

Globalização da Economia O Papel das Organizações Multilaterais¹

Celso Lafer*

O texto do artigo reproduz a participação do autor no Fórum de Estudos e Debates patrocinado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) realizado em 1996. Apresenta as principais características do órgão que substituiu o GATT, dentro do processo da Globalização da Economia.

O Brasil emergiu na cena multilateral diplomática com a II Conferência de Paz de Haia e com a presença de Rui Barbosa. Houve também a Conferência Interamericana do Rio de Janeiro, na qual Joaquim Nabuco e o Barão do Rio Branco tiveram papel importante, o que foi significativo do ponto de vista das relações Brasil-Estados Unidos, incluindo sua dimensão econômica. O Brasil participou da Primeira Guerra Mundial, integrou as negociações de paz na Conferência de Versalhes e foi qualificado como uma potência de interesses limitados. No tratado de paz havia uma distinção

curiosa. As potências que fossem consideradas como tendo interesses gerais eram grandes potências; as percebidas como tendo interesses limitados eram pequenas ou médias potências. Faço esse registro porque importantes diplomatas norte-americanos, em recente visita ao nosso país, reconheceram que o Brasil é um país com interesses globais. Essa terminologia é relevante do ponto de vista de como se avalia a presença de um país no mundo. O Brasil integrou a Sociedade das Nações e saiu em 1926, porque não logrou um assento permanente no Conselho, o que é também um precedente para as reflexões que hoje estão sendo feitas sobre o papel do Conselho de Segurança da ONU e a ambição brasileira de nele ingressar.

Pode-se dizer que, nesse período, o Brasil tentou atuar no plano internacional, insistindo na força de suas razões e na ascendência de seu direito, procurando projeção política e econômica. Ou seja, buscando autoridade e legitimidade no plano internacional. O Brasil participou da criação da ONU, à luz de uma intervenção na Segunda Guerra Mundial mais efetiva do que sua participação na primeira, e pleiteou uma série de posições. Mas o importante para a análise do papel das organizações multilaterais é a expectativa brasileira quanto a negociação da Carta de São Francisco no item do desenvolvimento econômico e social. O relatório da delegação brasileira de 1945 diz que um dos nossos objetivos era *dar ao Conselho Econômico e Social um*

* Cientista político, representante do Brasil na OMC.

1. Selecionado pelo PADECEME.

caráter mais dinâmico, a fim de impedir que a sua preocupação especial fosse a manutenção de um status quo econômico para os países de economia já mais desenvolvida ou para a reconstrução econômica das nações devastadas pela guerra. Em outras palavras, o tema era o desenvolvimento. O Brasil participou da criação das instituições de Bretton Woods – Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial. Não é preciso dizer da importância dessa dimensão do multilateralismo econômico. Teve papel importante na criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, no final da década de 50/60 e, no pós-guerra, participou das negociações da Carta de Havana.

A idéia do pós-guerra era criar, além da ONU e das instituições de Bretton Woods, uma grande organização internacional de comércio, a chamada *International Trade Organization*. Essa organização, da qual se tem o projeto que é a Carta de Havana, não chegou a se materializar porque o Congresso norte-americano não a ratificou. Um dos subprodutos da Carta de Havana foi o Acordo Geral de Tarifas - GATT. O Brasil ingressou

como parte contratante originária do GATT. Os objetivos de política externa brasileira, ao ingressar no GATT, foram o desenvolvimento e a industrialização. Há nesse sentido uma exposição feita na Câmara dos Deputados, em 23 de julho de 1948, pelo então Deputado Horácio Lafer, defendendo o ingresso do Brasil no GATT, como relator da Comissão de Finanças. Basicamente dizia, com toda a clareza: *O GATT não é o que gostaríamos, mas o tema do GATT é fundamental porque é um objetivo da política econômica externa brasileira, o desenvolvimento e a industrialização*. O Brasil participou da criação da UNCTAD. Foi e continua sendo um país importante no Grupo dos 77, que reúne os países subdesenvolvidos. Participou ativamente dos acordos inter-governamentais de produtos primários, como, por exemplo, o acordo do café. É claro que a diplomacia cafeeira na política externa brasileira foi um item crítico, enquanto o produto foi o principal item das exportações brasileiras.

O que envolve essa diplomacia multilateral, aqui historiada muito rapidamente, mencionando a inserção do Brasil em vários organismos

internacionais? A primeira observação é que a diplomacia multilateral é mais ampla do que a bilateral e tem uma dimensão mais internacional. A diplomacia bilateral envolve a relação entre dois países e o componente interno é inequívoco. Na diplomacia multilateral, esse componente também é inequívoco, mas a dimensão internacional é maior. A diplomacia multilateral envolve a representação, ou seja, a ampla defesa dos interesses de um país como, por exemplo, a negociação de resoluções e ou regras multilaterais de comércio internacional, um tema do qual participo na Organização Mundial do Comércio - OMC. Envolve a informação, sua coleta, sua elaboração e transmissão, o que é fundamental. Ser livre é ser informado e é importante para o país e para o governo o tipo de informação que o multilateralismo oferece. Envolve uma dimensão de relações públicas, ou seja, de opinião pública internacional, um ponto crítico, porque hoje numa democracia a agenda da opinião pública é um tema de política externa e nenhuma diplomacia pode atuar, como em períodos passados, com a idéia da reserva e do segredo. A diplomacia multi-

lateral envolve um relacionamento com outras missões, ou seja, um *network* diplomático. Em síntese, olhando sobretudo da perspectiva do posto que ocupo, ela é importante para o *softpower* da credibilidade e da confiabilidade de um país no plano internacional. Se o acesso aos benefícios do processo de globalização passa por consistência e por confiabilidade, uma das importantes dimensões dessa diplomacia multilateral é o tema da consistência, da credibilidade e da confiabilidade.

Diferença entre GATT e OMC

Abordando um pouco mais especificamente o tema: o que era o GATT e o que é hoje a OMC, porque há uma diferença significativa entre toda a longa experiência do GATT e aquela que hoje se abre com a OMC. No GATT, o número de partes contratantes sempre foi pequeno: 23 em 1947, 80 em 1971, 85 em 1981. Era um fórum multilateral importante, mas não de amplitude total. Do ponto-de-vista da competência, tratava basicamente do comércio de bens industrializados. A agricultura estava fora, mesmo porque havia os acordos de produtos

primários, e o setor de serviços não estava incluído. O GATT se caracterizava por ser uma instituição com poucas regras e muitas exceções. A sua dinâmica era dada pelo ciclo de negociações, as chamadas *Rodadas*, que tinham, por objetivo uma liberalização progressiva e contí-

de internacional, enfim a capacidade de ter uma vontade própria distinta dos seus membros, era pequena.

A OMC é uma organização internacional que começou em Marrakech, com 123 Estados. Ela é uma expressão do processo de globalização, da qual participam os

A Organização Mundial do Comércio é uma organização internacional. O GATT não era sequer uma organização internacional. Do ponto de vista formal, era um acordo entre as Partes Contratantes. A subjetividade internacional, enfim a capacidade de ter uma vontade própria distinta dos seus membros, era pequena.

nua, funcionando com base numa negociação de tipo mercantilista. O principal produtor e o principal consumidor de determinado item negociavam reduções tarifárias e as estendiam, pela cláusula de *Nação Mais Favorecida*, aos demais membros da organização, dentro de um esquema onde a liberalização comercial foi sendo obtida no contexto de poucos princípios rigorosos e múltiplas exceções. A Organização Mundial do Comércio, como o próprio nome diz, é uma organização internacional. O GATT não era sequer uma organização internacional. Do ponto de vista formal, era um acordo entre as Partes Contratantes. A subjetividade

países desenvolvidos, os países em transição para a economia de mercado (todo o Leste Europeu), países em desenvolvimento. Um dos grandes temas, hoje, na OMC é o ingresso da Rússia e da China, em negociação. Portanto, do ponto-de-vista da amplitude de participação é uma expressão do processo de globalização. Do ponto-de-vista do conteúdo, também. Além dos produtos industrializados, hoje contempla produtos agrícolas – uma das grandes negociações da *Rodada Uruguai* foi o acesso a mercados, a diminuição dos protecionismos e dos subsídios agrícolas. Envolve o desmantelamento do comércio de têxteis, dado pelo

Acordo Multifibras. Inclui serviços no quadro das suas competências e envolve outros temas, como a propriedade intelectual, as medidas de investimento que podem levar a distorções do comércio e a relação entre comércio e meio ambiente.

A interconexão de todos esses acordos (o GATT antigo que está reincorporado, serviços, propriedade intelectual, etc.) é concretizada por um sistema de solução de controvérsias, que dá garras e dentes à Organização. Não é, como no sistema do GATT, um conjunto de *panels*, um sistema de arbitragem que os Estados podem ou não aceitar. É um mecanismo automático. Se um país pretende um *panel*, avisa que quer uma consulta, e a outra parte tem 10 dias para responder, 60 dias para consultar e negociar. Se não se chegar a um acordo, inicia-se o *panel*. Se for para o *Órgão de Apelação*, há um novo prazo. A decisão do *Órgão de Apelação* deve ser cumprida. Se não o for, há discussões sobre compensações e, se as compensações não forem dadas, há a possibilidade de retaliações cruzadas de um Estado que se sentir prejudicado. Em síntese: se um país forte e importante tiver os

seus interesses afetados, tem garra para uma sanção econômica importante. Portanto, a coerência desse conjunto amplo do ordenamento jurídico é assegurada por um sistema de solução de controvérsias que decide de acordo com a norma. Ou seja, é um contencioso de legalidade. Abre o tempo todo a possibilidade de conciliação, de negociação, de mediação, como era o sistema tradicional do GATT. Mas, se não funcionar, há um contencioso de legalidade – que tem o dente da sanção.

Diria, para enfatizar, que a Organização Mundial do Comércio é a expressão da lógica da globalização no pós-Guerra Fria em que vivemos. Repito aqui o que já disse em mais de uma oportunidade. O fim das polaridades definidas – Leste-Oeste, Norte-Sul –, levou a um período de polaridades indefinidas e a um mundo trabalhado pelo jogo de duas forças profundas: as forças centrípetas, a lógica da globalização, dos mercados, dos valores, da informação; e as forças centrífugas das identidades nacionais, dos fundamentalismos, da secessão de Estados, dos particularismos e dos protecionismos.

A lógica da globalização é diversificada e a lógica da fragmentação também o é. Uma coisa é a globalização financeira ou produtiva, outra a de valores, outra a dos direitos humanos. Na lógica da fragmentação uma coisa é o tema da identidade nacional, outra é o tema do protecionismo, outra são os temas do fundamentalismo. É um processo complexo. A globalização no campo econômico passa pelo tema da interdependência da circulação bastante livre de recursos: mercadorias, bens, serviços, tecnologia, investimentos, fluxos financeiros, propriedade intelectual. Esse processo vem sendo conduzido pelos Estados e pelos atores privados, e estimulado pelos desenvolvimentos técnicos que reduziram o tempo e o custo dos transportes e das comunicações. Em poucas palavras, diminuiu-se o campo da competência reservada das soberanias. E não só no campo econômico. Por exemplo, o tema dos direitos humanos é reconhecido pelos países, incluindo o Brasil, como parte legítima de preocupação internacional.

A criação da OMC em substituição ao GATT representa, portanto, a grande ex-

pressão do aprofundamento e do alargamento do processo de globalização que, ao promover interdependência econômica, coloca o problema de gestão entre distintas economias. Isso requer um mecanismo de interface, necessário até porque a transferência internacional de recursos tem como uma de suas bases a diferença entre as economias dos países. Quer dizer, enfim, a teoria das vantagens comparativas. A OMC é um mecanismo desse tipo. Há uma imagem do John Jackson, um grande conhecedor do GATT, que acho boa. Ele diz: como faço trabalhar em conjunto computadores de fabricação distinta? Como faço eles se interligarem? A idéia da OMC é justamente ser esse mecanismo de interfaciamento. E ele se fundamenta em certos princípios gerais do Direito Econômico que vale a pena explorar.

O direito da concorrência

O Direito Econômico foi inicialmente, como conteúdo, percebido como direito de intervenção do Estado na economia, dirigismo econômico. O exemplo mais obvio no cenário internacional foi o *Comecon*, dentro do qual a União Soviética trabalhava o

seu planejamento com os países aliados. O Direito Econômico foi, a seguir, visto como direito de organização de mercados, com Estado e iniciativa privada num esquema de economia mista. Um exemplo no plano internacional é o esquema de acordo intergovernamental de produtos primários. Por exemplo, café. Havia cotas, que entravam em vigor dependendo dos preços. Havia uma relação entre mercado e intervenção à luz da especificidade de um determinado produto primário. Depois do colapso do socialismo real e da crise do Estado intervencionista, tradicionalmente associado à esquerda e ao nacionalismo econômico, o maior tema do Direito Econômico contemporâneo é o chamado direito de concorrência.

A OMC é expressão dessa nova tendência. Ela tem como tema recorrente, unificador da sua moldura jurídica, consagrar instrumentos de política comercial e econômica que permitam uma concorrência apropriada e justa no mercado mundial, ainda que não discipline o direito de concorrência. Esse foi um dos pontos centrais no confronto Japão-Estados Unidos. Os Estados Unidos

alegavam, para suas sanções unilaterais, que não havia o tema do direito da concorrência na OMC. Mas a OMC procura favorecer uma concorrência justa. Como? Por intermédio do princípio da transparência. A OMC almeja ser a instância onde essas disciplinas de transparências consentidas serão aplicadas. Por exemplo, medidas sanitárias e fitossanitárias. A idéia é que devem ser explícitas e obedecer a uma estrita necessidade e não gerar discriminação pois, embora elas tenham uma dimensão de ordem pública, podem ter também uma dimensão de protecionismo. Nas barreiras técnicas ao comércio, ou seja, no tema da certificação, é importante saber quanto se tem de norma técnica ou de certificação, ou quanto isso pode se traduzir em obstáculos ao comércio de natureza discriminatória. Na relação entre comércio e meio ambiente, é um problema complicado estabelecer requisitos ambientais de certificação de que a fabricação de um produto não causa dano ao meio ambiente. Na valoração aduaneira, uma grande questão é a fraude do sub e do superfaturamento. Na área de subsídios, o que é permitido e proibido? Na questão da pro-

priedade intelectual, um dos temas complicados, como se viu no debate sobre a Lei das Patentes no Brasil, é fundamental definir o que é concorrência desleal, caracterizada pela proteção apropriada ou não da propriedade intelectual.

O subsídio, a exigência de conteúdo nacional, desempenho de importação e exportação das empresas, tudo isso é objeto da OMC, onde esses assuntos estão sendo postos em prática pela primeira vez. A operação dessas disciplinas voltadas para o funcionamento da concorrência não é automática, pois aí o mercado nunca é perfeito e nem opera no vazio. Ele requer uma moldura jurídica compatível com realidades políticas e econômicas. O objetivo da OMC, como instância da globalização, está norteado pela idéia de que a atividade econômica é um jogo e que a concorrência, como qualquer jogo, tem regras que devem ser compartilhadas por todos que dele participem. A justiça, a equidade dessas regras do jogo não são algo inequívoco, pois as sociedades e as economias diferem no seu entendimento do que é justo, além de serem distintas em cada uma das sociedades as con-

dições objetivas do que é possível e do que não é possível. Por exemplo, nível salarial, capacitação tecnológica, volume de recursos e assim sucessivamente.

Foi por essa razão que a *Rodada Uruguai* levou tanto tempo para ser negociada. A negociação por parte do Brasil foi iniciada pelo então Chanceler Olavo Setúbal. Ele encontrou uma saída importante para o problema da negociação de serviços, que deveria ser independente da negociação de bens industrializados. Isso acabou levando à idéia de que a negociação de serviços deveria ser feita serviço por serviço, porque a relação entre transporte marítimo e serviços financeiros não obedece a uma interconexão que permita uma negociação. Chegou-se, assim, àquilo que foi possível na área de serviços. A *Rodada Uruguai* levou muito tempo para ser negociada. Creio que uma das condições que viabilizou sua conclusão foi, com o fim da Guerra Fria, a maior homogeneização no campo dos valores, ensejadora da aceitação axiológica do processo de globalização. A elaboração das regras da Rodada Uruguai reduziu a amplitude da divergência potencial entre Estados e socieda-

des, mas não a eliminou, pois ela aflorará em diversos momentos de interpretação e de aplicação das normas.

Toda norma é sua interpretação e os contenciosos da diplomacia econômica são, basicamente, a explicitação desta realidade carregada de interesses concretos que variam também em função da conjuntura. O contencioso diplomático é uma discussão sobre o sentido e o alcance da regra. A sua importância é, justamente, ser o mecanismo de solução de controvérsias, baseado em normas e não na imposição unilateral. O que significa, para fazer uma citação, que o princípio da transparência nada mais é do que o princípio da publicidade como critério da moralidade, que é o que Kant diz no *Projeto da Paz Perpétua*. A idéia da moralidade como publicidade, que obedece ao princípio da transparência, é, por exemplo, como se contesta a gaveta da Cacex. A idéia da transparência é a idéia de que a concorrência pode ser apropriada se eu sei o que o outro está fazendo. A idéia do processo de solução de controvérsias é a de que o sistema de comércio internacional não seria regido pelo puro poder econômico dos Estados, pois

estaria revestido de características *groccianas*, ou seja, de regras e de normas. Em síntese, é a idéia da domesticação relativa do poder e a contenção do paradigma maquiavélico hobbesiano.

O sucesso da *Rodada Uruguai*, ao conseguir esse sistema multilateral de comércio, obedece aos melhores interesses do Brasil. Nosso País é um pequeno *global trader*, com interesses diversificados com vários países do mundo e tem na OMC um caminho de inserção internacional mais seguro do que se tivesse prevalecido a lógica da fragmentação ou o sistema puramente maquiavélico ou hobbesiano, sem regras de controle, com possibilidade de blocos fechados.

Essa é a orientação de governo, e está correta. Não há desenvolvimento autárquico possível no mundo de hoje sem abertura econômica. É melhor um sistema amplo com normas, regras e procedimentos do que um sistema baseado no unilateralismo. A razão é simples. O comércio dirigido interessa ao país que tem um grande comércio e poder. Como não temos o poder dos grandes, a regra nos favorece. O unilateralismo nos enfraquece. É uma realidade de poder. O comér-

cio dirigido precisa ter um potencial de poder econômico no mundo, independente disso ser bom ou mau, o que não temos. A regra nos favorece. Garantiu-se, na *Rodada Uruguai*, acesso a mercados. A média ponderada das tarifas aplicadas sobre produtos brasileiros representou uma queda de 36% em relação à União Européia, de 24% em relação aos Estados Unidos, de 57% em relação ao Japão, e nisso estão incluídos produtos agrícolas

Esse é o panorama geral. Vale a pena fazer uma observação sobre o contexto em que o Brasil negociou a *Rodada Uruguai* e a encerrou no ano passado, sobre o que está acontecendo hoje e, à luz disso, extrair algumas conclusões. Quando assumiu os compromissos da *Rodada Uruguai*, o Brasil vinha de um processo de liberalização, iniciado com a reforma tarifária de 1988 e desenvolvido, sobretudo, a partir de 1990. Tinha como característica, entre outras, a eliminação de barreiras não tarifárias bem como de restrições a remessas financeiras. Era um processo que resultava da idéia de que o modelo de substituição de importações tinha esgotado seu ciclo e que era importante que o

Brasil se beneficiasse dos processos de globalização. Essas políticas se fizeram *pari passu* com aquelas que levaram ao tema do Mercosul. Iniciado no governo Sarney pelo entendimento do Brasil com a Argentina, o processo foi ampliado com a criação do Mercosul, tudo ligado à idéia de uma certa harmonização de políticas macroeconômicas.

No plano interno brasileiro, as restrições orçamentárias ligadas ao processo de estabilização e de controle de inflação tornavam claro, para os responsáveis pela política econômica, que era difícil conceder subsídios à produção ou à exportação, fossem renúncias fiscais ou política de juros baixos setoriais, o que no plano externo contribuiria para contenciosos comerciais, fruto da investigação, tanto em instâncias multilaterais como o GATT, quanto nos mecanismos de defesa comercial dos grandes parceiros comerciais do Brasil, isto é, os Estados Unidos. As tarifas baixas, além do mais, permitiram o ingresso de produtos importados e, desta forma, atuaram como elemento adicional para o controle de preços. Lidou-se também com o problema da oligopolização da produção

no Brasil, obrigando as empresas nacionais a promoverem reajustes necessários para enfrentar a concorrência externa.

Essas circunstâncias, aliadas ao fato de o Brasil ser tradicionalmente um país sujeito e não proponente de ações anti-subsídios e anti-dumping e que não pedia medidas de salvaguardas, respaldaram a posição brasileira na *Rodada Uruguai* de criticar o abuso na aplicação desses regimes de defesa comercial. Esse foi o quadro em que negociamos a *Rodada Uruguai*. Rodada longa, que demorou anos, teve muitas dificuldades, mas obedeceu a uma lógica. Essa lógica se consolidou e coincidia no plano interno com uma grande necessidade: a estabilização da moeda. Com efeito, o Plano Real, para assegurar oferta, valeu-se da possibilidade da abertura para manter a estabilidade dos preços, promover a competitividade do setor industrial brasileiro e romper o jogo dos preços oligopolizados.

A força da credibilidade

A entrada em vigor da OMC em 1º de janeiro de 1995, com suas disciplinas, coincide agora com reivindicações de proteção comer-

cial por parte de setores brasileiros – permito-me não citar nenhum, porque agora estou debaixo da chamada contenção diplomática. Por que surgiram essas reivindicações e o que mudou? O primeiro dado que mudou, e é fundamental, foi a crise do México – a volatilidade dos capitais e a maior importância a ser dada no equilíbrio da balança comercial. Creio que a experiência histórica brasileira é inequívoca. Toda vez que o Brasil enfrentou problemas de falta de divisas, o que se chamava estrangulamento cambial, suas margens de autonomia de capacidade para resolver seus problemas se estreitavam. Portanto, a preocupação com reservas e equilíbrio de balança comercial é questão válida, num contexto internacional onde as equações mudaram com o caso do México. Claro que, também no caso brasileiro, neste ano há o tema da defasagem cambial, da ancora cambial, que facilitou importações, dificultou exportações. Some-se a isso o custo Brasil. Essas situações são reais.

A OMC – essa é uma frase do Peter Sutherland, que foi o diretor-geral e seu grande negociador – não é como o Fundo Monetário ou como

o Banco Mundial, não tem recursos. É um conjunto de normas e de regras. A sua força deriva da credibilidade e da aplicação de suas normas. Portanto, o tema da aplicação das normas é o tema da sobrevivência da OMC como instância de interface das diversas economias. Por isso, obedecer a suas regras, sustentar as medidas à luz das suas normas, é um ponto crítico e um dos meus desafios em Genebra. Temos manifestado o nosso interesse na OMC e no cumprimento das suas decisões. Temos seguido os compromissos assumidos da transparência, ou seja, de manter a Organização informada a respeito das políticas comerciais e econômicas.

Se este é o quadro, quais os instrumentos de defesa comercial de que fala a OMC? Quais os meios que existem? O primeiro, e mais óbvio, é o das salvaguardas previstas para casos de importações aumentadas em quantidades e em condições que causem ou ameacem causar prejuízo grave à indústria nacional. O Brasil conta com regulamento para aplicação dessas medidas, os dispositivos já incorporaram as regras da *Rodada Uruguai*. Mas entre essas regras está a relativa à com-

provação de prejuízo grave, ou ameaça de prejuízo grave à indústria nacional. Ou seja, a parte crucial da investigação necessária para imposição de salvaguardas é a comprovação do prejuízo. Não se pode dizer apenas que as importações aumentaram colossalmente e que isso, em princípio, é um prejuízo. É preciso comprovar o prejuízo, o que envolve uma apuração de fatos que tem de ser feita de acordo com as regras estabelecidas, senão não é aceitável. É um princípio. Se os industriais brasileiros quiserem utilizar esses instrumentos, precisam saber usá-los. Não se pode dizer: estamos importando muito, salvaguardas! Tem de provar, tem de seguir a regra. Senão, não é possível transitar essa salvaguarda.

As salvaguardas, mesmo no período do GATT, não eram o recurso preferido, porque era de difícil aplicação. Entre 1980 e 1993, a Comunidade Européia e os Estados Unidos aplicaram apenas 22 medidas de salvaguardas, número irrisório se comparado com as 800 ações antidumping que instauraram no mesmo período. Evidentemente, os países desenvolvidos encontraram nas ações antidumping, mais do

que nas salvaguardas, o seu instrumento de defesa comercial. Os desenvolvidos recorreram também com frequência a outros esquemas, dos quais o mais freqüente é o das restrições voluntárias às exportações. Os americanos fizeram isso amplamente. São acordos para ordenar mercados.

A *Rodada Uruguai* prevê a eliminação disso, mas também estabelece um período

As salvaguardas, mesmo no período do GATT, não eram o recurso preferido, porque era de difícil aplicação. Entre 1980 e 1993, a Comunidade Européia e os Estados Unidos aplicaram apenas 22 medidas de salvaguardas, número irrisório se comparado com as 800 ações antidumping que instauraram no mesmo período

phase-out. Por exemplo, um dos acordos cancelados até 1999 nessa área é o de restrições voluntárias entre a União Européia e o Japão, uma exceção em matéria de automóveis. Salvaguardas têm essas dificuldades. Os acordos de restrições voluntárias também estão sendo *phase-out*. Que outros mecanismos podem ser acionados? Um deles é a chamada *invocação de balanço de pagamentos*, que, no caso de países subdesenvolvidos é o Artigo XVIII-B e pode ser um elemento a ser considerado na alegação de dificul-

dades para equilibrar pagamentos e cumprir compromissos financeiros externos. A *Rodada Uruguai* também impôs limitações a esses recursos.

Olhando para trás, no GATT as *ações antidumping*, os *acordos de restrições voluntárias* eram os mecanismos de defesa comercial dos países desenvolvidos e a invocação de balanço de pagamentos era o

mecanismo de defesa comercial dos países subdesenvolvidos – uma postura razoável porque tinham problemas de balanço de pagamentos. O Brasil invocou esse instrumento amplamente, por exemplo, para combinar o tema da dívida externa com a proteção da Lei de Informática. Os acordos da *Rodada Uruguai* estabelecem menor flexibilidade para a invocação de balanço de pagamentos. Entre outras coisas, é preciso fazer um anúncio da remoção das medidas restritivas. Há uma insistência de que se deve tentar ta-

rifas antes de impor cotas. É preciso mostrar os nexos de causalidade entre as importações e a crise de balanço de pagamentos. A idéia é que deve ser geral e não apenas para um setor.

Obviamente, um dos problemas é o, assim chamado no texto, nível de reservas do país. Isso é um *standard* jurídico. Qual é o nível adequado de reservas para o país? Não é o mesmo no tempo e no espaço. As circunstâncias mudam. Por exemplo, ao negociar a dívida externa, a resolução do Senado brasileiro estabeleceu que o nível mínimo de reservas devem ser as importações de quatro meses. Como as importações brasileiras aumentaram muito, à luz da maior participação, o nível de reservas, hoje, por definição, há de ser maior do que o de três ou quatro anos, quando o volume de importações era outro. Há uma reflexão macroeconômica importante nessa discussão de nível de reservas. A relação entre o equilíbrio da balança comercial, as limitações das transações correntes, o serviço da dívida, *royalties* e remessa de capitais. Há que considerar a composição das reservas de curto e médio prazos, e qual é o nível de reservas neces-

sárias para o país, sendo claro que o nível de reservas é uma condição para que a volatilidade de capitais diminua. É como o volume de crédito e de depósitos que o banco tem. A volatilidade de capitais é como corrida a banco. Se existe um nível de reservas adequado, é possível enfrentar esse risco. Há uma decisão interessante em 1989 em relação à Coreia, que invocou o balanço de pagamentos apesar de suas reservas terem aumentado. Houve uma ampla discussão e pediu-se à Coreia que eliminasse suas restrições, que eram relativas à carne, mas reconheceu-se que o fato de o nível de reservas aumentar não significa que o país não tenha um problema de balanço de pagamentos. Esse é um tema técnico, difícil, mas temos argumentos pertinentes para colocar. Seremos o primeiro caso de invocação de balanço de pagamentos depois da criação da OMC e num caso no qual temos de sustentar a nossa posição. O *standard* do nível de reservas deve ser colocado em termos mais elaborados e complexos, e esse será um dos nossos desafios.

Outro tema complicado de defesa comercial que resulta de ação interna é a

concessão de subsídios. A *Rodada Uruguai*, limitou o que é subsídio e o que se pode fazer em matéria de subsídio. Para a *Rodada Uruguai*, tudo é subsídio. *Dois* são explicitamente proibidos: desempenho na exportação (a relação entre importação e exportação por firma, exemplo típico do Bieflex) e utilização de bens nacionais em detrimento de bens importados (conteúdo nacional). São dois subsídios ligados também a medidas de investimento relacionadas ao comércio que a OMC considera inadequados. É claro que há um período de *phase-out* (oito anos de desempenho de exportação para os países em desenvolvimento, cinco anos para conteúdo nacional), desde que tenha havido uma notificação em tempo hábil.

Outro capítulo nos mecanismos de defesa são as ações antidumping e aí também a *Rodada Uruguai* tornou mais rigorosas as exigências. Boa parte dos mecanismos antidumping promovidos pela União Européia são fruto de ação oligopolista. Basta verificar quem promoveu, como promoveu, para descobrir que os dados são eloquentes. Além disso, exis-

tem as medidas chamadas *Trade Related Investment Measures* - TRIMS. A noção de que, ao promover o investimento, não se deve exigir do investidor certos tipos de compromissos, dos quais o mais óbvio é o de conteúdo nacional, no qual se baseou todo o processo de industrialização brasileira. Na indústria automobilística, a relação entre a indústria de autopeças e as montadoras se baseou na idéia de horizontalização e de conteúdo nacional. E na de que o investidor importe apenas o equivalente ao total que exportar, que é o tema do equilíbrio comercial.

O que recomendo? Recomendo que todos estudem essas medidas e saibam aplicá-las. O que recomendo em geral? No caso do GATT e da OMC, a melhor recomendação é

seguir as regras. Se uma questão está muito complicada, o país desconsolida a sua tarifa, eleva a tarifa e negocia. O Brasil negociou a redução gradual de tarifas até o ano 2000, tendo como base as tarifas brasileiras na *Rodada Uruguai*, que eram altas. Devemos chegar a um nível médio de 35% até o ano 2000. Quando elevamos as tarifas de automóveis para 70%, estávamos dentro da regra da desgravação ano a ano para chegar a 35% no ano 2000. E assim outras alternativas existem.

Reconheço que existem situações específicas e por isso quis dar o quadro geral dessa nova organização, o que representa, quais seus instrumentos. Disse no começo que ser livre é ser informado. Para que os operadores econômicos possam ser

livres para tomar decisões empresariais sobre medidas apropriadas de investimento, precisam estar informados. Senti que deveria explicar o que é a OMC, na qual represento o Brasil no seu sentido mais amplo, com destaque para os interesses nacionais, que passam pelo setor privado. Quando o Presidente da República me convidou para exercer essa função, eu lhe perguntei a razão do convite, pois tendo chefiado o Itamaraty sei da qualidade de seus diplomatas. Ele disse, entre outras coisas, que com minha indicação estava sinalizando a importância política que atribua ao que se faz em Genebra, nomeando uma pessoa conhecida, ex-chanceler, sabidamente ligado a ele por tantos anos. Segundo, porque desejava alguém que conhecesse o setor privado e a ele tivesse acesso. ●