

INFORMATIVO AACE

Boletim Bimestral da Associação dos Analistas de Comércio Exterior

Maio e Junho de 2005 - Nº 18

Veja nesta edição:

1 Editorial:
Os Passos do Brasil

2 Política Comercial e Industrialização do Brasil: O Jogo Político em Razão da II Guerra Mundial
Cleiton dos Santos Araújo

3 Aplicação de Medidas de Salvaguardas no Brasil: O Caso da Indústria de Brinquedos
André Fábio de Souza

4 Restrições Voluntárias às Exportações: o caso da Comissão Bilateral de Monitoramento de Comércio entre Brasil e Argentina
João Augusto Baptista Neto



AACE

Associação dos Analistas
de Comércio Exterior

QUEM SOMOS:

O **Informativo AACE** é um espaço aberto à difusão de conhecimento técnico e informações atualizadas sobre temas relacionados ao Comércio Exterior, voltado tanto para os associados quanto ao público externo.

Para participar, basta enviar o seu artigo para o e-mail: ✉ informativo_aace@terra.com.br

CONSELHO EDITORIAL:

Cleiton dos Santos Araújo - Editor
Gustavo Sabóia Fontenele e Silva
João Augusto Baptista Neto
José Ricardo Ramos Sales
Luis Henrique Barbosa da Silva
Marcela Santos Carvalho
Margarete Maria Gandini
Maria Cristina de A. C. Milani
Rafael de Sá Marques
Tatiana Lacerda Prazeres

DIRETORIA:**Presidente:**

Rafael de Sá Marques

Vice-presidente:

Francisco F. Andrekowisk Filho

Diretoria Financeira:

João A. Baptista

Diretoria Administrativa:

Eduardo C. Weaver

Diretoria de Carreira:

João A. Baptista e Rafael de Sá

Diretoria de Comunicação e**Divulgação:**

Renato Cardoso

Diretoria de Estudos e Pesquisa:

Marcela Carvalho

Diretoria Sócio-cultural e Esportiva:

Marcos V. de Souza

CONSELHO FISCAL:

Eduardo Mello Mazzoleni
Eduardo Von Glehn Nobre
José Ricardo Ramos Sales
Luiz Henrique Barbosa da Silva
Rogério Fabrício Glass

EDITORIAL:**Os Passos do Brasil**

Os últimos dois meses foram de intensa atividade na ação externa do Brasil. O país sediou a I Cúpula América do Sul - Países Árabes, evento de crucial importância para as duas regiões, mas que não recebeu por parte da imprensa nacional o devido tratamento. A impressão que se tinha era a de que a ausência de um ou outro líder político, ou a cronometragem das horas de estada na Cúpula dos que aqui estiveram presentes, fosse mais importante que a própria iniciativa de realizar o encontro ou a saudável discussão dos resultados que dele poderiam advir.

Outro fato relevante foi a promoção da viagem do Presidente da República à Coreia do Sul e ao Japão, acompanhado de empresários com o objetivo ampliar as oportunidades de negócios, investimentos e cooperação técnica com esses dois países que experimentaram crescimentos industriais espetaculares e que efetivamente lograram promover uma internacionalização de suas empresas.

O fato é que para se passar do discurso à prática em matéria de inserção internacional, é preciso desempenhar um protagonismo político que já se revela em várias frentes, como na atuação brasileira na constituição do famoso G-20 no âmbito da OMC, na iniciativa conjunta por parte do Brasil, Índia, Japão e Alemanha em promover uma reforma do Conselho de Segurança da ONU e na realização de encontros como foi o exemplo da Cúpula América do Sul - Países Árabes. Não é à toa que países de crescente importância indicam clara determinação em influir decisivamente nos principais foros em que são traçadas muitas das políticas que passam, cada vez mais, a regular uma espécie de ordenamento global, sobretudo em matérias de interesse comercial e econômico, aí incluindo-se meio-ambiente e políticas de segurança com efeito instantâneo sobre o comércio.

Qualquer país que pretenda avançar na integração com sua área mais imediata de influência deve estar atento ao que se passa com nossos países limítrofes. As turbulências político-sociais na Bolívia, país responsável pelo fornecimento de cerca de 60% do gás natural consumido no Brasil para uso industrial, gera preocupações com o encarecimento desse importante insumo para usinas termelétricas e indústrias automotivas brasileiras. A recuperação da economia argentina abre melhores expectativas de comércio deste país com o Brasil e também reforça a necessidade de fortalecer a integração energética entre os países da América do Sul. Seja com gás natural, petróleo ou energia elétrica, o fato é que a face mais visível de uma integração das infra-estruturas dos países da região se dá por meio do intercâmbio energético.

Essas ações no campo internacional não devem ser confundidas com mera busca de um lugar de destaque. Todas essas iniciativas tornam-se inócuas se o país não dispuser das reais condições que permitam ampliar sua presença internacional. A atuação mais pragmática brasileira é louvável pois tem trazido melhores resultados para o país comparativamente à postura passiva, adotada de forma planejada ou inconsciente, diante do processo de globalização durante os anos da década de 1990. Mas, para dar continuidade a esse tipo de atuação, é fundamental ter o consenso dos seus vizinhos e que este processo se sedimente naturalmente. A liderança brasileira só não pode se tornar um jogo de soma zero, onde um ganha se outro perder, é fundamental que a atual postura internacional brasileira também leve em conta os interesses de nossos principais parceiros.

Conselho Editorial

Política Comercial e Industrialização do Brasil: O Jogo Político em Razão da II Guerra Mundial

Cleiton dos Santos Araújo

Comemora-se em 2005 a passagem dos 60 anos do fim da II Guerra Mundial. Em muitos países europeus, a data é comemorada não só com desfiles cívico-militares, mas com uma ampla discussão de assuntos relativos aos efeitos da guerra sobre diversos aspectos. Ainda nos últimos meses deste ano, foi possível ver acaloradas manifestações de rua na China em razão de controvérsias sobre o conteúdo de livros escolares japoneses no que concerne à atuação do Japão na II Guerra Mundial. Nos Estados Unidos são corriqueiras as referências à decisiva participação do país na II Guerra e o que esse evento representou para sua consolidação como potência mundial. A despeito da participação brasileira no conflito, é, no entanto, insipiente, fora dos meios acadêmicos e militares nacionais, a discussão a respeito fatores associados à II Guerra Mundial e à postura do Brasil.

Este artigo pretende realçar algumas das condicionantes que marcaram a política comercial do Brasil nos anos da década de 1930, mais particularmente a partir do Estado Novo, 1937-1945. Há um enfoque especial no modo pelo qual o governo brasileiro, sob a presidência de Getúlio Vargas, operou na exploração das oportunidades comerciais, sobretudo sob o ideário industrializante que deu a tônica do debate político doméstico, principalmente a partir dos anos vinte do século passado.

Durante o primeiro governo Vargas, a política externa brasileira assumiu uma mobilidade e uma dubiedade que procurou maximizar seus interesses em termos materiais. Todavia, essa estratégia de ação se deparava com limitações tanto de natureza ideológica e geográfica quanto limitações de natureza política e econômica.

Aliar-se aos países ditos democráticos: Estados Unidos, União Soviética, Grã-Bretanha e França era um paradoxo no âmbito da política interna brasileira, pois os inimigos – Japão, Alemanha e Itália, principalmente – apresentavam semelhanças institucionais ao regime implantado no Brasil a partir de 1937, fornecendo, portanto, maiores razões de composição do que de confrontação.

No esforço de ressaltar algumas considerações que por ventura tiveram impacto no posicionamento do Brasil quando do advento da II Guerra Mundial e assim apontar as possíveis condicionantes à ação da política exterior brasileira, os seguintes objetivos se sobressaem:

- (ii) Examinar a questão da conciliação dos interesses econômicos brasileiros com as diretrizes da política externa do Governo de Getúlio Vargas; ⇨ *continua ao lado*

- (iii) Analisar o dilema do Estado Novo na formulação da política externa e a conseqüente aliança com as potências anglo-saxãs de orientações pautadas, ao menos em tese, por aspectos de um liberalismo político e econômico.

A implantação do Estado Novo no Brasil, em 10 de novembro de 1937, configurou uma situação política inusitada em razão do contexto externo marcado pela crescente disputa entre duas concepções diversas de sistema político e econômico. De um lado o nazi-facismo, de um outro, o liberalismo democrático. Uma outra corrente de pensamento político e econômico – o socialismo soviético – é aqui enquadrada na coligação de liberalismo democrático apenas para facilitar a análise e também pelo fato de que a preocupação maior era com a contenção do nazi-facismo italo-germânico.

Aparentemente, o perfil do Estado Novo moldava-se aos modelos de um governo forte típico dos exemplos italiano e alemão, porém, seria inadequado dizer que, no plano externo, o Brasil tenha, de fato, procurado um alinhamento automático com as potências do Eixo. Esses países acolheram com entusiasmo a notícia de um governo autocrático no Brasil em razão da identidade ideológica. No entanto, as diretrizes brasileiras não ensejaram nenhum movimento brusco que viesse a comprometer e imobilizar as estratégias do país.

A aliança brasileira com os Estados Unidos à época da implantação do Estado Novo estava bem consolidada e o Brasil procurava não perturbar o clima de amizade com seu maior parceiro comercial. Prova disso foi o cuidado do governo brasileiro, após o advento do Estado Novo, em escolher para chanceler o Sr. Oswaldo Aranha – personagem simpático aos Estados Unidos.

Apesar de ter o Brasil decretado a suspensão dos pagamentos da dívida externa no dia do golpe e de já ter um vigoroso relacionamento comercial com a Alemanha, o que de fato predominou nos círculos decisórios foi não incorrer em afrontas desnecessárias aos Estados Unidos e sim procurar extrair os frutos que a pendular postura brasileira poderia obter. A “política de boa vizinhança” dos Estados Unidos em suas relações com os demais países americanos ensejava uma situação onde o Brasil pudesse, de fato, dar crédito à política pan-americana em uma possível necessidade de alinhamento direto com os estadunidenses em caso de guerra. Esse pan-americanismo que o Brasil adotou em sua atuação externa foi constatado na disposição brasileira na mediação de conflitos entre os países sul-americanos. ⇨ *continua na página 4*

⇒ **Continuação: Política Comercial e Industrialização do Brasil: O Jogo Político em Razão da II Guerra Mundial**

A posição conciliadora do Brasil foi importante na solução das questões entre Peru e Colômbia – Letícia – e entre Bolívia e Paraguai – Guerra do Chaco (CERVO e BUENO, 1992, p. 215)¹.

Toda a aproximação com os Estados Unidos tinha um efeito que era o de tentar afastar ao máximo do Brasil qualquer tipo de cooperação alemã.

Alguns acontecimentos contribuíram, de fato, para um acirramento das relações entre Brasil e Alemanha, exemplificados pela restrição que o Brasil impusera a qualquer atividade de natureza político-partidária o que, direta e indiretamente, criava obstáculos ao integralismo de feições fascistas e também a uma possível penetração do Partido Nazista por meio dos imigrantes alemães instalados no Sul do Brasil. Por outro lado, como prova do intrigado jogo de aparências habilmente exercido pela política de Vargas, Brasil e Alemanha trocavam embaixadores, normalizando suas relações as quais haviam passado por alguns incidentes. Como tal fato ocorrera em 1939, em vésperas da deflagração do conflito mundial, as apreensões geradas nos Estados Unidos forneciam mais fôlego à intrincada estratégia da política externa brasileira de oscilar entre os “blocos” aproveitando-se dessa situação para consumir seus objetivos de implantar uma indústria siderúrgica no Brasil como forma de dar maior solidez ao desenvolvimento modernizador que tão empenhadamente se pretendia.

Se o Chanceler Oswaldo Aranha era pró-Estados Unidos, o governo Vargas também dispunha de importantes figuras militares em seu núcleo decisório, como o General Góis Monteiro, que pendiam mais para a Alemanha, principalmente em razão da possibilidade de obtenção de equipamento bélico e armamentos desenvolvidos pela então poderosa nação germânica.

Como se vê, o Estado Novo inseriu-se numa dimensão política cuja meta era aproveitar ao máximo, no contexto externo, a mobilidade exploratória de oportunidades que então se vislumbrava.

A visão do Estado Novo se coadunava com o designio de Vargas em concretizar um poder de barganha nacional cuja essência era a concessão de tratamento político favorável e, em troca, esperava-se vantagens econômicas. Isso representava uma inversão do que costumeiramente fazem aos países periféricos frente aos países centrais.

Apesar de todas as movimentações da política externa brasileira do Estado Novo, não seria correto afirmar que apenas com a instauração deste foi que se iniciou o jogo diplomático de Vargas. ⇒ **continua ao lado**

Internamente, Vargas era dependente do auxílio das Forças Armadas na sustentação do Estado Novo, portanto, as pretensões destas não poderiam ficar a descoberto. Os Estados Unidos relutavam em conceder os armamentos e equipamentos demandados pelo governo brasileiro, pois ainda tinham uma possível inclinação pró-Eixo naquele período anterior à deflagração da II Guerra Mundial.

Os EEUU exprimiam cautela quanto ao fornecimento bélico ao Brasil. A Alemanha, por outro lado, coloca-se aos militares brasileiros como uma razoável alternativa. Em quem se fiar? O que de fato predominou, no dizer de Gerson Moura, foi uma “eqüidistância pragmática”² a qual só começou a ser desmontada quando do envio aos Estados Unidos da famosa Missão Aranha que delineava um encaminhamento de adesão do Brasil aos Estados Unidos e contribuía fortemente para neutralizar a influência alemã sobre o Brasil”.

O Estado Novo tinha desde o início, e Vargas bem o sabia, uma clara compreensão da herança em matéria de política exterior tradicionalmente americanista. É possível dizer que a aliança com os Estados Unidos sempre houvera se colocado como o caminho mais óbvio, em razão não só do poderio de intervenção estadunidense como também da natureza das relações históricas entre os dois países. Todavia, não foi praticada nenhuma espécie de alinhamento automático com os Estados Unidos. Não houve, de parte da diplomacia de Vargas, uma ingenuidade em se colocar caudatoriamente em consonância direta com a política externa estadunidense.

Em que pesasse o condicionamento geográfico brasileiro sob a órbita dos Estados Unidos, o Brasil durante o governo de Vargas, soube, com razoável maestria, levar adiante os propósitos por ele traçados em seu projeto nacional de Estado desenvolvimentista no qual sua estratégia de inserção internacional procurava, antes de tudo, atender aos interesses de instalação no Brasil de uma indústria siderúrgica.

Política Externa e Interesses Comerciais

Importante a ter em mente ao estudar o Estado Novo e sua política externa é o fato de que o Brasil procurou realizar seus objetivos econômicos industrializantes, os quais, para se concretizarem, dependiam fortemente do suprimento externo de máquinas e demais bens de capital.

Muitos dos produtos acabados produzidos, fosse na Alemanha ou fosse nos Estados Unidos, eram de extrema importância para suprir as demandas brasileiras. Contudo, a forma de conseguir tais produtos poderia se fazer de duas maneiras: ou pelo livre-comércio multilateral pregado pelos Estados Unidos ou pelo comércio compensado mais adequado às condições econômicas da Alemanha que se encontrava em dificuldade de obtenção de meios de pagamento para realizar seu comércio internacional. ⇒ **continua na página 5**

¹As posições expressas neste trabalho são exclusivamente dos autores e não refletem, necessariamente, a visão do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior”.

⇒ **Continuação: Política Comercial e Industrialização do Brasil: O Jogo Político em Razão da II Guerra Mundial**

Ao Brasil, embora o livre-comércio lhe propiciasse as divisas necessárias, era oportuno algum tipo de comércio compensado com a Alemanha. Mas havia uma forte condenação estadunidense às fórmulas que prejudicassem o comércio mundial e o comércio bilateral compensado era um exemplo claro de distorção. Ademais, a consequência do comércio compensado era um fortalecimento das relações da Alemanha não só com o Brasil, mas também com outros países latino-americanos. A presença alemã no comércio exterior seria um presságio de influência política.

Os números referentes ao crescimento do comércio germano-brasileiro indicavam de forma convincente um aumento de importações alemãs também acompanhado de um aumento das exportações brasileiras para aquele país, pois em 1936, Brasil e Alemanha haviam firmado um acordo de comércio compensado.

Os Estados Unidos viam com muita consternação tal estratégia brasileira sem, contudo, incorrer em medidas mais drásticas de represália, pois, no fundo, os termos do acordo não eram de todo condenáveis, visto que, ao Brasil não seria racional negar as vantagens que seriam possíveis obter com aquele tipo de relacionamento comercial.

O Estado Novo, como já foi dito, não inaugurou a ambigüidade em relação aos Estados Unidos e a Alemanha visto que, já em 1934, ambas as modalidades de comércio livre e compensado eram praticadas. Mas o interregno entre o comércio compensado por meio de tratativas e a definitiva entrada dos Estados Unidos na Guerra fez com que o advento do Estado Novo servisse ainda mais como uma demonstração de ambigüidade, embora o mesmo, em nenhum momento – salvo o famoso discurso de Vargas em 11 de junho de 1940 a bordo do porta-aviões Minas Gerais – tenha sinalizado qualquer aproximação direta com o Eixo.

A “equidistância pragmática” sugerida por Gerson Moura (ver nota 2) se refere muito bem à política comercial brasileira de Vargas até o rompimento das relações diplomáticas com a Alemanha, pois o Brasil soube, de fato, valer-se das oportunidades geradas pelos dois lados contendores.

Com os Estados Unidos também havia se firmado um tratado de nação mais favorecida ainda em 1935; este tratado de livre-comércio fora alvo de ataques não só no Congresso Nacional, como na imprensa, que entendiam ser o mesmo prejudicial à maturação de um parque industrial no Brasil. O malogro em produzir resultados foi que fez esse acordo não se mostrar adequado às aspirações de Vargas que por isso tinha no comércio compensado com a Alemanha uma forma de alcançar alguns objetivos imediatos. ⇒ *continua ao lado*

Uma crítica ao comércio compensado com a Alemanha era o de que ele não gerava divisas que pudessem ser canalizadas para outros compromissos com outras nações praticantes do livre comércio. Fator importante de amplas repercussões para a política interna de Vargas era o fato de que o comércio compensado atendia às exportações de produtos primários como café, algodão, fumo, carnes, peles e couros – produtos estes produzidos em estados de cujo apoio era importante para Vargas em seu projeto de poder, embora se tra tasse de um governo ditatorial.

Esse exemplo é destacado por Paiva Abreu³, este autor, aliás, computa à anuência tácita americana (sic) toda a liberdade de manobra de que Vargas dispôs. Evidentemente, os Estados Unidos acataram com muita deferência as decisões estratégicas de Vargas, embora tais decisões confrontassem as diretrizes da política externa do governo dos Estados Unidos. Todavia, também seria pueril ignorar a “política de boa vizinhança” que os Estados Unidos empreendiam não por altruísmo, mas por uma decidida opção de política, no intuito de estender sua política externa para além da guerra.

Qualquer deslocamento que os Estados Unidos pretendessem que o Brasil fizesse em seu comércio compensado com a Alemanha haveria de propiciar a absorção, pelo mercado estadunidense, dos produtos que este último país absorvia. Mas o fato era que o consumo nos Estados Unidos de tais produtos não mais dependia do quantum, pois já dava sinais de saturação, de sorte que o consumo dos mesmos pelos alemães consistia numa ampliação da capacidade exportadora do Brasil.

Hilton⁴ atribuiu aos militares a ênfase na negociação de acordos de compensação, pois assim seria possível equipar as Forças Armadas. Esta tese tinha suas bases, pois o acúmulo de divisas inconversíveis geradas pelo comércio compensado propiciou a casada proposta germano-brasileira de que, ademais de se usarem tais divisas na aquisição de equipamentos eletrônicos e de metalurgia, se destinassem-nas também à aquisição de material bélico.

As diretrizes estratégicas da política externa dos Estados Unidos não pareciam se abalar com o Brasil ainda que este país tenha renovado os acordos de comércio de compensação com a Alemanha. Por outro lado os Estados Unidos conferiam ao Brasil um tratamento bastante qualificado, pois nas palavras de Gerson Moura, o Brasil seria uma peça importante na constituição de seu [Estados Unidos] sistema de poder. Houve ainda, como prova do estreitamento Brasil - Estados Unidos, uma missão comandada pelo Ministro da Fazenda Artur de Sousa Costa a este país cujos resultados foram amplamente exitosos para o Brasil que logrou um “consentimento” para a continuação do comércio compensado com a Alemanha, um tratamento diferenciado para a dívida externa brasileira ⇒ *continua na página 6*

⇒ **Continuação: Política Comercial e Industrialização do Brasil: O Jogo Político em Razão da II Guerra Mundial**

e ainda um auxílio às intenções, já àquela época, de se criar no Brasil um Banco Central.

Já em 1939 houve em decorrência de uma viagem do então Chanceler Oswaldo Aranha aos Estados Unidos, a assinatura de acordos bilaterais de crédito e de cooperação econômica cujos resultados futuros para o Brasil não chegaram a ser grande coisa, mas que serviria ao propósito de que, já com a guerra iniciada em setembro de 1939, houvesse uma maior aproximação entre o Brasil e os Estados Unidos.

Todo o comércio brasileiro com a Alemanha viu-se interrompido com o desencadear da guerra visto que este país passava a priorizar sua estrutura produtiva no sentido precípua de atender ao seu esforço de guerra.

A cadenciada e finalmente brusca interrupção do comércio teuto-brasileiro se consumava já quando o Brasil conseguia ver alcançados seus objetivos circunstanciais e, portanto, a “equidistância pragmática” já poderia ser maculada sem maiores traumas para as diretrizes delineadas no projeto nacional de Vargas de um Estado desenvolvimentista a que a política externa fora posta a serviço. A eclosão definitiva do conflito mundial pusera fim ao pragmatismo brasileiro.

O Estado Novo foi aqui examinado em face de dois rumos no tocante a sua política externa anterior à deflagração da II Guerra Mundial: aliar-se ao Aliados (principalmente Estados Unidos) ou ao Eixo (principalmente Alemanha). As limitações e os condicionamentos da política externa caso o Brasil optasse pela Alemanha eram patentes, não só em razão das condições geográficas como das relações históricas. Porém, dada à conjuntura de formação de blocos, convinha ao Brasil explorar, com os recursos que dispunha, as possibilidades de extrair das grandes nações tudo que servisse ao propósito nacional de implantar no país uma indústria siderúrgica – elemento crucial para a modernização e o desenvolvimento industrial do Brasil.

Até a entrada dos Estados Unidos na guerra, o Brasil soube muito bem empreender sua estratégia. A neutralidade no conflito não mais era útil aos interesses brasileiros e a solidariedade americana era mais uma vez defendida pelo Brasil.

O que se procurou aqui foi examinar o teor da “equidistância pragmática” e do que foi possível extrair é que até quando lhe era factível persegui-la, o Brasil o fizera habilmente até, de fato, abandoná-la em razão dos destinos em que a Alemanha se encaminhara.

Se a avaliação da política externa e da política comercial envolver o estabelecimento de diretrizes e o julgamento dos resultados alcançados,
⇒ **continua ao lado**

não se pode dizer que a estratégia de Vargas falhara ou meramente obedecera à normalidade dos acontecimentos comandados de fora. Pelo contrário, a política externa comercial de Vargas, pelo menos nos anos que precederam a guerra, foi exitosa na medida em que foi capaz de atingir o que pretendia, algo que dificilmente teria se obtido caso o país apenas se reservasse a responder aos estímulos externos.

Sobre a natureza do Estado Novo o que se depreende é que o mesmo foi mais afeito às aspirações de um país não meramente agro-exportador, mas centralizado e voltado para o ideal de desenvolvimento condizente com as potencialidades nacionais.

Ainda que por meios autoritários, os objetivos do país se consumaram e a política externa foi o exemplo mais eloqüente em termos de eficácia e precisão de comportamentos os quais se valeram da especificidade do momento histórico em que tiveram lugar.

A lógica do conflito foi muito bem compreendida pelo Brasil e as condicionantes, sempre presentes, apenas implicaram em correções de rumo e de adequação com os projetos de país então delineados pelo governo Vargas. ■

NOTAS:

- 1 CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. São Paulo, Ática, 1992
- 2 MOURA, Gerson. Autonomia na Dependência. A Política Externa Brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1980.
- 3 ABREU, Marcelo de Paiva. A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro, Campus, 1990.
- 4 HILTON, Stanley. Military Influence on Brazilian Economic Policy, 1930-1945: A Different View. The Hispanoamerican Historical Review, (53: 71-94, Feb. 1973) e HILTON, Stanley. Brazil and The Great Powers: 1930-1939. The Politics of Rivalry. Austin & London, University of Texas press, 1975.

Cleiton dos Santos Araújo

Analista de Comércio Exterior

✉ cleiton.araujo@desenvolvimento.gov.br

Aplicação de Medidas de Salvaguardas no Brasil: O Caso da Indústria de Brinquedos

André Fábio de Souza

Ao contrário da medida antidumping e das medidas compensatórias, uma medida de salvaguarda¹ não decorre de uma reação a uma prática desleal de comércio internacional. Ela decorre da constatação de que um determinado segmento da economia ainda não está preparado para competir em um mercado globalizado e da decisão política de desenvolver o setor no país. Além disso, as medidas de salvaguardas não são seletivas quanto a países (ou seja, a priori, se aplicam a importações oriundas de qualquer país) e por isso, podem ensejar compensações aos países afetados.

Para se aplicar uma medida de salvaguarda, segundo as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), é necessário comprovar o aumento de importações do produto objeto de investigação e o prejuízo grave (ou ameaça de prejuízo grave) causado à indústria nacional decorrente de tais importações. A aplicação da medida se dá pelo aumento temporário das alíquotas de importação do produto ou pela criação de um sistema de cotas de importação. No caso brasileiro, se a aplicação se der por alíquotas, estas serão adicionais à Tarifa Externa Comum (TEC).

Mas isto não é protecionismo? Isto não vai contra as idéias defendidas pela OMC? Não se trata de uma mera medida protecionista no seu sentido restrito. Trata-se do que se pode denominar paradoxalmente de "protecionismo liberalizante". Este conceito implica vislumbrar um determinado prazo para o fim da proteção ao setor e, ao mesmo tempo, em desenvolver medidas de adequação do setor para este fim. A própria OMC, como sucessora dos ideais e compromissos do GATT, prevê no preâmbulo do Acordo de Salvaguardas que esse acordo decorre do reconhecimento da importância do ajuste estrutural e da necessidade de potencializar a concorrência nos mercados internacionais em lugar de limitá-la.

Dois elementos caracterizadores da medida de salvaguarda corroboram a idéia de mecanismo protecionista e, concomitante e gradativamente liberalizante: a) há o compromisso do governo que aplica a medida com os demais membros da OMC de que as alíquotas serão decrescentes e, b) há o compromisso da indústria doméstica de que ela enveredará esforços para se modernizar e se adequar ao nosso perfil de uma economia ou de um setor globalizado.

Foi neste sentido que as autoridades brasileiras decidiram em 1996 pela aplicação de salvaguardas à importação de brinquedos acabados. ⇨ *continua ao lado*

No período de 1992-1995, como conseqüência da abertura de mercado e da falta de um plano de adequação ao novo cenário competitivo internacional, a indústria de brinquedos brasileira sofreu uma crise sem precedentes. No período 1994-1995, as importações de brinquedos acabados aumentaram de US\$ 46 milhões de dólares para US\$ 145 milhões. Neste mesmo período, a participação da indústria doméstica no consumo aparente caiu 17% e o número de postos de trabalho caiu de 24,2 mil para 15 mil empregos, incluindo uma parcela terceirizada. Além disso, o Departamento de Defesa Comercial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior constatou que 501 empresas do setor fecharam, faliram ou mudaram de atividade no período 1990-1995.

Em um cenário como esse, a Associação Brasileira de Brinquedos (ABRINQ) foi a primeira entidade representativa brasileira a usar o recurso definido no artigo XIX do Acordo Geral de Tarifas de Comércio de 1994 (GATT 1994) e protocolar em abril de 1996, junto ao então Ministério da Indústria, Comércio e Turismo uma petição para aplicação de medida salvaguarda sobre importações de brinquedos acabados. Dado o caráter emergencial, solicitava a aplicação de direitos provisórios para garantir a sobrevivência do setor no curto prazo e a aplicação de medida definitiva como forma de adequar o setor no médio prazo.

Seguindo os procedimentos definidos no Acordo de Salvaguardas (AS) e na legislação brasileira que o internalizou (Decreto legislativo nº 30/94, Decreto nº 1.355/94 e Decreto 1.488/95), a Portaria Interministerial nº 9, de 21/06/1996 estabeleceu a aplicação de medida de salvaguarda provisória sobre importação de brinquedos classificados nas posições tarifárias 9501, 9502, 9503 e na subposição 9504.10 da então NBM/SH. A decisão pela aplicação definitiva veio por meio de Portaria Interministerial nº 21, de 19/12/1996, e definia alíquotas adicionais à Tarifa Externa Comum (TEC) de 43% para o ano de 1997, 29% para 1998 e 15% para 1999, sobre importações de brinquedos acabados.

Em 1999, a ABRINQ, usando o art. 68 do Decreto nº 2.667/98, e os prazos definidos no art. 70. do Acordo de Salvaguarda, protocolou petição solicitando a prorrogação da medida. A Portaria Interministerial MDIC/MF nº 19, de 22/12/99, estabeleceu a prorrogação da medida por mais 4 anos. Observando o que está definido no parágrafo 4º do art. 7º do AS – no qual se prevê um desgravamento tarifário gradual –, a portaria estabeleceu as seguintes alíquotas adicionais à TEC: 14% (para 2000), 13% (para 2001), 12% (para 2002) e 11% (para 2003). ⇨ *continua na página 8*

⇒ **Continuação: Aplicação de Medidas de Salvaguardas no Brasil: o Caso da Indústria de Brinquedos**

Em 2003, a ABRINQ, fazendo uso agora do art. 90. do Acordo de Salvaguardas, solicitou a prorrogação da medida por mais dois anos e meio. Com isto, a aplicação da medida totalizaria 10 anos, que é o período máximo de aplicação permitido a um país em desenvolvimento de acordo com a OMC. O Brasil sinalizou, em Genebra, por meio da notificação G/SG/N/2Suppl.2, de 19 de dezembro de 2003, que utilizaria esse prazo. As resoluções CAMEX nº 47, de 30/12/2003 e nº 35, de 13/12/2004, instituíram as aplicações de alíquotas adicionais à TEC nas seguintes magnitudes: de 10% em 2004, 9% em 2005 e 8% de janeiro a junho de 2006.

Após nove anos de aplicação da medida, que efeitos sobre o setor podem ser atribuídas a esta medida de defesa comercial?

Observando as duas últimas feiras nacionais de brinquedos (ABRIN) ocorridas em 2004 e 2005, podem-se fazer algumas constatações:

a) muitas empresas sobreviveram ao período de crise devido à aplicação da medida. Segundo um empresário do setor: “sem a medida de salvaguarda a empresa não teria como sobreviver àquela fase de turbulências”. É evidente que muitas empresas por questões gerenciais e tecnológicas sucumbiram ainda que com aplicação da medida;

b) com a aplicação da medida, os preços internos não foram aumentados além dos índices correntes de inflação. Isto é importante, considerando que as empresas envolvidas poderiam querer aproveitar a proteção tarifária e majorar preços internos;

c) a qualidade do produto nacional melhorou bastante no período de aplicação da medida e o número de produtos certificados pelo Inmetro pode servir de proxy para comprovar este fato; e

d) houve um aumento na quantidade de produtos nacionais à disposição do consumidor nacional. A variedade dentro desta quantidade é grande e decorre da inovação tecnológica a que está sujeito o setor e das adequações aos diferentes segmentos do mercado (em média são lançados 1.000 brinquedos e jogos por ano).

Estas constatações são em grande parte fruto dos compromissos de ajuste assumidos pelas empresas do setor junto ao Governo e da consciência de que a medida é longa (já se foram nove anos) mas finita .

E após junho de 2006 – quando termina o prazo de aplicação da medida – o setor de brinquedos estará pronto para competir com os produtos chineses, europeus e norte-americanos? Não se tem uma avaliação tão segura quanto a isso, entretanto, o que se pode dizer, com

⇒ **continua ao lado**

maior grau de segurança é que a indústria nacional de brinquedos está em melhores condições de competitividade do que estava no começo de 1995. Além disto, durante esses nove anos de medida as importações continuaram ocorrendo (ainda que num ritmo menor), ou seja, a concorrência com o importado se fez presente (ainda que em menor grau).

Finalmente, não se pode deixar de mencionar, como bem fizeram os importadores em suas manifestações, que grande parte do prejuízo causado à indústria nacional de brinquedos decorre não da importação legal, mas do descaminho de produtos de várias origens, principalmente chinesas; e do baixo nível de renda disponível da população. Esses fatores exigem outros tipos de medida e, nesses casos, não são medidas de defesa comercial. ■

NOTAS:

- 1 Não se trata aqui de salvaguarda específica a que faz referência o Art. 16 do Protocolo de Acesso da República Popular da China à OMC (WT/L/432).

André Fábio de Souza
Analista de Comércio Exterior

✉ andre.souza@desenvolvimento.gov.br

Restrições Voluntárias às Exportações: o caso da Comissão Bilateral de Monitoramento de Comércio entre Brasil e Argentina

João Augusto Baptista Neto

As restrições voluntárias às exportações (RVEs) são uma das mais importantes barreiras não tarifárias e, segundo Krugman (1999), são um dos “instrumentos preferidos da política de comércio da atualidade”¹. Apesar de ser um tema recorrente na política comercial de várias das principais potências comerciais ao longo dos anos², a negociação de RVEs é um tema novo no relacionamento entre Brasil e Argentina e com perspectivas para importantes desdobramentos futuros.

As RVEs ocorrem quando um país importador induz uma outra nação a reduzir suas exportações, sob a ameaça de restrições comerciais mais elevadas, quando tais exportações ameaçam alguma indústria do país importador. As RVEs implicam na criação de uma cota imposta pelo país exportador, ao invés de ser imposta pelo importador. Este tipo de barreira é criada geralmente por pedido do país importador e recebe apoio do exportador para evitar maiores restrições comerciais. Quando a imposição de RVEs bem sucedida, estas restrições produzem todos os efeitos das cotas de importação, exceto pelo fato de que são administradas pelo país exportador.

O pano de fundo para as negociações de RVEs no Mercosul é o mal-estar dos industriais argentinos com o aumento das exportações do Brasil. Esse movimento, segundo os empresários, estaria prejudicando a indústria argentina. Empresários argentinos dos setores com maiores assimetrias no comércio bilateral vêm pressionando o governo para que tome medidas contra a suposta “invasão” dos produtos brasileiros no mercado local. Segundo os empresários e alguns negociadores argentinos, o crescimento das vendas externas com destino à Argentina prejudica a indústria local e a recuperação da economia do país.

Desta forma, para regular as negociações entre os setores privados de Brasil e Argentina, foi criada em agosto de 2003, a Comissão Bilateral de Monitoramento de Comércio. A Comissão visa abrir um canal de negociação entre os empresários e governos dos dois países para negociar restrições quantitativas ao comércio bilateral dos setores produtivos com assimetrias. Desde 2003, durante as reuniões desta Comissão, foram negociados acordos para eletrodomésticos da linha branca e produtos têxteis. Segmentos como calçados, vinho e arroz continuam em negociação.

Cada um desses acordos negociados no âmbito da Comissão de Monitoramento teve suas particularidades. No caso do denim (tecido para a confecção de jeans), foi fixada uma cota 15,8 milhões de metros. ⇒ *continua na página 10*

lineares para as importações provenientes do Brasil, sendo que em 2003 as importações foram de quase 20 milhões. No caso dos fios acrílicos, foi estabelecida uma restrição em termos do preço mínimo (US\$ 3,76 / Kg), que começou a vigorar a partir de abril de 2004. No que tange aos tecidos de algodão com fios coloridos, foi acordada uma cota de 980 toneladas/ano, quando em 2003 as importações oriundas do Brasil alcançaram 1380 toneladas. Por último, no caso dos tapetes foram estabelecidos preços mínimos em função dos diferentes tipos de produtos.

Em relação aos eletrodomésticos de linha branca também houve acordo entre os setores privados para restringir as exportações brasileiras para a Argentina. As vendas de fogões brasileiros foram limitadas a 95 mil unidades, cota válida até o final de 2005, quando o acordo será renegociado. Para refrigeradores, em 2005, foi negociada uma cota de 316.250 unidades, o que representa 50% do mercado argentino. Este volume foi distribuído em 26.354 unidades mensais, com uma flexibilidade de variação quantitativa de até 10% destes montantes mensais. O acordo determina que as importações de terceiras origens não podem exceder 18.975 unidades anuais. Para as máquinas de lavar roupas foi negociada cota de 180 mil unidades anuais com licença não automática de importações, sendo dividida da seguinte forma: 58% do total no primeiro semestre do ano e 42% no último.

Uma série de críticas podem ser feitas à criação de RVEs no comércio entre Brasil e Argentina. Naturalmente, a diferença de especialização e produtividade entre os dois principais sócios do Mercosul produz assimetrias no intercâmbio em vários setores. E se encararmos essas assimetrias como vantagens comparativas de cada país, temos um sério problema, já que o principal benefício de um mercado comum surge justamente dessas diferenças. O Brasil deve produzir e vender aos sócios do Mercosul aquilo que produz com mais eficiência e comprar dos demais países do bloco seus produtos de maior competitividade. Só desta forma é possível obter no Mercosul uma maior disponibilidade de bens e serviços, incrementando o bem-estar econômico dos residentes da região.

A Comissão de Monitoramento, paralelamente à discussão relativa a imposição de RVEs, deve também propor medidas que minimizem os impactos provenientes das diferenças de escala e produtividade entre a indústria brasileira e argentina, já que as RVEs não atacam a raiz do problema, eminentemente estrutural. A posição de ⇒ *continua na página 10*

⇒ **Continuação: Restrições Voluntárias às Exportações: o caso da Comissão Bilateral de Monitoramento de Comércio entre Brasil e Argentina**

força da Argentina, ao ameaçar a imposição de salvaguardas³, logicamente induz aos empresários a chegarem a um acordo, evitando maiores restrições ao comércio bilateral. É necessário, para solucionar definitivamente este tipo de queixa, integrar verdadeiramente as cadeias de produção, estimular a criação de economias de escala, incentivar o intercâmbio tecnológico, discutir as diferentes estruturas de financiamentos, estrutura tributária, logística, entre outras variáveis.

Outra limitação das RVEs é a pouca eficácia na limitação das importações. A experiência histórica mostra que os exportadores, com o tempo, tendem a preencher suas cotas com unidades do produto que apresentem qualidade e preços mais elevados. Além disso, via de regra, as RVEs não impedem que outros países ocupem o espaço que foi deixado pelo país que limitou suas exportações.

A lógica das RVEs, como vimos, é oposta aos princípios do mercado comum e qualquer outro esquema de integração comercial, mas é, no momento, o único instrumento disponível para evitar maiores empecilhos ao comércio bilateral no longo prazo. Até o momento têm-se buscado apenas saídas parciais para os problemas do relacionamento bilateral, como a criação da Comissão de Monitoramento do Comércio Argentina-Brasil. No entanto, ainda não foi encontrada uma solução efetiva para o problema, que tem conotações estruturais e requer, portanto, um tratamento direcionado e de longo prazo que busque harmonizar as diferenças industriais e econômicas de Brasil e Argentina. ■

NOTAS:

- ¹ Ver Krugman (1999) em Economia Internacional: Teoria e Política, Editora Makron Books.
- ² Para conhecer outros exemplos históricos de RVE ver Krugman (1999, pg 208). Krugan discute o caso das exportações japonesas de automóveis para os Estados Unidos.
- ³ Pela proposta Argentina, seria necessário para equilibrar o comércio no Mercosul a criação de um "gatilho" cambial e macroeconômico para a adoção automática de salvaguardas. Isso significa que as salvaguardas, que podem ser cotas ou tarifas, seriam adotadas sempre que as taxas de crescimento do PIB forem muito disparens ou a variação da cotação entre as moedas (real ou peso) ultrapassar um percentual a ser definido.

João Augusto Baptista Neto

Analista de Comércio Exterior

✉ joao.neto@desenvolvimento.gov.br