurar credibilidade às suas políticas²³⁶, pois, conforme relatam Jeffrey A. Hart & Aseem Prakash:

STIPs are linked with the investment-driven phase in which the developmental state actively facilitates economic growth. State support may in fact constitute a credible commitment to deter foreign competitors from engaging in predatory strategies such as reducing prices to drive domestic competitors out of business. However, in innovation-driven phase of growth, the micromanagement of the economy by the developmental state is counter-productive, since bureaucrats seldom have the information needed to correctly pick winners. In this phase, the regulatory state (which does not undertake STIPs) may provide more appropriate institutional setting, since it rights and preventing inefficiencies caused by imperfect competition. A recent example which seems consistent with this theory is the development of digital high-definition television (HDTV) in the United States under the guidance of the FCC, as contrast with the commitment of the Japanese government to the hybrid analog-digital system called MUSE/Hi-Vision²³⁷.

²³¹ KATZENSTEIN, Peter J. *Corporatism and change: Austria, Switzerland and the politics of industry*. Ithaca/Nova Iorque: Cornell University Press, 1987, p. 56.

²³² *Factor-driven*: fase em que o governo deverá atuar na promoção e direcionamento dos fatores de produção.

²³³ *Investment-driven*: fase em que o governo deverá atuar na promoção e direcionamento dos investimentos.

²³⁴ *Innovation-driven*: fase em que o governo deverá atuar na promoção e direcionamento da inovação.

²³⁵ *Wealth-driven*: fase em que o governo deverá atuar na promoção e direcionamento de ações que promovam o bem-estar social.

²³⁶ *The competitive advantage of nations*. Nova Iorque: Free Press, 1990, p. 546.

²³⁷ *Globalization and governance*. Londres: Routledge, 1999, p. 254. Tradução nossa: STIPs estão relacionadas com a fase de investimento-orientado, na qual o Estado desenvolvimentista facilita ativamente o crescimento econômico. O apoio do Estado pode efetivamente constituir um compromisso crível para dissuadir os concorrentes estrangeiros de procederem a estratégias predatórias, como a redução de preços para eliminar os concorrentes nacionais do negócio. No entanto, na fase de inovação-orientada de crescimento, a microgestão da economia pelo Estado desenvolvimentista é contraproducente, uma vez que os burocratas raramente têm as informações necessárias para escolher corretamente os vencedores. Nessa fase, o Estado regulador (que não empreende STIPs) pode ser mais adequado institucionalmente, uma vez que as ineficiências causadas poderiam impedir concorrência imperfeita. Um exemplo recente, que parece ser consistente com essa teoria é o desenvolvimento da televisão digital de alta definição (HDTV) nos Estados Unidos, sob a orientação da FCC [*Federal Communications Commission*], como contraste

Conhecendo a teoria, as críticas e alguns exemplos de STIPs, conclui-se que a utilização dessas medidas está longe de ser unanimidade; no entanto, é certo que todas as nações hoje desenvolvidas se utilizaram, em maior ou menor grau, de políticas dessa natureza. Cabe agora estudar com mais profundidade o caso brasileiro, e averiguar, com base nas premissas dos itens anteriores, se existem STIPs no Brasil, e se elas foram estrategicamente criadas visando ao desenvolvimento.

2.6 O Brasil e as STIPs

Conforme visto no primeiro capítulo, antes de 1930, não havia a sistematização de uma política econômica de desenvolvimento industrial, mas iniciativas esparsas e nem sempre consistentes, no sentido de proteger a atividade industrial interna e fomentar certas indústrias. Uma política industrial, da forma como aqui conceituada, só começou a ser delineada nos anos de 1930, apesar disso, sem muita eficiência, conforme relata Wilson Suzigan:

As primeiras tentativas de planejamento do desenvolvimento industrial no âmbito de planos econômicos nacionais ocorreram nos anos 30 e 40, mas com pouco efeito prático. Os órgãos de planejamento criados nesse período tinham características de centros de estudos e fóruns de debates, mais que de planejamento efetivo. O próprio plano Salte não teve meios suficientes para a sua implementação²³⁸.

De fato, o chamado Plano SALTE (iniciais de Saúde, Alimentos, Transporte e Energia), aprovado pelo Congresso Nacional em 1950, já no segundo governo Vargas, apesar de prever projetos importantes (dentre os quais se destaca a construção da usina hidroelétrica de Paulo Afonso), em matéria de planejamento serviu mais como o início de uma prática governamental do que gerou resultados práticos. Nesse sentido, Germano Seidl Vidal afirma que, “dos projetos do Plano

ao compromisso do governo japonês com o sistema híbrido analógico digital, chamado MUSE/Hi-Vision.

²³⁸ Experiência histórica de política industrial no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 16, n. 01 (61), p. 05.

Salte, 27% foram abandonados, 37,2% tiveram menos de 50% de execução e somente 2,7% atingiram seus objetivos”²³⁹.

Ainda no governo Vargas, foi elaborado um Programa Geral de Industrialização pela Comissão de Desenvolvimento Industrial, em 1952. Foi com base nas análises dessa Comissão que, em 1956, foi implementado o Plano de Metas do governo Kubitschek, que, para Wilson Suzigan, representou “a primeira experiência efetiva de planejamento do desenvolvimento industrial como elemento central de uma estratégia abrangente de desenvolvimento econômico”²⁴⁰.

Do ponto de vista interno, a situação econômica brasileira era extremamente complicada. Kubitschek assumiu a presidência com a inflação em ascensão desde a segunda metade do governo Vargas, como decorrência principalmente do *deficit* do setor público e das desvalorizações cambiais, e com uma situação delicada no que concerne à balança de pagamentos, devido, sobretudo, à queda nas exportações de café (já comentada no primeiro capítulo).

Da mesma forma, a conjuntura internacional do pós-guerra (Segunda Guerra Mundial) não era favorável. Os Estados Unidos, por meio de seu Plano Marshal e pela ajuda na reconstrução de economias como a do Japão, injetaram vultosa quantidade de recursos em determinados setores. Os países considerados subdesenvolvidos, por outro lado, ficaram de fora dessa ação e ainda enfrentavam dificuldades econômicas em virtude do baixo preço das *commodities*. O governo dos Estados Unidos entendeu que os capitais privados seriam suficientes para o desenvolvimento da região, não sendo necessário o ingresso de capitais públicos²⁴¹. O problema era agravado pelo excessivo protecionismo em produtos nos quais os PEDs tinham maior vantagem comparativa. Esse contexto foi resumido por Demóstenes Madureira Pinho Neto nos seguintes termos:

Estando as prioridades norte-americanas concentradas em outras partes do mundo e com os mercados internacionais razoavelmente fechados, particularmente no que tange a produtos em que os países em desenvolvimento tinham nítidas vantagens comparativas, restavam poucas alternativas senão aprofundar o processo de industrialização via substituição de importações. Da mesma forma, o

²³⁹ *Plano Salte*. [S. l.], ago. 2006. Disponível em: <<http://www.brasilinter.com.br/guerraproscrita/planosalte.htm>>. Acesso em: 04 ago. 2009.

²⁴⁰ Experiência histórica de política industrial no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 16, n. 01 (61), p. 05.

²⁴¹ CAMPOS, Márcia Aparecida Ferreira. *A política econômica do governo Kubitschek (1956-1961): o discurso em ação*. 2007. 223 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007, p. 09.

protecionismo no qual tal modelo se alicerçava resultou, em boa medida, da escassez de recursos externos, que levou estes países a priorizar a importação de equipamentos e bens de capital que não eram produzidos domesticamente²⁴².

Não obstante a conjuntura adversa, o Plano de Metas do governo Kubitschek realmente surtiu efeito. Segundo Luiz Orenstein e Antonio Claudio Sochaczewski, o crescimento médio da renda *per capita* ao ano foi de 5,1% (cinco vírgula um por cento)²⁴³. Em suma, dando continuidade ao processo de substituição de importações, a prioridade do Plano de Metas foi o desenvolvimento de níveis superiores da estrutura industrial, para permitir uma maior integração vertical, suprimindo gargalos, e, para tanto, também incluiu o desenvolvimento da infraestrutura²⁴⁴.

O programa de desenvolvimento era constituído por 30 metas quantitativas, englobando os setores de energia, transporte, indústrias de base, alimentação e educação, sendo os três primeiros de maior destaque²⁴⁵. O interessante é que a construção da nova Capital Federal não constava como um dos objetivos da política de desenvolvimento, mas revelou-se uma das principais obras do governo Kubitschek.

De uma maneira geral, esse programa de desenvolvimento alcançou um elevado nível de êxito na execução de seus objetivos cardeais, sendo bem-sucedido em sua principal meta de promover o avanço da industrialização do país.

Assim, a partir dos anos de 1950, estabeleceu-se um forte sistema de proteção cambial, tarifária e não tarifária, e de incentivo à exportação. Esse sistema evoluiu até fins dos anos de 1970, no sentido de tornar a proteção cada vez mais discricionária e menos seletiva por meio de barreiras não tarifárias, e de aumentar os subsídios às exportações de produtos manufaturados. Simultaneamente, as fontes de financiamento começaram a se diversificar, bem como as políticas de fomento começaram a ser sistematizadas. Por último, os instrumentos e políticas de regulação/competição foram ampliados, em especial no que se refere ao

²⁴² Prefácio: a estratégia brasileira em perspectiva internacional. In: _____; DIAS, José Luciano de Matos. *O BNDES e o Plano de Metas: 1956/61*. Rio de Janeiro: BNDES/CPDOC, 1996, p. 24-25.

²⁴³ Democracia com desenvolvimento: 1956/1961. In: ABREU, Marcelo P. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana - 1889/1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 171-195, p. 176.

²⁴⁴ CAMPOS, Márcia Aparecida Ferreira, *A política econômica do governo Kubitschek (1956-1961): o discurso em ação*, p. 40.

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 14.

licenciamento de investimentos, ao controle de preços e à regulação do mercado de trabalho²⁴⁶.

O plano também inovou ao estabelecer metas setoriais. É bem verdade que, desde os anos de 1930, alguns setores ou indústrias foram objeto de ações específicas visando ao seu desenvolvimento, mas o alvo principal de tais políticas eram as indústrias produtoras de insumos básicos (siderúrgica, papel e celulose, minério de ferro e álcalis). A partir dos anos de 1950, as políticas passaram a incluir também as indústrias química pesada, mecânica, elétrica, de transporte e de construção naval. Entretanto, só com o Plano de Metas essas indústrias passaram formalmente a ser objeto de políticas setoriais, particularmente durante o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), o qual ampliou o leque de setores para incluir outras indústrias de insumos básicos (petroquímica e metais não ferrosos), de bens de capital e de tecnologia avançada (telecomunicações, aeronaves, armamentos, energia nuclear e informática).

De 1968 até 1973, conhecido como o período do “milagre econômico brasileiro”, voltou a haver preocupação com o planejamento do desenvolvimento econômico em geral, inclusive com a adoção de planos formais, a partir daí institucionalizados por meio dos PNDs. Com a implantação do já referido II PND, ocorreu a segunda experiência de planejamento do desenvolvimento industrial no âmbito de um plano indicativo. Sob o comando e a coordenação do Conselho de Desenvolvimento Econômico, presidido pelo próprio presidente da República, articulou-se um novo conjunto de investimentos públicos e privados na indústria e nas infraestruturas econômica, social e de ciência e tecnologia, mas as deficiências eram latentes:

Durante a implementação do II PND o sistema de proteção foi ampliado e intensificado. O câmbio era ajustado periodicamente através de minidesvalorizações, sistema que havia sido implantado em 1968 e que atenuou um problema recorrente de sobrevalorização da moeda. A tarifa aduaneira era extremamente elevada, mas tinha pouco efeito prático, já que: (i) vigoravam inúmeros regimes especiais de importação com alíquota reduzida ou zerada, ou mesmo com isenção; (ii) além disso, o governo tinha poder de alterar alíquotas ou mesmo conceder alíquota zero, sem maiores constrangimentos; (iii) porém, mais importante era o fato de que a tarifa aduaneira era sobrepujada por um forte controle discricionário através de barreiras não-tarifárias, envolvendo desde o controle da emissão de guias de importação, com aplicação de exame de

²⁴⁶ SUZIGAN, Wilson, Experiência histórica de política industrial no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 16, n. 01 (61), p. 09.

similaridade, até formas mais variadas de controle de importação de computadores e outras. Complementarmente, a promoção de exportações de produtos manufaturados passou a contar não apenas com o regime de *drawback* e as tradicionais isenções fiscais, implantados nos anos 60, mas também com créditos fiscais, financiamentos subsidiados e programas especiais de exportação [...]. Entretanto, o sistema de proteção tornou-se altamente incongruente: não-seletivo e fortemente discricionário, resultando em um fechamento absoluto às exportações, mas com uma profusão de regimes especiais de importação e com incentivos/subsídios compensatórios à exportação. A “lógica” parecia ser a de manter alíquotas aduaneiras elevadas e controlar discricionariamente as importações para poder simultaneamente administrar “incentivos” de fomento baseados na redução ou isenção de alíquotas e autorização para importação²⁴⁷.

Ainda com todas as deficiências, tanto o Plano de Metas quanto o II PND podem ser considerados como experiências de política industrial, e, por isso, verdadeiras STIPs brasileiras, pois o desenvolvimento industrial foi: uma decisão política, como parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento econômico, na qual a indústria ocupava o papel central; orientada por um plano indicativo, com objetivos e diretrizes gerais claramente estabelecidos; implementada por uma organização institucional a qual foi sendo desenvolvida desde os anos de 1930; estimulada por um conjunto de instrumentos e políticas auxiliares; e beneficiada por investimentos que geraram economias externas em infraestrutura econômica.

Embora as STIPs brasileiras tenham alcançado o seu principal objetivo, que era viabilizar a consolidação da industrialização brasileira, suas deficiências acabaram por ficar evidentes na década de 1980. Dentre essas deficiências, podem ser apontadas: protecionismo excessivo, não seletivo, sem metas nem prazos; falta de quaisquer contrapartidas em termos de desempenho, como por exemplo, desempenho exportador ou investimento em tecnologia; tardia e ineficiente ênfase no fomento à exportação, já que só ocorreu no II PND; negligência em relação à inovação tecnológica; ampla concessão de subsídios (fiscais e financeiros), o que acarretou prejuízo aos cofres públicos; intervenção reguladora demasiada, particularmente sobre investimentos, preços e salários, implicando reservas de mercado informais em alguns setores ou indústrias; eliminação da competição por preços e queda ou estagnação do salário real; e não sequencialidade dos planos,

²⁴⁷ SUZIGAN, Wilson, Experiência histórica de política industrial no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 16, n. 01 (61), p. 12.

com apenas dois períodos em que o desenvolvimento industrial foi objeto de planejamento indicativo.

O resultado foi um processo centralizador de renda, com agravamento das desigualdades sociais, e a disseminação de atividades *rentistas* favorecidas pela combinação de proteção e subsídio. Era necessário mudar, não apenas para corrigir esses problemas, mas também porque havia se chegado ao auge de um processo histórico de desenvolvimento. Estava consolidada a base industrial ampla e diversificada, e chegava a hora de torná-la eficiente e competitiva. Era preciso também incorporar os setores ou indústrias produtoras de novas tecnologias, particularmente de informação e comunicação, e desenvolver capacidade de inovação, elemento crucial na competição.

Contudo, o que ocorreu foi um apego às práticas anteriores, agravado pelo ímpeto de conter os efeitos da crise do petróleo entre 1979 e 1980. O protecionismo foi intensificado, bem como os subsídios às exportações ampliados. O agravamento do processo inflacionário e o desequilíbrio do setor externo da economia recolocaram em primeiro plano o ajuste macroeconômico e a estabilização da economia, afastando da agenda quaisquer preocupações em longo prazo com o desenvolvimento.

O Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico sofreu profundos cortes orçamentários, o sistema educacional entrou em colapso e os investimentos em infraestrutura foram drasticamente reduzidos. Algumas tentativas de definir política industrial, entre 1985 e 1988, fracassaram. Sobreviveram apenas alguns programas setoriais, tais como a ineficaz Política Nacional de Informática e programas de investimento em setores exportadores, geralmente financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Assim, durante a década de 1980, o Brasil não teve uma política industrial, o que pode ser apontado como uma das causas da perda do dinamismo e do atraso tecnológico naqueles anos, em contraposição ao ocorrido no período anterior²⁴⁸.

Uma mudança no rumo, para o bem e para o mal, da economia brasileira só ocorreu no início dos anos de 1990, conforme é descrito por Wilson Suzigan e João Furtado:

²⁴⁸ SUZIGAN, Wilson, Experiência histórica de política industrial no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 16, n. 01 (61), p. 08.

Embora o desenvolvimento industrial tenha voltado momentaneamente a ocupar espaço político na política econômica, a tentativa de implementar uma política industrial no contexto do Plano Collor fracassou, e a única componente da PICE efetivamente implementada foi a liberalização do comércio exterior. Os acordos multilaterais de comércio, assinados no âmbito da OMC, e a posterior sobrevalorização do Real completaram o quadro da abertura comercial. Esta foi combinada com maior abertura ao investimento direto estrangeiro e com a saída de cena do Estado como agente do desenvolvimento industrial. Foi abandonado o sistema de fomento à indústria e iniciado um amplo processo de privatizações de indústrias e de infraestrutura. Isto mudou radicalmente o ambiente econômico, submetendo a indústria, enfraquecida por muitos anos de estagnação, à concorrência predatória de importações e investimentos estrangeiros, resultando em fortes processos de desnacionalização, conflitos entre Estado e entidades representativas das empresas, fortes pressões setoriais por proteção (e.g. automobilística), crise do federalismo devido às políticas estaduais de atração de investimentos que ocupavam o espaço vazio da Política Industrial, baixo dinamismo da indústria que lutava para se ajustar ao novo quadro, desemprego crescente e enfraquecimento dos sindicatos trabalhistas. A estabilização monetária veio acompanhada por forte instabilidade macroeconômica, sobretudo no front externo, maiores incertezas e riscos associados à volatilidade de câmbio e juros, e supremacia do financeiro sobre o produtivo, fechando o círculo vicioso de causação circular²⁴⁹.

O mais interessante é que, apesar de a indústria brasileira não estar preparada para o *choque de capitalismo*²⁵⁰, ela acabou se ajustando ao novo ambiente econômico. A indústria retraiu as suas estruturas operacionais e buscou o aprimoramento de seus produtos para aumentar a sua competitividade e voltar a exportar. As maiores afetadas foram justamente as empresas de alta tecnologia que dependiam de uma cadeia produtiva, sobretudo em eletrônica, bens de capital e química/farmacêutica. Com isso, a participação da indústria de transformação no Produto Interno Bruto caiu.

Nos anos de 1990, o Estado brasileiro assumiu a posição de regulador. O capital estrangeiro predominava em indústrias estratégicas para o desenvolvimento tecnológico. Os poucos grupos privados nacionais os quais atuavam em setores

²⁴⁹ Política industrial e desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 26, n. 02 (102), p. 163-185, abr./jun. 2006, p. 172.

²⁵⁰ Termo usado por Mário Covas em discurso quando ainda disputava as eleições em 1989. Defendendo uma maior abertura da economia, Covas afirmou que “O Brasil precisa de um choque de capitalismo”. (FONTE: FRANCO, Gustavo H. B. Choques de capitalismo. *Revista Veja*, São Paulo, ed. 1.650, 24 maio 2000. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/240500/em_foco.html>. Acesso em: 15 set. 2009).

tecnológicos sobreviventes do *choque* estavam enfraquecidos, com limitada capacidade financeira.

O Brasil continuou sem uma STIP definida até o início de 2000. Uma das razões foi que o “fracasso” das políticas anteriores acabou por criar uma enorme resistência dentro do governo (e da própria sociedade civil). A predominância do pensamento neoliberal norteou as ações do Estado. Some-se a isso, o fato de que o Brasil firmou uma série de acordos internacionais no âmbito da OMC, os quais, em grande medida, impediram a adoção de políticas anteriores. Agora, seria preciso atender às demandas internas, respeitando os textos legais resultantes da Rodada do Uruguai de 1994.

Apesar de todas essas limitações, a desarticulação das ações governamentais deixava evidente que um novo plano era necessário. Após sucessivos cortes, a infraestrutura oferecia gargalos cada vez mais difíceis de serem superados e que acabavam gerando externalidades negativas para toda a economia.

Os problemas sociais também se agravaram. O desemprego crescente, em especial nas regiões metropolitanas, momentaneamente contido pelo Plano Real entre 1994-1995, fez aumentar a pobreza. Da mesma forma, os sistemas públicos de saúde e de previdência social estavam ainda piores pelos cortes orçamentários, e, sem políticas efetivas, a educação estava cada vez mais distante do setor produtivo. A desigualdade social se aprofundou. Esse era o cenário o qual determinou a adoção de uma nova STIP no início de 2004, a chamada Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE).

A PITCE entrou em vigor em um ambiente completamente diferente daquele dos planos anteriores. A Constituição Federal de 1988 impôs ao presidente da República o dever de incorporar ao Orçamento Geral da União (OGU) diretrizes estratégicas – metas e programas de investimento previstos no seu mandato, para serem executados durante o mesmo e em parte no mandato do governo subsequente – para atender às áreas de infraestrutura (saneamento, transporte, comunicações e energia), sob a forma de Planos Plurianuais (PPAs).

Em linhas gerais, os PPAs apresentavam diretrizes para a alocação de recursos públicos em programas prioritários, com vistas a promover o desenvolvimento regional reduzindo disparidades; ampliar os canais de inclusão social; desconcentrar renda; gerar emprego; garantir o desenvolvimento

ambientalmente sustentável; dinamizar o mercado de consumo de massa; e superar a vulnerabilidade externa. A política industrial deveria ser consistente com essas orientações de caráter mais geral. Relacionando a PITCE com o PPA 2004-2007, Milton de Abreu Campanário, Marcelo Muniz da Silva e Tiago Ribeiro Costa escreveram:

Alinhada ao PPA 2004-2007 e com vistas a promover o desenvolvimento do setor industrial, no dia 31 de março de 2003, o atual governo lançou a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Esta consubstancia um conjunto de 11 programas de política distribuídos em 57 medidas. Os objetivos e as medidas básicas da PITCE são apresentados em três documentos governamentais: Sexta Carta de Concertação: Política Industrial como Consenso Para Uma Agenda de Desenvolvimento; Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior; e Medidas de Política Industrial e de Comércio Exterior. Divulgada em 11 de março de 2004, a Sexta Carta de Concertação apresenta as bases políticas PITCE. Nela, destacam-se a orientação e estímulo ao investimento privado, salientando a função do crédito produtivo, a busca da consolidação da trajetória de crescimento equilibrado com metas de desenvolvimento econômico e a importância de se estabelecer novos marcos regulatórios setoriais e institucionais como forma de promover investimentos em parceria com o setor privado nos campos da infra-estrutura (Parceria Público Privada - PPP). Articulada ao PPA 2004-2007, a Carta salienta a opção pelo estímulo às atividades voltadas a P&D&I. Divulgada em 31 de março do mesmo ano, as Diretrizes de Política Industrial (2003) são um documento de caráter técnico que apresenta os objetivos, funções, características e forma de implementação da PITCE. A rigor, o documento é tecnicamente consistente ao enfatizar as diferenças setoriais e propor medidas específicas de atuação da PITCE como meio de promover o desenvolvimento industrial. Resta salientar que a partir desses três documentos é possível ter uma idéia do espírito da orientação governamental: aproveitar as potencialidades da base produtiva local e induzir a criação de vantagens competitivas dinâmicas por meio de maior valorização da inovação tecnológica na empresa tendo o setor industrial como base do desenvolvimento econômico no contexto de estabilidade monetária e de restrições de natureza fiscal²⁵¹.

Assim, a PITCE voltou as suas ações centrais para a inovação e o desenvolvimento tecnológico, selecionando setores difusores de tecnologias e inovações (bens de capital, *software* e semicondutores) para gerar externalidades por toda a economia (não apenas o setor industrial em sentido estreito). O desenvolvimento científico e tecnológico nacional virou prioridade; ainda que

²⁵¹ *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE): análise de fundamentos e arranjos institucionais*. 2005. Trabalho apresentado ao XIX Seminário Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica, Salvador, 25-28 out. 2005, p. 11.

inovação seja bem mais ampla que desenvolvimento tecnológico, é impossível alcançá-la sem o ambiente propício.

Essa STIP deixou claro que o Brasil aprendeu com os erros do passado; que a solidez na balança comercial não deve ser buscada por medidas protecionistas abrangentes, mas sim, com a inserção internacional de empresas as quais sejam competitivas em nível global. Mas é necessário reconhecer a necessidade de proteção e incentivo a determinados setores específicos.

O setor de bens de capital, por exemplo, corretamente, também apareceu como elemento central da PITCE. Esse setor é estratégico, pois gera inovação diretamente aplicada à produção. Os fabricantes monitoram as necessidades dos seus clientes e procuram desenvolver novos atributos os quais atendam às suas necessidades e demandas. Fazem isso não por desejo de colaboração, mas por necessidade de posicionamento frente à concorrência.

Atualmente, é certo que, via de regra, não se pode implementar medidas restritivas ao comércio internacional e de subsídios à produção, sem que sejam violados os acordos firmados no âmbito da OMC. Por isso mesmo, do texto da PITCE, que se propôs a definir um novo modelo de política industrial e de comércio exterior para o Brasil, constava que:

Sintonizada com a postura do governo federal de respeitar os contratos e acordos firmados, a implementação da política, como de hábito, respeitará os compromissos assumidos no plano internacional, em particular nos foros multilaterais (OMC) e regionais (Mercosul e outros acordos com países sul-americanos)²⁵².

O mesmo documento previu tanto a existência de políticas horizontais quanto setoriais. Do primeiro grupo, constavam medidas de caráter permanente, como a ampliação dos investimentos em educação, infraestrutura e P&D; a redução das taxas de juros; o desenvolvimento do mercado de capitais; a adequação das fontes de financiamento existentes; a reforma tributária; e a flexibilização do mercado de trabalho. Já as políticas setoriais deveriam ser transitórias e com objetivos específicos, claramente definidos.

No que se refere às políticas setoriais, haveria medidas de apoio aos setores em que é maior a competitividade atual da indústria, porém, dessa vez, exigindo

²⁵² BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*. Brasília: MDIC, 2004, p. 08. Disponível em: <<http://www2.desenvolvimento.gov.br/arquivo/ascom/apresentacoes/Diretrizes.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2009.

contrapartida “via metas fixadas, com vistas a premiar a eficiência, para que a política não seja entendida como uma benesse”²⁵³. Mas não foram estabelecidos quaisquer objetivos quantitativos para os setores compreendidos nas políticas.

A atuação setorial do governo também variava conforme o nível de desenvolvimento de cada setor; onde o Brasil fosse mais competitivo, o governo atuava mais para a consolidação de mercados, agindo mais como regulador, contribuindo para o acesso aos mercados internacionais (pois, nesses setores, o protecionismo tende a ser maior). Por outro lado, nos setores nos quais ainda é necessária maior competitividade, eram previstas ações de cunho mais desenvolvimentista.

Foram previstas ações específicas para a indústria de semicondutores, e a justificativa para esses incentivos era a de que a utilização de semicondutores vai muito além da eletrônica, do consumo e da informática, com emprego em inúmeros ramos de atividade, como telecomunicações, controles industriais, indústria aeroespacial, saúde, agropecuária e aplicações militares.

Outro setor citado como prioritário era o de *softwares*, pois, apesar de o país representar, em 2001, o sétimo maior mercado de *software* do mundo, com vendas de US\$ 7,7 bilhões, importava o equivalente a US\$ 1 bilhão e exportava em torno de US\$ 100 milhões.

A indústria de fármacos e medicamentos era tida como fundamental para o país. A STIP brasileira para o setor se fundava no desenvolvimento de laboratórios para a produção doméstica de fármacos, já que:

Os laboratórios estrangeiros, fabricantes de medicamentos genéricos, não produzem inicialmente os fármacos em plantas localizadas no país. Esses laboratórios compram de suas matrizes ou de fornecedores internacionais os fármacos que comercializam no mercado doméstico²⁵⁴.

O segmento de bens de capital também era reconhecido como estratégico para o desenvolvimento nacional, pois propicia a acumulação de capital e a difusão do progresso técnico. Nesse sentido, eram previstas medidas para a facilitação de importação de bens sem similar nacional, e estímulo à produção para conquista de mercados externos, para que o setor obtenha saldo comercial positivo.

²⁵³ BRASIL, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*, p. 10.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 21.

A PITCE demonstrou ser uma autêntica STIP, a qual incorporou os avanços teóricos mais recentes e as lições empíricas dos exemplos asiáticos e da própria experiência brasileira. Um exemplo notável da adoção de uma opção desenvolvimentista do Estado brasileiro, com forte inclinação para a Teoria do Desenvolvimento Tecnológico ou Evolucionista, conclusão que é reforçada na leitura do documento, segundo o qual:

A política industrial, como política de promoção da competitividade, é indissociável da concorrência, da atualização tecnológica e do aumento da produtividade, não sendo seus objetivos criar e disseminar setores e empresas privilegiadas, ineficientes e que sobrevivem à sombra da proteção e do subsídio²⁵⁵.

No que se refere a políticas setoriais, o governo estava ciente de que não poderia, como no passado, incentivar a obsolescência da indústria com protecionismo desmedido, o qual gerou consequências negativas para toda a sociedade e não proporcionou o incentivo e a competitividade necessária para a inserção da indústria brasileira no comércio internacional. Tanto é verdade que o documento previa que, sem prejuízo do desenvolvimento dos setores nos quais o Brasil já conquistou competitividade internacional, a política industrial deve contemplar o desenvolvimento e/ou a implantação no país dos complexos industriais de produtos com maior valor agregado e alto conteúdo tecnológico. Tais produtos, por apresentarem maior dinamismo no mercado internacional e por gerarem salários mais elevados, poderiam facilitar a distribuição de renda na cadeia produtiva²⁵⁶.

Quanto às negociações internacionais, o governo brasileiro pareceu estar mais alinhado com a Teoria do Comércio Internacional Estratégico do que com as Teorias Ortodoxas, pois o documento prescreveu que os acordos internacionais devem servir para ampliar o acesso dos produtos brasileiros de alta competitividade internacional (produtos agrícolas, produtos da agroindústria e de vários outros segmentos industriais) a mercados externos e não devem restringir a capacidade do Brasil de executar a política de desenvolvimento industrial nas linhas já observadas²⁵⁷.

Os avanços teóricos da PITCE também puderam ser observados na atual STIP brasileira, denominada de Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP),

²⁵⁵ BRASIL, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*, p. 08.

²⁵⁶ Ibidem, p. 09.

²⁵⁷ Ibidem, p. 12.

lançada em novembro de 2007. Nessa época, ainda não se falava da crise mundial que atingiria a economia mundial no segundo semestre de 2008, o que, por certo, prejudicará o alcance das metas sobre as quais toda a política foi assentada.

Foram quatro as metas para o país previstas na PDP, a saber: (i) ampliação do investimento fixo, com crescimento médio anual de 11,3% (onze vírgula três por cento) entre 2008-2010; (ii) elevação do gasto privado em P&D, com crescimento médio anual de 9,8% (nove vírgula oito por cento) entre 2007-2010; (iii) ampliação da participação das exportações brasileiras, com crescimento médio anual de 9,1% (nove vírgula um por cento) entre 2007-2010; e (iv) dinamização de micro e pequenas empresas (MPEs) exportadoras, para aumentar em 10% (dez por cento) o seu número, até 2010²⁵⁸. O estabelecimento de metas quantitativas sanou um problema da política anterior, pois, sem objetivos numéricos, é quase impraticável avaliar os resultados das medidas ao fim do prazo preestabelecido.

A coordenação geral da política coube ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), com o apoio de uma Secretaria-Executiva, formada pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), pelo BNDES e pelo Ministério da Fazenda. A coordenação central do MDIC parece ser mais adequada do que a do BNDES²⁵⁹, pois, apesar de o banco de fomento ser fundamental para a execução das políticas, não tem a posição central que possui o MDIC para a execução de ações tão amplas como as previstas na PDP²⁶⁰.

Com a PDP também se buscou aprimorar a abrangência e o nível de atuação da política anterior. A primeira medida para isso seria a definição de um conjunto de novas iniciativas direcionadas ao enfrentamento de restrições de nível sistêmico, ações horizontais como incentivos à inovação, financiamento de investimentos e tributação. Em segundo lugar, estaria a eleição de destaques estratégicos, isto é, temas de política pública que não têm dimensão sistêmica ou setorial, mas que teriam importância para a construção de bases sólidas para o desenvolvimento produtivo do país em longo prazo (dois exemplos seriam o fortalecimento das micro e pequenas empresas, e a integração produtiva com a América Latina e a África).

²⁵⁸ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). *Política de Desenvolvimento Produtivo: Quatro Metas*. Brasília: MDIC, 2007. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/conteudo/index/3>>. Acesso em: 25 set. 2009.

²⁵⁹ Parte do empresariado brasileiro chegou a defender que o então presidente do BNDES, Luciano Coutinho, deveria ser o “pai da PDP”. Vide COSTA, Octávio. O plano para indústria. *Revista Isto É*, São Paulo, ed. 2.011, seção Economia e Negócios, 25 ago. 2008.

²⁶⁰ Um exemplo desse papel central é a presidência da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), que é ocupada pelo ministro do MDIC.

Por fim, estariam as ações setoriais, que merecem uma análise um pouco mais detalhada.

A abordagem do governo com relação às políticas setoriais parece sensível à principal crítica à implementação de STIPs, ou seja, a eleição dos setores que serão objeto das políticas públicas, visto que considerou que:

[...] o entendimento de que a dinâmica atual da economia mundial, marcada por mudanças tecnológicas intensas, tem introduzido dificuldades crescentes para delimitar fronteiras claras entre atividades econômicas, tornando problemática a eleição de setores prioritários²⁶¹.

Ainda em relação à atuação setorial, o governo entendeu que o Brasil tem um mercado interno de grandes dimensões e em expansão, e conta com muitas possibilidades de ampliação da sua inserção internacional, de modo que uma eventual seleção de sistemas produtivos poderia levar ao subaproveitamento de oportunidades, tanto interna quanto externamente.

Tendo essas como as premissas informativas de sua ação setorial, o governo incluiu, na PDP, 21 setores, divididos em três tipos de programas: (i) para os setores já maduros, foi desenvolvido o programa para consolidar e expandir a liderança; (ii) setores ainda em desenvolvimento estão inseridos em programas para fortalecer a competitividade; (iii) e, por fim, setores estratégicos, como nanotecnologia e biotecnologia, são previstos no âmbito dos programas mobilizadores em áreas estratégicas.

Embora justificável, a amplitude das políticas setoriais pode oferecer dificuldade de coordenação e efetividade das medidas. Se a intenção com políticas setoriais é atender a necessidades específicas de setores considerados estratégicos para a economia, parece difícil um governo com restrição de recursos, como é o caso do brasileiro, incluir essa vastidão de setores em sua STIP.

Apesar das críticas, o Brasil parece ter superado o seu principal problema em adotar políticas estratégicas: o temor de que os erros do passado voltem a ocorrer, pois parece que a lição foi aprendida, sendo que os três pilares do modelo schumpeteriano são seguidos à risca pelo plano atual brasileiro, na medida em que a PDP busca: (i) estimular um ambiente competitivo; (ii) gerar fatores que criem

²⁶¹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). *Política de Desenvolvimento Produtivo: Abrangência*. Brasília: MDIC, 2007. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/conteudo/conteudo/2/0/164>>. Acesso em: 25 set. 2009.

externalidades positivas à competitividade empresarial; e (iii) aumentar a eficiência de fatores político-institucionais. Assim, é difícil imaginar que a atual política industrial e comercial brasileira possa causar qualquer estagnação tecnológica ou incentive a ineficiência econômica.

Quanto à possibilidade de se incentivar a busca da iniciativa privada por proteção e estímulos, a criação dos chamados *rent-seeking*, a política brasileira pode ter um efeito contrário, no sentido de “blindar” o governo da tentação de se seguir uma lógica *política* ao contrário de uma lógica *econômica*. Sobre essa questão, é pertinente citar Van den Bossche:

*The public choice theory explain that, when the majority of the voters are unconcerned with the (per capita small) losses the suffer, the vote-maximizing political decision-makers will ignore the interest of the many, and support the interests of the vocal and well-organized few. However, as discussed above, such measures eventually leave everyone worse off*²⁶².

Pela lógica política, portanto, é perfeitamente cabível introduzir uma medida restritiva de comércio – *i.e.*, a aplicação de uma medida *antidumping* – que gere externalidades negativas para a maioria da população de um determinado país, caso um setor seja organizado o suficiente para que possa exercer uma pressão eficiente sobre o governo. Nesse ponto, é interessante transcrever as palavras de Joseph Stiglitz, narrando a sua própria experiência como economista-chefe no governo Clinton:

*One might have thought that each country would promote liberalization in those sectors where it had most to gain from societal perspective; and similarly, that it would be most willing to give up protectionism in those sectors where protection was costing most. But political logic prevails over economic logic: after all, if economic logic dominated, countries would engage in trade liberalization on their own. High levels of protection usually indicative of strong political forces, and these higher may be the last to give way [...]. The political force behind the resistance to free trade, some special interests will actually be worse off. And although policy could in principle rectify this situation (by using redistribution to make everyone better off), in actuality, the required compensations are seldom paid [...]*²⁶³.

²⁶² *The law and policy of the World Trade Organization*, p. 25. Tradução nossa: A teoria da escolha pública explica que, quando a maioria dos eleitores não se preocupa (preocupação *per capita*) em sofrer perdas, a decisão dos políticos ignorará o interesse de muitos e apoiará o interesse de poucos vocais bem organizados. No entanto, como discutido acima, tais medidas, eventualmente, deixarão todos em pior situação.

²⁶³ STIGLITZ, Joseph E.; CHARLTON, Andrew. *Fair trade for all: how trade can promote development*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 202. Tradução nossa: Pode-se pensar que cada país vai promover a liberalização nos setores em que tenha mais a ganhar na perspectiva social, e, da mesma forma, que estaria mais disposto a desistir de protecionismo nos setores onde

O estabelecimento prévio das prioridades nas políticas comerciais poderia “blindar” o estado das pressões descritas por Stiglitz, provendo as ações governamentais de mais coerência e, por certo, de mais efetividade para a promoção do desenvolvimento de uma nação como um todo.

No que se refere às críticas segundo as quais o governo só deveria intervir para corrigir as chamadas “falhas de mercado”, as evidências sugerem que o Estado deve intervir para a criação de um ambiente propício ao desenvolvimento econômico. No Brasil, mesmo em setores nos quais o excesso de regulamentação já foi objeto de críticas perante a comunidade internacional – em especial no setor financeiro –, essa intervenção se mostrou um instrumento importante no controle da crise internacional do segundo semestre de 2008.

Sobre a alocação equivocada de recursos para as STIPs e a possibilidade de gerar custos para a sociedade, as evidências indicam que tais custos econômicos de curto prazo de uma política desenvolvimentista podem ser ultrapassados, em muito, pelas externalidades positivas geradas em longo prazo.

No que concerne às possíveis retaliações as quais políticas desenvolvimentistas podem gerar, deve-se asseverar que o Brasil aprendeu como utilizar esse tipo de mecanismo sem sofrer retaliações internacionais, e se proteger contra medidas restritivas de seus concorrentes internacionais. Dois exemplos disso são a recente vitória brasileira no OSC contra os subsídios norte-americanos à sua produção de algodão.

A crítica à Teoria das STIPs segundo a qual essa não explica como indústrias domésticas se tornaram líderes em pesquisa e desenvolvimento sem a intervenção do Estado, ou como essa intervenção – algumas vezes intensa – simplesmente não funcionou, parece proceder no caso brasileiro, mas também é verdade que quase a *totalidade* de indústrias brasileiras de alta tecnologia da atualidade foram, de alguma forma, beneficiadas por políticas públicas.

Por fim, também parece haver evidências de que o Brasil já possui maturidade suficiente para levar políticas de longo prazo adiante. Uma das maiores

a proteção for mais custosa. Mas a lógica política prevalece sobre a lógica econômica: afinal, se a lógica econômica for dominante, os países se empenhariam na liberalização do comércio por conta própria. Altos níveis de proteção normalmente indicam fortes forças políticas, e os mais fortes podem ser os últimos a ceder [...]. Com a força política por trás da resistência ao livre comércio, alguns interesses especiais serão realmente piores. E, apesar da política poder, em princípio, resolver essa situação (por meio de redistribuição para fazer melhor a todos), na realidade, as compensações exigidas raramente são pagas [...].

demonstrações disso foi a manutenção da política econômica mesmo com a transição do governo de Fernando Henrique Cardoso para o atual governo de Luiz Inácio “Lula” da Silva. Não parece que a sucessão eleitoral seja capaz de abalar a confiança da iniciativa privada na continuidade das políticas do governo anterior.

Independente das críticas, o fato é que o Brasil já possui sua própria *Strategic Trade and Industrial Policy*, com metas e programas bem definidos, tanto horizontais quanto setoriais. Resta agora implementar tais mecanismos de forma eficiente, e, nesse sentido, os instrumentos disponíveis devem ser utilizados de acordo com as metas definidas na PDP.

Nesse contexto, as medidas de defesa comercial, em especial o *antidumping*, também devem estar integradas com as ações da PDP. O próximo capítulo tratará especificamente da utilização dessas medidas de forma coerente com as demais políticas públicas do governo brasileiro.

Conforme foi demonstrado, STIPs tendem a ser um mecanismo de coordenação de ações estratégicas do governo e de empresas, com o objetivo de induzir mudanças tecnológicas ou solucionar problemas identificados por esses setores. Essa coordenação não necessariamente se restringe ao setor industrial, muito pelo contrário, exemplos de atividades nas quais o Brasil alcançou competitividade internacional, como agronegócio e aeronaves, ilustram esse ponto. A criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e as interações dela com as empresas da agropecuária podem ser consideradas ações típicas de política industrial, assim como a criação do Centro Tecnológico da Aeronáutica, que deu origem à Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer). O foco na indústria, porém, é obviamente o mais importante, e nem poderia ser diferente, pois:

Foi a indústria que reuniu, tradicionalmente, a maioria dos setores difusores de inovações e progresso técnico. Uma parte das inovações e dos avanços produtivos que muitos setores conseguem alcançar está incorporada em máquinas e equipamentos, que, ao lado de insumos com atributos e qualidades diferenciados, oferecem as ferramentas do desenvolvimento de tantas atividades. Hoje, ao lado da indústria, os setores de serviços contribuem substancialmente para a transformação e o desenvolvimento de muitas atividades econômicas; e muitos deles nasceram dentro da indústria, onde ganharam corpo e se tornaram atividades autônomas, classificadas no grande rótulo “serviços”. O setor de informática e as atividades de *software* constituem o exemplo mais visível do processo pelo qual os serviços desenvolvem atividades que aperfeiçoam os processos industriais e lhes permitem alcançar

patamares de sofisticação inimagináveis por métodos convencionais. Portanto, a política industrial possui necessariamente uma área de abrangência ampla. Pode-se dizer que a política industrial não é meramente uma política para a indústria, mas uma política de estruturação, reestruturação, aprimoramento e desenvolvimento das atividades econômicas e do processo de geração de riquezas. E se a indústria é o fulcro da política, isto se deve à sua capacidade de irradiar efeitos sobre o sistema econômico²⁶⁴.

No que tange à escolha dos setores os quais serão objeto de STIPs, a experiência e a teoria demonstram que o ideal é que seja fruto do entendimento entre governo e empresas. Isso porque os agentes privados poderão identificar oportunidade, mas poderão enfrentar grandes riscos iniciais (em especial em setores de P&D). Para isso, o apoio do governo é fundamental, e a política industrial e comercial é a forma mais adequada para o fomento de iniciativas empreendedoras. No contexto da PDP, a articulação com o setor privado para a determinação das ações setoriais parece ter tido destaque, pois,

Seguindo determinação do Presidente da República, na etapa de preparação desta Política, conduzida ao longo do segundo semestre de 2007 e início de 2008, foram realizadas reuniões e consultas iniciais ao setor privado para identificar e elaborar as ações necessárias à viabilização dos objetivos da Política²⁶⁵.

De toda a análise desenvolvida neste capítulo e no anterior, parece claro que as políticas industriais de hoje têm objetivos completamente diferentes, pois não é necessário construir setores, mas sim, guiá-los a um caminho para o qual propiciem o bem-estar de toda a sociedade brasileira. A sociedade brasileira, por sua vez, parece estar cada vez menos disposta a arcar com os custos dessas políticas, sobretudo quando elas oneram o consumo, reduzem o poder de compra dos indivíduos e das famílias ou restringem a competitividade das demais empresas. Em virtude disso, além dos custos das STIPs, que aparecem imediatamente, deve-se também divulgar os seus possíveis benefícios, os quais geralmente são diferidos e nem sempre são diretos. Um exemplo é a transformação pela qual passou a região do Vale do Paraíba, em São Paulo, com os transbordamentos tecnológicos e humanos do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) e da Embraer.

²⁶⁴ SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João, Política industrial e desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 02 (102), p. 13.

²⁶⁵ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). *Política de Desenvolvimento Produtivo: Articulação*. Brasília: MDIC, 2007. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/conteudo/index/2>>. Acesso em: 25 set. 2009.

A própria Embraer é um dos maiores exemplos da política industrial brasileira no século XX. Até o final dos anos de 1980 e o início dos anos de 1990, a empresa ainda era considerada, por muitos, um empreendimento situado entre o fracasso estrondoso e o êxito muito oneroso. Para alguns, era mais um desses casos de desenvolvimentos tecnológicos artificiais, que contrariam todos os ditames da economia clássica, desperdiçando sua vocação agrária. Essa crítica mostra-se hoje inteiramente descabida, e o silêncio desses críticos (inclusive com relação às suas posições anteriores) é bastante compreensível. O sucesso da fabricante brasileira de aeronaves possui antecedentes próximos e remotos. Os mais recentes estão nos anos de 1950, com a criação da instituição formadora dos recursos humanos avançados do setor, e os longínquos remontam aos anos de 1920 e 1930, quando se formaram as principais teses a respeito das necessidades e possibilidades brasileiras em termos de indústria aeronáutica²⁶⁶. Meio século depois, contrariando Adam Smith e David Ricardo, os aviões se tornaram um item relevante na pauta exportadora brasileira.

É bem verdade que governo enfrenta restrições resultantes dos acordos multilaterais de comércio e de integração econômica que não existiam antigamente. No entanto, paralelamente a essas limitações, os acordos multilaterais também fornecem instrumentos os quais poderão ser utilizados para implementar políticas públicas, como por exemplo, as medidas de defesa comercial.

O histórico da aplicação de STIPs no Brasil deixa claro, em primeiro lugar, que qualquer que seja o modelo ou a teoria de desenvolvimento adotada pelo Brasil, ela jamais poderá ser totalmente *importada*; além disso, nem o formato “único” liberal, originado do chamado “Consenso de Washington”, tampouco o forte intervencionismo asiático ou brasileiro da década de 1980 são recomendados. Em segundo lugar, deve-se considerar que o Brasil está completamente integrado às normas internacionais de comércio, devendo, na medida do possível, respeitá-las. Por fim, devem ser consideradas as características econômicas e institucionais específicas do país. A partir dessas três premissas, pode-se começar a pensar em uma nova STIP para o Brasil.

²⁶⁶ SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João, Política industrial e desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 02 (102), p. 12.

3 O ANTIDUMPING COMO INSTRUMENTO DO DESENVOLVIMENTO

“Industries in a position to benefit from import restrictions have not only increased the pace at which they use the unfair trade regulations but also learned to use them more effectively as well. Lawyers and lobbyist who specialize in such matters, together with the industries in a position to benefit, have developed a multicase approach that makes the regulations much more powerful. The legal dimension of the technique is to file a large number of petitions against a long list of exporters, covering the spectrum of the industry’s products. The mind’s eye can see a computer, programmed to run through the various iterations of the ways in which dumping, injury, industry, and the technicalities of a case might be specified. Having multiple ways to specify the technicalities means that there is always another combination to try each time the computer receives a “No” response from the government; it just ticks over to the next iteration. With the preparation of petitions so mechanized, lawyers are freed to spend most their time drumming up new sales: finding the next group of firms to organize into the next producers association to sign and pay for next petition”.

(JOSEPH MICHAEL FINGER)²⁶⁷

3.1 Nota metodológica

O *antidumping* já constava das negociações do GATT em 1947, quando apenas alguns poucos países já desenvolvidos participavam da tomada de decisões, sendo que somente um grupo menor tinha familiaridade com o conceito e a aplicação da referida medida.

²⁶⁷ *Antidumping: how it works and who gets hurt*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993, p. 03. Tradução nossa: Indústrias em condições de se beneficiar das restrições à importação não só aumentaram o ritmo com que usam as regras de defesa comercial, mas também aprenderam a usá-las de forma mais eficaz. Advogados e lobistas que se especializam em tais assuntos, em conjunto com as indústrias em posição de vantagem, têm desenvolvido uma técnica *multicasos*, que faz com que os instrumentos fiquem muito mais poderosos. A dimensão legal da técnica é protocolar um grande número de petições contra uma longa lista de exportadores, abrangendo o portfólio de produtos da indústria. Pode-se imaginar um computador, programado para ser executado através de várias iterações, de forma que o *dumping*, o prejuízo, a indústria e os aspectos técnicos de um caso sejam encontrados. Por haver várias maneiras de se especificar os detalhes técnicos, há sempre outra combinação para se tentar cada vez que o computador recebe um “Não”; ele, então, passa à próxima iteração. Com a elaboração de petições de modo mecanizado, os advogados são liberados para passar mais tempo à procura de novas vendas: encontrar o próximo grupo de empresas que se organizam em associação de produtores para protocolar e pagar a próxima petição.

Pode-se dizer que, nessa época, “a festa do antidumping exigia um traje a rigor que apenas os mais ricos tinham”. A assertiva – tão comum em reuniões e seminários sobre a matéria – se comprova com o fato de que a primeira legislação de *antidumping* foi implementada pelo Canadá, em 1904; seguido da Austrália, em 1906; e, posteriormente, Estados Unidos, França, Inglaterra e a maioria dos países do *British Commonwealth* passaram a adotar normas dessa natureza²⁶⁸. Também é verdade que o objetivo fundamental do *antidumping*, no início da sua existência, era oferecer uma resposta às ações dos grupos de pressão internos, os quais sofressem os efeitos da diminuição tarifária²⁶⁹.

De fato, a redução tarifária ocorrida nos países desenvolvidos nas primeiras Rodadas de negociações, descrita no primeiro capítulo deste estudo, foi acompanhada de um aumento da utilização de barreiras não tarifárias, e, por isso, viu-se a necessidade de uma maior disciplina do tema *antidumping*.

Em 1964, durante a Rodada Kennedy, foram estabelecidas, com o Código *Antidumping*, regras comuns para as autoridades investigadoras nacionais, no sentido de tornar a aplicação do instituto mais transparente e previsível. O Código *Antidumping* foi aprimorado na Rodada Tóquio e, em seguida, na Rodada Uruguai, quando passou a ser obrigatório a todos os membros da OMC.

A despeito de toda a evolução normativa em matéria de *antidumping*, a realidade é que ele foi concebido com o simples desígnio de acomodar os interesses dos descontentes com a liberalização comercial dos países desenvolvidos, e, até hoje, em grande medida, é aplicado com essa mesma lógica.

A questão que se coloca é que a lógica da utilização das medidas *antidumping* pelos países desenvolvidos poderia ser diferente da lógica utilizada pelos países em desenvolvimento, pois, muito além de servir para conter pressões da indústria nacional, poderia representar uma alternativa viável e efetiva de políticas comerciais para o desenvolvimento de indústrias estratégicas.

Foge ao escopo deste trabalho uma extensa discussão sobre o histórico das medidas *antidumping*; todavia, é pertinente uma sucinta explanação sobre a escolha dessa medida de defesa comercial específica e não de qualquer outra (salvaguardas

²⁶⁸ FINGER, Joseph Michael, *Antidumping: how it works and who gets hurt*, p. 15-23.

²⁶⁹ Nesse sentido, John Jackson afirmou que a defesa comercial é uma “interface” entre as demandas de setores específicos da indústria nacional e o interesse na continuidade da liberalização comercial. (*The world trading system: law and policy of international economic relations*. Cambridge: MIT Press, 1994, p. 224).

ou medidas compensatórias), bem como sobre a sua importância. Também cabe uma breve explicação sobre as normas multilaterais as quais regulam a matéria, e de como se dão o procedimento administrativo e a implementação da medida no Brasil. Tais informações constituirão a base da análise quanto à utilização do *antidumping* com fins desenvolvimentistas, ou seja, permitirão a verificação da pertinência da utilização das medidas *antidumping* como parte de uma estratégia de desenvolvimento, o que será feito sob cinco aspectos: (i) a opção constitucional brasileira, (ii) a possibilidade de retaliação direta ou de contestação no OSC, (iii) a credibilidade das políticas governamentais, (iv) a fundamentação econômica da medida e (v) o controle jurisdicional.

Inicialmente, será levada em consideração a opção constitucional brasileira quanto à interpretação da cláusula do interesse nacional prevista no Acordo *Antidumping* (AAD) e na legislação interna. Depois, serão analisadas as possibilidades de retaliação direta e de contestação no OSC, pois, caso ocorram, poderão tornar ineficaz a STIP que preveja como uma de suas políticas o *antidumping*.

O primeiro aspecto considerará se o sistema jurídico nacional comporta a utilização do *antidumping* com fins desenvolvimentistas, levando em conta, principalmente, a opção constitucional brasileira e a forma como o Acordo *Antidumping* foi internalizado no Brasil. Ainda com relação à pertinência legal, também serão avaliadas a conformidade dessa utilização com os acordos internacionais de comércio – em especial o GATT e o AAD – e a jurisprudência do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

A próxima questão a ser analisada será a credibilidade que teria uma medida *antidumping* utilizada no âmbito de STIPs, pois, conforme estudado no capítulo anterior, esse é um fator de fundamental importância para o êxito de quaisquer políticas comercial e industrial. Em seguida, será enfrentado um dos pontos mais polêmicos no que se refere ao *antidumping*: a motivação econômica da medida, avaliando de que forma a sua utilização com fins desenvolvimentistas poderia interferir na questão. Por fim, será estudado o controle jurisdicional de uma medida *antidumping* utilizada no âmbito de uma STIP.

É certo que existem diversos outros pontos que mereceriam um estudo mais detalhado. Contudo, considerando-se as informações dos dois capítulos anteriores, as cinco análises propostas devem servir, no mínimo, para iniciar as discussões

sobre a utilização das medidas *antidumping* como parte de uma estratégia desenvolvimentista.

3.2 A importância das medidas *antidumping*

As medidas *antidumping* são uma espécie de um gênero mais amplo de intervenção do Estado na economia, denominado defesa comercial. Além do *antidumping*, as medidas de defesa comercial previstas nos acordos internacionais são a salvaguarda e a medida compensatória, cada uma delas com um fim específico diferente.

Segundo a legislação nacional e os acordos internacionais, a salvaguarda tem como objetivo oferecer proteção temporária à indústria doméstica que esteja sofrendo prejuízo grave ou ameaça de prejuízo grave decorrente do aumento das importações, com o intuito de que, durante o período de vigência de tal medida, a indústria doméstica se ajuste, aumentando a sua competitividade²⁷⁰. A salvaguarda é aplicada indiscriminadamente sobre todos os países exportadores e, por isso mesmo, tem conceitos mais rígidos quanto à necessidade de sua aplicação.

Já a medida compensatória possui o objetivo único de compensar um subsídio concedido ao produtor estrangeiro para a fabricação, produção, exportação ou transporte de qualquer produto cuja exportação ao país cause dano à indústria doméstica²⁷¹.

Ambas as medidas têm um peso político considerável; as salvaguardas, porque são aplicadas indiscriminadamente a todos os países exportadores de determinado produto, e as medidas compensatórias, porque podem ser encaradas como uma crítica direta a uma política de outro Estado-membro (concessão de subsídios proibidos). Nesse ponto, as medidas *antidumping* se destacam por atingirem empresas específicas (na maioria das vezes, existem margens individuais de *dumping* por empresa investigada) e por não representarem qualquer queixa

²⁷⁰ De acordo com o Decreto nº 1.751, de 19 de dezembro de 1995, e o Acordo sobre Salvaguardas da OMC.

²⁷¹ Segundo o Decreto nº 1.488, de 11 de maio de 1995, e o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC.

direta à política de outro país, mas sim, a uma prática desleal de determinada empresa.

Sobre a diferença do impacto político do *antidumping* para o da medida compensatória, Welber Barral e Gilvan Brogini observam que:

[...] as medidas compensatórias visam conter os efeitos dos subsídios, que quase sempre estão associados a diretrizes de política pública de cada país. As implicações políticas de uma contestação a esse tipo de medida são, portanto, imediatas – veja-se, por exemplo, a enorme repercussão dos casos sobre aeronaves civis entre Brasil e Canadá. Em outras palavras, aplicar uma medida compensatória para combater um subsídio implica, em certa medida, estar em desacordo com a política adotada internamente pelo país exportador. As medidas compensatórias estão, desta maneira, vinculadas a uma prática estatal, ao contrário das medidas de salvaguardas e das medidas antidumping. [...] O fato de que, ao contrário das salvaguardas, o país importador pode escolher a empresa-alvo da medida antidumping, além da menor rigidez dos critérios previstos no AAD, também facilita sua utilização²⁷².

Essas são as principais razões pelas quais as medidas *antidumping* são mais utilizadas do que os demais instrumentos de defesa comercial. Para se ter uma ideia, de 1988 até 2008, ocorreram 295 processos *antidumping* no Brasil^{273,274}, enquanto, no mesmo período, houve apenas 16 de medidas compensatórias e seis de salvaguardas. Atualmente²⁷⁵, o Brasil tem em vigor 74 medidas *antidumping*, uma medida compensatória e uma salvaguarda²⁷⁶.

De fato, a utilização de medidas *antidumping* sofreu sucessivos incrementos em países em desenvolvimento. Apesar dos tradicionais aplicadores continuarem a fazer uso da medida, os PEDs passaram a recorrer mais frequentemente à utilização das mesmas. Esse fenômeno foi objeto de estudo de Chad P. Bown, segundo o qual:

While the four “historical” developed-economy users of antidumping – the US, EU, Canada and Australia – have continued to be active users during the WTO period, they are no longer the dominant users of the prior decade (1985-1994) under the GATT regime. A sizable share of the global use of AD, at least as measured by the frequency

²⁷² *Manual prático de defesa comercial*. São Paulo: Aduaneiras, 2007, p. 47-48.

²⁷³ A contagem é feita por origem investigada, e não pelo número de processos em si.

²⁷⁴ FONTE: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Departamento de Defesa Comercial (DECOM). *Relatório DECOM*. Brasília: MDIC, 2008. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/portalmDIC/arquivos/dwnl_1242396716.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2009.

²⁷⁵ Posição em agosto de 2009.

²⁷⁶ FONTE: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Departamento de Defesa Comercial (DECOM), op. cit.

of initiated cases and imposed measures, has been recently made up of “new user” developing countries such as Argentina, Brazil, Colombia, India, Indonesia, Mexico, Peru, Turkey and Venezuela, the nine developing countries forming the sample of our formal empirical investigation. Of the total use of AD during the WTO’s first ten years by what are now more than 150 members countries, these nine developing countries made up 40% of all new investigations and 45% of all new measures imposed. This is a substantial shift from the prior ten year period, when the four historical developed-economy users initiated almost 75% of all antidumping investigations²⁷⁷.

Parte da utilização dessas medidas também pode ser resultado da redução da autonomia dos Estados em realizar políticas comerciais. Isso porque os parâmetros dessas políticas, negociados no âmbito da OMC, se tornaram cada vez mais rígidos no decorrer das Rodadas, o que foi, pelo menos em parte, compensado por algumas exceções à regra geral do livre comércio, desde que temporárias e extraordinárias²⁷⁸.

Tais exceções são divididas em: (i) permanentes (gerais, *waiver*, por razões de segurança e para renegociação de concessões); (ii) contingenciais (balança de pagamentos e indústria nascente); e, por último, (iii) medidas de defesa comercial (*antidumping*, salvaguardas e medidas compensatórias)²⁷⁹.

As exceções gerais estão previstas no artigo XX do GATT, e permitem medidas constritivas sob o fundamento da necessidade de resguardar a moralidade pública ou de proteger a vida ou a saúde humana, animal e vegetal; o comércio de ouro e prata; a segurança das normas e regulamentações internas, que não sejam incompatíveis com o GATT; bens produzidos com trabalho forçado; tesouros

²⁷⁷ The WTO and antidumping in developing countries. *World Bank Policy Research Working Paper*, Washington, n. 4.014, set. 2006, p. 02. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/09/21/000090341_20060921133123/Rendered/PDF/wps40140BOX0311113B01tell0JS0when0done1.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2009. Tradução nossa: Mesmo as quatro históricas economias desenvolvidas usuárias de *antidumping* – EUA, UE, Canadá e Austrália – tendo continuado a ser usuárias ativas durante o período da OMC, elas já não são as principais usuárias da década anterior (1985-1994) sob o regime do GATT. Uma parte considerável do uso global do AD, pelo menos, medida pela frequência de casos iniciados e de medidas impostas, tem sido feita pelos “novos usuários” países em desenvolvimento, como Argentina, Brasil, Colômbia, Índia, Indonésia, México, Peru, Turquia e Venezuela, os nove países em desenvolvimento, que constituem a amostra de nossa pesquisa formal. Do total de utilização do *antidumping* durante os primeiros 10 anos de OMC, que agora tem mais de 150 membros, os nove países em desenvolvimento representavam 40% de todas as novas investigações e 45% de todas as medidas impostas. Essa é uma mudança substancial do período de 10 anos antes, quando as quatro históricas economias desenvolvidas usuárias iniciaram quase 75% de todas as investigações *antidumping*.

²⁷⁸ Vide MOORE, Michael; ZANARDI, Maurizio. Trade liberalization and antidumping: is there a substitution effect? *ECARES Working Papers*, Bruxelas, n. 2008_024, jul. 2008.

²⁷⁹ BARRAL, Welber; BROGINI, Gilvan, *Manual prático de defesa comercial*, p. 28-35.

nacionais, de valor artístico, histórico ou arqueológico; recursos naturais exauríveis; e matérias-primas essenciais à indústria de transformação, ou a um programa governamental de estabilização. O artigo XX prevê que as exceções gerais não serão consideradas consistentes com o Acordo, caso constituam discriminação arbitrária ou injustificada entre países, ou instituem uma barreira disfarçada ao livre comércio.

O artigo XX foi objeto de diversas controvérsias no âmbito do OSC e do Órgão de Apelação. Uma questão que se destaca é o argumento ambiental²⁸⁰ e de saúde humana²⁸¹ como esteio para a imposição de medidas restritivas. Ainda assim, a aplicação de uma exceção geral tem um peso político extremamente significativo, o que favorece contestações e retaliações.

A segunda exceção permanente é a dispensa de obrigações, prevista no artigo XXV do GATT, ou seja, a concessão de um *waiver* a um determinado país, por, no mínimo, três quartos dos membros em uma reunião ministerial. A exigência citada praticamente inviabiliza a concessão de qualquer *waiver*. O resultado é que nunca esse instrumento foi utilizado²⁸².

A terceira exceção permanente é prevista no artigo XXI do GATT, o qual prevê restrições com base no argumento da segurança nacional, que não recebeu maiores contestações, pois tem o seu uso bastante restrito, sendo aplicada somente a, por exemplo, importações de produtos bélicos.

A última exceção permanente consta do artigo XXVII do GATT, que permite a qualquer parte contratante a faculdade de suspender ou de retirar qualquer concessão feita, caso seja provado que a concessão em causa foi inicialmente negociada com um Estado que não tenha sido ou que tenha deixado de ser uma parte contratante do GATT. Sobre o histórico da restrita utilização do artigo XXVII, Anwarul Hoda conta que:

Fifteen contracting parties to GATT 1947 had recourse to article XXVII, some of them in several cases. Twelve withdrew concessions when China ceased to be a contracting party and one when the concessions made on behalf of Palestine were eliminated from the Schedule of the UK. Three contracting parties made withdraws under Article XXVII when Syria/Lebanon did not become contracting parties and similar action was taken by seven in the case of the Philippines,

²⁸⁰ Vide, por exemplo, o caso *Brazil - Retreaded Tyres*.

²⁸¹ Vide, por exemplo, o caso *EC - Asbestos*.

²⁸² FEICHTNER, Isabel. The waiver power of the WTO: opening the WTO for political deliberation on the reconciliation of public interests. *The European Journal of International Law*, Oxford, v. 20, n. 03, p. 615-645, ago. 2009, p. 645.

*two in case of Liberia, four in the case of Colombia and one in the case of Korea. [...]*²⁸³.

A outra modalidade de exceção ao livre comércio prevista na OMC são as contingenciais. A primeira delas se refere à exceção do artigo XII do GATT, sobre balança de pagamentos, segundo a qual poderia haver constrição das importações em valor e volume para assegurar a estabilidade financeira de um Estado-membro.

A segunda exceção contingencial é a da indústria nascente, prevista no artigo XVIII.b. A exceção da indústria nascente poderia ser uma oportunidade para os PEDs criarem um ambiente fértil para empresas as quais estivessem ainda sem condições de concorrer internacionalmente, da mesma forma como fizeram Estados Unidos e Inglaterra nos seus primeiros anos de industrialização. Entretanto, essa exceção é, na verdade, uma concessão feita por parte do país exportador. O resultado é que, em 47 anos, o artigo XVIII.b foi invocado apenas nove vezes para justificar algumas quotas de importação²⁸⁴.

A última modalidade de exceção ao livre comércio prevista nos acordos na OMC são as já citadas medidas de defesa comercial, e que, não por acaso, são as mais utilizadas pelos Estados-membros dentre as exceções mencionadas.

Vale dizer que, além das limitações multilaterais no âmbito da OMC, existem ainda limitações regionais às quais os países se sujeitam quando integram blocos econômicos. O Brasil, por exemplo, deve respeitar as diretrizes aprovadas pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) do Mercosul, e seguir a Tarifa Externa Comum (TEC) aos quatro Estados-membros, a qual poderá ser submetida a alterações circunstanciais ou definitivas somente em determinadas situações.

Existem apenas três formas de alterações circunstanciais da TEC: (i) inclusão na lista de exceção²⁸⁵; (ii) alteração temporária, a qual poderá ocorrer somente para bens de capital, de informática e de telecomunicação (*Ex-Tarifário*), com o intuito de

²⁸³ *Tariff negotiations and renegotiations under the GATT and the WTO: procedures and practices*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 99. Tradução nossa: Quinze partes contratantes do GATT de 1947 recorreram ao artigo XXVII, alguns deles, em vários casos. Doze retiraram concessões quando a China deixou de ser uma parte contratante, e um quando as concessões feitas em nome da Palestina foram eliminadas da lista do Reino Unido. Três partes contratantes retiraram concessões sob o artigo XXVII quando a Síria/Líbano não se tornaram partes contratantes, e ação semelhante foi tomada por sete no caso das Filipinas, dois no caso da Libéria, quatro no caso da Colômbia e um no caso da Coreia. [...].

²⁸⁴ BARRAL, Welber; BROGINI, Gilvan, *Manual prático de defesa comercial*, p. 52.

²⁸⁵ Lista de Cem Linhas Tarifárias, que poderão ter impostos de importação diferentes do que foi consolidado na TEC. Essa lista tem um cronograma de diminuição definido. Assim, para que um produto entre na lista de exceção, outro deverá obrigatoriamente sair, sendo que o número total de exceções diminuirá nos próximos anos.

reduzir custos de investimentos e modernizar o parque industrial nacional, bem como melhorar a infraestrutura de serviços do país; e (iii) para atenuar os problemas decorrentes de desequilíbrios de oferta e de demanda inesperados, em virtude de desabastecimento, é permitido²⁸⁶ aos Estados-partes aplicarem reduções temporárias das alíquotas de importação de códigos tarifários da TEC, com prazos de vigência definidos e limitados a quotas.

As alterações permanentes da TEC são ainda mais difíceis, visto que dependem da negociação dos quatro Estados-membros e só podem ocorrer duas vezes por ano, em 1º de janeiro e 1º de julho de cada ano. O procedimento se inicia no Comitê Técnico de “Tarifas, Nomenclatura e Classificação de Mercadorias” (CT.1), que o encaminha à Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), e, em seguida, é encaminhado ao Grupo Mercado Comum (GMC), para, em caso de aprovação, ser publicada uma resolução, na qual também serão estabelecidas as datas de vigência das alterações.

Sendo assim, parece haver poucos incentivos para que um Estado forneça proteção tarifária a uma indústria considerada estratégica. Por outro lado, existem opções não previstas nos acordos internacionais ou expressamente proibidas – como, por exemplo, as barreiras técnicas –, que, apesar de se mostrarem, por vezes, efetivas na constrição de importações, não são legalmente aceitas, e, portanto, são passíveis de questionamento no OSC.

Devido a todas essas restrições, as medidas de defesa comercial acabaram ganhando importância, por serem previstas nos acordos internacionais, por gerarem repercussão internacional bem menor do que qualquer outra medida, e por oferecerem praticamente o mesmo efeito da elevação de uma tarifa, sendo que inexistente qualquer limite para as margens de *dumping* aplicadas.

3.3 O *antidumping* na OMC

O *antidumping* consta do texto do GATT desde a sua entrada em vigor em 1947, e era previsto, inclusive, na Carta de Havana, que não chegou a entrar em

²⁸⁶ Segundo a Resolução nº 69/2000, do Grupo Mercado Comum (GMC).

vigor. Atualmente, a regulação da medida encontra-se no artigo VI do GATT e no Acordo sobre a Implementação do Artigo VI, o chamado *Acordo Antidumping* (AAD).

O *caput* do artigo VI do GATT se inicia com a assertiva geral de que os Estados-membros da OMC reconhecem que o *dumping* é condenado desde que cause ou ameace causar prejuízo material a uma indústria estabelecida no território de uma das partes, ou retarde o estabelecimento de uma indústria nacional. Desse modo, ficou estabelecido que o *dumping*, por si só, não é condenável perante o GATT, sendo que a exportação de bens abaixo do preço praticado internamente no país exportador só será passível do remédio²⁸⁷ caso provoque ou ameace gerar dano à indústria doméstica do país importador, ou caso venha a retardar sensivelmente o estabelecimento de uma indústria nacional. Ainda assim, caso presentes todos os requisitos de aplicação da medida, um Estado-membro pode se abster de fazê-lo. Na verdade, não há nem mesmo a obrigatoriedade de existir uma regulamentação interna da medida, o que é descrito por Judith Czako, Johann Human e Jorge Miranda:

*Although all Members of the WTO are also parties to the AD Agreement, it is not mandatory for Members to have in place a legal framework for anti-dumping action, or to take anti-dumping action when, or if, injurious dumping occurs. However, the AD Agreement specifies that if a Member chooses to take anti-dumping action such action must be consistent with the rules set out therein and shall be preceded by the required investigation conducted on the basis of the provisions of the AD Agreement*²⁸⁸.

Desse modo, o que torna o *dumping* condenável e a aplicação do remédio possível não é a prática em si, mas os efeitos advindos dela, somados ao interesse dos membros em aplicar a medida. O chamado *interesse nacional* será avaliado mais à frente; quanto aos efeitos, dos três requisitados para que uma medida *antidumping* seja consistente com o AAD – dano, ameaça de dano ou retardo do estabelecimento de uma indústria –, o que menos foi objeto de estudos e discussões foi o último. O interessante é que justamente esse último seria o que mais se

²⁸⁷ Em inglês, o termo defesa comercial, do qual o *antidumping* é espécie, é denominado *trade remedies*.

²⁸⁸ *A handbook on antidumping investigations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 02. Tradução nossa: Embora todos os membros da OMC também façam parte do Acordo *Antidumping*, não é obrigatório os membros disporem de uma estrutura jurídica para a ação *antidumping*, ou tomarem medidas *antidumping*, quando, ou se, *dumping* ocorrer. No entanto, o Acordo AD especifica que, se um Estado opta por tomar medidas *antidumping*, tal ação deve ser coerente com as regras nele estabelecidas e será precedida de investigação realizada com base nas disposições do Acordo AD.

adequaria aos anseios dos PEDs, os quais poderiam se utilizar dele para, legalmente, proteger determinada indústria ainda incipiente.

O Brasil, seguindo uma tendência mundial, nunca aplicou uma medida *antidumping* com base no retardo do estabelecimento de uma indústria. Uma exceção é a Coreia do Sul, que, apesar de já ter se utilizado dessa justificava para a aplicação de medidas *antidumping*, não mais o faz, hoje, em grande medida, porque já possui um elevado nível de manufatura em produtos tecnológicos²⁸⁹.

A previsão do AAD sobre a proteção de indústrias em estabelecimento tem como fundamento a Teoria da Indústria Nascente sustentada por Alexander Hamilton e Friedrich List, explicada no primeiro capítulo deste trabalho. A presença da Teoria da Indústria Nascente no artigo VI do GATT oferece um forte indicativo de que o *antidumping* pode ser utilizado não apenas para prevenir ou remediar o dano causado a uma indústria, mas sim, como instrumento de desenvolvimento de novas indústrias.

É verdade que pouco foi escrito sobre a utilização do *antidumping* para proteger indústrias nascentes, mas é essa uma possibilidade explicitamente prevista no AAD, e que, portanto, pode sim ser invocada como razão para imposição de uma medida. Contudo, para que a medida de proteção seja eficaz, a indústria protegida deveria se comprometer em fazer investimentos e se tornar competitiva em um prazo determinado, para que não se acomode com a proteção e gere externalidades negativas para toda a sociedade por um prazo maior do que o necessário.

Por evidente, proteger uma indústria representa um custo para o país que impõe a medida. Por exemplo, quando o Japão protegeu a Toyota nos seus primeiros anos, provavelmente a sociedade japonesa foi obrigada a comprar carros de menor qualidade do que os produzidos pela General Motors (GM), e, talvez, por um preço ainda maior. No entanto, tão logo a proteção foi considerada desnecessária, foi retirada. Em 2008, a Toyota superou a GM como a maior

²⁸⁹ NAKAGAWA, Junji. *Anti-dumping laws and practices of the new users*. Londres: Cameron May, 2007, p. 120.

montadora do mundo²⁹⁰, e a crise econômica no mesmo ano fez com que a distância entre as duas montadoras aumentasse ainda mais²⁹¹.

A mesma lógica de proteção empregada pelo Japão poderia ser utilizada para a aplicação de uma medida *antidumping* em PEDs atualmente. O motivo pelo qual essa sentença do artigo VI foi olvidada talvez tenha a ver com a ideia geral de que a própria Teoria da Indústria Nascente não seja eficaz para promover o desenvolvimento de qualquer setor econômico. Generalizações como a de que todas as barreiras causam a queda do volume de comércio, prejudicando toda a comunidade internacional, acabaram por convencer, de maneira bastante contundente, a maioria dos responsáveis por políticas públicas. Tanto isso é verdade que, em recente artigo, Dani Rodrik, professor de Economia Política da Universidade de Harvard, chegou a afirmar que as palavras “‘proteção’ e ‘protecionistas’ viraram termos de escárnio [...] se você disser ser favorável à proteção contra as importações, você será jogado em um canto ao lado de Reed Smoot e Willis C. Hawley, autores da infame lei de tarifas americana de 1930”²⁹².

A mesma generalização, em muito baseada nas teorias econômicas clássicas, é aplicada à utilização de medidas *antidumping*, e, sob o ponto de vista dessas teorias, realmente não existe razão em favorecer o desenvolvimento de indústrias que possam elevar o padrão de vida da população. No entanto, conforme visto no capítulo anterior, a mesma intervenção poderia ser justificável pela Teoria do Desenvolvimento Econômico, pois propiciaria, caso bem executada, saltos de desenvolvimento não previstos nas teorias econômicas clássicas.

O que talvez não se leve em conta, em especial quando se dirigem críticas ao *antidumping*, é que ele pode ser uma medida bastante direcionada, com possibilidade de reavaliações constantes, e que afeta apenas uma pequena parcela

²⁹⁰ Em 2008, a Toyota superou a GM como a maior produtora de automóveis do mundo no *ranking* da Organização Internacional de Construtores de Automóveis (FONTE: ORGANISATION INTERNATIONALE DES CONSTRUCTEURS D'AUTOMOBILES (OICA). *World ranking of manufacturers - 2008*. Paris: OICA, 2008. Disponível em: <<http://oica.net/wp-content/uploads/world-ranking-2008.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2009).

²⁹¹ Não fosse a ajuda governamental do governo americano, provavelmente a General Motors teria requisitado concordata.

²⁹² O mito do protecionismo. *Valor Online*, São Paulo, 18 out. 2009. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/?impresso/opinia0/96/5870659/reclamacoes-de-protecionistas-soam%20%20-como-criancas-choram-ando-por-um-brinquedo-quebrado-na-esteira-de-um-terremoto-que-matou-milhares>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

do volume de comércio²⁹³, como se pode depreender dos próprios conceitos de *dumping* e do remédio correlato.

A primeira sentença do *caput* do artigo VI estabelece que o *dumping* ocorreria quando o produto exportado de um país para outro se introduzisse no comércio de um país importador a preço abaixo do normal. Para neutralizar ou impedir a diferença entre o valor normal e o preço de exportação, o país importador poderia aplicar um direito *antidumping* correspondente, no máximo, à margem de *dumping*.

As disposições do GATT são confusas e vagas, deixando clara a necessidade de uma regulamentação mais elaborada sobre a matéria, o que acabou por ocorrer ao final da Rodada Tóquio, com o Acordo sobre a Implementação do Artigo VI, o Acordo *Antidumping*.

Pelo menos duas alterações podem ser apontadas como significativas na introdução do Acordo *Antidumping*. A primeira delas é a ampliação da definição de “*less than fair value*”²⁹⁴, que passou a englobar vendas abaixo do custo e não apenas discriminação de preços. As ações baseadas em preços de exportação abaixo do custo representam grande parte das medidas *antidumping* nos Estados Unidos e na Europa²⁹⁵.

A segunda modificação significativa foi relativa à demonstração do dano material à indústria doméstica. Segundo Thomas J. Prusa e Susan Skeath:

*[...] the Kennedy Round Code had required that the dumped imports be demonstrably the principal cause of material injury before duties could be imposed. In response to pressure from a number of developed countries, the Tokyo Round Code revised this provision to render such a demonstration unnecessary*²⁹⁶.

Desse modo, outros fatores podem ocorrer juntamente com o *dumping*, colaborando para a existência do dano, mas, ainda assim, a medida será cabível.

²⁹³ Segundo o Relatório DECOM 2008, as medidas *antidumping* no Brasil afetam menos de 0,02% (zero vírgula zero dois por cento) das importações brasileiras. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Departamento de Defesa Comercial (DECOM), *Relatório DECOM*).

²⁹⁴ Menor do que o valor justo.

²⁹⁵ Segundo NAKAGAWA, Junji, *Anti-dumping laws and practices of the new users*, p. 51. Em 1996, o argumento de exportações abaixo do custo representou de metade a dois terços e mais de 90% (noventa por cento) das petições *antidumping* na Europa contra países em desenvolvimento.

²⁹⁶ The economic and strategic motives for antidumping filings. *NBER Working Paper*, Massachusetts, n. W8424, ago. 2001, p. 04. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=279711>>. Acesso em: 10 nov. 2009. Tradução nossa: [...] O Código da Rodada Kennedy exigia que pudesse ser demonstrado que as importações *dumpeadas* eram, comprovadamente, a principal causa do prejuízo antes que pudessem ser impostas as medidas. Em resposta à pressão de um número de países desenvolvidos, o Código da Rodada Tóquio revisou essa disposição para tornar tal demonstração desnecessária.

3.3.1 O Acordo Antidumping

Após a internalização do AAD nos Estados-membros da OMC que não tinham legislação sobre a matéria, países sem nenhuma tradição na aplicação das medidas *antidumping* passaram a se utilizar delas, mas sendo impelidos a agir em conformidade com regras bem mais estritas do que as contidas no artigo VI do GATT.

O objetivo de restringir a aplicação de medidas *antidumping* somente a determinadas situações fica explícito logo no artigo 1º do AAD, o qual dispõe que elas só poderão ser aplicadas em certas circunstâncias previstas no artigo VI do GATT 1994 e de acordo com investigações iniciadas e conduzidas segundo o disposto no AAD.

A definição de *dumping* é prevista no artigo 2º do AAD como a oferta de um produto no mercado de outro país a preço inferior ao seu valor normal, o que ocorrerá no caso de o preço de exportação do produto ser inferior àquele praticado no curso normal das atividades comerciais para o mesmo produto quando destinado ao mercado interno no país exportador. Apesar de parecer uma definição até simplória, Judith Czako, Johann Human e Jorge Miranda ensinam:

On the face of it, it appears as if it is simply a case of identifying dumping by comparing prices in two markets. However, the situation is rarely, if ever, that simple, and in most cases it is necessary to undertake a series of complex analytical steps in order to determine the appropriate export price and the appropriate price in the domestic market of exporting country to make a fair comparison between the two prices to ascertain if dumping exist. Furthermore, a detailed analysis of the state of the domestic industry of importing country has to be undertaken to ascertain whether it is suffering injury, and finding whether the allegedly dumped imports are causing the injury. All this has to be done within the rules of the multilateral rules-based trading system²⁹⁷.

²⁹⁷ *A handbook on antidumping investigations*, p. 01. Tradução nossa: Em face disso, afigura-se como se fosse simplesmente um caso de identificação de *dumping*, comparando os preços em dois mercados. No entanto, a situação é raramente, ou nunca, tão simples, e, na maioria dos casos, é necessário realizar uma série de complexas etapas de análise, a fim de determinar o preço de exportação adequado e os preços adequados no mercado interno do país exportador, para fazer uma comparação justa entre os dois preços, a fim de verificar se existe *dumping*. Além disso, uma análise detalhada da situação da indústria doméstica do país importador tem que ser realizada para verificar se ela está sofrendo prejuízo, e para descobrir se as importações alegadamente objeto de *dumping* estão causando a lesão. Tudo isso tem que ser feito dentro das normas multilaterais.

No § 2º do mesmo artigo, existe a previsão de situações em que a comparação entre o valor normal e o preço de exportação seja prejudicada por inexistirem vendas do produto similar no curso normal de comércio no mercado doméstico do país exportador; ou em razão de condições específicas de mercado; ou por motivo do baixo nível²⁹⁸ de vendas no mercado doméstico do país exportador; ou ainda, se, em razão de condições específicas de mercado, tais vendas não permitam comparação adequada. Nesses casos, a margem de *dumping* será determinada por meio de comparação com o preço do produto similar ao ser exportado para um terceiro país adequado²⁹⁹ ou com o custo de produção no país de origem acrescido de razoável montante por conta de custos administrativos, comercialização e outros fatores, além do lucro.

A dificuldade mais comum no cálculo da margem de *dumping* realmente é a determinação do valor normal. Isso porque, mesmo com a possibilidade de substituir o preço praticado no mercado interno pelo preço praticado nas exportações desse país para outro, pode ser que tais transações não existam ou que pareçam duvidosas por motivo de combinação entre os comerciantes. Nesse caso, é possível construir o preço de exportação com base nos produtos importados revendidos ao primeiro comprador independente ou a partir de uma base razoável que venha a ser determinada pelas autoridades.

Determinados o preço de exportação e o valor normal, procede-se à comparação *justa* entre eles. Segundo o artigo 2º, § 5º, uma comparação será justa quando feita no mesmo nível de mercado, considerando vendas tão simultâneas quanto possível. Para que o preço de exportação e o valor normal sejam comparáveis – estejam no mesmo nível de comércio – deve-se efetuar uma série de ajustes nos dois preços, como por exemplo, no frete internacional, nas comissões de vendas, entre outros elementos. Normalmente, a comparação deve ser feita pela média ponderada dos preços internos e o preço médio ponderado de todas as exportações, ou com base em comparação entre o valor normal e os preços de exportação apurados em cada transação. Outra possibilidade seria a comparação da

²⁹⁸ Segundo esse artigo, serão normalmente consideradas como em quantidade suficiente para a determinação de valor normal 5% (cinco por cento) ou mais das vendas no mercado interno do país exportador, admitindo-se percentual menor quando for demonstrável que vendas internas nesse percentual inferior ocorrem, ainda assim, em quantidade suficiente que permita cooperação adequada.

²⁹⁹ Normalmente, os governos mantêm estatísticas de comércio exterior e as disponibilizam pela rede mundial de computadores, sendo relativamente fácil, mesmo para o peticionário, saber o preço de exportação de determinado produto.

média ponderada dos preços internos com o preço de uma exportação específica, desde que seja apresentada uma justificativa.

3.3.1.1 Produto similar

O Acordo *Antidumping* utiliza o termo “produto similar” (*like product*) para determinar que somente os produtos idênticos ao produzido no país importador poderão ser passíveis de sofrer um *antidumping*. O Acordo estabelece que o produto será similar quando for igual, sob todos os aspectos, ao produto o qual está sendo examinado ou, na ausência de tal produto, outro produto que, embora não exatamente igual sob todos os aspectos, apresente características muito próximas às do produto que se está considerando. Sobre a determinação de similaridade, Judith Czako, Johann Human e Jorge Miranda ressaltam que:

The determination of the “like product” is a critical element in any anti-dumping investigation, as it not only determines the domestic will fall within the scope of the injury analysis, and therefore determine the domestic industry to be investigated allegedly suffering injury, but it will also be relevant in determining which product in domestic market of the exporting country will be used to determine the normal value. The determination of the “like product” is therefore relevant in the context of the determination of the margin of dumping, as well as in the context of injury determination³⁰⁰.

A discussão é relevante, principalmente se for considerado que o atual Sistema Harmonizado (SH) de classificação fiscal de mercadorias, mais especificamente no caso do Brasil, a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), por vezes compreende vários produtos na mesma posição. Por exemplo, se uma medida é aplicada sobre a importação de um produto X, classificado na NCM 9999.99.99, sendo que, dessa mesma posição, consta o produto Y, as autoridades deverão necessariamente excluir o produto Y da cobrança do *antidumping*, o que

³⁰⁰ *A handbook on antidumping investigations*, p. 11. Tradução nossa: A determinação do “produto similar” é um elemento crítico em qualquer investigação *antidumping*, uma vez que não só determina o produto doméstico que cairá no âmbito da análise de dano e, portanto, também a indústria nacional a ser investigada, alegadamente sofrendo um prejuízo, mas também será relevante para determinar qual produto no mercado interno do país exportador será usado para determinar o valor normal. A determinação do “produto similar” é, portanto, relevante no contexto da determinação da margem de *dumping*, bem como no contexto da determinação do prejuízo.

gera uma maior carga de trabalho para os órgãos de fiscalização. Não por acaso a questão da similaridade do produto já foi analisada quatro vezes no OSC³⁰¹.

Por isso mesmo, o produto que será afetado pela medida deve ser minuciosamente descrito, para que outros, fora do escopo da medida, não sejam afetados. Recentemente, a autoridade brasileira foi contestada pela definição adotada no caso de calçados: “artefato para proteção dos pés, construído com a parte superior em material natural ou sintético e a parte inferior em material natural ou sintético, voltado para o consumidor masculino, feminino ou infantil e destinado ao uso diário, social, ou esportivo”³⁰². Com essa descrição, a investigação englobou desde o tênis utilizado para maratonas até os sapatos sociais de festas.

A definição excessivamente ampla também enseja questionamentos sobre a análise do dano, pois, no caso do exemplo citado, hipoteticamente poderia haver dano e *dumping* no segmento de calçados esportivos, mas poderia não haver nos calçados para festas. Assim, quando são incluídos todos os modelos em um único processo, essa análise pode restar prejudicada.

Por outro lado, uma definição estrita do produto que será objeto da investigação possibilita um tipo de *circunvenção*, na qual a descrição do produto é alterada para que não sofra a incidência da medida³⁰³. A *circunvenção* é, talvez, o principal problema das medidas *antidumping* em todo o mundo e constitui objeto de discussões³⁰⁴ e regulação nacional nos Estados-membros³⁰⁵.

³⁰¹ EC - Salmon (Painel), Korea - Paper AD Duties (Painel), U.S. - Lumber AD Final (Painel) e EC - Pipe Fittings (Painel).

³⁰² Cf. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Secretaria de Comércio Exterior. *Circular nº 95, de 29 de dezembro de 2008*. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1230729156.pdf>. Acesso em: 20 set. 2009.

³⁰³ Também pode haver outros tipos de *circunvenção*, como triangulação por terceiros países e desmembramento do produto final em partes e peças.

³⁰⁴ Na OMC, existe, inclusive, um Grupo Informal *Anti-circumvention*, dedicado à discussão do tema.

³⁰⁵ No Brasil, já existe um dispositivo legal contra a *circunvenção*. Trata-se da Lei nº 11.786, de 25 de setembro de 2008, que, em seu artigo 14, acrescenta o artigo 10-A à Lei nº 9.019/1995, que regula a aplicação dos direitos *antidumping*: “As medidas antidumping e compensatórias poderão ser estendidas a terceiros países, bem como a partes, peças e componentes dos produtos objeto de medidas vigentes, caso seja constatada a existência de práticas elisivas que frustrem a sua aplicação”. O dispositivo ainda não é aplicado, por carecer da regulamentação necessária.

3.3.1.2 Determinação do dano material

O dano material definido pelo artigo 3º do Acordo *Antidumping* é o mesmo descrito no artigo VI do GATT, ou seja, dano material causado a uma indústria nacional, ameaça de dano material ou atraso real na implantação de tal indústria. O que se especifica no AAD é a forma de determinação desse dano.

Segundo o artigo 3º do AAD, a determinação do dano deverá se basear: (i) no volume das importações a preços de *dumping*, (ii) no efeito dessas importações sobre os preços do país importador e (iii) no conseqüente impacto de tais importações sobre os produtores nacionais desses produtos.

Sobre o primeiro fundamento, o Acordo obriga as autoridades a ponderar se houve aumento significativo das importações, tanto em termos absolutos quanto em relação à produção ou ao consumo do país importador. Assim, excetuadas outras formas de análise, a autoridade deverá ponderar o volume de importações com o mercado aparente de determinado produto e com a produção da indústria doméstica do produto similar. Se, por exemplo, as importações a preço de *dumping* aumentaram 100% (cem por cento), mas o mercado aparente aumentou 150% (cento e cinquenta por cento) e a relação entre o volume importado e o volume produzido também aumentou, isso pode significar que o produtor doméstico perdeu mercado para o produto importado. As análises importação *versus* consumo aparente e importação *versus* produção são apenas exemplificativas. Na prática, diversas outras verificações são feitas para se avaliar o efeito das importações no produtor doméstico.

Com relação ao efeito das importações a preços de *dumping* sobre os preços do país importador, as autoridades encarregadas da investigação deverão levar em conta se os preços dos produtos importados a preços de *dumping* são significativamente menores do que os preços dos produtos similares no Estado-membro importador, ou ainda, se tais importações tiveram por efeito deprimir significativamente os preços ou impedir aumentos significativos que teriam ocorrido na ausência de tais importações. Nessa análise, o que se faz é a comparação do preço de exportação com o preço praticado pelo produtor doméstico, encontrando-se a *margem de dano*. Recomenda-se a aplicação da margem de dano quando for inferior à margem de *dumping* (a chamada “regra do menor direito” ou *lesser duty*).

Apesar de recomendada, não existe obrigatoriedade na aplicação da regra do menor direito³⁰⁶.

Quando existe uma margem de dano elevada e grande disposição dessa mercadoria no mercado do país importador, pode ser que o produtor doméstico seja obrigado a diminuir os seus preços para se manter no mercado. Assim sendo, bastaria equalizar os preços do produto nacional com os do importado, no mercado do país que impõe a medida, para que o dano seja sanado, sendo dispensável a aplicação da margem de *dumping* “cheia”.

Embora a aplicação do *lesser duty* seja considerada um avanço e seja efetuada pela maior parte dos membros da OMC, ainda existem exceções e críticas importantes. Nesse sentido, Edwin Vermulst e Gary Horlick:

The subject that has come in for most criticism in the country studies is the calculation of injury margins on the basis of the lesser duty rule in Article 9.1 of the ADA. On the positive side, while the application of the lesser duty rule is not mandatory under the ADA, it would appear that most of the jurisdictions covered by this project – the major exception being the United States – in fact do apply a lesser duty rule. On the negative side and presumably because of the absence of any regulation in the ADA, practices vary widely both between countries and within countries. Some of the problematic aspects signaled by the authors of the country studies include: • the calculation of only one injury margin for all exporters from all countries; • unjustified and non-transparent calculation of target prices; • unpredictable calculation of reasonable profit in target prices; • on the exporters’ side, Brazil relies on import statistics, rather than exporters’ actual data; • zeroing of non-injurious export transactions; • weighing on the basis of exporters’ sales and disregard of domestic models for which no comparable export models exist in the calculations³⁰⁷.

³⁰⁶ Existem propostas formais – como as do Brasil, Hong Kong (China), Índia e Japão – para tornar obrigatória a aplicação da regra do menor direito. Cf. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). *Proposals on the mandatory application of the lesser duty rule* (Propostas do Brasil, Hong Kong - China, Índia e Japão). Documento nº TN/RL/GEN/99. Genebra, 03 mar. 2006.

³⁰⁷ Problems with dumping and injury margin calculations in ten user countries. *Global Trade and Customs Journal*, Bedfordshire, v. 02, n. 01, p. 01-05, 2007, p. 04. Tradução nossa: O tema que mais é alvo de críticas nos estudos dos países é o cálculo das margens de dano com base na regra do menor direito do Artigo 9.1 do AAD. No lado positivo, enquanto a aplicação da regra do menor direito não é obrigatória no âmbito do AAD, parece que a maioria das jurisdições abrangidas por esse projeto – a grande exceção sendo os Estados Unidos – aplica a regra do menor direito. No lado negativo, e, presumidamente devido à ausência de qualquer regulação no AAD, as práticas variam muito, tanto entre países como dentro dos países. Alguns dos aspectos problemáticos sinalizados pelos autores dos estudos de países incluem: • um cálculo da margem de dano apenas para todos os exportadores de todos os países; • cálculo dos preços-alvo não justificado e não transparente; • imprevisibilidade do cálculo do lucro razoável nos preços-alvo; • do lado dos exportadores, o Brasil se baseia em estatísticas de importação, ao invés de em dados de exportadores reais; • *zeroing* às operações não prejudiciais de exportação; • definição de pesos com base nas vendas dos exportadores e desrespeito dos modelos nacionais, para os quais não existem modelos comparáveis de exportadores nos cálculos.

Para que possa haver a aplicação da medida, o impacto do volume das importações e da margem de dano deve gerar efeitos negativos na indústria doméstica, como por exemplo, a diminuição de sua produção, das vendas no mercado interno, da utilização da capacidade instalada, da margem de lucro ou do lucro operacional bruto; o aumento de estoques; entre outros.

O Acordo assevera que os indícios de dano, em conjunto ou isoladamente, não deverão necessariamente ser considerados como indicação decisiva. Dessa forma, não é necessário que todos os indícios indiquem dano, assim como a existência de apenas um não será decisiva para a aplicação da medida. Caso, por exemplo, as vendas para o mercado interno e a produção de determinada indústria tenham aumentado, os estoques tenham caído, mas a sua margem de lucro tenha sido retraída, ainda que só exista esse elemento de dano, ele pode ser decisivo na análise da autoridade investigadora, caso a mesma entenda que o aumento de vendas e o conseqüente aumento de produção e diminuição de estoques só ocorreram porque a indústria doméstica sacrificou as suas margens. Por outro lado, mesmo com todos os indicativos de dano presentes, a autoridade pode entender que eles não decorreram da concorrência desleal estrangeira, mas de outros fatores, como por exemplo, os volumes e os preços de outras importações que não procedentes da origem investigada; a contração na demanda ou mudanças nos padrões de consumo; as práticas restritivas ao comércio; a concorrência entre produtores nacionais e estrangeiros; o progresso tecnológico; o desempenho exportador; ou a produtividade da indústria nacional.

A verificação do dano material certamente está entre os temas que mais foram objeto de análise pelo OSC. Isso porque, apesar de haver os parâmetros de análise, ainda existe grande discricionariedade da autoridade nacional na avaliação do dano.

Quanto à ameaça de dano, o Acordo estabelece que a aplicação da medida deve basear-se em fatos, como por exemplo, a existência de motivo convincente para acreditar que haverá, em futuro próximo, aumento substancial na importação de produtos a preços de *dumping*, e não meramente em alegações, conjecturas ou possibilidades remotas. Segundo o Acordo, deve ser feita a análise de pelo menos quatro fatores para a determinação da ameaça de dano: (i) taxa de crescimento da disponibilidade no mercado interno de produtos importados a preços de *dumping*; (ii) quantidade disponível ou iminente aumento substancial na capacidade do

exportador; (iii) possibilidade de as importações serem realizadas a preços que terão significativo efeito para deprimir ou suprimir preços internos; e (iv) estoques do produto sob investigação.

A aplicação de uma medida *antidumping* com base na ameaça de um dano iminente tem poucos exemplos práticos. O Brasil, atualmente, não tem nenhum caso em que tal argumento foi utilizado, talvez porque seja difícil aportar indícios de que, em um futuro próximo, a indústria doméstica sofrerá um dano, sem que exista, em certa medida, uma conjectura. O Acordo faz ainda um alerta expresso que, mesmo nos casos em que existe ameaça de dano por motivo de importações a preços de *dumping*, a aplicação de medidas *antidumping* deve ser avaliada e decidida com especial cuidado.

A análise da ameaça de dano foi objeto do contencioso *U.S. - Softwood Lumber VI*. Na ocasião, o Painel se manifestou no sentido de que: “*we cannot conclude that the finding of a likely imminent substantial increase in imports is one which could have been reached by an objective and unbiased investigating authority*”³⁰⁸. E, portanto, concluiu que a decisão da autoridade americana – *International Trade Commission (ITC)*³⁰⁹ – de aplicar a medida *antidumping* definitiva baseada na ameaça de dano material não era consistente com o AAD.

3.3.1.3 Indústria doméstica

O artigo 4º do AAD definiu “indústria doméstica” como a totalidade dos produtores nacionais do produto similar ou as indústrias que representem a maior parte da produção nacional total do produto. Não devem fazer parte da indústria doméstica produtores que estejam relacionados aos exportadores ou importadores, ou que sejam eles próprios importadores. Mesmo não parecendo controversa, a

³⁰⁸ De acordo com o parágrafo 7.96 do Relatório do Painel (Documento nº WT/DS277/R) no caso *United States - Investigation of the International Trade Commission in Softwood Lumber from Canada*. Tradução nossa: Não podemos concluir que a constatação de um aumento iminente e substancial da importação poderia ter sido encontrada por uma autoridade investigadora objetiva e imparcial.

³⁰⁹ Comissão de Comércio Internacional.

definição de indústria doméstica já é objeto de, pelo menos, sete contenciosos no OSC³¹⁰.

Apesar de já na petição inicial haver fatos que sustentem a alegação do dano sofrido em decorrência das importações, é comum que tais dados sejam referentes apenas à parte da produção nacional do produto que será investigado. Por isso, a autoridade, após a abertura das investigações, pode enviar questionários para outros produtores, conforme ensinam Judith Czako, Johann Human e Jorge Miranda:

While the applicant itself should contain information substantiating the allegation of material injury being suffered by the domestic producers of the like product, it normally covers only injury information relating to those domestic producers filing the application. It therefore does not necessarily contain injury information covering the whole of the domestic industry or major proportion of it, which is required in terms of article 4.1. It is therefore common for investigating authorities to issue questionnaires to the domestic producers whether or not they submitted injury information in the context of the application. Additional injury information is usually necessary because, firstly, the quality and quantity of evidence necessary to justify the initiation of investigation is lower than that required for preliminary and final determinations. Secondly, the information in the application may not meet the requirements of article 4.1 for purpose of the injury analysis. While the information in the application may be sufficient evidence to justify initiation, it is unlike to be sufficient to the basis of a preliminary or final investigation regarding injury issues. For instance, while the application may refer to a particular domestic product as the like product, the investigating authorities may wish to consider other related products in order to fully evaluate the question of injury and causation. Finally, the information in the application might be outdated by the time the investigation is initiated³¹¹.

³¹⁰ EC - Salmon (Painel); Mexico - Pipes and Tubes AD Duties (Painel); Argentina - Poultry AD Duties (Painel); U.S. - Hot-Rolled Steel from Japan (Órgão de Apelação); U.S. - Hot-Rolled Steel from Japan (Painel); U.S. - 1916 Act (Painel); e Mexico - HFCS (Painel).

³¹¹ *A handbook on antidumping investigations*, p. 49. Tradução nossa: Embora a própria petição deva conter informações que justifiquem a alegação de prejuízo sofrido pelos produtores nacionais do produto similar, ela normalmente se refere apenas às informações relativas ao prejuízo dos produtores nacionais que protocolaram o pedido. Por conseguinte, não tem, necessariamente, que conter informações sobre o prejuízo que abrange a totalidade da indústria nacional, ou parte importante dela, o que é exigido nos termos do Artigo 4.1. Por isso, é comum que as autoridades investigadoras emitam questionários aos produtores domésticos que não apresentaram informações de dano no âmbito do pedido. Informações adicionais do dano geralmente são necessárias porque, em primeiro lugar, a qualidade e a quantidade de provas necessárias para justificar a abertura de inquérito é inferior à exigida relativamente às determinações preliminares e finais. Em segundo lugar, as informações contidas no pedido podem não satisfazer os requisitos do artigo 4.1 para fins de análise do prejuízo. Embora as informações contidas no pedido possam ser elementos de prova suficientes para justificar o início, dificilmente serão suficientes para embasar uma aplicação preliminar ou definitiva. Por exemplo, enquanto o peticionário pode referir um determinado produto doméstico como um produto similar, as autoridades investigadoras podem querer considerar outros produtos relacionados, a fim de avaliar plenamente a questão do prejuízo

3.3.1.4 Início das investigações

O artigo 5º do AAD prevê que uma investigação *antidumping* poderá ser iniciada por meio de petição formulada por escrito pela indústria doméstica ou em seu nome, e também *de ofício* pelas autoridades investigadoras, caso existam indícios suficientes de *dumping*, dano enexo causal que a justifiquem.

Considera-se como “feita pela indústria doméstica ou em seu nome” a petição que for apoiada por aqueles produtores cuja produção agregada constitua 50% (cinquenta por cento) da produção total do similar realizada por aquela porção da indústria doméstica. Por outro lado, nenhuma investigação será iniciada quando os produtores nacionais que expressamente apoiam a petição reúnam menos de 25% (vinte e cinco por cento) da produção total do similar realizada pela indústria nacional. Pelo menos em três ocasiões o OSC encontrou violação a esse requisito³¹², o que invalida toda a investigação.

As petições *antidumping* tendem a ser bastante volumosas, pois o Acordo exige a demonstração dos três requisitos, sendo que simples declarações, desacompanhadas de demonstração bem fundamentada, não poderão ser consideradas suficientes para satisfazer o requerido nesse artigo. Basicamente, devem constar da petição: as informações do peticionário (*i.e.*, identificação, volume e valor da produção, participação da produção da indústria doméstica no total produzido, e os demais dados para aferição do dano); do produto (*i.e.*, descrição completa do produto); do mercado interno (*i.e.*, tamanho do mercado, preço praticado, formas de concorrência); e das exportações (*i.e.*, identidade de cada exportador, importador ou produtor estrangeiro conhecido, preço de exportação a terceiros mercados, volume de importações).

Já houve casos em que o OSC considerou que não havia, na petição inicial, indícios suficientes de dano para a abertura da investigação³¹³. Essa rigidez no exame das informações trazidas inicialmente pela indústria doméstica ao processo se justifica porque a prática demonstra que a mera abertura do processo já é

e donexo de causalidade. Finalmente, as informações da inicial podem estar desatualizadas quando a investigação for iniciada.

³¹² *EC - Salmon* (Painel), *U.S. - 1916 Act* (Painel) e *U.S. - Offset Act (“Byrd Amendment”)* (Órgão de Apelação).

³¹³ Por exemplo, *Mexico - Pipes and Tubes AD Duties* (Painel), *U.S. - Lumber AD Final* (Painel), *Argentina - Poultry AD Duties* (Painel), *Thailand - Steel* (Painel) e *Guatemala - Cement I* (Painel).

suficiente para conter parte do fluxo de comércio do bem proveniente da origem investigada. Por isso mesmo, a petição de medidas *antidumping* deve ser mantida em sigilo até que haja a decisão definitiva de iniciar a investigação. Após receber a petição devidamente documentada e antes de proceder ao início da investigação, as autoridades deverão notificar o respectivo governo do membro exportador³¹⁴.

Deve-se atentar que não existe qualquer limitação em se iniciar uma investigação sobre um produto e origem que há pouco tempo tenha sido objeto de análise da mesma natureza. Esse fato já foi objeto de críticas, como a de K. D. Raju:

*The complainant in EU-India Bed Linen Dispute, the EUROCOTTON was unable to manage the required support for its first application in 1994 and the investigation was terminated in 1996. The second investigation was started immediately after 20 days of the termination of first investigation, showing the misuse of the provisions. An investigation is more effective than actual antidumping duties in many cases. Therefore, there is an urgent need to induct a new provision in the ADA, which would prohibit initiation of a fresh investigation for one year after the establishment of non-dumping in previous investigation*³¹⁵.

A autoridade deverá encerrar imediatamente a investigação, caso a margem de *dumping* encontrada seja inferior a 2% (dois por cento) – *de minimis* – ou se o volume proveniente da origem investigada for responsável por menos de 3% (três por cento) das importações do similar pelo membro importador, a menos que, no caso de várias origens investigadas, a soma de suas participações seja superior a 7% (sete por cento)³¹⁶.

³¹⁴ *Thailand - Steel* (Painel), *Guatemala - Cement II* (Painel), *U.S. - 1916 Act* (Painel) e *Guatemala - Cement I* (Painel).

³¹⁵ India's involvement in anti-dumping cases in the first decade of WTO. In: DEBROY, Bibek; CHAKRABORTY, Debashis (Ed.). *Anti-dumping: global abuse of a trade policy instrument*. Nova Deli: Academic Foundation, 2007, p. 31-48, p. 37. Tradução nossa: A peticionária na disputa UE-Índia Lençóis, a EUROCOTTON foi incapaz de gerenciar o suporte necessário para a sua primeira petição em 1994, e a investigação foi encerrada em 1996. A segunda investigação foi iniciada imediatamente após 20 dias do encerramento do primeiro inquérito, mostrando o uso indevido das disposições. Em muitos casos, uma investigação é mais eficaz do que os direitos *antidumping* em si. Portanto, há uma urgente necessidade de induzir uma nova disposição no AAD, que proíba o início de um novo inquérito por um ano após o estabelecimento de uma investigação que terminou com uma determinação negativa.

³¹⁶ *U.S. - Corrosion-Resistant Steel Sunset Review* (Painel) e *U.S. - DRAMS* (Painel).

3.3.1.5 Instrução do processo

O princípio da ampla defesa, previsto no artigo 6º do AAD e reafirmado em diversos Painéis no OSC³¹⁷, garante a todas as partes interessadas acesso e oportunidade de aporte de todas as provas que considerem relevantes, para que possam ser contraditadas. É responsabilidade das autoridades certificar que as informações aportadas no processo estão corretas.

O termo “parte interessada”, que é utilizado no AAD, deve ser entendido como os exportadores, produtores estrangeiros, importadores do produto investigado ou associação comercial que os represente, bem como o governo do membro exportador e o produtor do similar nacional no país importador ou associação comercial que o represente. A lista constante do AAD não é taxativa, sendo possível que sejam consideradas partes interessadas outras entidades, desde que demonstrem seu interesse na medida.

Nesse sentido, o AAD garante que as autoridades deverão oferecer oportunidade para que os usuários industriais do produto objeto de investigação e as organizações de consumidores mais representativas possam fornecer informações sobre *dumping*, dano e causalidade pertinentes à investigação. O motivo pelo qual o AAD não inclui usuários finais e entidades de consumidores na lista exemplificativa de partes interessadas leva a crer que, mesmo quando não são considerados como tal, podem ter a oportunidade de se manifestar.

No caso do exportador estrangeiro, o documento principal de sua defesa será o questionário enviado pela autoridade investigadora. O AAD prevê um prazo mínimo de 30 (trinta) dias para resposta, prorrogáveis por mais 30 (trinta), caso demonstrada a necessidade³¹⁸.

As informações que determinada parte considerar sensíveis poderão ser protocoladas em duas versões, uma confidencial e outra pública. Os chamados resumos públicos, a despeito de não exporem os dados abertamente, devem conter

³¹⁷ *EC - Salmon* (Painel), *Korea - Paper AD Duties, Article 21.5* (Painel), *U.S. - OCTG Sunset Reviews, Article 21.5* (Painel), *Korea - Paper AD Duties* (Painel), *U.S. - OCTG Sunset Reviews* (Órgão de Apelação), *U.S. - OCTG Sunset Reviews* (Painel), *U.S. - Corrosion-Resistant Steel Sunset Review* (Painel), *EC - Pipe Fittings* (Órgão de Apelação), *EC - Pipe Fittings* (Painel), *Argentina - Poultry AD Duties* (Painel), *Egypt - Rebar from Turkey* (Painel) e *Guatemala - Cement II* (Painel).

³¹⁸ *Mexico - Rice AD Measures* (Órgão de Apelação), *Mexico - Rice AD Measures* (Painel), *Argentina - Poultry AD Duties* (Painel) e *Egypt - Rebar from Turkey* (Painel).

pormenorização suficiente, que permita compreensão razoável da substância da informação fornecida sob confidencialidade³¹⁹, bem como justificativa de apresentação nessa condição.

Caso a autoridade não se convença da sensibilidade dos dados ou entenda que o resumo público não oferece elementos de compreensão suficientes, poderá desconsiderar a informação aportada, mas nunca revelá-la sem a autorização da parte. Nesses casos, a autoridade está autorizada pelo Acordo a formular a sua decisão com base nos fatos disponíveis. Essa é uma clara preocupação com o contraditório do processo, pois garante que nenhuma informação que não seja passível de contestação seja considerada na decisão final.

O contraditório, aliás, é previsto no AAD. Nesse sentido, as autoridades devem, sempre que possível, oferecer oportunidade a todas as partes interessadas para que examinem toda e qualquer informação relevante para a apresentação de seus argumentos³²⁰.

É facultada à autoridade investigadora a realização de verificações *in loco*, com o propósito de examinar as informações fornecidas ou de obter pormenores adicionais, desde que tenha havido a autorização das empresas envolvidas e que o governo do país no qual se localiza a empresa não apresente nenhuma objeção³²¹.

Antes da decisão final, as autoridades deverão informar todas as partes interessadas sobre os fatos essenciais³²² sob julgamento que formam a base para a decisão de aplicar ou não medidas definitivas. Tal informação deverá ocorrer com antecipação suficiente para que as partes possam defender seus interesses.

Na determinação final, via de regra, as autoridades deverão determinar a margem individual de *dumping* para cada exportador ou produtor conhecido do produto sob investigação. No entanto, existe a possibilidade de a autoridade se utilizar de amostragem estatisticamente válida com base nas informações disponíveis.

³¹⁹ *Korea - Paper AD Duties, Article 21.5 (Painel), Mexico - Pipes and Tubes AD Duties (Painel), Korea - Paper AD Duties (Painel) e Guatemala - Cement II (Painel).*

³²⁰ *EC - Salmon (Painel), Korea - Paper AD Duties, Article 21.5 (Painel), U.S. - OCTG Sunset Reviews, Article 21.5 (Painel), Korea - Paper AD Duties (Painel), EC - Pipe Fittings (Apelação), EC - Pipe Fittings (Painel), Guatemala - Cement II (Painel) e Mexico - HFCS (Painel).*

³²¹ *Korea - Paper AD Duties (Painel), Egypt - Rebar from Turkey (Painel) e Guatemala - Cement II (Painel).*

³²² *Korea - Paper AD Duties, Article 21.5 (Painel), U.S. - OCTG Sunset Reviews, Article 21.5 (Painel) e Argentina - Poultry AD Duties (Painel).*

3.3.1.6 Medidas provisórias

O AAD prevê a possibilidade da aplicação de medidas provisórias, desde que a investigação tenha sido iniciada regularmente há mais de 60 (sessenta) dias; que já tenha havido uma determinação preliminar afirmativa da existência de *dumping* e do respectivo dano; e que tais medidas sejam necessárias para impedir que ocorra dano durante as investigações.

O prazo máximo de aplicação de uma medida provisória é de quatro meses. O artigo 7.4 do AAD comporta uma dilação máxima de dois meses, no caso de requisição dos exportadores e de deferimento da autoridade investigadora.

3.3.1.7 Compromisso de preços

O AAD prevê a suspensão ou o encerramento dos procedimentos sem imposição de medidas provisórias ou direitos *antidumping*, se qualquer exportador comunicar a sua disposição de assumir voluntariamente compromisso satisfatório no sentido de rever os seus preços ou de cessar as exportações a preços de *dumping*.

O compromisso do exportador de aumentar os seus preços não deve ser maior do que o necessário para eliminar a margem de *dumping*, sendo recomendável ser menor, caso suficiente para eliminar a margem de dano. Assim, os compromissos de preços só poderão ser aceitos após uma determinação preliminar afirmativa de *dumping* e de dano por ele causado.

As autoridades não são obrigadas a aceitar ofertas de compromissos sobre preços, se considerarem que a sua aceitação seria ineficaz, como por exemplo, no caso de o número de exportadores efetivos ou potenciais ser excessivamente elevado, ou por outras razões, entre as quais, a existência de princípios de política geral. Na ocorrência de situação semelhante, e caso seja possível, as autoridades deverão fornecer ao exportador as razões pelas quais julgam inadequada a aceitação do compromisso e, na medida do possível, oferecer oportunidade para que ele possa tecer comentários sobre o assunto.

Mesmo quando o compromisso de preços for aceito, será possível completar a investigação, caso o exportador deseje ou as autoridades assim decidam. Caso se chegue a uma conclusão negativa quanto à aplicação, o compromisso será extinto. Na hipótese contrária, de uma determinação positiva de *dumping* e de dano, o compromisso será mantido conforme os termos em que tiver sido estabelecido.

No caso de violação do compromisso, as autoridades poderão, de imediato, aplicar as medidas provisórias com base nas informações disponíveis.

3.3.1.8 Cláusula do interesse nacional na OMC e em outros Estados-membros

A chamada “cláusula do interesse nacional” é a prerrogativa que os governos possuem de, mesmo nos casos em que estão presentes todos os elementos para a aplicação de medidas *antidumping*, deixar de aplicá-las. Nesse sentido, o artigo 9.1 do AAD estabelece que:

*The decision whether or not to impose an anti-dumping duty in cases where all requirements for the imposition have been fulfilled, and the decision whether the amount of the anti-dumping duty to be imposed shall be the full margin of dumping or less, are decisions to be made by the authorities of the importing Member*³²³.

Nesse dispositivo, o AAD prevê uma verdadeira “válvula de escape” para que, mesmo quando estiverem presentes os requisitos para a aplicação do *antidumping*, a medida não seja aplicada: o *interesse nacional*. Importante notar que o teste do interesse nacional não é imposto pelo AAD nem mesmo é estabelecido qualquer critério sobre como ele deverá ser feito. Assim, cabe a cada Estado-membro, a depender da forma como internalizou o Acordo, proceder (ou não) a esse exame, da forma como entender melhor. Assim, a forma como o AAD foi internalizado nos diversos Estados-membros poderá oferecer subsídios de como o interesse público deve ser entendido em matéria de *antidumping*.

³²³ Tradução nossa: A decisão se deve ou não impor um direito *antidumping* nos casos em que todos os requisitos para a instituição foram cumpridos, e a decisão se o montante dos direitos *antidumping* a ser aplicado é a margem de *dumping* ou menor são decisões a serem tomadas pelas autoridades do membro importador.

Na Argentina, em sua legislação sobre a matéria³²⁴, é previsto que: “*su recomendación de aplicación o no de derechos provisionales, teniendo en cuenta las demás circunstancias atinentes a la política general de comercio exterior y al interés público*”³²⁵. A mesma consideração sobre o interesse nacional deve ser feita no momento da aplicação da medida definitiva. O interessante é que a legislação argentina explicitou que será considerada, na aplicação da medida, a política geral de comércio exterior. Assim, parece claro que a aplicação de direitos *antidumping* deverá respeitar os planos estratégicos do governo federal. Dessa forma, a redação da legislação argentina leva a crer que a análise do interesse público deve ser coerente com as outras políticas públicas.

A questão é que, na Argentina, é o *Ministerio de Economía y Produccion*³²⁶ que decide, sozinho, se um direito será ou não aplicado. Assim, a análise do interesse nacional poderá ser parcial, não considerando a perspectiva de outros Ministérios.

Por outro lado, a análise do interesse nacional no Canadá parece bem mais complexa. O *Special Import Measures Act (SIMA)*³²⁷, que internalizou os acordos firmados no âmbito da OMC, estabelece o procedimento a ser adotado para a avaliação do interesse canadense na aplicação de uma medida *antidumping*. No Canadá, o procedimento de avaliação de *dumping* é de responsabilidade da *Canada Border Services Agency (CBSA)*³²⁸; já o dano enexo de causalidade, do *Canadian Trade International Tribunal (CITT)*³²⁹.

O CITT também tem a responsabilidade de investigar a existência do interesse público. Com esse objetivo, é prevista no SIMA a fase do *public interest inquiry*³³⁰, a qual poderá ocorrer de ofício ou por requerimento de um interessado (*interested person*). O requerimento deverá ocorrer até 45 (quarenta e cinco) dias após a determinação do dano, e deverá conter fundamentação suficiente para convencer o CITT da pertinência do procedimento.

O procedimento se inicia com a publicação oficial. As partes qualificadas poderão receber questionários, bem como preparar suas manifestações. Além disso,

³²⁴ Artigos 25 e 30 do Decreto nº 1.393/2008.

³²⁵ Tradução nossa: a recomendação de implementação ou não do direito provisório, tendo em conta outras circunstâncias relevantes para a política geral de comércio exterior e o interesse público.

³²⁶ Ministério da Economia e Produção.

³²⁷ Ato sobre medidas de importação especiais.

³²⁸ Agência Canadense de Serviços de Fronteira.

³²⁹ Tribunal de Comércio Internacional Canadense.

³³⁰ Investigação do interesse público.

o CITT normalmente realiza audiências para obter o testemunho das partes. Não existe prazo determinado para o exame do interesse nacional; esse será determinado pelo CITT, a depender da complexidade do assunto.

Caso o CITT conclua que existe interesse público em reduzir ou eliminar a medida *antidumping*, emitirá ao Ministério das Finanças um relatório, que deverá conter recomendações específicas, com a fundamentação para tal. É o ministro das Finanças quem decide se a medida será reduzida ou eliminada.

Ao contrário do que acontece na Argentina, onde o interesse nacional deve ser analisado de forma coerente com as políticas de comércio exterior, prevalece, no Canadá, a análise feita muito mais com base nos argumentos levados ao CITT por possíveis consumidores ou por fornecedores interessados na sobrevivência de determinada indústria, enfim, em outros motivos que não políticas governamentais.

Uma posição parecida é adotada na União Europeia:

Anti-dumping measures may not be applied if it is concluded that their imposition is not in the Community interest. To this end, all the various interests are taken into account as a whole, including the interests of the Community industry and of the users and consumers. All the parties concerned are given the opportunity to make their views known³³¹.

O artigo 21 do Regulamento Europeu prevê que, no exame das considerações das partes interessadas, deve ser concedida especial atenção à necessidade de eliminar os efeitos de distorção do comércio provocados por *dumping* que cause prejuízo, bem como à necessidade de restabelecer uma concorrência efetiva.

Na Europa, o procedimento de avaliação do interesse da Comunidade se dá no início da investigação, em prazo determinado na abertura. Os petionários; os importadores e as suas associações representativas; e os consumidores e as suas organizações representativas poderão fornecer informações à Comissão Europeia, as quais lhe permita decidir se existe ou não o interesse comunitário. As informações protocoladas deverão ser disponibilizadas para as demais partes, com o intuito de viabilizar o contraditório. Também poderão ser solicitadas audiências, especificando-se a razão de sua realização.

³³¹ De acordo com o sumário do Regulamento CE nº 384/1996. Tradução nossa: Medidas *antidumping* não podem ser aplicadas caso se conclua que a sua aplicação não é do interesse da Comunidade. Para esse efeito, todos os interesses em jogo são considerados como um todo, incluindo os interesses da indústria comunitária e dos usuários e consumidores. Todas as partes interessadas têm a oportunidade de apresentar os seus pontos de vista.

A Comissão Europeia examinará as informações e determinará em que medida elas são representativas, devendo os resultados dessa análise, juntamente com um parecer sobre o seu fundamento, serem transmitidos ao Comitê Consultivo³³². Os diferentes pontos de vista expressos no Comitê deverão ser considerados na determinação final.

As partes que participaram da instrução referente ao interesse comunitário têm o direito de solicitar que lhe sejam disponibilizados os fatos e as considerações com base nos quais poderão ser tomadas as decisões finais. Tais informações serão divulgadas na medida do possível e sem prejuízo de qualquer decisão posterior adotada pela Comissão ou pelo Comitê.

Também na Europa o interesse público é muito mais voltado para os possíveis afetados com a medida do que para a coerência com outras políticas públicas ou planos nacionais.

Menos sofisticada é a análise indiana do interesse nacional. Na Índia, na verdade, a análise do interesse estaria implícita, pois a recomendação ou não de aplicação da medida é feita pelo Departamento de Comércio, que considera informações aportadas por diversas partes interessadas. Da mesma forma, a legislação australiana não estabelece um procedimento de análise do interesse nacional. Nos Estados Unidos e na Nova Zelândia, a análise do interesse público nem mesmo é feita.

Sendo assim, a análise do interesse nacional varia de acordo com a forma como o AAD foi internalizado pelos Estados-membros. Existe uma proposta do Canadá, no sentido de tornar obrigatória a análise do interesse nacional³³³. Nessa proposta, o interesse nacional seria analisado muito mais do ponto de vista dos países desenvolvidos, pois deveriam ser considerados os argumentos dos possíveis afetados pela medida, como consumidores finais ou industriais.

O problema de se precisar o que é interesse nacional é que um determinado país poderá perder a sua válvula de escape para não aplicar uma medida que seja, por exemplo, incoerente com macrometas estabelecidas para a nação. Essa questão será aprofundada mais à frente; no momento, basta dizer que, em nosso

³³² O Comitê Consultivo é composto por representantes dos Estados-membros e por um representante da Comissão, na qualidade de presidente.

³³³ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). *Public Interest* (Proposta do Canadá). Documento nº TN/RL/GEN/85. Genebra, 17 nov. 2005.

entendimento, o interesse nacional deve ser definido internamente por cada Estado-membro, e que, no caso brasileiro, está expresso na Constituição Federal.

3.4 O *antidumping* no Brasil

O Brasil, assim como todos os demais membros da OMC, aderiu ao Acordo *Antidumping* em abril de 1979, ao final da Rodada Tóquio. Porém, somente o internalizou em 1987³³⁴, o que, em parte, pode ser explicado pela falta de interesse no instrumento, em virtude do isolamento comercial brasileiro na época.

Inicialmente, a condução das investigações para a aplicação de medidas *antidumping* era responsabilidade do Ministério da Fazenda, o qual o fazia por meio de sua Comissão de Política Aduaneira.

A abertura comercial experimentada no início dos anos de 1990 fez com que o *antidumping* se destacasse como medida de proteção. Foi nessa época, quando do princípio do governo do presidente Fernando Collor de Mello, que a responsabilidade de conduzir investigações *antidumping* passou para o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, o qual deveria fazê-lo pelo Departamento de Comércio Exterior (DECEX) da Secretaria Nacional de Economia.

Posteriormente, no governo do presidente Itamar Franco, foi criado o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, e, no seu âmbito, a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), a qual assumiu as funções anteriormente atribuídas ao DECEX.

A atual configuração da autoridade investigadora brasileira ocorreu já na gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso, no ano de 1995, quando um departamento da SECEX foi criado com o fim específico de conduzir as investigações em matéria de defesa comercial. Esse novo departamento, denominado Departamento de Defesa Comercial (DECOM), teve a incumbência de aplicar a nova regulamentação brasileira de *antidumping* (Decreto nº 1.602/1995).

³³⁴ Decretos nº 93.941, de 19 de janeiro 1987, e nº 93.962, de 23 de janeiro de 1987, publicados no Diário Oficial da União de 02 de fevereiro de 1987, e aprovados pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 20, de 05 de dezembro de 1986.

Ao final de toda essa evolução, a legislação brasileira em matéria de *antidumping* é constituída basicamente: pelo Decreto Legislativo nº 30, de 15 de dezembro de 1994, promulgado pelo Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994, que aprovou a Ata Final da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT; a Lei nº 9.019, de 30 de março de 1995, que dispõe sobre a aplicação dos direitos previstos no Acordo *Antidumping* e no Acordo de Subsídios e Direitos Compensatórios; o Decreto nº 1.602, de 23 de agosto de 1995, que disciplina os procedimentos relativos à aplicação de medidas *antidumping*; o Decreto nº 4.732, de 10 de junho de 2003, que dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX); e a Circular SECEX nº 21, de 02 de abril de 1996, que oferece um roteiro para a elaboração de petição relativa à investigação de prática de *dumping*.

Sendo assim, a base da legislação brasileira são os acordos internacionais. No entanto, é evidente que, quando essas normas são internalizadas, elas devem ser interpretadas de acordo com o sistema jurídico brasileiro, o que inclui os princípios, o controle de constitucionalidade e a legislação em matéria de processo administrativo, só para citar alguns exemplos. Essa será a interpretação a ser dada aos dispositivos citados.

3.4.1 O procedimento administrativo para a aplicação de medidas antidumping no Brasil

O procedimento administrativo para a aplicação de direitos *antidumping* no Brasil se inicia com uma petição elaborada por uma parcela significativa da produção nacional³³⁵ (indústria doméstica³³⁶) de determinado produto. Aqui surge a primeira diferença entre o procedimento brasileiro e o que é exigido pelo AAD.

A autoridade brasileira costuma ser mais rígida comparada à exigência do AAD na aferição da representatividade do peticionário. Com efeito, o AAD permite que sejam iniciadas investigações as quais contenham dados de apenas 25% (vinte

³³⁵ Uma previsão que é pouco comentada na doutrina é a possibilidade de, em circunstâncias excepcionais, o governo federal, *ex officio*, abrir a investigação, desde que haja elementos de prova suficientes da existência de *dumping*, de dano e do nexó causal entre eles, que justifiquem a abertura. A abertura *ex officio* de investigação *antidumping* nunca ocorreu no Brasil.

³³⁶ Artigo 17 do Decreto nº 1.602/1995.

e cinco por cento) da produção nacional. No Brasil, por sua vez, normalmente são analisadas petições com dados de danos relativos a um percentual de 50% (cinquenta por cento) da produção brasileira. Mas isso não significa que a prática brasileira seja inconsistente com o AAD; pelo contrário, a exigência brasileira é bem superior ao mínimo estabelecido nos acordos internacionais.

A petição *antidumping* deverá ser instruída com base na Circular SECEX nº 21. A princípio, uma primeira análise da Circular pode indicar que não se trata de uma coleta de dados trabalhosa; no entanto, a prática demonstra que, por diversas vezes, uma investigação nem chega a ser iniciada por não se conseguir levar ao DECOM dados que sejam minimamente consistentes. O problema aumenta proporcionalmente ao número de indústrias que fornecem dados ao pleito, e talvez esse seja um dos motivos pelos quais, na maioria dos casos de aplicação de medidas *antidumping*, exista um alto grau de concentração³³⁷. Por isso, apesar de a utilização de consultorias especializadas ou de escritórios de advocacia não ser obrigatória, algumas vezes se mostra necessária.

A petição deve conter elementos de prova de *dumping*, de dano e de nexo causal entre as importações objeto de *dumping* e o dano alegado³³⁸. Essas informações são relativas à indústria doméstica, ao mercado, ao produto, ao produtor externo e ao *dumping*, e podem ser oferecidas em caráter confidencial, desde que demonstrada a sua sensibilidade. Após o protocolo das versões – uma confidencial e uma não confidencial – da petição, o DECOM procederá a uma análise preliminar, no prazo de 20 (vinte) dias. Se o Departamento entender que a petição está devidamente instruída, iniciará a investigação; caso contrário, solicitará informações complementares.

Na prática, é raro uma petição ser considerada devidamente instruída logo após o protocolo, sendo comum a autoridade brasileira requerer informações adicionais até mais de uma vez. Para cada pedido de informação complementar, conta-se novo prazo de 20 (vinte) dias para a autoridade se manifestar sobre a instrução da petição. Caso a autoridade se satisfaça com as informações aportadas no processo, o peticionário será notificado quanto à abertura da investigação no

³³⁷ Outro motivo seria que, quanto maior a fragmentação do setor, maior o incentivo ao *free rider*, que não precisaria custear o procedimento, beneficiando-se automaticamente em caso de imposição de uma medida.

³³⁸ Artigo 18, § 1º, Decreto nº 1.602/1995.

prazo de 30 (trinta) dias contados a partir da data em que a petição foi considerada devidamente instruída.

Com a publicação da circular de abertura, se inicia o contraditório do processo. As partes interessadas conhecidas serão notificadas e será concedido prazo de 20 (vinte) dias, contados a partir da data da publicação, para a habilitação na investigação. O procedimento brasileiro prevê, ainda, ampla oportunidade de defesa aos interessados, inclusive com o requerimento de audiências e aporte de informações.

O produtor estrangeiro receberá um questionário e terá 40 (quarenta) dias, prorrogáveis por mais 30 (trinta), para devolvê-lo ao DECOM, devidamente respondido. A participação do produtor estrangeiro vem aumentando nos últimos anos, inclusive quando se trata de exportadores localizados em economias não consideradas de mercado, em especial a China³³⁹.

O DECOM poderá realizar verificações *in loco* tanto nas informações fornecidas pela indústria doméstica quanto nas disponibilizadas pelo produtor estrangeiro. Não existe qualquer exigência de que essas verificações sejam efetuadas, mas o DECOM vem realizando-as sistematicamente em todas as investigações, inclusive em território estrangeiro. Essas verificações, teoricamente, resultam em uma melhora da qualidade dos dados aportados no processo, visto que somente a expectativa de sofrer uma conferência já poderia inibir o fornecimento de informações incorretas.

Caso as informações disponibilizadas não possam ser comprovadas na verificação *in loco*, ou caso as informações sejam prestadas fora do prazo estabelecido, o DECOM poderá estabelecer as suas conclusões com base nos fatos disponíveis, entre eles, os contidos na petição de abertura da investigação. A instrução é finalizada com uma audiência, na qual o DECOM informa as partes interessadas sobre os fatos essenciais os quais embasarão o seu posicionamento final. Geralmente, o documento com os fatos essenciais – chamado de nota técnica – é enviado às partes no dia anterior à audiência. Posteriormente, com base na nota técnica, o DECOM emite o seu parecer final sobre o caso.

³³⁹ Por atuarem em um mercado com alto grau de interferência governamental, os dados dessas empresas não costumam ser considerados pelo DECOM, e, por isso, a margem de *dumping* é geralmente estabelecida por país de origem e não por empresa investigada, o que diminuiria o incentivo em fornecer dados.

A nota técnica é, na maioria das vezes, um documento bastante volumoso e importante para a defesa das partes, pois, o que não constar dele também não constará do parecer final. Assim, a não consideração de um argumento importante na nota técnica pode significar um desfecho final desfavorável, tendo em vista que a decisão final da CAMEX será tomada, primordialmente, com base no parecer final do DECOM.

Terminada a audiência final, contam-se 15 (quinze) dias para a manifestação formal das partes, oportunidade em que poderá ser feito o pedido de inclusão de determinada informação no parecer final. Findo o prazo, considera-se a instrução encerrada.

Todo o processo descrito deverá ser concluído um ano após a abertura, exceto em circunstâncias excepcionais, quando o prazo poderá ser de até 18 (dezoito) meses; no entanto, um direito *antidumping* provisório poderá ser aplicado 60 (sessenta) dias após a abertura da investigação, tendo vigência máxima de seis meses.

3.4.2 O processo decisório sobre a aplicação de medidas antidumping no Brasil

Depois de terminada a parte técnica, inicia-se o processo de tomada de decisão sobre a implementação da medida. Isso porque, conforme já explicado, mesmo com a conclusão sobre a existência de *dumping*,nexo de causalidade e dano, o governo brasileiro não é obrigado a aplicar a medida.

A competência funcional para a aplicação de medidas de defesa comercial, que inicialmente era comum dos ministros da Indústria, Comércio e Turismo (posteriormente Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) e da Fazenda, foi transferida, a partir de 2001, para a Câmara de Comércio Exterior.

Com a promulgação da Lei nº 9.019/1995 e com as alterações introduzidas pela Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e pelo Decreto nº 3.981, de 24 de outubro de 2001, ficaram estabelecidas as seguintes alçadas da CAMEX, em termos de medidas de defesa comercial: (i) aplicação de medidas

provisórias; (ii) homologação de compromissos de preços; (iii) encerramento da investigação com aplicação de medidas definitivas; (iv) suspensão, alteração ou prorrogação de medidas definitivas; e (v) encerramento de revisão dos direitos definitivos ou compromissos de preços. Vale ressaltar que todas as decisões acima elencadas serão tomadas com base em parecer elaborado pelo DECOM.

O processo decisório para a aplicação de medidas *antidumping* no Brasil passa por três análises depois do parecer final do DECOM: a primeira é conduzida pelo Grupo Técnico de Defesa Comercial (GTDC); a segunda pelo Comitê Executivo de Gestão (GECEX), e a última, conforme o disposto no artigo 2º do Decreto nº 4.732/2003, é realizada pela CAMEX, que é a responsável pela decisão final sobre a imposição de medidas de defesa comercial.

A CAMEX é presidida pelo ministro da Indústria e Comércio Exterior, e composta pelos: chefe da Casa Civil da Presidência da República; ministro das Relações Exteriores; ministro da Fazenda; ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão; e ministro do Desenvolvimento Agrário. Além desses membros, podem comparecer às reuniões titulares de outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal, sempre que constarem da pauta assuntos da área de atuação desses órgãos ou entidades, ou a juízo do presidente da República.

A competência da CAMEX é ampla no que se refere à consecução dos objetivos da política de comércio exterior. Dentre as suas funções, estão a definição de diretrizes e de procedimentos relativos à implementação da política de comércio exterior visando à inserção competitiva do Brasil na economia internacional; a coordenação e a orientação das ações dos órgãos os quais possuem competências na área de comércio exterior; e a definição, no âmbito das atividades de exportação e importação, de diretrizes e de orientações sobre normas e procedimentos.

As reuniões da CAMEX ocorrem ao menos uma vez a cada mês, e são sempre precedidas pela reunião do GECEX. Nas reuniões da CAMEX, busca-se o consenso em suas deliberações, e, não sendo esse alcançado, a Câmara deliberará por maioria, cabendo ao seu presidente, no caso de empate, a decisão. O presidente da CAMEX poderá expedir resoluções *ad referendum*, desde que consulte previamente o GECEX.

O GECEX é integrado pelo presidente da CAMEX, por secretários executivos de diversos Ministérios e por outros integrantes do governo diretamente

interessados em temas relacionados ao comércio internacional³⁴⁰. As competências do GECEX são basicamente: avaliar o impacto, supervisionar permanentemente e determinar aperfeiçoamentos em relação a qualquer trâmite, barreira ou exigência burocrática que se aplique ao comércio exterior e ao turismo, incluídas as relativas à movimentação de pessoas e cargas; apresentar propostas nos assuntos de competência do Conselho de Ministros; propor a regulamentação das matérias de competência do Conselho de Ministros; e manifestar-se previamente sobre as matérias de competência do Conselho de Ministros.

Assim, antes da avaliação do Conselho de Ministros, a decisão pela aplicação de um *antidumping* já foi debatida em um fórum muito mais amplo. Mesmo não cabendo ao GECEX emitir uma deliberação formal sobre o tema, uma de suas competências é, exatamente, se manifestar sobre essa aplicação.

As matérias apreciadas pelo GECEX deverão estar fundamentadas em notas técnicas ou em documentação equivalente. Por isso, antes da avaliação do GECEX, o Grupo Técnico de Defesa Comercial (GTDC) faz a sua análise do parecer final do DECOM.

O GTDC foi constituído pela CAMEX³⁴¹ especificamente para avaliar propostas sobre a fixação de medidas de defesa comercial. O Grupo é presidido pela Secretaria Executiva da CAMEX e é constituído por um representante de cada Ministério que a compõe. Aqui, a análise continua a ser técnica, mas sob um enfoque diferente da avaliação feita pelo DECOM, pois os representantes de cada Ministério avaliam a possibilidade de aplicação no que mais lhes diz respeito.

³⁴⁰ Fazem parte do GECEX: o presidente do Conselho de Ministros da CAMEX, que o preside; o secretário executivo da Casa Civil da Presidência da República; o secretário-geral das Relações Exteriores; o secretário executivo do Ministério da Fazenda; o secretário executivo do Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento; o secretário executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; o secretário executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; o secretário executivo do Ministério dos Transportes; o secretário executivo do Ministério do Trabalho e Emprego; o secretário executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia; o secretário executivo do Ministério do Meio Ambiente; o secretário executivo do Ministério do Turismo; o secretário executivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário; o secretário executivo da CAMEX; o subsecretário-geral de assuntos econômicos e tecnológicos do Ministério das Relações Exteriores; o subsecretário-geral da América do Sul do Ministério das Relações Exteriores; o secretário de assuntos internacionais do Ministério da Fazenda; o secretário da Receita Federal do Ministério da Fazenda; o secretário de relações internacionais do agronegócio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; o secretário de comércio exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; o diretor de assuntos internacionais do Banco Central do Brasil; o diretor de comércio exterior do Banco do Brasil S.A.; um membro da diretoria do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; e um representante do Serviço Social Autônomo da Agência de Promoção de Exportações do Brasil (APEX-Brasil).

³⁴¹ Resolução CAMEX nº 9, de 22 de março de 2001.

O representante do Ministério de Relações Exteriores avaliará se a investigação foi feita em conformidade com as normas internacionais. Já o representante do Ministério da Fazenda considerará, por exemplo, a possibilidade de haver inflação com a imposição da medida; o representante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por sua vez, avaliará o impacto da medida, por exemplo, na cadeia produtiva agrícola, no caso de insumos; e assim por diante.

Quando a CAMEX emite a sua decisão, é publicada uma circular com a determinação final, que entra em vigor a partir da data de sua publicação.

O processo de decisão brasileiro, apesar de talvez um pouco intrincado, oferece a possibilidade de uma ampla avaliação do impacto de uma medida de defesa comercial. Isso propicia uma avaliação profunda do interesse nacional na aplicação da medida, pois considera a opinião de diversos órgãos do governo responsáveis pela implementação de políticas comerciais.

3.4.3 Aplicação de direitos antidumping

O Decreto nº 1.602/1995 estabelece que o direito *antidumping* é um montante em dinheiro igual ou inferior à margem de *dumping* apurada, calculado e aplicado com o fim exclusivo de neutralizar os efeitos danosos das importações objeto de *dumping*.

A previsão de que um direito *antidumping* poderá ser inferior à margem de *dumping* decorre da possibilidade de a autoridade investigadora optar pela aplicação da já citada *regra do menor direito*. Nesse caso, o direito *antidumping* corresponderá à margem de dano e não à margem de *dumping*. A diferença entre as duas é o preço que será comparado com o preço de exportação da origem investigada. Conforme já explicado, quando o preço de exportação é comparado com o valor normal, a diferença é chamada de margem de *dumping*. Já quando o preço de exportação é comparado com o preço praticado pela indústria doméstica, a diferença é considerada a margem de dano.

Segundo a regra do menor direito, sempre que a margem de *dumping* for superior à margem de dano, a última deve prevalecer, pois seria suficiente para

evitar que a concorrência estrangeira prejudique o produtor doméstico. O DECOM, condizente com a posição brasileira de tornar a regra do menor direito obrigatória, vem tornando-a prática consolidada em seus pareceres finais.

Seja com base na margem de dano ou na de *dumping*, o direito *antidumping* se materializará por alíquotas *ad valorem* ou específicas, fixas ou variáveis, ou pela conjugação de ambas. A regra é que a alíquota do direito *antidumping* seja calculada individualmente para cada um dos participantes do processo.

A cobrança do direito *antidumping*, quando a alíquota for *ad valorem*, será aplicada diretamente no preço CIF³⁴² da mercadoria internada no Brasil, independentemente de quaisquer obrigações de natureza tributária relativas à sua importação, ou seja, os impostos também serão aplicados sobre o preço CIF, sem o adicional do *dumping*. O total de impostos mais o montante a título de *antidumping* serão somados ao preço CIF, e esse será o valor do produto internalizado. Da mesma forma, a cobrança do direito *antidumping* quando alíquota for específica será fixada em dólares dos Estados Unidos da América e convertida em moeda nacional.

Somente estarão sujeitos à cobrança do direito bens que tenham sido despachados para consumo após a data de publicação. Assim, pode acontecer de uma determinada mercadoria ser enviada ao Brasil sem a previsão da cobrança do *antidumping*, mas, no momento de seu desembarço (*despacho para consumo*), ser aplicada a alíquota.

O direito *antidumping* definitivo deve ser extinto no máximo em cinco anos após a sua aplicação, e poderá ser renovado mediante requerimento, devidamente fundamentado, formulado pela indústria doméstica, cinco meses antes da data do término da sua vigência. Além disso, poderá ocorrer a revisão do direito antes do fim do prazo de cinco anos, a pedido de parte interessada, desde que haja decorrido, no mínimo, um ano da imposição de direitos *antidumping* definitivos e que seja provado que: (i) a aplicação do direito deixou de ser necessária para neutralizar o *dumping*; (ii) seria improvável que o dano subsistisse ou se reproduzisse caso o direito fosse revogado ou alterado; ou (iii) o direito existente não é ou deixou de ser suficiente para neutralizar o *dumping* causador de dano.

A legislação brasileira também prevê que os direitos *antidumping* poderão ser suspensos por um ano, prorrogável por igual período, caso ocorram alterações

³⁴² Sigla de *Cost, Insurance and Freight* (Custo, Seguro e Frete).

temporárias nas condições de mercado, e desde que o dano não se reproduza ou subsista em função da suspensão e que a indústria doméstica seja ouvida. Um exemplo de aplicação dessa disposição foi o ocorrido no caso do glifosato proveniente da China.

3.5 Utilização estratégica do *antidumping*

A ideia de que o *antidumping* deve servir somente para prevenir ou remediar o *dumping* parece fazer cada vez menos sentido, e acabou por se enfraquecer ainda mais com a multiplicação de investigações contra exportadores localizados em países de economias que não são consideradas de mercado.

Conforme dito anteriormente, a prática de *dumping* em si não é condenada nem pelos acordos internacionais de comércio nem pela legislação nacional. Só poderia haver a aplicação de um remédio quando fosse demonstrado que existe o *dumping*, o dano e o nexo de causalidade entre os dois. Esses três elementos seriam o tripé de sustentação de qualquer medida *antidumping*.

A questão que se coloca é que talvez esses três elementos sejam insuficientes para a aplicação de uma medida *antidumping*, em especial em países como o Brasil, onde existe uma patente limitação na burocracia do governo para a utilização de tais meios de proteção. Nos países em desenvolvimento, é necessário escolher qual será o setor protegido pela medida de defesa, simplesmente porque eles não têm condições de aplicar medidas a todos os interessados os quais consigam demonstrar a existência dos três requisitos citados.

Isso porque, na prática, a demonstração do *dumping* em uma investigação está longe de ser a parte mais difícil do processo. Um dos motivos é o fato de que cada vez mais as petições são protocoladas contra economias que não são consideradas de mercado. De fato, das atuais medidas em vigor no Brasil, aproximadamente 34% (trinta e quatro por cento) são contra a China. A tendência é a mesma no número de investigações em andamento, das quais 30% (trinta por cento) são contra o mesmo país.

A China, a despeito do reconhecimento diplomático, não é considerada, para fins de defesa comercial, como país que opera em “economia de mercado”, pois a

ingerência governamental prejudicaria a livre concorrência e, com isso, influenciaria o preço praticado internamente. A consequência disso é que o DECOM, na maioria das vezes, não considera o preço praticado internamente no mercado chinês como “valor normal” para a comparação com o preço de exportação.

Nesses casos, o Decreto nº 1.602/1995 prevê que o valor normal poderá ser apurado: (i) com base no preço praticado ou no valor construído do produto similar em um terceiro país de economia de mercado; (ii) com base no preço praticado por um terceiro país na exportação para outros países; ou (iii) com base em qualquer outro preço razoável, inclusive o preço pago ou a pagar pelo produto similar no mercado brasileiro.

Não existe um parâmetro definido em lei para a escolha desse terceiro país, basta que não seja o Brasil e que exista confiabilidade das informações aportadas. Assim, pode-se utilizar, por exemplo, o preço praticado no mercado interno alemão³⁴³, americano³⁴⁴ ou japonês³⁴⁵, como substituto do preço chinês, ou ainda, o preço praticado nas exportações da Argentina para o México³⁴⁶.

Assim, é bastante difícil não encontrar uma margem de *dumping* quando se compara o preço de exportação chinês ao Brasil com o preço praticado internamente, por exemplo, pelo Japão. O resultado é que as margens encontradas nos casos em que a China é a origem investigada são bastante elevadas. Um exemplo recente foi a aplicação de direitos *antidumping* provisórios sobre as exportações chinesas de calçados ao Brasil. Nesse caso, o preço de exportação chinês foi comparado ao preço praticado no mercado interno italiano (país escolhido para substituir o preço interno chinês) para se auferir a margem de *dumping*. O resultado foi um direito provisório de US\$ 12,47 por par de calçado exportado ao Brasil.

Da mesma forma, o dano à indústria doméstica não parece ser de difícil comprovação, até porque poucos são os setores manufatureiros no Brasil que não sofrem, em algum nível, a concorrência dos produtos asiáticos. Além disso, a análise do DECOM pode encontrar dano mesmo que a maioria dos indicadores da indústria

³⁴³ Foi o que aconteceu no caso do carbonato de bário, que teve direito *antidumping* publicado na Resolução CAMEX nº 19, de 30 de junho de 2004.

³⁴⁴ Foi o que aconteceu no caso do magnésio metálico, que teve direito *antidumping* publicado na Resolução CAMEX nº 27, de 05 de outubro de 2004.

³⁴⁵ Foi o que aconteceu no caso de talhas manuais, que teve direito *antidumping* publicado na Resolução CAMEX nº 31, de 22 de agosto de 2007.

³⁴⁶ Foi o que aconteceu no caso do alho, que teve direito *antidumping* publicado na Resolução CAMEX nº 52, de 23 de outubro de 2007.

doméstica demonstre que a mesma se encontra em situação estável. Foi, por exemplo, o que ocorreu no caso de pneus de automóveis³⁴⁷, quando, a despeito de haver incremento de vendas, utilização de capacidade instalada, empregos, entre outros fatores, foi entendido que havia indícios suficientes de dano, em virtude da diminuição do preço e da margem de lucro da indústria doméstica.

A virtual facilidade de comprovação de dano e de *dumping* torna a ação contra produtos chineses menos trabalhosa quando comparada com a instaurada contra outros países. Outro fato que também colabora para isso é a não concessão de margens individuais para empresas chinesas (pois seus dados não são considerados), o que desincentiva a participação das mesmas no processo. Como o empresário chinês sabe que receberá uma margem igual à do seu concorrente, prefere não arcar com as despesas de defesa, ainda que, com a defesa, possa reduzir a margem comum de *dumping* para aquele país.

Apesar disso, o crescimento da importância do Brasil como mercado consumidor vem fazendo com que a participação do produtor chinês seja incrementada cada vez mais. Em investigações recentes, o DECOM passou a premiar a participação de indústrias chinesas em processos, mesmo sem considerá-las operando em condições de mercado³⁴⁸, com margens individuais menores.

Atualmente, a maioria dos casos apresenta algum nível de contencioso por parte do produtor chinês, algumas vezes, inclusive, com o requerimento de que aquele setor específico seja considerado como operante em situações normais de mercado³⁴⁹.

O fato é que, em dado momento, a estrutura de defesa comercial no Brasil não permitirá (se é que já não permite) o processamento de todos os pedidos de medidas *antidumping*, sendo necessária a escolha dos casos em que o Brasil mais tenha interesse na aplicação da proteção.

Um possível parâmetro para a escolha dos setores a serem protegidos pode ser a própria política industrial brasileira, o que propiciaria adoções de medidas

³⁴⁷ Que teve direito *antidumping* definitivo publicado na Resolução CAMEX nº 46, de 08 de julho de 2008.

³⁴⁸ Foi o que aconteceu, por exemplo, no caso dos pneus para caminhões, que teve direito *antidumping* publicado pela Resolução CAMEX nº 33, de 09 de junho de 2009.

³⁴⁹ A Circular SECEX nº 59/2001 assinala os dados que devem ser protocolados no DECOM para que seja feita a análise do grau de interferência do governo no setor. Até hoje, nenhum setor conseguiu comprovar que atua em economia de mercado.

coerentes e poderia eximir o governo de pressões por parte do setor privado, pois teria uma justificativa lógica para a escolha de determinado setor e não de outro.

Hoje em dia, a questão do interesse brasileiro quanto à aplicação de um direito *antidumping* é verificada somente na última parte do processo decisório, quando da análise da CAMEX. Ao que parece, a análise dos ministros considera questões muito mais imediatas do que propriamente o planejamento estratégico do governo. Assim, uma sugestão seria uma pré-avaliação do interesse nacional, por parte da CAMEX, do ponto de vista das políticas públicas (mesmo porque independe do aporte de informações por parte de outros interessados), antes mesmo da abertura da investigação.

Ressalta-se, mais uma vez, que, mesmo o DECOM indicando a existência de *dumping*, dano e nexos de causalidade, a CAMEX pode não aplicar a medida ou fazê-lo com alíquotas diferentes. Um exemplo recente em que a CAMEX decidiu por não acatar em sua totalidade o parecer final do DECOM ocorreu no caso nitrato de amônio³⁵⁰, para o qual, apesar de aplicar o direito, resolveu suspendê-lo por um ano, por entender que não havia interesse nacional na aplicação imediata do *antidumping*.

A grande questão é que os votos dos membros da CAMEX não são fundamentados, de forma que não existe qualquer controle quanto aos motivos os quais levaram determinado Ministério a votar a favor ou contra a matéria. No exemplo citado no parágrafo anterior, imagina-se que o principal opositor da aplicação da medida foi o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), por tratar-se do principal insumo de um importante defensor agrícola.

Em outra investigação envolvendo também um insumo agrícola, ocorreu a revisão do direito *antidumping* do glifosato exportado da China. A CAMEX decidiu por aplicar um direito inferior ao recomendado pelo DECOM³⁵¹, mas não suspendeu a aplicação, como no caso do nitrato de amônio, mesmo com todo o apelo dos agricultores brasileiros, os quais já pagavam pelo insumo preços acima do mercado internacional. Nesse caso, o único protegido com a medida foi a empresa

³⁵⁰ Direito definitivo publicado na Resolução CAMEX nº 71, de 07 de novembro de 2008.

³⁵¹ Direito definitivo publicado na Resolução CAMEX nº 3, de 04 de fevereiro de 2009.

multinacional Monsanto³⁵², e não se sabe qual foi a análise de interesse nacional realizada.

Assim, uma saída para evitar tais situações seria a exigência de fundamentação dos votos, de forma que pudesse haver o mínimo de controle quanto às indústrias escolhidas para receber a proteção. Seria possível verificar se a aplicação ou não de uma medida *antidumping* ocorreu por força de situações conjecturais, como o aumento do preço de um insumo agrícola; por condizer com a política industrial brasileira; ou, unicamente, para proteger uma indústria ineficiente.

Outra sugestão interessante seria fazer com que a indústria protegida estivesse inserida em um programa mais amplo de desenvolvimento industrial, que lhe propiciasse meios de obter tecnologia e mão de obra qualificada, e de fazer investimentos, buscando sua competitividade internacional, para que não se acomode com a momentânea proteção.

A análise da CAMEX da forma como foi proposta e a inserção da indústria beneficiada em políticas industriais mais amplas acabariam por estabelecer um novo requisito para a aplicação de um *antidumping*, o interesse nacional fundamentado. A diferenciação dessa forma de análise para a atual reside no fato de que a demonstração do interesse nacional embasado passaria a ser fundamental para a aplicação da medida, e não apenas uma válvula de escape, passível, inclusive, de controle judicial.

Essa forma de análise parece ser muito mais condizente com a realidade brasileira, pois, além de não infringir nenhum acordo internacional, poderia propiciar a utilização mais racional do *antidumping*, até mesmo para que seja mais do que uma mera medida de proteção, constituindo um verdadeiro instrumento de desenvolvimento.

A análise proposta também prescinde de qualquer verificação quanto ao tipo de *dumping* que se está praticando³⁵³. Pouco importa se o *dumping* praticado é

³⁵² A outra empresa petionária, a Nortox, retirou o seu apoio ao pleito durante a investigação, pois entendeu que sofreria mais com o domínio de mercado por parte da Monsanto do que com concorrência do produto estrangeiro.

³⁵³ Para Joseph Michael Finger, somente o *dumping* predatório seria passível de contramedidas. Nesse sentido: “*Antidumping’s apparent policing of predatory actions by foreigners is a major part of the emotional power of antidumping. In reality, however, antidumping does not police predatory actions. David Palmeter, a leading Washington expert and frequent counsel to developing country exporters beset by antidumping cases, concludes: ‘It probably is safe to predict that in none of the 767 affirmative antidumping determinations reached by Australia, Canada, the EC and the US between 1980 and 1986 was predatory pricing remotely present’. [...]*”. (*Should developing countries introduce antidumping?*. [S. l.], maio 1992, p. 03. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/>

predatório ou não, até porque nem a legislação internacional nem as normas internas exigem que somente possa ser aplicada uma medida *antidumping* em caso de *dumping* predatório. O que interessa é que a medida seja benéfica, em última instância, para o país como um todo e não apenas para um setor, o que talvez possa ser atingido caso a indústria ou o setor protegido esteja inserido na política industrial em vigor.

3.6 Breve análise dos direitos *antidumping* impostos após a Política de Desenvolvimento Produtivo

À luz do que foi proposto no item anterior, é pertinente fazer uma avaliação das medidas *antidumping* aplicadas no Brasil frente à atual STIP brasileira.

A nova política industrial brasileira foi anunciada em maio de 2008. Desde então, foram aplicados direitos *antidumping* sobre 17 produtos³⁵⁴, a saber: acrilato de butila, calçados, eletrodos de grafites, fenol, fibras de viscose, filme pet, fios de juta, fios de viscose, glifosato, lápis de grafite e de cor, nitrato de amônio, papel supercalandrado, pneus de automóveis, pneus de carga, PVC-S, resinas de policarbonato e seringas descartáveis. Uma breve análise de cada um dos setores que receberam proteção é esclarecedora quanto à conformidade das medidas com as metas estabelecidas na atual política industrial.

Não serão analisados os aspectos meramente técnicos das medidas impostas (como similaridade do produto, cálculo da margem de dano ou análise do dano), apesar de, por vezes, serem bastante questionáveis. O presente exame será adstrito à aparente compatibilidade das medidas com o Plano de Desenvolvimento Industrial lançado pelo governo em 2008. Ainda assim, essa análise está longe de ser precisa,

html/prddr/outreach/or1.htm>. Acesso em: 20 nov. 2009. Tradução nossa: O aparente policiamento das ações predatórias pelo *antidumping* é parte importante do poder emocional de *antidumping*. Na realidade, porém, o *antidumping* não polícia ações predatórias. David Palmetter, um destacado especialista de Washington e frequente consultor de países em desenvolvimento exportadores com diversos casos de *antidumping*, concluiu que: “Provavelmente, é seguro prever que, em nenhuma das 767 determinações afirmativas de *dumping* implementadas pela Austrália, pelo Canadá, pela Comunidade Europeia e pelos Estados Unidos, entre 1980 e 1986, havia, remotamente, a presença de preços predatórios”. [...]).

³⁵⁴ Posição em 06 de novembro de 2009.

visto que os ministros da CAMEX não justificam os seus votos, de forma que só é possível supor as suas razões.

3.6.1 Plásticos

Pelo menos três dos produtos supramencionados podem ser agrupados no setor plástico – filme pet, PVC-S e resinas de policarbonato – e, por isso, analisados conjuntamente.

O *antidumping* sobre filme pet (nesse caso, existe uma medida compensatória e um direito *antidumping* em vigor) foi requerido pela empresa Terphane Ltda. e afetou indústrias indianas e tailandesas. Um dos principais usos do filme pet é como matéria-prima de embalagens flexíveis. Pode ser encontrado tanto em embalagens de alimentos (café, leite em pó, refrescos em pó, gelatinas, refeições prontas, alimentos para animais etc.) como de não alimentos (higiene pessoal, limpeza e produtos hospitalares). O filme pet também é usado em várias outras aplicações industriais, como: etiquetas, cabos telefônicos, desmoldagem de telhas de fibra de vidro, plastificação de documentos, fitas adesivas, decoração etc. A empresa em questão é brasileira, mas também possui uma unidade produtiva nos Estados Unidos.

No caso do PVC-S, o processo foi requerido pela indústria Braskem e afetou as importações provenientes da China e da Coreia do Sul. Essa resina é utilizada na produção de diversos itens, como: embalagens, revestimento de tecidos, calçados, brinquedos, móveis, revestimento de fios para eletrônicos, construção civil (*i.e.*, pisos e tubos), equipamentos médicos (*i.e.*, seringas, cânulas, cateteres), entre outros. Ou seja, também está no início da cadeia de diversos produtos fabricados no Brasil.

Já o processo o qual aplicou medidas *antidumping* sobre as importações de resina de policarbonato foi requerido pela Proquigel Química S.A. (antes chamada de Policarbonatos do Brasil) e afetou empresas dos Estados Unidos e da União Europeia. Essa resina é utilizada para a fabricação de mídias óticas, lentes de óculos para correção, faróis de veículos, calçados (solados) e uma infinidade de outros produtos de maior valor agregado. Ou seja, é mais um produto no início da cadeia de diversos outros produtos fabricados internamente.

A aplicação de uma medida *antidumping* em produtos que afetam tantos outros setores é temerária, e dificilmente podem ser previstos os seus efeitos na economia. Sendo assim, deve ser plenamente justificada, pois onerará praticamente todos os utilizadores de artefatos de plástico.

Nesse sentido, poder-se-ia argumentar que, por haver apenas uma empresa realmente brasileira produtora de resina de policarbonato, já que as outras indústrias que vendem o produto no Brasil são multinacionais que o importam (basicamente, Bayer e Sabic), haveria interesse em proteger essa indústria. Da mesma forma, a Braskem é uma indústria brasileira que, apesar de atuar em diversos setores, produz, juntamente com o grupo europeu Solvay, todo o PVC-S no Brasil. Assim, também nesse caso está envolvida uma grande indústria brasileira, que tem o seu centro de P&D no Brasil. O mesmo ocorre com a Terphane Ltda., única fabricante de filme de poliéster biorientado da América do Sul, matéria-prima de diversos outros plásticos.

Apesar disso, conforme já demonstrado anteriormente, a proteção simplesmente pela proteção não favorece a mais ninguém senão aquele determinado setor e à geração de ineficiências à custa de toda a sociedade. Por isso, é necessário que haja um interesse maior na aplicação da medida. Cabe averiguar se o setor plástico está inserido na política industrial brasileira e se é exigida da empresa alguma contrapartida pela proteção.

Nesse caso, a resposta é positiva. Realmente o setor de plásticos está inserido na política industrial brasileira com metas específicas (exportar US\$ 2,2 bilhões de produtos plásticos em 2010) e iniciativas definidas para aumentar a competitividade da indústria nacional, como o apoio na fixação de marcas no exterior e investimentos para reestruturação; a promoção de iniciativas que ampliem o acesso a instrumentos para inovação/tecnologia; a incorporação de tecnologias estratégicas – tecnologias de informação e comunicação (TICs), biotecnologia e nanotecnologia – na cadeia produtiva; o fomento à adoção de práticas de reciclagem, produção mais limpa e gerenciamento pós-consumo; o incentivo à incorporação de tecnologias de produtos para injetados plásticos (máquinas, equipamentos, moldes e periféricos); a ampliação de programas de capacitação em gestão empresarial e em temas técnicos; a implementação de programa de consultoria nas empresas para comércio exterior; e a estruturação política de formação de profissionais focada na demanda.

A questão se o *antidumping* nos três produtos pode atrapalhar mais do que ajudar o setor plástico foge ao escopo do presente trabalho, mas, apesar de questionável, a aplicação da medida pode fazer sentido do ponto de vista meramente da coordenação com as demais ações governamentais para o setor.

3.6.2 Insumos agrícolas

Outros dois produtos os quais podem se analisados conjuntamente são o nitrato de amônio e o glifosato, pois ambos são insumos agrícolas de grande importância para a produção de grãos no Brasil.

O direito *antidumping* sobre as exportações russas e ucranianas de nitrato de amônio foi requerido pela indústria Ultrafertil S.A., incorporada pelo grupo Fosfertil, criado pelo governo federal em 1977, atuante no segmento de fertilizantes. A Ultrafertil é a única produtora nacional de nitrato de amônio.

Essa medida foi extremamente contestada na época, tendo em vista o crescimento da demanda por fertilizantes e a alta nos preços desses produtos. Conforme levantamento realizado pela Associação dos Produtores de Soja do Mato Grosso (APROSOJA), os custos de produção da soja consumiram, em média, 90% (noventa por cento) dos rendimentos gerados com a safra 2007/2008 do estado. A mesma entidade afirma que os gastos com insumos, incluindo os fertilizantes, representam a maior parte dos custos produtivos – 47% (quarenta e sete por cento) – e tiveram um aumento de 31% (trinta e um por cento) no período entre as temporadas 2001/2002 e 2006/2007.

Ainda assim, a proteção poderia ser justificada, pois é claro que o setor de fertilizantes é estratégico para os planos de potência agrícola em alimentos e agroenergia do Brasil, sendo a autossuficiência nacional nesse insumo, aparentemente, um objetivo desejável.

O resultado desse processo foi bastante incomum se comparado com a prática brasileira. O direito foi aplicado, mas foi suspenso imediatamente, com vistas a preservar a estabilidade e a importância do produto para as principais culturas agrícolas brasileiras.

O glifosato, por sua vez, é um defensivo agrícola fabricado no Brasil pela multinacional Monsanto, que figurou como única peticionante do processo que terminou com a aplicação de medidas contra produtores da China (a Nortox, que era a outra peticionaria, desistiu do processo antes da aplicação do direito definitivo, passando, inclusive, a contestá-lo).

O glifosato é um defensivo agrícola utilizado fundamentalmente no cultivo da soja. A APROSOJA participou ativamente do processo decisório dessa medida. Em sua manifestação à CAMEX, a Associação argumentou que:

O glifosato é uma matéria-prima de agrotóxicos e a substância responsável pela atuação do produto como herbicida. Este é largamente utilizado nas lavouras brasileiras e consta como o mais vendido no mundo, cuja importância para o agronegócio brasileiro se dá devido aos notórios benefícios obtidos com o seu manejo de solo para as mais diversas culturas, como por exemplo, café, milho, trigo e soja. Conforme pode ser apurado na reportagem publicada no Diário de Cuiabá, em 29 de setembro de 2008³⁵⁵, o preço do glifosato aumentou em 70% da safra passada para este ano, prejudicando, principalmente, a lavoura de soja transgênica. O presidente da Comissão de Grãos da Farsul, Jorge Rodrigues, em entrevista para o Correio do Povo, em 08 de fevereiro de 2008³⁵⁶, afirmou que o defensivo é responsável por 15% dos custos de produção da lavoura de soja, nas quais são aplicados, em média, 4,5 litros/hectare. Além disso, dados do Instituto de Economia Agrícola de São Paulo (IEA), publicados em reportagem do jornal Valor Econômico, em 16, 17 e 18 de janeiro de 2009, mostram que o litro do glifosato saltou de R\$ 12,10 para R\$ 23 entre os meses de outubro de 2000 e 2008. Diante disso, verifica-se que em 2008 os custos do agronegócio aumentaram vertiginosamente, impondo aos produtores uma enorme carga econômica quanto à aquisição de insumos como fertilizantes e componentes químicos para as lavouras. E levando-se em consideração as características da presente crise econômica mundial, a imposição de um direito antidumping sobre o glifosato, de qualquer ordem, será deveras prejudicial para a economia brasileira. O mesmo raciocínio inspirou a decisão de prorrogar, porém suspender os direitos antidumping sobre o nitrato de amônia (Resolução CAMEX nº 71, de 04 de novembro de 2008). Com base no interesse nacional, a Câmara de Comércio Exterior entendeu por bem não taxar o produto com a alíquota *ad valorem* com vistas a preservar a estabilidade e a importância do produto para as principais culturas agrícolas brasileiras, o qual também é utilizado como matéria-prima para agrotóxico. Não obstante, importante ressaltar que a maior parte da produção de soja do Brasil é exportada para a China. A prorrogação do direito objeto de revisão

³⁵⁵ Cf. MACIEL, Marcondes. Preço do glifosato dispara em 12 meses no Estado. *Diário de Cuiabá*, Cuiabá, 29 set. 2008. Disponível em: <<http://www.aspta.org.br/por-um-brasil-livre-de-transgenicos/documentos/soja-transgenica-tem-custos-maiores/>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

³⁵⁶ Cf. GAÚCHO quer derrubar taxa do glifosato. *Correio do Povo*, Porto Alegre, n. 131, 08 fev. 2008. Disponível em: <<http://www.correiodopovo.com.br/jornal/A113/N131/HTML/default.html>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

seria bastante contraditória, vez que se imporia um direito ao insumo advindo do principal parceiro comercial do produto final brasileiro. Ademais, com a prorrogação da medida, a segurança alimentar brasileira restará vulnerável, visto que a multinacional Monsanto de terá praticamente todo o poder manipulatório sobre os preços da agricultura brasileira³⁵⁷.

Todavia, ao contrário do que ocorreu no caso do nitrato de amônio, a CAMEX optou pela aplicação de um direito *antidumping*, defendendo a multinacional. É bem verdade que a decisão dos ministros foi diferente do recomendado pelo DECOM, sendo aplicado um valor bastante inferior ao sugerido pela autoridade investigadora.

O sistema agroindustrial está previsto no atual plano de desenvolvimento brasileiro, com os seguintes objetivos: (i) expandir a produção para o mercado interno, manter a liderança nos segmentos *commodities* e crescer em mercados de maior valor; (ii) aumentar a capacitação tecnológica nos insumos; e (iii) perseguir um padrão de classe mundial nas cooperativas agroindustriais. O mesmo plano reconhece que existe a concentração nos segmentos de insumos e nos serviços especializados, sendo prevista, inclusive, a criação de grupo de desenvolvimento de tecnologia para a fabricação de fertilizantes nitrogenados.

Assim, realmente existe um plano para o desenvolvimento de tecnologia de insumos agrícolas no Brasil, o que, a despeito de todas as críticas que podem surgir, poderia justificar a proteção de indústrias brasileiras no setor. Apesar disso, principalmente no que se refere ao glifosato, não parece ser o caso, pois a única beneficiária do *antidumping* foi justamente uma controvertida indústria multinacional.

De fato, no início de 2008, a documentarista francesa Marie-Monique Robin apresentou em seu livro e documentário algumas revelações impactantes sobre a Monsanto³⁵⁸. A pesquisadora se manifestou especificamente sobre o glifosato, dizendo que a empresa vende o “pacote tecnológico” completo: quem compra as sementes patenteadas da Monsanto deve obrigatoriamente comprar o glifosato da mesma empresa (o chamado *Roundup*) e não pode usar o glifosato genérico. Ao impedir a entrada do defensivo importado, o governo federal acabou favorecendo a condição de dependência da multinacional.

Mesmo desconsiderando todas as denúncias da pesquisadora, parece no mínimo questionável que a alta cúpula do governo brasileiro tenha entendido ser

³⁵⁷ Manifestação da APROSOJA no Processo MDIC/SECEX-RJ 52500.023070/2007-83.

³⁵⁸ *O mundo segundo a Monsanto*. [S. l.], 2008. Disponível em: <<http://www.blip.tv/file/780111>>. Acesso em: 22 set. 2009.

interessante ao país ser dependente de uma empresa multinacional cujas práticas têm sido motivo de processos judiciais em todo o mundo, como por exemplo, o comprovado caso de suborno de altos funcionários do governo por parte da empresa na Indonésia³⁵⁹. Seria mais transparente que os ministros demonstrassem o motivo pelo qual entenderam que a proteção da Monsanto era interessante ao Brasil.

3.6.3 Setor têxtil

Até pouco tempo atrás, o setor têxtil tinha pouco interesse em medidas *antidumping*, pois, com o acordo de quotas que havia firmado com a China, o produtor brasileiro tinha relativa proteção contra os seus principais concorrentes. O problema é que, no final de 2008, o acordo de restrição não foi renovado. Apesar de existirem apenas três produtos têxteis com medida em vigor, vários outros estão em trâmite. Os três produtos são o fio de juta e a fibra e o fio de viscose.

O processo para a aplicação de medidas *antidumping* sobre as importações brasileiras de fios de juta foi requerido pelo Instituto de Fomento à Produção de Fibras Vegetais da Amazônia (IFIBRAM) e afetou as exportações provenientes de Bangladesh e Índia. O produto em questão é utilizado basicamente na produção de tapetes.

A única indústria brasileira produtora de fios de juta é a Companhia Têxtil de Castanhal, que emprega diretamente 1.500 funcionários no município de Castanhal, no estado do Pará. Indiretamente, a cultura da juta é a principal fonte de renda para cerca de 15 mil famílias ribeirinhas no interior dos estados do Pará e do Amazonas.

Mesmo afetando uma cadeia de produtos que não é significativa para o Brasil, pelo menos não do ponto de vista econômico, esse *antidumping* seria de interesse social por preservar a fonte de renda de pessoas que vivem em uma das regiões mais pobres do país. Ainda assim, para ser efetiva, a proteção deve ser acompanhada de outras ações governamentais que fortaleçam a competitividade da indústria.

³⁵⁹ Para maiores detalhes sobre o caso de suborno, vide a íntegra da reportagem publicada no jornal Jakarta Post, em 10 de janeiro de 2005. (KPK to investigate Monsanto bribery case. *The Jakarta Post*, Jacarta, 10 jan. 2005. Disponível em: <<http://www.thejakartapost.com/news/2005/01/10/kpk-investigate-monsanto-bribery-case.html>>. Acesso em: 20 nov. 2009).

No que se refere à fibra e ao fio de viscose, a situação é diferente. Nos dois casos, o processo foi requerido pela Vicunha Têxtil³⁶⁰, uma das maiores indústrias têxteis do Brasil, sendo ambos os produtos pertencentes à cadeia produtiva de uma série de confecções.

A fibra de viscose é a principal matéria-prima do fio, sendo utilizada em malharias e tecelagens, na fabricação de vestuário, de tecidos para decoração, de mesclados ou não com poliéster (PES) ou algodão. Da mesma forma, o fio de viscose é o produto da manufatura da fibra e, portanto, está no início da cadeia dos mesmos produtos têxteis. A principal produtora é também a Vicunha.

O setor têxtil está também na PDP brasileira, tendo como principal objetivo ampliar a sua competitividade. O governo reconhece que o mercado interno está em expansão, mas tem um *deficit* comercial a partir de 2006, após cinco anos de superávit (US\$ 648 milhões em 2007), e apresenta uma modesta participação no mercado mundial (60º lugar). Diante dessa realidade, a principal meta do governo é ampliar o faturamento do setor para US\$ 41,6 bilhões em 2010 (US\$ 33 bilhões em 2006).

Um dos instrumentos nominalmente citados para o alcance dessa meta seria o “combate a práticas desleais de comércio”, com a utilização do *antidumping*. Nesse sentido, a PDP prevê a criação de Grupo de Trabalho para aprimorar a estrutura e promover a integração entre os órgãos de governo responsáveis pelas operações de comércio internacional.

No caso da fibra e do fio de viscose, a aplicação da medida de defesa está, *prima face*, condizente com as demais políticas públicas. No caso dos fios de juta, apesar de o argumento social ser realmente relevante, deve-se incluir a indústria também nos programas de fomento, para que seja possível retirar a medida e a empresa possa competir independente da intervenção estatal.

³⁶⁰ No caso do processo de fibra, também constavam como petionárias as indústrias Jofegê Fiação e Tecelagem Ltda., e Têxtil Carmem Ltda.

3.6.4 Setor químico

Os produtos químicos são frequentemente afetados por medidas *antidumping*. No período em análise, o acrilato de butila e o fenol sofreram imposição de medidas dessa natureza.

No caso do acrilato de butila, o pedido foi protocolado pela multinacional BASF, que é a principal fabricante do produto no Brasil. A produção desse produto químico se destina, em grande medida, à fabricação de tintas imobiliárias. A BASF consome grande parte de sua produção (grande consumo cativo), pois é também uma grande produtora de tintas.

A medida *antidumping* sobre as importações brasileiras de fenol foi requerida pela indústria Rhodia Poliamida e Especialidades Ltda., multinacional do setor químico de origem francesa. O fenol é utilizado na indústria, em especial na produção de cosméticos, tintas e corantes, e também em fazendas, para a desinfecção do local de ordenha das vacas, a fim de evitar a contaminação do leite.

Nos dois casos, não existe uma política pública definida para o setor, sendo que ambas as indústrias não são de origem nacional e, provavelmente, não têm seus centros principais de geração de tecnologia no Brasil, não existindo qualquer meta de investimentos ou de exportação.

Sendo assim, o interesse nacional, pelo menos nesse aspecto, não fica evidenciado. Da mesma forma, pode ser que o desenvolvimento de tais indústrias seja importante para o algum outro segmento previsto na PDP brasileira, mas como a justificativa do voto dos ministros não é disponibilizada à opinião pública, e como essa não parece ser uma análise que faz parte da praxe da CAMEX, nunca ficará clara a real intenção com a aplicação da medida.

3.6.5 Setor de pneumáticos

Outro caso em que o interesse nacional não ficou evidenciado foi na aplicação de medidas *antidumping* sobre as importações de pneus (tanto de veículos pesados quanto de automóveis). Nos dois casos, a petionária foi a

Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos (ANIP), e as principais beneficiárias foram as multinacionais Bridgestone Firestone, Goodyear e Pirelli. A imposição de direitos nesse produto afeta diretamente todos os produtos dependentes de transporte rodoviário, além de ter efeitos sobre a produção de automóveis.

Pelo fato de o Brasil não ter qualquer plano para esse setor específico, e por se tratar de um produto sensível para outros setores, mais uma vez o interesse nacional deveria ter sido justificado. Ou seja, o motivo pelo qual o governo brasileiro decidiu proteger quatro empresas multinacionais de outras origens, a despeito do risco de prejudicar outros setores (em especial o automobilístico), sem a previsão de metas para as indústrias, deveria ter sido explicitado.

3.6.6 Setor calçadista

O setor calçadista foi outro que recebeu a proteção do governo. A petição protocolada pela Associação Brasileira das Indústrias de Calçados (Abicalçados) resultou em um direito preliminar contra as exportações da China ao Brasil, equivalente a 12 dólares por par de calçado. Essa medida parece estar totalmente condizente com as demais políticas públicas definidas na PDP.

O governo reconhece que o mercado interno brasileiro está em franca expansão, mas que enfrenta forte concorrência do Sudeste asiático. As metas do setor também são bem definidas: (i) conquistar a segunda posição na produção mundial de calçados; (ii) aumentar o valor das exportações de couro acabado à taxa média de 10% (dez por cento) ao ano; e (iii) conquistar a terceira posição na exportação de calçados.

Mais uma vez, a defesa comercial é citada como um dos instrumentos os quais possibilitariam o alcance dessas metas, com a previsão da criação de um Grupo de Trabalho para aprimorar a estrutura e para promover a integração entre os órgãos de governo responsáveis pelas operações de comércio internacional.

3.6.7 Demais produtos

Restaram para a análise os direitos *antidumping* sobre os eletrodos de grafite, os lápis de grafite e de cor, o papel supercalandrado e as seringas descartáveis.

A indústria Graftech peticionou requerendo medidas *antidumping* sobre as vendas chinesas de eletrodos de grafite ao Brasil. O eletrodo de grafite é utilizado em fornos para fusão primária, em fornos panela (refino do aço), nas fundições e em outras aplicações. Sendo assim, a aplicação afeta diversos outros setores dependentes do produto em suas linhas de produção. Apesar disso, o setor não está incluído na PDP, o que talvez incentive a ineficiência e a acomodação com a proteção.

O *antidumping* sobre as importações de lápis chineses foi requerida pelas indústrias Faber-Castell e pela massa falida da indústria Labra. Da mesma forma, não existe qualquer plano específico para o setor, sendo necessária a adoção de medidas para que as empresas não se acomodem com a proteção.

O papel supercalandrado é utilizado na produção de adesivos, sendo um produto de pouca importância para outros setores. O Brasil não possui um plano de desenvolvimento industrial para esse setor, sendo a principal beneficiária uma indústria brasileira. O interesse na proteção do setor também não ficou evidente.

Por fim, o *antidumping* nas seringas de origem chinesa foi requerido pela Becton Dickinson, multinacional do segmento médico-hospitalar. Inexiste qualquer política para o setor, podendo levar à oneração dos usuários sem que haja qualquer meta de contrapartida da indústria.

3.7 Motivos para a utilização do *antidumping* como instrumento do desenvolvimento

3.7.1 Quanto à adequação da interpretação da cláusula do interesse nacional frente à opção constitucional brasileira

A cláusula do interesse nacional vem sendo interpretada no Brasil sob um viés estritamente concorrencial, de forma que poderia, de certa maneira, integrar a defesa da concorrência e a defesa comercial. Essa ideia já foi defendida em estudos de José Tavares Araújo Júnior³⁶¹, Carmen Diva Beltrão Monteiro e Letícia Andreoli Galvão³⁶², e Andréa Pereira Macera e Carmen Diva Beltrão Monteiro³⁶³. A essência dessa teoria seria a substituição de medidas de defesa comercial por medidas de defesa da concorrência, ou, no mínimo, a consideração de aspectos concorrenciais nas investigações *antidumping*. Nesse sentido, Andréa Pereira Macera e Carmen Diva Beltrão Monteiro ensinam que:

Uma versão radical, que propõe a extinção do instituto do antidumping em favor de leis de defesa da concorrência, e uma moderada, a qual propõe a incorporação de certos critérios para analisar aspectos concorrenciais no curso, ou mesmo antes da abertura, de uma investigação antidumping. [...] Na prática, os esforços para reconciliar a advocacia da concorrência com o uso de medidas antidumping por parte das autoridades da União Européia e dos Estados Unidos, duas das economias de maior tradição em ambas as áreas, têm um importante ponto comum: o princípio que enfatiza a primazia da política de concorrência sobre quaisquer outras ações governamentais³⁶⁴.

Foi com base nessa hipótese que Carmen Diva Beltrão Monteiro e Letícia Andreoli Galvão propuseram quatro etapas para a avaliação do interesse nacional no

³⁶¹ *As normas antidumping da ALCA e a agenda multilateral*. Washington: Sistema de Informação sobre Comércio Exterior/Organização dos Estados Americanos (SICE/OEA), nov. 2002. Disponível em: <http://www.sedi.oas.org/DTTC/TRADE/PUB/STAFF_ARTICLE/tav02_normas.asp>. Acesso em: 01 nov. 2009.

³⁶² Interesse público: critérios para consideração em processos de investigação antidumping. *Documento de Trabalho*, Brasília, Secretaria de Acompanhamento Econômico/MF, n. 44, dez. 2006. Disponível em: <www.seae.fazenda.gov.br/>. Acesso em: 01 nov. 2009.

³⁶³ Antitruste versus antidumping: reconciliando políticas através da cláusula do interesse nacional. *Res Pvblica – Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, Brasília, v. 07, n. 01, p. 29-52, jan./jun. 2008.

³⁶⁴ *Ibidem*, p. 42.

Brasil. A primeira seria a disponibilidade de produtos; a segunda, os impactos da imposição da medida *antidumping* no ambiente concorrencial, na cadeia produtiva, na acessibilidade a insumos/tecnologia e na acessibilidade dos consumidores; a terceira, os impactos da eliminação/redução da medida *antidumping*; e, por último, outros aspectos³⁶⁵.

Na primeira etapa de exame do interesse nacional, dever-se-ia levar em conta: (i) a análise do fluxo de importação das origens não investigadas *vis-à-vis* às origens investigadas, no período de alegação do *dumping*; (ii) o fluxo de importação antes do período de alegação do *dumping*, tomando como base um período igual ao investigado; (iii) o levantamento dos possíveis fornecedores de origens não investigadas, com especificação de regimes preferenciais de importação (acordos bilaterais ou regionais), se houver; e (iv) o mapeamento das barreiras existentes à importação de fornecedores de origens não investigadas³⁶⁶.

No que concerne à segunda etapa, a avaliação do impacto da imposição da medida *antidumping* no ambiente concorrencial levaria em conta a eliminação e/ou redução substancial da concorrência. Para tanto, dever-se-ia averiguar: (i) o mercado relevante (dimensão produto e dimensão geográfica); (ii) a determinação do grau de concentração do mercado e a ponderação das características específicas do mercado doméstico *vis-à-vis* ao mercado internacional; (iii) a evolução dos preços nos mercados externo e interno no período investigado; (iv) o exame da probabilidade do exercício de poder de mercado; (v) a aplicação do *Teste de Granger-Causalidade*³⁶⁷ para a definição de mercados relevantes geográficos; (vi) o impacto provável nas condições de concorrência de operações de alteração de estrutura de mercado em curso envolvendo a indústria doméstica (ou os seus grupos controladores); e (vii) o histórico da participação das empresas domésticas em processos de investigação antitruste por práticas anticoncorrenciais (considerar grupos controladores envolvidos)³⁶⁸.

A segunda etapa deveria prosseguir com a análise do *antidumping* sobre a cadeia produtiva, ou seja, verificando se causaria dano aos usuários do produto como insumo para outros produtos ou serviços. Para tanto, dever-se-ia levar em

³⁶⁵ Interesse público: critérios para consideração em processos de investigação antidumping. *Documento de Trabalho*, n. 44, p. 09.

³⁶⁶ *Ibidem*, loc. cit.

³⁶⁷ Tal teste irá determinar se os preços do produto no mercado doméstico são influenciados pelos preços internacionais.

³⁶⁸ MONTEIRO, Carmen Diva Beltrão; GALVÃO, Letícia Andreoli, op. cit., loc. cit.

conta: (i) o grau de integração da cadeia produtiva; (ii) a determinação do percentual de influência da aplicação da medida no custo de produção dos que usam o produto como insumo direto ou indireto para a fabricação de produtos ou oferecimento de serviços; e (iii) a determinação do percentual de repasse que um aumento de custo do produto provocado pela aplicação da medida acarretará no preço do produto final daqueles que o usam como insumo, direta ou indiretamente, ao longo da cadeia produtiva à jusante³⁶⁹.

Ainda na segunda etapa, dever-se-ia considerar a acessibilidade a insumos/tecnologia e a possibilidade de redução da competição via limitação de acesso a produtos usados como insumos (para outros produtos ou serviços) ou via limitação de acesso à tecnologia. Nesse ponto, seriam considerados os seguintes aspectos: (i) se os produtos são usados como insumos e/ou tecnologias relacionadas à disponibilidade do produto investigado; (ii) a estrutura da demanda e da oferta dos produtos usados como insumos e/ou tecnologias; e (iii) as eficiências econômicas e os efeitos líquidos da aplicação da medida gerados sobre o bem-estar do consumidor, considerada a estrutura de produção dos produtos usados como insumos e/ou a oferta de tecnologias³⁷⁰.

Por último, a segunda fase consideraria a acessibilidade dos consumidores, ou seja, a restrição de escolha ou disponibilidade de produtos ou danos significativos aos consumidores. Nesse momento, seriam analisadas: (i) a estrutura da demanda (elasticidade-preço da demanda); (ii) a disponibilidade dos bens substitutos ou complementares (elasticidade-cruzada da demanda) e da oferta (elasticidade-preço da oferta do produto); e (iii) os possíveis danos decorrentes da aplicação da medida na logística de distribuição dos produtos aos consumidores³⁷¹.

A terceira etapa da avaliação trataria do impacto da eliminação/redução da medida *antidumping* para a cadeia produtiva de produtores de insumos (incluindo mercadorias primárias) usados na produção doméstica ou na produção de produtos similares. Nesse sentido, seriam feitas: (i) a avaliação do grau de integração da cadeia produtiva de produtos similares; (ii) a determinação do percentual de influência da redução da medida no custo de produção dos que usam o produto como insumo direto ou indireto; (iii) a determinação do percentual de repasse que

³⁶⁹ MONTEIRO, Carmen Diva Beltrão; GALVÃO, Letícia Andreoli. Interesse público: critérios para consideração em processos de investigação antidumping. *Documento de Trabalho*, n. 44, p. 09.

³⁷⁰ *Ibidem*, p. 10.

³⁷¹ *Ibidem*, loc. cit.

um aumento menor de custo do produto acarretará no preço do produto final daqueles que o usam como insumo, direta ou indiretamente; e (iv) a verificação de possíveis vantagens que a não aplicação da medida ensejaria para a cadeia produtiva que usa os produtos como insumo³⁷².

Por fim, a última fase para a aferição do interesse nacional consideraria quaisquer outras informações julgadas relevantes e que não se enquadram em nenhum dos itens anteriores³⁷³.

A análise proposta, dessa forma, considera como o maior dever do Estado garantir a livre concorrência, sendo essa o sinônimo do “interesse nacional” previsto em todas as legislações *antidumping*. Nesse sentido também vai o entendimento de Michael Joseph Finger e Andrei Zlate, os quais defendem um conceito de “interesse nacional” que englobe *todos os interesses privados afetados*³⁷⁴.

A concepção de *interesse nacional* com base nos preceitos do direito da concorrência talvez ocorra pela própria concepção do direito econômico como direito da concorrência feita por alguns importantes doutrinadores brasileiros, que tratam os dois como sinônimos. Esse é o caso de Calixto Salomão Filho, para quem:

Em um sistema de tal tipo, qualquer análise do sistema econômico sob a perspectiva do direito concorrencial deve ser, necessariamente, duplica. Em primeiro lugar é obviamente necessário estudar as regras aplicáveis a particulares ou ao Estado enquanto exerce atividade econômica. Mas isso não é suficiente. Importa, também, analisar a relação entre os poderes estatais típicos (regulamentar e fiscalizatório) e o sistema concorrencial. Isso significa tentar determinar o correto inter-relacionamento entre os dois setores: o setor regulamentado pelo Estado e aquele auto-regulamentado pelo mercado, onde o Estado deve, teoricamente, apenas assegurar o correto inter-relacionamento entre os dois setores: o setor regulamentado pelo Estado deve, teoricamente, apenas assegurar o correto funcionamento do sistema e impedir abusos, através da aplicação da legislação concorrencial. É preciso determinar até que ponto a regulamentação é capaz de excluir a aplicação do direito concorrencial e, para aqueles casos em que isso não é possível, até que ponto os princípios concorrenciais podem servir de parâmetro para controle da ação estatal ou da conduta do particular autorizada pelo poder estatal³⁷⁵.

³⁷² MONTEIRO, Carmen Diva Beltrão; GALVÃO, Letícia Andreoli. Interesse público: critérios para consideração em processos de investigação antidumping. *Documento de Trabalho*, n. 44, p. 10.

³⁷³ *Ibidem*, loc. cit.

³⁷⁴ Prospects from discipline from the Doha negotiations. *Boston College Working Papers in Economics*, Boston, n. 632, nov. 2005. Disponível em: <<http://fmwww.bc.edu/ecp/wp632.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2006.

³⁷⁵ *Direito concorrencial*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 21.

Essa visão concorrencial do direito econômico como regulação das relações privadas alinha-se com as ideias arraigadas de capitalismo liberal, e, provavelmente, influenciou a interpretação da “cláusula do interesse nacional” no Brasil.

O entendimento de Aradhna Aggawal é um pouco diferente, por acreditar que a inclusão do interesse público nas legislações *antidumping*: (i) é um meio de atingir a justiça socioeconômica para as partes adversamente afetadas pela medida; (ii) amplia o contexto em que as autoridades avaliam os pedidos de direitos *antidumping*, vez que considera não apenas os interesses da indústria doméstica, mas também os custos de uma intervenção *antidumping* para toda a economia nacional, fazendo com que se introduza o argumento de bem-estar econômico de se impor a medida apenas quando há ganhos líquidos, isto é, quando o ganho do produtor com tais medidas excede as perdas para o consumidor; e (iii) impõe uma certa disciplina para a aplicação de medidas *antidumping* ao abrir o leque para que outras partes interessadas afetem o resultado das investigações³⁷⁶.

A posição aqui proposta é ainda diferente. Conforme a interpretação do AAD e do decreto que trata do *antidumping* no Brasil, a medida deve ser aplicada na defesa da *indústria doméstica*. Entende-se que o interesse nacional deve ser avaliado, principalmente, dentro dessa perspectiva. Isso não significa que o exame do impacto de um *antidumping* para os consumidores, por exemplo, não seja relevante, mas sim, que a perspectiva deve ser outra.

A afirmativa pode até provocar algumas reações contrárias, mas a questão é que o objeto de defesa do *antidumping* é a indústria, podendo ser um mecanismo importante para o desenvolvimento de indústrias estratégicas no Brasil. Da mesma forma, a opção constitucional brasileira leva a crer que a forma de avaliação do interesse nacional da maioria dos outros países (*i.e.*, Canadá e União Europeia) talvez não seja a mais adequada no Brasil.

Nesse sentido, sustenta-se que mais importante do que o direito do consumidor (individual ou coletivamente) ou do que um ambiente econômico liberal deve ser o direito à dignidade da pessoa humana, com a construção de um ambiente propício ao desenvolvimento social e intelectual. Em nossa concepção, esse deve ser o fim último buscado por qualquer intervenção estatal na economia,

³⁷⁶ The WTO anti-dumping agreement: possible reform through the inclusion of a public interest clause. *ICRIER Working Paper*, Nova Deli, n. 142, set. 2004. Disponível em: <http://www.icrier.org/research/past_wto.html>. Acesso em: 30 abr. 2009.

inclusive do *antidumping*, pois, caso bem aplicada, a medida poderia gerar externalidades positivas em diversos setores da economia. Sendo assim, defende-se que, dentro do pressuposto de proteção da indústria, o *antidumping* deve ter como fim último o bem comum.

É certo que uma medida como um *antidumping* poderia causar um desequilíbrio momentâneo, mas, parafraseando Jean Piaget, “é o desequilíbrio que gera o desenvolvimento, pois este é uma equilibração progressiva, uma passagem contínua de um estado de menos equilíbrio para um estado de equilíbrio superior”³⁷⁷.

É possível que a concorrência seja prejudicada por algum tempo, bem como é possível que o consumidor sinta efeitos maléficos de curto prazo. No entanto, caso o *antidumping* seja aplicado de forma coerente com outras políticas públicas, em especial com as STIPs em vigor, os benefícios da proteção não estarão restritos a um grupo empresarial ou a determinado setor da indústria, mas atingirão toda a sociedade.

Nosso entendimento é de que essa é a interpretação mais adequada da “cláusula do interesse nacional” no Brasil, pois, além de ser plenamente defensável perante a nossa legislação interna, também é mais condizente com a realidade dos países em desenvolvimento.

Em países mais desenvolvidos, com uma pauta de exportações de alto valor agregado, é mais condizente que o interesse nacional seja mais acentuado na proteção dos consumidores do produto, mas esse está longe de ser o caso do Brasil.

Nos últimos 12 meses, o maior parceiro comercial do Brasil foi a China. Para se ter uma ideia da pauta de exportação brasileira, basta verificar que as vendas brasileiras para a China concentram-se em produtos primários – 71% (setenta e um por cento) –, seguidos de manufaturas industriais – 17% (dezessete por cento) –, combustíveis e energia – 7% (sete por cento) – e de manufaturas agrícolas – 5% (cinco por cento). O inverso acontece com as exportações chinesas ao Brasil: 59% (cinquenta e nove por cento) são manufaturas industriais, 18% (dezoito por cento)

³⁷⁷ *La formación de la inteligencia*. 2. ed. México: Trillas, 2001, p. 158. Deve-se dizer que Jean Piaget não desenvolveu suas teorias para a Economia, mas sim, para a Didática. No entanto, suas conclusões, em especial as referentes ao equilíbrio, podem ser emprestadas para diversas áreas da ciência.

são combustíveis e energia, 14% (quatorze por cento) são produtos primários e 9% (nove por cento) são manufaturas agrícolas³⁷⁸.

A constatação de que o Brasil passa por um processo de desindustrialização parece exigir uma ação governamental, não no sentido de proteger as indústrias ineficientes, mas de escolher, com toda a transparência possível, quais são as indústrias em que o país poderá se tornar competitivo, com a agregação de valor em suas exportações.

Isso não significa que se deve negar a clara vocação agrícola brasileira (fatores endógenos), mas sim, que se deve agregar valor aos produtos primários exportados, e também que não se pode abrir mão de uma indústria nacional fortalecida. Um exemplo são os Estados Unidos, que, embora sejam o país mais industrializado do mundo, também são os maiores exportadores de produtos agrícolas do planeta³⁷⁹.

Além disso, conforme visto no primeiro e no segundo capítulos deste trabalho, a história e a teoria apontam no sentido de que, com a agregação de valor do produto interno nas exportações e também com a confluência de diversos outros fatores que propiciem a distribuição da riqueza, uma nação poderá superar as suas limitações econômicas e alcançar um “salto de desenvolvimento”. Assim, a aplicação da cláusula do interesse nacional no Brasil deveria respeitar a atual realidade do país, em vez de simplesmente importar modelos baseados, em grande medida, na chamada Escola de Chicago. Nesse Sentido, Ricardo Hasson Sayeg:

[...] apesar de os teóricos da Escola de Chicago serem brilhantes na sustentação dessa forma de Análise Econômica do Direito, num colorido de liberalismo econômico, ela certamente serve à cultura, conjuntura e estrutura econômica dos Estados Unidos da América, como exemplo marcante, dentre os demais países centrais do capitalismo global, que: 1 - possui a maior riqueza mundial, expressa pelo Produto Interno Bruto, com recursos próprios para fomentar a economia; 2 - a riqueza privada está sob a gestão de uma iniciativa privada profissionalizada e experiente; 3 - sua população está incluída socialmente, detentora individualmente do mínimo vital, sob o monitoramento firme do Estado, onde, por exemplo, pela falta de albergues municipais e lotação nos hotéis de preços intermediários,

³⁷⁸ Segundo estudo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), que considerou o período de outubro de 2008 a setembro 2009. (*Raio-X do comércio exterior brasileiro*. São Paulo, set. 2009. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/derex/analise_comex/raio-x/raio-x_%20set_2009.pdf>. Acesso: 10 out. 2009.

³⁷⁹ Interessante notar que os quatro maiores exportadores mundiais de bens agrícolas são países altamente industrializados. Depois dos Estados Unidos, aparecem na lista Holanda, França e Alemanha. O Brasil ocupa a quinta colocação. (FONTE: FACULDADE DE ORLÂNDIA (FAO). *Site institucional*. Disponível em: <www.fao.com.br>. Acesso em: 20 nov. 2009).

certa vez a prefeitura de Nova Iorque hospedou os indigentes em hotéis de luxo, ou seja, onde são toleráveis os índices de distribuição da renda e o Estado tem recursos para reparar as distorções que surgirem; 4 - possui mercado interno competitivo, em que há diversidade de agentes econômicos nos vários segmentos da economia, com consistência simétrica suficiente para manterem-se independentes de seus concorrentes e a salvo de serem encampados, bem como com um rígido monitoramento antitruste e, na insuficiência deste, solidez institucional de regulação, assegurando a transferência das eficiências produtivas para o povo norte-americano e ao país em geral, bem como a preservação da base de empregabilidade das pessoas economicamente ativas etc. [...] Justamente por conta disso, na aplicação da teoria da Análise Econômica do Direito, no caso brasileiro, não podemos nos socorrer dos pensamentos de liberalismo econômico de Chicago, pois a adesão incondicional provoca os efeitos indesejáveis de severos danos à concretização dos direitos humanos de segunda e terceira dimensão, nomeadamente, os direitos sociais e do desenvolvimento nacional, uma vez que, como é nosso caso, a economia afetada não possui a cultura, estrutura e conjuntura necessária para suportar dito liberalismo promovido por um Estado brasileiro liberal, como adverte o também Prêmio Nobel Stiglitz, chefe do Conselho de Economia do Governo Bill Clinton e, após, vice-presidente sênior do Banco Mundial³⁸⁰.

Nessa esteira, a intervenção estatal, por meio de uma medida *antidumping*, deveria ser baseada no desenvolvimento do país como um todo, o que parece se coadunar com a opção brasileira de capitalismo, que não é a de um capitalismo liberal, tampouco dirigido, mas sim, de um capitalismo humanista, que tem como objetivo garantir a todos a existência digna conforme os ditames da justiça social³⁸¹.

Na verdade, a cláusula do interesse nacional brasileiro está expressa no artigo 170, *caput*, da Constituição Federal, que estabelece o fim da ordem econômica de “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”. Conforme ensinam Ricardo Hasson Sayeg e Thiago Lopes Matsushita, “mais importante que o Estado, mais importante que o indivíduo, é, reconhecidamente, a população que constitui a sociedade civil e, dela, decorre uma terceira dimensão de direitos, que são os direitos coletivos”³⁸².

³⁸⁰ O capitalismo humanista no Brasil. In: MIRANDA, Jorge; CUNHA, Antônio Marques da (Coord.). *Tratado luso-brasileiro de dignidade da pessoa humana*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 15-16.

³⁸¹ A escola do capitalismo humanista foi desenvolvida pelo Professor Doutor Ricardo Hasson Sayeg, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

³⁸² O Direito Econômico brasileiro como direito humano tridimensional. In: ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA O CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17, 2008, Salvador. *Anais...*, São Paulo: CONPEDI, 2008, p. 2.401. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manuel/arquivos/anais/salvador/ricardo_hasson_sayeg.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2009.

O interesse nacional, portanto, deve ser pautado nessa opção constitucional e em nenhuma outra. Ou seja, na proteção dos interesses da coletividade e não de um grupo (seja de consumidores ou de produtores) individualmente considerado. Saliente-se que os direitos coletivos não são uma negação dos direitos individuais ou do direito dos Estados, pelo contrário, significam um adensamento deles, uma verdadeira reafirmação do público e do privado, mas sob um novo paradigma, o da coletividade. Esse estágio de evolução dos direitos é consequência de uma evolução histórica que tem como marco a Revolução Francesa. Nesse sentido, Norberto Bobbio:

[...] do ponto de vista teórico, sempre defendi – e continuo a defender, fortalecido por novos argumentos – que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas³⁸³.

De fato, o descrito por Bobbio na passagem acima parece ser exatamente o ocorrido na Revolução Francesa, que acabou por pregar uma síntese axiológica tridimensional baseada em ideais de Liberdade, Igualdade e Fraternidade, ligados de modo que sejam valores em que a Liberdade corresponda a um referencial do indivíduo; a Igualdade, do Estado; e a Fraternidade, da humanidade³⁸⁴. Por evidente, nessa época, preponderava a liberdade individual, pois a tirania do Estado a havia aprisionado por muitos anos. Surge daí a ideia juris-filosófica-econômica do *laissez faire*, do homem como antagonista do Estado³⁸⁵.

Foi nesse contexto que Napoleão Bonaparte outorgou o Código Civil Francês, em 1804. Reconheceu-se a liberdade privada (em que tudo o que não for proibido é permitido), a qual sustenta a autonomia da vontade, e, via de consequência, a individualidade iluminista, traduzida juridicamente no instituto de Direito Privado da personalidade civil, que é a aptidão de contrair direitos e obrigações, e dá suporte ao exercício do direito à propriedade privada³⁸⁶. Com as premissas de liberdade privada e de propriedade, estava formado o alicerce para o capitalismo liberal, que inspirou as já comentadas ideias de Adam Smith e David Ricardo.

³⁸³ *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 05.

³⁸⁴ SAYEG, Ricardo Hasson; MATSUSHITA, Thiago Lopes, *O Direito Econômico brasileiro como direito humano tridimensional*, p. 2.401.

³⁸⁵ *Ibidem*, loc. cit.

³⁸⁶ *Ibidem*, p. 2.402.

Nessa época, ainda não se falava em direitos humanos, mas em direitos naturais; nessa concepção de direitos naturais, eram reconhecidas no homem a liberdade privada e a respectiva propriedade, bem como o direito de defendê-las contra o próprio Estado³⁸⁷.

No Brasil, em 1988, a Lei Áurea foi assinada pela princesa Isabel e acabou por introduzir no Brasil não apenas o princípio da liberdade universal, mas também o da igualdade. A igualdade, longe de negar a liberdade, se adensa a ela, conforme lecionam Ricardo Hasson Sayeg e Thiago Lopes Matsushita:

Como é bem de ver, sobre o atributo da individualidade que é suportado pela liberdade privada e o desdobramento dessa liberdade que é a propriedade privada, é possível co-existir um adensamento de igualdade. Então a igualdade, nessa concepção tridimensional, no capitalismo, não é para excluir a liberdade privada ou a propriedade privada, mas se adensa a elas e faz parte de um novo tempero³⁸⁸.

Nesse sentido, os direitos humanos de segunda dimensão seriam os direitos sociais, as prestações pelo Estado para suprir carências e coletividade. O Estado deveria prover as condições para o bem-estar da coletividade. Esse foi o fundamento para o *Welfare State*, no qual a coordenação da economia deixa de ser fruto da própria dinâmica do mercado para passar a ser concretamente controlada pelo governo, predominando sobre os direitos humanos de primeira dimensão, os quais devem ter, ao menos, o seu núcleo básico respeitado³⁸⁹.

O problema é que o liberalismo econômico – fundamento da economia capitalista de mercado, em que o Estado será mínimo, com a menor intervenção possível – e a economia social de mercado – fundamento de um Estado interventor, exercendo papel central de coordenador da atividade econômica – têm problemas inerentes aos extremos, o que forçou a criação de uma terceira opção, a qual parece ter sido a escolha brasileira. Ensina Ricardo Hasson Sayeg:

Claro está, assim, nos termos da Constituição Brasileira, que se preservou a economia de mercado, mas temperada pelos ditames da justiça social, como expressamente está consignado no art. 170, caput, de modo que o regime econômico eleito pela Carta Magna, via de consequência, o princípio axiológico a ser observado na alocação eficiente de recursos escassos e na regência jurídica da economia, não é o do Estado Liberal, mas o correspondente ao neoliberalismo da economia social de mercado, observados os fundamentos,

³⁸⁷ SAYEG, Ricardo Hasson; MATSUSHITA, Thiago Lopes, *O Direito Econômico brasileiro como direito humano tridimensional*, p. 2.402.

³⁸⁸ *Ibidem*, p. 2.403.

³⁸⁹ *Ibidem*, p. 2.404.

finalidade, conformação e princípios consignados no referido dispositivo constitucional, daí porque o art. 219 da Carta atribui ao mercado interno a natureza de patrimônio nacional e este será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país. Id est, nossa Constituição Federal sustenta o capitalismo como regime econômico, contudo, longe de ser sórdido e selvagem, muito menos de um Estado centralizador, mas sim indutor da livre iniciativa e da propriedade privada, com vista à consecução dos objetivos fundamentais da República e concretizador dos direitos humanos de segunda e terceira dimensão, em especial, os direitos sociais, que assegurem a toda a população existência digna, mediante a alocação eficiente dos recursos econômicos escassos e regência jurídica, quando necessária, da economia, implementando o cumprimento pelo Estado de seu papel de agente normativo e regulador na fiscalização, fomento e planejamento da atividade econômica, sendo este último indicativo para o setor privado e determinante para o setor público, na forma do artigo 174, sempre em consonância com a efetividade dos direitos humanos de primeira dimensão, particularmente a liberdade e a propriedade privadas, bem como o poder de enfrentamento contra o Estado tirânico, como postulava Locke – entretanto, no nosso caso, pelas vias próprias, a saber, aquelas que levam ao Judiciário³⁹⁰.

Vê-se que a concepção de que o interesse nacional deveria ser o apregoado pelos operadores do direito tradicional da concorrência baseia-se no ideário liberal, que está longe de ser o fundamento da Constituição brasileira de 1988. Isso porque o *antidumping* serve para a tutela da ordem econômica nacional, que é mais ampla do que o interesse individual de consumidores ou da indústria em si, pois a Constituição expressa qual é o fim da ordem econômica, ou seja, “*assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social*”. Nesse sentido, a ordem econômica não é para a tutela nem do público nem do privado, mas para a tutela de “*todos*”³⁹¹. Estaria aí expressa a tridimensionalidade do interesse público brasileiro, que deve nortear a aplicação do *antidumping* no Brasil.

Desse modo, quando o Estado brasileiro estabelece um plano de política industrial, no qual são determinadas as indústrias que devem receber fomento do governo, o faz em consonância com os ditames constitucionais. Da mesma forma, toda e qualquer intervenção na economia deve estar baseada nos referidos ditames constitucionais, inclusive a aplicação de direitos *antidumping*. Na verdade, quando uma medida *antidumping* é aplicada com o objetivo de proteger o mercado interno,

³⁹⁰ O capitalismo humanista no Brasil, p. 1.261.

³⁹¹ SAYEG, Ricardo Hasson; MATSUSHITA, Thiago Lopes, *O Direito Econômico brasileiro como direito humano tridimensional*, p. 2.400.

de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país, está seguindo estreitamente o artigo 219 da Constituição Federal:

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

É evidente que, quando da concretização do artigo 219, o Estado brasileiro deve equilibrar as externalidades positivas e negativas que são geradas pelos fatos econômicos advindos de sua intervenção. No caso do *dumping*, a externalidade negativa ocorreria, por exemplo, quando uma empresa exportasse um produto a preços extremamente baixos, o que dizimaria a concorrente do país importador. Por certo, em certa medida, a externalidade negativa gerada à indústria doméstica é compensada pela externalidade positiva gerada ao consumidor, que terá acesso a um produto mais barato.

A escolha de qual será a opção preferencial do Estado deve estar prevista anteriormente, ou, pelo menos, deve haver uma indicação de qual será a opção estatal para determinado setor, para que se evite que pressões por proteção acabem por gerar externalidades negativas que não sejam compensadas pelas positivas.

No caso do *antidumping*, quando a proteção à indústria se torna desnecessária ou acaba por resguardar uma indústria ineficiente por um tempo muito longo, sem que haja a contrapartida da mesma, provavelmente serão geradas consequências negativas para toda a coletividade, que terá acesso limitado ao produto estrangeiro de melhor qualidade e com preços mais baratos, e isso ainda irá ocupar a limitada burocracia brasileira com a implementação de uma medida do *antidumping* inócua.

Por outro lado, quando uma medida *antidumping* é aplicada em coerência com a política industrial brasileira, pode-se considerar que, no futuro, aquele determinado setor será estratégico para o desenvolvimento da nação, e que é aceitável que algum nível de externalidade negativa seja suportado em curto prazo, até que se torne competitivo internacionalmente.

3.7.2 Quanto à possibilidade de retaliação direta ou de contestação no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC

Um dos argumentos contrários à aplicação de *antidumping* como parte de STIPs é o perigo de retaliações e de contestação no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, pois uma medida só seria eficaz caso não houvesse retaliações ou contramedidas autorizadas pelo OSC. Ambas as possibilidades serão analisadas a seguir.

3.7.2.1 Questionamentos no OSC

Sobre o questionamento de imposições de medidas *antidumping* no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, é realmente impressionante o percentual de disputas que as envolvem. Das 402 controvérsias trazidas ao OSC de 1995 até novembro de 2009, 61 dizem respeito especificamente às medidas *antidumping*, sendo que oito envolvem o Brasil. Ou seja, 15% (quinze por cento) de todas as controvérsias analisadas pelo OSC desde a criação da OMC, em alguma medida, envolvem uma espécie específica de medida de defesa comercial. Não existe outro tema o qual já tenha passado tantas vezes pelo OSC.

Chama a atenção também o fato de que, apesar de o OSC encontrar tantas inconsistências no que se refere ao *antidumping*, sua análise é limitada pelo artigo 17.6 do AAD, o qual estabelece quais serão os *standards* de revisão para os Painéis sobre medidas *antidumping*.

Esse artigo deixa claro que os Painéis não deverão investigar a ocorrência do *dumping*, do dano ou do nexo de causalidade, mas sim, se as autoridades nacionais agiram em conformidade com as obrigações internacionais contidas nos acordos da OMC. Assim, os Painéis não buscarão novas informações, mas utilizarão as mesmas disponibilizadas às autoridades nacionais. Essa limitação só será cabível caso as autoridades tenham conduzido a investigação de forma justa e imparcial. Por isso, as autoridades devem documentar adequadamente a investigação para que o Painel possa realizar os testes de aferição de justiça e imparcialidade. Em

duas oportunidades, ainda no âmbito do GATT, houve decisões expressando dúvidas sobre a documentação de investigações³⁹².

Segundo Tarun Jain, a primeira vez em que o Painel se manifestou sobre os seus limites de análise foi no caso *The New Zealand – Imports of electrical transformers from Finland*:

New Zealand argued that, while under Article VI of GATT a contracting party had to make a determination that material injury had been caused or threatened, it was not open to the contracting parties to scrutinize the manner in which a finding of injury was arrived at. Thereupon, the Panel considered that, “[...] if a contracting party affected by the determination could make a case that the imposition could not in itself have the effect of causing material injury [...] that contracting party was entitled, [...], that its representatives be given sympathetic consideration and that eventually, [...], it might refer the matter to the CONTRACTING PARTIES [...]”. To conclude otherwise would give governments complete freedom and unrestricted discretion in deciding anti-dumping cases without any possibility to review the action taken in the GATT. This would lead to an unacceptable situation under the aspect of law and order in international trade relations as governed by the GATT³⁹³.

Mais recentemente, o Órgão de Apelação³⁹⁴, baseando-se em uma decisão anterior³⁹⁵, também se manifestou sobre a aplicação do artigo 17.6 do AAD, no sentido de que ele está inserido dentro da previsão do artigo 1.2 e do apêndice 2 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC) como um “*special or additional*

³⁹² *Brazil – Imposition of provisional and definitive countervailing duties on milk powder from the European Economic Community* (GATT – Documento nº SCM/179, de 1994) e *United States – Imposition of countervailing duties on certain hot-rolled lead and bismuth carbon steel products originating in France, Germany and the United Kingdom* (GATT – Documento nº DRS/1a, de 1994).

³⁹³ *Standard of review of dispute settlement body (WTO) in anti-dumping disputes*. [S. l.], out. 2006, p. 10. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1136766>>. Acesso em: 10 nov. 2009. Tradução nossa: A Nova Zelândia alegou que, embora nos termos do artigo VI do GATT, uma parte contratante tenha que fazer uma determinação de que o prejuízo material tenha sido causado ou ameaçado, o artigo não autorizou às partes contratantes examinarem a maneira pela qual uma conclusão sobre o prejuízo foi determinada. Então, o Painel considerou que, “[...] se uma das partes contratantes atingidas pela determinação poderia ter um caso em que a imposição não podia por si só causar um prejuízo [...] essa parte contratante tinha direito, [...], que aos seus representantes fossem dadas considerações e, eventualmente, [...], pode remeter a questão para as PARTES CONTRATANTES [...]”. Concluir o contrário seria ter dado aos governos discricção total e liberdade irrestrita para decidir processos *antidumping*, sem qualquer possibilidade de rever as medidas tomadas no âmbito do GATT. Isso levaria a uma situação inaceitável, sob o aspecto da lei e da ordem nas relações comerciais internacionais regidas pelo GATT.

³⁹⁴ *United States – Anti-dumping measures on certain hot-rolled steel products from Japan*. Documento nº WT/DS184/AB/R (23 ago. 2001).

³⁹⁵ *Guatemala – Anti-dumping investigation regarding Portland cement from Mexico*. Documento nº WT/DS60/AB/R (25 nov. 1998), parágrafo 65.

*rules and procedures*³⁹⁶, que deverá prevalecer sobre os dispositivos do ESC quando com eles for conflitante.

Sobre a relação entre o artigo 17.6 do AAD e o artigo 11 do ESC³⁹⁷, que exige que os Painéis procedam a uma “*objective assessment of the matter*”³⁹⁸, englobando tanto matéria de fato quanto de direito, é importante notar que o artigo 17.6 está dividido em duas partes, cada uma delas aplicada a diferentes aspectos da análise do Painel. A primeira parte do artigo 17.6 se refere à análise de fato, e a segunda, à interpretação:

*17.6 In examining the matter referred to in paragraph 5: (i) in its assessment of the facts of the matter, the panel shall determine whether the authorities’ establishment of the facts was proper and whether their evaluation of those facts was unbiased and objective. If the establishment of the facts was proper and the evaluation was unbiased and objective, even though the panel might have reached a different conclusion, the evaluation shall not be overturned; (ii) the panel shall interpret the relevant provisions of the Agreement in accordance with customary rules of interpretation of public international law. Where the panel finds that a relevant provision of the Agreement admits of more than one permissible interpretation, the panel shall find the authorities’ measure to be in conformity with the Agreement if it rests upon one of those permissible interpretations*³⁹⁹.

O artigo 17.6 (i) exige que o Painel determine se a apuração dos fatos pela autoridade nacional foi feita adequadamente e se a avaliação desses fatos foi feita

³⁹⁶ Procedimento ou regra especial e adicional.

³⁹⁷ Artigo 11 (ESC): *The function of panels is to assist the DSB in discharging its responsibilities under this Understanding and the covered agreements. Accordingly, a panel should make an objective assessment of the matter before it, including an objective assessment of the facts of the case and the applicability of and conformity with the relevant covered agreements, and make such other findings as will assist the DSB in making the recommendations or in giving the rulings provided for in the covered agreements. Panels should consult regularly with the parties to the dispute and give them adequate opportunity to develop a mutually satisfactory solution.* (Tradução nossa: A função de um Painel é auxiliar o OSC a desempenhar as obrigações que lhe são atribuídas por este Entendimento e pelos acordos abrangidos. Consequentemente, um Painel deverá fazer uma avaliação objetiva do assunto que lhe seja submetido, incluindo uma avaliação objetiva dos fatos, da aplicabilidade e da concordância com os acordos abrangidos pertinentes, e formular conclusões que auxiliem o OSC a fazer recomendações ou emitir decisões previstas nos acordos abrangidos. Os Painéis deverão regularmente realizar consultas com as partes envolvidas na controvérsia e propiciar-lhes a oportunidade para encontrar uma solução mutuamente satisfatória).

³⁹⁸ Avaliação objetiva da questão.

³⁹⁹ Tradução nossa: O Painel, ao examinar a matéria objeto do parágrafo 5: (i) ao avaliar os elementos de fato da matéria, determinará se as autoridades terão estabelecido os fatos com propriedade e se sua avaliação dos mesmos foi imparcial e objetiva. Se tal ocorreu, mesmo que o Painel tenha eventualmente chegado à conclusão diversa, não se considerará inválida a avaliação; (ii) interpretará as disposições pertinentes do Acordo segundo regras consuetudinárias de interpretação do Direito Internacional Público. Sempre que o Painel concluir que uma disposição pertinente ao Acordo admite mais de uma interpretação aceitável, declarará que as medidas das autoridades estão em conformidade com o Acordo se as mesmas encontrarem respaldo em uma das interpretações possíveis.

de forma imparcial e objetiva. Em caso de resposta positiva, o Painel não deverá derrogar o resultado da análise factual das autoridades domésticas, mesmo que tenha chegado a uma conclusão diferente sobre os mesmos fatos. Segundo Tarun Jain, a interpretação dessa sentença pode ser dividida em três partes⁴⁰⁰: “*no de novo review*”⁴⁰¹, “*establishment of facts was proper*”⁴⁰² e “*evaluation of facts was unbiased and objective*”⁴⁰³.

A primeira parte da análise pode ser exemplificada na decisão do Órgão de Apelação para o caso *Mexico – Corn Syrup*⁴⁰⁴, no sentido de que o Painel não está autorizado “*to engage in a new and independent fact-finding exercise*”⁴⁰⁵. Nesse mesmo sentido, o Painel se manifestou:

*We are precluded from basing our findings on our own de novo review of the record evidence, and our own conclusions about each factor and the existence of injury and causation overall. We are, rather, to consider whether the conclusions reached in the investigation could have been reached by an objective and unbiased investigating authority on the basis of its analysis of the evidence of record at the time of determination*⁴⁰⁶.

Também no caso *Guatemala – Cement - I*, o Órgão de Apelação confirmou a decisão do Painel, no sentido de que nenhuma prova não disponibilizada à autoridade investigadora poderia ser submetida à análise do Painel⁴⁰⁷.

A segunda parte da análise se refere à apuração dos fatos sob exame. O Órgão de Apelação acatou a diferenciação feita pelo Painel no sentido de determinar

⁴⁰⁰ *Standard of review of dispute settlement body (WTO) in anti-dumping disputes*, p. 13.

⁴⁰¹ Sem nova revisão.

⁴⁰² Apuração adequada dos fatos.

⁴⁰³ Avaliação imparcial e objetiva dos fatos.

⁴⁰⁴ *Mexico – Anti-dumping investigation of high fructose corn syrup (HFCS) from the United States – Recourse to article 21.5 of the DSU by the United States*. Documento nº WT/DS132/AB/RW (21 nov. 2001), parágrafo 84.

⁴⁰⁵ A se empenhar em um novo e independente exercício de procura de fatos.

⁴⁰⁶ *Egypt – Definitive anti-dumping measure on steel rebar from Turkey*. Documento nº WT/DS211/R (01 out. 2002), parágrafo 7.126. Tradução nossa: Estamos impedidos de basear nossas conclusões sobre a nossa própria revisão de novo das provas disponíveis, e nossas próprias conclusões sobre cada fator e sobre a existência de dano e nexos de causalidade global. Devemos, sim, analisar se as conclusões do inquérito foram obtidas por uma investigação objetiva e imparcial da autoridade investigativa, com base em sua análise de evidências na época da determinação. Ver, também, VERMULST, Edwin; GRAAFSMA, Folkert. WTO Dispute settlement with respect to trade contingency measures. *Journal of World Trade*, [S. l.], v. 35, n. 02, p. 209-228, 2001, p. 211.

⁴⁰⁷ *Guatemala – Anti-dumping investigation regarding Portland cement from Mexico*. Documento nº WT/DS160/R (25 nov. 1998), parágrafo 7.57, modificado pelo Órgão de Apelação no documento WT/DS160/AB/R. No mesmo sentido, *United States – Anti-dumping measures on certain hot-rolled steel products from Japan*. Documento nº WT/DS184/R (23 ago. 2001), parágrafos 7.6-7.7 modificados pelo Órgão de Apelação no documento nº WT/DS184/AB/R.

que “*establishment of the facts was proper*”⁴⁰⁸ e que “*evaluation was ‘unbiased and objective’*”⁴⁰⁹. Assim, “*the question of establishment of facts does not, for example, involve the question whether all the relevant facts were considered. That question goes to evaluation*”⁴¹⁰.

A decisão do Painel deixou claro que, nessa fase, a sua avaliação não abrange a análise dos fatos pelas autoridades investigadoras em si, mas se limita a verificar se a apuração dos fatos sob análise foi correta e se, em etapa posterior, a sua avaliação foi justa e imparcial.

A terceira e última parte da análise do Painel refere-se à objetividade e à imparcialidade da autoridade investigadora na avaliação dos fatos. No caso *U.S. – Stainless Steel*, o Painel examinou as determinações da autoridade americana sobre certas vendas locais que haviam sido feitas em dólar ou em won, e rejeitou, nos seguintes termos, o argumento da Coreia de que o artigo 17.6 (i) não se aplicava a esse ponto porque não seria uma questão de fato, mas de avaliação:

*Korea’s view appears to be that Article 17.6(i) applies only in respect of the establishment of certain objectively-ascertainable underlying facts, e.g., did the invoices express the sales values in terms of dollars or won, in what currency payment was made, etc. We consider that this interpretation does not however coincide with the language of Article 17.6(i). That Article speaks not only to the establishment of the facts, but also to their evaluation. Therefore, the Panel must check not merely whether the national authorities have properly established the relevant facts but also the value or weight attached to those facts and whether this was done in an unbiased and objective manner. This concerns the according of a certain weight to the facts in their relation to each other; it is not a legal evaluation*⁴¹¹.

⁴⁰⁸ A apuração dos fatos foi apropriada.

⁴⁰⁹ A avaliação foi imparcial e objetiva.

⁴¹⁰ *United States – Anti-dumping measures on certain hot-rolled steel products from Japan*, WT/DS184/R (23 ago. 2001), parágrafo 7.26, modificado pelo órgão de Apelação no Documento nº WT/DS184/AB/R. Tradução nossa: a questão da apuração dos fatos não envolve, por exemplo, a questão de saber se todos os fatos relevantes foram considerados. Essa questão vai para a avaliação.

⁴¹¹ *United States – Anti-dumping measures on certain hot-rolled steel products from Japan*. Documento nº WT/DS184/R (23 ago. 2001), parágrafo 6.18, modificado pelo Órgão de Apelação no documento nº WT/DS184/AB/R. Tradução nossa: Segundo o ponto de vista da Coreia, parece que o artigo 17.6 (i) só se aplica em relação ao estabelecimento de certos fatos subjacentes objetivamente verificáveis, por exemplo, as faturas expressam os valores das vendas em termos de dólares ou de won, em que moeda o pagamento foi feito etc. Consideramos que essa interpretação, contudo, não coincide com a linguagem do artigo 17.6 (i). Esse artigo fala não só da apuração dos fatos, mas também da sua avaliação. Portanto, o Painel deve verificar não apenas se as autoridades nacionais apuraram adequadamente os fatos, mas também o valor ou a ponderação atribuída a esses fatos, e se isso foi feito de forma imparcial e objetiva. Trata-se da função de dar um certo peso para os fatos em relação uns aos outros, não é uma avaliação jurídica.

De acordo com as jurisprudências citadas, decisões discricionárias da autoridade investigadora normalmente não serão reavaliadas pelo Painel, mas o Painel também não poderá se evadir de proceder a uma análise crítica dessa discricionariedade, especialmente para avaliar se a autoridade investigadora agiu de forma imparcial, justa e objetiva⁴¹².

O artigo 17.6 (ii) fornece um padrão de avaliação a ser aplicado às questões de direito em conformidade com as regras habituais de interpretação do Direito Internacional Público. Dessa forma, o Painel poderá chegar à conclusão de que a interpretação da autoridade investigadora não é possível, estando inconsistente com o AAD. Da mesma forma, o Painel pode concluir que a interpretação é possível, de forma que, mesmo discordando da mesma, deverá reconhecer a legitimidade da opção da autoridade.

O Órgão de Apelação se manifestou no sentido de que as regras habituais de interpretação do Direito Internacional Público a que se refere o artigo 17, assim como o artigo 3.2 do ESC, são as listadas nos artigos 31 e 32 da Convenção de Viena sobre a Lei dos Tratados (CVLT)⁴¹³. Já foi sustentado que a segunda sentença do artigo 17.6 do AAD é inconsistente com a primeira. Isso porque os artigos 31 e 32 da CVLT não preveem a possibilidade de mais de uma interpretação para o mesmo dispositivo⁴¹⁴.

O Órgão de Apelação também observou que os requisitos dos subparágrafos (i) e (ii) do artigo 17.6 são cumulativos⁴¹⁵. Esclarecendo a distinção entre os dois dispositivos, o Órgão de Apelação, no caso *U.S. – Hot-Rolled Steel*, definiu que:

Article 11 of the DSU imposes upon panels a comprehensive obligation to make an “objective assessment of the matter”, an obligation which embraces all aspects of a panel’s examination of the “matter”, both factual and legal. [...] Article 17.6 is divided into two separate sub-paragraphs, each applying to different aspects of the

⁴¹² TARUN, Jain, *Standard of review of dispute settlement body (WTO) in anti-dumping disputes*, p. 14.

⁴¹³ *United States – Anti-dumping measures on certain hot-rolled steel products from Japan*. Documento nº WT/DS184/AB/R (23 ago. 2001), parágrafo 57. Ver, também, CROLEY, Steven P.; JACKSON, John H. WTO dispute procedures, standard of review, and deference to national governments. *American Journal of International Law*, Washington, v. 90, n. 02, p. 193-213, abr. 1996. Disponível em: <<http://www.asil.org/ajil/v90193.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

⁴¹⁴ Cf. VERMULST, Edwin; GRAAFSMA, Folkert. WTO Dispute settlement with respect to trade contingency measures. *Journal of World Trade*, v. 35, n. 02. Ver, também, EHLERMANN, Claus-Dieter; LOCKHART, Nicolas. Standard of review in WTO Law. *Journal of International Economic Law*, Oxford, v. 07, n. 03, p. 491-521, 2004.

⁴¹⁵ *Mexico – Anti-dumping investigation of high fructose corn syrup (HFCS) from the United States – Recourse to Article 21.5 of the DSU by the United States*. Documento nº WT/DS132/AB/RW (21 nov. 2001), parágrafo 130.

*panel's examination of the matter. The first sub-paragraph covers the panel's "assessment of the facts of the matter", whereas the second covers its "interpret[ation of] the relevant provisions". The structure of Article 17.6, therefore, involves a clear distinction between a panel's assessment of the facts and its legal interpretation of the Anti-Dumping Agreement*⁴¹⁶.

Assim, embora a avaliação dos fatos por parte do Painel – artigo 17.6 (i) – seja normalmente limitada à equidade e à objetividade na condução da investigação e na avaliação das interpretações jurídicas, o Painel – artigo 17.6 (ii) – tem mais espaço, permitindo testar as interpretações adotadas pelas autoridades nacionais no que tange às possíveis aplicações dos princípios de interpretação do Direito Internacional Público ao AAD.

Diante da prática do OSC, é admissível analisar a possibilidade de um Estado acionar outro por aplicar uma medida *antidumping* da forma como está sendo aqui proposta; ou seja, avaliar a possibilidade de contestação, caso cada um dos ministros da CAMEX justificasse abertamente o interesse nacional, com base na Política de Desenvolvimento Produtivo (ou qualquer outra STIP vigente à época).

A possibilidade parece extremamente remota. Em primeiro lugar, pelo próprio texto do Acordo, que ofereceu ampla liberdade sobre a forma com que os Estados internalizariam a “cláusula do interesse nacional”. Em segundo lugar, pela restrição da análise do OSC no que se refere à discricionariedade da autoridade investigadora. Por fim, porque o que se propõe é uma restrição ainda maior à aplicação de medidas *antidumping* a ocasiões em que o interesse nacional é comprovado.

Se o Painel é reticente em contestar a decisão de uma autoridade investigativa sobre a existência de dano, denexo de causalidade e de *dumping* – que deve ser efetuada no âmbito do artigo 17.6 (i), por se referir à análise de fato –, mais ainda o seria em contestar uma decisão política.

⁴¹⁶ *United States – Anti-dumping measures on certain hot-rolled steel products from Japan*. Documento nº WT/DS184/AB/R (23 ago. 2001), parágrafo 54.

3.7.2.2 Possibilidade de retaliação direta

A possibilidade de uma retaliação direta por meio de outra medida *antidumping* parecer ser bem mais provável do que questionamentos no OSC. Aliás, mesmo com o grande percentual de Painéis relativos ao *antidumping*, o número absoluto de contestações é pequeno. Chad P. Bown afirma que:

*From this perspective, i.e., given the relatively transparent process through which a trade remedy action is implemented, the increasing frequency with which trade remedies are applied worldwide, and the fact that virtually all challenged measures that proceed to a Panel and/or Appellate Body decision are found to have some inconsistency with WTO standards, the more poignant research question is, why have so few of these applied trade remedies actually been challenged at the WTO?*⁴¹⁷

Segundo Bown, o motivo pelo qual o número de controvérsias levadas ao OSC não é ainda maior é a capacidade de retaliação direta. Nesse sentido, a sua análise no que se refere aos Estados Unidos “*suggests a strong negative relationship between a WTO dispute filing and the foreign industry’s capacity to directly retaliate against the U.S. industry through a reciprocal antidumping investigation and measure of its own*”⁴¹⁸.

Essa talvez deva ser uma preocupação que países emergentes como o Brasil precisam ter em um futuro próximo, haja vista o desenvolvimento de seus mercados internos, mas não parece ser uma questão que mereça maiores atenções nesse momento. Isso porque, apesar de o Brasil ser um *player* importante nas negociações internacionais, em especial no âmbito da OMC, a sua importação total ainda

⁴¹⁷ Trade remedies and World Trade Organization dispute settlement: why are so few challenged? *World Bank Policy Research Working Paper*, Washington, n. 3.540, mar. 2005, p. 02. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/03/17/000012009_20050317142750/Rendered/PDF/wps3540.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2009. Tradução nossa: A partir dessa perspectiva, ou seja, dado o processo relativamente transparente por meio do qual uma ação de defesa comercial é implementada, o aumento da frequência com que os remédios são aplicados ao comércio mundial, e o fato de que em praticamente todas as medidas questionadas que terminam em um Painel e/ou decisão do Órgão de Apelação é encontrada alguma incompatibilidade com as normas da OMC, a questão de pesquisa mais pungente é, por que tão poucos desses remédios comerciais aplicados na verdade foram contestados na OMC?

⁴¹⁸ Trade remedies and World Trade Organization dispute settlement: why are so few challenged? *World Bank Policy Research Working Paper*, n. 3.540, p. 04. Tradução nossa: sugere uma forte relação negativa entre o protocolo de uma controvérsia na OMC e a capacidade de a indústria estrangeira diretamente retaliar a indústria americana por meio de uma investigação *antidumping* recíproca e de sua própria medida.

representa pouco no total mundial⁴¹⁹. Essa pouca representatividade se traduz em proporcional interesse por parte das empresas que sofrem aplicação de medidas em pressionarem os seus governos para iniciarem uma investigação *antidumping* que afete a indústria peticionária brasileira do mesmo segmento.

3.7.3 Quanto à credibilidade das políticas

Um dos questionamentos quanto à utilização de políticas industriais é que seria necessário que as medidas tivessem credibilidade e que o governo que as implementasse gozasse de reputação suficiente para que a iniciativa privada realmente acreditasse no seu compromisso e confiasse que a política não seria alterada repentinamente. Sendo assim, o tema pode ser dividido quanto à análise da reputação do governo que implementa uma medida de incentivo e quanto ao exame da credibilidade da medida em si.

Essa diferenciação entre reputação e credibilidade é feita por César A. O. Tejada e Marcelo S. Portugal, no sentido de que “credibilidade é o grau de crença dos agentes em que os *policymakers* [políticos] levarão a cabo os planos anunciados, ao passo que a reputação baseia-se nas crenças dos agentes sobre as preferências dos *policymakers*”⁴²⁰.

Mas essa distinção parece não ser acolhida amplamente entre os economistas. Tanto isso é verdade que, quando Andrés Velasco desenvolveu um modelo teórico o qual intitulou de “zonas de credibilidade”, estava claramente se referindo aos agentes e não à medida em si⁴²¹. A primeira zona do modelo de Velasco seria a *zona de credibilidade total*, na qual estariam países com capacidade para manter um pequeno endividamento externo e uma chance diminuta de ocorrência de crises cambiais, localizados em uma região com bons fundamentos

⁴¹⁹ Segundo dados de 2007 do MDIC, as importações brasileiras representam aproximadamente 0,89% (zero vírgula oitenta e nove por cento) das importações mundiais. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). *Site governamental*. Brasília, 2009. Disponível em: <www.mdic.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2009).

⁴²⁰ A credibilidade da política econômica: uma revisão crítica da teoria. *Revista de Análise Econômica*, Porto Alegre, v. 20, n. 38, p. 81-122, 2002, p. 91.

⁴²¹ Fixed exchange rates: credibility, flexibility and multiplicity. *European Economic Review*, [S. l.], v. 40, n. 03-05, p. 1.023-1.035, abr. 1996.

macroeconômicos. A segunda seria a *zona de credibilidade nula*, na qual estariam localizados países em que a desvalorização da taxa de câmbio é inevitável, pois possuem níveis elevados de endividamento externo e pressupõe-se que a sua economia tem problemas macroeconômicos. Por fim, haveria uma *zona de credibilidade parcial*; nesse caso, existiria a possibilidade de haver alta credibilidade em alguns setores, mas credibilidade baixa em outros, considerando um nível intermediário de endividamento externo.

Segundo o modelo de Velasco, a economia brasileira poderia ser classificada entre as zonas de credibilidade parcial ou total. Um dos principais fatores para essa classificação foi o fato de que, de devedor de mais US\$ 124 bilhões em 1990, o Brasil passou a credor de Fundo Monetário Internacional (FMI). Apesar de cada vez menos acreditado, o *rating*⁴²² dado ao Brasil pelas chamadas agências internacionais de risco é sintomático do aumento da credibilidade brasileira. Após o anúncio do governo brasileiro, em abril de 2009, de que emprestaria dinheiro ao FMI, as três maiores agências de risco do mundo – Moody's, Finch e Standart & Poor's – concederam “grau de investimento” ao país. Sendo assim, resta saber se o *antidumping* poderia ter credibilidade junto à iniciativa privada ao estar inserido no âmbito de uma política industrial.

É certo que não se pode prometer que haverá a aplicação de uma medida sem que estejam presentes os seus requisitos legais. No entanto, por exemplo, no caso da atual PDP brasileira do setor têxtil, estão expressas como um dos mecanismos para o alcance das metas as medidas de defesa comercial, dentre as quais se destaca o *antidumping*. Isso ocorre porque, sabendo que o seu setor está inserido em uma STIP a qual prevê a aplicação de uma medida de proteção contra a concorrência externa, a indústria terá incentivos para peticionar ao governo a aplicação do *antidumping*, pois, de antemão, saberá que existe um forte indicativo do interesse nacional na medida.

Outro aspecto seria o receio de que, aplicada a medida *antidumping*, o governo pudesse retirar a proteção sem qualquer aviso prévio. Essa possibilidade parece remota no caso de medidas *antidumping*, visto que existem duas formas previstas na legislação para a revogação de uma medida desse tipo: (i) a chamada

⁴²² O *rating* é uma opinião das agências de classificação de risco sobre a capacidade e a vontade de um emissor de fazer pagamentos pontuais em um instrumento de dívida tal como um título, durante a vida útil desse último. Normalmente, os *ratings* são divididos em Grau de Investimento, mais confiáveis; e Especulativos, menos confiáveis.

revisão de final de período (*Sunset review*) e (ii) a revisão de meio período (*Midterm review*).

A revisão de final de período ocorre ao fim dos cinco anos de aplicação da medida, quando o DECOM procederá a uma nova investigação para averiguar se a proteção ainda é necessária, ou se não existe mais risco da retomada de dano e de *dumping*. Por ser um prazo previsto em lei, ao fim do qual será realizado um novo processo, a ocorrência de quaisquer surpresas é remota. Já a revisão de meio período pode ser requerida por uma parte interessada antes do fim do prazo de cinco anos, desde que apresentada informação positiva comprobatória da necessidade de revisão. Em ambos os casos, qualquer alteração no direito *antidumping* dependerá de um processo prévio.

Depois de aplicada, a medida *antidumping* poderia, inclusive, emprestar mais credibilidade à STIP, visto que possui um prazo determinado em lei. Por outro lado, caso aplicada de forma descoordenada, a mesma medida também poderia ser prejudicial à credibilidade da STIP. Um exemplo seria a imposição de medidas *antidumping* em um insumo importantíssimo de um setor considerado estratégico.

Nesse sentido, a consideração das demais políticas públicas quando da aplicação de um direito *antidumping* parecer ser condizente com a necessidade de fazer com que a iniciativa privada confie na ação governamental.

3.7.4 Quanto à ratio econômica da medida

O *antidumping* é frequentemente acusado de ser um instrumento gerador de externalidades negativas, por proteger a indústria nacional que não consegue concorrer internacionalmente, o que acabaria por prejudicar os consumidores daquele determinado produto. Nessa esteira, a indústria poderia se acomodar com a proteção e não realizar investimentos (ou por não ter condições ou por opção), o que favoreceria a obsolescência à custa do governo, que deverá, necessariamente, gastar recursos para implementar a medida.

Sobre as críticas quanto à *ratio* econômica, Welber Barral as resume nos seguintes termos:

The economic rationale of both dumping and AD measures is also subject of debate in International Economic Law. Most authors oppose the idea that price discrimination may provoke generally negative impacts; for them, such practice must be viewed as a normal trade practice, which exists also in domestic markets. According to these authors, the only exception that would justify AD measures is the predatory dumping, which is aimed to destroy domestic industry in order to elevate prices of the imported goods later. The existence of predatory dumping, however, is difficult to verify. Thus, AD measures would just be new apparel for the old protectionism, without any economic foundation that could legitimize its use. [...] In economic terms, the application of AD measures may provoke different impacts, depending on the affected industry and on its relevance to the national market involved. This impact is often negative, and AD measures are viewed as more harmful to the economy as a whole than the granting of subsidies or the application of safeguards. Moreover, AD measures can generate a high social cost, when they are applied against downstream inputs and when they are used to protect inefficient industries or cartels in domestic markets. This is usually the situation in place. In the economic literature, the application of AD measures could be positive to the economy as a whole only when it hinders the predatory intention of foreign producers. In contestable markets, this hypothesis, if theoretically possible, is hardly plausible. Therefore, the criticism is about the indiscriminate application of AD measures, with no criteria that can demonstrate any economic rationale for these measures. According to the common academic opinion, the perfect solution would be the elimination of AD measures and its replacement by international rules of competition⁴²³.

⁴²³ Antidumping measures: prospects for developing countries. *IRI/UFSC Working Paper*, Florianópolis, n. 01/03, 21 jan. 2003, p. 04-06. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=373320>>. Acesso em: 20 nov. 2009. Tradução nossa: A justificação econômica da existência de *dumping* e de medidas *antidumping* é também tema de debate em Direito Econômico Internacional. A maioria dos autores se opõe à ideia de que a discriminação de preços pode provocar impactos negativos em geral; para eles, a prática deve ser encarada como uma prática comercial normal, que existe também nos mercados domésticos. Segundo esses autores, a única exceção que justifica medidas AD é o *dumping* predatório, que visa a destruir a indústria nacional, a fim de elevar os preços das mercadorias importadas mais tarde. A existência de *dumping* predatório, no entanto, é difícil de ser verificada. Assim, as medidas *antidumping* só seriam uma nova roupagem para o velho protecionismo, sem qualquer fundamento econômico que poderia legitimar o seu uso. Em termos econômicos, a aplicação de medidas *antidumping* pode provocar impactos diferentes, dependendo da indústria afetada e da sua relevância para o mercado nacional envolvido. Esse impacto é muitas vezes negativo, e medidas *antidumping* são vistas como mais prejudiciais para a economia como um todo do que a concessão de subsídios ou a aplicação de salvaguardas. Além disso, medidas *antidumping* podem gerar um alto custo social, quando são aplicadas contra matéria-prima escassa e quando são usadas para proteger as indústrias ineficientes ou cartéis nos mercados domésticos. Essa é normalmente a situação. Na literatura econômica, a aplicação de medidas AD pode ser positiva para a economia como um todo só quando se dificulta a intenção predatória dos produtores estrangeiros. Em mercados contestáveis, essa hipótese é teoricamente possível, mas é pouco plausível. Portanto, a crítica é sobre a aplicação indiscriminada de medidas *antidumping*, sem critérios que demonstrem qualquer justificativa econômica. Segundo a opinião acadêmica comum, a solução ideal seria a eliminação das medidas *antidumping* e a sua substituição por regras internacionais de concorrência.

Os autores que criticam o *antidumping* com argumentos parecidos com esses não são poucos⁴²⁴. Joseph Michael Finger, Francis Ng e Sonam Wangchuk citam o seguinte exemplo para provar que não existe lógica econômica no *antidumping*:

*[...] A deputy minister of a small country descried his situation as follows: "In our country, farmers grow chickens. If you want chicken for dinner, you go to the market and you buy a chicken. In the United States, farmers do not grow chickens, they grow chicken parts. Because people in the United States are afraid of cholesterol, they prefer white meat, so it sells at a good price. The legs, the dark meat, they export to our country, at a price lower than what our farmers usually get for a chicken. That's dumping, isn't it, so shouldn't we take action?"*⁴²⁵

Com esse e outros exemplos do mesmo tipo, Finger, Ng e Wangchuck concluem que:

*The point of these stories is that the WTO antidumping agreement is not economic advice. It is about when an import restriction is permitted, not about when one is recommended. Antidumping's rise to prominence had nothing to do with the logic of a sensible pressure valve instrument. The political struggle that shaped it was over more vs. less import restrictions, not over what makes for sensible economic policy*⁴²⁶.

Também nesse sentido Robert W. McGee e Yeomin Yoon sustentam que o *antidumping* contraria a lógica utilitarista, segundo a qual uma política é boa se os benefícios são maiores do que os malefícios, ou ainda, se o resultado positivo é positivo para a maioria, ou, em termos econômicos, se o resultado da política é um jogo de soma positiva. O principal problema seria que:

[...] they [the antidumping laws] result in a negative sum game. The losers exceed the winners. It is a classic case of what the Public Choice School of Economics has labeled rent-seeking – using the

⁴²⁴ Por exemplo, Brink Lindsey (The US Antidumping Law: rhetoric versus reality. *Trade Policy Analysis*, Washington, n. 07, ago. 1999) e Raj Bhala (Rethinking antidumping law. *The George Washington Journal of International Law and Economics*, Washington, v. 29, n. 01, p. 01-143, 1995).

⁴²⁵ Antidumping as safeguard policy. *Policy Research Working Paper Series*, Washington, n. 2.730, dez. 2001, p. 09. Tradução nossa: [...] Um vice-ministro de um país pequeno descreveu a sua situação da seguinte forma: "Em nosso país, os agricultores cultivam galinhas. Se você quiser frango para o jantar, vai ao mercado e compra uma galinha. Nos Estados Unidos, os agricultores não criam frangos, produzem partes de frango. Porque as pessoas nos Estados Unidos têm medo do colesterol, eles preferem carnes brancas, de modo que as vendem a um preço bom. As coxas, a carne escura, elas exportam para o nosso país, a um preço inferior ao que os nossos agricultores geralmente comercializam uma galinha. Isso é *dumping*, não é, por isso não devemos agir?"

⁴²⁶ Antidumping as safeguard policy. *Policy Research Working Paper Series*, n. 2.730, p. 15. Tradução nossa: O ponto dessas histórias é que o acordo *antidumping* da OMC não é o conselho econômico. Trata-se de quando uma restrição à importação é permitida, e não sobre quando é recomendada. A ascensão do *antidumping* à proeminência não tinha nada a ver com a lógica de um instrumento sensível à pressão da válvula. A luta política que a moldou foi sobre mais ou menos restrições à importação, e não sobre o que faz da política econômica sensata.

force of government to feather your own nest at the expense of the general public. Domestic producers in any number of industries have used the antidumping laws to prevent competition in the domestic market. Merely launching an antidumping investigation can cause a foreign competitor to withdraw from the market or at least to raise its prices so that it will not be found guilty of dumping. Thus, domestic consumers must pay higher prices, not only for the foreign product in question but also for the domestic substitute, since there is less pressure to hold prices down if the foreign competitor must either raise its prices or be driven from the market⁴²⁷.

Finger, Ng e Wangchuck entendem que a questão principal na decisão de um determinado governo de aplicar ou não uma medida é o impacto que essa medida terá na economia local. Quem se beneficiaria e quem perderia? Qual seria o custo da intervenção? Caso o governo soubesse a resposta para essas perguntas, poderia separar as intervenções as quais realmente servem ao interesse nacional daquelas que não servem. O processo *antidumping* examinaria apenas a metade desses impactos, pois abriria espaço para a defesa do interesse da indústria doméstica, do produtor estrangeiro e do importador, mas não para a do usuário doméstico, seja ele empresa ou consumidor⁴²⁸. Nesse sentido, não haveria a avaliação se o *dumping* é predatório ou não, ou ainda, nas palavras desses autores:

The “morality” of the foreign interest is irrelevant – the issue is the plus and minus on the domestic economy. Operationally, this suggestion means simply that what is done in an “injury test,” – identification of impact on import competing interests – is repeated for users of imports⁴²⁹.

Parte dessas críticas parecem realmente fazer sentido. Já foi demonstrado que, apesar de o processo *antidumping* ser eminentemente técnico, existe espaço

⁴²⁷ *Some thoughts on antidumping laws with special reference to Korea*. 2000. Trabalho apresentado em The Joint Korea-America Economic Association and Korea Economic Association Conference, Seul, 18-20 ago. 2000, p. 06. Tradução nossa: [...] elas [as leis *antidumping*] resultam em um jogo de soma negativa. As perdas excedem os ganhos. É um clássico caso em que a Escola da Escolha Pública Econômica é marcada pelo *rent-seeking* – usando a força do governo em seu benefício próprio e em detrimento do público geral. Os produtores domésticos de diversos setores industriais têm utilizado as leis *antidumping* para impedir a concorrência no mercado doméstico. A simples abertura de uma investigação *antidumping* pode fazer um concorrente estrangeiro se retirar do mercado ou, pelo menos, aumentar os seus preços de modo que não será considerado culpado de práticas de *dumping*. Assim, os consumidores domésticos devem pagar preços mais elevados não apenas pelo produto estrangeiro em questão, mas também pelo substituto doméstico, já que há menos pressão para manter os preços para baixo, se o concorrente estrangeiro ou aumenta os seus preços ou é expulso do mercado.

⁴²⁸ Antidumping as safeguard policy. *Policy Research Working Paper Series*, n. 2.730, p. 09.

⁴²⁹ *Ibidem*, p. 15. Tradução nossa: A “moralidade” dos interesses estrangeiros é irrelevante – a questão é o positivo e o negativo para a economia doméstica. Operacionalmente, essa sugestão significa simplesmente que o que é feito em um teste de dano – a identificação do impacto sobre a importação – é repetido para os usuários das importações.

para encontrar margens de *dumping* em diversos casos em que talvez o *dumping* propriamente dito não exista (quando aplicável contra países que não são considerados economias de mercado, ou quando o valor normal é calculado por meio da construção de custo); e mais, que o peso político dessas medidas é relativamente pequeno se comparado a qualquer outra medida de proteção autorizada pela OMC. A confluência desses dois fatos poderia beneficiar o uso indiscriminado de medidas *antidumping*, o que poderia ser maléfico tanto para a indústria (que poderia se acomodar com a proteção) quanto para os usuários do produto que sofreu a restrição.

Mais uma vez parece que a utilização de medidas *antidumping* dentro de políticas públicas mais amplas poderia oferecer uma lógica (pelo menos no Brasil) que a justificasse. Isso porque podem ser estabelecidas metas para as empresas ou setores beneficiados, não no âmbito do processo *antidumping* em si, mas da política industrial. Da mesma forma, pode haver: a facilitação do crédito para investimentos, o direcionamento de apoio técnico para o desenvolvimento de produtos de maior valor agregado, o incentivo à pesquisa direcionada para o setor, a promoção das exportações e o fortalecimento da marca. Enfim, ações as quais tornem a indústria competitiva em um prazo determinado. Evidente que o interesse dos consumidores deve ser levado em conta, mas o enfoque deve ser, necessariamente, a defesa da indústria.

Nas revisões para a renovação do direito *antidumping*, a *performance* da indústria durante o período em que recebeu a proteção seria levada em consideração, e, a partir daí, persistindo os requisitos legais, a medida seria renovada ou não. Essa análise é bastante diferente da proposta tradicional de se considerar o interesse dos usuários do produto no *antidumping*. O que se propõe é que o foco deve ser o desenvolvimento de um setor que gere externalidades positivas para a economia como um todo.

3.7.5 Quanto ao controle jurisdicional da medida

A aplicação de medidas *antidumping* alinhadas com as demais políticas públicas do governo, em especial com as STIPs, exigiria uma fundamentação dos votos dos ministros que compõem a CAMEX, quanto ao interesse nacional.

Como já foi visto, o entendimento mais comum no que se refere à “cláusula do interesse nacional” é que se trata de uma válvula de escape política, a qual permite ao governo deixar de aplicar uma medida *antidumping*, ou aplicá-la em níveis diferentes do recomendado pela autoridade investigadora.

O citado caso da revisão do direito *antidumping* do glifosato exemplifica como é feita a aplicação dessa cláusula no Brasil. Ao final do processo, o DECOM concluiu pela elevação do direito em vigor de 2,9% (dois vírgula nove por cento) para 29% (vinte e nove por cento). Vale ressaltar que o relatório final do DECOM também é sigiloso, e a informação só se tornou pública por ter sido indevidamente divulgada pela imprensa dias antes da determinação final do direito pela CAMEX. A CAMEX, por sua vez, não aceitando a recomendação do DECOM, optou por diminuir o direito para 2,1% (dois vírgula um por cento).

Também no caso do nitrato de amônio, o DECOM concluiu pela imposição de 2,4% (dois vírgula quatro por cento) a 36,3% (trinta e seis vírgula três por cento), valor esse que varia de acordo com o país e a empresa de origem. Nesse caso, a CAMEX aceitou o relatório, mas decidiu suspender a cobrança do direito por um ano.

Nos dois citados casos, o relatório do DECOM acabou “vazando” na imprensa, e, por isso, pode-se deduzir que houve aplicação da cláusula do interesse nacional.

O grande problema é que os motivos os quais levaram os ministros da CAMEX a não seguir a recomendação do DECOM não são conhecidos. Evidente que é possível imaginar os questionamentos do MAPA em aplicar qualquer sobretaxa sobre insumos agrícolas, mas, por não haver uma justificativa explícita, somente se pode especular os motivos pelos quais em um caso houve suspensão da cobrança e em outro não.

Da mesma forma, seria importante que o relatório final do DECOM fosse um documento público. Conforme já explicado anteriormente, antes da audiência final, a

autoridade investigadora brasileira emite uma nota técnica. As partes envolvidas discutem o teor dessa nota na audiência e podem se manifestar, por escrito, dentro de um prazo de 15 dias. O problema é que não se sabe o que foi incluído no parecer final do DECOM, pois ele é sigiloso.

É bem verdade que o parecer final é feito com base na nota técnica, ou seja, a informação que não está na segunda dificilmente estará no primeiro, no entanto, é comum, nas manifestações finais ou em audiência, que as partes solicitem a inclusão de determinada informação no parecer final. Pelo fato de o posicionamento final do Departamento ser sigiloso, não é possível saber se essas manifestações foram, ao menos, consideradas.

Assim, depois de até 18 meses de investigação e de contraditórios sobre a metodologia do cálculo do valor normal, sobre a margem de dano e sobre tantos outros assuntos que objetivamente interferem na determinação final, a CAMEX pode diminuir ou não aplicar esse direito sem precisar dar qualquer justificativa para isso.

Essa prerrogativa política do governo, conforme já explanado nos itens anteriores, é prevista no AAD, foi implementada de forma variada pelos membros da OMC (alguns deles inclusive não se utilizam dela) e parece ser importante para a preservação dos interesses nacionais envolvidos. Mas, da forma como é aplicada hoje pode gerar contestações inclusive sobre a equidade das decisões da CAMEX. Nesse sentido, o que se propõe é que cada ministro emita o seu voto abertamente, com uma justificativa do interesse nacional defendido com a aplicação do direito *antidumping*. Assim, ao contrário do que é feito hoje, o interesse nacional não será evocado apenas quando da não aplicação da medida, mas deverá ser explicitamente demonstrado em todos os votos dos ministros.

Esse modo de aplicação de direitos *antidumping*, além de ser condizente com a opção constitucional brasileira (conforme já demonstrado anteriormente), parece também estar de acordo com as normas de direito administrativo vigentes no Brasil.

O processo⁴³⁰ administrativo para a aplicação de uma medida *antidumping* pode assim ser considerado por ser uma sucessão encadeada de atos,

⁴³⁰ Aqui cabe uma breve explicação para a utilização do termo “processo” e não “procedimento”, conforme o Decreto nº 1.602/1995. Apesar de a diferença de terminologia não influenciar a questão de fundo aqui tratada, justifica-se a utilização do termo “processo” por haver, no caso do *antidumping*, um verdadeiro contencioso durante a investigação. Nesse sentido, Edmir Netto de Araújo: “[...] em sentido *estrito*, preferimos denominar *processo* aquele procedimento que prevê, em sua estrutura, o diálogo manifestado pelo *contraditório*, que é a bilateralidade de audiência, ou a ciência bilateral dos atos do processo e a possibilidade de impugná-los. Por sua vez, seriam

juridicamente ordenados, destinados todos à obtenção de um resultado final, que consubstancia uma determinada decisão administrativa. Dessa forma, o processo para aplicação de medidas *antidumping* está sujeito à Lei nº 9.784/1999, a qual regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

A ampla defesa do administrado foi a preocupação central da Lei nº 9.784/1999, ao acentuar: que as suas normas visam “à proteção dos direitos dos administrados” (artigo 1º); que a Administração obedecerá aos princípios da “ampla defesa, contraditório, segurança jurídica” (artigo 2º); e que “nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...] observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados” (artigo 2º, parágrafo único, inciso VIII) e “garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos em que possam resultar sanções e nas situações de litígio” (artigo 2º, parágrafo único, inciso X). O mencionado diploma legal inclui entre os direitos do administrado, sem prejuízo de outros, o de ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores; e, como corolários da ampla defesa, o de ter ciência da tramitação dos processos administrativos de seu interesse, podendo ter vista dos autos, obter cópias de documentos e conhecer as decisões proferidas; o de formular alegações e apresentar documentos antes da decisão (que deverão ser considerados pelo órgão competente); e o de fazer-se assistir por advogado.

Durante a parte de instrução do processo para a aplicação de medidas *antidumping*, a Administração Pública parece seguir os ditames da Lei nº 9.784/1999; no entanto, quando da decisão final da aplicação da medida, existe um hiato entre a nota técnica e a Resolução CAMEX que impõe ou não o direito. A questão é que, entre esses dois documentos, há uma série de importantes atos administrativos – em especial o parecer final do DECOM e os votos dos ministros – que não são divulgados e que, por isso, parecem não se coadunar com o artigo 50 da Lei nº 9.784/1999, a saber:

- Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:
- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
 - II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

procedimentos as formalizações de passos escalados em seqüência lógica, em direção ao objetivo formal ('produto' formal, 'provimento' formal) visado, sem a previsão do contraditório na respectiva estrutura. (*O ilícito administrativo e seu processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 127, grifos do autor).

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
 IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
 V - decidam recursos administrativos;
 VI - decorram de reexame de ofício;
 VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
 VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º. A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º. Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º. A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

Parece ser difícil contestar que os votos dos ministros da CAMEX quando da decisão de aplicação de uma medida *antidumping* afetem direitos e interesses de administrados. Essa motivação seria de fundamental importância para o controle da discricionariedade dos ministros – em especial na aplicação do interesse nacional –, na medida em que a legislação permite:

[...] um campo de liberdade em cujo interior cabe interferência de uma apreciação subjetiva sua quanto à maneira de proceder, assistindo-lhe, então, sobre eles prover na conformidade de uma intelecção, cujo acerto seja irredutível à objetividade e ou segundo critérios de conveniência e oportunidade administrativa⁴³¹.

Existe discricionariedade na decisão dos ministros exatamente porque, ao receberem o parecer do DECOM, poderão apreciar o caso concreto e escolher: (i) aplicar o direito da forma como foi recomendado pela autoridade; (ii) aplicar de forma diferente; (iii) não aplicar; ou ainda, (iv) aplicar e suspender a medida, sempre levando em consideração critérios de conveniência e de oportunidade⁴³².

Celso Antônio Bandeira de Mello acrescenta que a discricionariedade pode decorrer: *da hipótese da norma*, isto é, do modo impreciso com que a lei haja

⁴³¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 09.

⁴³² Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a discricionariedade administrativa pode ser conceituada como “a faculdade que a lei confere à administração para apreciar o caso concreto, segundo critérios de oportunidade e conveniência, e escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas perante o direito”. (*Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 67).

descrito a situação fática (motivo); *do comando da norma*, quando houver, para o agente público, alternativas de conduta; e *da finalidade da norma*, que aponta para valores ou conceitos *plurissignificativos*⁴³³. Não resta qualquer dúvida de que o conceito de “interesse nacional” é um exemplo dos conceitos fluidos citados por Bandeira de Mello; no entanto, o mesmo doutrinador ensina que a interpretação do conceito *plurissignificativo* deve ser feita de forma entrelaçada com o juízo is- filosófica-ece de oportunidade⁴³⁴. Com efeito, estando uma indústria que depende de um insumo estrangeiro presente na PDP brasileira, isso pode significar que a aplicação de uma medida *antidumping* nesse insumo não seria conveniente nem oportuna.

Tratando especificamente sobre o interesse público, assim se manifestou Dalmo de Abreu Dallari:

Muitos dizem que o interesse público é uma noção vaga, imprecisa e, inclusive, mutável. É uma noção que varia segundo circunstâncias de tempo e lugar [...] Outra dificuldade que muitos autores ressaltam diz respeito à consideração subjetiva do que seja interesse público, uma vez que os dados de fato podem ser os mesmos e, no entanto, um agente da Administração, a partir daqueles fatos, chega à conclusão de que determinada orientação é de interesse público e outro agente da Administração, utilizando dos mesmos fatos, chega à conclusão de que o rumo oposto é que é de interesse público⁴³⁵.

Vale citar, também, o entendimento de Antônio Herman Benjamin, para quem:

É a unanimidade social, pois, que dá ao interesse público uma de suas mais marcantes características: a sua rejeição à idéia de contra-princípios ou contra-interesses, tão comuns no campo dos outros interesses tipicamente supraindividuais (difusos e coletivos *stricto sensu*). [...] Nesse sentido moderno e macro que se pretende agregar ao tema e sem que isso signifique excluir a intervenção judicial, pode-se dizer que o campo ideal de conformação, manifestação e implementação do interesse público é o universo das políticas públicas. Protegê-lo não depende, fatalmente, das organizações de seus titulares, já que, presume-se, os formuladores de políticas estão conscientes da sua importância; aliás, toda a atividade legislativa, administrativa e judicial orienta-se e legitima-se pela pregação do interesse público. Em síntese, o interesse público, para que se lhe dê algum sentido no cotejo com os outros interesses supraindividuais, não pode ser uma simples realidade quantitativa, dependente do número de indivíduos (= condôminos sociais) que o

⁴³³ *Discricionariedade e controle jurisdicional*, p. 19.

⁴³⁴ *Ibidem*, p. 28.

⁴³⁵ Interesse público na constatação das entidades da administração descentralizada. *Cadernos Fundap*, São Paulo, n. 16, p.17-26, jul./set. 1985, p. 22, apud DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*, p. 231.

partilham; ao revés, por pairar solitário, inconteste e sem costuras no meio do ambiente social, tem raízes mais profundas, que lhe conferem uma natureza jurídica diversa na família da metaindividualidade. Quem deixar de compreender sua faceta, não estará habilitado a distingui-lo, adequadamente, das outras categorias que lhe fazem sombra⁴³⁶.

Nossa opinião é semelhante, no sentido de que o interesse nacional previsto no AAD deve ser interpretado não apenas como interesses metaindividuais, mas, mais do que isso, como o *universo das políticas públicas* apregoado por Herman Benjamim. Sendo assim, o que se propõe é que a avaliação do interesse público seja feita de forma coerente com outras políticas públicas as quais visem ao desenvolvimento do país como um todo, e não apenas de um determinado setor, o que também se coaduna com a opção constitucional brasileira comentada anteriormente.

Os motivos apontados como de interesse público pelos ministros no processo sobre a aplicação de direitos *antidumping* poderiam, inclusive, ser objeto de controle judicial para a proteção dos interesses da coletividade. Nesse sentido, Bandeira de Mello sustenta que não há como fugir à conclusão de que o controle dos atos administrativos se estende, inevitavelmente, ao exame dos motivos⁴³⁷. A ser de outra sorte, não haveria como se garantir a legitimidade dos atos administrativos.

⁴³⁶ A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e liberação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: MILARÉ, Édis (Coord.). *Ação civil pública após 20 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 70-151, p. 89.

⁴³⁷ *Discricionariedade e controle jurisdicional*, p. 29.

CONCLUSÃO

A pesquisa desenvolvida resultou em algumas conclusões que talvez não se alinhem com o senso comum e que, sem dúvida, merecem um aprofundamento maior em trabalhos futuros.

Do primeiro capítulo, conclui-se que nem sempre o livre comércio é a melhor estratégia para o desenvolvimento de um país. As experiências históricas da Inglaterra e dos Estados Unidos possuem uma similitude fundamental: ambos os países passaram a defender o livre comércio depois que as suas indústrias já estavam suficientemente maduras para concorrer internacionalmente.

A Inglaterra não mediu esforços para desenvolver a sua indústria têxtil na fase pré-Revolução Industrial, dizimando o mesmo setor na Índia e nos Países Baixos. Sem essa guinada da indústria têxtil inglesa dificilmente haveria condições para a industrialização posterior. As brilhantes teorias de Adam Smith e David Ricardo legitimaram a posição ideológica que convinha à Inglaterra quando já se encontrava em condições de concorrer internacionalmente e precisava buscar mercados para os seus produtos.

Os Estados Unidos, em especial pela influência do seu jovem primeiro secretário do Tesouro, Alexander Hamilton, defendeu abertamente a então incipiente indústria americana. A implementação do plano de Hamilton acabou resultando na Guerra Civil americana, mas também propiciou o tempo necessário para o estabelecimento da indústria. A vitória do Norte acabou por favorecer a manutenção das medidas protecionistas. Diante disso, não parece correto afirmar que a instituição da tarifa *Smoot-Hawley* tenha sido um deslize protecionista em uma história de livre comércio. Da mesma forma como sucedeu com a Inglaterra, a verdadeira mudança política americana só ocorreu quando os Estados Unidos já haviam se tornado, incontestavelmente, a grande superpotência mundial da manufatura, ou seja, após a Segunda Guerra Mundial.

O Brasil, ao contrário dos Estados Unidos, importou as ideias liberais defendidas, principalmente, pelo influente economista Visconde de Cairu. Os dirigentes brasileiros optaram por não buscar a industrialização do país em seus primeiros anos, e o resultado foi uma dependência da economia agrícola, que gera repercussões até hoje. Sucessivas oportunidades para se agregar valor às

exportações foram perdidas, em especial na crise de 1929, quando ao invés de investir na indústria, o empresariado continuou a fazer investimentos na cultura do café, muito porque incentivado pela política do governo da época.

O contexto histórico descrito propicia um entendimento mais correto de como ocorreu a formação das organizações internacionais que existem hoje. A Primeira Guerra Mundial dizimou a já combatida economia inglesa, e, quando a mesma vinha se reerguendo, foi novamente abalada por um novo conflito armado. Com o seu principal concorrente fragilizado, os Estados Unidos aproveitaram a oportunidade para consolidar a sua liderança no cenário internacional. Foi nessa conjuntura que a Carta do Atlântico foi assinada por Franklin Delano Roosevelt e Winston Churchill, configurando-se como o marco inicial das negociações que resultariam na Conferência de Bretton Woods, em 1944.

O embate Estados Unidos *versus* Inglaterra em Bretton Woods, representados respectivamente por John Maynard Keynes e Harry Dexter White, era, na verdade, a luta de uma superpotência em decadência tentando se manter na liderança e de uma nova superpotência em busca de maior influência no cenário internacional. As duas principais questões de debate foram a respeito do padrão monetário internacional e do equilíbrio no comércio internacional. Nos dois aspectos, o Plano White prevaleceu, sendo que os Estados Unidos, ao fim da Conferência, tinham tudo o que precisavam para se estabelecerem de uma vez por todas como potência hegemônica no lugar da Inglaterra: acesso a mercados, o dólar como moeda reserva e autonomia completa de sua economia em relação à balança de pagamentos.

Da mesma Conferência resultou a criação do FMI e do BIRD, ficando acertado que uma reunião especial deveria ser convocada nos anos seguintes para tratar especificamente de uma Organização Internacional do Comércio, o que ocorreu em 1947, sob os auspícios da recém-criada ONU. Nessa ocasião, foi proposta a criação do GATT, como acordo provisório à criação da OIC.

O documento oficial de criação da OIC, a Carta de Havana só foi finalizada um ano depois, com tantas exceções, lacunas e ambiguidades deliberadas, que não surpreendeu a recusa do Congresso americano em ratificá-la. O resultado foi que o GATT passou a funcionar como uma verdadeira organização internacional de 1947 até 1995, coordenando oito Rodadas de negociação em seu âmbito. Nas primeiras cinco Rodadas, não se discutia outro tema no GATT que não a liberação comercial

estrita (em especial barreiras tarifárias), que coincidia com o principal interesse dos Estados Unidos por acesso a mercados.

O tema desenvolvimento só começou a surgir na agenda internacional na década de 1960, com a UNCTAD, o que colaborou para a inclusão da Parte IV do GATT (comércio e desenvolvimento), mas não resultou em efeitos práticos imediatos. Isso ocorria muito em virtude da pouca participação de PEDs nas negociações, além do evidente desequilíbrio no poder de barganha entre os países, inclusive o Brasil, até a Rodada Kennedy.

Na Rodada Tóquio, o Brasil até tentou iniciar negociações mais abrangentes, mas divergências internas não permitiram maiores avanços. De toda forma, essa Rodada resultou em cinco códigos, inclusive o de *antidumping*, e forneceu a base necessária para o incremento institucional do GATT, ocorrido na Rodada do Uruguai.

A Rodada do Uruguai resultou na criação da OMC e também em um verdadeiro arcabouço jurídico internacional o qual os Estados-membros estão obrigados a cumprir. O resultado disso é que não se poderia mais agir como agiram Estados Unidos e Inglaterra nos seus anos iniciais de desenvolvimento; devem ser respeitadas as limitações impostas pelos acordos, sendo mandatório que os PEDs aprendam a se utilizar das medidas de que dispõem para realizar políticas desenvolvimentistas, ou melhor, *políticas industriais e comerciais estratégicas*.

O uso da intervenção estatal na forma de STIPs mostrou-se fundamental para o desenvolvimento no passado. Do mesmo modo, tanto as teorias de política industrial (Teoria do Desenvolvimento Tecnológico, Teoria Estruturalista e Teoria Institucionalista) quanto as mais modernas teorias de comércio internacional (Teoria do Comércio Internacional Estratégico) sugerem que uma intervenção estatal bem executada pode resultar em saltos de desenvolvimento previstos na Teoria do Desenvolvimento Econômico de Schumpeter. Um exemplo recente da aplicação conjunta dessas teorias foi o Japão, o que acabou por gerar um desejo nos outros países de copiarem o seu modelo, situação essa que, segundo alguns doutrinadores, poderia provocar um suposto colapso do comércio internacional. A OMC serviria, justamente, para evitar a proliferação de medidas semelhantes.

Conclui-se que as intervenções clássicas devem ser substituídas por intervenções estratégicas emanadas dos modelos schumpeterianos, as quais induzam indústrias de capital estatal e privado – nacional ou estrangeiro – a gerar

inovações, a absorver tecnologias externas, a aumentar a capacitação e a incrementar e a diversificar as exportações, o que, apesar de talvez prejudicar o equilíbrio de Nash, poderia levar mais desenvolvimento para regiões mais carentes.

Também se pode concluir que a adoção desses mecanismos não garante o resultado pretendido. Tanto isso é verdade que políticas semelhantes foram implementadas sem o mesmo sucesso na América Latina, o que suscita diversas críticas à utilização desse tipo de medida na atualidade.

No Brasil, uma verdadeira STIP só começou a se delinear nos anos de 1930, e com o plano SALTE em 1950, mas só foi verdadeiramente utilizada com o Plano de Metas e o II PND. Embora as STIPs brasileiras tenham alcançado o seu principal objetivo, que era viabilizar a consolidação da industrialização brasileira, suas deficiências acabaram por ficar evidentes na década de 1980. Eram necessárias alterações, as quais, por não ocorrerem, acabaram beneficiando um processo centralizador de renda, o agravamento das desigualdades sociais e a disseminação de atividades *rentistas* favorecidas pela combinação de proteção e subsídio.

Durante a década de 1980, o Brasil não teve uma STIP, o que pode ser apontado como uma das causas da perda do dinamismo e do atraso tecnológico naqueles anos, agravados pelo protecionismo desmedido. A mudança que deveria vir aos poucos acabou sendo abrupta. A indústria brasileira não foi preparada para o *choque de capitalismo* da década de 1990, o que levou à queda da participação da indústria de transformação no produto interno. Os poucos grupos privados nacionais os quais atuavam em setores tecnológicos, sobreviventes do *choque*, estavam enfraquecidos, com limitada capacidade financeira.

Toda essa situação calamitosa foi creditada às STIPs, gerando, assim, uma resistência muito grande em se implementar políticas industriais e comerciais no Brasil. Diante disso, somente em 1994 uma nova política do tipo foi anunciada. A PITCE voltou as suas ações centrais para a inovação e o desenvolvimento tecnológico, e previa tanto ações setoriais quanto horizontais. A PITCE incorporou os avanços teóricos mais recentes e as lições empíricas dos exemplos asiáticos e da própria experiência brasileira.

Da mesma forma, a atual STIP brasileira – a PDP – buscou aprimorar a abrangência e o nível de atuação da política anterior, tendo metas claras para os setores lá previstos, bem como programas auxiliares de incentivo ao ambiente competitivo e ao aumento da eficiência de fatores político-institucionais.

Nesse contexto, conclui-se que as medidas de defesa comercial, em especial o *antidumping*, também devem estar integradas com as STIPs. Isso porque a lógica da utilização das medidas *antidumping* em países como o Brasil pode ser diferente da lógica utilizada em países desenvolvidos. Tais medidas, por sua comprovada importância, devem servir para uma finalidade diferente de conter as pressões internas por proteção. Nesse sentido, a avaliação do interesse nacional na aplicação de medidas *antidumping* deveria ser diferente da que é realizada hoje.

A chamada “cláusula do interesse nacional” é a prerrogativa que os governos possuem de, mesmo nos casos em que estão presentes todos os requisitos para a aplicação de medidas *antidumping*, deixar de aplicá-las. Os membros da OMC a internalizaram de forma bastante variada, sendo que países desenvolvidos privilegiam a análise dos possíveis afetados com a medida (notadamente consumidores industriais ou finais). Conclui-se que, em PEDs, a exemplo do que parece ser a intenção da legislação *antidumping* da Argentina, a abordagem deveria considerar interesses mais amplos do país, em especial a conformidade com a STIP em vigor.

A análise aqui proposta é favorecida pela forma como é feita a tomada de decisão quanto à aplicação de uma medida *antidumping*. Na CAMEX, existem pontos de vista de diversos ministros, além do fato de ela ser presidida pelo mesmo responsável pela coordenação da STIP brasileira, ou seja, pelo ministro do MDIC. Essa apreciação do interesse nacional deveria ser uma premissa para a aplicação de medidas *antidumping*, mas parece não ser feita em todos os casos. Das 17 medidas impostas desde o lançamento da PDP, apenas cinco se referem a setores que estão inseridos na STIP ou que são com ela coerentes.

Para que a sugestão de análise proposta fosse implementada de forma transparente, bastaria que os ministros disponibilizassem ao público a razão de seus votos quando da tomada de decisão quanto à implementação de medidas *antidumping*.

Sugere-se, ainda, que haja uma verificação prévia do interesse nacional, logo no início do processo, considerando, primordialmente, a compatibilidade da medida com as demais políticas governamentais. Caso fosse constatado que não há interesse, o processo poderia ser extinto, sem que fosse preciso ocupar a limitada burocracia do DECOM por até 18 meses, para somente no fim ser constatado que não há interesse na aplicação da medida.

Também com vistas a aumentar a transparência do processo, sugere-se que o DECOM libere ao público o seu parecer final. Assim, o administrado teria a exata noção do que será avaliado pela CAMEX.

Conclui-se que a sugestão da interpretação do interesse nacional aqui proposta se alinha com a opção constitucional brasileira de um capitalismo humanista, voltado para assegurar a existência digna de todos. O *antidumping*, nesse contexto, deve ter esse como o seu fim último, dentro da perspectiva a que se propõe, ou seja, defender a indústria.

Essa conclusão talvez seja contrária à tendência dos países em desenvolvimento de analisar o interesse nacional do ponto de vista muito mais concorrencial, ideia que também predomina na maioria dos países desenvolvidos, mas parece ser mais adequada à realidade brasileira, bem como ao que o próprio instrumento se propõe. Evidente que isso não significa que o interesse dos consumidores não deva ser considerado, mas sim que o será dentro de um contexto mais amplo: o da busca do desenvolvimento da nação como um todo, com foco na defesa da indústria. Esse deve ser o ponto de partida da ponderação entre as externalidades positivas e negativas geradas pela imposição de uma medida *antidumping*.

Conclui-se ser pouco provável que a análise do interesse nacional aqui proposta possa gerar retaliações diretas ou mesmo contestações no OSC. Enquanto o Brasil tiver participação tão diminuta no comércio internacional, dificilmente ocorrerá interesse em retaliações diretas de outros países. Da mesma forma, dificilmente poder-se-ia contestar a interpretação do interesse nacional proposta, primeiro porque torna ainda mais restrita a aplicação da medida, e, em segundo lugar, porque o ESC limita bastante a análise do Painel quanto à discricionariedade dos governos.

Conclui-se que as medidas *antidumping* podem emprestar credibilidade às políticas públicas, na medida em que possuem prazo delimitado e não podem ser alteradas sem que haja um procedimento anterior. Por outro lado, a aplicação descoordenada poderia funcionar em sentido oposto. Dessa forma, também nesse ponto a coordenação entre *antidumping* e política industrial é imperativa.

Conclui-se que a *ratio* econômica do *antidumping* no Brasil deve ser a busca do desenvolvimento, o que torna inútil a averiguação da intenção do exportador de

dizimar a indústria doméstica (*dumping* predatório), o que se coaduna com a Constituição Federal e com o Acordo *Antidumping*.

Por fim, conclui-se que as alterações propostas favorecem também o controle jurisdicional da imposição das medidas *antidumping*, corrigindo a falta de transparência no processo decisório da CAMEX, que contraria o artigo 50 da Lei nº 9.784/1999.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, Kenneth W. *Development policy in the new millennium and the Doha "Development Round"*. Manila: Asian Development Bank, 2003.

ABREU, Marcelo Paiva. O Brasil e o GATT: 1947-1991. *Texto para Discussão*, Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 280, maio 1992. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/PDF/td280.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2009.

ABU-BADER, Suleiman; ABU-QARN, Aamer. The impact of GATT on international trade: evidence from structural break analysis. *Applied Econometrics and International Development*, Örebro, v. 08, n. 02, 2008.

ADAMS, F. Gerald; BOLLINO, Andrea. Meaning of industrial policy. In: _____; KLEIN, L. R. *Industrial policies for growth and competitiveness*. Lexington: Lexington Books, 1983.

AGGARWAL, Aradhna. The WTO anti-dumping agreement: possible reform through the inclusion of a public interest clause. *ICRIER Working Paper*, Nova Deli, n. 142, set. 2004. Disponível em: <http://www.icrier.org/research/past_wto.html>. Acesso em: 30 abr. 2009.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Brasil e o multilateralismo econômico*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

AMORIM, Celso. *Discurso proferido após a sessão final do Green Room - Reunião Ministerial da OMC para definição das modalidades da Rodada Doha*. Genebra, 29 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.g-20.mre.gov.br/conteudo/62.%20Pronunciamento%20%C3%A0%20Imprensa%20do%20Ministro%20Celso%20Amorim%20ap%C3%B3s%20a%20sess%C3%A3o%20final%20do%20Green%20Room.doc>>. Acesso em: 14 jul. 2009.

_____. *Discurso proferido na Reunião Ministerial do G-20*. São Paulo, 12 jun. 2004. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2379>. Acesso em: 14 jul. 2009.

AMSDEM, Alice H. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford: Oxford University Press, 1989.

AMSDEN, Alice H. *The rise of "the rest": challenges to the west from late-industrializing economies*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *O ilícito administrativo e seu processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

ARAÚJO Júnior, José Tavares. *As normas antidumping da ALCA e a agenda multilateral*. Washington: Sistema de Informação sobre Comércio Exterior/Organização dos Estados Americanos (SICE/OEA), nov. 2002. Disponível em:
<http://www.sedi.oas.org/DTTC/TRADE/PUB/STAFF_ARTICLE/tav02_normas.asp>. Acesso em: 01 nov. 2009.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

BAIROCH, Paul. *Economics and world history: myths and paradoxes*. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

BALDWIN, Robert E. The changing nature of U.S. trade policy since World II. In: _____; KRUEGER, A. O. (Ed.). *The structure and evolution of recent U.S. trade policy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1984.

BARRAL, Welber. Antidumping measures: prospects for developing countries. *IRI/UFSC Working Paper*, Florianópolis, n. 01/03, 21 jan. 2003. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=373320>>. Acesso em: 20 nov. 2009.

_____. De Bretton Woods à Doha. In: _____. (Org.). *O Brasil e a OMC*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

_____. Solução de controvérsias. In: _____. (Org.). *O Brasil e a OMC*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

_____; BROGINI, Gilvan. *Manual prático de defesa comercial*. São Paulo: Aduaneiras, 2007.

BENJAMIN, Antônio Herman. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e liberação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: MILARÉ, Édís (Coord.). *Ação civil pública após 20 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 70-151.

BHAGWATI, Jagdish. Protectionism. *Journal of International Economics*, Oxford, v. 26, p. 389-392, maio 1989.

_____. *Toward a counter-counterrevolution in development theory*. In: THE WORLD BANK ANNUAL CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS 1992, Washington, 1993. *Proceedings...* Washington: The World Bank, 1993.

BHALA, Raj. Rethinking antidumping law. *The George Washington Journal of International Law and Economics*, Washington, v. 29, n. 01, p. 01-143, 1995.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BORRUS, Michael G. *Competing for control: America's stake in microelectronics*. Cambridge: Ballinger, 1988.

BOWN, Chad P. The WTO and antidumping in developing countries. *Economics & Politics*, Oxford, v. 20, n. 02, p. 255-288, jun./2008.

_____. _____. *World Bank Policy Research Working Paper*, Washington, n. 4.014, set. 2006. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/09/21/000090341_20060921133123/Rendered/PDF/wps40140BOX0311113B01tell0JS0when0done1.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2009.

_____. Trade remedies and World Trade Organization dispute settlement: why are so few challenged? *World Bank Policy Research Working Paper*, Washington, n. 3.540, mar. 2005. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/03/17/000012009_20050317142750/Rendered/PDF/wps3540.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2009.

BRANDER, James A.; SPENCER, Bárbara J. International R&D rivalry and industrial strategy. *Review of Economic Studies*, Londres, v. 50, p. 707-722, 1983.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *O G-20 e a OMC: textos, comunicados e documentos*. Brasília, 2007. Disponível em: <www.g-20.mre.gov.br/conteudo/Coletanea_G-20.doc>. Acesso em: 10 ago. 2009

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Departamento de Defesa Comercial (DECOM). *Relatório DECOM*. Brasília: MDIC, 2008. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/portalmdic/arquivos/dwnl_1242396716.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2009.

_____. _____. *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*. Brasília: MDIC, 2004. Disponível em: <<http://www2.desenvolvimento.gov.br/arquivo/ascom/apresentacoes/Diretrizes.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2009.

_____. _____. *Política de Desenvolvimento Produtivo: Abrangência*. Brasília: MDIC, 2007. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/conteudo/conteudo/2/0/164>>. Acesso em: 25 set. 2009.

_____. _____. *Política de Desenvolvimento Produtivo: Articulação*. Brasília: MDIC, 2007. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/conteudo/index/2>>. Acesso em: 25 set. 2009.

_____. _____. *Política de Desenvolvimento Produtivo: Quatro Metas*. Brasília: MDIC, 2007. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/conteudo/index/3>>. Acesso em: 25 set. 2009.

_____. _____. Secretaria de Comércio Exterior. *Circular nº 95, de 29 de dezembro de 2008*. Brasília: MDIC, 2008. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1230729156.pdf>. Acesso em: 20 set. 2009.

_____. _____. *Site governamental*. Brasília, 2009. Disponível em: <www.mdic.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2009.

BURDEAU, Georges. *Estado*. Tradução de Maria Ermentina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

CAFFREY, Kate. *The twilight's last gleaming: Britain vs. America 1812-1815*. Nova Iorque: Stein and Day, 1977.

CAMPANÁRIO, Milton de Abreu; SILVA, Marcelo Muniz da; COSTA, Tiago Ribeiro. *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE): análise de fundamentos e arranjos institucionais*. 2005. Trabalho apresentado ao XIX Seminário Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica, Salvador, 25-28 out. 2005.

CAMPOS, Márcia Aparecida Ferreira. *A política econômica do governo Kubitschek (1956-1961): o discurso em ação*. 2007. 223 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

CARVALHO, Darcy. *Desenvolvimento e livre comércio: as idéias econômicas e sociais do Visconde de Cairu, um estudo de história do pensamento econômico brasileiro*. 1983. 477 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Pesquisas Econômicas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983.

CASTELLANI, Davide. Export behavior and productivity growth: evidence from Italian manufacturing firms. *Review of World Economics*, Nova Iorque, v. 138, n. 04, p. 605-628, dez. 2002.

_____. Firms' technological trajectories and the creation of foreign subsidiaries. *International Review of Applied Economics*, Londres, v. 16, n. 03, p. 359-371, jul. 2002.

CASTRO, Araújo. O congelamento do poder mundial. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v. 33, n. 01, p. 07-30, 1972.

CATIN, Maurice; LUO, Xubei; VAN HUFFEL, Christophe. Openness, industrialization and geographic concentration of activities in China. *World Bank Policy Research Working Paper*, Washington, n. 3.706, set. 2005.

CHANG, Ha-Joon. *Bad samaritans: the myth of free trade and the secret history of capitalism*. Londres: Random House, 2008.

_____. *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. Londres: Anthem Press, 2002.

COCHRAN, Thomas Childs; MILLER, William. *The age of enterprise: a social history of industrial America*. Nova Iorque: Harper, 1961.

CORDEN, Warner Max. Relations between macroeconomic and industrial policies. *The World Economy*, Nottingham, v. 03, n. 02, p. 167-183, set. 1980.

_____. *Trade policy and economic welfare*. 2. ed. rev. Oxford: Oxford University Press, 1997.

COSTA, Octávio. O plano para indústria. *Revista Isto É*, São Paulo, ed. 2.011, seção Economia e Negócios, 25 ago. 2008.

COWHEY, Peter F.; RICHARDS, John E. *Institutions and the restructuring global networks*. Berkeley: Institute of European Studies, 1993. Disponível em: <http://ies.berkeley.edu/research/files/SAS04/SAS04-Global_Networks.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2009.

CROLEY, Steven P.; JACKSON, John H. WTO dispute procedures, standard of review, and deference to national governments. *American Journal of International Law*, Washington, v. 90, n. 02, p. 193-213, abr. 1996. Disponível em: <<http://www.asil.org/ajil/v90193.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

CZAKO, Judith; HUMAN, Johann; MIRANDA, Jorge. *A handbook on antidumping investigations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

DEFOE, Daniel. *A plan of the English commerce*. Nova Iorque: Classic Publishers, 1999. Primeira publicação em 1728.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DIXIT, Avinash K. Optimal trade and industrial policy for the U.S. automobile industry. In: FEENSTRA, Robert (Ed.). *Empirical research in international trade*. Cambridge: MIT Press, 1988.

EATON, Jonathan; GROSSMAN, Gene. Optimal trade and industrial policy under oligopoly. *American Economic Review*, Nashville, v. 67, p. 297-308, 1977.

EHLERMANN, Claus-Dieter; LOCKHART, Nicolas. Standard of review in WTO Law. *Journal of International Economic Law*, Oxford, v. 07, n. 03, p. 491-521, 2004.

FACULDADE DE ORLÂNDIA (FAO). *Site institucional*. Disponível em: <www.fao.com.br>. Acesso em: 20 nov. 2009.

FARIAS, Rogério de Souza. *O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa*. 2007. 269 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). *Raio-X do comércio exterior brasileiro*. São Paulo, set. 2009. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/derex/analise_comex/raio-x/raio-x_%20set_2009.pdf>. Acesso: 10 out. 2009.

FEICHTNER, Isabel. The waiver power of the WTO: opening the WTO for political deliberation on the reconciliation of public interests. *The European Journal of International Law*, Oxford, v. 20, n. 03, p. 615-645, ago. 2009.

FINGER, Joseph Michael. *Antidumping: how it works and who gets hurt*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993.

_____. Ideas count, words inform. In: SNAPE, R. H. (Ed.). *Issues in world trade policy*. Londres: MacMillan, 1986.

_____. *Should developing countries introduce antidumping?* [S. l.], maio 1992. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/html/prddr/outreach/or1.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2009.

_____; Ng, Francis; WANGCHUK, Sonam. Antidumping as safeguard policy. *Policy Research Working Paper Series*, Washington, n. 2.730, dez. 2001.

_____; NOGUÉS, Julio J. The unbalanced Uruguay Round outcome: the new areas in future WTO negotiations. *The World Economy*, Nottingham, v. 25, p. 321-340, 2002.

_____; SCHULER, Philip. Implementation of Uruguay Round commitments: the development challenge. *World Bank Policy Research Working Paper*, Washington, n. 2.215, out./ 1999. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=623972>>. Acesso em: 14 jul. 2009.

FINGER, Joseph Michael; ZLATE, Andrei. Prospects from discipline from the Doha negotiations. *Boston College Working Papers in Economics*, Boston, n. 632, nov. 2005. Disponível em: <<http://fmwww.bc.edu/ecp/wp632.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2006.

FLAMM, Kenneth. *Mismanaged trade? Strategic policy and the semiconductor industry*. Washington: Brookings, 1996.

FRANCO, Gustavo H. B. Choques de capitalismo. *Revista Veja*, São Paulo, ed. 1.650, 24 maio 2000. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/240500/em_foco.html>. Acesso em: 15 set. 2009.

FREEMAN, Cristopher, PEREZ, Carlota. Structural crises of adjustment, business cycles and investment behaviour. In: DOSI, G. et al (Ed.). *Technical change and economic theory*. London: Pinter Publishers, 1988.

FRIEDEN, Jeffry A.; LAKE, David A. *International political economy: perspectives on global power and wealth*. Londres: Bedford/St. Martin's, 2000.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

GAÚCHO quer derrubar taxa do glifosato. *Correio do Povo*, Porto Alegre, n. 131, 08 fev. 2008. Disponível em: <<http://www.correiodopovo.com.br/jornal/A113/N131/HTML/default.html>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

GERSCHENKRON, Alexander. *Economic backwardness in historical perspective: a book of essays*. Cambridge: Harvard University Press, 1962.

GROSSMAN, Gene; HELPMAN, Elhanan. Protection for sale. *American Economic Review*, Nashville, v. 84, n. 04, p. 833-850, set. 1994.

HAMILTON, Alexander. *Report in subject of manufactures*. Nova Iorque: Cosimo, 2007. Primeira publicação em 1827.

HART, Jeffrey A.; BORRUS, Michael. Display's the thing: the real stakes in the conflict over high resolution displays. *Journal of Policy Analysis and Management*, Nova Iorque, v. 13, n. 01, p. 21-54, 1994.

HART, Jeffrey A.; PRAKASH, Aseem. *Globalization and governance*. Londres: Routledge, 1999.

_____; _____. Strategic trade and investment policies: implications for the study of international political economy. *The World Economy*, Nottingham, v. 20, n. 04, p. 457-476, 1997.

HATHAWAY, Dale E.; INGCO, Merlinda D. Agricultural liberalization and the Uruguay Round. In: MARTIN, Will; WINTERS, Allan (Ed.). *Uruguay Round and the developing economies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HIRSCHMAN, Albert O. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.

HODA, Anwarul. *Tariff negotiations and renegotiations under the GATT and the WTO: procedures and practices*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

HORTON, James Oliver. Alexander Hamilton: slavery and race in a revolutionary generation. *New-York Journal of American History*, Nova Iorque, v. 65, n. 03, p. 16-24, 2004.

JACKSON, John. Dispute settlement and the WTO: emerging problems. *Journal of International Economic Law*, Oxford, v. 01, p. 329-351, set. 1988.

_____. *The world trading system: law and policy of international economic relations*. Cambridge: MIT Press, 1994.

_____. *World Trade and the Law of GATT*. Califórnia: Lexis Law Pub, 1969.

JAIN, Tarun. *Standard of review of dispute settlement body (WTO) in anti-dumping disputes*. [S. l.], out. 2006. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1136766>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

JOHNSON, Chalmers. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press, 1982.

KAHN, Joseph. Global Trade Forum reflects a burst of conflict and hope. *The New York Times*, Nova Iorque, seção 01, p. 01, 28 nov. 1999. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1999/11/28/world/global-trade-forum-reflects-a-burst-of-conflict-and-hope.html?scp=4&sq=WTO&st=nyt>>. Acesso em: 22 jun. 2009.

KATZENSTEIN, Peter J. *Corporatism and change: Austria, Switzerland and the politics of industry*. Ithaca/Nova Iorque: Cornell University Press, 1987.

KINDLEBERGER, Charles. *The world in depression: 1929-1939*. Berkeley: University of California Press, 1973.

KPK to investigate Monsanto bribery case. *The Jakarta Post*, Jacarta, 10 jan. 2005. Disponível em: <<http://www.thejakartapost.com/news/2005/01/10/kpk-investigate-monsanto-bribery-case.html>>. Acesso em: 20 nov. 2009.

KPMG. *Multinacionais brasileiras: a rota de investimentos brasileiros no exterior*. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.kpmg.com.br/publicacoes/tax/Multinacionais_Brasileiras_08_portugues.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2009.

KRASNER, Stephen D. *Defending the national interest: raw materials investment and American foreign policy*. Princeton: Princeton University Press, 1978.

KRUGMAN, Paul R. Is free trade passé? *Journal of Economic Perspectives*, Nashville, v. 01, n. 02, p. 131-144, Fall 1987.

LAMY, Pascal. *Discurso proferido na Reunião Informal do Trade Negotiations Committee (TCN)*. Genebra, 24 jul. 2006. Disponível em: <http://www.wto.org/english/news_e/news06_e/tnc_dg_stat_24july06_e.htm>. Acesso em: 20 jul. 2009.

LANDES, David S. *A riqueza e a pobreza das nações*. Tradução de Lucínia Azambuja Gradiva. 6. ed. São Paulo: Campus, 1998.

LINDSEY, Brink. The US Antidumping Law: rhetoric versus reality. *Trade Policy Analysis*, Washington, n. 07, ago. 1999.

LISBOA, José da Silva. *Princípios de economia política*. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti, 1956. Edição comentada e anotada por Nogueira de Paula, com introdução de Alceu Amoroso Lima, em comemoração ao bicentenário do nascimento de Cairu, 1756-1956. Primeira publicação em 1804.

LIST, Friedrich. *The national system of political economy*. Tradução de Sampson S. Lloyd. Londres: Longmans, Green and Co., 1909. Primeira publicação em 1841. Disponível em: <<http://www.efm.bris.ac.uk/het/list/national.htm>>. Acesso em: 03 fev. 2008.

LYNCH, Tony; WALSH, Adrian. The mandevillan conceit and the profit-motive. *Cambridge Journals of Philosophy*, Cambridge, v. 78, n. 01, p. 43-63, 2003.

MACERA, Andréa Pereira; MONTEIRO, Carmen Diva Beltrão. Antitruste versus antidumping: reconciliando políticas através da cláusula do interesse nacional. *Res Pvblica – Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, Brasília, v. 07, n. 01, p. 29-52, jan./jun. 2008.

MACHADO OLIVEIRA, Ivan Tiago. A ordem econômico-comercial internacional: uma análise da evolução do sistema multilateral de comércio e da participação da diplomacia econômica brasileira no cenário mundial. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 02, p. 273-335, jul./dez. 2007.

MACIEL, Marcondes. Preço do glifosato dispara em 12 meses no Estado. *Diário de Cuiabá*, Cuiabá, 29 set. 2008. Disponível em: <<http://www.aspta.org.br/por-um-brasil-livre-de-transgenicos/documentos/soja-transgenica-tem-custos-maiores/>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

MAGAZINER, Ira C.; HOUT, Thomas M. *Japanese industrial policy*. Londres: Policy Studies Institute, 1980.

MASON, Amy M. The degeneralization of the Generalized System of Preferences (GSP): questioning the legitimacy of the U.S. GSP. *Duke Law Journal*, Durham, v. 54, p. 513-547, 2004.

MCGEE, Robert W.; YOON, Yeomin. *Some thoughts on antidumping laws with special reference to Korea*. 2000. Trabalho apresentado em The Joint Korea-America Economic Association and Korea Economic Association Conference, Seul, 18-20 ago. 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discrecionariade e controle jurisdicional*. São Paulo: Malheiros, 1992.

MERKEL apóia o Brasil, mas pede medidas a Lula. *Valor Online*, São Paulo, 15 maio 2008. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/?online/brasil/5/4930627/merkel-apoia-o-brasil,-mas-pede-medidas-a-lula>>. Acesso em: 22 jul. 2009.

MESSAGES for the W.T.O. *The New York Times*, Nova Iorque, seção A, p. 34, 02 dez. 1999. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1999/12/02/opinion/messages-for-the-wto.html?scp=10&sq=WTO&st=nyt>>. Acesso em: 22 jun. 2009.

MONTEIRO, Carmen Diva Beltrão; GALVÃO, Letícia Andreoli. Interesse público: critérios para consideração em processos de investigação antidumping. *Documento de Trabalho*, Brasília, Secretaria de Acompanhamento Econômico/MF, n. 44, dez. 2006. Disponível em: <www.seae.fazenda.gov.br/>. Acesso em: 01 nov. 2009.

MOORE, Michael; ZANARDI, Maurizio. Trade liberalization and antidumping: is there a substitution effect? *ECARES Working Papers*, Bruxelas, n. 2008_024, jul. 2008.

NAKAGAWA, Junji. *Anti-dumping laws and practices of the new users*. Londres: Cameron May, 2007.

NARLIKAR, Amrita. Fairness in international trade negotiations: developing countries in GATT & WTO. *The World Economy*, Nottingham, v. 29, n. 08, p. 1.005-1.029, ago. 2006.

_____; TUSSIE, Diana. O G-20 e a Reunião Ministerial de Cancun: os países em desenvolvimento e suas novas coalizões. *The World Economy*, Nottingham, v. 27, n. 07, p. 947-966, jul. 2004.

NASSIF, André. Estratégias de desenvolvimento em países de industrialização retardatária: modelos teóricos, a experiência do leste asiático e lições para o Brasil. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 135-178, jun. 2005.

O'ROURKE, Kevin H. Tariffs and growth in the late 19th century. *Economic Journal*, St. Andrews, v. 110, n. 463, p. 456-483, abr. 2000.

OLSON, Mancur. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1965/1971.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antonio Claudio. Democracia com desenvolvimento: 1956/1961. In: ABREU, Marcelo P. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana - 1889/1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 171-195.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Agricultural policies in OECD countries: monitoring and evaluation 2000*. Paris: OECD, 2000.

ORGANISATION INTERNATIONALE DES CONSTRUCTEURS D'AUTOMOBILES (OICA). *World ranking of manufacturers - 2008*. Paris: OICA, 2008. Disponível em: <<http://oica.net/wp-content/uploads/world-ranking-2008.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2009.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). *Proposals on the mandatory application of the lesser duty rule* (Propostas do Brasil, Hong Kong - China, Índia e Japão). Documento nº TN/RL/GEN/99. Genebra, 03 mar. 2006.

_____. *Public Interest* (Proposta do Canadá). Documento nº TN/RL/GEN/85. Genebra, 17 nov. 2005.

PARK, Yung Chul; CHEONG, Inkyo. The proliferation of FTAs and prospects for trade liberalization. In: _____; EICHENGREEN, Barry; WYPLOSZ, Charles. *China, Asia, and the new world economy*. Oxford: Oxford University Press, 1994.

PEREIRA, José Matias. Política industrial e tecnológica e desenvolvimento. *Revista Académica de Economía*, Observatorio de la Economía Latinoamericana, n. 28, jul. 2004.

PETERSMANN, Ernst-Ulrich. *The GATT/WTO dispute settlement system: international law, international organizations and dispute settlement*. Londres: Klumer Law International, 1996.

PIAGET, Jean. *La formación de la inteligencia*. 2. ed. México: Trillas, 2001.

PINHO NETO, Demóstenes Madureira. Prefácio: a estratégia brasileira em perspectiva internacional. In: _____; DIAS, José Luciano de Matos. *O BNDES e o Plano de Metas: 1956/61*. Rio de Janeiro: BNDES/CPDOC, 1996.

POTER, Michael E. *The competitive advantage of nations*. Nova Iorque: Free Press, 1990.

PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1945.

PRUSA, Thomas J.; SKEATH, Susan. The economic and strategic motives for antidumping filings. *NBER Working Paper*, Massachusetts, n. W8424, ago. 2001. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=279711>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

RAJU, K. D. India's involvement in anti-dumping cases in the first decade of WTO. In: DEBROY, Bibek; CHAKRABORTY, Debashis (Ed.). *Anti-dumping: global abuse of a trade policy instrument*. Nova Deli: Academic Foundation, 2007. p. 31-48.

ROBIN, Marie-Monique. *O mundo segundo a Monsanto*. [S. l.], 2008. Disponível em: <<http://www.blip.tv/file/780111>>. Acesso em: 22 set. 2009.

RODRIK, Dani. O mito do protecionismo. *Valor Online*, São Paulo, 18 out. 2009. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/?impresso/opiniao/96/5870659/reclamacoes-de-protecionistas-soam-como-criancas-choramngando-por-um-brinquedo-quebrado-na-esteira-de-um-terremoto-que-matou-milhares>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Direito concorrencial*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SATO, Eiiti. Mudanças estruturais no sistema internacional: a evolução do regime de comércio do fracasso da OIC à OMC. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 02, jul./dez. 2007.

SAYEG, Ricardo Hasson. O capitalismo humanista no Brasil. In: MIRANDA, Jorge; CUNHA, Antônio Marques da (Coord.). *Tratado luso-brasileiro de dignidade da pessoa humana*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

_____; MATSUSHITA, Thiago Lopes. O Direito Econômico brasileiro como direito humano tridimensional. In: ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA O CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17, 2008, Salvador. *Anais...*, São Paulo: CONPEDI, 2008. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/salvador/ricardo_hasson_sayeg.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2009.

SCHUMPETER, Joseph. *A teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

SERVANT-SCHREIBER, Jacques. *The American challenge*. Nova Iorque: Atheneum, 1968.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações - Livro 1*. Tradução de Maria Teresa de Lemos Lima. Curitiba: Juruá, 2006.

SNAPE, R. H. (Ed.). *Issues in world trade policy*. Londres: MacMillan, 1986.

SPAIZMANN, Gabriela; SANSON, João Rogério. Cairu e o liberalismo smithiano na abertura dos portos. *Revista Análise*, Porto Alegre, v. 17, n. 02, p. 258-273, jul./dez. 2006.

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do pragmatismo ecumênico e responsável (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 47, n. 02, p. 191-222, 2004.

SPENCER, Barbara J.; QIU, Larry D. Keiretsu and relationship-specific investment: a barrier to trade? *NBER Working Paper*, Massachusetts, n. 7.572, fev. 2000.

STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

_____; CHARLTON, Andrew. *Fair trade for all: how trade can promote development*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

STOFFAES, Christian. *A crise da economia mundial*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1987.

SUTHERLAND, Peter; SWELL, John; WEINER, David. Challenges facing the WTO and policies to address global governance. In: SAMPSON, Gary P. *The role of the World Trade Organization in global governance*. Tóquio: United Nations University Press, 2001.

SUZIGAN, Wilson. Experiência histórica de política industrial no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 16, n. 01 (61), p. 05-20, jan./mar. 1996. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/61-1.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2009.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política industrial e desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 26, n. 02 (102), p. 163-185, abr./jun. 2006.

TEJADA, César A. O.; PORTUGAL, Marcelo S. A credibilidade da política econômica: uma revisão crítica da teoria. *Revista de Análise Econômica*, Porto Alegre, v. 20, n. 38, p. 81-122, 2002.

THORSTENSEN, Vera. *OMC: as regras do comércio internacional e a rodada do milênio*. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

TYSON, Laura D'Andreas. *Who's bashing whom? Trade conflict in high-technology industry*. Washington: Institute for International Economics, 1992.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). *World Investment Prospects Survey - 2009*. Genebra/Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 2009. Disponível em: <http://www.unctad.org/en/docs/diaeia20098_en.pdf>. Acesso em: 10 set. 2009.

VALLS, Lia. Histórico da Rodada do Uruguai. *Estudos em Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, v. 01, n. 03, jul./dez. 1997.

VAN DEN BOSSCHE, Peter. *The law and policy of World Trade Organization*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

VELASCO, Andrés. Fixed exchange rates: credibility, flexibility and multiplicity. *European Economic Review*, [S. l.], v. 40, n. 03-05, p. 1.023-1.035, abr. 1996.

VERMULST, Edwin; GRAAFSMA, Folkert. WTO Dispute settlement with respect to trade contingency measures. *Journal of World Trade*, [S. l.], v. 35, n. 02, p. 209-228, 2001.

_____; HORLICK, Gary. Problems with dumping and injury margin calculations in ten user countries. *Global Trade and Customs Journal*, Bedfordshire, v. 02, n. 01, p. 01-05, 2007.

VIDAL, Germano Seidl. *Plano Salte*. [S. l.], ago. 2006. Disponível em: <<http://www.brasilinter.com.br/guerraproscrita/planosalte.htm>>. Acesso em: 04 ago. 2009.

WADE, Robert. *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WEISMAN, Steven R. After six years, the global trade talks are just that: talk. *The New York Times*, Nova Iorque, 21 jul. 2007. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2007/07/21/business/worldbusiness/21trade.html?scp=1&sq=Celso%20Amorim%2018%20years&st=cse>>. Acesso em: 26 jun. 2009.

WINHAM, Gilbert R. *International trade and the Tokyo Round Negotiation*. Nova Jersey: Princeton University Press, 1986.

YAMAMURA, Kozo. Caveat emptor: the industrial policy of Japan. In: KRUGMAN, Paul R. (Ed.). *Strategic trade policy and the new international economic order*. Cambridge: MIT Press, 1986. p. 169-209.

ZYSMAN, John. *Government, markets and growth*. Nova Iorque: Cornell University Press, 1983.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)