

**FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

ALESSANY SARA DA SILVA SOTERIO

**A DISPUTA ENTRE BRASIL E CANADÁ SOBRE SUBSÍDIOS À
EXPORTAÇÃO DE AERONAVES NO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE
CONTROVÉRSIAS DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO:
IMPLEMENTOS LEGISLATIVOS NA DEFESA COMERCIAL BRASILEIRA**

VITÓRIA
2023

ALESSANY SARA DA SILVA SOTERIO

**A DISPUTA ENTRE BRASIL E CANADÁ SOBRE SUBSÍDIOS À
EXPORTAÇÃO DE AERONAVES NO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE
CONTROVÉRSIAS DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO:
IMPLEMENTOS LEGISLATIVOS NA DEFESA COMERCIAL BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito, da Faculdade de Direito de Vitória - FDV, como requisito parcial para aprovação na disciplina Elaboração do TCC.

Orientador: Profº Dr. Marcelo Fernando Quiroga Obregón.

VITÓRIA

2023

ALESSANY SARA DA SILVA SOTERIO

**A DISPUTA ENTRE BRASIL E CANADÁ SOBRE SUBSÍDIOS À
EXPORTAÇÃO DE AERONAVES NO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE
CONTROVÉRSIAS DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO:
IMPLEMENTOS LEGISLATIVOS NA DEFESA COMERCIAL BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Vitória - FDV, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Aprovado em: ____ de _____ de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Marcelo Fernando Quiroga Obregón
Faculdade de Direito de Vitória
Orientador

Prof.
Faculdade de Direito de Vitória

AGRADECIMENTOS

Nenhuma grande conquista da caminhada é individual. Para chegar ao topo do Monte Everest, antes de escalar é preciso chegar até o local e, para isso, várias pessoas fazem parte do processo, sejam àquelas que fabricam os equipamentos que serão usados, as que informam sobre os dias e condições climáticas ideais, as que levam o alpinista que vai escalar até a fronteira e as que escalam com ele no percurso. Incontáveis pessoas são indispensáveis para que o objetivo final - de chegar ao topo do mundo - seja alcançado com esmero e, se um dos componentes falham, todo o resto dá errado. Portanto, toda grande vitória, é uma vitória coletiva.

No caso do meu trabalho de conclusão de curso, é apenas um projeto do início de uma carreira que virá pela frente, mas isso para mim simboliza muita coisa e, claro, a lógica não é diferente da chegada ao topo do Everest. Só consegui chegar aqui porque Deus permitiu que eu fosse acolhida e abraçada por uma instituição de excelência que era o meu sonho, desde quando a visitei em um debate aberto ao público em 2016, quando ainda estava no Ensino Médio e não imaginava que um dia conseguiria ser parte do corpo docente, mas me permitia - e ousava - sonhar. Um sonho ousado demais para quem na época não tinha condições de arcar com o valor. Logo, estou vivendo um milagre. A FDV é um dos milagres que Deus guardou para a minha vida, o que de antemão me faz dedicar esses agradecimentos e o trabalho a Ele.

Além disso, é imprescindível dedicar o presente trabalho aos meus pais, Eliane e Alessandro, que cuidaram de mim com tanto zelo e ao meu irmão mais novo, Lorenzo, que sempre acreditou na minha capacidade. Eu amo vocês e reconheço que vocês são responsáveis por todo amor que há dentro de mim, quem nem sempre consigo expressar ou demonstrar da melhor maneira e nem é tão acessível, mas que é genuíno, desmedido e leve.

Para dar sequência, é importante enfatizar que chegar até aqui não seria possível sem as orientações sábias do professor Marcelo Obregon. Eu não poderia ter escolhido orientador melhor para esse tema e estou demasiadamente feliz com o

processo. Obregón foi semanalmente muito atencioso e exigente para que o melhor resultado possível fosse alcançado, além de sempre me motivar, inspirar e instruir rumo aos meus objetivos profissionais.

A todos os profissionais que trabalham na FDV, seja no NPJ (inclusive, à Fran, que recentemente saiu), na secretaria, na limpeza, nas cantinas, na portaria, na biblioteca, na informática, na sala dos professores ou na manutenção do ar-condicionado e execução de obras. Além dos demais professores que tive ao longo da caminhada até aqui e também àqueles que ainda irei ter, mas gostaria de fazer algumas menções especiais a alguns componentes do corpo docente.

À Elaine que foi a primeira a acolher minhas dores, ainda no início da faculdade e seu acolhimento foi um alento que tornou a chegada até aqui mais leve.

À Adriana Bisi, a professora que viu potencial em mim durante a pandemia para ser sua monitora, o que foi uma oportunidade enorme para mim.

À Bruna Lyra Duque, em quem enxerguei não somente uma professora de excelência, mas uma mãe, advogada e líder muito forte, dedicada e resiliente. Confesso que ter sido aluna de Bruna Lyra foi um sonho de menina realizado, porque quando eu fui ao arraiá de 2016 e 2017 e vim aos eventos abertos ao público também por volta desse período, quando eu ainda estava no Ensino Médio, e acabei conhecendo alguns ex-alunos da FDV que, na época, estavam sendo lecionados por ela, a professora por quem eu fiquei encantada e que conseguiu superar as minhas expectativas.

À Carolina Romano, Paula Fittipaldi, Renata Pagando e Ivana que são mulheres extremamente acolhedoras, boas ouvintes, profissionais completas e inspiradoras.

E para não dizerem que tenho algo contra os criminalistas, gostaria de agradecer ao professor Gustavo Senna que também sempre me foi inspirador e sensível com suas perspectivas em sala de aula. Graças a ele tive curiosidade de ler Ferrajoli, que foi indispensável para a composição de parte deste trabalho.

Ao Anderson Burke, que me motivou demasiadamente no 5º período e fez com que eu me enxergasse mais do que meras notas. Agradeço genuinamente a atenção e dedicação para com a turma. Além disso, temos a oportunidade de acompanhá-lo em suas redes sociais e nos enchermos de orgulho e admiração a cada nova conquista.

Ao professor Felipe Schawn por mostrar que a sala de aula se torna muito mais leve com um sorriso.

E ao professor Raphael Boldt por demonstrar que a racionalidade está muito mais presente nas demonstrações de humanidade e compaixão para com o outro do que na falta dela, independente de quem seja ou do que tenha feito esse terceiro.

Aos meus amigos, principalmente à Lilian Boechat, Mariana Henrique e ao Lucas Enrici que estiveram ao meu lado desde o início da faculdade, que confiaram em mim e tiveram minha confiança, sempre vou ser imensuravelmente grata. Além deles, à minha dupla leal de NPJ, Julia Eguchi, com quem posso compartilhar quaisquer alegrias e aflições, sejam elas acadêmicas ou pessoais e às amigadas da graduação que tornaram a caminhada mais leve, aqui algumas delas: Klara Nina, Luiz Maia, Ana Carolina Deorci Foli, Mariana Montenegro, Henrique Zavaris, Artur Leandro, Felipe Moura, Julia Bragatto, Lucas Kalil, Débora Camargo, Elisa de Moraes, João Jerônimo, Ramon, Bruno, Fernanda Meirelles e Maria Eduarda Suzano. Sempre vou guardar vocês no meu coração e, tendo condições de ajudá-los em algo fora dos muros da faculdade, não vou exitar.

Aos amigos de fora da FDV: Anna Carolina Martins Pena, Ryenn Matheus e Leandro Faccin, que sempre me incentivaram bastante em incontáveis momentos. E também às amigadas que fiz no estágio na Procuradoria Geral do Estado, que foram de grande suporte para mim.

Por fim, mas não menos importante, quero agradecer a essa versão de mim por não ser perfeita, mas ter sido resistente. Ter aguentado deboches, olhares e comentários maldosos, me permitindo sentir a dor disso, mas não deixando que isso me causasse dano. Pelo contrário, entendi que as pessoas que praticaram essas ações só tentaram refletir em mim suas próprias inseguranças e a imaturidade, o que

acabou sendo uma força motriz para que eu pudesse crescer, ampliar as minhas perspectivas, procurar ser cada vez melhor, cada vez mais empática, sensível e forte.

Encerro esses agradecimentos com a consciência de que, enquanto viva, mesmo que não sempre compreendida, a minha vida é a minha poesia e o meu amor é o meu legado.

Minha terna gratidão a todos que fizeram/fazem parte do meu processo. Ainda aqueles não mencionados aqui, mas que foram benéficos para o meu desenvolvimento e guardo com toda a minha alma.

RESUMO

Em uma controvérsia comercial internacional na qual o Brasil é um dos países envolvidos, as consequências podem impactar diretamente o ordenamento jurídico pátrio, uma vez que para expandir seu crescimento econômico e consolidar-se no mercado internacional é necessário que o país realize a aderência das imposições estabelecidas nos Acordos Constitutivos da Organização Mundial do Comércio. No presente estudo, utilizou-se o método dedutivo para fazer uma análise do conflito entre Embraer (Brasil) e Bombardier (Canadá) e uma exposição a respeito do Sistema de Solução de Controvérsias e das legislações internacionais, para compreender quais foram os impactos das resoluções do embate no ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-chaves: Embraer. Bombardier. Organização Mundial do Comércio. Sistema de Solução de Controvérsias. Direito Internacional Econômico. Direito Comercial Brasileiro. Implementos legislativos.

SUMMARY

In an international trade dispute in which Brazil is one of the countries involved, the consequences can directly impact the country's legal system, since in order to expand its economic growth and consolidate itself in the international market, it is necessary for the country to adhere to the impositions established in the Constitutive Agreements of the World Trade Organization. In the present study, the deductive method was used to make an analysis of the conflict between Embraer (Brazil) and Bombardier (Canada) and an exposition about the Dispute Settlement System and international legislation, to understand what were the impacts of the resolutions of the clash in the Brazilian legal system.

Keywords: Embraer. Bombardier. World Trade Organization. Dispute System. International Economic Law. Brazilian Commercial Law. Legislative implements.

LISTA DE ABREVIÇÕES

ASMC – Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
BEFLEX -- Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais e Programas Especiais
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento
Cacex – Carteira de Comércio Exterior
CAMEX – Câmara de Comércio Exterior
Cexim – Carteira de Exportação de Importação
CIRR – Commercial Interest Reference Rates
Concex – Conselho Nacional do Comércio Exterior
CPA – Comissão de Política Aduaneira
CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CTA - Centro Tecnológico de Aeronáutica
DECEX - Departamento de Comércio Exterior
DECOM - Departamento de Defesa Comercial
DEINT – Departamento de Negociações Internacionais
DEPLA – Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior
DIP – Direito Internacional Público
EDC – Export Development Corporation
Embraer – Empresa Brasileira de Aeronáutica
ESC – Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias
EUA – Estados Unidos da América
FINEX – Fundo de Financiamento à exportação
FMI – Fundo Monetário Internacional
GATT – General Agreement on Tariffs and Trades
IPD – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento
ITA – Instituto Tecnológico de Aeronáutica
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MICT – Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo
NTN-I – Notas do Tesouro Nacional da Série I
OCDE – Organisation de Coopération et de Développement Économiques

OIC – Organização Internacional do Comércio

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

OSC – Órgão de Solução de Controvérsias

PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo

PROEX – Programa de Financiamento às Exportações

RE – Registro de Exportação

RC – Registro de Operação de Crédito

SDI - Société de Développement Industriel du Québec

SECEX – Secretaria de Comércio Exterior

SGP – Sistema Geral de Preferências

SISCOMEX – Sistema Integrado do Comércio Exterior

SSC – Sistema de Solução de Controvérsias

STF - Supremo Tribunal Federal

TPC - Technology Partnerships Canada

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO	15
1.1 SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO (SMC).....	15
1.1.1 O GATT COMO ANTECEDENTE HISTÓRICO.....	16
1.1.2 A RODADA URUGUAI DE NEGOCIAÇÕES MULTILATERAIS.....	20
1.1.3 REGRAS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL.....	22
1.1.4 O CENÁRIO INTERNACIONAL NO SURGIMENTO DA OMC.....	23
1.1.5 A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO.....	24
1.2 ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS	26
1.2.1 COMPREENSÃO SOBRE SOLUÇÕES DE CONTROVÉRSIAS.....	27
1.2.2 ATRIBUIÇÕES DAS SOLUÇÕES E CONTROVÉRSIAS.....	28
1.2.3 REGRAS E PROCEDIMENTOS ADOTADOS.....	30
2 PRÁTICAS DESLEAIS DE COMÉRCIO	33
2.1 DUMPING E ANTIDUMPING.....	33
2.1.1 SUBSÍDIOS E MEDIDAS COMPENSATÓRIAS.....	35
2.1.1.1 DEFINIÇÃO DE SUBSÍDIOS.....	36
2.1.1.2 SUBSÍDIOS ACIONÁVEIS.....	36
2.1.1.3 SUBSÍDIOS NÃO ACIONÁVEIS.....	37
2.1.1.4 SUBSÍDIOS PROIBIDOS.....	38
2.2 TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	39
2.2.1 MEDIDAS COMPENSATÓRIAS.....	39
3 O BRASIL E O COMÉRCIO EXTERIOR	
3.1 DESENVOLVIMENTO DO COMÉRCIO EXTERIOR NO BRASIL.....	42
3.1.1 LEGISLAÇÃO NACIONAL.....	55
3.1.2 IMPLEMENTOS LEGISLATIVOS PARA A DEFESA COMERCIAL BRASILEIRA.....	56
4 A EMBRAER E A BOMBARDIER NO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC	
4.1 AS EMPRESAS E A SOBERANIA DE SEUS RESPECTIVOS PAÍSES.....	62
4.1.1 A BRASILEIRA EMBRAER.....	65
4.1.2 A CANADENSE BOMBARDIER.....	67
4.2 O PROGRAMA DE FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES (PROEX)	67
4.2.1 PROEX FINANCIAMENTO.....	68
4.2.3 PROEX EQUALIZAÇÃO.....	70
4.2.3 BENEFÍCIOS DO PROEX.....	73
4.3 ANÁLISE DO CONFLITO	87
4.3.1 NEGOCIAÇÕES REALIZADAS.....	78
4.3.2 CONSEQUÊNCIAS DO CONFLITO.....	79
CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	84

INTRODUÇÃO

O tema em evidência possui relevância expressiva, uma vez que entre os países em desenvolvimento, o Brasil é protagonista, possuindo crescimento expoente no comércio internacional à medida que aumenta seu protecionismo interno. Dessa maneira, o presente trabalho, que encontra a maior parte de seu fundamento no Direito Internacional Econômico, busca através do método dedutivo responder a seguinte questão: como as orientações consignadas pelo Sistema de Solução de Controvérsias - da Organização Mundial do Comércio - poderiam influir sobre a política interna do Brasil em seu âmbito legislativo?, realizando uma pesquisa profunda em sítios de internet e obras físicas como livros e revistas.

Além do objetivo de apresentar uma resposta à pergunta norteadora que visa entender se a legislação brasileira foi influenciada pelas imposições decorrentes de relatórios adotados pelo Órgão de Solução de Controvérsias, busca-se analisar a disputa comercial envolvendo subsídios à exportação de aeronaves entre a Embraer (brasileira) e a Bombardier (canadenses), compreender o funcionamento do Sistema de Solução de Controvérsias e entender como foi a atuação do Estado brasileiro nesse conflito de subsídios.

Para responder a pergunta levantada, tal como atingir os demais objetivos, foram adotadas as premissas de que a Organização Mundial do Comércio possui seus valores norteadores em conformidade com o fenômeno de globalização e de que seus países signatários se comprometem com suas disposições a fim de garantir uma disputa comercial justa. Dessa maneira, foi escolhida para análise e exposição a disputa entre Brasil e Canadá sobre subsídios objetivando compreender se a disputa impactou a legislação doméstica e, em caso positivo, de que forma ocorreu esse impacto.

A disputa com o Canadá envolvendo subsídios à exportação de aeronaves enfatizou a problemática que evidencia o quão importante é para uma nação ter um ordenamento jurídico interno em harmonia com as imposições estabelecidas pela Organização Mundial do Comércio por meio de seus Acordos Constitutivos. Nesse

sentido, com objetivo de eliminar a concorrência comercial desleal, o Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) regulamenta a respeito de incentivos governamentais às suas indústrias domésticas a fim de tornar mais célere a sua consolidação no mercado internacional. Quando descumprido o acordo, nações que se sentirem ameaçadas pela infratora podem recorrer ao Órgão de Solução de Controvérsias.

Visando a melhor compreensão possível do tema, o presente trabalho foi dividido em quatro seções, que mantêm uma coerência lógica. Logo, na primeira seção serão abordados os precedentes da atual Organização Mundial do Comércio, tal como a própria organização, as regras impostas para o comércio internacional e o funcionamento Órgão de Solução de Controvérsias que é um mecanismo prático do Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias, sendo composto pelas seguintes etapas: consultas, painel, órgão de apelação (suspensa em 2019), implementação e, quando necessário, retaliação e arbitragem.

Na segunda seção será feita uma exposição sobre as práticas desleais de comércio, envolvendo o fornecimento de subsídios e o dumping. Além disso, serão abordadas possíveis medidas compensatórias para lidar com os danos causados pelas práticas desleais, além de breve demonstração de como a Organização Mundial do Comércio procurou diminuir as disparidades existentes entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento no que tange às práticas comerciais externas.

A terceira seção compromete-se com a explanação de órgãos essenciais para o funcionamento do comércio exterior brasileiro e com uma breve digressão histórica sobre seu desenvolvimento. Ademais, levanta decretos e legislações que servem de mecanismos indispensáveis para a incorporação de imposições internacionais no ordenamento interno, explicando como é feita a aderência de implementos legislativos para sua defesa comercial.

A quarta e última seção aborda o conflito entre a Embraer e a Bombardier no Sistema de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio, antes

trazendo uma breve história das fabricantes de aeronaves e posteriormente expondo as negociações e as consequências que a controvérsia gerou. Além disso, a seção evidencia a importância das fabricantes para o fortalecimento da soberania dos seus respectivos países e apresenta um estudo profundo sobre o Programa de Financiamento à Exportação.

1 ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO - OMC

Substituindo o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, foi criada em 1995 a Organização Mundial do Comércio (OMC), que comprometeu-se com a promoção e regulamentação do comércio entre os países membros.

Para compreender melhor o que hoje é a OMC, que conta com mais de 160 países-membros em sua conjuntura, tal como os seus objetivos, é preciso explorar historicamente seus antecedentes e entender sua diferenciação do que seria o Sistema Multilateral de Comércio.

1.1 SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO (SMC)

O comércio e a política internacional estão interligados desde a antiguidade. Contudo, o Sistema Multilateral de Comércio se consolidou após a Segunda Guerra Mundial, consequência do conjunto de acordos internacionais celebrados entre Estados, a partir de 1947, objetivando regular o comércio internacional.

Em abril de 1994, a *Ata Final que Incorpora os Resultados das Negociações Multilaterais da Rodada Uruguai*¹ consolidou os acordos firmados no final da década de 40. Posteriormente, a Ata foi acolhida pelo ordenamento jurídico brasileiro, através do Decreto Legislativo nº 30, de 15 dezembro de 1994 e do Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro do mesmo ano, que a promulgou.²

Embora soe similar, é preciso fazer a seguinte diferenciação entre o SMC e a OMC: enquanto o primeiro trata-se do conjunto de acordos e normas que regulam o comércio internacional entre os países membros, o segundo é a organização responsável por administrar e supervisionar o SMC e suas imposições.

¹ Ata Final que incorpora os resultados das negociações comerciais multilaterais da Rodada Uruguai. Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior, Brasília, 1995.

² THORSTENSEN, Vera Helena. OMC - Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Aduaneiras. 2005

1.1.1 O GATT³ COMO ANTECEDENTE HISTÓRICO

O GATT é um antecedente histórico da OMC, ganhando respaldo no cenário predominante do início da década de 1940, no qual o mundo encontrava-se em um cenário de imensurável incerteza e de uma crise econômica catastrófica, pois, muitos países mal haviam se recuperado da Primeira Grande Guerra e a Segunda Guerra Mundial já havia começado, o que retardou a fluidez do comércio internacional, uma vez que a produção industrial foi - em larga escala - direcionada para fins militares, gerando escassez de serviços e bens de consumo.

Diante dessa realidade, líderes políticos de potências fortemente influentes para economia da época começaram a se mobilizar para discutir não apenas as possibilidades de pôr fim ao conflito, mas também como reerguer o mundo - principalmente economicamente - quando a guerra finalizasse, afinal precisam sanadas o que os fizeram buscar “a eliminação de desequilíbrios sistêmicos pela interrupção dos pagamentos externos, o auxílio às nações devastadas pela guerra e a ordenação das relações econômicas sob a égide do multilateralismo” (AMARAL JÚNIOR, 2012, p. 195), resultando na celebração da Carta do Atlântico e, posteriormente, do Acordo de Bretton Woods, que foram dois importantes precedentes históricos⁴ da economia internacional do século XX, sendo fundamentais para o que ainda viria a ser o GATT.

A Carta do Atlântico, assinada em 1941, por Franklin D. Roosevelt, presidente dos Estados Unidos, e por Winston Churchill, o primeiro-ministro britânico durante a Segunda Guerra Mundial era uma declaração conjunta que expôs diversos objetivos a serem alcançados no período pós-guerra, como a criação de uma organização internacional para a promoção da paz, segurança e cooperação econômica, além da promoção do desenvolvimento econômico e social dos países do mundo e a autodeterminação dos povos.

Três anos depois, foi firmado em 1944 o Acordo de Bretton Woods por representantes de 44 países, em uma conferência realizada na cidade homônima de

³ General Agreement on Tariffs and Trade — Acordo Geral de Tarifas e Comércio.

⁴ SPERO, Joan E.; HART, Jeffrey A. The politics of international economic relations. Cengage Learning, 2009.

Bretton Woods, nos Estados Unidos. Do acordo, emergiram o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o que atualmente é o Banco Mundial. Visava estabelecer um sistema de taxas de câmbio fixas em relação ao dólar, que por sua vez era conversível em ouro a uma taxa fixa, a fim de gerar estabilidade para as relações monetárias internacionais. Além disso, também foi pauta das discussões em Bretton Woods a criação de uma Organização Internacional do Comércio (OIC), para evitar medidas protecionistas e promover a normatização do comércio internacional, mas não vigorou.

A OIC não chegou a ser estabelecida nos termos projetados na reunião de Bretton Woods, devido a limitação da capacidade negociadora do Executivo norte-americano mas, em 1947, foi firmado o GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), um tratado internacional estabelecendo compromisso sobre tarifas e regras gerais sobre comércio internacional baseadas nos acordos da OIC. (TIMM; RIBEIRO; ESTRELLA, 2009, p.111)

Um dos motivos cruciais para o não estabelecimento da OIC foi a falta de competência do Executivo dos Estados Unidos da América para constituir uma organização comercial, uma vez que no sistema norte-americano o agente regulador do comércio com outras nações é o Congresso. Em contrapartida, a não ascensão de uma Organização Internacional do Comércio originou O GATT, um tratado criado em 1947 com fulcro nos acordos do que seria a OIC, tendo como membros iniciais 23 países como “partes contratantes” (contracting parties), que desejavam reduzir as barreiras comerciais existentes entre si, selando o início do SMC, que mais tarde fora consolidado na OMC.

O GATT 1947 visava a liberalização progressiva do comércio internacional entre seus membros, a ser implementada, principalmente, pela gradual redução de tarifas (impostos de importação) que são a face mais evidente das barreiras comerciais. Esta redução gradual de tarifas se processava por meio de rodadas de negociação periódicas, nas quais os membros trocavam concessões entre si. (TIMM; RIBEIRO; ESTRELLA, 2009, p.111)

Uma vez que o sistema de Bretton Woods permitiu a estabilização monetária e cambial, o comércio e a redução de custos de transação ficaram mais flexibilizados. Com isso, o GATT teve um ambiente mais propício para a promoção do seu principal objetivo: promover a liberalização do comércio internacional, através da redução de tarifas e outras barreiras não-tarifárias, estimulando cada vez mais o livre comércio.

Enquanto vigente, o GATT realizou oito rodadas de negociações, nas quais os países-membros se reuniram para discutir acordos comerciais, visando reconstruir e expandir a economia internacional, assim como impulsionar o comércio global, através da redução tarifária. Ademais, as discussões também almejaram consolidar regras justas para o comércio internacional, evitando protecionismo e práticas discriminatórias. As rodadas de negociações foram as seguintes:

- 1) Rodada de Genebra (1947): essa foi a primeira rodada de negociações do GATT, realizada entre os 23 países membros iniciais, resultando na assinatura do próprio Acordo Geral de Tarifas e Comércio, a princípio reduzindo as tarifas aduaneiras de forma igualitária entre eles. Além disso, essa primeira Rodada apresentou ao mundo a cláusula da “nação mais favorecida” e firmou a necessidade de transparência na política comercial entre seus componentes, isto é, estabeleceu paridade.
- 2) Rodada de Annecy (1949): participaram um número menor⁵ de países nessa segunda Rodada, destacando-se como principal feito dos países-membros a redução das tarifas em alguns produtos têxteis e alimentícios. Além disso, a Rodada Annecy trouxe para o escopo do GATT o comércio de serviços.
- 3) Rodada de Torquay (1950-1951): realizada em Torquay, na Inglaterra, essa rodada contou com a participação de 38 países e resultou em reduções tarifárias significativas em uma larga escala de produtos. Além disso, foi essa Rodada que implantou um sistema para manejar os subsídios à exportação, pois muitos países apontavam como algo que impedia o comércio livre justo. Dessa maneira, os contratantes concordaram em reduzir os subsídios à exportação em 50% e em não fornecer novos subsídios a produtos ativos no mercado internacional.

⁵ Há doutrinas com discordância a respeito da quantidade de países participantes, mas em conformidade com dados da OMC, foram 13 países, sendo o menor número de contratantes em uma rodada de negociação.

- 4) Rodada de Genebra (1955-1956): assim como as rodadas que antecederam, nessa os países também priorizaram a redução de tarifas e manutenção da liberalização do comércio.
- 5) Rodada de Dillon (1960-1962): nomeada em homenagem ao secretário do Tesouro dos EUA, Douglas Dillon, a rodada resultou em mais reduções significativas nas tarifas, focando nos produtos manufaturados.
- 6) Rodada Kennedy (1964-1967): o nome da Rodada se dava em homenagem ao presidente John F. Kennedy, assassinado em novembro de 1963. Não muito diferente das anteriores, também visou a redução das tarifas comerciais, contando agora com a participação de 62 países e sendo concluída durante o mandato de Lyndon B. Johnson.
- 7) Rodada de Tokyo (1973-1979): foi uma rodada demasiadamente significativa, por ter sido a primeira a levantar temas que superaram os tarifários, como subsídios, barreiras não tarifárias e propriedade intelectual. Além de abranger o que foi apresentado pelas Rodadas anteriores, a Rodada de Tóquio implantou novas regras ao GATT, apresentando nove acordos: Subsídios, *Antidumping*, Barreiras técnicas, Valoração Aduaneira, Compras Governamentais, Licenças de Importação, Comércio de Aeronaves, Acordo sobre Produtos Lácteos e Acordo sobre Carne Bovina.
- 8) Rodada Uruguai (1986-1994): contando com a participação de 123 países, essa foi a rodada mais longa do GATT, resultando na criação da OMC e na integração das regras do GATT à setores anteriormente excluídos, o que resultou na assinatura do Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS), além de um acordo sobre serviços (GATS) e um acordo sobre agricultura.

Observa-se que, ao longo do tempo, as rodadas realizadas foram fundamentais para o estabelecimento de regras básicas norteadoras do comércio internacional, assim como acordos que se comprometeram em regulamentar e

atender mercados específicos, tornando as relações entre os contratantes algo mais fluido.

1.1.2 A RODADA URUGUAI DE NEGOCIAÇÕES MULTILATERAIS

A Rodada Tokyo, não divergindo das demais rodadas de negociações multilaterais, resultou em novas insatisfações para serem discutidas posteriormente. Embora tenha inovado em diversos temas e apresentado nove acordos, os países com menor desenvolvimento queixavam-se sobre o progresso ínfimo na liberalização dos setores agrícola e têxtil, enquanto que os países desenvolvidos não se conformaram com o tratamento desigual conferido aos países em desenvolvimento. Estes foram dispensados da obrigação de serem recíprocos nos compromissos de liberalização.

Por consequência das insatisfações supracitadas adjuntas ao anseio por novos objetivos, iniciou o processo de lançamento de mais uma rodada para a discussão de temas econômicos de interesse dos membros, o que culminou, no ano de 1986, em Punta del Este, na Rodada Uruguai, consequência de um Comitê Preparatório constituído em novembro de 1985. Posteriormente, consolidou-se como a Rodada mais complexa dentre as rodadas de negociações multilaterais que ocorreram, além de ter sido a mais longa da história do GATT.

Enquanto os países com menor índice de desenvolvimento buscaram tratar de temas que implicavam em negociações em áreas tradicionais como o ampliamiento da abertura agrícola e do setor têxtil, os países desenvolvidos demonstravam interesse em inserir temas como serviços, medidas de investimento relacionadas ao comércio, restrição do uso de subsídios e propriedade intelectual, de forma de que foram inseridos na agenda de negociações da Rodada Uruguai catorze temas: setor agrícola, revisão do GATT 1947, revisão da Rodada Tokyo, resolução de disputas, propriedade intelectual e seus direitos relacionados ao comércio, tarifas, barreiras não tarifárias, produtos tropicais, produtos decorrentes de recursos naturais, subsídios e medidas compensatórias, setor têxtil e vestuário, salvaguardas, medidas de investimento e o funcionamento do Sistema Multilateral de Comércio. “Tratava-se, sem dúvidas, de uma agenda ambiciosa; o que explica o

fato de a Rodada Uruguai ter constituído um marco importante na história do SMC, em função das alterações substanciais que produziu.” (NASSER, 2003, p.45). Nesse viés, a rodada em questão foi um percurso imprescindível para o que viria a ser a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Trazendo a perspectiva do especialista em sistema multilateral de comércio Thiébaud Flory⁶, foram constatadas três ideias dominantes nos acordos da finalizada Rodada Uruguai: expansão dos princípios de livre comércio, elucidação dos regimes de defesa comercial e maior empenho para disseminar a ideia de liberalização em setores determinados do comércio de mercadorias.

Com a primeira ideia, observa-se a inclusão de novos assuntos e a ampliação das normas do Sistema Multilateral de Comércio, a segunda diz respeito às mudanças feitas nas normas que abordam o *dumping* e o *antidumping* e com a terceira novidade observa-se a inclusão de setores que estavam sendo negligenciados, como a agricultura e o têxtil.

Os resultados da Rodada Uruguai passaram a determinar as regras do comércio internacional, não só dos grandes parceiros internacionais, para diminuir os conflitos entre eles, mas também dos pequenos e médios parceiros, que passam a ter na OMC a organização de supervisão e de apoio para assegurar o acesso aos mercados protegidos dos próprios países mais desenvolvidos, bem como grandes acordos regionais de comércio. (THORSTENSEN, 2005, p. 40).

Embora tenha apresentado diversos implementos ao comércio internacional, a Rodada Uruguai, como esperado, também deixou grandes deficiências no desenvolvimento do sistema multilateral de comércio, uma vez que buscava-se a conciliação entre a integração regional e as regras universais de comércio. Ademais, foi estabelecido o termo “GATT 1994” para designar as alterações apresentadas por esta última rodada até então, além do que já havia sido disposto no GATT 1947, até que a OMC e suas atividades iniciassem em janeiro de 1995.

A rodada que, a princípio, deveria ter durado 4 (quatro) anos, durou sete, sendo finalizada em 1993 e, posteriormente, no ano de 1994, resultou na assinatura

⁶ FLORY, Thiébaud. *La mise en place d'un régime global de libre-échange mondial et ses limites*», in SFDI, *La réorganisation mondiale des échanges, colloque de Nice*. Paris: Éditions A. Pédone, 1996, p. 89-111.

do Acordo de Marrakech. Então, por consequência deste acordo, a partir de 1995, a Organização Mundial do Comércio passou a ser a responsável por supervisionar e coordenar as - novas e velhas - regras que regem as negociações do comércio internacional, enquanto o termo GATT refere-se à sistematização das normas negociadas desde 1947, deixando de se tratar de um órgão internacional.

1.1.3 REGRAS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Estabelecidas no GATT em 1947, as regras básicas do comércio internacional reforçam o objetivo de liberalizar as trocas entre os países contratantes, por meio do comércio livre e de normas que encontram embasamento em princípios indispensáveis.

O primeiro princípio, como apresenta Thorstensen, determina como instrumento uno de proteção para trocas comerciais o definido em termos que abordam tarifas aduaneiras, distinguindo as tarifas aplicadas das tarifas consolidadas: enquanto as primeiras tratam-se daquelas praticadas pelos países, as segundas, conhecidas como *bound rate*, definem os limites máximos de proteção permitidos ao país, sendo que uma vez consolidadas, serão necessárias concessões às partes afetadas para alterá-las.

O segundo princípio estabelece que sejam estendidas de maneira equivalente entre os países contratantes quaisquer novas tarifas ou benefícios.

O terceiro e último princípio determina que produtos estrangeiros, após estarem dentro da fronteira de um contratante, sejam equiparados aos seus produtos domésticos (THORSTENSEN, 2005).

Percebe-se então que os três princípios supracitados são basilares para a formação das seguintes regras básicas impostas pelo Acordo de 1947: a) Tratamento Geral de Nação Mais favorecida, proibindo discriminação entre países contratantes - ou seja, o benefício ou vantagem que for concedido a um, deve ser concedido a todos; b) Lista das Concessões, determinando produtos e tarifas

máximas a serem praticadas; c) Tratamento Nacional, que é a regra que proíbe tratamento diferenciado entre os produtos nacionais e importados, impedindo que taxas, legislações e impostos internos que afetem o transporte, compra ou distribuição não devem ser aplicados ao produto estrangeiro visando proteger o produto doméstico; d) Transparência, que torna a publicidade de leis, decisões judiciais ou regras administrativas tornadas efetivas pelos contratantes, obrigatória; e) Eliminação das Restrições Quantitativas, proibindo barreiras não tarifárias e ratificando que apenas as tarifas devem ser usadas para tutelar os interesses dos contratantes.

Observadas as regras básicas que regem o comércio internacional, é possível afirmar que elas são indispensáveis para garantir a transparência das transações comerciais entre os contratantes, promovendo a concorrência justa entre eles à medida em que ameniza os riscos e as incertezas, o que é reforçado através de Pascal Lamy⁷ ao ter afirmado que "o sistema de comércio mundial é baseado em regras e deve permanecer assim. É essencial que todas as nações respeitem as regras e se envolvam em um diálogo construtivo para resolver disputas."⁸

Discorridas as regras, é importante apresentar as exceções, que são instrumentos que, segundo Gary Hufbauer⁹ "permitem que os governos adotem medidas que protejam a moral pública, a segurança pública e a saúde pública, mas essas medidas devem ser não discriminatórias e não arbitrarias." (HUFBAUER, p. 3).

1.1.4 O CENÁRIO INTERNACIONAL NO SURGIMENTO DA OMC

Com a celeridade do fenômeno de globalização, o cenário predominante no surgimento da OMC foi marcado por mudanças políticas, econômicas e tecnológicas, de forma que além do aumento do comércio internacional, ocorreu o aumento de investimentos e fluxos de capital e o desenvolvimento da tecnologia da informação. Durante a década de 1990 o mundo se despedia da ordem bipolar

⁷ Ex-Diretor-Geral da OMC.

⁸ Discurso na Conferência de Imprensa da Reunião Ministerial da OMC em Genebra, Suíça, em 18 de dezembro de 2013.

⁹ Pesquisador sênior do Peterson Institute for International Economics.

instaurada na Guerra Fria ao mesmo passo em que se enquadrava à ordem multipolar.

O autor David Held¹⁰ argumenta que o fim da Guerra Fria, em 1991, apresentou ao mundo uma nova era da globalização, uma vez que a interconexão entre os mercados mundiais e as instituições foram em larga escala impulsionados pela questão comercial, a revolução do sistema de comunicação e pela proliferação de acordos internacionais como o Acordo de Marrakesh assinado em 1994, de natureza genérica, enfatizando princípios jurídicos e econômicos de países que assumem postura favorável à abertura do comércio internacional.

Como desafios impossíveis de serem ignorados, a globalização também trouxe maior desigualdade econômica, gerando ainda mais disparidade entre potências desenvolvidas e países em processo de desenvolvimento, gerando um “ciclo vicioso de desigualdade” - como denominado por Joseph Stiglitz¹¹ - no qual países ricos concentram cada vez mais poderio econômico e países pobres vivenciam uma decadência cada vez maior.

Por consequência da negativa da globalização, enfatiza Amrita Narlikar¹² que a OMC recebeu incontáveis críticas acerca dos impactos ambientais e sociais, uma vez que seu foco central voltava-se para o âmbito econômico e comercial. Dada as possibilidades das consequências serem irreversíveis, a organização passou a incluir em suas reuniões a discussões de temas sensíveis como pobreza e degradação do meio ambiente.

1.1.5 A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

Acendendo um novo pilar mestre para o atual sistema internacional de comércio, a criação da OMC se assenta em valores atinentes à fenomenologia da

¹⁰ HELD, David. **Global Transformations: Politics, Economics and Culture**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.

¹¹ STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida de benefícios globais**. São Paulo: Editora Futura, 2002, p. 328.

¹² NARLIKAR, Amrita. **The World Trade Organization: A Very Short Introduction**. Oxford University Press; 1st edition, 2005.

globalização, que consolida e intensifica os processos de codificação e harmonização do direito internacional público e mas especificamente a cooperação econômica entre a comunidade Internacional, conferindo efetividade jurídica à codificação já existente no GATT (OCTAVIANO MARTINS, 2006, p.2), além de simultaneamente conferir previsibilidade e segurança comercial, uma vez que o mecanismo de solução de controvérsias foi uma das principais novidades do acordo que estruturou a organização.

A criação da OMC, intrinsecamente ratificou o fim de uma ordem bipolar e ascensão de um sistema multipolar, que além de atribuir protagonismo econômico a alguns países do globo, abriu espaço para empresas privadas multinacionais e conectou o comércio interno das nações com o exterior.

Com o fenômeno da globalização, o mercado mundial exigia regulamentação para se manter estável em suas atividades, o que fez com que a OMC inovasse em normas para atendê-lo, além de inserir meios de supervisão.

Conforme preceitua Amaral Júnior (2012, p. 199),

As regras internacionais não são emanções da consciência coletiva, nem refletem de modo direto o poder e interesse dos Estados. Não decorrem, também, de forma necessária, da coincidência dos interesses e não são dados imanes que surgem das necessidades de troca. As regras internacionais resultam de compromissos entre Estados que muitas vezes possuem interesses distintos. Como sistema de normas que disciplina o comércio internacional, a OMC visa reduzir a incerteza, a aumentar o grau de previsibilidade, a estimular a comunicação difundindo, ao mesmo tempo, o conhecimento e a informação sobre o que é aceitável no relacionamento entre Estados.

Destarte, a OMC corrobora para que a cooperação comercial internacional ocorra da maneira mais fluida possível, objetivando a flexibilização do comércio de bens e serviços, o crescimento econômico, a mediação da disparidade de interesses - acentuada pela globalização - entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento e a discussão de temas como investimentos, meio ambiente, cláusulas sociais e comércio eletrônico.

Apoiando-se nos dispositivos legais que a amparam, uma das maneiras da OMC exercer poder é através das consequências atribuídas ao cumprimento - ou não cumprimento - dos acordos preestabelecidos entre os membros. Uma vez que algo viole as normas de comércio, a organização pode diminuir ou suspender as concessões tarifárias até que a irregularidade seja sanada. De maneira imperativa, a OMC diminui a “pessoalidade” dos Estados e faz com que cumpram o que havia sido acordado.

Reforçando o mecanismo de políticas comerciais existente desde 1947 e aperfeiçoado com o acordo do Anexo 3 ao Acordo Constitutivo da OMC, é possível identificar as funções da organização no Artigo III do Acordo supracitado, sendo possível reforçar através dele que a OMC é responsável por sediar negociações multilaterais, administrar acordos, assegurar a cooperação com outras instituições indispensáveis no cenário internacional, como o FMI e o BIRD, além de administrar a compreensão do entendimento que abrange as normas e procedimentos que regulam a solução de controvérsias.

1.2 ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

A solução de controvérsias, em seus primórdios no âmbito do GATT, já espelhava raízes diplomáticas, sendo o procedimento em questão conhecido como “conciliação” ao invés de “solução de controvérsias”. Isto é, não havia um órgão de solução de controvérsias e, através do Secretariado do GATT, as disputas eram resolvidas por meio de negociações bilaterais ou multilaterais.

Em decorrência da falta de um órgão regulamentador, as disputas que envolviam os interesses comerciais dos membros eram tratadas por meio de acordos informais, nos quais as partes ofereciam concessões a fim da resolução da disputa, o que muitas vezes gerava o não cumprimento e, com isso, insegurança jurídica, necessitando de algo que regulamentasse o cumprimento das questões acordadas e sancionasse àqueles que infringissem duas determinações.

Tendo ganho nome e espaço em janeiro de 1995, juntamente com o vigor da OMC, o Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) da OMC, preceitua Philippe Sands¹³, é o elemento central da segurança e previsibilidade do sistema de comércio multilateral. Sendo o sistema controlado pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), os membros reconhecem a sua utilidade em prol da segurança jurídica dos seus direitos e obrigações sob pálio dos acordos firmados, elucidando suas provisões em conformidade com os costumes e normas de interpretação do Direito Internacional.

1.2.1 COMPREENSÃO SOBRE SOLUÇÕES DE CONTROVÉRSIAS

Superada a forma de resolução de controvérsias pouco eficaz oriunda do GATT, o Anexo 2 do acordo constitutivo da OMC passou a regulamentar a nova modalidade de resolver controvérsias, lhe atribuindo a titulação “Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias — (ESC)”. Desta maneira, a nova maneira de sanar as controvérsias enquadrou-se como um sistema de caráter intergovernamental que encontra respaldo no Direito Econômico Internacional Público, atribuindo codificação e mais consistência ao que foi originado no GATT. (MARTINS, 2006, p.4).

Sendo um compromisso da OMC fortalecer o comércio multilateralmente, um órgão como o de Solução de Controvérsias é fundamental para a garantia da manutenção do livre-comércio de de demais condições favoráveis para o progresso comercial, através de resolução de disputas originadas pela violação dos parâmetros impostos pela OMC e adotada pelos países-membros interessadas em competir no mercado internacional.

Observa-se que o ESC não exige manifestação secundária de vontade para que seja feita a aderência de sua atuação, possibilitando a participação de quaisquer países membros. Entretanto, os agentes não-governamentais e países não-membros não possuem legitimidade.

¹³ SANDS, Philippe. **Manual on International Courts and Tribunals. Butterworths.** 1999, p. 73.

1.2.2 ATRIBUIÇÕES DAS SOLUÇÕES E CONTROVÉRSIAS

Todos os litígios decorrentes dos acordos constitutivos da OMC são abrangidos pelo ESC, que é um sistema *sui generis*, por não ser dotado de plenitude política ou jurídica, realizando-se em três etapas de procedimentos: consultas, grupo especial e órgão de apelação.

Com essas etapas, o ESC objetiva fornecer suporte às determinações da OMC e, quando necessário, aplicar sanções pela pertinência da adoção de políticas que contrariam as imposições da organização. Uma vez que cada acordo é dotado de políticas especiais em seus procedimentos, as regras de natureza geral que o ESC disponibiliza são sujeitadas aos acordos da OMC, inclusive o ASMC. Busca-se, portanto, uma solução pacífica de aderência de ambas as partes, ocorrendo compensações temporárias, até que a medida sancionatória (quando imposta) seja retirada.

Ademais, o Artigo 3.8 do ESC introduz a primeira hipótese de invocação do mecanismo:

Art 3. 8: Nos casos de não-cumprimento de obrigações contraídas em virtude de um acordo abrangido, presume-se que a medida constitua um caso de anulação ou de restrição. Isso significa que normalmente existe a presunção de que toda transgressão das normas produz efeitos desfavoráveis para outros Membros que sejam partes do acordo abrangido, e em tais casos a prova em contrário caberá ao Membro contra o qual foi apresentada a reclamação.

Dessa maneira percebe-se a possibilidade de invocação nos casos de “Reclamação de Violação”, que é quando um acordo da OMC é descumprido e isso pode ocasionar em vantagem indevida (ou desvantagem) para outro Membro. Como nesse caso é presumida a anulação da restrição da vantagem, é ônus do membro defensor a responsabilidade de apresentar novas provas contrárias.

Outra hipótese de invocação pode ser identificada no Artigo nº 26 do entendimento, que apresenta as “Reclamações de Não Violação”: Essa hipótese ocorre quando não necessariamente há uma violação, mas em situações em que

uma determinada medida aplicada pelo Estado-Membro tem a possibilidade de ser anulada por representar um obstáculo para vantagens originadas de acordos da OMC. É uma hipótese raramente usada para invocação e cabe ao Membro autor da ação apresentar elementos probatórios. Ademais, a medida não será removida mesmo que comprovado que causa determinada situação alegada, pois não trata-se de violação. Contudo, reajustes deverão ser adotados a fim de tornar o cenário satisfatório para ambas as partes.

A terceira hipótese apresenta os denominados “casos supletivos”, que tratam-se daqueles que não são abordados pelas duas anteriores, mas que ainda podem causar o entrave, a anulação ou redução de algum benefício que a OMC dispõe para os seus membros.

No que tange à responsabilidade administrativa do ESC, o Artigo 2 do Entendimento traz que:

Artigo 2: 1. Pelo presente Entendimento estabelece-se o Órgão de Solução de Controvérsias para aplicar as presentes normas e procedimentos e as disposições em matéria de consultas e solução de controvérsias dos acordos abrangidos, salvo disposição em contrário de um desses acordos. Conseqüentemente, o OSC tem competência para estabelecer grupos especiais, acatar relatórios dos grupos especiais e do órgão de Apelação, supervisionar a aplicação das decisões e recomendações e autorizar a suspensão de concessões e de outras obrigações determinadas pelos acordos abrangidos. Com relação às controvérsias que surjam no âmbito de um acordo dentre os Acordos Comerciais Plurilaterais, entender-se-á que o termo "Membro" utilizado no presente Entendimento se refere apenas aos Membros integrantes do Acordo Comercial Plurilateral em questão. Quando o OSC aplicar as disposições sobre solução de controvérsias de um Acordo Comercial Plurilateral, somente poderão participar das decisões ou medidas adotadas pelo OSC aqueles Membros que sejam partes do Acordo em questão.

2. O OSC deverá informar os pertinentes Conselhos e Comitês da OMC do andamento das controvérsias relacionadas com disposições de seus respectivos acordos.

3. O OSC se reunirá com a frequência necessária para o desempenho de suas funções dentro dos prazos estabelecidos pelo presente Entendimento.

4. Nos casos em que as normas e procedimentos do presente Entendimento estabeleçam que o OSC deve tomar uma decisão tal procedimento será por consenso.

Dessa maneira, o OSC é responsável pela administração do ESC, lhe sendo atribuída a competência de assegurar a aplicação e o cumprimento das regras

dispostas pela OMC. Além disso, o OSC pode assentar Grupos Especiais (painéis), aderir recomendações e relatórios, autorizar a concessão (ou a suspensão de concessões) resultantes de acordos, além de outras obrigações. Ademais, a administração de acordos realizada pelo OSC, é auxiliada pelos conselhos e comitês, que fiscalizam e facilitam consultas entre os membros da Organização.

1.2.3 REGRAS E PROCEDIMENTOS ADOTADOS

O Sistema de Solução de controvérsias possui etapas que garantem o seu ordenamento e o cumprimento do que se propõe, são elas: consultas, painel, órgão de apelação, implementação e retaliações, quando necessário.

A etapa de consultas é ratificada pelos onze incisos do Artigo 4 do Entendimento e trata-se de um procedimento diplomático inicial que tem sua proposição realizada pela parte reclamante, que busca resolver o conflito com a parte reclamada de forma amigável.

É uma fase indispensável que dura cerca de 60 dias, devendo o OSC ser notificado a respeito de todas as demandas. Além disso, é determinado que a solicitação de consulta deve ser feita de forma escrita, contendo fundamentação jurídica e sendo devidamente motivada. Nos casos em que as consultas não atingirem as expectativas, deverá ser feito recurso perante o Painel/Grupo Especial.

Não conseguindo sanar as pendências e demandas na fase de consultas, o membro reclamado pode solicitar que um painel seja estabelecido na reunião seguinte da OSC, que deve ser uma demanda escrita, contendo as determinações do Artigo 6.2 do ESC. Na primeira reunião, “o membro reclamado tem o direito de bloquear a instauração do painel” (TIMM; RIBEIRO; ESTRELLA, 2009, p.122). Na reunião subsequente o membro reclamado não pode mais solicitar o bloqueio, mas o reclamante pode pedir a instauração do painel.

A composição dos membros do painel é feita tendo como base nos critérios dispostos pelo Artigo 8 do ESC, que determina a necessidade de qualificação, de

garantir a independência dos Membros, a quantidade, entre outras disposições. Ademais, o painel deverá fazer suas constatações a partir das questões levantadas ao OSC, a fim de apresentar soluções mutuamente convenientes para as partes, como disposto pelo Artigo 11 do ESC. Nesse sentido, dispõem Timm, Ribeiro e Estrella que:

O painel deve apresentar um relatório com seu parecer sobre as questões que se constituem em objeto da controvérsia — para as partes, no prazo de seis meses, e para o OSC, dentro de nove meses, ambos os prazos contados da sua composição. Não havendo interposição de recurso de apelação por nenhuma das partes, o OSC deve adotar o relatório dentro de 60 dias do seu recebimento. (TIMM; RIBEIRO; ESTRELLA, 2009, p.122)

Como regra geral, a controvérsia se estende por no máximo nove meses quando não há apelação. Ademais, os procedimentos do painel possuem fundamento nos Artigos 12 a 16 do ESC, enquanto que o Artigo 19 do mesmo Entendimento dispõe sobre como adaptar a controvérsia às medidas do acordo disposto pela OMC.

O Órgão de Apelação — suspenso em 2019 — encontra respaldo no Artigo 17 do ESC e é um órgão permanente, composto por indivíduos, dos quais três irão atuar alternadamente em cada situação. Somente as partes possuem legitimidade para apelar, devendo os terceiros interessados se manifestarem de forma escrita.

O Órgão de Apelação compromete-se apenas com questões ligadas ao direito e às interpretações jurídicas propostas pelo painel, não aderindo os fatos. Além disso, os relatórios redigidos pelo órgão não serão feitos na presença das partes, por se tratar de um processo confidencial, que pode modificar, revogar ou ratificar as decisões jurídicas do painel. Seu relatório final será aderido pela OSC e deverá ser adotado pelas partes, sem nenhuma restrição, sendo essa aderência supervisionada, em consonância com os Artigos 21 e 22 do Entendimento. Em caso de não cumprimento, o Estado-Membro poderá ter a concessão de vantagens suspensas, tal como seus direitos compensatórios, que são essenciais para sanar os danos.

A etapa de Implementação ocorre quando a procedência da reclamação é reconhecida, estando em conformidade com os artigos supracitados e dentro de um prazo que seja razoável, não devendo ultrapassar 1 ano e 3 meses, contados a partir da aderência pelo OSC do relatório do Grupo Especial ou do Órgão de Apelação. Ademais, é um prazo que comumente considera a alteração de uma legislação nacional, exigindo a atuação do Poder Legislativo do membro infrator.

Nos casos em que as medidas cabíveis para tornar a legislação doméstica compatíveis com as disposições da OMC não são adotadas dentro de 30 dias do termo final do prazo fixado, o reclamante poderá solicitar autorização para suspender as concessões comerciais, sendo esta etapa chamada de Retaliação.

Destarte, o Artigo 25 do ESC dispõe sobre a arbitragem rápida, que é um procedimento em que as partes devem ter um objeto definido, que levará a um acordo do procedimento que deverá ser mutuamente adotado e, caso aprovado, outros Membros também poderão aderir, devendo se submeter ao laudo arbitral¹⁴, que será informado ao OSC e ao comitê correspondente.

¹⁴ Trata-se de um parecer/decisão final obrigatoriamente emitida por um tribunal de arbitragem.

2 PRÁTICAS DESLEAIS DE COMÉRCIO

As práticas desleais de comércio consistem em atividades tendenciosas que podem prejudicar ou confundir o consumo de um determinado produto ou serviço, trazendo danos à concorrência e violando normas éticas legalmente impostas.

Serão expostas nesse capítulo as práticas desleais referentes ao dumping e a concessão de subsídios, assim como os direitos compensatórios que funcionam como meio de defesa e mitigação dessas práticas.

2.1 DUMPING E ANTIDUMPING

Em 1947, o GATT reconheceu a prática de *dumping* como sendo uma forma de concorrência desleal (*unfair*) que prejudica os produtores locais e distorce o comércio internacional.

Para os efeitos deste Artigo, considera-se que um produto exportado de um país para outro se introduz no comércio de um país importador, a preço abaixo do normal, se o preço desse produto for inferior ao preço comparável que se pede, nas condições normais de comércio, pelo produto similar que se destina ao consumo no país exportador. (GATT, 1947, ARTIGO IV).

O disposto no artigo supracitado define com precisão a definição da prática de dumping. Dessa maneira, assente o quão essencial é a ação estatal para combater esse estorvo no comércio internacional.

O GATT não condena as práticas de *dumping* ou de subsídios em si, porém, é contra tais práticas se elas afetam o comércio internacional, distorcendo as regras da concorrência e causando dano à indústria local do país importador. (THORSTENSEN, 1999, p.108).

Sendo o *dumping* uma prática que afeta o comércio internacional, esta é desleal, consistindo na exportação de mercadorias a preços reduzidos aos determinados pelo mercado interno de um país exportador, apresentando-se como uma estratégia predatória de negociação, com grande risco de levar os produtores nacionais à falência e interferir de maneira significativa - e negativa - no desenvolvimento econômico mundial.

Em contraste, o *antidumping* é uma medida de defesa comercial adotada por um país para proteger sua indústria doméstica da concorrência desleal praticada por empresas estrangeiras que praticam dumping.

Essa medida encontra seus primórdios por volta do ano 1904, no Canadá, num momento em que o governo local, que era liberal, se viu pressionado por fazendeiros ruralistas e funcionários industriais. De um lado, os fazendeiros clamavam pela redução de tarifas ligadas ao mercado estrangeiro, enquanto do outro lado os industriais o aumento das mesmas tarifas por temerem a concorrência estadunidense.

No entanto para o governo do Canadá não seria fácil aumentar as tarifas para a entrada do aço no país sem aumentar as tarifas de outros setores, pois uma vez que fosse dada a possibilidade de alterar ou majorar tarifas para um setor produtivo, os demais certamente requereriam a mesma coisa, iniciando-se um processo infundável de reclamações e negociações. (BARROS, 2004, p. 22).

Dessa forma, o governo canadense teve que tomar providências que consistiram no aumento de tarifas, o que desencadeou divergências e situações conflituosas que precisavam ser sanadas, encontrando uma maneira para dar explicações satisfatórias sobre a decisão tomada.

Para justificar a majoração de tarifas para o setor de aço, a retórica do dumping foi utilizada, argumentando o governo que tal aumento seria necessário para evitar a tomada do mercado pelos concorrentes estrangeiros. Numa tentativa de fazer cessar o dumping, ainda que este não fosse real, o Ministro canadense das finanças W. S. Fielding apresentou sua proposta de solução do problema: o direito antidumping como defesa comercial. (BARROS, 2004, p. 23).

O *antidumping* consiste na imposição de uma tarifa de importação sobre o produto importado, a fim de equalizar o preço do produto importado com o preço praticado no mercado doméstico.

Tratando-se de exportação de aeronaves, é possível que empresas de um país exportem aeronaves para outro país a preços abaixo dos praticados no mercado doméstico, o que pode gerar um desequilíbrio econômico, além de abalar produtos locais. Nesse cenário, o país importador pode adotar medidas de defesa

comercial, como a imposição de uma tarifa de importação sobre as aeronaves importadas. Ademais, é possível que os governos dos países exportadores concedam subsídios às empresas exportadoras de aeronaves, a fim de estimular as exportações e aumentar a competitividade no mercado internacional. Esses subsídios podem incluir isenções fiscais, crédito subsidiado, entre outros. No entanto, esses subsídios podem ser considerados uma prática comercial desleal e ser objeto de medidas de defesa comercial por parte dos países importadores, como a imposição de uma tarifa de importação antidumping sobre as aeronaves importadas.

2.1.1 SUBSÍDIOS E MEDIDAS COMPENSATÓRIAS

O Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) foi solenizado em 1944, durante a Rodada Uruguai e tem como objetivos preponderantes: conceituar subsídios, criar um departamento próprio para sua utilização e regulamentar as medidas compensatórias para os efeitos negativos gerados por esse tipo de incentivo, tratando-se do “mais importante documento no tocante ao tratamento de incentivos concedidos por países à indústrias ou empresas nacionais com vistas a facilitar o acesso a mercados estrangeiros, por vezes causando danos às indústrias e economias do país importador” (FIATKOSKI, 2009, p.30). Contudo, é importante salientar que o ASMC não se estende para acordos agrícolas, uma vez que possuem o Acordo sobre Agricultura para regulamentá-los.

No que diz respeito aos subsídios, o acordo foi indispensável ao apresentar a definição de subsídios e as regras para a sua classificação, a fim de que a utilização de subsídios por parte dos contratantes não desenvolva empecilhos aos fluxos de comércio. Além disso, busca-se evitar uma disparidade econômica ainda maior entre os países desenvolvidos e aqueles que estão em desenvolvimento, dando um tratamento diferenciado para mitigar esses contrastes, mas antes de aprofundar esse ponto, é preciso ter conhecimento do conceito de subsídios e de suas classificações.

2.1.1.1 DEFINIÇÃO DE SUBSÍDIOS

Subsídios, assim como o dumping, é uma prática considerada desleal no contexto comercial internacional, sendo permitida uma medida compensatória com a finalidade de tutelar a indústria doméstica. Entender o conceito dessa prática é essencial para que fique nítida a sua aplicação, tal como a compreensão de suas classificações. Nessa perspectiva, há condições para que exista um subsídio.

Um subsídio existe, segundo o GATT, nas seguintes condições: ser dado através de uma contribuição do governo, significar um benefício que é conferido a uma indústria e específico a uma indústria determinada (THORSTENSEN, 2005, p.135).

Explorando melhor os critérios supracitados de existência de um subsídio, compreende-se que um governo precisa conceder, de forma direta, a transferência de fundos, tal como empréstimos, doações ou até mesmo a garantia de empréstimos, além da receita final não ser recolhida ou simplesmente perdoada. Junto a isso, há a vantagem atribuída à indústria ou empresa, através de uma ação governamental, em termos que tragam mais benefícios do que a prática comercial original do mercado. Ademais, para que realmente configure subsídios, enfatiza-se a especificidade, devendo ser limitados em quantidade e/ou geograficamente à empresas ou indústrias certas.

2.1.1.2 SUBSÍDIOS ACIONÁVEIS

Também conhecidos como "subsídios amarelos" na linguagem da OMC ou subsídios recorríveis, tratam-se daqueles que geram consequências graves de impacto prejudicial à indústria doméstica, podendo ocorrer quando o subsídio concedido por um determinado país danifica a indústria de outro país membro, conforme é exposto no artigo 5 do ASMC.

Nenhum Membro deverá causar, por meio da aplicação de qualquer subsídio mencionado nos parágrafos 1 e 2 do Artigo 1, efeitos danosos aos interesses de outros Membros, isto é:

(a) dano à indústria nacional de outro Membro;

(b) anulação ou prejuízo de vantagens resultantes para outros Membros, direta ou indiretamente, do GATT 1994, em especial as vantagens de concessões consolidadas sob o Artigo II do GATT 1994;

(c) grave dano aos interesses de outro Membro. (ASMC, 1994).

Para delimitar melhor o que seria “dano à indústria”, “anulação ou prejuízo de vantagens” e “grave dano aos interesses de outro Membro”, o acordo integrou definições previamente expostas em outras partes do GATT 1994.

Caso um membro acredite que um subsídio esteja dentro do parâmetro de dano exposto pelo artigo 5 do ASMC, “poderá pedir procedimento de consulta com outro membro ou, pedido de estabelecimento de um painel dentro do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC” (THORSTENSEN, 1999, p.137), dessa maneira haveria a possibilidade de cessar a prática de subsídio.

Nos casos em que houver dano à indústria doméstica por consequência de subsídio, poderá ser realizada uma investigação interna pelo país membro, para que sejam aplicadas medidas compensatórias, em conformidade com as regras do Acordo.

2.1.1.3 SUBSÍDIOS NÃO ACIONÁVEIS

São chamados de subsídios não acionáveis, irrecorríveis ou verdes subsídios não específicos ou específicos que se enquadram ao que o Acordo estabelece em seu artigo 8, como por exemplo: suporte para atividades de pesquisa inseridas em contratos com institutos de pesquisas ou firmas, não cobrindo mais de 75% dos custos de pesquisa ou 50% dos custos de atividade pré-competitiva, além de assistência a regiões economicamente desfavorecidas - e claramente definidas - no território de um membro, dentro do quadro geral do desenvolvimento regional e também apoio para adaptar instalações existentes a novas exigências ambientalistas impostas por lei ou regulamentos que resultem em carga financeira, com a condição de que seja limitado a 20% do custo de adaptação, seja único e não recorrente.¹⁵

¹⁵ As limitações e porcentagens estão no parágrafo 2 do artigo 8 do ASMC.

Assim como os subsídios acionáveis, os não acionáveis também possuem dois recursos previstos no artigo 9 do Acordo, que também pode ser interpretado conforme as palavras de Thorstensen:

Se um membro tiver razões para acreditar que um programa de subsídio tenha resultado em sérios efeitos adversos para a indústria doméstica, o membro pode pedir consulta ao membro que subsidia e, se for o caso, levar o caso ao Comitê sobre Subsídios, que pode recomendar alterações no programa de forma a eliminar os efeitos adversos. (THORSTENSEN, 1999, p. 138).

Percebe-se, portanto, que não será absoluta e incontestável a permissão para concessão e utilização de subsídios irrecorríveis, uma vez que podem ser questionados.

2.1.1.4 SUBSÍDIOS PROIBIDOS

Porventura conhecidos na OMC como subsídios vermelhos, são aqueles cuja utilização é vedada em quaisquer circunstâncias, havendo dois tipos para serem considerados proibidos: subsídios que influem no desempenho das exportações, por lei ou de fato, sob condições únicas ou dentro de outras condições e subsídios que tenham relação com o uso de bens nacionais de preferência a bens importados, sob condições únicas ou demais condições.¹⁶

Há um rol extenso de subsídios proibidos expostos no Anexo I do acordo, o que demonstra o propósito de evitar e impedir o máximo possível a utilização de medidas que incentivem a importação.

Além disso, tratando-se de subsídios vermelhos, também há previsão de dois tipos de recursos: solicitação de consultas a outro membro a fim de chegar a uma solução satisfatória ou pedir o estabelecimento de um painel para realizar uma análise sobre o conflito, através do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC e, caso necessário, aplicar as sanções pertinentes caso o outro membro não encerre a prática de subsídios.

¹⁶ Artigo 3 do ASMC.

2.2 TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Em conformidade com as considerações de Rabih Ali Nasser:

As diferenças nos níveis de desenvolvimento dos países participantes do SMC não foram completamente ignoradas ao longo de sua evolução. Apesar de chegarmos à conclusão de que não se lidou com essas disparidades de maneira eficaz, de forma a eliminá-las ou reduzi-las substancialmente, sempre houve o reconhecimento de sua existência. (NASSER, 2003, p. 235).

Tendo ciência da imensurável disparidade que há entre países desenvolvidos e países em processo de desenvolvimento, a partir do GATT 1947 passam a ser estabelecidas medidas para amenizar as diferenças, reconhecendo-se que um alto grau de reciprocidade não poderia ser exigido dos países menos desenvolvidos. Dessa maneira, os países em fase de desenvolvimento movimentaram-se e conseguiram o acréscimo da Parte IV ao GATT 1947, denominada “comércio e desenvolvimento”, sendo composta por três artigos: 36 (flexibilizando a reciprocidade), 37 e 38 (contendo compromissos para que os países desenvolvidos possibilitassem a execução dos objetivos).

Posteriormente, o Sistema Geral de Preferências (SGP) foi aderido tendo como fundamento o Artigo XXV, item 5, do GATT 1947, o que fez países desenvolvidos cederem às demandas de países menos desenvolvidos. (NASSER, 2003, p. 253). Contudo, o SGP logo perdeu força entre as décadas de 80 e 90, uma vez que não garantiu que os países em desenvolvimento tivessem acesso aos produtos de maior valor dos mercados de países desenvolvidos.

2.2.1 MEDIDAS COMPENSATÓRIAS

Celebrado em 1994 durante a Rodada Uruguai, o Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) foi crucial para a inserção de economias domésticas no mercado estrangeiro. Neste sentido, conforme Almeida (1999, p.206), as medidas compensatórias tornaram-se comumente utilizadas pelos governos para a promoção de seus respectivos mercados domésticos.

No dia 26 de julho de 1999, o Brasil apresentou como propostas para corrigir as disparidades que existem entre os países em desenvolvimento e os mais desenvolvidos no cenário comercial. Dentro da proposta foi enfatizado que os países em desenvolvimento precisam de maior flexibilidade com relação ao acordo de subsídios, além de ter sido apresentada uma proposta específica a respeito do financiamento às exportações.

Contrastando as proposições a favor dos países em desenvolvimento, no dia 1º de outubro de 1999, o Canadá enfatiza a necessidade de regular os subsídios e as medidas compensatórias, além de reforçar que sua regulamentação seja reciprocamente concebida pelos países em desenvolvimento, uma vez que os subsídios provocam distorções nos investimentos e no comércio.

Ademais, é possível identificar em meio a essas proposições as funções para as quais o ASMC é designado, sendo elas, conforme Miranda (2002, p.88): apresentar o conceito de subsídio, regulamentar medidas compensatórias que visam reparar danos desse incentivo e disciplinar sua utilização, salvo os agrícolas, que possuem regulamentação própria.

Para combater a utilização de subsídios pelos países membros da OMC que aderem o ASMC, foram criados órgãos com foco nessa questão, propondo duas possibilidades: a) as consultas, para quando um país se sentir ameaçado com relação a outro que faz uso de subsídios; b) as medidas compensatórias, que visam neutralizar a precificação dos subsídios através de taxas alfandegárias.

3 O BRASIL E O COMÉRCIO EXTERIOR

Para compreender a relação entre Brasil e o comércio exterior é indispensável compreender a história pregressa do comércio no país, uma vez que a atividade comercial é uma garantia constitucional fomentada por mecanismos infraconstitucionais que advêm de tratados e acordos internacionais dos quais o Brasil consentiu em fazer parte.

Ademais, sendo o comércio exterior assegurado pela CRFB/88, a liberdade econômica e o livre comércio são direitos e garantias fundamentais, o que significa dizer, conforme Pedra (2018, p. 9) que “são prerrogativas das pessoas, necessárias para assegurar uma vida digna”. Dessa maneira, o impacto do comércio exterior é relevante para todos os membros e setores de uma sociedade, afinal, influi até mesmo na criação de empregos e na manutenção de uma vida digna para aqueles que podem ser oportunizados.

Portanto, sem influência comercial exterior, o país fica enfraquecido devido às limitações financeiras, uma vez que não haveria a entrada significativa de capital e os fortalecimento das empresas e suas tecnologias para o avanço econômico e geração de novas oportunidades.

Adjunto a isso, é necessário entender que o Sistema Brasileiro de Comércio Exterior trabalha com quatro segmentos: negócios internacionais, desenvolvimento e planejamento comercial exterior, defesa comercial e operações no comércio externo. Sendo essas relações regulamentadas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), ganhando estrutura nos seguintes órgãos: Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) que, segundo Gonçalves (2001, p.109), responde pelos quatro segmentos supracitados e analisa a questão de subsídios e a existência de dano ou ameaça iminente. Além disso, há o Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX), que regula as operações comerciais e visa expandir as vendas.

Outros órgãos interessantes são o Departamento de Negociações Internacionais (DEINT) e o Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (DEPLA), que segundo Figueiredo (2009, p. 4-5), são respectivamente responsáveis por regulamentar as negociações externas em que o Brasil é parte e executar o planejamento do comércio exterior pátrio, tal como seu desenvolvimento.

3.1 DESENVOLVIMENTO DO COMÉRCIO EXTERIOR NO BRASIL

Segundo o Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC, 2008), a gênese do comércio exterior brasileiro pode ser levemente identificada a partir do século XVIII, em um momento em que ascendia a economia cafeeira e começavam a surgir para discussão as primeiras reuniões a respeito da internacionalização comercial.

Do final do século XV ao XIX, as relações comerciais eram estabelecidas principalmente em Portugal, sendo o Brasil mera colônia de exploração de recursos naturais com predominância, a princípio, do escambo como modalidade de comércio predominante, tendo o pau-brasil como a primeira mercadoria de valor comercial e, posteriormente, introduzindo o trabalho escravo a fim de organizar as relações de produção e comércio, assim como elucida a obra "História Econômica do Brasil" de Caio Prado Júnior.

A primeira organização empresarial com foco em cultivo de cana-de-açúcar e importação para o continente europeu foi a Sociedade dos Armadores Trato, que almejava a consolidação da Capitania de São Vicente. Ademais, em 1548 surgiram as primeiras feiras que se tem registro, onde eram exibidas peças de algodão, peles e animais, além de reunir indígenas e colonizadores para a permuta de pau-brasil e especiarias por objetos de pequeno valor, o que até então movimentava - de maneira quase inerte - o comércio interno.

Entretanto, a partir do "ano zero" do comércio exterior brasileiro, apresentado pelo MDIC como o ano de 1808, Dom João, o Príncipe Regente de Portugal, assina

um documento denominado de “Carta de Abertura dos Portos às nações amigas”, conferindo maior autonomia comercial e econômica ao Brasil ao mesmo passo em que rompia com o pacto colonial, satisfazendo os interesses da coroa britânica, às solicitações de comerciantes da colônia e ao reequilíbrio de gastos do governo.

Antes de 1808 não existiam bancos no Brasil. Instituições como a Misericórdia, a Ordem Terceira de São Francisco, o Convento de Santa Clara do Desterro, além de suas funções específicas, cumpriam o papel de financiar as atividades produtivas por meio de empréstimos e juros. (FAUSTO, 2019, p.70)

Ainda no “ano zero”, um alvará de 1785, que vedava a fundação de manufaturas no Brasil, foi revogado, sendo mais um avanço significativo para o início do processo de industrialização no país. Posteriormente, visando fiscalizar e sustentar o desenvolvimento industrial, foi criada no mesmo ano a Junta Real do Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação.

Em 1809 foi concedida uma isenção de pagamentos relacionados a direitos às importações para as cidades portuguesas Porto e Lisboa, assim como às matérias-primas essenciais para a manufatura nacional.

No ano seguinte, reforçando o saldo negativo da balança comercial brasileira, a ambição britânica pelo controle comercial culminou no Tratado de Navegação e Comércio e, assim, foi atribuída aos ingleses a menor tarifa alfandegária (15%), inferior a Portugal (16%) e ao restante dos países (24%). Como reforça Boris Fausto:

A tarifa a ser paga sobre as mercadorias inglesas exportadas para o Brasil foi fixada em apenas 15% do seu valor, pelo tratado de 1810. Com isso, os produtos ingleses ficaram em vantagem com relação aos portugueses. Mesmo quando, logo depois, as duas foram igualadas, a vantagem inglesa continuou imensa. Sem proteção tarifária, as mercadorias de um país atrasado como se tornara Portugal, no âmbito do capitalismo europeu, não tinham condições de competir em preço e variedade com os produtos ingleses. Os propósitos industrializantes das primeiras iniciativas de D. João tornaram-se também, com raras exceções, letra morta. (FAUSTO, 2019, p. 108)

Com isso, a balança comercial não era apenas desfavorável para o Brasil, mas também para Portugal com relação à Inglaterra, que por anos compensou essa

desigualdade com exploração aurífera e, mesmo assim, não conseguiu se sobressair economicamente no continente europeu.

Em 1815, foi criado o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, fazendo que o Brasil finalmente abandonasse a condição de colônia. Anos depois, em 1822, o Príncipe Regente do Brasil, Dom Pedro I, ignorou as ordens da Corte de Lisboa para deixar o Brasil e manifestou-se dizendo que Portugal se contrapunha aos direitos do país. Diante disso, foram abertos os portos brasileiros e no dia 7 de setembro, foi declarada a independência do Brasil.

Mesmo após a independência, a realidade comercial brasileira era de dependência de Portugal, uma vez que este, através de monopólios, dificultava a instalação de indústrias do Brasil. Dessa forma, os setores de protagonismo econômico no início do Brasil imperial eram o cafeeiro e o agrícola.

No ano de 1823, pela primeira vez o Brasil passa a ter uma balança comercial favorável e, no ano seguinte, o Brasil finalmente ganha sua primeira Constituição. Ademais, ainda em 1824, Dom Pedro I, juntamente com o banco britânico Baring Brothers, concede ao Brasil o seu primeiro empréstimo, no valor de dois milhões de libras esterlinas, tendo a receita das Alfândegas do Rio de Janeiro como garantia¹⁷. Dessa maneira, o país recém-independente consegue estabilizar a sua moeda e equilibrar suas finanças, mas, em contrapartida, teve que lidar com o ônus de um enorme endividamento externo, uma vez que as taxas de juros atribuídas pelos credores elevaram o valor original do empréstimo.

No ano de 1828, o imperador Dom Pedro I, por meio de um decreto, criou a Secretaria dos Negócios Estrangeiros, a fim de centralizar e melhor organizar as relações diplomáticas do Brasil com outros países, o que antes era feito pelo Ministério do Império. Adjunto a isso, foi promulgada a lei que decretava a redução de tarifas alfandegárias, dos produtos provenientes de quaisquer países, sendo essa uma tentativa de estimular a importação de bens de consumo, além de estimular a

¹⁷ FAUSTO, B. História Concisa do Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

livre-concorrência entre produtos nacionais e estrangeiros e suprir a escassez de um país que tinha uma alta demanda para uma indústria ainda fraca.

Em 1831, Dom Pedro I abdica do trono e seu sucessor é o seu filho Dom Pedro II, ainda menor de idade, o que corrobora para o início do período regencial que perdura até 1840.

Nas considerações de Boris Fausto:

O período posterior à abdicação de Dom Pedro I é chamado de Regência porque nele o país foi regido por figuras políticas em nome do imperador até a maioria antecipada deste, em 1840 [...] O período regencial foi um dos mais agitados da história do país e um dos mais importantes [...] esteve em jogo a unidade territorial do Brasil, e o centro de debate político foi dominado pelos temas de centralização ou descentralização de poder [...] As reformas realizadas pelos regentes são um bom exemplo das dificuldades em se adotar uma prática liberal que fugisse aos males do absolutismo. Nas condições brasileiras da época, muitas medidas destinadas a dar alguma flexibilidade ao sistema político e a garantir as liberdades individuais acabaram resultando em violentos choques entre as elites e no predomínio do interesse de grupos locais. (FAUSTO, 2019, p. 139).

Durante o período regencial, a Câmara dos Deputados, na tese de que acordos externos levam à dependência e prejuízo aos negócios comerciais internos do Brasil, impõe uma política de recusa dos tratados internacionais, o que consequentemente deixa a balança comercial brasileira em saldo positivo mais uma vez na história. Entretanto, o Brasil fica de fora do ápice da Revolução Industrial que ocorria pelo mundo em 1836, durante a Era Vitoriana.

Em 1840, há continuidade na política iniciada no início do período regencial e o café ganha protagonismo como produto de exportação brasileiro, estando mais de 20% à frente do segundo produto mais exportado (açúcar) e suprimindo a demanda mundial.

Em 1841 são progressivamente desfeitos os tratados desiguais firmados na época de independência e, em 1844 a indústria nacional ganha um novo mecanismo de proteção: aumento dos direitos alfandegários a taxas entre 30 a 60% *ad*

*valorem*¹⁸, através da origem da Tarifa Alves Branco, o que resultou em um surto industrial e maior desempenho alfandegário.

Em 1850, a Lei nº 556, promulgou o Código Comercial Brasileiro, com o objetivo de unificar as leis sobre as matérias de interesses comerciais, tal como atribuir maior segurança aos empreendimentos que estimulavam o desenvolvimento do comércio e da indústria.

Nos anos posteriores, os principais importadores do Brasil são os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a França, sendo, simultaneamente, os principais exportadores também. Ainda endividado, o Brasil tem sua crise financeira agravada em 1860, com a queda nas exportações de café e, posteriormente, com a Guerra do Paraguai, que exigiu grande esforço e investimento por parte do governo.

No ano de 1872, o Brasil finalmente é agraciado com a eliminação de taxas para a importação de café para os Estados Unidos. Contudo, em 1873, uma grande depressão causa a diminuição do valor dos produtos exportados pelo Brasil, sendo uma nova preocupação econômica. No ano seguinte, a Tarifa Rio Branco dividiu as mercadorias em trinta e seis categorias distintas e aplicou taxas diferenciadas a cada uma delas, além de isentar os insumos e máquinas agrícolas, a fim de incentivar a agricultura.

Além disso, os escritos de Boris Fausto acrescentam que:

O Brasil continuava a ser um país agrícola [...] Por volta de 1870, consolidou-se a tendência de desenvolvimento econômico do Centro-Sul e de declínio do Nordeste. Isso, em grande medida, resultou de estímulos diversos provenientes do exterior para a produção agrícola. Nos países consumidores do café, o número de habitantes e sua renda aumentou enormemente. A população dos Estados Unidos - maior país consumidor - quase triplicou entre 1850 e 1900 e o hábito de tomar café se ampliou... dada a expansão da demanda, foi possível enfrentar eventuais perdas, nos períodos em que o preço do café caía no mercado internacional [...] A principal econômica do Nordeste não teve o mesmo destino do café... o açúcar manteve o segundo lugar na pauta de exportações brasileiras, após ser superado pelo café, com exceção do período de 1861-1870, em que foi ultrapassado pelo algodão [...] A situação do açúcar brasileiro no mercado mundial não era boa. O produto tinha dois concorrentes: o açúcar extraído da beterraba, que em meados do século XIX passou a ser produzido em

¹⁸ O termo em latim significa “de acordo com o valor”.

larga escala na Alemanha, e o de cana proveniente do Caribe, onde se destacava Cuba [...] Por volta de 1875, a participação do Brasil no mercado mundial de açúcar, que sempre fora de 10%, tinha caído para 5%. (FAUSTO, 2019, p. 203-204).

Em 1877, com o início do Ciclo da Borracha, a exploração de seringal alcança seu ápice. Dois anos depois, tarifas implantadas anteriormente são ajustadas com um propósito protecionista. Nesse sentido, Boris Fausto complementa que:

Até 1850, as exportações brasileiras de borracha eram insignificantes. Elas cresceram ao longo dos anos, figurando na década de 1881-1890 entre os produtos brasileiros exportados, com 8% do valor total das exportações, porcentagem muito próxima do açúcar (9,9%). A grande expansão, o *boom* da borracha começa nessa época. Não só as exportações aumentaram como ocorreu a formação de um polo econômico regional. Até aí, extraída a borracha em condições penosas pelos trabalhadores, os negócios se concentravam nas mãos de um pequeno grupo de intermediários portugueses e de algumas casas exportadoras estrangeiras. Com a expansão, surgiu uma rede bancária, cresceu o número de intermediários, de casas importadoras de bens de consumo, daí resultando o crescimento de Belém e Manaus. (FAUSTO, 2019, p. 204).

No ano de 1880, o Brasil se estabeleceu mundialmente como o maior produtor de café, sendo responsável por quase metade da produção cafeeira do mundo, sendo o café um protagonista destaque ainda que a procura da borracha tenha aumentado.

Por volta de 1882, visando impulsionar a industrialização nacional e diminuir o estado de vulnerabilidade no qual o país se encontrava devido a uma economia exclusivamente agrária, o Manifesto da Associação industrial foi publicado. Em 1887 foi criada a Tarifa Belisário de Souza, corrigindo as taxas de importação de diversos produtos e reduzindo taxas às matérias-primas indispensáveis às indústrias. No ano seguinte, a Tarifa João Alfredo aumentou a taxa sobre manufaturados importados e foi essencial para incentivar o setor têxtil no Brasil.

Findado o período imperial, o Brasil possuía cerca de 600 indústrias no ano da proclamação da república, sendo este um período marcado por assinatura de tratados entre o Brasil e diversos países, sendo a exportação indispensável para a economia.

O café, até então, correspondia a 61,7% da exportação brasileira e, no início do período republicano, buscou-se incentivar o surto industrial, tendo posteriormente acordos com os Estados Unidos para redução e isenção de tarifas e finalmente a primeira Constituição republicana, que atribuiu maior autonomia econômica aos estados, contando também com o primeiro plano econômico do país, que visava fomentar a industrialização e a produção cafeeira. Entretanto, após uma produção exacerbada de papel-moeda, o Brasil passa a lidar com uma enorme crise inflacionária¹⁹.

No ano de 1894, ao mesmo passo em que aumentavam a produção de produtos cafeeiros, estes sofriam sucessivas desvalorizações comerciais. Em 1896, a Tarifa Rodrigues Alves, criou medidas protecionistas, entre elas a elevação de tarifas sobre importação. No mesmo ano, foi estabelecida a Tarifa Bernardino de Campo, que fez alterações em medidas impostas pela Tarifa Rodrigues Alves.

Até o início do século XX, de forma negativa, o Brasil enfrenta o baixíssimo crescimento de consumo de café. Contudo, em 1903 atinge seu ápice no ciclo da borracha, respondendo por 97% da produção de borracha no mundo. Em 1906, o Convênio de Taubaté foi assinado, visando financiar a produção excedente e conferir estabilidade ao preço do café. Além disso, conferiu um câmbio com taxa desvalorizada em relação ao mercado o que, posteriormente, devido a uma imprevisível crise na bolsa de valores de Nova Iorque, contribuiu para impossibilitar o Brasil de financiar o excedente de café através do crédito internacional, o que fez com o que o café fosse decaindo a balança exportadora brasileira, ao passo em que a borracha, aos poucos, fosse aumentando sua porcentagem.

Em 1912, o Brasil teve que lidar com outro empecilho após o Departamento de Justiça dos Estados Unidos instaurar um processo judicial contra empresas brasileiras sobre a valorização do café no mercado internacional, usando como pretexto a violação da política antitruste do governo americano. Contudo o processo foi retirado no ano seguinte, mas evidenciou a vulnerabilidade do Brasil perante o mercado internacional.

¹⁹ Crise do Encilhamento.

Com a gênese da Primeira Guerra Mundial em 1914, o governo brasileiro aumentou as alíquotas e a quantidade de produtos que poderiam ser tributados. Em 1916, os Estados Unidos voltaram a ser o maior parceiro comercial do Brasil, declarando o café como supérfluo em 1917 e atingido negativamente a economia nacional.

Após a assinatura do Tratado de Versalhes em 1919, os cafeicultores tornaram-se credores dos alemães, mas o café integrava a lista de produtos a serem sobretaxados. E em 1920 há uma nova crise cafeeira decorrente da redução dos negócios com os Estados Unidos, embora o café ainda seguisse sendo um protagonista pátrio no comércio internacional.

De 1924 até o ano da grande crise econômica que marca o século XX (1929)²⁰, o café alcança o maior preço internacional da história e a maior parte dos lucros foi destinada à retratação da dívida externa exorbitante e à estabilidade monetária. Com a crise de 29, o mercado internacional contrai e a procura por café previsivelmente cai e contrasta com a superprodução.

No início da Era Vargas em 1930, as importações são reduzidas, como consequência da Grande Depressão. Em 1934 Vargas é indiretamente eleito presidente pelo Congresso. No mesmo ano, foi criado o Conselho Federal de Comércio Exterior, que se comprometeu em fomentar a relação da política nacional industrial e sua relação com o comércio externo.

No ano de 1935, foi assinado um acordo entre Brasil e Estados Unidos buscando garantir um tratamento cambial equitativo e concessões igualitárias visando reduzir as tarifas de importação entre as duas nações. Após a assinatura do acordo, foram denunciados aproximadamente trinta tratados assinados sob cláusula da Nação Mais Favorecida, impulsionados pela Crise de 29.

²⁰ Lembrada como Grande Depressão.

Dois anos depois, Getúlio Vargas anuncia que “o Brasil deixa de lado a democracia dos partidos” e, em 1937 dá início ao Estado Novo sob o viés de combater a “ameaça comunista”. Ao suspender a democracia multipartidária, Vargas passou a exercer um controle autoritário em todos os âmbitos da sociedade brasileira e, durante esse período, a política externa alinhou-se às demandas estadunidenses, por questões econômicas e geopolíticas e, em 1939, os Estados Unidos tornou-se um cliente indispensável para o Brasil, uma vez que as exportações aumentaram devido às movimentações da Segunda Guerra Mundial.

O algodão foi uma mercadoria que ganhou destaque no decorrer do anos 30, chegando a ser o item brasileiro mais exportado depois do café. A corrida armamentista fez com que alemães importassem algodão para a confecção de uniformes militares e, como uma matéria-prima indispensável para a indústria têxtil, o algodão chegou a representar 14,3% do total das exportações.

No ano de 1941, Brasil e Argentina celebram um Tratado de Livre Intercâmbio de Comércio, com objetivos próximos àquele que fora assinado anteriormente com os Estados Unidos da América (EUA). Nesse período, o Brasil visou diminuir suas importações a medida em que suas exportações aumentavam fornecendo matéria-prima para a guerra e, posteriormente, há um novo surto na exploração da borracha e o Brasil acaba por cortar relações diplomáticas com países que faziam parte do Eixo, aproximando-se ainda mais dos Aliados, provando discordâncias internas

Em 1944, a Conferência Bretton Woods foi realizada em New Hampshire, nos EUA, visando delimitar um sistema financeiro e monetário para as trocas internacionais diante do final da Segunda Guerra Mundial.²¹ Ao final da conferência foi criado o FMI e o BIRD, estabelecendo o sistema de paridade cambial, no qual as moedas dos países foram vinculadas ao dólar americano, que estava fixado no valor do ouro. Posteriormente, a Carta de São Francisco foi assinada, servindo como instrumento de institucionalização da ONU, buscando constitucionalizar o direito internacional.

²¹ Van Dormael, A. Bretton Woods: Birth of a Monetary System. Inglaterra. Editora: Palgrave MacMillan. 1978.

No Brasil, o Estado Novo encerrava-se marcado pelas mudanças econômicas influenciadas pela guerra, pela criação do Conselho Nacional de Petróleo, por políticas trabalhistas que colocavam metas de arrecadação para o Banco Central e pela suspensão do serviço da dívida externa:

Para enfrentar a crise no balanço de pagamentos, Getúlio suspendeu logo após o golpe o serviço da dívida externa, decretou o monopólio da venda de divisas e impôs um tributo sobre todas as operações cambiais. O controle do comércio exterior permaneceu; quanto à dívida externa, chegou-se a um entendimento com os credores e o pagamento foi reiniciado em 1940, apesar da resistência dos militares, que temiam que o serviço da dívida viesse a reduzir os serviços públicos. (FAUSTO, 2019, p. 318).

Após a queda de Getúlio no mês de outubro de 1945, os liberais e militares concordaram que José Linhares, até então presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), assumisse o poder transitório até novas eleições previstas para dezembro do mesmo ano. Durante esse período, “Linhares revogou o decreto-lei antitruste e reprimiu os comunistas, mandando invadir algumas sedes do PCB. Por outro lado, foram nomeados novos interventores no Estado e substituídos alguns prefeitos”. (FAUSTO, 2019, p. 339). Posteriormente, Dutra venceu as eleições nos três grandes Estados, que eram Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo, dando início ao período conhecido como Nova República.

Visando a estabilidade econômica e promover o equilíbrio financeiro no país em um cenário de participação pós-guerra, Dutra insere uma política liberal, promulgando uma nova Constituição em 1946. Além disso, condenou a intervenção estatal e liberou importações de bens supérfluos e de capital para maior desenvolvimento interno e, para facilitar a entrada de capital externo, liberou o câmbio. Ademais, com a aprovação da lista tarifária (Lei 313), o Brasil aderiu ao GATT em seu ano de vigor, 1948, reforçando o ideal de liberalização comercial. Por consequência disso, surgiu a necessidade de uma licença prévia para a importação, conforme a Carteira de Exportação e Importação (Cexim) do Branco do Brasil e as exigências determinadas pela Lei 262. Também ganharam destaque as chamadas “Operações Vinculadas”²², que ao longo da década de 1940 representaram cerca de

²² As “Operações Vinculadas” vinculavam a exportação de alguns produtos, como cacau e madeira, à produção de divisas para a importação de bens, com ênfase em automóveis e geladeiras.

25% das operações de comércio exterior do Brasil, almejando o equilíbrio da balança comercial e disponibilidade de recursos para a importação de bens de consumo.

Em 1951 Getúlio Vargas retornou ao poder e, no início dessa década, o governo manteve o foco em incentivar o desenvolvimento econômico. Em 1952, foi fundado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), buscando mais celeridade no processo de diversificação industrial. Além disso, no mesmo ano houve paralisação nas vendas de algodão, ocasionada pela crise das indústrias têxteis que já não precisavam mais fabricar uniformes para a guerra. Dessa maneira o café voltou a ser um destaque disparado.

O Ministro da Fazenda nomeado por Vargas, Osvaldo Aranha, implantou o Plano Aranha, que “tinha por objetivo controlar a expansão do crédito e o câmbio, nas transações com o exterior [...] essas medidas estabeleceram um câmbio flexível, de acordo com os bens a serem exportados ou importados”.(FAUSTO, 2019, p. 350). Ademais, no ano de 1953 cria-se a Lei nº 1.807²³, que ampliou o movimento de capital estrangeiro no Brasil, fixou uma taxa cambial para os principais produtos que o governo objetivava estimular e aplicou taxas flutuantes para as demais. O Brasil realmente estava determinado em se desenvolver economicamente mas, com intervenção estatal, acabando por também introduzir o chamado “confisco cambial” no mesmo ano:

Em outubro de 1953, a Instrução nº 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) introduziu o confisco cambial. A medida fixou um valor mais baixo para o dólar recebido pelos exportadores de café, ao ser convertido em cruzeiros. Isso significa que o governo ficava com uma parte dos dólares obtidos pela exportação do café, com o objetivo de financiar projetos considerados prioritários. (FAUSTO, 2019, p. 350)

No ano seguinte, a Cexim é extinta e em seu lugar surge a Carteira de Comércio Exterior (Cacex), promovendo exportações, emitindo licenças de importação e estabelecendo sobretaxas cambiais.

²³ Lei do Mercado Livre.

Após esse último mandato de Vargas, quem assumiu a presidência foi Juscelino Kubitschek (JK), tendo um governo inicialmente marcado por altos índices de crescimento econômico. No mandato de JK criou-se o Plano de Metas, que abrangia 31 objetivos, distribuídos em seis grupos: energia, transporte, alimentação, indústrias de base, educação e construção de Brasília. Com isso, o governo além de promover a ampla intervenção estatal no incentivo industrial, acabou atraindo diversas multinacionais para o país. Posteriormente, cria-se a Lei nº 3.244, de Tarifas Aduaneiras, introduzindo tarifas que estariam em conformidade com o valor do produto importado, conhecidas como *ad valorem*, visando proteger a indústria doméstica.

Findando a década, a Lei nº 3.782 entra em vigor, criando uma Comissão de Coordenação da Execução da Política Econômica Exterior, no âmbito da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, além do Ministério da Indústria e do Comércio.

Na década de 60, como dispõe o MDIC há a suspensão de subsídios à importação de alguns produtos, reformulação cambial, estruturação do Ministério da Indústria e do Comércio e adoção de uma política externa que visa o desenvolvimento econômico mesmo com os impasses da Guerra Fria. Além disso, foi uma década em que, a partir de 1964, foi marcada pelo Regime Militar, que só fora superado em 1985. Nesse período, a política externa passou a ser compatível com os ideais ocidentais, o que ficou mais palpável com a revogação de projetos anteriormente instalados por ex-presidentes e a criação do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), conseqüentemente abrindo o capital externo e diminuindo as importações à medida que as exportações aumentavam.

Durante o Regime Militar, as exportações referentes ao agronegócio e o capital estrangeiro passam a ser basilares para o governo. No ano de 1965, são estabelecidas as regras do Ministério das Relações Exteriores por meio da Lei nº 4.669 e, posteriormente, é criado no mesmo ano o Conselho Nacional de Comércio

Exterior (Concex), passando a emitir licenças de importação e exportação, implantar o regime de drawback²⁴ e financiar produtos industrializados.

Em 1967, uma nova Constituição é outorgada e o Conselho Monetário Internacional, por meio da Resolução nº 71, confere prioridade para produtos a serem exportadores e, no ano seguinte, inicia-se o período conhecido como Milagre Econômico com taxas de crescimento econômico significativas, chegando a 11%. Parte desse crescimento foi decorrente do abatimento dos impostos federais para o incentivo à exportação de produtos manufaturados.

No ano de 1969, foi autorizada a criação da Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), através do Decreto nº 770, objetivando impulsionar a indústria doméstica na produção de aeronaves e as pesquisas nesse setor. Ademais, no início da década subsequente, o Sistema Geral de Preferências (SGP) foi regulamentado, incentivando isenção e diminuição de tarifas para aumento da exportação e, em 1972, foi criada a Comissão para a Concessão de Benefícios Fiscais e Programas Especiais (BEFLEX). Com isso, no ano seguinte tem-se a expansão do comércio exterior doméstico, devido ao incentivo à exportação de produtos industriais domésticos.

O Milagre Econômico chega ao final e o país arca com as consequências advindas da crise do Petróleo, mas cria o II Plano Nacional de Desenvolvimento, com o objetivo de finalizar a substituições de importações nos setores que abrangem insumos básicos e bens de capital. Ademais, os impostos são elevados e o mundo lida com a Nova Ordem Econômica Mundial ratificada pela ONU.

Ao final da década de 70, o Brasil é pressionado pelos EUA a assinar o Código de Subsídios do GATT, iniciando o processo de interrupção dos incentivos à exportação. Iniciando-se a década de 80, há a eleição indireta que coloca Tancredo Neves na presidência e inicia a Nova República e em 1985 Sarney é eleito, convocando a Assembléia Nacional Constituinte que acabou promulgando a

²⁴ Política comercial que visa incentivar as exportações através de vantagens fiscais ou aduaneiras nas importações. As vantagens configuram-se em reduções ou isenções de impostos. Há diferentes modalidades de drawback, mas a finalidade é mesma.

Constituição Federal em 1988, que segundo Moreira (2008, p. 90), “passa a ser considerada simplesmente um comando soberano”.

Com a eleição de Fernando Collor, ocorreu a liberalização comercial e a abertura econômica. Em 1991, o Tratado de Assunção foi assinado conjuntamente pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, criando o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e no mesmo ano houve a criação do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) e em 1993 o Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX) é criado. No ano seguinte, a Ata de Marrakech instituiu a OMC.

No ano de 1994, internamente ocorreu a sobrevalorização do Real, aumentando o poder de compra de importadores, ao passo em que as exportações tiveram um crescimento pouco significativo, deixando a balança comercial desequilibrada. Após Fernando Henrique Cardoso assumir a presidência, foi implantada a política que visava inserir o Brasil no cenário comercial internacional, aumentando as atividades do Mercosul e privatizando empresas nacionais. Além disso, teve-se a criação do DECOM e em 1999, o MDIC, lançando o Portal do Exportador dois anos depois.

No ano 2000, foi dada a oportunidade do Canadá retaliar o Brasil em valores bilionários, devido à controvérsia envolvendo subsídios à exportação de aeronaves e, posteriormente, o Brasil teve a chance de retaliar o Canadá pela mesma razão, mas não o fez.

3.1.1 LEGISLAÇÃO NACIONAL

Em conformidade com Everton Gonçalves, o comércio de um país está sempre subordinado à regulamentação realizada tanto pelo direito interno quanto pelo direito internacional, sendo que há flexibilização das medidas de adotadas através do direito interno em relação ao internacional, o que é indispensável para o bom funcionamento mútuo das relações comerciais entre nações em maior ou menor grau distintas em seu interior. O autor também afirma que “o Brasil está inserido em um inquietante e complexo contexto mundial; e no que concerne às suas relações comerciais exteriores, tentou, mormente, a partir dos anos noventa,

abertura comercial que expôs a economia interna à competitividade das empresas estrangeiras.”²⁵ Dessa maneira, é indispensável a modernização e adaptação dos sistemas de defesa comercial e comércio exterior perante o mercado internacional.

A organização da regulamentação comercial brasileira apresenta-se de forma bastante complexa. Foi apenas a partir da década de noventa que o Sistema de Comércio Brasileiro demonstrou genuíno interesse em adaptar-se de forma que ficasse melhor inserido nas proposições da OMC. Contudo, acabou lidando com as consequências de não ter visado essa questão previamente, como: não centralização, incontáveis normas adotadas para realizar as regulamentações e frequentes alterações.

Dentre as várias legislações brasileiras que auxiliam na regulamentação do comércio exterior, uma das que possuem destaque é a Lei nº 9.019, de 30 de março de 1995, uma vez que compromete-se com a efetiva aplicação de direitos que foram previstos no Acordo Antidumping e também no Acordo de Subsídios e Direitos Compensatórios, além de apresentar outras providências, visando tutelar a indústria nacional contra as práticas desleais do âmbito comercial. Contudo, Sá Porto (2013, p.67) adverte que há mais de 1.000 leis que vigoram no setor, o que envolve incontáveis resoluções introduzidas pela CAMEX, tal como portarias da SECEX e do MDIC, além de instruções normativas propostas pela Receita Federal, portarias que são interministeriais e normas cambiais. Tudo isso contribui para que o sistema comercial brasileiro e sua regulamentação sejam dotados de enredamentos.

3.1.2 IMPLEMENTOS LEGISLATIVOS PARA A DEFESA COMERCIAL BRASILEIRA

Em conformidade com Figueiredo (2009, p. 5-6), compreende-se como Defesa Comercial:

²⁵ GONÇALVES, Everton das Neves. A tomada de Decisões Técnico-Legais para o Mercosul: Uma apreciação do Dumping sob o enfoque da Análise Econômica do Direito. 2001. 285 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001. p. 108.

Todo processo de acompanhamento e interferência no volume de bens, produtos, mercadorias e serviços importados, com o objetivo de garantir a consecução das relações de comércio exterior, sem que haja danos ou prejuízos para a produção e a indústria doméstica.

Isso significa que quaisquer condutas que violem as boas práticas comerciais internacionais devem ser questionadas e combatidas, aplicando mecanismos de defesa comercial, como medidas compensatórias, salvaguardas ou antidumping. Não há toa, o ordenamento jurídico pátrio legisla a respeito da defesa comercial na Lei nº 9.019 de 1995, que posteriormente foi modificada pelo Artigo 53 da Medida Compensatória nº 2.113 de 2001, dispondo a respeito da aplicação do Acordo Antidumping e do ASMC.

Além disso, uma medida legislativa que reforça a necessidade de sanar os vícios que cerceiam as boas práticas comerciais internacionais, foi recentemente aprovada pelo senador Rodrigo Pacheco, que conforme o sítio da internet da Câmara dos Deputados, promulgou a Lei nº 14.353/22, autorizando a Câmara de Comércio Exterior (Camex) a sancionar, no âmbito comercial e de forma unilateral, países contra os quais o Brasil possui controvérsias que estão em pendência de julgamento no Órgão de Apelação, que fora suspenso em 2019 porque os Estados Unidos recusa indicações para ao menos dois membros na composição do órgão, a fim de substituir os antigos que tiveram seu tempo expirado. Dessa forma, a aplicação de sanções não ocorre pela OMC e muitos países podem, propositalmente, descumprir regras de negociação, o que incentivou o Brasil a aprovar a Medida Provisória 1098/22, que posteriormente vigorou como lei.

Regulada a partir do Decreto nº 4.732/03, é de competência do CAMEX aplicar medidas provisórias, homologar compromissos de preço, aplicar medidas definitivas a fim de encerrar investigações, realizar suspensões, alterações ou prorrogações de medidas definitivas e encerrar revisões de direitos definitivos ou compromissos de preços (FIGUEIREDO, 2009, p. 7-8), devendo ser consultada antes da tomada de decisões relacionada ao comércio exterior.

Além do CAMEX, o Departamento de Defesa Comercial (DECOM), que é um órgão vinculado à SECEX, também é essencial para garantir boas práticas

comerciais. Segundo Figueiredo (2009, p. 10-13), são três suas atribuições fundamentais: apoiar o exportador, realizar negociações internacionais e investigar práticas desleais no âmbito comercial. Para esta última, um procedimento administrativo é necessário antes de serem aplicadas as medidas que corroboram para a defesa comercial. As investigações adotam o rito estabelecido pela OMC em seus acordos e pela legislação interna, precisando ser comprovada a existência de práticas desleais, tais como o repasse das informações coletadas, a fim de garantir a ampla defesa e o contraditório às partes e a transparência do devido processo legal.

Tratando-se da criação e adoção de implementos legais para defesa comercial brasileira, Cozendey (2013, p.385) diz que:

A legislação brasileira guarda coerência com as regras multilaterais e o Acordo da OMC tem força de lei no ordenamento jurídico interno, o que reduz a vulnerabilidade no sistema de solução de controvérsias e se reflete no baixo número de controvérsias contra o Brasil que resultaram em necessidade de modificar de alguma forma a legislação.

Ocorre que no Brasil não há dispositivo explícito na Constituição de 1988 que aborde a interação entre o ordenamento jurídico nacional e os atos advindos de organizações internacionais, mas, em contrapartida, o inciso IX do Artigo 4º da Constituição brasileira impõe que as relações internacionais do Brasil devem almejar a cooperação entre os povos, atribuindo à União, no inciso I do Artigo 21, a competência legítima para a manutenção das relações com outras nações e órgãos internacionais.

Outrossim, o Artigo 59 da Constituição Federal de 1988 apresenta o que caberia como instrumento legislativo, mas não menciona em seu rol os atos advindos de organizações internacionais e possíveis processos de integração, o que por outro lado acaba reforçando a autonomia do Estado brasileiro em relação às organizações e eventuais processos.

É importante salientar que a escassez legislativa no que tange a adoção de atos e decisões de organizações internacionais, não é um problema restrito ao Brasil, mas corriqueiro entre as nações. Em muitos países, não há previsão legal a

respeito da adoção, mesmo quando trata-se de regras que são indiscutivelmente obrigatórias para a prática comercial. Contudo, a inexistência de regras não impede que esses instrumentos (especialmente em questões técnicas) sejam aplicados de forma bastante efetiva, mas com esse óbice a internacionalização muitas é feita levando em consideração a análise individual de cada caso e sua conveniência para o contexto interno, lidando também com demasiada dificuldade o alcance e a natureza jurídica dos atos.

Nesse mesmo viés, a soberania estatal e a falta de autonomia das decisões de organizações internacionais são duas razões para justificar a escassez jurídica nessa área, conforme apresentado por Martinez:

On the one hand, the question of the incorporation of binding acts of IO's directly affects the essence, the "hard core" of the concept of state sovereignty, so states are very reluctant to accept that acts enacted by an authority other than the national decision-makers could have automatic effects on domestic law. On the other hand IO's decisions are not considered an autonomous source of International law. Article 38 of the Statute of the International Court of Justice, which is usually accepted as constituting a list of the sources of International Law, does not mention the acts of the IO's.(MARTINEZ, p. 217).²⁶

Uma vez que não existe previsão legalmente expressa sobre como o Brasil deva incorporar as decisões externas, a adoção das recomendações Órgão de Solução de Controvérsias da OMC e também recomendações das demais medidas com gênese em decisões e proposições de organizações internacionais, passa pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, uma vez que os Artigos 89, III e 49, I da Constituição, determinam como competência exclusiva do Congresso "resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional". Outrossim, é importante salientar que, embora esses dispositivos enfatizem os tratados e atos, nada citam a respeito das organizações internacionais,

²⁶ Por um lado, a questão da incorporação de atos vinculantes de Órgãos Internacionais (OIs) afeta diretamente a essência, o "núcleo profundo" do conceito de soberania estatal, de modo que os Estados relutam muito em aceitar que atos promulgados por uma autoridade diferente da autoridade elaboradora de decisões nacionais poderia ter efeitos automáticos sobre a legislação nacional. Por outro lado, as decisões de OIs não são consideradas uma fonte autônoma de direito internacional. O artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, que costuma ser aceito como constituindo uma lista das fontes do Direito Internacional, não menciona os atos das OIs. (tradução de Alessany Soterio).

não havendo direito positivo que dite como opera-se sua integração com o direito pátrio.

Demonstrando a inconsistência jurisprudencial para tratar dessa matéria, comenta Dallari:

Se o acúmulo de discussão, embora volumoso, não possibilitou ainda que legislação, doutrina e jurisprudência convergissem no reconhecimento de posição incontroversa para a disciplina da recepção das normas convencionais, no caso das decisões de organizações internacionais, tal debate nem sequer ganhou corpo (DALLARI, 2003, p.119).

Felizmente, por possuir um ordenamento interno alinhado com os ideais comerciais externos e esperados, pouquíssimas foram as vezes em que o Brasil precisou adotar implementação legislativa interna como medida, sendo um deles o caso Brasil – Programa de Financiamento à Exportação, no caso Aeronaves (DS 46).

Tratando-se do DS 46, o Programa de Financiamento às Exportações (Proex²⁷) passou por incontáveis modificações de sua regulamentação, envolvendo alterações de Resoluções do Banco Central e modificação da Lei nº 8.187/91, responsável pela criação do programa. Dessa maneira, as divergências que existiam no regulamento interno com relação às decisões exaradas pelo Órgão de Solução de Controvérsias, foram sendo adaptadas conforme foi demandado, consolidando um sistema que permite especificar o conteúdo da obrigação principal e, a partir disso, criar uma obrigação derivada, reforçando a perspectiva identificada na análise de Nouvel (2002, p. 663) no que tange a implementação de medidas advindas do mecanismo de solução de controvérsias da OMC:

Permet de préciser le contenu de l'obligation primaire para la création d'une obligation dérivée [...] L'obligation de conformité fondée à l'origine sur un concours de volontés entre les Membres s'appuie désormais sur un acte unilatéral pris para un organe de l'OMC, à savoir un rapport adopté par l'ORD.²⁸

²⁷ Criado pela Lei 8.187 de 1991 – modificada posteriormente pela Lei 10.184, de 12/2/2010 – o Programa foi complementado por uma série de atos infralegais: Portarias Interministeriais; Cartas Circulares e Resoluções do Banco Central, Portarias do MDIC e por Medida Provisória.

²⁸ Permite especificar o conteúdo da obrigação principal criando uma obrigação derivada [...] A obrigação de cumprimento originalmente baseada na concordância de vontades entre os Membros é agora baseada em um ato unilateral de um órgão da OMC, ou seja, um relatório adotado pelo OSC. (tradução de Alessany Soterio).

Portanto, para implementar tais medidas o Brasil optou por uma incorporação difusa, na qual atos internos de adequação da legislação contestada foram aderidos, sendo influenciados pela decisão do OSC da OMC, mas não necessariamente encontrando embasamento jurídico na mesma, reforçando a ideia de soberania estatal supracitada e não expedindo um ato formal para a efetiva incorporação da decisão específica deliberada pela OMC no ordenamento jurídico pátrio.

4 A EMBRAER E A BOMBARDIER NO SISTEMA DE SOLUÇÕES DE CONTROVÉRSIAS DA OMC

Configurando um dos mais longos litígios que se entendeu perante a Organização Mundial do Comércio, a fabricante brasileira de aeronaves Embraer e a canadense Bombardier enfrentaram-se no Órgão de Solução de Controvérsias (configurando mais de um caso, conhecido no inglês como Dispute Settlement - DS) visando a defesa de seus respectivos interesses no mercado internacional.

O capítulo em questão visa explorar de forma cronológica a disputa entre as duas fabricantes, trazendo a exposição de sua origem e as negociações que ocorreram entre 1996 e 2003, que contribuíram para o entendimento sobre como o ordenamento jurídico pátrio adequa-se para estar em conformidade com as imposições da OMC, garantindo o Brasil como membro ativo no mercado externo.

Ademais, em 2017, conforme disponibilizado pelo sítio na internet da OMC, a Embraer e o Canadá se envolveram em mais uma disputa que não será aprofundada, uma vez que o Brasil solicitou a rescisão em 2021, devido à suspensão do Órgão de Apelação em 2019. Resumidamente, a Embraer alegou que o governo canadense concedeu subsídios à Bombardier para a fabricação de jatos CSeries, o que é prejudicial, fomentando a concorrência desleal.

4.1 AS EMPRESAS E A SOBERANIA DE SEUS RESPECTIVOS PAÍSES

A Constituição Federal de 1988, em diversos de seus dispositivos, ratifica a soberania como um princípio fundamental basilar para a estruturação do Estado Democrático de Direito, tal como para a sustentação da República Federativa do Brasil, ganhando destaque já no Artigo 1º, I, introduzindo a Carta Magna. Além desse dispositivo, há outros cuja interpretação consolida a soberania, como o Artigo 4º, I, que apresenta a independência nacional como um dos princípios que regem as relações internacionais do Brasil. Por esse viés, é indispensável uma digressão histórica abordando o conceito de soberania, tal como suas divisões que passaram por alterações ao longo dos séculos, permitindo serem identificadas atualmente a soberania interna e a soberania externa.

A origem da noção de soberania pode ser identificada na antiguidade, mas divergindo completamente da ideia de soberania adotada hodiernamente, uma vez que advém do conceito moderno de soberania, que teve início entre o fim da Idade Média e o início da Idade Moderna.

Na Idade Antiga destacam-se as civilizações mesopotâmicas, egípcias, romanas e gregas. No que tange à soberania, a Mesopotâmia possuía uma diversidade abrangente de cidades-estado autônomas, com governantes e leis próprias que constantemente conflitavam visando mais poder e influência (KRIWACZEK, 2018, p.139). Enquanto isso, a figura soberana do Egito era o Faraó e seu domínio não se estendia para além das fronteiras do império, com uma lógica de soberania não muito divergente da Grécia e de Roma.

Durante a Idade Média, sabe-se que havia um sistema fragmentado de autoridades, dividindo o poder político entre as diferentes entidades que constituíam esse período: senhores feudais, representantes do alto clero, imperadores e reis. Entretanto, com o declínio do feudalismo surgiu a necessidade de haver uma autoridade exclusiva e suprema para cada sociedade em seus respectivos territórios, o que impulsionou a disseminação da ideia de Estado-Nação, composta por um povo, um território definido e um governo soberano. Nesse viés, o conjunto de 11 tratados assinados ao longo de 1648, conhecido como Paz de Vestfália, foi fulcral para o desenvolvimento do conceito de soberania desenvolvido na modernidade, uma vez que determinou o princípio de que os Estados eram soberanos nos domínios internos de seus territórios.

Na gênese moderna que possui protagonismo jusnaturalista, em conformidade com o pensamento de Thomas Hobbes, o conceito de soberania relaciona-se à ideia de designar uma autoridade centralizada que tenha como objetivo a garantia e promoção da segurança social, uma vez que sem tal autoridade, conforme defende o autor, o resultado possível será caótico, terminando em uma guerra de todos contra todos. Por conseguinte, Hobbes defende que a sociedade deve ser unida em prol de um pacto social, que visa a transferência de poder individual para um soberano que possui o monopólio da força e da legislação

e se compromete a agir como representante supremo do Estado, tendo autoridade para governar e promover a ordem. Isto é:

A essência do Estado, consistente nisso e pode ser assim definida: uma pessoa instituída, pelos atos de uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, como autora, de modo a poder usar a força e os meios de todos, da maneira que achar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum. O titular dessa pessoa chama-se soberano, e se diz que possui poder soberano. Todos os restantes são súditos (HOBBS, 2008, p. 126).

Destarte, a ideia de “soberano” é uma discriminação voluntária socialmente construída com o objetivo de alcançar paz, estabilidade e segurança em uma sociedade, de maneira que essa figurada dotada de poder e autonomia não é subordinada das leis e sim a precursora das mesmas. Entretanto, com cada Estado possuindo sua soberania, é imprescindível equalizar as soberanias externas existentes, limitando sua soberania interna. Nesse sentido, Ferrajoli (2007, p.20) afere que:

Se o Estado é soberano internamente, ele o é por necessidade, não existindo fontes normativas a ele superiores, também externamente. Mas a sua soberania externa, juntando-se à soberania paritária externa dos outros Estados, equivale a uma liberdade selvagem que reproduz, na comunidade internacional, o estado de natural desregramento, que internamente a sua própria instituição havia negado e superado.

Em conformidade com a perspectiva apresentada por Ferrajoli, o Estado foi tendo sua soberania limitada com o passar das décadas, ao mesmo passo em que ocorria maior ascensão da soberania com relação ao direito internacional. Dessa forma, a assinatura da Carta da ONU em 1945 impulsiona que “a soberania, inclusive externa, do Estado – ao menos em princípio – deixa de ser, com eles, uma liberdade absoluta e selvagem e se subordina, juridicamente, a duas normas fundamentais: o imperativo da paz e a tutela dos direitos humanos”. (FERRAJOLI, 2007. p. 40) . Dessa forma, um Estado, embora soberano, no âmbito externo deve estar subordinado às disposições imperadas pelo Direito Internacional público (DIP):

A tendência atual é a da soberania existir como um conceito meramente formal, isto é, o estado soberano é aquele que se encontra direta e imediatamente subordinado ao DIP. O seu conteúdo é cada vez menor, tendo em vista a internacionalização da vida econômica, social e cultural. (MELLO, 2000, p. 130-131).

Com isso, chega-se à conclusão de que um país interessado em transações externas comerciais não pode dispor de seu ordenamento interno para deixar de aderir um tratado já ratificado. Essa ideia é reforçada pelo Artigo 46 da Convenção de Viena, que dispõe que “um Estado não pode invocar o fato de que seu consentimento em obrigar-se por um tratado foi expresso em violação de uma disposição de seu direito interno sobre competência para concluir tratados, a não ser que essa violação fosse manifesta e dissesse respeito a uma norma de seu direito interno de importância fundamental “. Ademais, para reafirmar sua soberania, um país dispõe de diversos mecanismos, fazendo isso através da capacidade de controlar e estimular a sua indústria.

Nesse sentido, a Embraer e a Bombardier são um símbolo de reafirmação da soberania de seus respectivos países, uma vez que geram empregos e promovem o desenvolvimento tecnológico e a prática concorrencial, por consequências impulsionam o crescimento de suas economias domésticas à medida que atraem prestígio internacional. Contudo, para estarem no mercado mundial, se submetem à imposição de tratados disponibilizados por organismos internacionais a fim de que a concorrência seja equalizada e não haja uma disparidade gritante, promovendo negociações justas e benéficas, visando atender os interesses de todas as nações participantes no cenário negocial.

4.1.1 A BRASILEIRA EMBRAER

Frente aos desafios de uma guerra que impactava todo o cenário mundial e de uma economia majoritariamente concentrada em um modelo agroexportador e pouco desenvolvida industrialmente, regular o espaço aéreo tornou-se uma das preocupações das autoridades pátrias, também gerando esperança na possibilidade de alcançar uma base sólida para o futuro da aviação no Brasil. Dessa maneira, no dia 20 de janeiro de 1941 foi criado o Ministério da Aeronáutica, através do Decreto Lei nº 2.961, “com o objetivo de desenvolver, ampliar e coordenar as atividades técnicas e econômicas da aviação nacional, visando ao progresso e a segurança do país.” (EMBRAER, 2023). Posteriormente, houve a criação do chamado Centro Tecnológico de Aeronáutica (CTA), que era dividido entre o Instituto de Pesquisas e Desenvolvimento (IPD) e o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), implantando

um cenário favorável para a fiscalização, desenvolvimento de pesquisas e capacitação profissional no mercado aeronáutico brasileiro.

Segundo dados disponibilizados pela Embraer (2023), buscava inserir o conhecimento tecnológico e científico desenvolvido aos interesses da Força Aérea Brasileira (FAB) e da até então utópica futura indústria aeronáutica pátria, de forma a diminuir as disparidades e desafios que o Brasil enfrentava frente a outras nações desenvolvidas nesse setor. Sendo assim, em 1954, buscando promover esse ideal desenvolvimentista, é fundada a Sociedade Aeronautica Neiva no Rio de Janeiro, com objetivos ainda pouco ambiciosos, abrangendo somente produção de aviões Neiva B Monitor e os planadores denominados BN-1. Posteriormente, a sociedade foi transferida para o estado de São Paulo, em 1956, iniciando a produção de protótipos Regente U-42, Paulistinha, Universal T-25 e Regente L-42.

No ano de 1969, a Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (Embraer) é fundada por meio do decreto Nº 770, após inúmeras reuniões realizadas entre o corpo ministerial dos estados em conjunto com o presidente Arthur da Costa e Silva e o Ministério da Aeronáutica. Em pouco tempo a Embraer começa a fabricação seriada do avião Bandeirante e assume o controle da Neiva, que agora já possuía um escritório de engenharia que fora fundado em 1960.

A Embraer acabou se consolidando economicamente, sendo referência na produção de aeronaves e sendo uma empresa controlada diretamente pela União, cujo capital é misto, recebendo, sempre que necessário, incentivos fiscais para o desenvolvimento de seus aviões. Já no fim dos anos 80, iniciou a produção de jatos, que logo foi interrompida devido à crise interna e à crise no próprio setor aeronáutico, que avançava em escala mundial. Posteriormente, a Embraer é privatizada na década de 1990, tendo seu controle acionário transferido para o banco de investimentos Bozano Simonsen.

Contudo, conforme Pinto (2013, p. 58), uma Golden Share foi mantida sob o controle governamental, possibilitando o veto em caso do mau uso dos acionistas em questões envolvendo a transferência das ações, a alteração do objeto social, tecnologias para programas militares, entre outras coisas similares.

Ademais, foi possível, através da privatização, que a Embraer obtivesse mais celeridade em seu aprimoramento interno ao ponto de tornar-se mundialmente mais competitiva, envolvendo também, em larga escala, a aviação comercial. Atingido o objetivo, a Embraer passou a ser uma ameaça para outras fabricantes de aeronaves, uma delas foi a Bombardier.

4.1.2 A CANADENSE BOMBARDIER

Conforme disponibilizado pela Bombardier (2023, não paginada), a corporação canadense foi fundada em 1941, por Joseph-Armand Bombardier, vendendo Snowmobiles, que seriam veículos projetados para que pessoas pudessem viajar durante os invernos canadenses, sendo utilizados em regiões rurais de Québec para levar crianças para a escola, entregar correios, entre outras atividades relacionadas.

Posteriormente, segundo Pinto (2013, p. 59-62) a Bombardier começa a realizar a aquisição de empresas ativas no setor aéreo, inclusive a Canadair, que anteriormente havia comprado a Canadian Vickers, que em 1923 teria sido contratada para fabricar hidraviões para a Força Aérea do Canadá.

De forma célere, a Bombardier consolidou-se como um símbolo de tecnologia e modernização da província de Québec, fazendo com que o governo federal do Canadá não medisse esforços para defender a fabricante. Além disso, o governo canadense aproveitou-se da ascensão da empresa para que fossem atingidos seus objetivos de estar entre os mais influentes fabricantes de aeronaves do comércio internacional.

4.2 O PROGRAMA DE FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES (PROEX)

Segundo informações disponibilizadas pelo Banco do Brasil, o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), foi criado em em 1991, através da Lei nº 8.187, modificada pela Medida Provisória nº1.711-21 de 14 de dezembro de 1998,

visando deixar as empresas exportadoras em um cenário comercial internacional mais atrativo.

Substituindo e absorvendo as linhas de créditos em atividade herdadas do antigo Fundo de Financiamento à Exportação de 1966 (FINEX), o PROEX passa a apoiar a às exportações de bens e serviços reintroduzindo o sistema de equalização de taxas e de juros, proporcionando condições realistas de financiamento que se equiparam às praticadas no âmbito internacional. Desta maneira, estimula positivamente a competitividade entre as empresas, otimizando seu ingresso e continuidade no mercado mundial.

O Banco do Brasil ficou sendo responsável pelas operações do PROEX, utilizando-se de recursos do Tesouro Nacional com previsão no Orçamento Geral da União. Tendo disponível duas modalidades de operação: a de financiamento e a de equalização.

4.2.1 PROEX FINANCIAMENTO

Em sua modalidade de financiamento, o PROEX busca financiar diretamente o exportador brasileiro à medida que utiliza recursos do Tesouro Nacional para o auxílio do importador, com a condição de que o faturamento bruto anual da empresa interessada seja de até R\$600 milhões. Logo, o Banco Central é o agente financiador exclusivo dessa categoria, estabelecendo um prazo que varia em consonância com o grau de complexidade do serviço prestado ou com o valor da mercadoria, podendo ele ser de 60 dias a dez anos, como determina a Portaria MDIC nº 58.

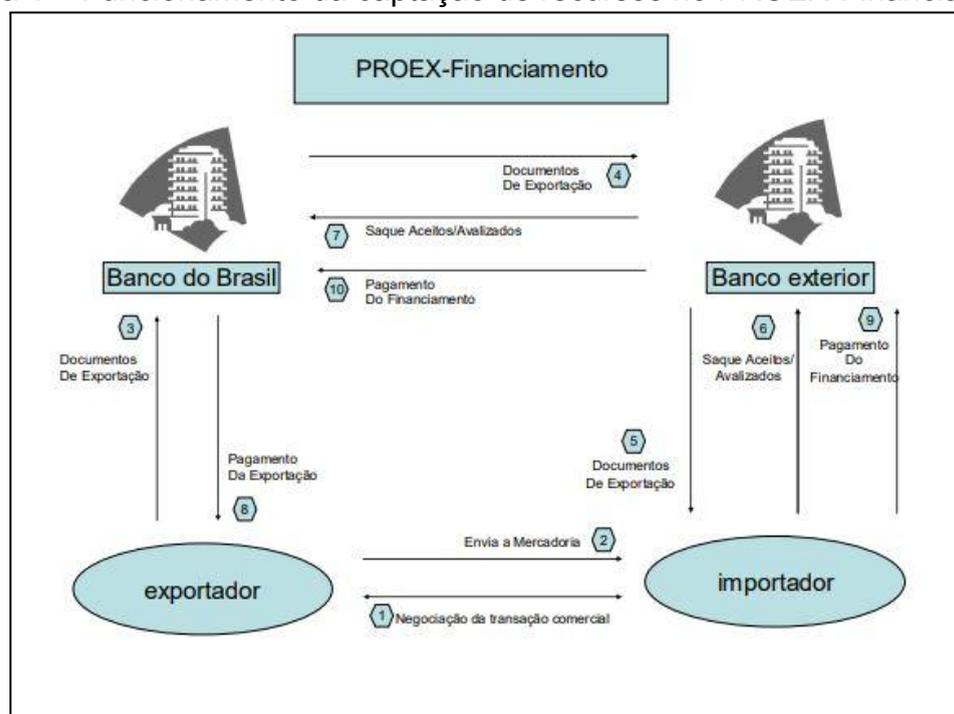
Conforme a disposição de dados do Banco Central (2023), ao optar por essa modalidade, a empresa exportadora pode optar por duas maneiras diversificadas de operação: mediante a negociação ou desconto de títulos referentes À exportação, denominada *supplier's credit*, ou a operação que é realizada entre autoridades representantes do governo brasileiro e representantes de uma entidade estrangeira, denominada *buyer's credit*.

Ademais, é definido um percentual que determina a porcentagem máxima de 85% para que as transações possam ser financiadas, levando em consideração o valor total da exportação, deixando para o importador a responsabilidade de pagar os outros 15% até que a mercadoria seja embarcada. Nesse sentido, dispõe Castro (2002, p. 15):

Além disso, a utilização do percentual financiado de 85% ou de 100% para definir o valor a ser financiado, somente terá como base de cálculo o valor integral das exportações, se a mercadoria a ser exportada tiver índice de nacionalização igual ou maior que 60%. Não sendo atingido esse nível percentual, o valor do financiamento equivalerá à aplicação de 85% ou 100% sobre a soma do índice de nacionalização mais 40 pontos percentuais.

Além disso, o Banco do Brasil (2023), disponibiliza uma fórmula para que seja efetuado com precisão o cálculo do percentual financiável: $PF = (In+40\%) \times 85\%$, no qual “PF” corresponde ao percentual financiável máximo e “In” representa o índice de nacionalização da mercadoria.

Figura 1 – Funcionamento da captação de recursos no PROEX-Financiamento



Fonte: Rezende, 2006

Na imagem acima há a esquematização do PROEX-Financiamento, que inicia-se a partir de negociações feitas entre o agente exportador e o importador, precisando primeiramente realizar o Registro da Operação de Crédito (RC), que terá

sua emissão feita pelo SISCOMEX. Procedendo a aprovação do RC, o agente exportador deve emitir um Registo de Exportação (RE), que ficará vinculado ao RC, além de dispor de outras documentações indispensáveis, conforme as exigências do mercado internacional. Após concluída a etapa de documentação, a mercadoria é embarcada e os documentos são enviados para o banco exterior através do Banco do Brasil, tendo como destinatário final o agente importador, que irá remeter os saques previamente avaliados ao BB, através do banco exterior. Após esse processo, o Banco do Brasil irá realizar o pagamento para o agente exportador e, finalmente, será realizado o pagamento do financiamento pelo importador no dia datado para vencimento, sendo a quantia enviada para o banco exterior e posteriormente transacionada para o Banco do Brasil.

O Banco do Brasil (2023) também disponibiliza que o pagamento é preferencialmente realizado em dólar norte-americano ou em uma moeda de livre conversibilidade, estando as taxas de juros em conformidade com a determinação do mercado internacional, permitindo que o importador realize o pagamento em parcelas semestrais, iguais e sucessivas, admitindo pagamento único ao final de operações de curto prazo. Além disso, são diversas as exigências de garantia para que o empréstimo seja concedido ao exportador, entre elas: carta de crédito de instituição de primeira linha, seguro de crédito à exportação, aval ou fiança.

4.2.3 PROEX EQUALIZAÇÃO

Em sua modalidade de equalização, o PROEX visa a exportação financiada por instituições financeiras domésticas e estrangeiras, tendo responsabilidade por parte das incumbências financeiras, de forma a equiparar-se às do mercado internacional. É a modalidade que busca revestir a diferença existente entre a taxa de juros do financiamento e o custo de captação dos recursos correspondentes.(MOREIRA; TOMICH; RODRIGUES, 2006).

Em conformidade da delimitação do objetivo dessa categoria, o PROEX-Equalização, por meio do Banco do Brasil, busca efetuar o pagamento de parte da composição dos juros com auxílio do valor disponível previamente no Tesouro Nacional. Nesse sentido, Castro (2003, p.9) comenta que:

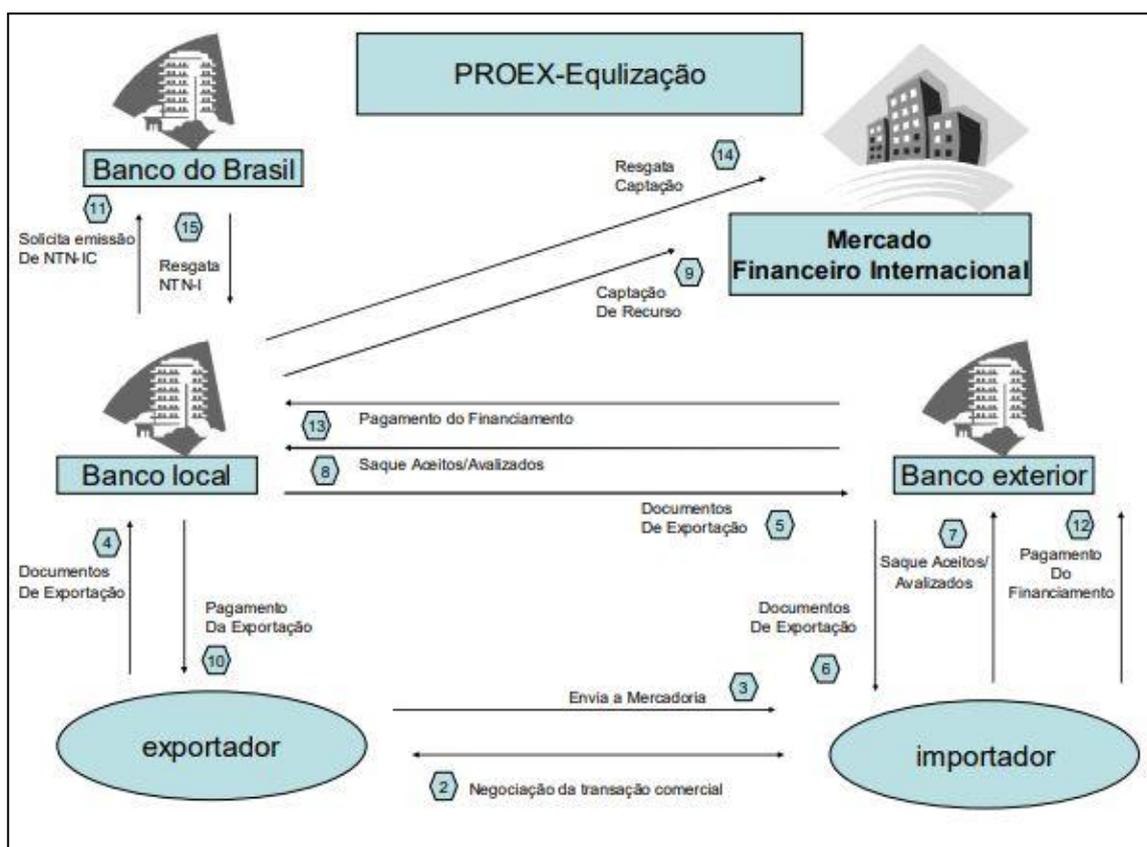
Em suma, equalização de taxas de juros significa o pagamento de percentual fixo a ser efetuado pelo tesouro nacional ao banco captador e financiador da exportação, objetivando reduzir a diferença entre o custo da captação no exterior dos recursos destinados a financiar a exportação e o custo de emprestar esses recursos ao seu tomador.

Em sua modalidade de equalização, o PROEX é operado em moeda estrangeira, o que deixa a captação de recursos no exterior mais custosa, superando o valor do financiamento à exportação. Além disso, o financiamento equalização pode ser oferecido ao importador no formato *buyer's credit* e para o exportador na forma *supplier's credit*.

Essa modalidade de financiamento era utilizada pela Embraer e o procedimento iniciava após uma carta de aprovação disponibilizada pelo Comitê. Após as aeronaves serem exportadas, os pagamentos eram feitos à instituição financeira que concedeu o empréstimo, possibilitando que o importador pagasse juros mais baixos. Ao reduzir os preços totais das aeronaves, aumentava-se o interesse de terceiros em adquirir, tornando a inserção no mercado internacional mais célere. Após a confirmação da operação, o Banco do Brasil solicitava a emissão das NTN-I ao Tesouro Nacional, transferindo-as ao financiador (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 233). Dessa forma, a Embraer acabou se tornando um player competitivo e referência no mercado internacional de fabricação de jatos regionais, incomodando sua rival, a Bombardier, que posteriormente se envolveu em disputas de solução de controvérsias na OMC, devido aos subsídios que foram usados para deixar a empresa internacionalmente mais competitiva.

As garantias documentais exigidas pelos bancos são similares às supracitadas na exposição do PROEX-Financiamento, mas, conforme o Banco do Brasil, o pagamento da equalização é efetivado através da emissão de Notas do Tesouro Nacional Série I (NTN-I), resgatados no dia datado para vencimento dos juros gerados pelo financiamento. Observa-se que nesta modalidade, embora sendo mais uma extensão do PROEX, ocorre de maneira diferente da primeira exposta, conforme Figura 2.

Figura 2 - Processo de Captação de Recursos no PROEX-Equalização



Fonte: Rezende, 2006

A equalização da taxa de juros inicia de forma similar ao PROEX-Financiamento, com a etapa de negociação entre exportador e importador, preenchimento de RC no SISCOMEX e emissão de RE que será vinculado ao RC. Após aprovados os registros, a mercadoria é enviada ao importador e as documentações referentes à exportação em questão são enviadas do exportador ao banco local, que se encarregará de encaminhar ao banco exterior, a fim de viabilizar os saques. Quando avaliados e aceitos os saques do banco exterior, estes são enviados ao banco local e, simultaneamente, o banco local também realiza a captação de recursos no mercado financeiro internacional e, quando recebe, paga para o exportador. Feito isso, é formalizado entre o BB e o banco local o pedido para o recebimento das NTN-I. O pagamento será feito pelo importador no prazo de vencimento, sendo o valor passado para o banco no exterior que, após isso, repassará ao banco local que finalmente irá liquidar a captação externa junto ao mercado estrangeiro e resgatar o pagamento referente à equalização.

4.2.3 BENEFÍCIOS DO PROEX

No que tange às suas vantagens, o PROEX acabou ganhando protagonismo importante no fornecimento de apoio às micro empresas, além das de pequeno e médio porte, dispondo de condições de melhor competitividade para as exportações domésticas. Contudo, é necessário que mais empresas desse segmento sejam alcançadas, uma vez que o aumento de empresas atendidas nos últimos anos não foi algo expressivo.

Além disso, o Programa obteve sucesso no fornecimento de apoio para setores estratégicos que são de suma importância para o governo brasileiro, como o setor aeronáutico enfatizado em questão, no qual as conjunturas para o financiamento evidenciam-se tão imprescindíveis quanto as condições de oferta de um produto e sua respectiva precificação.

4.3 ANÁLISE DO CONFLITO

Segundo disposto pela Organização Mundial do Comércio em seu sítio da internet oficial (World Trade Organization - WTO), o conflito em questão teve início em 1996, quando a Embraer obteve preferência em detrimento da Bombardier no mercado internacional, ao vender jatos ERJ-45²⁹ para a companhia norte-americana Continental Express, a um valor de aproximadamente US\$4 bilhões.

Esse negócio representou a consolidação da Embraer no mercado internacional. Contudo, isso incomodou a concorrente Bombardier, o que levou o governo canadense a fazer um requerimento de consultas³⁰ ao Brasil, visando abordar os subsídios que o governo brasileiro concedeu à fabricante Embraer através do PROEX.

A etapa de consultas perdurou por dois anos, com bastante diplomacia, incluindo a tentativa de acordos bilaterais. Contudo, durante esse tempo, o governo brasileiro conseguiu informações de que o governo canadense também concedeu

²⁹ Embraer Regional Jet – 145.

³⁰ Brazil — Export Financing Programme For Aircraft (DS46)/ Brasil — Programa de Financiamento à Exportação de Aeronaves.

subsídios para a sua fabricante, o que originou uma requisição de consultas por parte do governo brasileiro contra o canadense, configurando o DS 70, sobre Medidas que Afetam a Exportação de Aeronaves Civis (DS70 — Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft). Simultaneamente, o Canadá solicitava um painel para a análise e julgamento dos subsídios concedidos pelo governo brasileiro à Embraer.

Diante dos conflitos, o Brasil concordava em adequar o PROEX às imposições da OMC. Contudo, o Canadá, segundo Serrador Neto (2013, p.288), foi mais resistente em admitir que em seus programas haviam vícios que violavam o que foi estabelecido pelo Acordo Constitutivo da OMC. É válido salientar que enquanto a OMC sempre foi comunicada a respeito da existência do PROEX, o Canadá não havia dado satisfações ao órgão a respeito de seus seis programas (WT/DS70/R, 2001): a) financiamentos e empréstimos do Export Development Corporation (EDC); b) Canada Account, que estava prestando apoio às indústrias de aeronaves; c) concessão de fundo pelo Technology Partnerships Canada (TPC); d) incentivos da Ontario Aerospace Corporation; e) Quebec Subsidiary Agreement on Industrial Development; f) benefícios por meio da Société de Développement Industriel du Québec.

Segundo o relatório do painel (WT/DS46/R, 1996), o Canadá alegou que o Brasil estava ferindo o Artigo 3 do ASMC, que trata de subsídios relacionados ao desempenho do exportador. Nesse sentido, foi alegado que o PROEX financiou o banco estrangeiro, não o exportador, além de afirmar que o Programa consistia em uma vantagem material que deveria ser proibida por violar o item K³¹ do parágrafo 1º do Anexo I do ASMC. Ademais, segundo registra Barral (2002, p.420), sustentou que o Brasil estava contradizendo o item 4 do Artigo 27 do ASMC:

A concessão pelo governo (ou por instituições especiais controladas por autoridades do governo ou agindo sob seu comando) de créditos à exportação a taxas inferiores àquelas pelas quais o governo obtém os recursos utilizados para estabelecer tais créditos (ou que teriam de pagar se tomassem emprestado nos mercados financeiros internacionais com a mesma maturação, nas mesmas condições creditícias e na mesma moeda

³¹ A concessão pelo governo (ou por instituições especiais controladas pelas autoridades do governo e/ou agindo sob seu comando) de créditos à exportação a taxas inferiores àquelas pelas quais o governo obtém os recursos utilizados para estabelecer tais créditos (ou que teriam de pagar se tomassem emprestado nos mercados financeiros internacionais recursos com a mesma maturação, nas mesmas condições creditícias e na mesma moeda do crédito à exportação) [...].

do crédito à exportação), ou pagamento pelo governo da totalidade ou de parte dos custos em que incorrem exportadores ou instituições financeiras quando obtém (sic) créditos, na mesma medida em que sejam utilizados para garantir vantagem de monta nas condições dos créditos à exportação.

Uma vez que as taxas de juros tornam-se atrativas para as empresas exportadoras por estarem baixas, há a configuração dos subsídios proibidos, conforme o ASMC. Contudo, o Brasil contra-argumentou todas as alegações canadenses e tentou até mesmo suspender o painel. Ademais, foi alegado pelo Brasil que a vantagem material era inexistente, uma vez que o PROEX estava adequando as condições de concorrência conforme os incentivos canadenses, de forma a diminuir o “risco Brasil”.

Ao final, o painel desconsiderou a tentativa de sua suspensão pelo Brasil, além de afirmar que o país não conseguiu provar a inexistência de vantagem material, considerando como arriscada a compra de financiamentos de terceiros. Ademais, o painel determinou que os subsídios fossem retirados dentro de 90 dias, uma vez que o PROEX era incompatível com o que foi estabelecido pelo Artigo 3 do ASMC.

Ademais, o painel instituído em paralelo com o caso DS46 (WT/DS70/R) constatou que o TPC e o Canada Account eram, de fato, incompatíveis com o que o ASMC estabelecia. Por outro lado, os outros programas foram considerados de acordo com as disposições. Ademais, os subsídios dos programas que continham vícios, além de não aparecerem no orçamento federal canadense, não possuíam divulgação. O Canadá chegou a apelar, mas o Órgão de Apelação apenas reforçou a decisão do painel, de que se tratava de subsídios proibidos.

O Brasil também apelou, questionando o porquê de terem sido debatidos assuntos que não foram bilateralmente discutidos durante a etapa de consultas, além de contestar a classificação do subsídio tendo como base o desembolso à medida em que desconsiderava a alocação orçamentária (no Artigo 27 não há base para cálculo). Ademais, contestou o prazo de 90 dias, alegando que deveriam ser 7 meses e voltou a afirmar que os concedidos foram concedidos apenas para diminuir

o “risco Brasil” e somente após a positiva aprovação entre o Comitê de Crédito e a Embraer.

Após isso, o Canadá manifestou-se, mas o Órgão de Apelação apresentou um relatório final mais favorável para o Brasil do que aquele que antes fora dado pelo painel, concluindo que o PROEX era estruturalmente legal, mas que precisava ser modificado, estabelecendo o CIRR/OCDE³² como referência.

Em setembro de 1999 o Brasil, conforme relatório da OMC (WT/DS46/R), que as recomendações impostas haviam sido implementadas. Contudo, não foi o suficiente para o Canadá, que novamente solicitou o painel, alegando que o Brasil não havia tirado as concessões de subsídios que havia feito para a fabricação de aeronaves que seriam entregues em novembro do mesmo ano, alegando que o país não poderia emitir NTN-I de aviões que ainda não foram entregues e que o PROEX ainda garantia à Embraer uma vantagem material. Contrapondo, o Brasil levantou um debate polêmico enfatizando as discrepâncias existentes entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, alegando que, por conta da captação de recursos, era impossível para estes últimos cobrarem taxas em conformidade com o CIRR, o que seria estruturalmente desvantajoso. Além disso, o Brasil também mostrou ter adotado a Medida Provisória e a Resolução 2.667/99, adequando o PROEX às imposições.

Entretanto, novamente o painel deu razão ao Canadá, o que levou o Brasil a recorrer ao Órgão de Apelação, que dessa vez concordou com as decisões estabelecidas pelo painel. Após isso, o Canadá anunciou que iria retaliar o Brasil, o que custaria um prejuízo de 700 milhões de dólares canadenses anualmente e isso fez com que o Brasil solicitasse a arbitragem, que valorou a retaliação em 344,2 milhões de dólares canadenses, de forma mais proporcional, enfatizando que se tratava de uma medida não definitiva. Destarte, o Canadá nunca chegou a fazer uso, solicitando o painel novamente.

³² Commercial Interest Reference Rates/ Taxas de Referência de Juros Comerciais.

Segundo registros do relatório (WT/DS46/RW/2) o Canadá dessa vez alegava que o PROEX III ainda não cumpria com as imposições do ASMC, sendo um subsídio ainda ligado à exportação e não estando de acordo com a OCDE. Em contraponto, o Brasil argumentou utilizando-se da Resolução do Banco Central 2.799 de 2000, demonstrando que o subsídio adotava as taxas de juros do mercado, não estando ligado à exportação. Finalmente, o painel concluiu que realmente não eram conferidos benefícios ao exportador e em 2001 a OMC confirmou que o PROEX III estava em conformidade com suas normas.

No tocante ao desenrolar do DS70, conforme relatório (WT/DS70/R), o Canadá anunciou em novembro de 1999 que havia implementado as imposições que o OSC havia atribuído em conformidade com as decisões do painel. Entretanto, foi insuficiente para o Brasil, solicitando novamente o estabelecimento do painel, em conformidade com o item 5 do Artigo 21 do ESC, que concluiu que as mudanças feitas pelo Canadá nos formulários do TPC colocavam o programa em conformidade com o que fora determinado. Contudo, com relação ao Canada Account considerou que as mudanças feitas ainda eram insuficientes para que o programa não configurasse subsídios às exportações.

Por fim, o Brasil invocou o Órgão de Apelação que teve a mesma decisão do painel e só reiterou a desatenção do painel ao deixar de analisar a alegação que o Brasil havia feito de que o TCP era incompatível com o item I do Artigo 3 do ASMC, mas que, de fato, isso não conseguiu ser demonstrado na prática. Dessa forma, o OSC adotou o relatório do painel que fora modificado pelo Órgão de Apelação.

Encerrados o DS46 e o DS70, no ano de 2001, após o surgimento da estadunidense Air Wisconsin, o Canadá anunciou que subsídios seriam fornecidos à Bombardier, a fim de equipará-la à Embraer, o que levou o Brasil solicitar consultas, configurando o DS222 — Créditos à Exportação Para Aeronaves Regionais. Contudo, as consultas não deram certo, o que levou a mais um painel.

No relatório (WT/DS222/R), o painel constatou que haviam subsídios sem compatibilidade com as disposições da OMC, uma vez que o programa Export Development Corporation estava financiando a Wisconsin por meio de seu programa

EDC Canada Account, visando adquirir 150 aeronaves e o mesmo programa também estava financiando a espanhola Air Nostrum, para que fossem adquiridos 10 aviões. Além disso, o EDC Corporate Account, do mesmo grupo, estava financiando a estadunidense Comair, para a obtenção de 44 aviões. Nesse sentido, foram dados 3 meses para que o Canadá retirasse os subsídios e o país se negou, fazendo com que o Brasil fizesse o requerimento de retaliação.

Fundamentando-se nos itens 2 e 6 do Artigo 22 do ESC, o Brasil solicitou que a discussão fosse submetida à arbitragem, visando suspender concessões ao Canadá conforme o Procedimento para o Licenciamento de importações e o parágrafo 6 do Artigo VI do GATT, além de suspender concessões tarifárias feitas ao Canadá sob o GATT 94. A retaliação pretendida pelo Brasil atingia um valor bilionário, mas o tribunal de arbitragem, conforme disposto em relatório (WS/DS222/R), definiu o valor de US\$248 milhões como contramedida suficiente, conforme item 10 do Artigo IV do ASMC. Contudo, o Brasil decidiu não utilizar a autorização.

4.3.1 NEGOCIAÇÕES REALIZADAS

Enquanto ocorria o contencioso DS222, negociações bilaterais aconteciam entre Brasil e Canadá, visando encontrar medidas que fossem vantajosas para ambos. Conforme dispõe Pinto (2013, 76-79), a divergência principal era a vontade canadense para que o acordo não ultrapassasse o financiamento direto, de forma que não iria incluir ações sub-federais, excluindo do acordo os subsídios à exportação inclusos na política de Québec. Contudo, o Brasil contestava essa vontade.

Posteriormente, foi deixado de lado o caráter bilateral das negociações, que a partir de 2004 estavam sendo discutidas na OCDE, consequentemente diminuindo as divergências entre as partes. Ademais, o Brasil tornou-se um negociador pleno nas negociações revisionais do Entendimento Setorial sobre Créditos à Exportação para Aeronaves, após receber apoio canadense. Segundo Pinto (2013, 76-78), o empenho dos países para manter um cenário de boa-fé e respeito foi algo que chamou a atenção. Além disso, o Brasil estava consolidando-se como um

*rule-maker*³³ em um cenário dominado por países economicamente desenvolvidos. Anos mais tarde o acordo foi revisto e, novamente, com participação brasileira.

Portanto, nota-se que objetivos já idealizados nacionalmente, como a redução de custos para o Tesouro Nacional, equidade comercial, segurança e previsibilidade em concessões para exportação e a escusa das concorrências desleais, foram aderidas pelos acordos negociados.

4.3.2 CONSEQUÊNCIAS DO CONFLITO

O conflito marcou a gênese do primeiro contencioso entre Embraer e Bombardier na OMC, que na época tinha pouco menos de três anos de existência e o mundo não compreendia suficientemente o funcionamento do ASMC, algo que ficou melhor elucidado para os governos, empresários e comunidade jurídica através das adversidades entre as duas fabricantes de aeronaves.

No contencioso em questão, a controvérsia estava relacionada à disputa comercial, trazendo um contexto complexo com fatos interligados, além de interesses muito bem delimitados. Ao ser analisado pelo OSC da OMC, as demandas utilizaram-se de variados aspectos do ESC, chegando a influir até mesmo em foro externo à OMC, como foi o caso do Brasil participando do Entendimento Setorial da OCDE sobre Créditos à Exportação para Aeronaves Civis, promovendo sua imagem internacionalmente.

Com relação a um países desenvolvido, o Brasil é bem mais limitado e, conforme Pinto (2013, p.82), teve um esforço um pouco maior para usar a experiência em questão no aprimoramento de mecanismos e adoção de estratégias bilaterais em contenciosos internacionais. Dessa forma, implementou no Itamaraty uma política visando sua reestruturação, capacitando os diplomatas para futuras atuações no contencioso, além de auxiliar com recursos os setores afetados. Além disso, conforme Cozendey (2013, p.386-387), o país engajou-se em ajudar outros

³³ Entidade reguladora.

países em processo de desenvolvimento e após Roberto Azevêdo ser eleito Diretor-Geral da OMC em 2013, o prestígio do Brasil só ficou mais evidente.

Além disso, outra consequência deixada pelas disputas acerca de subsídios, foi a responsabilidade de realizar as alterações no PROEX, uma vez que, conforme Serrador Neto (2013, p. 294-296) quando o OSC adere um relatório, é responsabilidade dos países alterarem suas normas para que estejam conforme os parâmetros da OMC. Dessa maneira, utilizando-se de um sistema difuso, modificações foram realizadas na Lei nº 8.187/91, responsável pela criação do PROEX, além de Resoluções do Banco Central (durante o processo foram adotadas as Resoluções nº 2.667 em 1999 e 2.799³⁴ no ano de 2000, influenciando diretamente no PROEX-Equalização), de forma que atendessem às imposições da OMC, mas sem incorporar formalmente a decisão no ordenamento jurídico interno.

Além disso, o Brasil conseguiu de maneira significativa reafirmar a sua soberania no âmbito internacional, uma vez que persiste em defender seus interesses de boa-fé, sem a intenção de prejudicar terceiros, além adotar internamente medidas que intuitivamente deixam às ações do país coerentes com as disposições dos acordos constitutivos da OMC. Nesse sentido, o STF também reforça a vontade cooperativa do país:

Tais documentos, em que se incluem os tratados, as convenções e os acordos (internacionais), pressupõem o cumprimento de boa-fé pelos Estados signatários. É o que expressa o brocardo *Pacta sunt servanda*. A observância dessa prescrição é o que permite a coexistência e a cooperação entre nações soberanas cujos interesses nem sempre são coincidentes. (ADPF 172-MC-REF, Rel. Min. Marco Aurélio, voto da Min. Ellen Gracie, julgamento em 10-6-2009, Plenário, DJE de 21-8-2009).

Por último, mas não menos importante, é interessante atentar-se que o Brasil ganhou espaço para discussões a respeito das desvantagens dos países em desenvolvimento frente ao cenário comercial internacional.

³⁴ Art. 1º, Parágrafo 1º: Nos financiamentos às exportações de aeronaves para aviação regional, a equalização das taxas de juros será estabelecida operação por operação, em níveis que poderão ser diferenciados de acordo com as características de cada operação, respeitada a Commercial Interest Reference Rate - CIRR, divulgada mensalmente pela OCDE, relativa à moeda e ao prazo do financiamento da operação. Dessa maneira, o apoio não pode ser fornecido de forma que a taxa líquida de juros para o tomador ficasse abaixo da CIRR.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando um país pretende expandir sua economia, o cenário comercial internacional torna-se inevitável, tendo o país que se submeter à OMC com todos os seus acordos constitutivos, incluindo o que regulamenta os subsídios e as medidas compensatórias (ASMC) e o Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias (ESC). Nesse sentido, quando descumprido o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, tem-se uma controvérsia que gerará consequências economicamente impactantes e irá virar pauta de discussão.

O presente trabalho, dividido em quatro seções, trouxe primeiramente a ascensão da Nova Ordem Mundial, instaurada através do GATT em 1947 e, posteriormente, pela criação da OMC. Além disso, fez uma exposição do Sistema de Solução de Controvérsias, tal como seus mecanismos e seu regulamento legislativo que encontra respaldo no ESC. Este último apresenta o funcionamento cronológico do OSC, que primeiramente possui a etapa de consultas (os países tentam entrar em acordos diplomáticos e cada lado apresenta suas perspectivas), o painel (realiza uma oitiva e, posteriormente, emite um relatório), Órgão de Apelação (realiza o julgamento de recursos), implementação de medidas e, quando necessário, retaliação, levando em consideração uma arbitragem prévia.

Na segunda seção foram abordadas as práticas desleais de comércio, valendo enfatizar o conceito de subsídio, apresentado pelo ASMC em seu artigo 1º como um incentivo financeiro governamental a fim de assegurar uma vantagem. Nesse sentido, os subsídios são divididos em acionáveis, não acionáveis e proibidos, devendo estes serem retirados. Ademais, a seção também contribuiu para a reflexão sobre a possibilidade de tratamento diferenciado para países em desenvolvimento, uma vez que seu poder econômico é mais fraco em comparação a um país desenvolvido, tentando também de medidas compensatórias para amenizar os prejuízos causados pelas práticas desleais de comércio.

A terceira seção se comprometeu com a digressão da história comercial brasileira, dos tempos coloniais até 2002, criando uma base para posteriormente

abordar o conflito que aconteceu de 1996 a 2003, entre a Embraer e a Bombardier. Além disso, foram mencionados os órgãos que são essenciais para a defesa comercial brasileira e também foi descrito o processo de implementação interna das imposições externas. Não menos importante, foi mencionada uma novidade legislativa que permite ao Brasil aplicar retaliações em países que de alguma forma infringiram as boas práticas comerciais.

A quarta seção explorou o conflito entre a fabricante brasileira de aeronaves Embraer e a canadense Bombardier, começando pelo DS46 e, posteriormente, aderindo análise de outras duas disputas simultâneas: o DS70 e o DS222, não chegando analisar o DS71 (Canadá - Medidas Relativas à Exportação de Aeronaves), uma vez que este último não passou da fase de consultas. Para mais, não foi analisado o conflito entre as duas que começou em 2017 (DS522), porque o órgão de apelação foi suspenso em 2019 e o Brasil acabou por retirar as reclamações. Além disso, a seção em questão também trouxe informações acerca do PROEX e suas duas modalidades de funcionamento.

Após quatro profundas seções de pesquisa, foi possível responder a questão norteadora do presente estudo, concluindo que decisões adotadas pelo OSC influem diretamente na legislação interna de um país como o Brasil, que adere aos Acordos Constitutivos da OMC, não à toa, o conflito entre Embraer e Bombardier resultou em alterações na legislação original do PROEX e na criação de novas Resoluções do Banco Central a respeito do sistema de equalização. Nesse sentido, é interessante enfatizar que a pesquisa demonstrou que para a aderência dessas imposições internacionais, o Brasil utiliza-se de um sistema difuso, no qual seus atos internos formados com base em acordos modificam diretamente o ordenamento jurídico pátrio, deixando ele dentro dos parâmetros estabelecidos e não violado as imposições da Constituição Federal de 1988.

Além de conseguir cumprir com o objetivo principal e os objetivos subsidiários, a pesquisa em questão abre margem para que outros temas sejam objeto de estudo, tal como o fato do Brasil, em 2022, autorizar por meio de legislação interna, retaliações a fim de suprir a ausência do órgão de apelação (suspenso em 2019), podendo também ser explorada uma possível insegurança

jurídica nas negociações internacionais pela falta desse mecanismo e os motivos que levaram a sua suspensão. Além deste, é possível levantar futuras pesquisas a respeito de tratamentos diferenciados para países em desenvolvimento, de forma a tornar sua inserção no mercado exterior mais célere e menos custosa.

Vale salientar que, embora tenham sido os objetivos cumpridos, foram encontradas limitações durante a execução do estudo, como conseguir avançar em tópicos que exigem leitura profunda dentro de um tempo demasiadamente limitado. Para mais, o tema é complexo e exigiu vasta análise bibliográfica.

Por fim, a maior impressão tirada do presente estudo é de que o Brasil possui ambições exponenciais para a expansão de seu comércio exterior, assim mantendo um ordenamento jurídico que facilmente acolha as disposições da OMC. Além disso, a postura do país é cautelosa, ao mesmo tempo em que é ativa e diplomática, não à toa o país se destaca entre os que estão em desenvolvimento, contribuindo favoravelmente para o fortalecimento de sua consolidação no cenário internacional e conseqüentemente para o fortalecimento de sua economia interna, já que sua evidência no exterior torna o país mais atrativo para investidores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

AMARAL JÚNIOR, Alberto. *Manual do candidato: noções de direito e direito internacional*. 4 ed. Brasília: FUNAG, 2012.

ARAÚJO JÚNIOR, José Tavares; NAIDIN, Leane Cornet. *Salvaguardas, dumping e subsídios: a perspectiva brasileira*. Universidade Federal do Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial, 1988.

BNDES, *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/linhas/esportacao.asp>. Acesso em: 26 de maio. 2023

BB, Banco do Brasil. *PROEX Financiamento*. Disponível em: <https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/empresasprodutos-e-servicos/comercio-exterior/vendas-para-o-eterior/proex-financiamento#/>. Acesso em: 26 de maio. 2023

BB, Banco do Brasil. *PROEX Equalização*. Disponível em: <https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/empresasprodutos-e-servicos/comercio-exterior/vendas-para-o-eterior/proex-equalizacao#/>. Acesso em: 26 de maio. 2023

BLUMENSCHNEIN, Fernando; LEON, Fernanda L. L. de. *Uma análise do desempenho e da segmentação do sistema de crédito à exportação no Brasil*. In: Org. PINHEIRO, Armando C.; Markwald, Ricardo; PEREIRA, Lia Valls. O desafio das exportações. BNDES. 1. ed. Rio de Janeiro: 2002.

BARRAL, Welber. PRAZERES, Tatiana. *Solução de Controvérsias*. In: O Brasil e a OMC. 2ª Ed. Org.: Welber Barral. Curitiba: Juruá, 2002.

BARRAL, Welber Oliveira. *O Comércio Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

BENJAMIN, Daniela Arruda. *A aplicação interna das decisões do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC na prática*. In: BENJAMIN, Daniela Arruda (Org.). O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: uma perspectiva brasileira. Brasília: FUNAG, 2013, p. 573 - 594.

BENJAMIN, Daniela Arruda. *Por fim, algumas notas sobre a revisão do Sistema de Solução e Controvérsias da OMC*. In: BENJAMIN, Daniela Arruda (Org.). O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: uma perspectiva brasileira. Brasília: FUNAG, 2013, p. 709 - 730.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lei nº 14.353, de 26 de maio de 2022*. Dispõe sobre procedimentos de suspensão de concessões ou de outras obrigações na hipótese de descumprimento de obrigações multilaterais por membro da Organização Mundial do Comércio (OMC); e altera a Lei nº 12.270. de 24 de junho de 2010. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2022/lei-14353-26-maio-2022-792717-publicacaooriginal-165370-pl.htm>. Acesso em: 27 maio. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br>. Acesso em: 16 maio 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação 11.243. Reclamante República Italiana e Reclamado Presidente da República. Relator Ministro Gilmar Mendes. Redator do Acórdão Ministro Luiz Fux. 08 de junho de 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1495257>. Acesso em: 26 maio 2023.

CAMPOS, A. *Comércio internacional e importação*. São Paulo. Aduaneiras, 1990.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Mecanismo de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio*. In: _____. *A nova dimensão do Direito Internacional Público*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2003.p. 209-264.

CASTRO, J. A. *Financiamentos à Exportação e Seguro de Crédito*. 3. ed. São Paulo, 2003.

CAVALCANTI, Dinarte de Souza Bezerra. *Evolução teórica do comércio internacional e a sistemática brasileira do comércio exterior*. São Paulo: Aduaneiras. 1995.

CELLI JUNIOR, Umberto. *Brasil (Embraer) x Canadá (Bombardieri) na OMC*. Com ciência. Revista eletrônica de jornalismo científico, n. 84, 10 fev. 2007. Disponível em: <https://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=21&id=223>. Acesso em: 11 mar. 2023

DALLARI, Pedro A. *A Constituição e as Relações Internacionais*. 23ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FAUSTO, B. *História Concisa do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013

FAUSTO, B. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2019.

FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FIATKOSKI, Ana Rachel F. da Silva. *A disputa entre Brasil e Canadá sobre subsídios à exportação de aeronaves*. Brasília: UniCeub, 2009.

FLORY, Thiébaud. *La mise en place d'un régime global de libre-échange mondial et ses limites*», in SFDI, *La réorganisation mondiale des échanges*, colloque de Nice. Paris: Éditions A. Pédone, 1996, p. 89-111.

GONÇALVES, Everton das Neves. A tomada de decisões técnico-leigas para o Mercosul: uma apreciação do dumping sob o enfoque da Análise Econômica do Direito. 2001. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, UFMG. Belo Horizonte, 2001.

GRAU, Roberto Eros. A ordem econômica na Constituição de 1988. 14ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2010.

HELD, David. *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.

HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou, matéria e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Ícone, 2008.

HUFBAUER, Gary; SCHOTT, Jeffrey; ELLIOT, Kimberly; OEGG Barbara. *Economic sanctions reconsidered*. 3 ed. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2009.

KRIWACZEK, Paul. *Babilônia: a Mesopotâmia e o nascimento da civilização*. Rio de Janeiro: Zahar. 2018.

MARTINEZ, Magdalena. *National Sovereignty and International Organization*. Haia: Kluwer Law International, 1996.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Tratados Internacionais*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

MELLO, Celso D. Albuquerque. *Direito constitucional internacional: uma introdução à Constituição de 1988 revista em 1994*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MOREIRA, N. C. *Constitucionalismo dirigente no Brasil: em busca das promessas descumpridas*. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, [S. l.], n. 3, p. 87–128, 2008. DOI: 10.18759/rdgf.v0i3.54. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/54>. Acesso em: 28 maio. 2023.

NARLIKAR, Amrita. *The World Trade Organization: A Very Short Introduction*. Oxford University Press; 1st edition, 2005.

NASSER, Rabih Ali. *A OMC e os Países em Desenvolvimento*. São Paulo: Aduaneiras. 2003.

NOUVEL, Yves. Aspects généraux de la conformité du droit interne au droit de l'OMC: *Annuaire Français de Droit International*, Paris, v.48, p. 657-674, 2002. Disponível em: <http://www.persee.fr>. Acesso em 19 abril 2023.

OCTAVIANO MARTINS, Eliane M. A OMC e a sistemática de solução de controvérsias. *Lex. Revista do Direito brasileiro*, v.1, 2006.

OMC. *Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce de 1994, do dia 15 de abril de 1994.* Disponível em: https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/04-wto_f.htm. Acesso em: 27 março 2023.

OMC. *Liste chronologique des différends.* Disponível em: https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm. Acesso em 12 maio 2023.

PEDRA, A. S. *As diversas perspectivas dos direitos fundamentais.* Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, [S. l.], v. 18, n. 2, p. 9–12, 2018. DOI: 10.18759/rdgf.v18i2.1227. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1227>. Acesso em: 17 maio. 2023.

PINTO, Daniel Roberto. *Muito mais que a Embraer: os contenciosos Brasil-Canadá e o país que queremos ser.* In _____. O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: uma perspectiva brasileira. Brasília: FNAG, 2013. p. 45-84.

SÁ PORTO, Paulo C. de, et al. *Facilitação comercial no Brasil: avanços e desafios.* In: LAFER, Celso (Ed.). Política Externa. São Paulo: Paz e Terra, vol. 22, n.1, p. 61-80. 2013.

SANDS, Philippe. *Manual on International Courts and Tribunals.* Butterworths. 1999.

SERRADOR NETO, José. O contencioso comercial Embraer-Bombardier. In _____. O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: uma perspectiva brasileira. Brasília: FUNAG, 2013. p. 281-312.

SPERO, Joan E./ HART, Jeffrey A. *The politics of international economic relations.* Cengage Learning, 2009.

STIGLITZ, Joseph E. *A globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida de benefícios globais.* São Paulo: Editora Futura, 2002.

THORSTENSEN, Vera Helena. *OMC - Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais.* 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Aduaneiras. 2005.

TIMM, Luciano Benetti; RIBEIRO, Rafael Pellegrini; ESTRELLA, Angela T. Gobbi. *Direito do Comércio Internacional.* São Paulo: FGV, 2009.