REGIS P. ARSLANIAN

O Recurso à Seção 301 da Legislação de Comércio Norte-Americana e a Aplicação de seus Dispositivos contra o Brasil

"XXVI CURSO DE ALTOS ESTUDOS
INSTITUTO RIO-BRANCO
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

BRASÍLIA - Fevereiro de 1993

(com nota de atualização de março de 1994)

O presente texto foi originalmente apresentado pelo autor no Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco em 1993. As opiniões contidas no trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor, não coincidindo necessariamente com as posições do Ministério das Relações Exteriores.

O CAE (Curso de Altos Estudos), instituído pelo Decreto-Lei nº 79.556, de 20 de abril de 1977, no âmbito de qualificação para promoção do Ministério das Relações Exteriores, é organizado pelo Instituto Rio Branco, constituindo-se num dos requisitos para promoção de Conselheiro para Ministro de Segunda Classe dentro da Carreira de Diplomata. Os trabalhos apresentados ao CAE, submetidos à consideração de banca especializada, composta de funcionários diplomáticos e professores universitários, são dossiês diplomáticos, onde os autores têm tratado de temas da política externa brasileira e da conjuntura internacional, baseados em suas experiências profissionais ou interesses intelectuais e acadêmicos.

©Regis Percy Arslanian

A783 Arslanian, Regis P.

O recurso à seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil / Regis P. Arslanian. - Brasília: Instituto Rio Branco, 1994.

168p. - (Coleção Relações Internacionais; 23)

1. Estados Unidos - Política comercial - Legislação. 2. Estados Unidos - Comércio exterior - Brasil. 3. Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio. I. Estados Unidos. Lei de Comércio e Tarifas de 1974. Seção 301. II. Brasil. Instituto Rio Branco. III. Título. IV. Série.

C.D.U.: 382.1(81) (094)

ÍNDICE

INTRODUÇÃO 7

1 - A SEÇÃO 301 DA LEGISLAÇÃO DE COMÉRCIO NORTE-AMERICANA 13
1.1 - A instituição da seção 301 no quadro da política comercial norte-americana do pós-guerra 13
1.1.1 - O surgimento da noção do "fair trade" 16
1.2 - A seção 301 da Lei de Comércio e Tarifas de 1974 21
1.2.1 - As emendas introduzidas pela Lei de Acordos Comerciais de 1979 e pela Lei sobre Comércio e Tarifas de 1984 25
1.3 - A aplicação da seção 301 27
1.4 - A seção 301 como instrumento de abertura de mercados externos 31

2 - O CONTENCIOSO SOBRE INFORMÁTICA 36
2.1 - Considerações preliminares 36
2.2 - Antecedentes do contencioso 37
2.3 - A abertura da investigação 301 e o processo de consultas bilaterais.. 39
2.3.1 - O Grupo "Ad-hoc" sobre Relações Econômicas bilaterais. 46
2.4 - A ameaça de imposição de sanções e os prejuízos comerciais brasileiros 49
2.5 - O encerramento da ação 301 53

3 - O CONTENCIOSO SOBRE FARMACÊUTICOS 55
3.1 - O processo de consultas e a abertura da ação 301 55

3.2 - A imposição das sanções comerciais 64
3.2.1 - Os prejuízos comerciais brasileiros 67
3.3 - A ação do Brasil no GATT 69
3.4 - A decisão do Executivo brasileiro de submeter ao Congresso projeto de lei concedendo patentes farmacêuticas 72

4 - AS SEÇÕES "SUPER 301" E "SPECIAL 301" 76
4.1 - O debate entre o Executivo e o Congresso sobre o projeto de Legislação Abrangente de Comércio 76
4.1.1 - Fatores que inspiraram a Legislação Abrangente de 1988 79
4.2 - Os novos elementos de política comercial introduzidos na seção 301 pela Lei Abrangente 82
4.2.1 - A transferência da autoridade do Presidente para o USTR 83
4.2.2 - As ações mandatórias (retaliações mandatórias) .. 84
4.2.3 - As ações discricionárias 85
4.2.4 - "Práticas e países prioritários" em matéria de liberalização comercial ("Super 301") 86
4.2.5 - "Países prioritários" que negam proteção para direitos de propriedade intelectual ("Special 301") . 88
4.3 - O anúncio das seções "Super 301" e "Special 301" 89
4.4 - A investigação "Super 301" sobre as "restrições às importações" brasileiras e a reação do Brasil 93
4.5 - O Relatório Nacional de Estimativas de Comércio sobre Barreiras Comerciais Estrangeiras 96
4.5.1 - O caráter aleatório das estimativas de prejuízos comerciais norte-americanos 96

5 - O QUADRO ATUAL DA POLÍTICA COMERCIAL NORTE-AMERICANA 100
5.1 - A ótica norte-americana da seção 301 no sistema multilateral de comércio 100
5.1.1 - O sentimento de frustração com a Rodada Uruguai e o GATT 106
5.2 - A seção 301 e os procedimentos de solução de controvér-

sias do GATT. O projeto de Ata Final do Presidente do Comitê de Negociações Comerciais 111
5.3 - A revisão da política comercial dos EUA pelo Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais (TPRM) do GATT 116
5.4 - O problema comercial com o Japão 118
5.5 - A pressão do Congresso para a reedição da "Super 301" . 121
5.6 - A seção 301 como instrumento de poder mais voltado contra os países intermediários em matéria de comércio 127
5.6.1 - A exclusão da CEE e do Japão das ações 301 130
5.7 - O quadro atual da economia interna e as perspectivas da política comercial do Governo Clinton 134
5.8 - A edição de 1992 do Relatório do USTR sobre Barreiras Comerciais. As queixas sobre a política brasileira de comércio e de investimentos 139
5.8.1 - A possível inclusão do Brasil em "lista prioritária", sob a "Special 301" 141

CONCLUSÃO 145

NOTA DE ATUALIZAÇÃO (de Março de 1994) 150

BIBLIOGRAFIA 156

INTRODUÇÃO

A seção 301 da legislação comercial norte-americana prevê a adoção pelo Governo dos Estados Unidos da América de medidas comerciais coercitivas (denominadas correntemente de retaliações comerciais) como instrumento unilateral de pressão para a abertura de mercados às exportações e aos investimentos externos norte-americanos.

Instituída pela Lei de Comércio e Tarifas de 1974, a seção 301 conferiu poder discricionário ao Executivo norte-americano para fazer uso de tais medidas coercitivas contra políticas e práticas comerciais de Governos estrangeiros consideradas prejudiciais aos interesses norte-americanos.

Tida como instrumento prioritário da política comercial norte-americana do chamado "fair trade", em substituição ao "free trade", a seção 301 foi sempre apresentada pelos EUA como mecanismo necessário para a eliminação das denominadas "práticas comerciais desleais" e para o fortalecimento do sistema multilateral de comércio.

De caráter essencialmente unilateral, a aplicação da seção 301 é inconsistente com as normas internacionais e, em particular, com o disciplinamento do GATT. Seus mecanismos impõem aos parceiros comerciais dos EUA, em caso de disputa comercial, uma negociação bilateral sobre uma agenda estabelecida pelos EUA, com base em critérios, julgamentos e ritos de sua própria legislação interna.

A seção 301 contempla, ademais, procedimentos de ação arbitrários contra países estrangeiros, porquanto a categorização, estabelecida pelo texto legal norte-americano, das chamadas "práticas desleais", que justificariam recurso a seus dispositivos, é efetuada mediante conceitos suficientemente vagos e abrangentes

para permitir sejam enquadrados naquela qualificação virtualmente quaisquer atos, práticas ou políticas que não correspondam aos interesses da política comercial norte-americana.

Em meados dos anos 70, o recurso ao autoritarismo comercial por parte dos EUA, consubstanciado pela seção 301, sobreveio no contexto de uma política de comércio exterior destinada a conter uma tendência de perda da hegemonia econômico-comercial norte-americana. Os EUA passaram a recorrer a mecanismos unilaterais de pressão comercial para defender, em mercados estrangeiros, aqueles setores de produção que podiam significar uma ameaça à sua competitividade externa.

Nessa mesma época, o Brasil, além de se constituir no maior mercado no Hemisfério, depois do Canadá, passava a se afirmar como um mercado promissor para os EUA. O Brasil buscava, ainda, implantar uma indústria nacional com capacitação tecnológica própria, necessária para a modernização da economia e sua plena inserção competitiva no mercado internacional.

Nesse quadro, o recurso aos dispositivos da seção 301 contra o Brasil decorreu de alegadas barreiras ao comércio e aos investimentos dos EUA em setores estratégicos, senão vitais da economia brasileira - informática, indústria farmacêutica e comércio exterior - e teve por objetivo precípuo forçar a alteração das legislações e regulamentações brasileiras naquelas áreas.

A utilização da seção 301 contra o Brasil também teve como propósito extrair, pela via bilateral, concessões brasileiras no plano multilateral, em especial, nas negociações comerciais multilaterais da Rodada Uruguai.

Em vista de sua natureza discriminatória e agressiva, as medidas comerciais, impostas nas questões de informática e de farmacêuticos contra o Brasil, desencadearam uma reação diplomática da parte do Governo brasileiro, que levou à contaminação, por quase cinco anos, do relacionamento econômico-comercial bilateral.

Tanto no plano bilateral com os EUA, quanto no multilateral, o Brasil sempre repudiou a seção 301 e os seus mecanismos de ação, denunciando sua natureza unilateral e o caráter injusto das medidas comerciais dela decorrentes, que, além de incompatíveis com a tradicional relação de amizade entre os dois países, íam de encontro a práticas elementares da convivência internacional.

O Governo brasileiro mostrou-se, mesmo assim, permanentemente receptivo ao diálogo com os EUA, embora deixasse claro que, nos entendimentos com o Governo norte-americano, não se submeteria aos procedimentos negociadores previstos pela seção 301.

Sob o prisma de Washington, todavia, por envolverem pleitos específicos de empresas norte-americanas, o encaminhamento das questões de informática e farmacêutica com o Brasil dependeu preponderantemente de como eram acomodados os interesses daquelas empresas no mercado brasileiro e só, em menor medida, levou em conta os interesses mais globais do relacionamento bilateral.

O contencioso de informática, gerado pela abertura, em 1985, de uma investigação, sob a seção 301, que se prolongou por mais de quatro anos, decorreu da reserva de mercado de informática e de suas restrições, alegadas pelo Governo norte-americano, em matéria de investimentos, de acesso a mercado e de propriedade intelectual, assim como da administração da Lei de Informática por parte da antiga Secretaria de Informática (SEI).

Ainda que os EUA não tenham chegado, no caso da informática, a efetivamente impor sanções contra produtos brasileiros de exportação para os EUA, previamente selecionados, os fatores inibidores de comércio, decorrentes da mera ameaça de sua aplicação, vieram a significar elevados prejuízos para as vendas daqueles produtos no mercado norte-americano.

O contencioso relativo aos farmacêuticos foi iniciado, em 1987, pela abertura de uma ação 301 porque a legislação brasileira (Código de Propriedade Industrial) não contempla a concessão de patentes para fármacos e produtos de química fina, prática, de resto, plenamente consistente com as convenções internacionais sobre a matéria.

Na questão farmacêutica, o processo de investigação 301 contra o Brasil redundou, em 1988, na imposição efetiva de sanções, mediante a aplicação de sobretaxa de 100% "ad valorem" sobre as importações norte-americanas de três grupos de produtos brasileiros (papel, eletrônicos e química fina), que tornaram virtualmente proibitiva a comercialização daqueles itens no mercado dos EUA.

Os estimados prejuízos comerciais sofridos pelo setor exportador brasileiro acabaram-se revelando muito superiores aos montantes das sanções comerciais estipuladas nos casos de informática (US$ 105 milhões) e de farmacêuticos (US$ 39 milhões), valores esses calculados, em bases aleatórias, a partir dos alegados prejuízos norte-americanos.

O Brasil recorreu aos mecanismos de solução de controvérsias do GATT nos casos de informática e de farmacêuticos, embora tenha dado apenas seguimento ao processo instaurado em decorrência dos prejuízos comerciais efetivamente sofridos com as sanções norte-americanas na questão farmacêutica.

A seção 301 está, hoje, regulamentada pela Lei Abrangente de Comércio e Competitividade, em vigor desde 1988. Destinada a impor disciplinamento ainda mais rígido aos procedimentos de ação da 301, a nova legislação comercial criou as chamadas "Super 301", que estabeleceu listas de "países e práticas prioritárias" em matéria de barreiras comerciais, e "Special 301", que está dirigida a países que não atendem aos requisitos (norte-americanos) de proteção dos direitos de propriedade intelectual.

A despeito da decisão do Governo brasileiro, anunciada em junho de 1990, de submeter projeto de lei sobre propriedade industrial ao Congresso Nacional, concedendo patentes para processos e produtos farmacêuticos, o Brasil figura, desde 1989, em lista, denominada de "observação prioritária", sob a seção "Special 301", em razão de declaradas reservas que os EUA têm sobre pontos do projeto em tramitação no Legislativo.

O Governo norte-americano alega, ademais, excessiva lentidão verificada para a sua aprovação pelo Congresso brasileiro, buscando sempre recordar, em seus contatos oficiais com o Itamaraty, a rigidez dos procedimentos de ação da 301 e seus eventuais resultados quanto à aplicação de medidas retaliatórias.

Este estudo buscará demonstrar que, a despeito do discurso de cunho multilateralista e liberalizante dos EUA, há perspectivas de continuado recurso pelo Governo norte-americano à seção 301 e seus mecanismos unilaterais, ainda que venha a ser estabelecido um renovado sistema multilateral de comércio, como resultado de uma conclusão satisfatória da Rodada Uruguai.

Nesses últimos dois anos, o estágio crucial a que chegou o

processo das negociações multilaterais em Genebra desaconselhou os EUA a efetivarem novas ações retaliatórias com base nos instrumentos unilaterais da seção 301. A esperada conclusão da Rodada poderá, porém, dar lugar a uma reativação dos "mecanismos de proteção" da 301.

A presente recessão econômica norte-americana, considerada a mais longa do período pós-guerra, e o elevado déficit fiscal, dois fenômenos cujas causas não deixam de ser, no plano interno, atribuídas ao persistente déficit da balança comercial, que atingiu, em agosto de 1992, seu maior nível nos últimos cinco anos, têm servido para acirrar a retórica unilateralista do Congresso norte-americano, com o conseqüente aumento da pressão sobre o Executivo.

Tramita, no momento, no Congresso norte-americano, uma série de projetos de novas emendas à legislação de comércio, que, conforme interpretou, em fins de 1991, o Deputado Democrata Richard Gephardt, se destinam a "colocar dentes" na 301.

Será, nesse sentido, efetuada, no trabalho, uma análise da tendência recente dos EUA pouco afeita ao multilateralismo comercial, visível, não só no descrédito norte-americano demonstrado pelo atual disciplinamento do GATT e pelo seu sistema de solução de controvérsias, mas também no sentimento de frustração com as negociações, nesta etapa final, da Rodada Uruguai. Será abordada a concepção paradoxal, embora nunca dissimulada pelos EUA, de que os esforços multilateralistas da Rodada, de uma parte, e a legislação norte-americana de comércio, com seus instrumentos coercitivos unilaterais, de outra, podem constituir, para a política comercial dos EUA, prioridades equiparadas, que seguem cursos próprios, paralelos e não-excludentes.

O trabalho busca, desta forma, assinalar que as práticas comerciais supostamente distorcivas, atribuídas a potências comerciais, como Japão e CEE, tendem a não ser submetidas à ação 301, ao menos no que se refere à sua aplicação posterior à Lei Abrangente de 1988. Por outro lado, aquelas práticas atribuídas a parceiros comerciais intermediários, de que são exemplos Brasil, Índia e Coréia, países economicamente mais expostos a demonstrações de força dos EUA, têm sido condenadas, com base na seção 301, muito embora, ironicamente, elas possam envolver "prejuízos

comerciais" para os EUA ou "distorções" para o comércio internacional de magnitude muito inferior.

Contra esse pano de fundo, é de esperar que o Brasil, dado o seu perfil econômico e a dimensão de sua competitividade industrial e tecnológica, permanecerá como alvo de pressão dos EUA e de seus instrumentos unilaterais de comércio, através da seção 301.

A situação de vulnerabilidade real do Brasil no seu intercâmbio comercial com os EUA, em que grande parte das exportações brasileiras destina-se ao mercado norte-americano, aconselharia privilegiar o recurso à instância multilateral de solução de controvérsias, como a alternativa mais consistente e efetiva para que o país possa fazer valer seus direitos e obter as justas compensações para os eventuais prejuízos comerciais sofridos.

1 - A SEÇÃO 301 DA LEGISLAÇÃO DE COMÉRCIO NORTE-AMERICANA

> *"Enacted in 1974, section 301 serves as the domestic trade remedy designed to facilitate the conclusion and enforcement of trade agreements, by providing for unilateral measures in response to foreign government unfair trade practices. Unilateral action, in the form of retaliation, is not the objective of section 301. The intention rather is for the credible threat of retaliation to serve as a stick that, in combination with the carrot of an open U.S. market, can pry open foreign markets on a most-favoured-nation basis and thus liberalize multilateral trade". (1)*

1.1 - A instituição da seção 301 no quadro da política comercial norte-americana do pós-guerra

No período pós-guerra e até fins da década de 1960, os EUA, por razões econômicas e geopolíticas, sustentaram uma política comercial de cunho essencialmente multilateralista. Continuava muito presente a experiência fracassada do Smoot-Hawley Tariff Act de 1929, que, ao elevar as tarifas dos EUA, havia acirrado o protecionismo norte-americano, contribuindo para a contração de cerca de 60% do comércio mundial, verificada entre 1929 e 1933, fato tido como importante elemento catalisador da chamada Grande Depressão.

(1) Judith BELLO, Section 301 of the U.S. Trade Laws: Champion of Market Liberalization, p.1

O apoio ao multilateralismo esteve, assim, baseado no forte desejo de evitar os erros dos anos 30, e na crença de que os EUA, como a maior potência econômica mundial, detinham a responsabilidade na reconstrução de um sistema livre de comércio internacional, a partir da premissa de que a manutenção de um tal sistema reverteria em benefícios globais econômicos e de segurança política para os EUA.

Por outro lado, na ótica norte-americana, o próprio poder econômico e financeiro dos EUA encarregava-se de garantir a sua presença no mercado internacional. Segundo Clyde Prestowitz, o sistema de comércio internacional presumia implicitamente que o mercado dos EUA seria sempre mais aberto do que o de seus competidores, e que o Governo norte-americano toleraria um comércio assimétrico porque dava prioridade à politica global mais do que às suas necessidades econômicas imediatas. (2)

O sentido da reciprocidade não implicava, na avaliação dos EUA, uma compensação equiparada da parte de outros países para suas medidas liberalizantes. Julgaram que, no GATT e nas rodadas de negociações comerciais multilaterais, haviam sempre desempenhado papel de "demandeurs", em que ofereceram mais concessões do que aquelas recebidas, levando, com isso, seus parceiros comerciais a lhes conferirem, efetivamente, acesso não-discriminatório, sob o tratamento de nação mais favorecida, mas sempre abrigados por políticas comerciais restritivas que lhes permitiam se esquivar dos princípios do comércio livre.

Na ótica norte-americana, quando o GATT evoluiu de foro destinado a cortar tarifas para o de eliminar barreiras não-tarifárias, apenas os países mais liberais - como os EUA - não questionaram essa nova tendência de comércio livre, que tendia, segundo os países menores, a violar suas soberanias e suas próprias prioridades nacionais.

Tal postura levava muitos a julgarem que os EUA atuavam de forma altruística ou que se orientavam por seus próprios princípios de comércio livre. Mas, este - acesso desigual a mercados - era o preço que os EUA se dispunham a pagar para alcançar seus

(2) Clyde PRESTOWITZ, Depoimento perante o Comitê de "Ways and Means" da Câmara de Representantes, p.3.

objetivos mais amplos de construção de um sistema multilateral aberto que promovesse o crescimento econômico e a estabilidade no mundo não-comunista. Charles Kindleberger já dizia que "an open trading system is a public good, subject to free rider problems by small countries who seek to enjoy the benefits without bearing the costs". (3)

Na década de 1970, porém, a disposição de conviver com ineqüidades de acesso a mercados e com alegadas práticas comerciais desleais começou a erodir-se, como resultado do advento dos déficits comerciais e da crescente preocupação com a competitividade norte-americana no mercado mundial. Emergia, adicionalmente, a crença de que a Europa e o Japão já detinham, no sistema de comércio internacional, um potencial comercial suficiente para aderirem aos preceitos do comércio livre.

Embutidos nessa percepção, estiveram os princípios de não-discriminação e de reciprocidade. O primeiro apelava para o sentido enraizado no espírito norte-americano da lealdade comercial - os produtores dos EUA deviam ter acesso não-discriminatório a mercados estrangeiros, da mesma forma que estes gozavam de acesso ao mercado dos EUA. O segundo implicava que, para a obtenção de apoio político doméstico para a liberalização das barreiras de importação norte-americanas, era necessário que aqueles países oferecessem reduções recíprocas em suas barreiras para as exportações norte-americanas.

A reciprocidade passou, assim, a ser avaliada, não com base nas obrigações contratuais norte-americanas, mas nos resultados concretos auferidos na balança comercial e nos investimentos realizados no exterior, "filosofia" essa que introduziu no conceito da reciprocidade dos EUA o elemento do "protecionismo exportador".

Foi, nesse contexto, que os EUA passaram, nos anos 70, a defender a tese de que seria preciso marchar para a liberalização comercial, quanto mais não fosse para evitar que viessem a sucumbir às pressões protecionistas internas.

(3) Cf. Charles KINDLEBERGER, Dominance and Leadership in the International Economy, In: Thomas Bayard, Latin America in the Context of US Trade Policy since 1980, p.5.

1.1.1 - O surgimento da noção do "fair trade"

Foi com base no reconhecimento de que o conceito clássico do protecionismo comercial não se ajustava aos padrões de comércio livre - que pretendiam dar como exemplo os EUA - que a política comercial norte-americana se voltou para a defesa de um obstinado "fair trade", muito incentivado, aliás, pelas corporações transnacionais norte-americanas, que gozavam de grande influência nas bases eleitorais protecionistas, em defesa de seus interesses comerciais nos mercados estrangeiros. Ao preconizar o "fair trade", transferia-se o "locus" da ação comercial norte-americana da área das importações para a área das exportações, do mercado dos EUA para os mercados estrangeiros. Daí a sua origem, que veio como resultado de um efêmero "free trade", como justificativa para a política de expansão das exportações norte-americanas. Com isso, a estratégia da política comercial passava, a partir dos anos 70, a se caracterizar pelo binômio liberalização internacional e proteção doméstica.

Tornava-se, à época, claro o declínio da participação norte-americana na economia mundial. Em 1950, os EUA detinham 40.3% do total do PNB mundial. Em 1980, aquele percentual caiu para 21.8%. Naquele mesmo período, a parcela da Europa subiu de 21.2% para 29.8, e a do Japão, de 1.6% para 8.8. Os países em desenvolvimento também registravam um incremento em sua participação na economia mundial (de 12.7% para 17.9, entre 1950 e 1980). Em 1950, as exportações dos EUA correspondiam a 16.7% do valor total das exportações mundiais. Em 1980, aquela parcela havia caído para 10.9%. Em contraposição, a da Europa, no mesmo período, incrementou-se de 33.4% para 40.4, e a do Japão, de 1.4% para 6.4. (4)

O recurso ao autoritarismo comercial por parte dos EUA, em meados dos anos 70, sobreveio, assim, no contexto de um esforço para salvar uma situação de declínio e de perda da hegemonia econômico-comercial. Conforme interpreta Jagdish Bhagwati, "panic gives rise to petulance". No caso do pânico, a sobrevalorização do

(4) Jagdish BHAGWATI, The United States and Trade Policy: Reversing Gears, p.102.

dólar, que pressionou duramente o comércio exportador norte-americano, aliada à dramática emergência das nações do Pacífico na economia mundial, produziu a "síndrome do gigante diminuído". Já a petulância teria vindo da noção de que os problemas de competitividade, enfrentados pela indústria norte-americana com fornecedores estrangeiros, especialmente do Japão e de outros exportadores bem-sucedidos do Pacífico, decorriam de práticas "injustas e desleais" de tais nações, qualificação essa que se prestava, a nível interno, quanto mais não fosse para justificar a emergência daquelas novas potências comerciais. (5)

Foi como reação a esse sentimento de "pânico e de petulância" e com o propósito de induzir os demais países a jogarem de acordo com as regras do chamado comércio livre que a Lei de Comércio e Tarifas, ao autorizar, em 1974, a participação dos EUA na Rodada Tóquio, instituiu a seção 301, conferindo ao Presidente norte-americano autoridade para adotar sanções comerciais contra práticas de comércio consideradas "desleais".

A percepção de que se fazia necessário instituir um "fair trade" levou os EUA a propugnarem a criação de novos patamares para o sistema comercial, mediante a abertura agressiva de mercados. Era uma forma de impor uma nova agenda de regras de comércio, inclusive nas negociações multilaterais que ora se iniciavam, através de uma cruzada legalista destinada a homogeneizar os termos comerciais, na linha dos interesses norte-americanos. (6)

Já no fim da Rodada Tóquio, havia uma crescente sensação, nos círculos de comércio norte-americanos, de que as regras do GATT se mostravam crescentemente inadequadas para lidar com aquelas áreas relacionadas ao comércio em que os EUA detinham vantagens comparativas, como serviços, investimentos e propriedade intelectual. Além disso, era preciso fortalecer as regras existentes para capacitá-las a melhor combater as alegadas "práticas comerciais predatórias" e a lidar com as áreas de agricultura e subsídios. Havia, finalmente, sentimento de frustração com o próprio sistema de solução de controvérsias do GATT, visto como lento e ineficaz, porquanto o funcionamento de seu processo era

(5) Jagdish BHAGWATI, Aggressive Unilateralism, p.12.
(6) Clyde PRESTOWITZ, The Last Gasp of GATTism, p.131.

cerceado pelo critério da unanimidade. Em suma, a Rodada Tóquio foi vista como insuficiente para montar uma nova doutrina do GATT, capaz de facilitar a reconstrução da força econômica norte-americana. (7)

Baseados nesse propósito de disciplinar os chamados "novos temas", não reconheciam os EUA que, precisamente, nas áreas reguladas pelo GATT é que se mostravam mais debilitados em termos de competitividade, uma vez que a campanha interna de alívio comercial visava justamente à área de manufaturados. O comércio agrícola contava, em 1978, com cerca de 10% do comércio mundial, e o de serviços estava crescendo mais do que o de bens, sugerindo que a ausência de um disciplinamento nesse setor no GATT não havia impedido sua expansão.

A partir dos primeiros anos da década de 1980, os EUA passaram a experimentar uma deterioração maior em sua balança comercial: o déficit subiu de US$ 36 bilhões (1.3% do PNB), em 1980, para US$ 171 bilhões (3.8% do PNB), em 1987. As causas eram notórias: o crescente déficit orçamentário e a rigidez da política monetária provocaram uma alta dos juros, que passou, por sua vez, a atrair capitais estrangeiros necessários para o financiamento do desequilíbrio nas contas internas, levando o dólar norte-americano a se valorizar frente às demais moedas fortes em cerca de 50%, em termos reais, no período 1980-1985.

O continuado aumento das exportações do Japão, além do surgimento dos chamados "gang of four" do Pacífico - Hong Kong, Cingapura, Coréia do Sul e Taiwan - e dos desempenhos exportadores de países em pleno processo de industrialização, como o Brasil, passou a ser visto como uma ameaça real ao comércio dos EUA, criando-se uma campanha interna destinada a bloquear a erosão da competitividade norte-americana. (8)

Esse quadro contribuiu, no plano interno, para o recrudescimento das reivindicações protecionistas da parte do setor de produção e de entidades de classe de trabalhadores afetados pela competição das importações. Com o início, em 1980, da Administração do Presidente Ronald Reagan, que se declarava partidário

(7) Ibid., p.131.
(8) Jagdish BHAGWATI, Aggressive Unilateralism, p.9.

do livre comércio e de uma ideologia antiprotecionista, cresceram as pressões de setores poderosos da indústria norte-americana, como a automobilística e a do aço, para os quais Reagan havia, aliás, prometido proteção durante sua campanha eleitoral. O número de petições "anti-dumping" e de direitos compensatórios apresentadas ao Departamento de Comércio norte-americano saltou de 35 anuais, no período 1980-1981, para mais de 200, em 1982, grande parte delas dirigidas contra importações de aço.

Com o intuito de neutralizar tais pressões internas, Reagan buscou lançar uma nova rodada de negociações multilaterais, por ocasião da Reunião Ministerial do GATT, de novembro de 1982. Também buscou, sem êxito, incluir, na agenda das projetadas negociações, as áreas de serviços e de propriedade intelectual.

Os resultados da Reunião Ministerial de 1982 inspiraram, em muitos formuladores da política comercial norte-americana, certo ceticismo quanto à eficácia do multilateralismo. Na pior hipótese, demonstraram claramente que os EUA não mais detinham força econômica suficiente para impor a seus parceiros uma agenda de negociação para o comércio internacional, além de haverem suscitado dúvidas quanto aos compromissos do resto do mundo para com o multilateralismo comercial. O fracasso da Reunião Ministerial coincidiu com a consolidação da noção do "fair trade", em substituição ao "free trade". Embora aquele conceito remontasse aos anos 70, não ganhou maior ressonância, senão a partir de 1982.

O "fair trade" passou a abrigar o sentimento de que os EUA estavam cumprindo seus próprios princípios de comércio livre, mas o resto do mundo não. Segundo define Thomas Bayard, utilizando-se de expressão popular, "Uncle Sam has become Uncle Sucker because he lets others cheat him". (9)

O sempre crescente déficit comercial, aliado à "negligência benigna" da Administração Reagan com o dólar sobrevalorizado, já incitava fortes pressões protecionistas do Congresso, que, desde que havia inspirado o mal-fadado Smoot-Hawley Tariff Act, conservava-se relutante em fazer uso de sua prerrogativa, prevista na Constituição, de ditar a política comercial norte-americana.

(9) Thomas BAYARD, Latin America in the Context of US Trade Policy since 1980, p.12.

O período de "negligência benigna" terminou, em 22 de setembro de 1985, quando o então Secretário do Tesouro, James Baker, celebrou com o Grupo dos 7 o denominado Acordo do Plaza, que induzia uma redução da cotação do dólar no mercado internacional de câmbio.

No dia seguinte, o Presidente Reagan anunciou um plano de ação em matéria de política comercial. Depois de reafirmar seus compromissos com o comércio livre e com o lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais, ele anunciou duas novas correntes na política comercial dos EUA: o unilateralismo e o minilateralismo.

Quanto à primeira, anunciou que adotaria imediata ação unilateral contra práticas de comércio desleal e recordou que, poucas semanas antes, havia sido o primeiro Presidente a instruir o seu Escritório do Representante Comercial dos EUA (United States Trade Representative - USTR) a dar início a uma série de investigações 301, entre as quais a ação, instaurada, em 7 de setembro daquele ano, contra a política brasileira de informática. A partir daí, a administração norte-americana passou a recorrer, com maior freqüência, à seção 301, mediante a auto-iniciação de investigações e a aceitação de petições apresentadas pelo setor privado. (10)

Reagan anunciou, naquela mesma ocasião, sua intenção de considerar uma reformulação dos dispositivos da legislação de comércio que protegesse os direitos norte-americanos de propriedade intelectual e que contribuísse para a agilização dos procedimentos internacionais de solução de controvérsias. Advertiu, ademais, que, se as negociações multilaterais de uma nova Rodada não fossem logo iniciadas ou se seu progresso se afigurasse insuficiente, ele instruiria os negociadores norte-americanos a explorarem acordos bilaterais e regionais na área comercial. A concepção do unilateralismo, se bem que inerente à seção 301, desde 1974, não havia assumido forma concreta até aquela data, com o anúncio por Reagan de que faria uso ativo dos dispositivos retaliatórios previstos pela legislação de comércio norte-americana.

(10) Em 1985, o USTR deu início a 9 ações ao amparo da seção 301, enquanto havia apenas iniciado 2, no ano anterior.

Como resultado da nova política comercial do Presidente Reagan, o dólar, que havia alcançado seu nível mais alto, naquele ano de 1985, começou uma trajetória de queda, atingindo, em 1990, patamar mais baixo do que o verificado em 1980. Reverteu-se, em 1986, o aumento do desequilíbrio da balança comercial, o que levou os EUA a experimentarem, nos anos de 1989 e 1990, crescimento moderado de suas exportações. Além disso, em 1986, para o alívio do Governo Reagan, a Rodada Uruguai foi, finalmente, lançada em Punta del Este.

O que não mudou, porém, foi a preocupação do Congresso, agora mais auto-confiante diante dos revéses em matéria de política comercial sofridos pelo Executivo, com as alegadas práticas desleais de comércio de muitos parceiros dos EUA. Em 1988, depois de longo e intenso debate com a administração governamental, o Congresso aprovou a Lei Abrangente de Comércio e Competitividade, que conferiu ímpeto adicional ao unilateralismo da seção 301.

Era uma forma de passar um claro recado ao Presidente e ao resto do mundo: o Congresso dos EUA não estava preparado a se amparar apenas no sistema multilateral para a liberalização comercial e a defesa dos interesses norte-americanos nos mercados internacionais. O fato de que a Lei de 1988 era a primeira legislação comercial de iniciativa do Congresso, desde a Lei Smoot-Hawley, também significava que o Congresso desejava voltar a desempenhar um papel mais atuante na política comercial norte-americana. O Partido Democrata, majoritário, encarregou-se de levar adiante esse propósito.

1.2 - A seção 301 da Lei de Comércio e Tarifas de 1974

A seção 252 da Lei de Expansão Comercial de 1962 consistiu no primeiro instrumento legal norte-americano que autorizava o Presidente a responder a atos de governos estrangeiros que pudessem "oprimir, restringir ou afetar negativamente o comércio norte-americano". Sob a seção 252, o Presidente estava expressamente autorizado a impor tarifas ou outras limitações comerciais em casos de restrições injustificáveis a exportações dos EUA de produtos agrícolas. Para os demais setores, ele estava apenas autorizado a suspender ou modificar as margens preferenciais norte-

americanas concedidas a outros países, através de acordos comerciais.

Tais dispositivos foram incorporados à Lei de Expansão Comercial de 1962 para atender aos receios norte-americanos com o processo de integração econômica européia, cujo início, em 1958, com o Mercado Comum, despertou preocupação da parte dos EUA de que o mercado comunitário se fecharia a seus produtos.

A Lei de Comércio e Tarifas de 1974, aprovada em 3 de janeiro de 1975, que revogou a seção 252, substituindo-a pela seção 301, tinha alcance muito maior, na medida em que ampliou o escopo de aplicação do poder retaliatório da legislação comercial norte-americana. Ela definiu critérios amplos para a classificação de uma prática dita "desleal" e estabeleceu modalidades e prazos rígidos para o processo de investigação, sob a seção 301, assim como para a determinação final de imposição de sanções comerciais. Pela seção 252, o Presidente detinha maior poder discricionário quanto à decisão do recurso ou não aos seus dispositivos.

A seção 301 passou a autorizar o Presidente, com vistas a "pry open foreign markets for U.S. exports", a adotar toda e qualquer ação apropriada para responder a qualquer ato, política ou prática de governo estrangeiro que se revelasse "injustificável, não-razoável e discriminatória" para o comércio norte-americano, através da imposição ou elevação de tarifas ou outras restrições sobre importações de produtos e/ou serviços.

Com o objetivo declarado de "promover o desenvolvimento de um sistema econômico mundial aberto, não-discriminatório e justo, estimular a livre e leal competição entre os EUA e as nações estrangeiras, fomentar o crescimento econômico e o pleno emprego nos EUA", a Lei de Comércio de 1974 constituiu-se no principal instrumento legal norte-americano que regula os procedimentos em matéria de comércio internacional.

Dos 6 (seis) Títulos que compõem a Lei de Comércio e Tarifas, o Título III, relativo ao "Relief from Unfair Trade Practices", divide-se em 4 (quatro) capítulos. Destes, o capítulo primeiro, depois de emendado, em 1984, foi intitulado "Cumprimento dos direitos dos Estados Unidos estabelecidos em acordos comerciais e reação a certas práticas de comércio". Este primeiro capítulo do Título III

dispõe sobre a seção 301 e regula seus respectivos procedimentos de ação, através das seções 302 a 308. (11)

Sintetizam-se, abaixo, os elementos relevantes da seção 301 e seus dispositivos correlatos:

a) Determinações e ação do Presidente

A seção 301 é a fonte da autoridade presidencial para a imposição de sanções contra qualquer governo ou órgão governamental estrangeiro acusado de prática desleal de comércio. Serão considerados, para efeito de ação, sob a seção 301, quaisquer atos, políticas ou práticas de país estrangeiro que:

- violem ou neguem os direitos norte-americanos no âmbito de acordo internacional em matéria comercial, de natureza bilateral ou multilateral; e

- sejam "injustificáveis, não-razoáveis ou discriminatórios" e representem constrangimento ou restrição ao comércio dos EUA.

É indispensável, para o acionamento da seção 301, que os atos, políticas ou práticas comerciais em questão sejam de natureza governamental, ainda que em nível estadual ou mesmo municipal.

A seção 301 autoriza o Presidente a impor tarifas ou outras restrições e a tomar quaisquer medidas apropriadas e cabíveis em seu poder, em resposta às práticas desleais de comércio. Tais medidas podem ser impostas contra qualquer bem ou setor do país estrangeiro, ainda que não diretamente envolvido com a prática que deu motivo ao recurso à seção 301.

O Presidente terá, nesse sentido, poderes para:

- suspender, retirar ou impedir a aplicação de benefícios e

(11) Trabalho sobre a "Legislação de Comércio dos EUA", elaborado, em 1988, pela Divisão de Comércio Internacional (DCI), do Ministério das Relações Exteriores, p.22. Tradução do autor.
São as seguintes as seções correlatas da 301: seção 302 (dispõe sobre a abertura da investigação); seção 303 (regula as consultas bilaterais e o recurso, quando aplicável, ao processo de solução de controvérsias de acordo comercial); seção 304 (refere-se às determinações do USTR); seção 305 (dispõe sobre a implementação das ações); seção 306 (regula o monitoramento do cumprimento pelo país estrangeiro dos acordos alcançados); seção 307 (refere-se à alteração e ao encerramento das ações); e seção 308 (dispõe sobre o fornecimento de informações pelo USTR quanto às ações tomadas).

concessões de um acordo comercial, ou se abster de executar acordo comercial com o país ou órgão governamental envolvido;

- impor tarifas ou outras restrições às importações dos produtos do referido país, sem prazo determinado e a despeito de qualquer disposição legal em contrário; e

- quanto a serviços, restringí-los na forma que julgar apropriada ou, mesmo, negar autorização para seu acesso ao mercado norte-americano.

b) Modalidades do processo de investigação, sob a seção 301:

- **Investigação iniciada por petição.** Qualquer parte interessada norte-americana (cidadão ou entidade privada) pode solicitar, através de petição ao USTR, a instauração de uma investigação sob a seção 301. O USTR disporá de 45 dias para decidir sobre a abertura ou não do processo de investigação.

- **Investigação auto-iniciada.** Poderá o Presidente decidir, por iniciativa própria, a instauração de uma investigação, sob a seção 301, sem que haja, portanto, solicitação de peticionário.

c) Classificação das práticas comerciais desleais:

- **"Não-Razoável":** qualquer ato, política ou prática considerada desleal ou desigual, ainda que não se revele inconsistente com os direitos norte-americanos previstos em tratado ou acordo comercial. Podem ser qualificadas de "não-razoáveis" aquelas práticas que neguem "justa e eqüitativa" participação no mercado, possibilidade de instalação de empresa, além de adequada e efetiva proteção aos direitos de propriedade intelectual. Nos casos de práticas "não-razoáveis", a ação presidencial é discricionária;

- **"Injustificável":** qualquer ato, política ou prática que viole os direitos internacionais legais dos EUA. Em casos de práticas classificadas como "injustificáveis", a ação do Presidente é mandatória; e

- **"Discriminatória":** qualquer prática que negue aos bens, serviços ou investimentos dos EUA tratamento similar ao nacional, ou tratamento de nação mais favorecida.

A seção 301 determina, em casos de práticas julgadas como "injustificáveis", o recurso ao processo de solução de controvérsias do GATT, paralelamente à instauração de uma ação 301. Alternativamente, ao classificá-las de "não-razoáveis" ou "discriminatórias", a seção 301 é aplicada mesmo que tais práticas não sejam, do ponto de vista legal, amparadas pelo GATT ou por outros acordos comerciais internacionais, incluindo os acordos bilaterais. Nesses casos, partem os EUA da premissa de que um país pode denegar benefícios para o comércio norte-americano, ainda quando não viole o GATT. Caso imponha, conforme exemplifica Peter Field, quotas, que, embora justificadas pelas exceções dispostas nos artigos XI, XX ou XXI do Acordo Geral, anulem ou prejudiquem benefícios obtidos pelos EUA em negociações comerciais. (12)

Ao determinar uma ação 301, mais de um critério é, normalmente, invocado pelo Presidente, sob a alegação de que as classificações de uma prática considerada desleal, freqüentemente, se confundem ou se sobrepõem. Com isso, se um processo de solução de controvérsia, decorrente de queixa contra prática comercial dita "injustificável", mostrar-se, no GATT ou em outro foro de disputa comercial, inconclusivo ou insatisfatório para os interesses dos EUA, o Governo norte-americano poderá, sempre, valer-se dos critérios previstos para as práticas "não-razoáveis" ou "discriminatórias" para assegurar, internamente, o prosseguimento da ação 301.

1.2.1 - As emendas introduzidas pela Lei de Acordos Comerciais de 1979 e pela Lei sobre Comércio e Tarifas de 1984

A Lei de Acordos Comerciais de 1979 trouxe emendas significativas à seção 301. O seu Título IX estabeleceu parâmetros mais rígidos para a autorização dada ao Presidente de fazer cumprir os direitos norte-americanos assegurados em tratados de comércio e de reagir contra práticas de governos estrangeiros consideradas inconsistentes com as obrigações neles acordadas. Além disso, o termo "comércio" foi definido, no texto da nova legislação, de forma a esclarecer que abrigava os serviços, ainda quando não associados

(12) Peter FIELD, Discurso na Câmara de Comércio Americana do Rio de Janeiro sobre "U.S. Section 301 Proceedings", p.6.

a comércio internacional ou a comércio de produtos específicos. Adicionalmente, a emenda de 1979 estipulou limites de prazo para o processo de investigação a ser seguido pelo USTR, assim como para a determinação final dada pelo Presidente.

Tais emendas conferiram maior disciplina à ação do USTR e do Presidente, embora o USTR continuasse a conservar arbítrio irrestrito quanto ao início de uma investigação e o Presidente quanto à decisão final.

Com a Lei sobre Comércio e Tarifas de 1984, a seção 301 sofreu nova emenda, destinada a aperfeiçoar sua utilização. Em primeiro lugar, passou a conceder ao USTR a prerrogativa de auto-iniciar uma investigação, sob a seção 301, sem que houvesse sido, necessariamente, apresentada petição por parte interessada. Até então, uma ação 301 deveria ser iniciada por petição de parte supostamente lesada por prática de comércio desleal, muito embora a capacidade do Presidente de atuar, sob a seção 301, já não excluísse a possibilidade de iniciar, por iniciativa própria, uma investigação.

Em segundo lugar, a emenda introduzida pela Lei sobre Comércio e Tarifas exigia que o USTR comunicasse, anualmente, ao Congresso, através de um Relatório Nacional de Estimativas de Comércio sobre Barreiras Comerciais Estrangeiras (National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers), os atos, políticas e práticas que constituíssem significativas barreiras ou distorções para as exportações de produtos e de serviços, para direitos de propriedade intelectual e para investimentos diretos norte-americanos.

Em terceiro lugar, a definição de "comércio" foi, mais uma vez, ampliada para, desta vez, incluir investimentos diretos efetuados por cidadãos norte-americanos com implicações para o comércio de produtos e serviços. Além disso, o escopo dos critérios de práticas de comércio "não-razoáveis" e "injustificáveis" foi novamente ampliado para abarcar a noção da proteção adequada e efetiva dos direitos de propriedade intelectual.

Do ponto de vista jurídico, as emendas introduzidas pela Lei sobre Comércio e Tarifas de 1984 deram impulso ainda maior à tese norte-americana de que os direitos de propriedade intelectual deveriam estar associados ao comércio internacional, sob o argumento de que as convenções internacionais vigentes sobre

propriedade intelectual ofereciam instrumentos inadequados e padrões insuficientes para a implementação e proteção desses direitos. O critério de prática desleal "discriminatória" foi definido de forma a incluir a negação do tratamento "nacional" ou de "nação mais favorecida" para investimentos, produtos e serviços.

Esta série de emendas refletia a intenção do Congresso de utilizar a seção 301 para assegurar, nos mercados estrangeiros, proteção aos direitos de propriedade intelectual e uma cobertura mais ampla para o acesso a mercados de produtos e serviços norte-americanos.

1.3 - A aplicação da seção 301

A seção 252 da Lei de Expansão Comercial de 1962 foi, por duas vezes, utilizada pelo Governo norte-americano: a primeira, em 1963, constituindo a denominada "guerra do frango", para elevar tarifas sobre caminhões e conhaque provenientes da CEE, como reação a alegadas restrições comunitárias a exportações de frango norte-americano; e a segunda, para impor restrições contra vendas canadenses de gado no mercado norte-americano, como reação a restrições do Canadá ao ingresso de gado e carne dos EUA.

Segundo dados colhidos de tabela, publicada pelo USTR, sobre as ações 301, (13) 21 petições foram submetidas ao Governo dos EUA, no período de 1975 a 1979, para as quais nenhuma retaliação foi aplicada pelo Presidente. Depois das emendas de 1979, a seção 301 foi invocada por 17 vezes, entre 1980 e 1984. (14) Aqui também não foram impostas retaliações.

(13) Office of the USTR, Section 301 Table of Cases - October 2, 1992. pp. 1-23.

(14) Dentre as ações 301 instauradas, no período 1980-1984, cabem mencionar, a título de registro, duas que envolveram o Brasil: a primeira, foi iniciada pelo USTR, em 08.12.82, em decorrência de petição da "Footwear Industries of America", que alegou restrições a importações de calçados impostas por CEE, Japão, Taiwan, Coréia e Brasil. A investigação contra o Brasil foi encerrada, em novembro de 1985, após decisão brasileira de reduzir tarifas incidentes sobre importações de calçados; a segunda, iniciada, em 23.05.83, a pedido da "National Soybean Processors Association" dos EUA, referiu-se a subsídios concedidos à indústria de óleo de soja por parte de Argentina, Canadá, Malásia, Portugal, Espanha e Brasil. O Brasil e os EUA mantiveram, em novembro do mesmo ano, consultas, sob o artigo 12 do Código de Subsídios, sem resultados conclusivos.

Este contraste entre o grande potencial de utilização da 301 e o seu reduzido uso efetivo constituiu, aliás, a causa principal para o início, em 1986, da revisão pelo Congresso da legislação de comércio até então vigente, processo este que desembocou na aprovação, em 1988, da Lei Abrangente de Comércio e Competitividade, que será objeto de exame no capítulo 4 deste trabalho.

Já no período de 1985 a 1989, foi de oito o número de sanções impostas, sob a seção 301, entre as quais, uma contra o Brasil, em decorrência de sua política de não-patenteamento de produtos farmacêuticos. (15) Destas, três foram objeto de queixas norte-americanas submetidas ao GATT. Nenhuma das sanções norte-americanas foi autorizada pelo GATT. Como reação às retaliações, houve três recursos no GATT contra os EUA. (16)

Nos meios especializados de comércio norte-americanos, os que favorecem o poder retaliatório da seção 301 apontam nele as seguintes vantagens:

a) a 301 emite um sinal a outros países de que os EUA não toleram as práticas desleais de comércio; não aceitarão vastos déficits comerciais e que sua indústria possa ser afetada por setores econômicos estrangeiros protegidos pelos seus respectivos governos.

As vantagens deste aceno foram objeto de amplo debate no Congresso, durante a tramitação, a partir de 1986, da Lei Comercial Abrangente, a ponto de a Câmara de Representantes haver votado, em princípios de 1987, favoravelmente, e com pequeníssima margem, a denominada "emenda Gephardt" (17) para servir de "advertência" ao Primeiro Ministro do Japão, que se encontrava, na ocasião, em visita oficial aos EUA.

Nos círculos governamentais, admitia-se, à época, que o projeto de Lei Abrangente teria pouca influência direta sobre o comércio norte-americano, mas que exerceria efeito psicológico

(15) Os EUA impuseram sanções contra: Japão (semicondutores); CEE (restrições quantitativas com a ampliação comunitária); CEE (hormônios); Japão (artigos de couro); Japão (calçados de couro); CEE (cítricos); Canadá (chapas de madeira compensada); e Brasil (patentes farmacêuticas).

(16) Office of the USTR, Section 301 Table of Cases - October 2, 1992. pp. 1-57.

(17) A "emenda Gephardt", considerada a gênese da "Super 301", previa o recurso à seção 301 contra países que detivessem elevados saldos superavitários em seu comércio com os EUA. - vide nota (1) referente ao capítulo 4.

importante pelos acenos que daria aos mercados mundiais, e, em especial, às negociações multilaterais da Rodada Uruguai, que acabavam de ser lançadas;

b) ao conferir ao Presidente o poder de retaliar, a 301, na prática, vem a fortalecer o poder negociador dos EUA, uma vez que serve para aumentar sua posição de barganha, mediante o exercício da pressão e da ameaça de aplicação de sanções. Quanto maior for a ameaça do poder retaliatório, maior será o poder de barganha do negociador norte-americano. A partir desse pressuposto, os termos de um eventual acordo negociado serão sempre mais favoráveis para os EUA, se obtidos sob a seção 301 do que sem ela.

O objetivo, segundo esta corrente de defensores da seção 301, não é necessariamente retaliar, e sim criar uma ameaça crível de retaliação. A 301 será tanto mais eficaz quanto for capaz de atemorizar outros países, de modo a forçá-los a abrir seus mercados para os produtos norte-americanos, sem que isso venha, necessariamente, a redundar na aplicação de sanções, que pode - reconhecem - levar a um declínio do comércio mundial. Naturalmente, a imposição de sanções faz-se, às vezes, necessária, quanto mais não seja para preservar a credibilidade do poder retaliatório da 301; e

c) por fim, a 301 não está apenas orientada a ameaçar ou atemorizar países estrangeiros, mas também a proteger os interesses norte-americanos, na área comercial, e resgatar os eventuais prejuízos comerciais decorrentes de práticas de comércio desleais.

Por outro lado, os que se opõem à seção 301 estimam que a eliminação das práticas desleais significaria uma redução do déficit comercial americano de cerca de 10% apenas, o que corresponderia, em 1991, a US$ 6,6 bilhões sobre o déficit global e a US$ 4,3 bilhões sobre o déficit com o Japão. (18) Segundo eles, tais vantagens não justificariam os altos custos políticos e de credibilidade em que incorrem os EUA aos olhos do sistema multilateral de comércio.

Nesse sentido, apresentam as seguintes considerações sobre a seção 301 e as sanções que encerra:

(18) Dados da balança comercial norte-americana, por blocos econômicos, 1987-91, elaboração SECOM/Embaixada em Washington.

a) a seção 301 implica um juízo unilateral daquilo que é leal e daquilo que é desleal, internacionalmente. Além disso, os parceiros comerciais dos EUA não aceitarão submeter suas leis políticas e práticas comerciais ao escrutínio norte-americano. É uma violação de suas soberanias contra a qual sempre resistirão. Esta sim é uma prática essencialmente desleal. O unilateralismo, contido na essência da 301, poderá desencadear uma espiral de retaliações mútuas, conformando uma verdadeira "guerra comercial".

Os EUA, por seu turno, não tolerariam ser publicamente nomeados como parceiros comerciais desleais, e forçados, sob ameaça de retaliação, a alterar suas políticas domésticas. Nesse caso, provavelmente não aceitariam entrar em negociação e contra-retaliariam. O próprio Presidente Reagan, buscando amainar o tom emocional que vinha prevalecendo, nos debates do Congresso para a tramitação do Projeto de Lei Abrangente, lembrou, nessa linha de raciocínio, que "não devemos aprovar uma lei comercial que não gostaríamos que outro país aprovasse contra nós". (19)

b) outra desvantagem estaria na percepção de que o unilateralismo viola o espírito central do sistema de comércio internacional do pós-guerra, consubstanciado nos princípios de multilateralismo, não-discriminação e solução neutra de controvérsias do GATT. A violação da lei internacional por uma potência econômica como os EUA induz, pelo efeito demonstração, outros Estados a também violarem a lei internacional. Desconsiderar as normas do GATT levaria o sistema multilateral de comércio a ser questionado, podendo significar seu virtual desmoronamento;

c) além disso, a seção 301 cria ressentimentos contra os EUA, que podem ter desdobramentos no próprio relacionamento político bilateral com os países afetados com as medidas unilaterais. Pode, como conseqüência, ter, até mesmo, efeito contraproducente, em decorrência de uma reação de molde nacionalista, no nível parlamentar e público, que venha a reverter em prejuízo dos próprios objetivos da seção 301. Tal fenômeno leva, ainda, os países afetados a questionarem, a nível interno, o mérito de suas políticas liberalizantes, em matéria comercial, quando seu principal parceiro

(19) Jagdish BHAGWATI, Aggressive Unilateralism, p.177. Tradução do autor.

comercial os acusam de "parceiros desleais". É o caso, conforme será mais adiante explicitado, do Brasil na questão dos farmacêuticos, em que o Governo brasileiro decidiu voltar atrás em sua decisão de conceder patentes para processos farmacêuticos, a partir do momento em que foram anunciadas as sanções comerciais pelos EUA; e

d) a seção 301 traz embutida a sensação de que é aplicada com maior vigor precisamente contra aqueles países que demonstram maior boa-vontade negociadora, porque revelam, com isso, maior vulnerabilidade a pressões comerciais. Chulsu Kim aduz que o fato de as importações coreanas terem aumentado em 30%, de 1987 a 1989, como decorrência de medidas liberalizantes adotadas pela Coréia, ironicamente implicou um aumento da pressão norte-americana, com base na seção 301, sobre aquele país. (20)

1.4 - A seção 301 como instrumento de abertura de mercados externos

O Governo norte-americano, tanto bilateralmente, quanto no plano multilateral, sempre buscou apresentar a seção 301 como um mecanismo positivo, em vista do papel que desempenha para a abertura e o incremento do comércio mundial. Alega, nesse sentido, que o objetivo principal da seção 301 é o de abrir os mercados estrangeiros e criar oportunidades para o comércio internacional, com vistas à obtenção de um regime de comércio internacional menos restritivo e protecionista. Parte, assim, da crença de que a ação 301, independentemente de seu caráter unilateral, vem a reafirmar o compromisso norte-americano com um sistema de comércio multilateral aberto, dotado de normas equilibradas, que correspondam aos interesses e benefícios de todos os países.

Assim é que, mesmo quando acuados no GATT quanto ao caráter unilateral de sua legislação comercial, os EUA não hesitam em calcar sua base de alegação na justificativa de que as medidas, tomadas sob a seção 301, visam, na realidade, a oferecer acesso comercial maior a todas as Partes Contratantes.

(20) Chulsu KIM, Super 301 and the World Trading System: a Korean View, In: Ibid., p.253.

Ao anunciar, em maio de 1989, as listas de "práticas e países prioritários", sob a seção denominada "Super 301", introduzida pela Lei de Comércio Abrangente, a Representante Comercial (USTR) do ex-Presidente George Bush, Carla Hills, disse que aquele instrumento da política comercial dos EUA seria utilizado para criar um sistema permanente de comércio multilateral em expansão, baseado em regras claras e mandatórias. Nesse sentido, salientou: "Usaremos as negociações da Super 301 para apoiar e complementar nossos esforços na Rodada. A Super 301 servirá para eliminar práticas específicas que configurem sérias barreiras ao comércio e que constituam áreas mais amplas de preocupação para o sistema global do comércio". Pretendendo atribuir à seção 301 papel de panacéia para os males do comércio internacional, acrescentou Carla Hills que a seção 301 seria "a resposta interna dos EUA" às consultas do GATT e aos seus procedimentos de solução de controvérsias. (21)

Poucos meses antes, em janeiro de 1989, em seu discurso de confirmação no cargo de USTR perante o Congresso, Carla Hills havia, contudo, afirmado que utilizaria a "Super 301 e outras ferramentas como "um pé-de-cabra para forçar a abertura de mercados", declaração essa que lhe valeu, quando da Cúpula de Houston, em julho de 1990, em edição do "The Economist", uma "charge" com sua caricatura em que, como jogadora de "baseball", se utilizava de um pé-de-cabra, no lugar de um taco, para rebater os subsídios agrícolas comunitários, ilustrados na forma de bola. A caricatura foi aposta na parede da ante-sala de seu gabinete no USTR, em Washington.

O caráter unilateral da seção 301 pode ser visto em dois sentidos: a) os EUA definem unilateralmente o que constitui prática desleal de comércio; e b) usam a legislação comercial doméstica para extrair concessões unilaterais de abertura de mercado da parte de seus parceiros comerciais.

O "unilateralismo agressivo", cunhado por Jagdish Bhagwati (em contraposição ao "unilateralismo defensivo", de natureza essencialmente protecionista), tem como objetivo primeiro atacar

(21) Carla HILLS, Discurso por ocasião do anúncio das seções "Super 301" e "Special 301", em 25.05.89., p.2. Tradução do autor.

práticas estrangeiras alegadamente desleais que restringem as exportações de bens e serviços dos EUA, limitam as oportunidades de investimentos nos mercados estrangeiros ou que não oferecem adequada e efetiva proteção aos direitos de propriedade intelectual dos EUA. (22)

Suas ferramentas principais consistem na seção 301 e nas chamadas "Super 301" e "Special 301", que têm por finalidade forçar países estrangeiros a eliminarem suas barreiras comerciais, mediante a ameaça de retaliações, com ou sem o sancionamento do GATT. Ao contrário do "defensivo", o unilateralismo "agressivo" não é intrinsecamente protecionista. Os dispositivos da 301 foram raramente usados por razões puramente protecionistas.

O ex-Diretor para a América do Sul do Departamento de Comércio norte-americano, Peter B. Field, em intervenção que fez, em 27 de julho de 1988, na Câmara de Comércio Americana do Rio de Janeiro, sintetizou da seguinte maneira o conceito de acesso a mercado, embutido na seção 301, deixando claro o elemento de ingerência que encerra, ao atribuir a existência de direitos dos EUA em mercados estrangeiros:

> "If I am trading with you, I may say: I don't like what you are doing to me in my market. Alternatively, I may say I don't like what you are doing to me in **your** market - or in someone else's market". (23)

Explicou que a seção 301 é o único instrumento importante para tratar da queixa "I don't like what you are doing to me in your market", observando que aquele dispositivo consiste em um "stick not a carrot", já que não pressupõe incentivos. "It is - esclareceu - rather a blunt instrument especially when the outcome is sanctions". Segundo acrescentou, apenas a ameaça de sua utilização já comprovou, em certos casos, ser efetiva para garantir acesso a

(22) Jagdish BHAGWATI, Aggressive Unilateralism, p.33.
(23) Peter FIELD, Discurso na Câmara de Comércio Americana do Rio de Janeiro sobre "U.S. Section 301 Proceedings", p.2.

mercados; é importante, porém, ter em mente que "the intention is that retaliation is always a last resort, and the action is taken with reluctance", admitindo, com isso, o caráter truculento da ação 301. Ao concluir, assegurou que "we have a new consensus in the United States on the importance of improving market access for U.S. companies, and we will continue to press for this".(24)

A seção 301 viola, assim, pelo menos três normas associadas com o atual regime de comércio internacional:

a) é inerentemente discriminatória, uma vez que singulariza países por suas práticas comerciais ditas como desleais;

b) constitui uma ação de uma parte apenas, porquanto os EUA, em uma questão comercial com outro país, se arrogam o direito de desempenhar o papel de juiz, júri e executor da pena, em que os países acusados são julgados "in absentia", e para os quais o Congresso norte-americano ordena veredicto de culpa "a priori"; e

c) opera de forma agressiva, a partir de uma concepção desigual de reciprocidade. Está orientada, pelo recurso a medidas de força, a obter resultados e benefícios próprios, sem consideração de eventuais benefícios ao parceiro comercial. O seu conceito de abertura de mercados estrangeiros pressupõe um aumento da participação norte-americana no mercado-alvo e não no comércio mundial.

A "National Trade Policy Agenda", submetida pelo Executivo norte-americano ao Congresso, em março de 1989, salientou que o objetivo global da política comercial da Administração Bush, que ora acabava de tomar posse, é a "expansão dos benefícios econômicos gerados pela crescente interdependência do sistema de comércio mundial, através da obtenção de uma escala máxima de abertura de mercados para produtos manufaturados norte-americanos, produtos agrícolas e serviços industriais. Para tanto, assinala aquela agenda da política comercial norte-americana ser "necessário fortalecer o sistema multilateral de comércio, negociar com firmeza a abertura de mercados, eliminar as práticas de comércio desleais, aumentar a proteção aos direitos de propriedade

(24) Ibid., p.18.

intelectual e remover as práticas comerciais distorcivas na área de investimentos".

Nessa linha, garante a "National Trade Policy Agenda" que, para atingir tais objetivos, "a Administração fará uso dos instrumentos de negociação fornecidos pela Lei Abrangente de 1988 e de todos os direitos estabelecidos em acordos internacionais de comércio dos quais os EUA fazem parte". Conclui o documento que "preferimos o uso das negociações multilaterais para atingir nossos objetivos, mas empreenderemos esforços bilaterais e adotaremos ações unilaterais seletivas para os casos em que se revelem efetivas e necessárias para a abertura de mercados aos produtos e serviços dos EUA." (25)

(25) USTR, National Trade Policy Agenda, de 01.03.89., p.1. Tradução do autor.

2 - O CONTENCIOSO SOBRE INFORMÁTICA

2.1 - Considerações preliminares

Embora decorresse de uma oposição basilar norte-americana à denominada Política Nacional de Informática, o contencioso bilateral sobre informática configurou, na realidade, um processo negociador com os EUA voltado para o tratamento de pleitos específicos e setoriais, em matéria de investimentos e de propriedade intelectual, da parte de empresas norte-americanas de informática com interesses no mercado brasileiro.

A grande maioria das empresas norte-americanas, cujos pleitos eram objeto de consideração nas consultas bilaterais, tinha interesses em outros segmentos de informática do mercado brasileiro, onde, em muitos casos, detinham situação privilegiada em termos de participação e competitividade. O contencioso bilateral abria-lhes, dentro de um quadro de pressão diplomática, uma oportunidade para tentar obter vantagens tópicas e, muitas vezes, marginais, se comparadas com seu volume de negócios no mercado brasileiro do setor.

Pelo receio, inclusive, de que seus pleitos pudessem vir a criar constrangimentos para seus interesses econômicos globais no Brasil, buscavam manter-se prudentemente à distância, tanto das deliberações governamentais brasileiras, quanto das conversações bilaterais. Sequer procuravam o Itamaraty para expor seus pleitos, muito embora municiassem regularmente a Embaixada norte-americana, em Brasília, e o USTR, em Washington, com suas alegações e os aspectos técnicos que proclamavam em sua defesa. Foi, de resto, com esse espírito que a investigação, sob a seção 301, instaurada contra a Política Nacional de Informática, decorreu de

uma ação auto-iniciada pelo USTR, e não de uma petição apresentada pela indústria norte-americana.

Nesse contexto, à diferença do contencioso sobre farmacêuticos, cujo encerramento esteve, desde seu início, condicionado pelos EUA à decisão política do Governo brasileiro de vir a conceder patente plena para fármacos e química fina, o de informática demandou complexas conversações, tanto no nível diplomático, quanto técnico, cujos resultados se afiguravam permanentemente incertos, tendo em vista o grande número de pleitos envolvidos e a ausência de parâmetros dentro dos quais se poderia vislumbrar uma solução para os casos contenciosos.

Assim é que no longo processo de consultas, caracterizado por marchas e contra-marchas, os avanços nele verificados, que evitaram a imposição efetiva de represálias comerciais e que redundaram no encerramento final do contencioso, foram, gradualmente, obtidos graças a um melhor entendimento, pela parte norte-americana, dos balizamentos estabelecidos pela reserva de mercado, aliado ao reconhecimento, da parte brasileira, de que o tratamento dispensado aos investimentos estrangeiros, principalmente na área de "software", necessitava ser aperfeiçoado e modernizado, tanto quanto a sua gestão pela então Secretaria de Informática (SEI), de forma a torná-la mais ágil e sistemática.

2.2 - Antecedentes do contencioso

A Política Nacional de Informática, a que se convencionou chamar o conjunto de medidas de estímulo que se deu, a partir dos anos 70, no Brasil, à indústria de informática, envolvia questões como investimentos estrangeiros, transferência, apropriação e transformação de tecnologia, bem como as formas de concorrência no setor. Ao limitar consideravelmente a participação, no mercado brasileiro, do capital estrangeiro, acabou provocando forte reação dos EUA e de suas empresas, que viam seus interesses no Brasil diretamente afetados.

À medida que se consolidou a PNI, aumentaram as críticas da indústria norte-americana de informática ao modelo brasileiro adotado para o setor. Em 1976, os EUA questionaram certos dispositivos legais brasileiros para o setor, no âmbito do Comitê de

Balanço de Pagamentos do GATT. Em maio de 1982, por ocasião da visita oficial do Presidente João Figueiredo a Washington, o tema da informática já constou das queixas comerciais norte-americanas contra o Brasil. Em dezembro daquele mesmo ano, foi novamente suscitado, quando da visita do Presidente Ronald Reagan ao Brasil, e, em outubro de 1983, o tema foi debatido na XIV Reunião do Subgrupo Consultivo de Comércio Brasil-EUA e, subseqüentemente, no ano seguinte, na XV Reunião do Subgrupo.

Isso se deveu ao fato de que o Brasil passou a constituir um mercado promissor para a indústria de informática dos EUA. Em meados da década de 80, o mercado brasileiro de informática era, depois do canadense, o maior para o setor no Hemisfério. A indústria de "hardware" e de "software", transformava-se, além disso, em uma das grandes forças da economia norte-americana, passando a necessitar do mercado externo para consolidar uma produção de escala que pudesse assegurar a subsistência da vantagem comparativa tecnológica e comercial norte-americana no setor. Segundo declarou, em julho de 1987, perante a Câmara de Representantes dos EUA, o então USTR alterno, Embaixador Michael Smith, "a Lei de Informática brasileira restringe as importações de produtos de informática norte-americanos, considerados símbolos da vantagem comparativa dos EUA na área de produtos e serviços de alta tecnologia". (1)

Nessas circunstâncias, imediatamente após a entrada em vigor, em 29 de dezembro de 1984, da Lei 7.232 (Lei de Informática), a delegação norte-americana levou ao conhecimento do Conselho de Representantes do GATT as preocupações de seu Governo quanto ao impacto da Lei brasileira para a indústria de informática norte-americana.

Em janeiro de 1985, os EUA formalizaram, junto à Delegação do Brasil em Genebra, pedido de consultas, com base no artigo XXII do Acordo Geral, sobre a "política brasileira de informática, a Lei e os regulamentos sobre o assunto, assim como sobre os efeitos comerciais potenciais de tais decisões", consulta essa que se realizou, naquele mesmo mês.

(1) Michael SMITH, Depoimento perante o Comitê de Energia e Comércio da Câmara de Representantes, em 15.07.87., p.2.

À luz do disciplinamento do GATT, o Brasil montou sua defesa com base na seguinte alegação:

a) a produção de microcomputadores e minicomputadores era claramente uma indústria nascente no Brasil, amparada pelo artigo XVIII do Acordo Geral, que permite restrições às importações de similares, durante determinado período de tempo;

b) países submetidos a problemas de balanço de pagamentos, como o Brasil, eram elegíveis de exceção; e

c) considerações de ordem de segurança nacional também podiam ser levantadas para a adoção de restrições às importações. A Política Nacional de Informática era, no Brasil, considerada de natureza estratégica.

Os resultados inconclusivos dessa consulta no âmbito do GATT decorreram, essencialmente, da ausência de apresentação pelos EUA de alegação de prejuízos comerciais efetivos. Foi, assim, com base na percepção de que as discussões, à luz do GATT, estariam limitadas ao campo das transações de mercadorias, que o Governo norte-americano decidiu acionar seus dispositivos legais internos, por intermédio da seção 301 da Lei de Comércio e Tarifas de 1974, para questionar a política nacional de informática.

Segundo Peter Evans, o fato de os EUA não haverem dado seguimento à sua notificação no GATT tornou-se clara indicação de que o Governo norte-americano reconhecia não dispor de alegação consistente, naquele foro, em caso de disputa sobre a questão. (2)

2.3 - A abertura da investigação 301 e o processo de consultas bilaterais

Precisamente no dia 7 de setembro de 1985, aniversário da independência do Brasil, o USTR anunciou a abertura da investigação 301 contra a "Política Nacional de Informática e seus efeitos sobre as exportações dos EUA e as atividades de empresas

(2) Peter EVANS, Declining hegemony and assertive industrialization: U.S. - Brazil conflicts in the computer industry, p.220.

norte-americanas no Brasil". Os motivos alegados estavam nas restrições impostas aos investimentos norte-americanos no setor e na ausência de proteção adequada aos direitos dos EUA de propriedade intelectual.

Na mesma data, o USTR anunciou a abertura de três outras investigações 301 auto-iniciadas: contra restrições do Japão a importações de tabaco e contra a Coréia por conta de suas políticas de seguros e de propriedade intelectual. Tratava-se da primeira vez que o Governo norte-americano lançava mão de sua capacidade de auto-iniciar uma investigação 301.

A primeira consulta bilateral, após a abertura da investigação 301, teve lugar em Caracas, em janeiro de 1986. O Brasil acordou manter tais consultas no entendimento de que elas se faziam no âmbito da tradicional postura diplomática brasileira aberta ao diálogo, não as reconhecendo, portanto, como parte dos procedimentos regulares previstos na legislação de comércio norte-americana.

Cabe registrar, a propósito, que o Brasil sempre fez expressamente saber à parte norte-americana, não só no contexto do contencioso sobre informática, mas também no de patentes farmacêuticas, que as consultas bilaterais seriam mantidas com base nesse entendimento, pois, de atuar de forma contrária, seria aceitar a extraterritorialidade de lei interna de outro país.

Na consulta em Caracas, o Brasil sustentou, como posição de princípio, que a política brasileira para o setor de informática, destinada a proteger uma indústria de valor estratégico para o desenvolvimento econômico, decorria de decisão soberana e compatível com as obrigações internacionais do país.

Diante dos resultados inconclusivos da consulta, deram-se início às conversações entre o então Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, na qualidade de Enviado Especial e Plenipotenciário do Presidente da República, e o Representante de Comércio dos EUA (USTR), Clayton Yeutter. Dos primeiros entendimentos, mantidos em Paris, em julho e agosto de 1986, foi decidida a criação de um Grupo "Ad-hoc" de Relações Econômicas Bilaterais, composto de funcionários governamentais de ambos os países. Embora criado para o exame conjunto de possíveis problemas enfrentados no relacionamento bilateral, o

Grupo "Ad-hoc" - a ser tratado, mais adiante, neste mesmo capítulo - veio a servir de foro de consulta sobre questões específicas relacionadas com a implementação da Lei de Informática.

Também no contexto das consultas em Paris, foi indicada a disposição brasileira de definir um regime jurídico para "software", que era objeto de preocupação norte-americana, uma vez que o Brasil não reconhecia o direito autoral ("copyright") para programas de computadores.

Como resultado desses entendimentos, o Presidente Reagan decidiu, em 6 de outubro de 1986, postergar, por pouco menos de três meses, até 31 de dezembro, a decisão final sobre a investigação 301 - a qual deveria, segundo os procedimentos previstos na legislação de comércio norte-americana, ser tomada, até 7 de setembro de 1986, isto é, um ano após a sua abertura.

A decisão do adiamento deu-se, ademais, em vista das eleições parlamentares no Brasil, de novembro daquele ano, porque havia receio da parte do USTR de que o assunto fosse explorado na campanha eleitoral, criando um clima ainda menos propenso para um eventual entendimento com o Governo brasileiro.

Ainda assim, na mesma data do anúncio do adiamento, foi tornada pública pelo USTR determinação do Presidente Reagan de que a política de informática brasileira, pelas restrições que impunha ao comércio e aos investimentos dos EUA, consistia, de acordo com os critérios da seção 301, em uma prática "não-razoável", abrindo, com isso, caminho para a adoção de sanções, anúncio esse que levou, aliás, o então Senador Severo Gomes, de São Paulo, a ameaçar com a apresentação, caso os EUA efetivassem suas retaliações, de um projeto de legislação que suspendesse a remessa de lucros das empresas transnacionais norte-americanas sediadas no Brasil. (3)

Reagan, ao mesmo tempo, instruiu o USTR a dar seguimento às negociações com o Governo brasileiro, até a decisão final sobre o processo de investigação, fixada para 31 de dezembro daquele ano.

Enquanto isso, o USTR notificou, em 28 de novembro, o Secretariado do GATT e a Delegação do Brasil em Genebra da intenção norte-americana de, quando julgasse apropriado, suspen-

(3) Ibid., pp.225-226.

der, sob o artigo XVIII do Acordo Geral, a aplicação de concessões tarifárias para importações provenientes do Brasil, (4) de forma a compensar os alegados prejuízos anuais sofridos pelos EUA em decorrência da política de informática.

Em 9 de dezembro de 1986, o Executivo brasileiro submeteu ao Congresso Nacional projeto de legislação sobre "software". Paralelamente, a então Secretaria Especial de Informática (SEI), através de comunicado à imprensa, anunciou medidas mais flexíveis e transparentes em sua administração da política de informática, destinadas a agilizar e simplificar os processos de obtenção de licenças de importação e de registro de "software". Foi, além disso, dada a oportunidade de recurso ao Conselho Nacional de Informática e de Automação (CONIN), por parte de empresas de informática cujos pedidos de licença de comercialização e de importação não tivessem sido atendidos pela SEI.

Tais medidas levaram o Presidente Reagan a anunciar, em 30 de dezembro, novo adiamento da decisão final sobre a ação 301, desta vez, para 1 de julho de 1987. Em seu anúncio, o Presidente norte-americano disse haver decidido: a) suspender a parte da investigação 301 relativa aos procedimentos administrativos da Lei de Informática; e b) instruir o USTR a continuar as negociações com o Brasil, com vistas a alcançar proteção aos direitos de propriedade intelectual, em especial de "software", assim como a eliminação de barreiras a investimentos dos EUA no setor de informática brasileiro.

Justificou sua decisão pelas reformas administrativas empreendidas pelo Governo brasileiro em sua política de informática, que, se plenamente implementadas, reduziriam, segundo afirmou, os efeitos adversos daquela política sobre o comércio dos EUA, e qualificou como um "passo positivo" a concordância do Brasil em estabelecer o Grupo "Ad-hoc" sobre Relações Econômicas Bilaterais.

Contudo, salientou que, nas áreas das restrições aos investimentos dos EUA no setor de informática e da ausência de direitos de proteção à propriedade intelectual, o progresso verificado nas conversações com o Brasil havia sido insuficiente, observando que um esforço negociador final se fazia necessário. Por fim, anunciou

(4) Office of the USTR, Section 301 Table of Cases - October 2, 1992, p.21.

que, em prazo de seis meses a partir daquela data, determinaria uma nova decisão dos EUA sobre a política de informática brasileira.

Em 12 de março de 1987, em cumprimento aos procedimentos regulares do processo de investigação, sob a seção 301, o USTR manteve, em Washington, audiência pública, da qual participaram as maiores associações de fabricantes de "hardware" e "software" dos EUA. Na audiência, foram enunciados os seguintes pareceres, segundo depoimento no Congresso norte-americano do então Secretário Assistente para Política Econômica Internacional do Departamento de Comércio, Louis Laun: (5)

a) o projeto de Lei de "Software", submetido, em dezembro de 1986, ao Congresso continha dispositivos restritivos à comercialização no Brasil de produtos de "software" de empresas norte-americanas;

b) as regulamentações brasileiras sobre investimentos no setor de informática criavam fortes impedimentos para as firmas norte-americanas;

c) a política de informática do Brasil afigurava-se contraproducente para os próprios interesses brasileiros, colocando a indústria brasileira em situação obsoleta crescente em matéria de tecnologia de informática; e

d) caso aquela política brasileira não fosse modificada, a indústria norte-americana pleitearia junto à administração governamental dos EUA uma forma de compensação para os prejuízos comerciais sofridos, indicando, com isso, que favoreceria a imposição de sanções comerciais contra o Brasil.

Em 24 de junho de 1987, a Câmara dos Deputados aprovou o projeto da Lei de "Software". Em 30 de junho, o Governo norte-americano suspendeu a parte da ação 301 relativa à propriedade intelectual, mantendo, porém, aberta a investigação sobre investimentos, para cujo processo não estabeleceu, desta vez, nenhum prazo.

Segundo anunciado pelo USTR, a legislação aprovada pela Câmara dos Deputados oferecia proteção adequada de direito

(5) Louis LAUN, Depoimento perante o Comitê de Energia e Comércio da Câmara de Representantes, em 15.07.87., p.3.

autoral para "software", embora reconhecesse que a aprovação da Lei ainda dependia de decisão favorável do Senado, para o que, o USTR seguiria monitorando os desenvolvimentos relacionados com esta porção da investigação, com vistas a seu encerramento ou reabertura. O Governo brasileiro foi, assim, informado de que a suspensão da porção relativa a "software" estava ainda condicionada à aprovação final do projeto de Lei sobre "Software".

Em 15 de julho de 1987, Robert Gelbard, então Assistente, alterno, do Secretário de Estado para Assuntos Interamericanos, em depoimento no Comitê de Energia e Comércio da Câmara de Representantes, ao afirmar que as diretrizes e decisões da política externa brasileira não estavam "sintonizadas com nosso pensamento, especialmente em questões econômicas", interpretou da seguinte forma o quadro do então relacionamento econômico Brasil-EUA:

> "As the world's eight largest free market economy, Brazil's performance has in many ways matched its enormous potential. However, its impressive growth has made Brazil a competitor of the United States in international markets. As our long and important trading relationship with Brazil has broadened, our interests have clashed on many occasions. At the core of this conflict is a philosophical divergence. Brazil's development model gives Government the primary role as promotor of development and protector of economic interests - functions we feel are better performed by, or with the full participation of, private sector". (6)

Ao concluir seu pronunciamento, Gelbard afirmou que:

> "The Brazilians have told us that for us to take actions against them, in essence, kicking them while they are down, can seriously harm our relationship. The risk of confrontation is real. However, Brazil is, from our

(6) Robert GELBARD, Depoimento perante o Comitê de Energia e Comércio da Câmara de Representantes, em 15.07.87., p.3.

perspective, in a crisis largely of its own making: many of its economic problems result from inappropriate policies followed for too long, and Brazilian leaders can hardly expect that we won't react to trade practices which affect important U.S. interests." (7)

Havia, nos meios governamentais norte-americanos, especialmente no âmbito do Departamento de Estado, um reconhecimento velado de que a ação 301 contra o Brasil transcendia o plano meramente comercial, em vista da sensibilidade que a Lei de Informática inspirava no nível interno brasileiro. Acreditava-se, em Washington, que a reserva de mercado para o setor tinha sua principal origem nas forças armadas, preocupadas com a dependência brasileira na área de tecnologia militar, levando a política de informática a representar um símbolo da soberania do país e de sua capacidade estratégica de alcançar "status" de potência militar intermediária.

A reforma constitucional, então empreendida pela Assembléia Nacional Constituinte, era, ademais, encarada pelo Governo norte-americano como um exercício que encerrava riscos em matéria de restrições comerciais adicionais às empresas estrangeiras, uma vez que havia a crença de que o processo de democratização no Brasil trazia consigo um forte sentimento nacionalista.

Nesse sentido, Henry Kissinger advertiu, na ocasião, que o contencioso bilateral de informática poderia dar margem ao surgimento de "populist, anti-market, anti-US forces that will be dangerously strengthened just when a democratic constitution is being drafted". (8)

Do ponto de vista do Brasil, a infelicidade da data do anúncio da ação 301 contra a política de informática não deixou, diga-se de passagem, de ser vista como um sinal, deliberadamente dado, de demonstração de força e do firme propósito de Washington de, se necessário, levar a questão às suas últimas conseqüências, através da imposição de retaliações.

(7) Ibid., p.8.
(8) Peter EVANS, Declining hegemony and assertive industrialization: U.S.- Brazil conflicts in the computer industry, p.223.

A abertura da investigação 301, destinada a submeter a Política Nacional de Informática ao escrutínio da legislação comercial dos EUA, revelou a insensibilidade do Governo norte-americano, não só para com a etapa de transição política por que passava o país, mas também para com as aspirações do Brasil de modernizar sua indústria, em um setor estratégico para a formação de sua capacidade científica e tecnológica e para a inserção do país no mercado mundial de tecnologias de ponta.

O próprio Presidente José Sarney, ao sancionar, em 17 de abril de 1986, o Primeiro Plano de Informática e Automação aduziu que a ação norte-americana era uma "tentativa de congelar países em seu estado atual de desenvolvimento científico e tecnológico (...) o qual poderia atribuir a nós, dentro do sistema produtivo mundial, o papel de fornecedores de simples bens manufaturados". (9)

A atitude norte-americana estava longe de corresponder ao grau de importância do relacionamento bilateral e ao diálogo diplomático fluido e aberto que prevalecia entre os dois Governos. Foi com essa constatação em mente que, a partir de 1985, por decisão do Itamaraty, o Brasil se recusou a seguir reunindo o Subgrupo Consultivo de Comércio Brasil-EUA, sob a alegação, informalmente comunicada à Embaixada norte-americana, de que aquele mecanismo não se justificava, em um momento em que as relações comerciais bilaterais assumiam clima confrontacionista criado pelos EUA.

2.3.1 - O Grupo "Ad-hoc" sobre Relações Econômicas Bilaterais

O Grupo "Ad-hoc" sobre Relações Econômicas Bilaterais foi estabelecido, por troca de notas, em 2 de dezembro de 1986, com a Embaixada norte-americana em Brasília. Embora portasse título de natureza abrangente, a iniciativa resultou de proposta do Itamaraty, que tinha como objetivo criar um instrumento bilateral, a nível governamental, que servisse para prestar esclarecimentos à parte norte-americana sobre aspectos legais da reserva de informática, assim como sobre a sua administração pela Secretaria Especial de Informática (SEI).

O Grupo "Ad-hoc", além de se constituir em uma iniciativa

(9) Ibid., p.222. Tradução do autor.

que demonstrava a disposição do Governo brasileiro de manter um canal aberto para o diálogo sobre questões específicas de informática com os EUA, foi mecanismo que se revelou útil para evitar o surgimento de áreas adicionais de atrito, no contexto do contencioso bilateral. Desempenhou, nesse sentido, papel relevante, à luz dos seguintes fatores:

a) serviu para dirimir dúvidas e mal-entendidos da parte do Governo norte-americano, muitas vezes baseados em informações ou interpretações equivocadas, prestadas pela Embaixada dos EUA em Brasília, sobre os aspectos da legislação de informática e as limitações impostas pela reserva de mercado;

b) constatou-se, durante seus trabalhos, que muitas empresas de informática estrangeiras, por desconhecimento dos balizamentos da reserva estabelecidos na legislação e nas regulamentações pertinentes, deixavam de utilizar muitos segmentos que se encontravam fora da reserva e que apresentavam amplas oportunidades para investimentos externos no setor;

c) com isso, buscou-se demonstrar à parte norte-americana que, a despeito da reserva, a participação dos investimentos de empresas de informática estrangeiras no mercado brasileiro do setor se fazia cada vez maior e promissora. Efetivamente, o faturamento no mercado brasileiro da indústria de "hardware" e de "software" havia totalizado, em 1988, US$ 2,7 bilhões, dos quais US$ 1,06 bilhão (39%) coube a empresas não-nacionais. As subsidiárias no Brasil da IBM e da UNISYS foram, sozinhas, responsáveis por um faturamento de US$ 930 milhões (34%), valor que correspondia a mais da metade dos negócios realizados por todas as empresas nacionais juntas: US$ 1,6 bilhão. (10). Nessa época, o Presidente da

(10) Tais dados constaram de "non paper", entregue, em maio de 1989, em Washington, à USTR Carla Hills pelo então Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima. O mesmo documento assinalava, ainda, o seguinte:
"As importações de equipamentos e componentes de informática pelo Brasil cresceram de US$ 385 milhões, em 1983, para US$ 976 milhões, em 1988. Nesse último ano, as compras provenientes dos EUA totalizaram US$ 630 milhões, significando que a participação de produtos norte-americanos no global das compras pelo Brasil de produtos de informática foi, em 1988, de 64%. Essa participação situava-se, em 1983, em 52% (compras totais: US$ 385 milhões; compras provenientes dos EUA: US$ 200 milhões). Durante o período de 1979 a 1985, as exportações norte-americanas de produtos de informática para o mundo cresceram 138%, enquanto o aumento registrado para o Brasil, durante aquele mesmo período, foi de 146%". (fonte: United Nations Yearbook of International Trade - 1989).

UNISYS no Brasil, Henry Eicher, em entrevista para a Revista "Dados e Idéias" (edição de julho de 1989), afirmava que sua subsidiária havia crescido, por dois anos consecutivos, e que a UNISYS do Brasil havia ganhado, entre as filiais da empresa norte-americana, o prêmio de subsidiária com melhor desempenho. (11)

d) a administração da reserva de mercado pela SEI, especialmente no que tocava aos critérios de similaridade com produtos nacionais, afigurava-se, por vezes, excessivamente rígida. A SEI tendia a não explorar vias alternativas que pudessem acomodar, dentro do espectro da legislação, aqueles interesses legítimos de empresas norte-americanas, criando, com isso, áreas de tensão desnecessárias, no contexto do contencioso. A título de exemplo, a inesperada decisão da SEI de denegar o registro para a comercialização da versão 3.2 do programa MS-DOS da MICROSOFT sem, ao menos, cogitar quanto à alternativa de autorizar versão mais atualizada, a 3.3, que, na época, não contava com similar nacional, precipitou o anúncio pelos EUA de sua intenção de impor represálias por conta da política de informática. Tal solução, proposta subseqüentemente pelo Itamaraty, acabou sendo, um mês depois, aprovada pelo CONIN, dando, com isso, por encerrada a questão com a MICROSOFT; e

e) tornava-se, ainda, necessário centralizar, na área político-diplomática, as sucessivas gestões efetuadas pela Embaixada norte-americana sobre os pleitos de investimentos de empresas de informática dos EUA. O Grupo "Ad-hoc", cuja parte brasileira era presidida pelo Itamaraty, servia, inclusive em atendimento a pedido do próprio então Secretário-Executivo da SEI, Comandante Ezil Veiga da Rocha, para evitar que aquela Secretaria se fizesse interlocutora da Embaixada em questões atinentes ao contencioso bilateral, ou que se prestasse a continuadas pressões da parte de empresas norte-americanas.

(11) Em entrevista à mesma revista, em sua edição de agosto de 1989, o Presidente da IBM do Brasil, Rudolf Hohn, declarava que "em cinco anos, a subsidiária da IBM brasileira pode dobrar de tamanho com uma taxa média de crescimento da ordem de 15% ao ano, sendo que, em 1988, esse percentual atingiu 25%". Disse, ainda, que esperava "manter este ritmo também em 1989", havendo reafirmado a sua "fé no potencial do mercado brasileiro". Anunciou, nesse sentido, que os investimentos da empresa norte-americana ascenderiam a US$ 100 milhões, em 1989, e que manteria esse mesmo valor de investimentos em 1990.

O Grupo "Ad-hoc", desde seu estabelecimento, reuniu-se por quatorze vezes no Itamaraty. Coordenado pelo então Chefe do Departamento Econômico, Embaixador Sebastião do Rego Barros, esteve composto por representantes da SEI, e da parte norte-americana, por funcionários diplomáticos da Embaixada, normalmente chefiados pelo Ministro-Conselheiro.

Em suas deliberações, sobre as quais se acordavam atas finais, foram expostos pleitos específicos de onze empresas de informática norte-americanas, havendo-se, para a maioria, encontrado áreas alternativas de investimentos no mercado brasileiro. As reuniões do Grupo deixaram de ser convocadas, em fins de 1988, quando subsistiram, em sua agenda, apenas aqueles pleitos norte-americanos que comprovadamente avançavam na área delimitada pela reserva de mercado.

2.4 - A ameaça de imposição de sanções e os prejuízos comercias brasileiros

Em fins de setembro de 1987, a Embaixada norte-americana manifestou, no contexto de consulta do Grupo "Ad-hoc", sua preocupação com iminente decisão da Secretaria Especial de Informática de denegar pedido de licenciamento, efetuado pela MICROSOFT, para a comercialização da versão 3.2 de seu sistema operacional de computador MS-DOS. Na mesma ocasião, a Embaixada adiantou que seu Governo não via com bons olhos a possibilidade de que a SEI viesse a conceder licença para a produção de modelo de computador denominado MAC-512, fabricado pela empresa brasileira UNITRON, que, segundo a APPLE, se trataria de cópia do seu modelo MACINTOSH.

A SEI terminou denegando o registro do MS-DOS, com base em parecer técnico daquela Secretaria que declarava constituir o programa SISNE, da empresa SCOPUS, similar nacional. Tal decisão levou o Presidente Reagan a anunciar, de público, em 13 de novembro de 1987, sua intenção de aplicar sobretaxa de 100% "ad valorem" incidente sobre importações de produtos selecionados brasileiros, em montante estipulado em US$ 105 milhões, correspondente ao valor de perdas de oportunidades de vendas no Brasil alegado por empresas norte-americanas de informática.

A esse anúncio sucedeu a divulgação, em 19 de novembro, de uma lista preliminar, publicada no Diário Oficial norte-americano ("Federal Register"), de 66 itens brasileiros de importação que seriam passíveis de retaliação, os quais correspondiam, em valores de 1986, a vendas brasileiras para o mercado norte-americano em um total superior a US$ 700 milhões. A lista compreendia, entre outras categorias de produtos, chapas de madeira compensada, louças diversas, ferro silício, máquinas-ferramentas, equipamentos telefônicos, automóveis, aviões, artigos de couro, instrumentos óticos e revólveres.

Naquele mesmo dia, o Presidente José Sarney, em nota à imprensa, informou que o Brasil recorreria ao GATT e declarou que considerava a atitude norte-americana um "constrangimento inaceitável", denunciando, ainda, o procedimento do Governo dos EUA por não ter utilizado a via diplomática para o anúncio de sua decisão.

Tal decisão da administração norte-americana resultou, segundo anunciado, em janeiro de 1988, no relatório do USTR ao Congresso, (12) da rejeição pela SEI de supostos "acordos negociados entre uma empresa norte-americana (MICROSOFT), que detém os direitos autorais de um sistema operacional (MS-DOS) para computadores pessoais e seis empresas brasileiras de informática que haviam solicitado licença para utilizar aquele sistema operacional".

Conforme acrescenta o relatório do USTR, o parecer da SEI, segundo o qual havia similar nacional para a versão 3.2 do programa MICROSOFT, contrariava, ainda, "entendimentos", de resto nunca havidos, entre os Governos do Brasil e dos EUA, que teriam dado "motivo para a decisão do Presidente dos EUA de suspender, em 30 de junho de 1987, a parte relativa à propriedade intelectual da investigação".

Em 26 de novembro de 1987, como havia antecipado o Presidente José Sarney, o Brasil solicitou consultas, no âmbito do GATT, ao amparo do artigo XXIII.1, diante da ameaça da aplicação de medidas unilaterais por parte dos EUA e de seus efeitos perturbadores para o comércio exterior brasileiro. Em resposta, os EUA alegaram

(12) USTR Report to Congress on Section 301 Developments required by Section 306 of the Trade Act of 1974, January 1988, p.3.

não se justificar o recurso do Brasil, porquanto as medidas norte-americanas não se haviam ainda efetivado. Em 15 de dezembro, o Brasil pediu os bons ofícios do Diretor-Geral do GATT, que, a partir de então, manteve contatos, não só com a Delegação dos EUA em Genebra, mas também com o próprio USTR Clayton Yeutter, em encontro que com ele manteve, em Bali.

A alegação do pedido brasileiro de consultas, aliás, nunca atendido pelo Governo norte-americano, estava sustentada no fato de que o mero anúncio da decisão norte-americana de vir a impor medidas comerciais unilaterais já implicava prejuízos comerciais para o Brasil, na medida em que a ameaça de retaliação constituía fator inibidor das vendas daqueles produtos selecionados da pauta exportadora brasileira para o mercado dos EUA.

Nos dias 17 e 18 de dezembro, o USTR organizou nova audiência pública, em Washington, na qual o Governo norte-americano recolheu comentários das partes interessadas, basicamente constituídas de exportadores brasileiros e importadores norte-americanos, com vistas a definir a lista final dos produtos que seriam objeto de sanções, tarefa, de resto, que se mostrou polêmica, em vista, principalmente, da objeção dos importadores norte-americanos, em defesa de seus respectivos produtos adquiridos no mercado brasileiro.

Em 18 de dezembro, é sancionada a Lei 7.646 (de "Software") e, em 20 de janeiro de 1988, o CONIN decide liberar para comercialização o programa MS-DOS da MICROSOFT, em sua versão 3.3, mais atualizada, que não contava, à época, com similar nacional, e mantém a restrição para as versões anteriores 3.1 e 3.2.

Com base em tais medidas e com o alegado "compromisso" brasileiro de encerrar, em 1992, a política de reserva de mercado para "hardware", (13) o USTR divulgou, em 29 de fevereiro, nota à imprensa pela qual comunicava a decisão dos EUA de adiar a adoção efetiva de sanções às importações brasileiras, em vista da "boa vontade" demonstrada pelo Governo brasileiro com respeito à questão da informática.

(13) Segundo a Lei de Informática, as importações de produtos de "hardware" voltariam, a partir de outubro de 1992, a ser enquadradas no regime regular de comércio exterior, saindo, portanto, seu controle da alçada da SEI.

Em 17 de junho, o Governo norte-americano ratificou o adiamento da decisão de impor medidas restritivas de comércio contra o Brasil. O comunicado de imprensa indicava que tal decisão havia sido tomada à luz das seguintes medidas brasileiras: a) decisão do CONIN, em 20 de janeiro, de autorizar o licenciamento de versão 3.3, mais avançada, do programa MS-DOS; b) decisão da SEI, em 21 de março, de não autorizar a produção, pela UNITRON, do computador pessoal MAC-512, que a empresa norte-americana APPLE alegava ser cópia de seu modelo MACINTOSH; e c) promulgação da Lei de "Software", em 1 de dezembro de 1987, e da Regulamentação para sua aplicação, em 12 de maio de 1988.

Contudo, a nota à imprensa, dada pelo USTR, não assegurava que a lista de produtos passíveis de retaliação, anunciada em 19 de novembro de 1987, seria efetivamente cancelada, nem oferecia garantias de que as sanções comerciais, se eventualmente aplicadas, não seriam retroativas.

O Brasil solicitou, em conseqüência, que o Governo norte-americano anunciasse formalmente, e de forma clara, a suspensão efetiva da ameaça que ainda subsistia sobre a lista de produtos passíveis de medidas unilaterais, de forma a permitir o restabelecimento do fluxo regular de suas vendas para o mercado norte-americano. A solicitação brasileira não foi, de início, atendida pela parte norte-americana.

No caso, por exemplo, de exportações de aeronaves pela EMBRAER, os dois principais importadores norte-americanos, "Texas Air" e "Atlantic Southwest", continuaram, à época, recusando-se a concretizar uma importação de 58 aeronaves contratadas e de outras 60 adicionais para as quais tinham opção de compra.

Sobre o assunto, o Embaixador do Brasil em Washington dirigiu correspondência ao USTR Clayton Yeutter solicitando providências que permitissem eliminar os subsistentes prejuízos comercias sofridos pela EMBRAER, o que foi, finalmente, efetuado, através de nota do USTR ao Itamaraty informando que, em caso de decisão ulterior de sanções, seria emitida nova lista de produtos passíveis de aplicação de sobretaxa.

Como se não bastasse o desgaste político-diplomático que havia significado para o relacionamento bilateral, a questão da informática encerrava, por já mais de três anos, grande potencial

de instabilidade para o comércio bilateral. Por haver sido suspensa a aplicação de sanções, sem que se desse por terminado o processo de investigação, os EUA afastaram a iminência de retaliação, mas não a possibilidade de recorrer a ela, se e quando identificassem obstáculos a suas sucessivas reivindicações no setor de informática no Brasil.

2.5 - O encerramento da ação 301

Em outubro de 1988, em visita a Washington, o então Secretário-Geral do Itamaraty buscou demonstrar ao Governo norte-americano os aperfeiçoamentos introduzidos na política nacional de informática, especialmente no que se referia à sua administração pela SEI, cuja gestão, tanto da Lei de "Software", quanto da própria Lei de Informática, se havia tornado mais objetiva, transparente e ágil em seus processos de licenciamento e registro de "software" e "hardware". Também foi demonstrado que a atuação do CONIN se havia aprimorado, especialmente no que se referia à possibilidade de se impetrar recursos junto àquele Conselho sobre decisões dadas pela SEI.

Além da decisão do Governo brasileiro, em fins de 1988, de suspender, para o ano seguinte, a quota de importação de bens de informática, buscou-se mostrar ao Governo norte-americano que a legislação brasileira no setor, embora restritiva em segmentos selecionados, de padrões tecnológicos menos avançados, deixava importantes espaços abertos, fora da reserva de mercado, para oportunidades de investimentos e comercialização de bens e equipamentos de informática estrangeiros. A significativa e crescente presença no mercado brasileiro de empresas norte-americanas, como IBM, UNISYS, Texas Instruments, NCR, Westinghouse, constituía demonstrativo de que a reserva não se traduzia necessariamente em impedimento para os interesses norte-americanos do setor no Brasil.

Nos encontros mantidos em Washington, foi indicado que, diante dos progressos efetuados pelo Brasil, o Governo norte-americano estudaria favoravelmente a possibilidade de encerrar a ação 301, ainda antes do final da Administração Reagan.

Em janeiro de 1989, às vésperas do final do Governo Reagan,

o USTR Clayton Yeutter informou, porém, não poder encerrar a ação 301, enquanto não fossem atendidos os três seguintes pontos restantes de interesse norte-americano na área de informática: a) possibilidade de estabelecimento de "joint-ventures tecnológicas" entre empresas de informática de ambos os países; b) possibilidade de as indústrias de informática norte-americanas instaladas no Brasil poderem aperfeiçoar-se tecnologicamente; e c) definição pela SEI do que entendia pelo critério de "características do mercado nacional", constante da Lei de "Software", na análise de similaridade.

Em maio de 1989, já iniciada a Administração George Bush, em seu primeiro encontro com a nova Representante de Comércio dos EUA, Carla Hills, em Washington, o Secretário-Geral do Itamaraty, ao salientar que aqueles três pontos apresentados pelo Embaixador Clayton Yeutter eram inegociáveis em seus aspectos referentes à sua ingerência nos critérios definidos da reserva de mercado, voltou a se referir à expansão das atividades de negócios das empresas norte-americanas de informática no mercado brasileiro.

Em agosto, em novo encontro, em Washington, com Carla Hills e com o então Secretário de Estado, em exercício, dos EUA, Lawrence Eagleburger, o Embaixador Flecha de Lima ponderou quanto à necessidade do encerramento da investigação 301, como manifestação inequívoca da disposição norte-americana de constituir uma agenda positiva para o relacionamento bilateral.

Em setembro, foram publicadas a Circular 1.534 do Banco Central, relativa a remessas financeiras para pagamento de importações de "software", e a Portaria 181, do Ministério da Fazenda, sobre tributação e rendimentos correspondentes a direitos autorais na aquisição de "software".

Em 6 de outubro de 1989, o USTR anunciou a decisão do Governo norte-americano de encerrar a investigação 301 contra o Brasil, em decorrência de sua política de informática. Não deixou, contudo, de observar que seguiria acompanhando a sua implementação, à luz dos interesses das empresas de informática norte-americanas.

3 - O CONTENCIOSO SOBRE FARMACÊUTICOS

3.1 - O processo de consultas e a abertura da ação 301

O pleito norte-americano, no contexto do contencioso bilateral, referiu-se essencialmente à não concessão pelo Brasil de patentes farmacêuticas, sob a alegação de que o regime de patentes, disposto no Código de Propriedade Industrial, instituído pela Lei 5.772, de 21 de dezembro de 1971, ao não contemplar proteção patentária para processos e produtos farmacêuticos e de química fina, frutos de investimentos e pesquisas, estimula a sua cópia, sem licença dos detentores das respectivas patentes concedidas pelos EUA.

A ação 301 contra o Brasil, iniciada em meados de 1987, deve ser, por outro lado, avaliada à luz dos esforços mais amplos envidados, na época, pelos EUA visando a estender a proteção da propriedade intelectual aos países onde a cobertura àqueles setores era nula ou julgada insuficiente. Com a ação 301 e seus desdobramentos pretendidos, desejava-se fazer da questão comercial com o Brasil, pela sua importância econômica relativa, um exemplo destinado a induzir outros Governos a não resistirem à pressão dos laboratórios internacionais, e, em especial dos norte-americanos, quanto à estratégia que deveria ser mundialmente perseguida em matéria de proteção patentária.

O esforço desenvolvido pela indústria farmacêutica norte-americana, através de campanha patrocinada pela "Pharmaceutical Manufacturers Association" (PMA), que reúne os principais laboratórios norte-americanos, muitos dos quais com subsidiárias no Brasil, cresceu, ao longo da década de 1980, e definiu como alvos, além do Brasil, outros países, como Coréia, Índia, México, Argentina e Chile. Não se limitou, outrossim, a reivindicar proteção patentária,

mas definia condições específicas de prazos e de modalidades para a concessão de patentes.

No decorrer do longo processo de conversações bilaterais mantido com os EUA, o lado brasileiro sempre procurou mostrar aos norte-americanos a falta de base para seu pleito, não só porque a legislação brasileira é transparente, ajustada à lei internacional sobre a matéria e não-discriminatória em relação ao capital externo, mas também em vista da crescente participação de laboratórios estrangeiros no mercado brasileiro de produtos farmacêuticos.

A Convenção de Paris sobre propriedade industrial, instrumento que regula a matéria em âmbito internacional, deixou, com efeito, ao arbítrio do legislador nacional estabelecer áreas de exclusão em suas legislações internas de propriedade industrial. O Brasil, tal qual os EUA, é signatário da Convenção de Paris, desde a sua aprovação, em 1883, estando a ela, até hoje, vinculado por ter ratificado a Ata de Haia de 1925.

Nesse sentido, informou-se, também, à parte norte-americana que o Brasil se disporia a examinar, multilateralmente, as questões relacionadas com a proteção patentária de produtos farmacêuticos, no contexto da revisão da Convenção de Paris, em curso no âmbito da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI), responsável pela administração da Convenção de Paris. (1)

Inicialmente, a questão com o Brasil não se limitava apenas à proteção patentária. As quatro áreas de preocupação no setor de farmacêuticos e química fina, então apontadas pelos EUA, eram as seguintes:

a) ausência de adequada proteção patentária;

b) projeto de lei que criava reserva de mercado para fabricantes nacionais de produtos químicos e farmacêuticos; (2)

c) políticas e controles de preços praticados pelo Conselho Interministerial de Preços (CIP), para os quais os EUA reivindicavam

(1) Convém recordar que o Brasil participou ativamente do processo de revisão da Convenção de Paris, na década de 1970, que, todavia, não chegou a bom termo, exatamente devido à oposição dos EUA, que não aceitavam contrabalançar os direitos do detentor da patente com as obrigações de caráter econômico e social a ela vinculadas.

(2) Projeto de lei 5.080, enviado, em 01.03.85., pelo Executivo ao Congresso Nacional.

aumento ou liberação de preços, que, segundo alegavam, se encontravam extremamente defasados; e

d) procedimentos administrativos do Ministério da Saúde (DIMED), para os quais pleiteavam maior agilidade e transparência nos processos de registro e licenciamento de novos medicamentos.

Os EUA solicitaram, pela primeira vez, em abril de 1986, consultas bilaterais sobre a questão de produtos farmacêuticos e química fina, procurando, já na oportunidade, distinguir essa abordagem diplomática dos procedimentos que haviam sido seguidos com relação à informática, em que o Governo norte-americano optara por auto-iniciar uma investigação sobre prática de comércio "desleal", sob a seção 301, sem explorar alternativas preliminares de diálogo.

As consultas, que o Itamaraty aceitou manter, sem prejulgamento de resultados, em novembro do mesmo ano, em Brasília, caracterizaram-se por uma objetiva troca de informações e de impressões, que o lado norte-americano definiu como uma "fact finding mission", adiantando, porém, esperar poder resistir às pressões da indústria doméstica para a abertura de uma investigação, sob a seção 301.

Os EUA propuseram uma segunda consulta bilateral, que teve lugar no Rio de Janeiro, em março de 1987. O objetivo do encontro, segundo a delegação norte-americana, era o de obter elementos e explicações adicionais sobre a política de propriedade industrial brasileira, os quais pudessem ser apresentados à indústria farmacêutica dos EUA, então em vias de formalizar pedido de investigação 301. Exaustivos esclarecimentos foram prestados pelo lado brasileiro, com base na longa vigência, consistência e transparência da legislação brasileira, na sua consonância com o direito internacional e na participação crescente da indústria farmacêutica estrangeira no mercado nacional. À época, o mercado brasileiro de medicamentos apresentava um faturamento superior a US$ 1,8 bilhão, dos quais 85% se encontravam em mãos de empresas estrangeiras, sendo que o primeiro lugar era ocupado pelas norte-americanas com 35%.

Na tentativa de evitar, diplomaticamente, a apresentação de pedido de investigação 301 pela "Pharmaceutical Manufacturers

Association", ambos os Governos efetuaram uma terceira consulta bilateral, desta vez, em Washington, em junho de 1987. Na ocasião, a parte brasileira salientou o fato de que, dentre as quatro áreas de preocupação originalmente expressas pelo Governo norte-americano, três delas - investimentos estrangeiros, preços e registros de novos produtos - já haviam sido objeto de mudanças na política brasileira. Assim, a hipótese de reserva para os laboratórios nacionais havia sido afastada pelo Executivo brasileiro, com a retirada do correspondente projeto de lei. As distorções de preços, ocasionadas pelo então Plano Cruzado, estavam sendo corrigidas pelo CIP e os procedimentos do Ministério da Saúde (DIMED) de licenciamento de novos produtos haviam-se tornado mais transparentes e expeditos.

Quanto à proteção patentária, entretanto, o lado brasileiro reiterou estar preparado a continuar discutindo o tema nos foros multilaterais apropriados (OMPI e Rodada Uruguai), mas não poderia acenar com eventual disposição de modificar, a curto prazo, a legislação sobre propriedade industrial. Recordou sua compatibilidade com o direito internacional, a natureza vital do setor farmacêutico no Brasil e o exemplo de países, como Itália, Japão e Espanha, que só instituíram patentes farmacêuticas plenas (para processos e produtos), após haverem alcançado significativa autonomia tecnológica no setor.

A reação norte-americana indicou reconhecimento das medidas adotadas pelo Brasil nas três áreas, mas desapontamento em relação à ausência de patentes, que, como aduzido, continuaria obstruindo investimentos externos em pesquisa e desenvolvimento.

Dado o caráter inconclusivo das consultas, a PMA deu entrada junto ao USTR, em 11 de junho de 1987, de petição de abertura de investigação, sob a seção 301, contra o Brasil, e a investigação correspondente foi formalmente iniciada em 23 de julho. Recomendou o USTR ao Presidente Ronald Reagan que a investigação tivesse duração de 12 meses, isto é, até 23 de julho de 1988.

Na versão pública da petição, a PMA apontava, como justificativa, a insistência do Governo brasileiro em negar concessão de proteção patentária a produtos e processos farmacêuticos, atitude que a indústria norte-americana qualificou como uma "prática de

comércio não-razoável", podendo-se inferir, com isso, que os EUA reconheciam não encontrar respaldo no disciplinamento do GATT para sua queixa contra o Brasil.

Dizia, ainda, a petição que as empresas brasileiras, valendo-se da falta de proteção de patente, copiavam, industrializavam e comercializavam produtos farmacêuticos, inventados por empresas norte-americanas e protegidos por patentes nos EUA e em muitos outros países, privando a indústria dos EUA de uma substancial parcela do mercado brasileiro. De acordo com a petição, as empresas associadas à PMA viriam, em conseqüência, sofrendo prejuízos, não só em seus direitos de propriedade intelectual, mas também em seus investimentos no Brasil.

Nos contatos diplomáticos com o Itamaraty e com a Embaixada em Washington, o Governo norte-americano fez saber que, embora a instauração de um processo 301 contra o Brasil, naquela oportunidade, não fosse sua opção preferida, em vista das eventuais repercussões negativas que poderia ter no Congresso brasileiro, que tramitava, na ocasião, o projeto constitucional, a acolhida à petição da PMA havia-se tornado irrecusável pelo Executivo.

Com efeito, a PMA é uma das entidades de classe mais bem estruturadas nos EUA, que representa, com uniformidade, e sem a fragmentação do setor de informática, por exemplo, uma indústria bem organizada e capaz de exercer grande peso junto ao Congresso e à administração governamental, ainda mais pela acrescida importância que o tema de proteção dos direitos de propriedade intelectual assumia no debate interno norte-americano.

A fortalecer, por outro lado, a posição da PMA junto ao USTR na questão com o Brasil, o andamento de negociações com terceiros países revelava estarem sendo bem-sucedidas as gestões paralelas com a Argentina e, principalmente, com o Chile, ambos não muito distantes de um entendimento com os EUA, em seus respectivos contenciosos, mediante concessões em termos de cobertura patentária para processos e produtos farmacêuticos. Por já oferecerem proteção a processos farmacêuticos, embora não a produtos, aqueles países tornavam relativamente mais delicada a postura oficial brasileira, que não contemplava proteção, nem para um, nem para outro caso.

Nesse sentido, a estratégia norte-americana já obtinha, diga-

se de passagem, modificações das políticas patentárias de vários países, entre os quais valem destacar:

- Canadá: instituiu nova legislação patentária, em 1987, concedendo plena proteção a processos e produtos.
- México: acelerou o prazo de implementação da proteção para produtos, inicialmente previsto para 1997. Já concedia patente para processos.
- Argentina: aceitara efetuar modificações, pleiteadas pelos EUA, em seus procedimentos administrativos de concessão e controle de patentes. Indicara ao Governo norte-americano sua intenção de implementar, em prazo de doze meses, proteção patentária para produtos, uma vez que já protegia processos.
- Chile: informou que apresentaria projeto de lei concedendo patentes para produtos, uma vez que já concedia para processos.
- Espanha: aprovou, em 1986, nova legislação sobre patentes, que entraria em vigor, em 1992, concedendo proteção patentária para produtos. Já concedia para processos.
- Finlândia: concedia proteção para processos, desde 1967, havendo estendido, em 1988, proteção para produtos.
- Coréia do Sul: implementou, em 1987, nova legislação sobre patentes, que estendeu proteção para produtos.

Na ótica norte-americana, a manutenção de uma posição pouco flexível em relação ao Brasil fazia-se, assim, necessária, quanto mais não fosse para conferir maior credibilidade aos esforços negociadores que os EUA despendiam, bilateralmente, ante a terceiros países, como China e Turquia, de quem esperavam concessões análogas, e, no plano multilateral, nas negociações da Rodada Uruguai sobre os aspectos comerciais relacionados com os direitos de propriedade intelectual (TRIPS).

Além disso, sob o prisma estratégico, o Brasil representava o único mercado economicamente importante para a indústria farmacêutica norte-americana que não concedia patentes para processos nem produtos. Em decorrência da falta de proteção patentária, a PMA estimava que as perdas de suas associadas haviam montado a US$ 160 milhões anuais, no período de 1979 a 1986, e que chegariam a US$ 280 milhões anuais, até o ano 2000.

Em 14 de setembro de 1987, teve lugar, sob os auspícios do

USTR, em Washington, uma audiência pública sobre a investigação em curso contra o Brasil. Os depoimentos da indústria local indicaram esperar uma solução negociada para um problema que reputavam estar sendo relegado a segundo plano no Brasil. Sobre alegadas vantagens para o Brasil que adviriam da instituição de patentes farmacêuticas, salientaram a garantia de disponibilidade de produtos mais avançados, bem como o desenvolvimento de produtos específicos voltados para as condições do mercado brasileiro, relacionadas, por exemplo, com doenças tropicais.

Em fevereiro de 1988, a pedido norte-americano, realizou-se nova consulta bilateral, em Brasília, esta, porém, sob o processo de investigação 301, embora a parte brasileira não a reconhecesse como tal. Preferiu entendê-la, a exemplo do procedimento adotado para as consultas sobre informática, como uma consulta que o Governo brasileiro aceitava manter desvinculada do processo interno da seção 301, e em atendimento ao pedido norte-americano, dentro do espírito de diálogo e de cooperação que tradicionalmente prevalecia no relacionamento diplomático entre os dois países.

Nesta quarta consulta bilateral, os norte-americanos, desta vez, alertaram para a menor flexibilidade do processo de investigação sobre a questão farmacêutica, se comparado com o da ação 301 em matéria de informática (esta auto-iniciada pelo Executivo), pretendendo, com isso, fazer crer maior rigor no cumprimento dos respectivos prazos da legislação de comércio norte-americana.

A parte brasileira deu, na consulta, conhecimento de decisão do Presidente da República de criar, no âmbito do então Ministério da Indústria e do Comércio, um Grupo de Trabalho Interministerial, (3) encarregado de proceder a um reexame global da política industrial brasileira para o setor de química fina e produtos farmacêuticos, nos seus aspectos industriais, comerciais, tecnológicos, de formação de pessoal e de incentivo à pesquisa e desenvolvimento, além da própria questão patentária, que não podia, deixou-se claro, ser considerada individualmente, e sim no contexto de um reexame integrado da política industrial para o setor.

(3) O Grupo de Trabalho Interministerial foi criado pelo Aviso do Ministério da Indústria e do Comércio nro. 12, de 14.01.88, para examinar a "Política Industrial para o setor de Química Fina e Produtos Farmacêuticos".

A criação do Grupo Interministerial (GI), cujas conclusões poderiam, segundo foi esclarecido à parte norte-americana, recomendar ou não alterações do Código de Propriedade Industrial, em contraste com a posição anterior de afastar, "in limine", a possibilidade de tal modificação na legislação, fora de acordo multilateral específico, foi considerada pelos norte-americanos como um "pequeno avanço na direção certa", mas, ainda assim, insuficiente.

A iniciativa do GI partiu do Itamaraty, que preferiu, no entanto, transferir sua coordenação para o antigo Ministério da Indústria e do Comércio, de modo a evitar que o setor da indústria farmacêutica nacional encarasse a criação do GI como decorrente da pressão norte-americana.

De suas deliberações, participaram, além de todos os Ministérios e órgãos governamentais interessados, (4) a Associação Brasileira da Indústria Química e de Produtos Derivados (ABIQUIM), representando a iniciativa privada. Foram, também por iniciativa do Itamaraty, promovidas, em maio de 1988, em Brasília, quatro audiências, abertas ao público, e com a participação das principais associações de classe da indústria farmacêutica nacional e multinacional e de diplomatas estrangeiros, entre os quais, naturalmente, os da Embaixada norte-americana. Naquelas audiências públicas, foram submetidos a debate, de forma ampla e transparente, todos os projetos setoriais para a política industrial farmacêutica alinhavados pelo GI, inclusive o relativo a patentes.

Quando da conclusão de seus trabalhos, em 23 de junho, a recomendação final do GI, no que toca à legislação sobre patentes, foi a seguinte:

> "A política adotada pela maioria dos países mais desenvolvidos é um exemplo a ser seguido. Primeiramente concederam patentes para processos e, somente muito

(4) Integraram o GI os Ministérios da Indústria e do Comércio, das Relações Exteriores, Fazenda, Saúde, Ciência e Tecnologia, além do Conselho de Segurança Nacional, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI).

tempo depois, patentes para produtos. Tanto em um caso como no outro, levando em conta o estágio econômico e tecnológico de sua indústria nacional".

Foi, outrossim, recomendada pelo GI a realização de estudos que definissem a viabilidade e a oportunidade da introdução de patentes para produtos farmacêuticos.

Embora houvesse convicção de que a indústria brasileira poderia absorver, sem maiores dificuldades, a concessão para processos farmacêuticos, a confrontação emocional criada pelo contencioso bilateral fazia temer que o Governo viesse a ser acusado, especialmente pelas associações nacionais de indústrias farmacêuticas, de ceder a pressões norte-americanas, caso decidisse pela concessão de patentes.

Em 29 de junho, o relatório final do GI foi submetido ao Presidente da República, limitando-se a recomendar, e sem qualquer indicação de prazo, que a patente, a exemplo do procedimento seguido por outros países, fosse concedida primeiramente para processos e, em seguida, a longo prazo, para produtos. O Presidente José Sarney, com base no relatório, determinou, em 14 de julho, fosse "com prioridade, elaborada minuta de projeto de lei, que compatibilizasse a Lei 5.772/71 com a nova política industrial, mediante, inclusive, a concessão de patentes para processos".

O então Embaixador do Brasil em Washington, Marcílio Marques Moreira, antecipou, em 8 de julho, ao Secretário de Estado norte-americano, em exercício, John Whitehead, a decisão do Presidente e, no dia 15, o Embaixador foi por ele informado, em resposta, que, tendo em vista o prazo legal de um ano para a decisão sobre a investigação 301 contra o Brasil, seria dada, três dias depois, a recomendação do USTR ao Presidente Reagan para impor medidas comerciais unilaterais contra o Brasil, decisão essa que poderia ser adotada pelo Presidente, no mesmo dia.

Whitehead disse ao Embaixador brasileiro que a posição de seu Governo era de que o estabelecimento da proteção de patente para processos farmacêuticos afigurava-se insuficiente, e que uma solução satisfatória para o lado norte-americano deveria necessariamente contemplar um compromisso, dado ao Governo norte-americano pelo Brasil, de estabelecer a proteção patentária plena,

isto é, para produtos, igualmente, mediante a intenção clara de ver aprovada legislação nesse sentido, no prazo, segundo indicou, de dois anos. Ainda segundo observou, tal compromisso deveria incluir a implementação de medidas transitórias que protegessem os detentores norte-americanos de patente, até a plena concessão de proteção patentária pelo Brasil.

Assegurou o Secretário de Estado, em exercício, que as disposições da seção 301 conferiam considerável flexibilidade ao Governo norte-americano para suspender as iminentes represálias comerciais contra o Brasil, caso o Governo brasileiro pudesse assumir compromisso nos termos propostos pelo lado norte-americano. Nesse sentido, salientou que seu Governo continuaria aberto à negociação, que esperava poder conduzir a uma solução, antes que as medidas unilaterais entrassem efetivamente em vigor.

Não deixou de assinalar, por fim, a conveniência, para os dois lados, de que se procurasse compartimentar o tema dos farmacêuticos, no contexto do relacionamento Brasil-EUA, para evitar que a questão viesse a contaminar outros pontos da agenda bilateral, tais como, lembrou, as negociações financeiras, então em curso, para a reestruturação da dívida externa brasileira, ou, mesmo, a visita que o Secretário de Estado, George Shultz, faria a Brasília, em princípios de agosto.

3.2 - A imposição das sanções comerciais

Em 22 de julho de 1988, data em que venceria o prazo legal para uma determinação final da investigação 301, o governo norte-americano anunciou a decisão de impor sanções, em conseqüência do que qualificou como recusa brasileira de conceder proteção patentária adequada para produtos farmacêuticos. Pelo aviso, publicado em 26 de julho, o Governo dos EUA não indicou o valor das sanções que contemplava aplicar, mas, apenas, que os produtos a serem atingidos seriam selecionados a partir de uma lista preliminar de 36 produtos, cujo valor de exportação montaria a US$ 200 milhões. A lista incluía, entre outros, armas leves, madeiras, calçados, aparelhos eletrônicos, produtos de papel e celulose, jóias e produtos químico-farmacêuticos.

Na medida em que o mero anúncio dessa decisão passou a

constituir fator inibidor das exportações dos produtos contemplados na lista, o Brasil formalizou pedido de consultas com o Governo dos EUA, sob o artigo XXIII.1 do GATT. O pedido brasileiro foi respondido, por carta, ao Chefe da Delegação do Brasil pelo Embaixador norte-americano em Genebra, Michael Samuels, indicando o entendimento de seu Governo de que as consultas bilaterais, naquele foro, seriam prematuras, àquela altura, uma vez que os EUA não haviam, ainda, adotado medidas comerciais efetivas.

Para justificar a alternativa retaliatória, que insistiam em ver concretizada, representantes da PMA deixavam a entender, em contatos informais com o Itamaraty, que não teriam muito a perder com eventuais retorsões brasileiras porquanto decresciam a participação e os investimentos físicos de suas afiliadas no mercado brasileiro, como decorrência da perda de lucratividade ocasionada, sobretudo, pelo controle de preços. (5) A propósito, cabe notar que, se tal alegação fosse assim verdadeira, não estariam os laboratórios norte-americanos insistindo junto à DIMED na obtenção de registros para centenas de novas marcas de medicamento.

Pelo que se depreendia de declarações do porta-voz da Casa Branca e de autoridades comerciais norte-americanas, dentre a lista preliminar anunciada de produtos passíveis de sanção, a retaliação efetiva, caso se concretizasse, deveria montar a uma cifra situada entre US$ 30 e 50 milhões. O montante inicial de US$ 200 milhões visaria, como indicado, a ampliar o impacto da ameaça retaliatória, impedindo que se conhecesse, de antemão, o valor preciso das sanções, e a "facilitar", com isso, o exercício negociador bilateral que os EUA esperavam poder efetuar, após o seu anúncio formal.

No que se refere ao processo negociador a ser seguido, aquelas mesmas fontes insistiam que não se limitasse à hipótese de novos estudos brasileiros sobre a matéria, mas incluísse necessariamente compromissos definidos sobre a intenção do Brasil de rever a legislação pertinente, querendo, com isso, deixar claro que a margem

(5) Vale registrar que, em reuniões informais de coordenação intergovernamental, representantes brasileiros chegaram, na época, a aventar, em caso da imposição de sanções, a hipótese de proceder, através da Receita Federal, a uma inspeção do cumprimento das obrigações fiscais de laboratórios norte-americanos sediados no Brasil.

de manobra brasileira para uma negociação ulterior, que tivesse em vista a suspensão das sanções, estaria circunscrita ao estabelecimento de um prazo para a concessão plena de patentes. Para o Brasil, os norte-americanos pleiteavam, na ocasião, prazo máximo de 2 anos, embora houvessem concordado com prazos maiores para a Espanha (até 1992) e para o México (10 anos).

Em novas audiências públicas em Washington, realizadas, em setembro de 1988, foram apresentados numerosos depoimentos de personalidades ligadas, no Brasil e nos EUA, aos setores afetados pelo anúncio da lista preliminar.

O Senhor Amaury Temporal, então Vice-Presidente da sessão brasileira da Câmara de Comércio Brasil-EUA e Presidente da Confederação das Câmaras de Comércio do Brasil, falando também em nome da FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) e da ABECE (Associação Brasileira das Empresas Comerciais Exportadoras), denunciou, em seu depoimento, o caráter injusto e arbitrário da medida norte-americana, apontando para o fato de que os maiores prejudicados por uma eventual retaliação seriam empresas que não tiveram qualquer envolvimento com a questão comercial bilateral.

Apenas, em 20 de outubro, mais de três meses, portanto, após o anúncio da lista preliminar, seria divulgada a relação definitiva de produtos e o valor das sanções comerciais. Composta de 22 itens da Tabela Aduaneira dos EUA (TSUS), a lista arrolava três grupos de produtos - papel, farmacêuticos e produtos eletrônicos de consumo - cujas vendas para o mercado norte-americano passaram, desde o dia 30 de outubro de 1988, a estar submetidas ao pagamento de tarifa proibitiva de 100% "ad valorem". O Governo norte-americano avaliou o montante das sanções em US$ 39 milhões, fixados com base no valor médio anual das exportações brasileiras daqueles produtos durante o triênio 1985-1987.

Através de nota à imprensa, divulgada, no mesmo dia 20, o Presidente da República, em exercício, Deputado Ulysses Guimarães, classificou a decisão norte-americana como uma "surpreendente e gratuita agressão contra o Brasil, uma atitude que revela desprezo pelas boas formas de coexistência internacional" e expressou "preocupação com os efeitos negativos da decisão norte-americana sobre a opinião pública, em um momento em que

o país enfrenta sérias dificuldades econômicas, enquanto constrói seu caminho democrático de uma forma corajosa e independente".

3.2.1 - Os prejuízos comerciais brasileiros

Enquanto não foi determinada a lista definitiva dos produtos que seriam objeto de sanções, e a exemplo do ocorrido na questão de informática, os produtos incluídos na lista preliminar tiveram suas encomendas, no mercado norte-americano, virtualmente suspensas, diante da situação de incerteza criada pela iminência das sanções.

Segundo explicara o USTR, o montante de US$ 200 milhões havia sido calculado com base na média anual, dos últimos três anos (1985 a 1987), do valor total das importações pelos EUA daqueles produtos selecionados brasileiros que figuravam na lista preliminar, divulgada em 26 de julho. Na realidade, aquele montante era sensivelmente inferior ao valor, registrado no ano mais recente (1987), das exportações daqueles produtos para o mercado norte-americano, o qual, segundo dados da então CACEX, correspondia a US$ 276,6 milhões, equivalentes a 3,8% do total das vendas brasileiras efetuadas, naquele ano, para o mercado norte-americano. Este sim constituía o montante de comércio que se viu, imediata e efetivamente, afetado pelo anúncio da decisão norte-americana de impor sanções.

De fato, o mero anúncio da decisão de aplicar sobretaxa já implicava para os exportadores brasileiros daqueles produtos selecionados substanciais prejuízos comerciais, em decorrência de suspensão ou cancelamento de contratos, exigência pelo importador de transporte por frete aéreo - a fim de reduzir o risco de que a sobretaxa pudesse entrar em vigor durante o transporte da mercadoria - custos adicionais de seguro, exigências para a abertura antecipada da correspondente carta de crédito, além, naturalmente, dos lucros cessantes.

Com o anúncio final da aplicação das sanções comerciais, ficou claro que, devido ao grande potencial de crescimento das exportações brasileiras para o mercado norte-americano de alguns dos

produtos submetidos à sobretaxa de 100% "ad valorem", o valor total das vendas afetadas ultrapassaria, em muito, os US$ 39 milhões estipulados. Apenas no período janeiro-julho de 1988, as exportações para os EUA dos três grupos de produtos selecionados haviam totalizado US$ 74 milhões.

Somente as exportações de papel realizadas ou contratadas, no mercado norte-americano, para 1988, somariam mais de US$ 120 milhões, de acordo com dados fornecidos pela Associação Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose. Para 1989, aquela Associação estimava que suas vendas para os EUA daqueles mesmos produtos alcançariam US$ 140 milhões.

Ainda de acordo com aquela Associação, a virtual proibição para o ingresso do papel brasileiro no mercado norte-americano afetaria a escala de produção do setor, ao aumentar drasticamente os custos de fabricação, e contribuiria para o aviltamento dos preços das exportações do produto brasileiro para terceiros mercados. (6)

Além disso, com a introdução, nos EUA, a partir de 1 de janeiro de 1989, do Sistema Harmonizado de Nomenclatura Combinada, outros produtos, que não constavam originalmente da lista do USTR, foram agregados a posições TSUS cujos produtos eram objeto de sanções, passando, assim, também sobre eles a incidir o pagamento da sobretaxa de 100% "ad valorem". Exemplo disso é a posição TSUS, relativa ao produto "mentol", submetido a sobretaxa, que, no novo sistema harmonizado, passou a abarcar o item "medicamentos contendo mentol". Como resultado, ampliou-se sobremaneira o valor efetivo das vendas brasileiras ao mercado norte-americano afetadas pelas medidas unilaterais.

As sanções tiveram, por fim, caráter retroativo, na medida em que incidiram, inclusive, sobre aquelas mercadorias brasileiras, cujos embarques, em portos brasileiros, haviam ocorrido no momento da entrada em vigor da medida norte-americana. Não só isso, como teria sido cobrada, segundo chegou a revelar ao Itamaraty o setor exportador de papel, sobretaxa para suas mercadorias que

(6) Carta da Associação Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose, de 21.02.89., endereçada ao Representante Permanente do Brasil em Genebr , Embaixador Rubens Ricupero.

já se encontravam em porto norte-americano, mas cujo desembaraço aduaneiro não havia sido ainda efetuado.

Embora se estimasse que o total dos prejuízos comerciais sofridos pelo setor exportador brasileiro pudesse ascender, nos dois anos seguintes, a US$ 400 milhões, afigurava-se, na realidade, extremamente difícil precisar o seu valor real. Em primeiro lugar, nem todos os exportadores afetados procuraram as autoridades governamentais sobre o assunto, inclusive porque muitos haviam conseguido redirecionar suas vendas para novos mercados. Em segundo lugar, porque as estimativas fornecidas pelos exportadores, quando não se mostravam discrepantes, eram, freqüentemente, calculadas sobre a base de contratos de venda ainda não formalizados ou de promessas de compra.

3.3 - A ação do Brasil no GATT

Em resposta ao pedido brasileiro de consultas, no âmbito do GATT, não aceito, inicialmente, pelos EUA, sob a justificativa de que seriam prematuras, uma vez que as medidas comerciais não haviam sido efetivadas, mas apenas anunciadas, o Escritório do USTR em Genebra, em vista da aplicação final das sanções, enviou, em 24 de outubro de 1988, nota à Delegação do Brasil junto ao GATT, acolhendo a solicitação de consultas, as quais se realizaram, sem resultados conclusivos, em 29 de novembro, na sede do USTR, em Genebra.

Dando prosseguimento ao processo de solução de controvérsias no GATT, o Representante do Brasil apresentou, em 20 de dezembro, durante sessão do Conselho de Representantes, pedido de estabelecimento de painel para examinar as medidas restritivas adotadas pelos EUA. O Representante dos EUA, Embaixador Michael Samuels, alegou não estar em condições de responder, de imediato, ao pedido do Brasil, não obstante o apoio manifestado ao pedido brasileiro por parte de 25 delegações, que representavam, incluindo os 12 membros da CEE e os países nórdicos, 39 Partes Contratantes.

O Chefe da Delegação brasileira, Embaixador Rubens Ricupero, reagiu manifestando a "decepção e frustração" com o comportamento norte-americano, atribuindo-o ao "indisfarçável fato de

que os EUA estão desguarnecidos, tanto em termos jurídicos, como morais e políticos". (7)

Em nova reunião do Conselho, em 8 de fevereiro de 1989, os EUA bloquearam, mais uma vez, o consenso, alegando não poderem aceitar a formação de painel, em razão de estarem ainda procedendo a consultas internas sobre o assunto. Dessa feita, 51 Partes Contratantes apoiaram, em termos enfáticos, a pretensão brasileira, sublinhando, acima de tudo, a ilegalidade das medidas unilaterais e discriminatórias tomadas pelos EUA e o desrespeito flagrante aos procedimentos de solução de controvérsias do GATT. Diante desse quadro, e de acordo com as regras de procedimento, o Brasil solicitou a convocação de uma sessão extraordinária do Conselho.

No decorrer dessa sessão extraordinária, ocorrida em 21 de fevereiro, o Representante dos EUA finalmente declarou que seu país não mais obstruiria o consenso, já registrado nas duas ocasiões anteriores, embora dele não participasse para o estabelecimento do painel.

Observou, contudo, o delegado norte-americano, na ocasião, que os EUA haviam lançado mão das sanções comerciais "como último recurso" para contrarrestar a "pirataria" do Brasil no setor de farmacêuticos, acrescentando que uma decisão do Brasil de proteger as patentes recairia, em última instância, não apenas em benefício dos EUA, mas de todos os exportadores do mundo. Ao recordar que, de todos os países integrantes do GATT, só o Brasil havia demonstrado nenhuma intenção de conceder qualquer forma de proteção patentária para farmacêuticos e química fina, garantiu que os EUA não se encontrariam preparados a levantar as sanções, enquanto o Brasil não adotasse dispositivo legal para conceder patentes para produtos farmacêuticos.

Em fins de fevereiro de 1990, chegou-se, porém, a um entendimento bilateral, pelo qual os EUA adiariam seu pedido de painel que tencionavam, à época, submeter ao Conselho sobre as então alegadas restrições de comércio brasileiras, objeto da "Super 301" (assunto a ser descrito no capítulo 4 deste trabalho), em troca

(7) Intervenção feita pelo Chefe da Delegação brasileira, Embaixador Rubens Ricupero, na sessão, de 20.12.88., do Conselho de Representantes do GATT, após o veto norte-americano ao estabelecimento de um painel.

da não oposição do Brasil à solicitação efetuada pelos EUA de adiamento da primeira reunião formal do painel constituído para examinar a legalidade das sanções comerciais norte-americanas. Tendo em vista que, para a parte brasileira, os motivos dessa "trégua" deixaram, logo em seguida, de existir, com o anúncio, em março, do programa de liberalização do comércio exterior, o Brasil deu prosseguimento ao processo regular de solução de controvérsias no GATT.

Vencidas as etapas da criação do painel, da definição dos termos de referência e da escolha dos panelistas, o Brasil submeteu os argumentos que lastreavam sua queixa contra as medidas unilaterais norte-americanas. Todavia, já no Governo Fernando Collor, a etapa seguinte, de apresentação dos comentários norte-americanos, foi suspensa pela decisão de estabelecer uma nova "trégua", acordada, em abril de 1990, pelo Embaixador em Washington com a USTR Carla Hills, até que se realizasse encontro, fixado para junho daquele ano, em Brasília, entre a USTR e a então Ministra da Economia, Fazenda e Planejamento, Zélia Cardoso de Mello.

No contexto do recurso do Brasil ao GATT, cuidou-se de apresentar queixa formal tão somente com relação à ilegalidade das medidas norte-americanas em termos dos dispositivos do Acordo Geral, evitando-se denunciar o caráter unilateral da seção 301 em si, pelo receio de abrir uma discussão, no GATT, sobre a compatibilidade daquele instrumento à luz do disciplinamento comercial multilateral, empreendimento que se poderia revelar longo e contraproducente pela esperada reação do Governo norte-americano, que passaria a ter de defender a própria existência de sua legislação interna.

É bem verdade, por outro lado, que o Brasil havia conseguido conquistar uma posição relativamente confortável no GATT, em vista do apoio recebido pela grande maioria das Partes Contratantes para o seu pedido de estabelecimento de painel destinado a apreciar a queixa brasileira de prejuízos comerciais, decorrentes das medidas unilaterais norte-americanas. A possível derrota norte-americana poderia, efetivamente, significar um desestímulo ao futuro recurso à seção 301.

Não era, porém, de esperar que, ainda que as sanções fossem condenadas pelo painel, os EUA viessem a suspendê-las, colocando

em risco a "credibilidade" de um instrumento da política comercial norte-americana - a seção 301 - que, um ano antes, havia sido reforçado pela Lei Abrangente de Comércio e Competitividade, e sobre o qual o Executivo e o Congresso norte-americanos depositavam grandes expectativas.

De qualquer modo, a experiência com o Brasil, para a formação do painel pelo Conselho de Representantes, na questão farmacêutica, mostrou-se tão desgastante para a credibilidade dos EUA no GATT, que, a partir dessa mesma época, o Governo norte-americano não voltou a efetivar sanções comerciais, (8) à exceção feita da Índia, que, em abril do ano passado, foi, no contexto de uma investigação ao amparo da "Special 301", excluída do Sistema Geral de Preferências (SGP) norte-americano por não conceder "proteção adequada e efetiva aos direitos de propriedade intelectual". Tal modalidade retaliatória, pela sua incontestabilidade legal à luz do GATT, terá, provavelmente, sido adotada de forma a evitar um eventual constrangimento adicional para os EUA, na hipótese de um recurso indiano ao sistema de solução de controvérsias daquele foro.

3.4 - A decisão do Executivo brasileiro de submeter ao Congresso projeto de lei concedendo patentes farmacêuticas

Com o início da Administração George Bush, em janeiro de 1989, os EUA passaram, em matéria comercial, a adotar postura menos confrontacionista do que aquela mantida pelo Governo Reagan. Para isso, concorreu a mudança de praticamente toda a equipe negociadora norte-americana do USTR, que passou a ser chefiado pela Embaixadora Carla Hills e seu alterno Embaixador Julius Katz.

Nessa troca de equipe, Jon Rosenbaum, encarregado dos assuntos com a América Latina, e notório partidário de uma postura marcadamente dura contra o Brasil, foi afastado por Carla Hills de suas funções, o que não deixou de ser indicado, informalmente, ao Itamaraty pela Embaixada norte-americana, em Brasília, como uma

(8) Office of the USTR, Section 301 Table of Cases - October 2, 1992.

demonstração do propósito da nova administração governamental de inaugurar um diálogo mais construtivo com o Governo brasileiro.

Da parte brasileira, e à luz dos acenos conciliatórios dados pelo Governo norte-americano, foi tomada no Itamaraty, por iniciativa do Secretário-Geral, Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, a decisão política de desenvolver uma "agenda positiva" com os EUA, que buscasse desarmar contenciosos específicos, explorando, ao mesmo tempo, pontos de convergência no plano bilateral. Esta "agenda positiva" constituiu-se em elemento chave para a retomada do diálogo bilateral, em bases construtivas, calcado, em muito, pela relação franca e aberta que terminou prevalecendo entre as chefias do Itamaraty e do USTR.

No quadro das negociações multilaterais da Rodada Uruguai, e, em especial, nas áreas dos "novos temas", o Brasil, também, passou a adotar posição negociadora mais flexível, fato esse que não deixou de ser enfatizado junto à nova administração norte-americana.

Além disso, as medidas de reforma da política de comércio exterior, adotadas pelo Governo brasileiro, a partir de fins de 1988 (redução em 80% da lista de produtos com importação suspensa temporariamente - "Anexo C"; redução da tarifa média de importação para 35%; e simplificação dos procedimentos administrativos para a emissão de guias de importação), haviam propiciado um aumento significativo do valor das exportações norte-americanas, em fins de 1989, contribuindo para sustentar o propósito do Brasil de desanuviar as tensões comerciais.

Em agosto de 1989, a USTR Carla Hills decidiu rejeitar petição apresentada pela PMA para a retirada do Brasil do Sistema Geral de Preferências, no contexto da revisão anual do SGP, sob a alegação de que se tratava de decisão sua consistente com o esforços recíprocos de se construir uma "agenda positiva" bilateral. Tal decisão, de resto, não deixou de ser, à época, interpretada como resultado do receio do USTR de que o atendimento ao pleito da PMA viesse a acirrar o ânimo brasileiro para dar seguimento à sua ação no GATT.

Em princípios de 1990, Carla Hills já declarava, nos contatos que mantinha com o Embaixador em Washington, que os EUA teriam interesse e disposição de encerrar a retaliação contra o Brasil, em troca do compromisso do Governo brasileiro de enviar ao

Congresso, em prazo de 12 meses, legislação propondo a criação de proteção patentária para produtos e processos farmacêuticos, nos moldes, segundo indicou, de carta que o Presidente Carlos Menem havia enviado ao Governo dos EUA, levando ao encerramento da investigação 301 também sobre farmacêuticos contra a Argentina.

Além dos pesados prejuízos comerciais que o setor exportador brasileiro vinha sofrendo, em particular a indústria de papel, que pressionava o Itamaraty por uma solução rápida do assunto, tornava-se difícil ignorar o desgaste causado pela atitude brasileira de não conceder patentes para processos, ou mesmo para produtos, situação em que o Brasil se encontrava praticamente isolado, ao lado de alguns poucos países de menor expressão econômica, como a Tanzânia, além da Turquia, que já estudava, aliás, modificações à sua legislação de patentes farmacêuticas.

Além disso, indagava-se se a ausência de uma política patentária para farmacêuticos, cujo objetivo maior era o de incentivar o fortalecimento de uma indústria farmacêutica nacional autônoma e avançada tecnologicamente, ter-se-ia justificado, porquanto o nível de participação dos laboratórios nacionais, no faturamento global da indústria brasileira do setor, vinha decrescendo constantemente, para atingir, à época, apenas 15% do total.

Àquela altura, acreditava-se, ainda, que, com a posição fortalecida em que se encontrava o Brasil em sua disputa contra os EUA, no seio do GATT, uma decisão de estender proteção de patentes para produtos farmacêuticos obrigaria maior flexibilidade das pretensões norte-americanas quanto às condições e aos termos que vigorariam em uma proposta de projeto de lei para a concessão patentária, tais como prazo para sua entrada em vigor, prazo da patente, licenciamento compulsório, além da previsão de salvaguardas apropriadas.

Tal percepção revelou-se verdadeira, pois a carta informal acordada, em 6 de junho de 1990, pela então Ministra Zélia Cardoso de Mello e pela USTR Carla Hills, na visita que esta fez a Brasília especialmente para tratar do assunto, foi bastante vaga. Seu teor limitava-se a antecipar que o Presidente Collor anunciaria, em 23 de junho, ao divulgar sua nova política industrial, por ocasião do aniversário de cem dias de seu Governo, a decisão de submeter ao

Congresso, em prazo de 12 meses, projeto de lei de modificação do Código de Propriedade Industrial, que contemplaria a extensão de patentes para produtos e processos farmacêuticos.

Em 27 de junho, conforme havia sido acordado, em Brasília, com a USTR Carla Hills, o Governo norte-americano anunciou a decisão de terminar com as retaliações comerciais contra o Brasil. Em comunicado à imprensa do mesmo dia, o Itamaraty acolheu "com satisfação" a decisão norte-americana, afirmando que muito contribuía para o "adensamento das relações comerciais entre os dois países".

Em agosto, diante da decisão norte-americana de encerrar a ação 301, a Delegação do Brasil em Genebra dirigiu nota ao Diretor-Geral do GATT solicitando "a retirada da ação movida junto ao Conselho de Representantes, bem como o cancelamento do respectivo painel, constituído a pedido do Brasil, tendo em vista haver a questão relativa às sanções comerciais aplicadas pelos EUA contra as exportações brasileiras sido solucionada, mediante entendimento bilateral".

Embora já despida de caráter contencioso, a questão das patentes farmacêuticas entre o Brasil e os EUA perdura até hoje, já que, desde maio de 1989, figuramos em lista de "observação prioritária", sob a "Special 301", significando que, embora não estejamos submetidos a uma investigação 301, mantém-se pendente a possibilidade de sua instauração.

4 - AS SEÇÕES "SUPER 301" E "SPECIAL 301"

4.1 - O debate entre o Executivo e o Congresso sobre o projeto de Legislação Abrangente de Comércio

O projeto de legislação abrangente, articulado durante três anos de extensos debates, no seio do Congresso e no Executivo norte-americanos, foi aprovado, em 27 de abril de 1988, vindo a se traduzir na mais ampla reforma feita à Lei de Comércio e Tarifas de 1974, o que lhe valeu o título de Lei Abrangente de Comércio e Competitividade ("Omnibus Trade and Competitiveness Act"). Mais do que a introdução de novas emendas à seção 301, conforme havia ocorrido com as leis aprovadas em 1979 e 1984, este novo instrumento legal foi articulado com o objetivo de assegurar uma aplicação vigorosa da seção 301, nos moldes de sua utilização a partir de 1985.

Procurava-se, assim, afastar a hipótese de que o Executivo pudesse voltar à prática seguida antes daquele ano, tida como demais tênue e ineficiente por um Congresso dentro do qual aumentava, aliás, no contexto da campanha eleitoral de 1988, a pressão protecionista do Partido Democrata. O Legislativo buscava, não só definir os objetivos da política comercial, municiando o Executivo de instrumentos para alcançá-los, mas também tentava limitar o poder discricionário do Governo para não utilizá-los, mediante a introdução de maior rigidez aos procedimentos de ação da 301.

A ingerência do Congresso não se restringiu, apenas, a modificações das regras e mecanismos de política comercial, que vieram a ser consagradas nos novos instrumentos legislativos da 301. Insuflado pela falta de disposição do Executivo de tomar medidas capazes de controlar o déficit comercial, passou, em meados da década de 80, a lançar, paralelamente, iniciativas de criação de ins-

trumentos setoriais claramente protecionistas. Entre esses, identifica-se o "Trade and Apparel Bill", projeto de lei que impunha limitações adicionais às importações norte-americanas de têxteis e calçados, já controladas pelos denominados acordos de restrição voluntária (VRA). O projeto, depois de intenso debate, no seio do Congresso, acabou sendo vetado pelo Executivo.

Em meio a esta atmosfera de desconfiança entre os dois poderes, na qual estava sendo concebida a nova seção 301, o Executivo, sob a justificativa de que os instrumentos instituídos pela Lei de Comércio de 1974 já atendiam plenamente às necessidades da política comercial norte-americana, sempre procurou baixar o tom exacerbado do Congresso para evitar que aprovasse uma lei por demais agressiva. A Administração Reagan necessitava renovar, em 1988, junto ao Congresso a sua autoridade negociadora para a Rodada Uruguai e, ao mesmo tempo, não desejava ter um projeto de lei que reeditasse o sentimento protecionista e a atitude truculenta demonstrada nos anos 1985 e 1986. Tentou aproveitar-se de uma melhoria nas exportações verificada naqueles anos para recobrar sua autoridade negociadora ao preço menor possível.

Conseguiu, de fato, lançando mão de seu poder de veto, que não fosse aprovada a chamada "emenda Gephardt" (1), mas não evitou que se consolidassem no debate do Congresso as noções de que a nova legislação comercial abrangente deveria: a) transferir a autoridade do Presidente, sob a seção 301, para o USTR; b) instituir a retaliação mandatória; e c) estabelecer a auto-iniciação mandatória de uma ação 301 para as práticas consideradas "injustificáveis".

O então USTR Clayton Yeutter, em depoimento no Comitê de Finanças do Senado, em 22 de julho de 1986, chegou a ponderar

(1) O Deputado Richard Gephardt, Democrata de Missouri, figura proeminente na discussão no Congresso do projeto de Lei Abrangente, chegou a propor controversa emenda, pela qual a seção 301 seria automaticamente acionada contra países que tivessem saldos superavitários excessivos em suas balanças comerciais com os EUA. Segundo o projeto, seriam feitas duas exceções: países com dificuldades de balanço de pagamentos e casos em que a ação 301 pudesse significar dano aos interesses econômicos dos EUA. O projeto de Gephardt, após longo debate, chegou a ser adotado na Câmara de Representantes, por 218 contra 214 votos. Derrubada por veto do Presidente Reagan, sob a justificativa de que era "por demais draconiana para ser efetiva", a chamada "emenda Gephardt" deu lugar à Super 301, como seu dispositivo substituto.

que a maior prioridade para a política comercial norte-americana deveria residir na obtenção de alívio para a indústria doméstica, observando, a propósito, que a "retaliação contra países estrangeiros poderia nos dar certa satisfação física, mas causa danos ao consumidor e raramente ajuda a indústria afetada". (2) Advertiu, ainda, que embora a ação retaliatória devesse ser vista como uma arma essencial no arsenal da política comercial dos EUA, sua utilização deveria ser encarada como "último recurso".

No tocante à intenção parlamentar de introduzir a retaliação mandatória, Yeutter afirmou: (3)

> "It's tempting to think we can bully everybody to do what we want in every case - but foreign governments also have their pride, their domestic problems, and the ability to hit back. Section 301 should be a tool of strength, but not of arrogance (...) Section 301 is a harsh, unilateral action by the U.S. Government intruding on the policies of other nations. We believe the intrusion to be justifiable, but a rigid requirement to retaliate could provoke emotional, nationalistic reactions in other countries".

Ao classificar a retaliação mandatória como excessivamente inflexível, aduziu que "embora precisemos de uma ameaça crível de retaliação para trazer parceiros relutantes à mesa de negociações, não necessitamos da rigidez da retaliação mandatória". (4)

Referindo-se, em seguida, à proposta de auto-iniciação mandatória da ação 301, Yeutter disse que, em sua opinião, aquele procedimento eliminaria a necessária flexibilidade de que necessita a administração governamental para optar pelos meios mais efetivos para resolver uma questão comercial, explicando que:

> "Section 301 is a gun; we should not strap it on unless we're prepared to draw, and we shouldn't draw unless

(2) Clayton YEUTTER. Depoimento no Comitê de Finanças do Senado, em 22.07.86., sobre a "Section 301 of the Trade Act of 1974", p.6. Tradução do autor.
(3) Ibid., pp.7-9.
(4) Ibid., p.10.

we're prepared to fire, if necessary (...) Generally we shouldn't beat down a door with our fists until we have at least tried a polite knock first". (5)

Poucos meses antes, em 18 de março, o Representante Comercial de Reagan já havia aludido, no Comitê de "Ways and Means" da Câmara, à transferência da autoridade da ação 301 do Presidente para o USTR, advertindo que "Section 301 is the H-bomb of trade policy; and in my judgement, H-bombs ought to be dropped by the President of the United States and not by anyone else". (6)

A despeito da objeção demonstrada, no plano interno, ao Legislativo, o Governo norte-americano não deixou de utilizar o elevado grau de radicalismo, que vinha sendo imprimido no Congresso em torno do processo de tramitação do projeto de nova legislação de comércio, para exercer pressão adicional junto ao Itamaraty quanto à expectativa da aprovação final de procedimentos ainda mais agressivos para a seção 301. Funcionários da Embaixada norte-americana, em Brasília, apontaram, em inúmeras oportunidades, que seu Governo se via obrigado a adotar posições rígidas e ambiciosas em matéria de política comercial de modo, inclusive, a tentar apaziguar a retórica protecionista do Congresso.

Naturalmente que, excluídas as justificadas apreensões do Executivo com o tratamento por demais emocional que vinha sendo dado ao assunto pelo Congresso, as manifestações da Embaixada eram interpretadas como mais um elemento de pressão contra o Governo brasileiro, que, à época, se defrontava com duas investigações 301, a de informática e a de farmacêuticos.

4.1.1 - Fatores que inspiraram a Legislação Abrangente de 1988

O processo de elaboração do Projeto de Lei Abrangente foi inspirado nas seguintes percepções do Congresso:

a) o "comércio desleal", do ponto de vista das exportações, é a fonte principal do déficit comercial norte-americano e dos pro-

(5) Ibid., p.11.

(6) Judith BELLO and Alan HOLMER, The Heart of the 1988 Trade Act: A Legislative History of the Amendments to Section 301, In: Jagdish Bhagwati, Aggressive Unilateralism, p.52.

blemas de competitividade enfrentados pelos EUA. Do lado das importações, apenas 1% do valor total importado chegou, no período Reagan, a ser denunciado como "comércio desleal", incluindo, aqui, os pedidos efetuados de investigações "anti-dumping" e de direitos compensatórios; (7)

b) a Administração do Presidente Reagan tende a subordinar os interesses econômicos e comerciais norte-americanos às preocupações da política externa. Na ótica do Congresso, tal postura havia, aliás, caracterizado o comportamento do Executivo, durante o período de pós-guerra. O Senador Russel Long, Democrata de Louisiana, na qualidade de Presidente do Comitê de Finanças, durante muitos anos na década de 1980, sempre condenou "aquelas figuras do Departamento de Estado que subordinavam os interesses econômicos dos EUA a considerações diplomáticas". (8)

A criação, nos anos 60, do Escritório do Representante Comercial Especial, que, mais tarde, passou a se denominar USTR, havia sido, de resto, inspirada com o objetivo de elevar o nível da burocracia comercial e, com isso, desvinculá-la dos Departamentos de Estado, do Tesouro e da Defesa, que alimentavam preocupações de política externa tendentes a preceder as de comércio exterior;

c) a Administração Reagan, durante seus oito anos de Governo, não administrou, nem consistente, nem adequadamente as leis de comércio mandatadas pelo Congresso. O seu plano de ação em matéria de política comercial, implementado, a partir de setembro de 1985, paralelamente ao Acordo do Plaza, não havia surtido maior efeito quanto à redução do saldo negativo na balança de comércio. O Congresso, habitualmente cético quanto ao acerto da política comercial do Executivo, perdeu a confiança em sua capacidade de executar adequadamente a legislação comercial.

Reagan, por muitas vezes, não hesitava em desconsiderar os pareceres da International Trade Commission (ITC), que, criada, em 1975, e embora filiada à Casa Branca, sempre se manteve muito ligada ao Congresso, refletindo suas posições em matéria de política comercial. Em 1984, por exemplo, o Presidente irritou o Congresso

(7) Paula STERN, Commentary on the Political Economy of U.S. Trade Policy: A Study of the Super 301 Provision, In: Jagdish Bhagwati, Aggressive Unilateralism, p.192.

(8) Ibid., p.193.

ao ignorar recomendação da ITC para conceder (sob a seção 201, relativa à cláusula de "escape", da Lei de Comércio de 1974) alívio às siderurgias norte-americanas com relação a importações de aço, alegando que já mantinha negociações bilaterais para o estabelecimento de acordos de restrição voluntária (VRA) com os fornecedores de produtos siderúrgicos.

Também, com respeito às importações norte-americanas de automóveis, ameaçadas por um projeto de lei, introduzido, em 1985, pelo Senador John Danforth, Republicano de Missouri, que imporia uma quota global para aquelas compras, Reagan manteve, em contra recomendação da ITC, entendimentos com o Japão para que os japoneses restringissem unilateralmente suas vendas para o mercado dos EUA em 2,3 milhões de unidades anuais. Por este acerto, tido, à época, como insuficiente, a administração governamental é, aliás, até hoje, continuamente criticada pela indústria norte-americana e pelo Legislativo;

d) o Congresso havia esgotado sua paciência com a "ineficiência" das regras do GATT e de seus mecanismos legais de solução de controvérsias, fazendo-se, assim, necessário ampliar os instrumentos de ameaça e de defesa comerciais domésticos para resguardar os legítimos interesses econômicos dos EUA. O GATT não estava oferecendo resultados satisfatórios para o comércio norte-americano, o que só poderia ser corrigido mediante a remoção unilateral dos impedimentos para a abertura de mercados internacionais, especialmente, onde os EUA detinham maiores vantagens comparativas, isto é, nas áreas de serviços, propriedade intelectual e de certas indústrias de alta tecnologia;

e) a liderança norte-americana no sistema da concorrência internacional estava ameaçada e havia chegado o momento de dar prioridade ao restabelecimento da posição competitiva dos EUA no comércio internacional. Dada a sua importância, a palavra "competitividade" veio a figurar no próprio título da legislação de 1988 e consta de vários de seus capítulos, inclusive de seu Título VI, dedicado à "educação e a treinamento para a competitividade". Ela consistiria na essência da nova lei, na medida em que forçaria o braço Executivo a tomar riscos diplomáticos com o objetivo de buscar melhor tratamento para as exportações dos EUA e de focalizar a indústria norte-americana, a partir de suas exporta-

ções e não apenas da proteção do mercado doméstico norte-americano;

f) ao estabelecer critérios sistemáticos e mais previsíveis para os procedimentos da seção 301, a nova legislação teria, internamente, ampliada a sua credibilidade e eficácia, encorajando a comunidade empresarial norte-americana a fazer maior uso dela. Com efeito, ao instituir as chamadas "ações mandatórias", a nova legislação veio, na prática, a ampliar, ainda mais, a capacidade do setor privado de ativar os mecanismos da ação 301, em uma tendência que o advogado de Washington David Palmeter (9) chama de "privatização da retaliação"; e

g) do ponto de vista externo, os novos dispositivos da legislação de 1988 teriam como objetivo declarado o de mostrar que a seção 301 não deixa de estar associada à Rodada Uruguai, na medida em que tem a função de "complementar e fortalecer seus objetivos negociadores". Esta tese, alardeada pelo Governo norte-americano, quando do anúncio da "Super" e da "Special 301", abrigava o propósito norte-americano de indicar a outros países participantes da Rodada que, se não demonstrassem disposição negociadora na Rodada para os itens principais da agenda proposta pelos EUA, teriam de abordá-los, no nível bilateral, sob os procedimentos da nova seção 301.

4.2 - Os novos elementos de política comercial introduzidos na seção 301 pela Lei Abrangente

Sob a nova legislação comercial, hoje vigente, a seção 301, que já havia sido definida como "inspirada metade nas regras internacionais e metade na lei das selvas", (10) continua sendo o instrumento básico da autoridade do Executivo para a adoção de sanções comerciais. Entretanto, as suas novas versões - conhecidas como "Super 301" e "Special 301" - introduziram as seguintes modificações básicas em relação aos dispositivos anteriores:

(9) David PALMETER, Commentary on Thinking about the New Section 301: Beyond Good and Evil, In: Jagdish Bhagwati, Aggressive Unilateralism, p.160.

(10) Cf. Judith BELLO and Alan HOLMER, The heart of the 1980 Trade Act: A Legislative History of the Amendments to Section 301, In: Jagdish Bhagwati, Aggressive Unilateralism, p.88.

a) transferem do Presidente para o USTR a autoridade de determinar se uma prática comercial de país estrangeiro está em consonância com os critérios da seção 301 e quais os procedimentos a serem adotados para a implementação da respectiva ação;

b) conferem ao USTR capacidade mandatória para tomar ação em casos de violação de direitos dos EUA previstos em acordos comerciais, classificados como práticas comerciais "injustificáveis"; sua capacidade permanecerá discricionária para os demais casos;

c) ampliam a definição do critério de prática "não-razoável" de forma a incluir, entre outras, práticas comerciais que estabeleçam metas exportadoras e que deneguem direitos de trabalhadores e oportunidades de mercado para empresas dos EUA;

d) agilizam o cronograma de procedimentos regulamentares da ação 301;

e) tornam mais rígidos os procedimentos para modificar e terminar os casos 301, bem como para monitorar sua implementação; e

f) solicitam ao USTR que prepare um inventário, por países, das barreiras comerciais externas que prejudicam as exportações norte-americanas, identificando, dentre elas, aquelas consideradas prioritárias. Requerem, ainda, do USTR que avalie os prejuízos sofridos pelas exportações dos EUA com tais práticas e que negocie, em prazo máximo de três anos, os acordos necessários para sua eliminação, de maneira a aumentar o acesso norte-americano aos respectivos mercados.

4.2.1 - A transferência da autoridade do Presidente para o USTR

De mais substantivo e inovador, a Lei Abrangente de 1988 transferiu a autoridade do Presidente para o USTR, ao autorizar aquele Escritório Comercial, mediante instrução "quando existente" do Presidente, a determinar uma ação retaliatória, sob a seção 301. Antes da Lei Abrangente, era prerrogativa do Presidente determinar se uma prática estrangeira era "desleal" e tomar, sob aquele dispositivo, a correspondente ação, mediante a imposição de tarifas e outras restrições sobre importações de mercadorias e serviços.

Tais dispositivos novos visaram, como já mencionado, a aumentar a responsabilidade do USTR nos processos de utilização

da 301, evitando-se, com isso, o envolvimento de considerações de natureza mais ampla, que pudessem decorrer do arbítrio presidencial, como política externa, segurança nacional e políticas domésticas.

Mesmo após a aprovação da Lei Abrangente, continuou o Congresso a exercer pressão para conservar a liderança da política comercial norte-americana em mãos do USTR, de forma, inclusive, a evitar a interveniência de outros órgãos da administração governamental. Quando estavam por serem iniciadas, em julho de 1989, as negociações com o Japão sobre as "Structural Impediments Initiative" (SII), o Congresso, alarmado com declarações de funcionários do Departamento de Estado de que aquele órgão presidiria o processo negociador, recordou que a legislação de comércio de 1988 atribuía ao USTR o papel de principal agência responsável pela política comercial dos EUA. Foi, na ocasião, observado pelo Senador Max Baucus, Democrata de Montana, à própria USTR Carla Hills, durante depoimento que esta fez perante o Comitê de Finanças do Senado, em 13 de junho de 1989, (11) que aquelas negociações, caso não coordenadas pelo USTR, poderiam "perder sua credibilidade".

A oposição sempre demonstrada pela Administração Reagan à transferência da autoridade para o USTR esteve calcada no argumento de que não ofereceria diferença construtiva para os resultados da política comercial, uma vez que o USTR, na qualidade de órgão subordinado à Casa Branca, só poderia servir aos desejos e desígnios do Presidente, indicando, com isso, que qualquer Representante do Escritório Comercial que pretendesse ser mantido no cargo não poderia contrariar as diretrizes do Presidente.

De fato, não é, em princípio, de esperar que o USTR venha a tomar ações desautorizadas pelo Presidente. Resta, contudo, saber se não ocorrerão casos em que o Presidente autorizará o USTR a tomar ações que ele pessoalmente não tomaria.

4.2.2 - As ações mandatórias (retaliações mandatórias)

As emendas, introduzidas pela legislação de 1988, passaram

(11) Inside U.S. Trade, vol. VII, no.24 - June 16, 1989, p.12.

a exigir, através da seção 301 (a), o acionamento mandatório pelo USTR da seção 301 em caso de restrição ao comércio dos EUA decorrente de ato, política ou prática de país estrangeiro que viole acordo de comércio internacional ou que implique "violação de obrigações previstas no GATT e/ou anulação ou prejuízo de benefícios norte-americanos assegurados pelo GATT".

As ações mandatórias - que vêm a contemplar a noção das denominadas "retaliações mandatórias" - derivam das práticas classificadas como "injustificáveis". Prevêem, além de uma investigação 301, um recurso paralelo e simultâneo aos instrumentos legais internacionais de solução de controvérsias. Foram estabelecidos novos limites de prazos para a determinação final de uma prática supostamente "injustificável": 30 dias após a conclusão do processo de disputa, previsto em acordo de comércio, ou 18 meses, após o início da investigação 301, prevalecendo aquele que vencer antes. Previamente, o único prazo limite - de 30 dias - referia-se à recomendação sobre a ação a ser tomada, apresentada pelo USTR ao Presidente, após a conclusão do processo de solução de controvérsias.

Na prática, tal procedimento veio a significar que os EUA, segundo critérios próprios, determinam, supostamente à luz de acordo de comércio ou do GATT, uma prática como "injustificável", e, portanto, sujeita a uma ação final mandatória pelo USTR, antes mesmo de emitido parecer final por aqueles instrumentos legais internacionais. Não só isso, como poderão, ainda, em cumprimento aos prazos regulamentares para a determinação final de uma ação 301, decidir pela imposição de sanções, ainda que o processo de solução de controvérsias do acordo de comércio ou do GATT não esteja completado.

4.2.3 - As ações discricionárias

Após as "ações mandatórias", a Seção 301 (b) da nova legislação de comércio ocupa-se das "ações discricionárias". Nesses casos, o USTR terá capacidade discricionária para decidir pela imposição de sanções, caso determine que um ato, política ou prática de um país estrangeiro seja "não-razoável" ou "discriminatória" e que

prejudique ou restrinja o comércio dos EUA. Esta segunda categoria de práticas refere-se a medidas comerciais que, no entender dos EUA, não violam acordo de comércio internacional, mas que, ainda assim, são consideradas como não-razoáveis e discriminatórias pelo Governo norte-americano.

De início, as práticas não-razoáveis consistiam nas medidas restritivas de comércio não cobertas pelas regras do Acordo Geral - basicamente com o propósito de preencher suas lacunas. Com a Lei Abrangente, o conceito foi ampliado para contemplar qualquer prática de política comercial ou econômica tida como prejudicial aos interesses dos EUA. Com isso, a nova legislação passou a atribuir ao Executivo poder discricionário quase ilimitado para identificar uma prática como sendo não-razoável ou discriminatória, e, portanto, acionável do ponto de vista da seção 301, em caso de ausência de base legal para sua submissão ao processo de solução de controvérsias do GATT. Tal poder, conferido pela Lei Abrangente, é, segundo observado por especialistas em matéria comercial, tão amplo que transcende as regras do GATT, não restando aos EUA outra alternativa senão a de se engajarem em uma "desobediência justificada", tese essa que será objeto de exame no capítulo 5 do estudo.

A Lei de 1988 busca ampliar o escopo das chamadas práticas "não-razoáveis" e "discriminatórias" ao contemplar, sob sua classificação, padrões persistentes de denegação de direitos do trabalhador, metas exportadoras, ausência de proteção aos direitos de propriedade intelectual e tolerância da parte de um governo estrangeiro de atividades sistematicamente anticompetitivas por empresas privadas que venham a restringir, em seus mercados, o acesso de produtos dos EUA.

4.2.4 - "Práticas e países prioritários" em matéria de liberalização comercial ("Super 301")

Pela denominada seção "Super 301" da Lei Abrangente, que corresponde à seção 310 da Lei de Comércio e Tarifas de 1974, emendada pela seção 1302 da Lei Abrangente de Comércio e Competitividade de 1988, o USTR deveria identificar, nos anos de 1989 e 1990, "práticas e países prioritários em matéria de libe-

ralização comercial". Para os casos de práticas e países identificados, o USTR auto-iniciaria as investigações correspondentes, cujos procedimentos e prazos aplicáveis seriam os mesmos da seção 301 "regular".

Enquanto esteve vigente, durante aqueles dois anos, a seção "Super 301" dispunha que, até 30 dias após a submissão ao Congresso do Relatório sobre Barreiras Comerciais Estrangeiras, (12) o que ocorre, anualmente, em fins de março, o USTR teria de identificar as "prioridades de liberalização comercial", que contemplariam:

a) as "práticas prioritárias" relativas às principais barreiras e práticas distorcivas de comércio, cuja eliminação poderá significar um aumento das exportações norte-americanas;

b) os "países prioritários", identificados a partir do número e da ocorrência de suas barreiras ao comércio e aos investimentos norte-americanos; e

c) o valor estimado pelo USTR sobre o crescimento das exportações de produtos e serviços norte-americanos para cada país classificado como "prioritário", caso a prática considerada "prioritária" não existisse.

A seção 302 (b), que regula o início das investigações, determina que, em um prazo máximo de 21 dias após a data de identificação das "práticas e países prioritários", o USTR deverá iniciar investigações para todos aqueles casos. Tais investigações obedeceriam os mesmos procedimentos e prazos aplicáveis para a seção 301 "regular".

No processo de consultas, previsto na seção 303 (a), o USTR deveria buscar negociar com o país prioritário um acordo bilateral dentro dos seguintes parâmetros:

a) o acordo deverá assegurar a eliminação das práticas consideradas prioritárias, ou buscar compensações para tais práticas, em um período máximo de três anos, contados a partir da data do início da investigação;

(12) Vide o título 4.5 deste capítulo do trabalho.

b) o acordo deverá, ainda, buscar a eliminação gradual da prática, ao longo do período de três anos, na expectativa de que se verifique, anualmente, durante aquele prazo, um crescimento das exportações norte-americanas para o país objeto da ação; e

c) caso um acordo satisfatório seja obtido, a investigação será suspensa antes da imposição de sanções comerciais. A investigação será retomada caso o USTR venha a julgar que o país estrangeiro não cumpriu o acordo.

A seção 301 da Lei de Comércio de 1974, emendada pelos textos legais de 1979 e 1984, não contemplava a instauração de investigações mandatórias. O estabelecimento pela Lei Abrangente da investigação mandatória não excluiu a possibilidade de que qualquer parte interessada possa apresentar petição junto ao USTR para a abertura de uma investigação, sob a seção 301 "regular".

4.2.5 - "Países prioritários" que negam proteção para direitos de propriedade intelectual ("Special 301")

À diferença da seção "Super 301", que estabeleceu dois processos de investigação consecutivos, que seriam executados nos anos de 1989 e 1990, a seção "Special 301", correspondente à seção 182, da Lei de Comércio e Tarifas de 1974, emendada pela seção 1303, da Lei Abrangente de Comércio de 1988, prevê procedimento anual, sem prazo determinado, que continua, por conseguinte, vigente até hoje.

A "Special 301" regula a identificação de "países prioritários" que deneguem (segundo critérios norte-americanos) proteção aos direitos de propriedade intelectual, contra os quais, a exemplo da "Super 301", seriam instauradas as correspondentes investigações sob a seção 301, que teriam duração de apenas seis meses, prorrogável por três meses adicionais. Seu propósito declarado é o de "oferecer o desenvolvimento de uma estratégia global que assegure adequada e efetiva proteção aos direitos de propriedade intelectual e acesso justo e eqüitativo de mercado para cidadãos dos EUA que dependam da proteção dos direitos de propriedade intelectual".

A "Special 301" estabelece que o USTR, anual e sucessivamente, identifique, 30 dias após a submissão ao Legislativo do Relatório sobre Barreiras Comerciais, aqueles países a serem "prioritariamente" investigados por violação de direitos de propriedade intelectual.

A seção 182 (b) define os seguintes parâmetros que deverão orientar a identificação pelo USTR dos países tidos como "prioritários":

a) países que adotem práticas, atos ou políticas, cujos efeitos sejam onerosos para os direitos de propriedade intelectual ou que signifiquem impedimento para justo e eqüitativo acesso aos cidadãos dos EUA que dependem dos direitos de propriedade intelectual; e

b) países, cujos atos acima descritos tenham o maior impacto adverso, atual ou potencial, sobre produtos relevantes dos EUA e que não estejam entrando em negociações de boa-fé ou fazendo progresso significativo em negociações bilaterais ou multilaterais para a concessão de proteção adequada e efetiva aos direitos de propriedade intelectual.

Ao USTR é dada a prerrogativa de, a qualquer momento, e mediante justificativa no Relatório submetido ao Congresso, revogar a identificação de um país que tenha sido considerado prioritário, bem como incluir novos países nessa categoria.

4.3 - O anúncio das seções "Super 301" e "Special 301"

A USTR Carla Hills anunciou, publicamente, em 25 de maio de 1989, as ações que seriam tomadas pela administração governamental, em cumprimento aos dispositivos contidos nas seções "Super 301" e "Special 301". (13)

Ao afirmar, que o Governo norte-americano utilizaria as negociações da "Super 301" para "apoiar e complementar os esforços

(13) Carla HILLS, Discurso por ocasião do anúncio das seções "Super 301" e "Special 301", em 25.05.89., pp.1-6.

da Rodada", relacionou seis "práticas prioritárias" específicas em três "países prioritários", observando que aquelas práticas "não representavam a totalidade das barreiras comerciais enfrentadas por exportadores norte-americanos, embora constituíssem as mais importantes". As práticas e os países identificados, para o primeiro ano da "Super 301", foram os seguintes:

Brasil - restrições quantitativas e práticas restritivas de licenciamento de importações;

Japão - compras governamentais de caráter excludente para supercomputadores; restrições para licitações de compra de satélites; e padrões técnicos e outras barreiras a importações e a investimentos norte-americanos de produtos florestais; e

Índia - medidas restritivas a investimentos, com exigências de desempenho e de conteúdo local; e barreiras a serviços de seguro.

Acrescentou a USTR Carla Hills, em seu anúncio, que a eliminação de tais práticas teria potencial significativo para incrementar as exportações dos EUA, "diretamente ou através do estabelecimento de um precedente favorável". Afirmou que os subsídios agrícolas distorcivos ao comércio, "que não são menos importantes do que as práticas prioritárias", seriam tratados fora dos dispositivos da seção 301, em especial, no âmbito das negociações multilaterais da Rodada Uruguai, e deixou claro que a identificação das prioridades, sob a "Super 301", não prejudicaria o uso da autoridade da seção 301, incluindo a auto-iniciação de novas investigações ou a aceitação de petições submetidas por partes privadas, garantindo, a propósito, que o USTR daria prosseguimento às investigações que já estavam em curso.

Referiu-se, em seguida, às vantagens negociadoras que encerrava a nova legislação comercial norte-americana, uma vez que, mesmo antes de anunciadas as ações dela decorrentes, haviam produzido, em negociações bilaterais, resultados positivos, "inclusive nos últimos dias", junto àqueles parceiros que se viram ameaçados de serem incluídos nas listas de prioridades da 301. Não deixou, nesse sentido, de dar os exemplos da Coréia, que havia, segundo afirmou, estabelecido um acordo com os EUA sobre barreiras às importações, e da China, Colômbia e Taiwan, que teriam

feito "progressos substantivos" na área de propriedade intelectual. (14)

Quanto à "Special 301", Carla Hills, em seu pronunciamento, não identificou "países prioritários" sob aquele dispositivo. Porém, criou - por iniciativa própria da Administração Bush, não mandatada pela Lei Abrangente de 1988 - uma lista de "países em observação", que incluiu Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, Egito, Grécia, Indonésia, Itália, Japão, Malásia, Paquistão, Filipinas, Portugal, Espanha, Turquia, Venezuela e Iugoslávia, além de anunciar, paralelamente, uma segunda lista denominada de "países em observação prioritária", integrada por Brasil, Índia, Coréia, México, República Popular da China, Arábia Saudita, Taiwan e Tailândia.

Segundo observou, ainda, o Governo norte-americano buscaria, no prazo mais breve possível, alcançar uma solução para as práticas atribuídas a cada um dos países incluídos na lista de "observação prioritária", antecipando que, em novembro daquele mesmo ano, faria uma reavaliação daquela classificação.

Concluiu seu anúncio dizendo que os progressos esperados nas áreas identificadas, através das seções "Super 301" e "Special 301", de liberalização comercial e de proteção aos direitos de propriedade intelectual, não só atenderiam aos interesses dos EUA, mas também "contribuiriam para a expansão do comércio global e do crescimento econômico sustentável".

No dia seguinte, em 26 de maio de 1989, através de comunicado de imprensa, o Presidente Bush (15) afirmou que os dispositivos da "Super 301" "seriam empregados como ferramenta

(14) Pouco mais tarde, em discurso que pronunciou no Comitê de Finanças do Senado, em 14 de junho, a USTR Carla Hills foi mais específica ao arrolar, com menção às áreas de prioridade, os países que se haviam submetido ao que denominou de "leverage afforded by both of the tools in the months preceding our Super and Special 301 decisions": Coréia (levantou suas exigências de desempenho para investimentos externos e anunciou medidas de liberalização alfandegária para produtos agrícolas de interesse norte-americano); Taiwan (negociou com os EUA um plano de ação para a abertura de seu mercado às importações e anunciou medidas mais liberais para sua lei de seguros e de bancos, além de se haver comprometido a rever sua lei de direitos autorais); Colômbia (levantou barreiras internas que afetavam o acesso a seu mercado da indústria cinematográfica e facilitou a remessa de "royalties"); e China (concordou em preparar legislação referente a direitos autorais).

(15) George BUSH, Discurso por ocasião do anúncio da seção "Super 301", em 26.05.89, pp.1-2.

de abertura de mercados externos e em apoio aos objetivos dos EUA nas negociações multilaterais de comércio da Rodada Uruguai".

Buscando sempre sublinhar a prioridade conferida pelos EUA à Rodada, definiu as práticas prioritárias como aquelas "correspondentes às principais barreiras e distorções comerciais que os EUA estão empenhados em eliminar na Rodada Uruguai". Disse que os EUA se opunham ao protecionismo "em todas suas modalidades", e fez um apelo para que os países identificados sob a "Super 301" (Japão, Brasil e Índia) "trabalhassem construtivamente conosco para solucionar, o quanto antes, aquelas questões".

Não deixou de salientar que a ausência de regras multilaterais efetivas e de mecanismos mandatórios haviam obrigado os EUA a, mais uma vez, recorrerem aos dispositivos da seção 301, sobre o que disse esperar ver o dia em que tais ações não mais seriam necessárias.

Por fim, anunciou que proporia, imediatamente, ao Japão, em uma "iniciativa à parte da Administração" com aquele país, o início de um processo negociador bilateral sobre as barreiras estruturais japonesas às importações, antecipando que, por se referirem a "questões mais amplas", aquelas negociações sobre a "Structural Impediments Initiative" (SII) seriam mantidas fora do âmbito da seção 301, que, explicou, "trata de investigação e de solução de práticas desleais de comércio específicas.

Em abril de 1990, na revisão anual das "práticas e países prioritários" cobertos pela "Super 301", o Brasil e o Japão foram retirados das respectivas listas, havendo sido mantida, apenas, a Índia, cuja investigação foi, igualmente, encerrada, em junho do mesmo ano, com a determinação do USTR de que "no responsive action under Section 301 was appropriate at that time, given the potential for results through India's participation in Uruguay Round GATT negotiations". (16)

Já para a "Special 301", foram identificados, na revisão efetuada em abril de 1991, Índia, China e Tailândia, como países a serem "prioritariamente" investigados por violação de direitos de propriedade intelectual. Aqueles três países, além do Brasil e do México,

(16) Office of the USTR, Section 301 Table of Cases - October 2, 1992, p.48.

haviam feito parte, em 1990, da lista de "observação prioritária". Em 1991, foram incluídos, como novos países na lista de "observação prioritária", a CEE e a Austrália. O Brasil nela permaneceu, sob a justificativa dada, à época, pela USTR Carla Hills ao Embaixador em Washington de que o Governo brasileiro não havia, ainda, encaminhado ao Congresso a nova legislação sobre propriedade industrial. Na ocasião, a USTR acenou, porém, com a possibilidade de que o Brasil viesse a ser reclassificado, a exemplo do México, que, segundo observou, havia sido retirado, naquele ano, da lista de "observação prioritária" por haver submetido, em janeiro, projeto de lei ao Congresso.

Na última revisão anual de 1992, foi incluído, na "lista prioritária", Taiwan, bem como mantidos Tailândia e Índia. A China, após haver sido ameaçada com a imposição de sanções tarifárias, assinou, em janeiro de 1992, com os EUA um memorando de entendimento sobre propriedade intelectual, o que levou à sua retirada da "lista prioritária". Naquele mesmo ano, foram mantidos, na lista de "observação prioritária", a Austrália e a CEE, assim como incluídos Egito, Hungria, Coréia do Sul, Filipinas, Polônia e Turquia.

O Brasil foi, pelo terceiro ano consecutivo, mantido na mesma classificação, desta vez, sob o argumento de que o projeto de lei sobre propriedade industrial, submetido ao Congresso Nacional, em maio de 1991, não havia sido ainda aprovado, além de conter "sérias deficiências".

4.4 - A investigação "Super 301" sobre as "restrições às importações" brasileiras e a reação do Brasil

Em comunicado de imprensa, divulgado no mesmo dia do anúncio dos dispositivos da "Super 301" e da "Special 301", o Presidente José Sarney condenou o caráter unilateral da nova legislação de comércio norte-americana e de seus dispositivos, recordando que se o Brasil ainda mantinha medidas restritivas às importações era porque se faziam necessárias para que o país pudesse assegurar saldos em sua balança comercial suficientes para honrar seus compromissos financeiros externos.

Em sessão extraordinária do Conselho do GATT, convocada pelo Brasil, de 21 a 23 de junho de 1989, o então Chefe da Delegação em Genebra, Embaixador Rubens Ricupero, salientou que o anúncio da inclusão do Brasil, sob a "Super 301", ao implicar a ameaça de retaliações, significava uma violação dos mecanismos multilaterais do GATT. Em primeiro lugar, porque, sublinhou, violava o compromisso de "stand still" de Punta del Este; e, em segundo lugar, porque designava as restrições comerciais às importações brasileiras como barreiras alfandegárias estrangeiras, quando tais restrições haviam sido justificadas como medidas temporárias de balanço de pagamentos, sob o artigo XVIII:B do Acordo Geral, havendo sido aprovadas pelo Comitê de Balanço de Pagamentos do GATT e pelo Conselho de Representantes, em novembro de 1987, com a participação dos EUA naqueles dois foros.

O Embaixador Ricupero também recordou que o Brasil já estava em pleno processo de liberalização de seu comércio exterior, ao haver reduzido suas tarifas médias de importação de 85 para 45%, diminuído sua lista de produtos de importação temporariamente suspensos de 2.500 para 1.300 itens ("Anexo C" da antiga CACEX), e simplificado o processo de licenças (guias) de importação emitidas pela CACEX.

No contexto da investigação 301, que havia sido iniciada pelo USTR, em 16 de junho, como resultado da classificação do Brasil como "país prioritário", o Governo norte-americano solicitou consultas bilaterais, as quais se realizaram, em 11 e 12 de setembro de 1989, em Washington. O Brasil aceitou manter as consultas no entendimento de que seriam de caráter informal e que versariam sobre agenda aberta relativa a temas do comércio bilateral.

Na reunião, a parte norte-americana reconheceu os progressos efetuados pelo Brasil no seu regime de importações, embora manifestasse a necessidade de movimentos adicionais nas seguintes áreas de preocupação dos EUA: lista de produtos suspensos temporariamente de importação, programas de importação com aplicação de quotas setoriais e por empresas e alegada falta de transparência e agilidade no processo de análise e emissão das licenças de importação.

Em resposta, a delegação brasileira antecipou que, ainda no decorrer daquele mesmo mês, entraria em vigor uma nova tabela

de tarifas que reduziria a média tarifária praticada pelo Brasil, desta vez, para 35%. Quanto ao "Anexo C", explicou que, até dezembro, a CACEX promoveria nova redução do número de produtos, cuja importação se encontrava temporariamente suspensa. Por fim, recordou que, nos três meses anteriores, o valor das importações globais brasileiras havia aumentado em 30%, em comparação com igual período do ano anterior, como reflexo do empenho do país em promover uma consistente e gradual liberalização de seu regime importador.

Ainda assim, a parte norte-americana adiantou que, caso até novembro daquele ano, não se verificasse um "progresso adicional satisfatório", o USTR formularia pedido de consultas junto ao GATT, prevendo que, já em princípios de 1990, se pudesse constituir um painel que apreciasse a legalidade do sistema de controle de importações vigente no Brasil. Em 6 de outubro, antes, portanto, do indicado pela parte norte-americana, os EUA solicitaram consultas, à luz do artigo XXIII.1 do Acordo Geral, sobre as restrições às importações brasileiras, e o Brasil concordou em mantê-las, em dezembro, em Genebra. O encontro, no âmbito do GATT, foi inconclusivo, havendo a parte norte-americana informado que se havia, porém, prestado para dar, paralelamente, por cumprida a etapa de consultas bilaterais, prevista no processo interno de investigação sob a "Super 301".

Em fevereiro de 1990, com o propósito bilateral de se estabelecer uma agenda positiva no relacionamento comercial entre os dois países, acordou-se, conforme visto no título 3.3 deste trabalho, uma "trégua", pela qual os EUA postergariam seu pedido de painel sobre as restrições de comércio brasileiras em troca da não oposição do Brasil à solicitação efetuada, à época, pela delegação norte-americana de adiar a primeira reunião formal do painel, constituído para apreciar a legalidade das sanções comerciais norte-americanas, impostas no contexto da questão farmacêutica.

Com o anúncio, em março, da nova regulamentação brasileira de comércio exterior, que eliminou, através da Portaria 56, as restrições quantitativas às importações, o USTR decidiu terminar, em 21 de maio, a investigação contra o Brasil sob a "Super 301".

4.5 - O Relatório Nacional de Estimativas de Comércio sobre Barreiras Comerciais Estrangeiras

Publicado pela primeira vez em 1985, o Relatório Nacional de Estimativas de Comércio sobre Barreiras Comerciais Estrangeiras (National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers) foi encomendado ao USTR, através da seção 303 da Lei sobre Comércio e Tarifas de 1984, com o objetivo precípuo de permitir ao Congresso controle maior da identificação das práticas ou barreiras comerciais estrangeiras e das ações correspondentes tomadas pela administração governamental com vistas à sua eliminação.

Segundo dispõe a seção 303 da Lei de 1984, emendada pela seção 1304 da Lei Abrangente de Comércio de 1988, o USTR deve submeter, anualmente, ao Presidente, ao Comitê de Finanças do Senado e aos Comitês apropriados da Câmara de Representantes um relatório contendo um inventário das principais barreiras externas às exportações dos EUA de produtos e serviços, bem como das barreiras que afetam os investimentos dos EUA e os seus direitos de propriedade intelectual.

A Lei Abrangente determinou que, a partir de 1990, os Relatórios sobre Barreiras Comerciais deveriam incluir uma revisão das estimativas de ganhos potenciais, em caso da eliminação das "práticas prioritárias" nos "países prioritários", o que vem, na prática, a significar que, na avaliação anual do Relatório, a retirada ou não de um país da classificação prioritária está, em boa medida, condicionada ao desempenho das exportações e/ou dos "ganhos potencias" norte-americanos, independentemente de circunstâncias de mercado, condições de preços, competitividade etc.

4.5.1. - O caráter aleatório das estimativas de prejuízos comerciais norte-americanos

Conforme explicita a edição mais recente do Relatório sobre Barreiras Comerciais Estrangeiras, publicada em 31 de março de 1992, "as informações relevantes, de responsabilidade do USTR, necessárias para sua elaboração, serão solicitadas às Embaixadas norte-americanas no exterior".

Ocorre que tal procedimento dá margem a informações, muitas vezes, distorcidas das realidades e políticas locais, por estarem, freqüentemente, submetidas a juízos de valor parciais e subjetivos, o que constitui fator de inquietação, se considerado que, precisamente, na base de tais informações, é elaborado o Relatório sobre Barreiras Comerciais Estrangeiras, instrumento de referência prioritária para as ações tomadas pelo USTR, sob a seção 301.

Durante, por exemplo, os contenciosos Brasil-EUA de informática e de farmacêuticos, as informações sobre medidas de política interna, levantadas pela Embaixada norte-americana, em Brasília, e transmitidas à sua capital, revelavam-se freqüentemente equivocadas, senão incompletas, quando confrontadas junto à Embaixada brasileira em Washington ou ao próprio Itamaraty.

Na tentativa de evitar tais mal-entendidos, o Itamaraty, a pedido, inclusive, da Embaixada norte-americana, e em coordenação com os demais setores competentes governamentais e empresariais, prestava regularmente àquela missão diplomática esclarecimentos e informações sobre a administração das regulamentações internas, assim como sobre a situação dos capitais estrangeiros, inclusive, norte-americanos, no contexto daqueles dois setores contenciosos, de forma a subsidiar os dados por ela enviados a Washington para a elaboração pelo USTR do Relatório anual.

No que se refere, por outro lado, às estimativas de prejuízos comerciais constantes do Relatório do USTR, estas também carecem de precisão e tendem a ser superdimensionadas, na medida em que são normalmente apuradas com base em dados e indicadores fornecidos pelos próprios peticionários da ação 301 ou pelo setor exportador interessado.

Assim é que, tanto o valor de US$ 105 milhões, estipulado para as sanções comerciais ameaçadas contra o Brasil por conta da política nacional de informática, quanto os US$ 39 milhões, correspondentes ao valor efetivo das medidas unilaterais impostas na questão de farmacêuticos, foram calculados em bases inteiramente aleatórias do ponto de vista dos alegados prejuízos comerciais norte-americanos.

O Relatório sobre Barreiras Comerciais de 1992 dedica, aliás, boa parte de sua introdução para alertar que, para vários tipos de barreiras nele identificadas, não há forma de se precisar o impacto

de tais barreiras em termos de prejuízos comerciais norte-americanos, e que, por conseguinte, quaisquer estimativas "são apenas aproximações", a partir de uma "tentativa de avaliar quantitativamente o efeito potencial que teria a remoção de uma barreira comercial estrangeira específica sobre exportações específicas dos EUA". (17)

Nesse mesmo sentido, explica que o impacto aproximado de tarifas sobre exportações norte-americanas pode, apenas, ser apurado, quando existirem dados suficientes, mediante a obtenção de estimativas da elasticidade dos preços de consumo e de demanda no país importador e nos EUA.

Para os casos de barreiras não-tarifárias, reconhece o Relatório de 1992 ser tarefa ainda mais difícil, porquanto não há, conforme garante, estimativas dos custos adicionais que tais restrições impõem sobre as importações.

Quanto às medidas relativas a restrições quantitativas e a limites de licenciamento de importações, elas também são, segundo afirma o Relatório, difíceis de serem avaliadas, sem a disponibilidade de informações pormenorizadas sobre diferenças de preços entre países e sobre as condições de consumo e demanda.

Assinala, ainda, o mesmo Relatório de 1992 que se torna difícil a apuração dos impactos sobre as exportações dos EUA de práticas estrangeiras, tais como políticas de compras governamentais, padrões não-transparentes ou proteção inadequada dos direitos de propriedade intelectual.

Para os casos de barreiras a investimentos não há, acrescenta, "técnica aceita" para estimar o impacto de tais práticas nos fluxos de investimentos norte-americanos, salientando que estas estão entre as práticas mais difíceis de serem avaliadas.

Por fim, o Relatório, conforme explica, cobre as significativas barreiras que são ou não consistentes com as regras internacionais de comércio, reconhecendo, aí, que "muitas barreiras às exportações dos EUA são consistentes com acordos internacionais de comércio vigentes", exemplificando com as tarifas, que, apesar de altas, podem não violar o GATT, caso tenham sido consolidadas naquele foro.

(17) 1992 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, USTR, pp.3-4.

Mas, para o caso das barreiras que são inconsistentes com as regras internacionais, o Relatório recorda que são "acionáveis sob a lei comercial dos EUA e através do GATT". (18)

De outra parte, documento da Embaixada dos EUA, em Brasília, intitulado "Ponto de vista de Washington - Declaração Oficial de Política do Governo dos EUA", em sua edição de abril de 1989, referiu-se, em particular, à questão da informática com o Brasil, ao tecer, igualmente, considerações sobre as dificuldades de se avaliar o impacto que as barreiras não-tarifárias têm sobre as exportações e os investimentos norte-americanos. (19)

Circulado um ano e meio após o anúncio da decisão de impor as sanções, montantes a US$ 105 milhões, contra exportações selecionadas brasileiras, o documento oficial norte-americano bem indica como "pesados" os "prejuízos americanos com exportações e investimentos resultantes das políticas restritivas de informática adotadas no Brasil". Mas, não deixa de reconhecer, logo em seguida, que "não são disponíveis estimativas quantitativas exatas" (sic) quanto àqueles prejuízos. (20)

Com isso, o próprio objetivo final das sanções previstas pela ação 301 - a obtenção de compensações para alegados prejuízos comerciais sofridos pelos EUA decorrentes de prática desleal de comércio de país estrangeiro - não apresenta qualquer fundamentação do ponto de vista estritamente comercial, constituindo-se, por conseguinte, em um elemento adicional de fragilidade legal, à luz do marco normativo do GATT.

(18) Ibid., p.2.
(19) Ponto de Vista de Washington, Declaração Oficial de Política do Governo dos EUA, abril de 1989, p.3.
(20) Ibid., p.13.

5 - O QUADRO ATUAL DA POLÍTICA COMERCIAL NORTE-AMERICANA

5.1 - A ótica norte-americana da seção 301 no sistema multilateral de comércio

A essência do caráter unilateral da seção 301, denominada por Corrado Pirzio-Biroli (1) como um "sign of mépris of the GATT", está no fato de que seus dispositivos nunca ofereceram aos parceiros comerciais dos EUA oportunidade senão a de negociar na base da agenda imposta pelos EUA, na base de suas percepções, julgamentos, cronogramas, em suma, de sua legislação interna.

Na realidade, os EUA sempre buscaram apresentar a 301 a partir de sua vertente interna, como um instrumento que estabelece meros procedimentos domésticos de controle e supervisão do comércio exterior norte-americano. Em maio de 1988, ao identificar, sob a "Super 301", as "práticas e países prioritários", Carla Hills afirmou entender que tal procedimento não violava qualquer dispositivo do GATT. Indagada, na ocasião, pela imprensa quanto ao caráter unilateral da "Super 301", explicou que "o único que fizemos foi identificar nossas prioridades negociadoras", acrescentando que, ao contrário, o processo da "Super 301" se prestava a "apoiar nossos esforços para atingir na Rodada Uruguai os objetivos norte-americanos". (2)

Sobre se violava os dispositivos do GATT, Carla Hills garantiu

(1) Corrado PIRZIO-BIROLI, A European View of the 1988 U.S. Trade Act and Section 301, In: Jagdish Bhagwati, Aggressive Unilateralism, p.261.

(2) Office of the USTR Fact Sheet, "Super 301" Trade Liberalization Priorities, de 25.05.89., p.2. Tradução do autor.

que "o início de investigações e as negociações bilaterais, sob o processo da seção 301, não são inconsistentes com o GATT, nem é a seção 301 propriamente dita", embora concluísse sua declaração aduzindo que qualquer ação (final retaliatória), adotada sob a 301, seria "quando possível" consistente com aquele foro.

Em seguida, buscando sempre reconciliar o irreconciliável, disse que um dos objetivos da nova legislação comercial de 1988 era justamente o de buscar o cumprimento das regras do GATT para práticas identificadas como prioritárias sob a "Super 301". As negociações bilaterais, disse, fortalecem as negociações multilaterais e vice versa. As negociações da "Super 301" apóiam nossos objetivos na Rodada, e as negociações multilaterais auxiliarão na solução das difíceis questões bilaterais. Tanto, acrescentou, que "quando uma investigação nos leve a crer que uma prática comercial viola o GATT, recorreremos aos seus procedimentos de solução de controvérsias", indicando, com isso, que ficaria resguardada a opção unilateral da seção 301 para aquelas práticas, classificadas como "não-razoáveis" ou "discriminatórias", que, segundo os critérios da legislação de comércio, não violam o GATT.

Com efeito, consciente do dilema legal que encerra a 301, Carla Hills, desta vez em depoimento perante o Congresso, naquele mesmo mês de maio, declarou: "When we fail to negotiate bilateral solutions in 301 cases, we often face Hobson's choice: inaction or retaliatory action that is likely to be inconsistent with our GATT obligations". (3)

O comunicado, de 25 de maio de 1989, do USTR, relativo à identificação das prioridades de liberalização negociadora dos EUA, reconhece que "muitas questões poderiam ser melhor resolvidas através de acordos, sob os auspícios do GATT, do que por meio de iniciativas bilaterais, já que as negociações do GATT envolvem uma gama abrangente de setores e questões, além de facilitarem um tratamento abrangente para a solução de questões inter-relacionadas". Além disso, afirma o comunicado que é, freqüentemente, difícil esperar que parceiros comerciais venham a concordar, bilateralmente, com a eliminação de barreiras, quando terceiros países po-

(3) Corrado PIRZIO-BIROLI, A European View of the 1988 U.S. Trade Act and Section 301, In: Jagdish Bhagwati, Aggressive Unilateralism, p.263.

dem, sempre, atuar como "free riders", aproveitando-se, sem oferecer concessões equivalentes, de vantagens obtidas com uma situação isolada de maior abertura. (4)

Admite, em seguida, que o sistema de solução de controvérsias do GATT oferece aos EUA possibilidades de fazerem valer seus direitos naquele foro e de se defenderem das práticas que prejudicam seus benefícios previstos no Acordo Geral. Mas, ressalva que as investigações iniciadas pela "Super 301" contemplarão, apenas "quando apropriado", o sistema de solução de controvérsias do GATT.

Da parte do Governo norte-americano, se bem possa existir o sentimento de que a ação 301 é, em sua essência, inconsistente com as obrigações dos EUA no GATT, prevalece a convicção de que aquele dispositivo constitui um "mal necessário" para eliminar as práticas de comércio desleais que prejudicam o comércio exterior norte-americano e para induzir reformas ditas disciplinadoras e liberalizantes no sistema multilateral de comércio.

A opinião de que a "violação" das regras internacionais em matéria comercial é, por vezes, necessária tem-se revelado, aliás, cada vez mais persuasiva, a nível interno dos EUA, sob a justificativa adicional de que a maquinária legal do GATT contém tantas imperfeições que necessita de "alavancagem externa" para fazê-la funcionar.

Tal enfoque encontra-se bem refletido na tese da "desobediência justificada" ao GATT, defendida por Robert Hudec. (5) A seu ver, a "desobediência ao GATT nem sempre constitui a alternativa mais danosa", embora constitua, reconhece, uma "necessidade constrangedora" para a política externa norte-americana, porquanto implica optar pela "self-help policy" ou pela "do it yourself policy" da seção 301 (6), em detrimento do GATT e, conseqüentemente, do apoio dos EUA aos seus princípios multilaterais.

(4) Office of the USTR Fact Sheet, "Super 301" Trade Liberalization Priorities", de 25.05.89. p.8. Tradução do autor.

(5) Robert HUDEC, Thinking about the New Section 301: Beyond Good and Evil, In: Jagdish Bhagwati, Aggressive Unilateralism, pp.125-136.

(6) Robert HUDEC, Dispute Settlement, In: Jeffrey Schott, Completing The Uruguay Round, p.186.

Hudec reconhece, nesse sentido, que os EUA minaram sua própria credibilidade ao haverem insistido, no contexto da Rodada Uruguai, que outros países aderissem a posições negociadoras que eles próprios se mostram, na prática, relutantes em acolher. Mas diz que os exemplos de "desobediência" pelos EUA às regras do Acordo Geral são "justificáveis" dentro de um quadro institucional imperfeito, no qual continuar jogando pelas regras do jogo ameaça produzir um impasse legal, que pode causar danos irreparáveis ao sistema multilateral de comércio como um todo.

O analista de comércio internacional compara o GATT a uma bicicleta, que precisa continuar rodando para não perder o equilíbrio. O processo de reforma legal do GATT deve, da mesma forma, ser contínuo para não cair em desuso, daí, explica, a necessidade de se exercer, através dos "section 301 remedies", pressão unilateral de modo a contornar ou, mesmo, a superar a sua inércia, recorrendo a medidas mais determinantes, somente possíveis mediante o recurso à "desobediência". A partir dessa perspectiva é que Hudec busca vislumbrar uma contribuição construtiva que a "desobediência justificada", inerente à 301, ofereceria à expansão do comércio mundial e ao fortalecimento do sistema multilateral de comércio, na linha preconizada pelo Governo norte-americano.

A título ilustrativo, Hudec aduz que, não fossem as pressões exercidas pelos EUA, a nível bilateral, através do recurso à ação 301, os "novos temas" (serviços, propriedade intelectual e investimentos) não teriam sido incorporados na agenda das negociações multilaterais da Rodada Uruguai, conferindo maior credibilidade àquele processo negociador.

Ao concluir a sua tese, Hudec afirma que: "se para obter o apoio dos EUA ao GATT as reformas de peso naquele organismo se fazem necessárias, os meios unilaterais para lográ-las, então, se justificam diante da importância da participação dos EUA, como principal Parte Contratante".

É, assim, de supor que os EUA reconhecem que uma eventual apreciação pelo GATT de medidas unilaterais de comércio, impostas pelo recurso à ação 301, lhes será fatalmente desfavorável, porque, não só significaria classificá-las como ilegais à luz do GATT, mas também serviria para expor o próprio caráter unilateral de sua legislação comercial.

Por haver permitido, no GATT, a formação do painel, pedido pelo Brasil para examinar os prejuízos comerciais decorrentes da imposição, na questão das patentes farmacêuticas, de tarifas punitivas contra produtos selecionados de exportação brasileira, a USTR Carla Hills, em "briefing" no Senado, em 23 de fevereiro de 1989, foi severamente censurada pelo Presidente do Subcomitê de Finanças.

O receio, à época, do Senado norte-americano decorreu, é bem verdade, do amplo e inesperado apoio dado, no Conselho de Representantes, ao pedido brasileiro. Mas, resultou, principalmente, do reconhecimento de que os EUA se veriam, no processo instaurado pelo Brasil, confrontados com um provável parecer desfavorável do painel, tendo em vista a fragilidade de sua defesa. Conforme foi apontado, no Senado, à USTR Carla Hills, em primeiro lugar, a sobretaxa aplicada pelos EUA incidia sobre produtos brasileiros, cujas tarifas estavam consolidadas no GATT; em segundo, os EUA não dispunham de base legal, muito menos no GATT, para acusarem o Brasil de não conceder proteção de patente para produtos farmacêuticos.

Na ocasião, o então Conselheiro-Geral do USTR, Joshua Boltan, buscando tranqüilizar o Senado, adiantou que a decisão de não mais bloquear o consenso para o estabelecimento do painel não implicava necessariamente que os EUA aceitariam sua apreciação final, ponderando, ainda, que seria uma contradição da parte dos negociadores norte-americanos, em Genebra, esquivar-se do processo de solução de controvérsias do GATT, quando a ele recorre outra Parte Contratante, e, ao mesmo tempo, pressionar, na Rodada, por um fortalecimento daquele sistema. Concluiu observando que o pedido brasileiro havia recebido tamanho apoio no Conselho que a seguida objeção norte-americana ao painel poderia prejudicar a credibilidade dos EUA, no contexto da Rodada, e, em particular, nas negociações sobre propriedade intelectual.

Nas negociações multilaterais da Rodada Uruguai, os EUA chegaram, de início, a indicar, provavelmente no intuito de influir no curso do processo negociador, que, caso obtivessem um acordo final plenamente satisfatório para o conjunto de seus interesses comerciais, poderiam vir a rever os mecanismos de aplicação da seção 301. Porém, jamais assumiram nem mesmo o compromisso

de que não fariam uso deles, sem antes completarem o processo de solução de controvérsias do GATT, (7) possível saída esta que restou ao quadro negociador de Genebra para assegurar um mínimo de solução multilateralista diante da inflexibilidade sempre demonstrada pelos norte-americanos quanto à renúncia ao uso dos mecanismos da ação 301.

Seja como for, a dimensão interna de formulação da política comercial unilateral norte-americana, predominante até 1989, recuou para segundo plano - ou, melhor, foi posta em compasso de espera - diante da prioridade conjuntural da Rodada Uruguai. Com o ingresso das negociações em sua fase crucial, a ênfase multilateral desaconselhava, naturalmente, o recurso ao unilateralismo.

Com isso, os EUA, virtualmente suspenderam, a partir de 1990, os recursos aos mecanismos da 301. Aliás, a "Super 301" foi concebida para durar apenas dois anos (1989 e 1990), tendo em vista que se previa a conclusão da Rodada para 1990. Após a expiração da "Super 301", naquele ano, os seis casos iniciados, entre os quais o do Brasil, em 1989, foram todos concluídos ou suspensos. O número de investigações instauradas, sob a seção 301 "regular", também declinou: quatorze investigações foram concluídas ou suspensas, e, desde fins de 1988, com as sanções impostas contra o Brasil, apenas uma ação retaliatória - contra a Índia - foi, conforme visto no título 3.3 deste estudo, efetivamente tomada. Todavia, sob a "Special 301", China, Índia, Tailândia e Taiwan, como também verificado, foram, em 1991, classificados como "países prioritários", havendo sido, em conseqüência, iniciadas as respectivas investigações. (8)

Tal atitude mais contida da parte dos EUA não se afigura, porém, suficiente para dissipar a ameaça potencial da seção 301 e de seus dispositivos correlatos, representados, inclusive, pela "Special 301" vigente. O resultado final da Rodada Uruguai poderá exercer influência na definição dos rumos a serem seguidos pelos EUA em matéria de política comercial. Com base nos entendimentos alcançados no exercício negociador, coligidos no projeto de Ata Final, proposto, em dezembro de 1991, pelo Presidente do Comitê

(7) Exemplo de recurso à ação 301, antes de completado o processo de solução de controvérsias no GATT, está na recente ameaça de sanções comerciais contra a CEE, referida no título 5.6.1. do trabalho.

(8) Office of the USTR, Section 301 Table of Cases - October 2, 1992, pp. 54-56.

de Negociações Comerciais da Rodada, Arthur Dunkel, um eventual acordo poderá, de fato, significar um constrangimento adicional para o uso da seção 301. Contudo, a postura norte-americana pouco afeita ao multilateralismo comercial não permite esperar que a seção 301 possa ser, ao menos em futuro previsível, revogada ou, mesmo, posta de lado como utensílio superado da política comercial norte-americana.

5.1.1 - O sentimento de frustração com a Rodada Uruguai e o GATT

Em meio ao impasse a que chegaram, nos últimos dois anos, as negociações comerciais multilaterais da Rodada Uruguai, prevalece, nos meios governamentais norte-americanos, um sentimento de frustração, que tende a ver a Rodada, e sua eventual conclusão, como um empreendimento que, antes de encerrado, já dá mostras de estar ultrapassado. Nesse sentido, o projeto de Ata Final de Dunkel conteria disposições, quando não insatisfatórias, ao menos insuficientes para os interesses norte-americanos.

Em Washington, já se fala, até mesmo, na necessidade de se lançar uma nova rodada de negociações multilaterais, destinada a regular as questões comerciais emergentes, tais como as referentes às chamadas "sunrise industries", que envolvem a micro-eletrônica e as telecomunicações.

A mais premente, porém, refere-se, na opinião de fontes do Governo norte-americano, à questão do comércio e do meio ambiente, para a qual se faria indispensável um disciplinamento internacional, antes que o meio ambiente venha a se constituir, por pressão de correntes ambientalistas, em uma verdadeira barreira comercial, as quais tenderiam a julgar as atuais negociações comerciais multilaterais, até mesmo, como hostis à proteção do meio ambiente. (9)

No GATT, além do descrédito com que vêem o seu sistema de solução de controvérsias, os EUA encontram-se, freqüentemente, acuados em razão da campanha aberta, movida pelas Partes Contratantes e também pelo Secretariado, contra o unilateralismo

(9) Michael SAMUELS, seminário, em 08.04.92, no Escritório da firma de consultoria Hill and Knowlton.

da política comercial norte-americana, pressão essa, em muito, decorrente da resistência em não aceitarem, no contexto da Rodada, uma renúncia, ainda que parcial, à ação 301.

Nos últimos dois anos, tal campanha se tem feito mostrar, principalmente: a) nas linhas de posição adotadas, no seio do GATT, inclusive por delegações de países desenvolvidos, como a CEE e o Canadá, contra o unilateralismo comercial, com referências, muitas vezes, explícitas aos EUA; b) por ocasião do segundo Mecanismo de Exame da Política Comercial ("Trade Policy Review Mechanism" - TPRM) dos EUA, através do Relatório do Secretariado do GATT (10) - ponto a ser objeto de exame mais detido, neste mesmo capítulo do trabalho; e c) no Relatório do Secretariado do GATT sobre comércio e meio ambiente, submetido como documento de contribuição para a Conferência do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, o qual apresenta o marco normativo do Acordo Geral como suficiente para disciplinar questões ou disputas relativas a comércio e meio ambiente, buscando, dessa forma, invalidar ações unilaterais norte-americanas naquela área. (11)

Na opinião do Embaixador Michael Samuels, ex-Representante dos EUA em Genebra, o caráter essencialmente crítico

(10) GATT - Trade Policy Review Mechanism - United Sates, Report of the Secretariat, de 8.11.91, contido nos documentos C/RM/S/23A e C/RM/S/23B.

(11) O "International Trade Report-1990-91", publicado, pelo Secretariado do GATT, em março de 1992, sob o título de "GATT Rules are not an Obstacle to Environment Protection, but Trade Weapon could be Counterproductive", teceu severas críticas ao unilateralismo na área de comércio e meio ambiente, afirmando, em uma clara alusão à atitude norte-americana, não proceder a alegação de que o recurso ao unilateralismo se faz necessário em vista de se tratar de tema não disciplinado no GATT. Adverte para o "sério risco de que questões e preocupações ambientais sejam exploradas por interesses comerciais protecionistas" e, ao reafirmar que "a autoridade para interpretar as regras do Acordo Geral é exclusiva das Partes Contratantes, aduz que "countries are not clones of one another, and will not wish to become so - certainly not under the threat of unilateral measures".
No plano das disputas submetidas ao GATT, dos cinco pareceres de painéis sobre questões de comércio e meio ambiente, emitidos, desde os anos 80, três envolveram os EUA. Desses, em dois casos as alegações norte-americanas foram rejeitadas pelos painéis. O primeiro referiu-se a embargo norte-americano de atum canadense, sobre o qual a recomendação do painel (1982), favorável ao Canadá, foi adotada pelo Conselho. O segundo caso, mais recente (1991), deveu-se, igualmente, a embargo determinado pelos EUA contra importações de atum, mas, desta vez, do México, pelo qual os EUA adotaram legislação que obrigava a aposição de etiqueta, com os dizeres "Dolphin Safe", aos produtos de atum importados que preenchessem os pré-requisitos ambientais norte-americanos de pesca.
Cf. GATT Press Communiqué, Trade and Environment, documento GATT/1529, de 03.02.92, pp. 1-35.

imprimido pelo Secretariado da gestão Dunkel à política comercial norte-americana teria, inclusive, despertado, em Washington, certa reticência com relação à pessoa do Diretor-Geral, cuja atitude seria encarada, por funcionários do USTR, como mais simpática aos interesses comunitários, pelo fato de ser europeu e por acreditar que uma conclusão satisfatória da Rodada - que lhe seria tão cara às vésperas de encerrar suas funções à frente do Secretariado do GATT - estaria muito mais em mãos da CEE do que dos EUA. (12)

Além disso, sob o prisma norte-americano, a situação internacional de hoje é distinta daquela em 1986, quando foi lançada, em Punta del Este, a Rodada Uruguai. Em primeiro lugar, a adesão do Leste Europeu ao modelo de economia de mercado e as implicações, em matéria econômica e social, decorrentes de sua inserção no sistema de comércio internacional, requerem sejam resguardados certos mecanismos disponíveis de defesa econômica e comercial. Exemplo disso estaria na relutância demonstrada pela CEE de eliminar ou mesmo reduzir, de forma significativa, seus subsídios agrícolas, no quadro de sua Política Agrícola Comum (PAC). Em segundo lugar, os processos políticos de democratização verificados em muitos países da América Latina, Ásia e África teriam propiciado, apenas recentemente, as tão esperadas reformas liberalizantes em suas políticas comerciais. Acreditam os EUA que, se tais reformas houvessem sido iniciadas anteriormente, os rumos da Rodada Uruguai teriam sido mais auspiciosos. Por fim, a recessão econômica nos países industrializados tem levado a um recrudescimento do discurso protecionista, em especial, nos Parlamentos, que estão mais expostos às reivindicações de seus eleitorados. (13)

Há, ainda, a sensação, em Washington, de que o processo da Rodada, por se haver arrastado por mais de cinco anos, levou as partes negociadoras a buscarem, neste estágio final, fórmulas de compromisso excessivamente conciliatórias, em prejuízo de um tratamento efetivo, de alcance mais ambicioso, para as diferentes áreas de negociação. Os negociadores norte-americanos em Genebra

(12) Michael SAMUELS, seminário, em 08.04.92, no escritório da firma de consultoria Hill and Knowlton.
(13) Idem.

apontaram, por exemplo, entre os motivos para as dificuldades verificadas na obtenção de um acordo com a CEE sobre subsídios agrícolas, a restrita margem de manobra negociadora oferecida pelo texto da proposta de "entendimento" do Presidente do Comitê de Negociações Comerciais.

Na crença norte-americana, o texto de Dunkel, cujo objetivo foi precisamente o de assegurar que os resultados da Rodada, ainda que preliminares, fossem acolhidos na forma de um "pacote" de negociação, "que todos estariam preparados a aceitar", teria sua origem em uma esquizofrenia em concluir aquele processo, a qualquer custo, ainda que isso significasse alcançar um acordo diluído em sua substância.

Nos últimos meses, os EUA têm feito saber que mantêm reservas sobre vários dos pontos do texto da proposta de Ata Final de Dunkel, tais como serviços, propriedade intelectual (TRIPS), têxteis, além de agricultura. (14) Segundo declarou, em dezembro de 1992, o Chefe da Delegação norte-americana em Genebra, Embaixador Rufus Yerxa, em reunião do Comitê de Negociações Comerciais, a Ata Final "contém os ingredientes básicos", mas "permanecem áreas deficientes", acrescentando, com respeito ao entendimento sobre subsídios agrícolas que acabava de ser estabelecido com a CEE (15), que "this should not have clouded judgements on the need for a focused and intensive process to resolve problems in other areas of the draft". (16)

Além disso, há de mencionar a inesperada objeção levantada, também em dezembro de 1992, pelos EUA à proposta de criação da Organização Multilateral de Comércio (Multilateral Trade Organization - MTO), em um momento em que se fazia possível uma "conclusão política" da Rodada, segundo definido por Dunkel, graças ao entendimento bilateral alcançado com a CEE sobre subsídios agrícolas.

O aparente desejo dos EUA de retirarem a proposta da MTO do "pacote" da Rodada Uruguai, classificando-a, juridicamente,

(14) SUNS - South-North Development Monitor, no.2960, de 24.11.92., p.6.

(15) O entendimento bilateral, alcançado, em 20 de novembro passado, com a CEE, em termos de redução do volume para 21% das exportações agrícolas subsidiadas, foi considerado modesto para os EUA, que haviam, inicialmente, pleiteado a eliminação total de subsídios.

(16) SUNS - South-North Development Monitor, no.2980, de 22.12.92, p.5.

como um mero "acordo contratual" ou "provisório", em lugar de um "tratado internacional", decorreria, segundo interpretado por fontes negociadoras de Genebra, do receio do Congresso de colocar, no sistema multilateral, em posição de fragilidade adicional a legislação de comércio norte-americana e seus instrumentos unilaterais de política comercial.(17)

Vale, por fim, observar que essa postura reticente com relação à Rodada Uruguai em muito contribuiu para que os EUA se voltassem, em suas tratativas comerciais, para a opção bilateral, como nas negociações sobre barreiras estruturais com o Japão, e regional - ou "minilateralista" - como no acordo de livre comércio com o Canadá e com o México (North American Free Trade Agreement - NAFTA), na esperança de conseguirem resultados mais imediatos para seus interesses comerciais.

O NAFTA, subscrito, em 12 de agosto de 1992, aliado à "Iniciativa para as Américas" (Enterprise for the Americas Initiative) do Presidente Bush, que desde o seu lançamento, em 1990, foi visto como um mecanismo articulado para contrabalançar, no Hemisfério, um eventual fracasso da Rodada, insere-se no quadro da opção "minilateralista" norte-americana. (18)

(17) A objeção norte-americana à proposta da MTO sobreveio após a realização de dois seminários, que tiveram lugar, em Hamburgo e na Haia, em novembro de 1992, patrocinados por organizações não-governamentais, que lançaram uma campanha de oposição à MTO, por considerarem seu escopo político-institucional insatisfatório à luz dos objetivos mundiais de desenvolvimento e de proteção ao meio ambiente.

(18) Caberia, a propósito, mencionar que, pela legislação comercial norte-americana vigente, ainda que se estabeleçam cláusulas de solução de litígios específicas em acordos regionais, uma disputa deles resultante poderá, a rigor, caso venham aqueles mecanismos a se revelarem insuficientes ou insatisfatórios para os interesses norte-americanos, recair no campo de ação dos dispositivos da 301.

Os EUA têm favorecido, em seus acordos de livre comércio, a negociação de procedimentos próprios de solução de disputas comerciais, embora se oponham, tal qual procederam nas negociações da Rodada Uruguai e do NAFTA, a contemplar cláusulas de exclusão de recurso a instrumentos de ação de sua legislação interna de comércio.

O atual NAFTA prevê mecanismos de solução de disputa entre as partes, através da formação de painéis binacionais, mas, por outro lado, preserva o vínculo jurídico, para tais disputas, com as respectivas "cortes e legislações nacionais", muito embora o México haja pleiteado, no contexto das negociações, alívio especial para o unilateralismo dos EUA, na forma de ações 301.

Em 8 de setembro do ano passado, ao apresentar o acordo do NAFTA ao Comitê de Finanças do Senado, a então USTR Carla Hills, indagada sobre o que faria se o Canadá viesse a afetar interesses norte-americanos, mediante a utilização de derrogações de natureza cultural, previstas no Acordo, em matéria de propriedade intelectual, respondeu que os EUA se reservariam o direito de retaliar, sob a seção 301.

Clyde Prestowitz, que foi elogiado pelo Presidente Bill Clinton, durante a sua campanha presidencial, no ano passado, e cujo nome chegou a ser cotado para substituir Carla Hills à frente do USTR, afirma que, antigamente, os negociadores de comércio podiam buscar objetivos abstratos como o "comércio justo". Hoje, observa, as abstrações devem dar lugar a resultados concretos para os interesses próprios; os futuros acordos (comerciais) devem ser avaliados segundo seu impacto direto na economia dos EUA, e "not on their ability to prop up a legalist world system in which critical U.S. industries are mere bargaining chips. A results-oriented trade policy need to entail the guarantee of a certain amount of overseas sales". (19)

No que se refere às perspectivas de uma conclusão final da Rodada Uruguai, é de considerar que o Presidente Bill Clinton, apesar de se definir como um "internacionalista", tenderá, sempre, a ver o projeto de Ata Final, apresentado por Dunkel, como produto de uma negociação da administração republicana de George Bush, que, segundo chegou a ser acusado por fontes democratas, não teria, sobretudo, na fase final de seu mandato, medido esforços - e concessões - para lograr uma conclusão da Rodada, que lhe pudesse render dividendos político-eleitorais. (20)

5.2 - A seção 301 e os procedimentos de solução de controvérsias do GATT. O projeto de Ata Final do Presidente do Comitê de Negociações Comerciais

Os EUA sempre disseram conferir alta prioridade às negociações da Rodada Uruguai, alegando que um acordo final que criasse um disciplinamento satisfatório para os "novos temas" e promovesse o fortalecimento dos mecanismos de solução de controvérsias contribuiria para reduzir a necessidade de recorrerem a medidas unilaterais para resolver disputas comerciais.

Nessa linha, buscaram fazer saber que o recurso a medidas unilaterais dava-se, principalmente, em razão da ineficácia e da

(19) Clyde PRESTOWITZ, The Last Gasp of GATTism, p.138. Tradução do autor.
(20) SUNS - South-North Development Monitor, no. 2949, de 09.11.92., pp.4-5.

morosidade do sistema vigente de solução de controvérsias do GATT, decorrentes da capacidade de bloqueio, pelo veto, do consenso necessário para o andamento das ações impetradas junto àquele foro, capacidade essa, de resto, que freqüentemente censuraram, muito embora dela se houvessem utilizado, como manobra protelatória da formação do painel, pedido pelo Brasil, para apreciar os prejuízos sofridos com as sanções comerciais norte-americanas impostas no quadro do contencioso sobre farmacêuticos.

Nos casos de práticas de comércio desleais, classificadas como "injustificáveis", porque supostamente violam os direitos legais dos EUA em acordo de comércio internacional, a legislação comercial norte-americana vigente determina que o USTR, paralelamente à abertura de uma investigação 301, dê início, no GATT, a um processo de solução de controvérsias.

Os EUA dizem que haveria compatibilidade entre os dispositivos da seção 301 e os procedimentos de solução de controvérsias do GATT, em vista do caráter não-excludente da ação 301, conferido pela legislação abrangente de 1988, na medida em que o processo da 301 pode ser levado adiante, como interpreta o Governo norte-americano, "em conformidade com os procedimentos" - e não com as regras - do GATT.

Ao autorizar o Executivo a proceder a um processo no GATT sobre uma prática dita "injustificável", a seção 301 lhe confere, efetivamente, capacidade para dar seguimento ao processo regular, desde o pedido de formação de painel até a obtenção da correspondente autorização legal para retaliar. Também o autoriza a encerrar ou a postergar a ação 301, na hipótese de que o GATT determine que os direitos dos EUA não estão sendo prejudicados.

O potencial para violar o GATT, neste aspecto, advém, porém, do fato de que os prazos, previstos na legislação de comércio vigente, são excessivamente curtos e rígidos. A Lei Abrangente estabelece, conforme examinado no título 4.2.2. do trabalho, prazo de até 18 meses, desde o início da investigação 301, para a adoção de uma determinação final. Com isso, o término da investigação 301 e a conseqüente determinação final, com a eventual imposição de sanções comerciais, poderão, na prática, ocorrer antes da própria conclusão do processo do GATT.

O objetivo é, em última instância, dispor, subsidiariamente, da ação 301 para, se necessário, complementar o processo de solução de controvérsias do GATT. A ação interna pressupõe invariavelmente uma determinação final, que será implementada, a menos que a recomendação final do GATT - obtida dentro dos prazos previstos pela legislação norte-americana - venha a ser favorável aos EUA, mediante solução análoga em termos de compensações efetivas. Nesse caso, aliás, a lei norte-americana confere prazo de sete meses para que o país acusado adote as medidas de correção recomendadas pelo GATT, após o qual o Governo dos EUA deverá retaliar. Não é de excluir, ainda, a hipótese de que a recomendação do GATT, em favor dos EUA, seja considerada insuficiente, ou que seu cumprimento pela outra parte não seja dado a contento (dos EUA), caso em que a ação 301 serviria para fazer valer os objetivos norte-americanos.

Além de não exigir, naturalmente, que o USTR conforme sua determinação final, decorrente da investigação 301, com os resultados do processo no GATT, a simultaneidade dos dois procedimentos vem a conferir flexibilidade ao Governo norte-americano para, inclusive, utilizar, de acordo com sua melhor conveniência, o estágio inicial de consultas bilaterais, previsto no processo do GATT, como etapa cumprida do seu cronograma interno de investigação 301. A consulta, solicitada pelos EUA, no âmbito do GATT, ao amparo do artigo XXIII.1, pelos EUA, em outubro de 1989, sobre as "barreiras alfandegárias brasileiras" foi, desse modo, considerada "a posteriori" pelo USTR como etapa já cumprida das consultas bilaterais, previstas pelo processo de investigação, instaurado internamente, sob a "Super 301".

Este suposto paralelismo de procedimentos legais não terá, contudo, razão de existir, segundo os dispositivos da Lei Abrangente, para as práticas que, embora não violem os direitos dos EUA previstos em acordo comercial, são consideradas "não-razoáveis" ou "discriminatórias". Para tais práticas, ainda que consistentes, portanto, com as regras do Acordo Geral, o USTR tem capacidade discricionária para acionar os mecanismos da seção 301.

A proposta de "entendimento", apresentada pelo Presidente do Comitê de Negociações Comerciais, Arthur Dunkel, ao prever, na área de solução de controvérsias, a substituição do sistema do

"consenso para aprovar" pelo do "consenso para rejeitar", conferindo, assim, maior automaticidade aos procedimentos de ação pelo Conselho de Representantes, veio a atender às reivindicações básicas norte-americanas para o sistema de disputas comerciais do GATT.

É certo que, ao tornar mais ágil e efetivo o processo de solução de controvérsias do GATT, e, ao estabelecer mecanismos de cumprimento e de monitoramento de suas recomendações e decisões, a proposta de Dunkel servirá para inibir o recurso ao unilateralismo norte-americano, ou, pelo menos, para reduzir sua freqüência. É de considerar, ainda, que, do ponto de vista dos interesses norte-americanos, em razão da maior automaticidade dos novos procedimentos de solução de controvérsias, uma ação norte-americana junto ao GATT, além de não implicar em desgaste político, poderá afigurar-se suficientemente expedita e efetiva para dispensar o recurso às medidas unilaterais previstas na seção 301.

Contudo, a plena vigência dos instrumentos essencialmente unilaterais da seção 301, aliada à autoridade de que detém o Executivo norte-americano de recorrer a seus mecanismos de ação, ainda que contra "práticas desleais" consideradas consistentes com as regras do Acordo Geral, não leva a crer na hipótese de uma substituição pelos EUA de seu unilateralismo comercial pelo disciplinamento multilateral de solução de controvérsias.

Clyde Prestowitz, em depoimento ante ao Comitê de Finanças do Senado, em abril de 1991, fez um apelo para que os negociadores norte-americanos na Rodada resistissem aos "efforts to weaken U.S. Trade Laws, including section 301, which offer some relief from foreign predatory trade practices", afirmando que "any international dispute settlement mechanism should not prevent the U.S. from defending its interests unilaterally where necessary". (21)

Desta forma, além do sentimento norte-americano de descrédito com relação à capacidade retaliatória do GATT, que autorizou medida de retaliação apenas uma vez, em mais de quarenta anos, e, ainda assim, contra os EUA, (22) é de prever que

(21) Clyde PRESTOWITZ, Depoimento perante o Comitê de Finanças do Senado, em 18.04.91., p.3.

(22) Em 1952, o GATT autorizou os Países Baixos a suspenderem concessões em favor dos EUA. Cf. SUNS - South-North Development Monitor, no. 2948, de 06.11.92.

persistirá a convicção de que o recurso aos procedimentos de solução de controvérsias do GATT está longe de ter o mesmo poder de persuasão quanto a pressão exercida, no nível bilateral, pela ameaça da ação 301.

Judith H. Bello, que foi Presidente do Comitê Consultivo da Seção 301, durante o segundo mandato presidencial de Reagan, e Alan F. Holmer, USTR, alterno, naquele mesmo período, afirmam, a propósito, que os novos procedimentos de controvérsias, contidos no "entendimento" de Dunkel, não excluem a possibilidade de que os EUA venham a usar a seção 301, "sem autorização do GATT" - como se o GATT pudesse "autorizar" os EUA a utilizarem aquele dispositivo. Garantem que "como nação soberana, os EUA manterão seu direito legal de adotar ações inconsistentes com suas obrigações no GATT", embora acreditem que os novos procedimentos, previstos no projeto de Ata Final, evitarão que os EUA - e todas as outras Partes Contratantes - venham a adotar tais ações "for free". Dizem, nesse sentido, que "while it (o "entendimento" de Dunkel) does not preclude sovereign Contracting Parties from occasionally disregarding their GATT obligations, it ensures that the international community responds swiftly - at least in international terms - to restore the balance of rights and obligations among trading partners". (23)

Judith Bello e Alan Holmer sustentam, ainda, a permanência da seção 301 como expressão do poder econômico norte-americano, pela qual a ameaça de medidas retaliatórias continuará sendo crível aos olhos de países-alvo que, por razões geopolíticas ou por motivos econômicos e comerciais, ligados a interesses maiores no seu relacionamento com os EUA, se verão compelidos a acolher as medidas de reforma interna "pleiteadas" pelos EUA.

Com esse pano de fundo, resta saber em que medida os EUA farão uso dos instrumentos unilaterais da seção 301, caso venham a ser, com a conclusão da Rodada Uruguai, postos em prática os novos termos para o sistema de solução de controvérsias contidos na proposta de "entendimento", apresentada por Arthur Dunkel. Nessa hipótese, o que parece, porém, certo é que a maior eficácia imprimi-

(23) Judith BELLO and Alan HOLMER, GATT Dispute Settlement Agreement: Internationalization or Elimination of section 301?, pp.12-13.

da aos procedimentos multilaterais de disputas comerciais oferecerá maiores possibilidades de defesa para aqueles parceiros comerciais dos EUA eventualmente submetidos a suas medidas unilaterais.

5.3 - A revisão da política comercial dos EUA pelo Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais (TPRM) do GATT

O Relatório do Secretariado do GATT sobre a política comercial dos EUA, que foi objeto de consideração pelo Conselho de Representantes, nos dias 11 e 12 de março de 1992, sob o Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais (Trade Policy Review Mechanism - TPRM), formulou severas críticas à política comercial norte-americana. (24)

Ao notar que o quadro da política comercial norte-americana não se havia alterado, desde seu último exame, sob o TPRM, o documento do Secretariado do GATT censurou o unilateralismo dos EUA, e, aludindo, especificamente, à sua legislação de comércio, observou que, embora houvessem, nos últimos dois anos, evitado disputas com parceiros comerciais e, nos casos de controvérsias, tenham recorrido ao GATT, "the possibility of unilateral action under Section 301 and related provisions remain". Recordou, a propósito, o documento que, "até o momento, os EUA não assumiram o compromisso de não fazer uso da seção 301, sem antes completar, no plano multilateral, o processo acordado de um sistema de solução de controvérsias do GATT fortalecido e ampliado", compromisso esse considerado pelo Relatório como a "peça chave das negociações sobre solução de controvérsias da Rodada Uruguai".

Em seguida, o documento, referindo-se às práticas classificadas pela legislação norte-americana como "não-razoáveis" ou "discriminatórias", denunciou a intenção dos EUA de continuarem usando a seção 301 como instrumento de pressão, nas negociações bilaterais, para aquelas práticas comerciais consideradas "desleais" não cobertas por regras multilaterais, acrescentando que o "recurso freqüente a tais dispositivos gera grau considerável de incerteza para os exportadores", que podem "induzir parceiros comerciais a

(24) GATT- Trade Policy Review Mechanism - United States - Report of the Secretariat, documento C/RM/S/23A, de 08.11.91, pp.XVIII-XXIV.

restringirem voluntariamente suas exportações para os EUA, inclusive mediante acordos bilaterais".

Provavelmente com a intenção de apontar para a pretensão norte-americana de atribuir à ação 301 um papel positivo, na medida em que contribuiria para a liberalização do comércio mundial, o relatório recordou que, no primeiro TPRM sobre a política comercial norte-americana, inúmeras Partes Contratantes haviam expressado sérias preocupações sobre o unilateralismo norte-americano, acentuando, na ocasião, que o Acordo Geral não dava margem a qualquer interpretação unilateral de direitos e obrigações de Partes Contratantes, nem permitia uma ação unilateral de uma Parte contra outra, que tivesse como objetivo trazer suas políticas comerciais em conformidade com o Acordo Geral.

No debate do Conselho do GATT, e como reação à intervenção do Representante dos EUA, Rufus Yerxa, que defendeu a tese de que "muitas das medidas tomadas (sob a seção 301) para forçar a abertura de mercados propiciariam, em última instância, maior acesso a mercados, em benefício de todos os membros do GATT", grande parte dos delegados, em crítica considerada como inédita a uma Parte Contratante, expressaram sua preocupação quanto ao fato de que os "EUA podem estar pondo a perder a abertura do sistema de comércio mundial". Em suas intervenções, o Canadá e a CEE apoiaram diversas delegações que censuraram o unilateralismo norte-americano e a tentativa dos EUA de administrarem o comércio, mediante a imposição de acordos "voluntários" com a finalidade de restringir as importações e promover as exportações do país. (25)

Da parte da delegação brasileira, o Representante do Brasil em Genebra, Embaixador Celso Amorim, salientou, na ocasião, o papel de liderança que os EUA desempenham na economia mundial e a responsabilidade que lhes cabe de dar o exemplo à comunidade internacional quanto à observância das normas internacionais e à manutenção do sistema de comércio multilateral. (26) Afirmou que a atitude dos EUA de continuarem recorrendo a sua legislação, em

(25) SUNS - South-North Development Monitor, de 13.03.92.

(26) Celso AMORIM, Intervenção no GATT, por ocasião do segundo Trade Policy Review Mechanism dos EUA, em 12.03.92.

bases unilaterais, para resolver suas disputas comerciais, constituía fonte de preocupação, e, aludindo à comparação já feita (27) de que a seção 301 corresponderia a uma bomba atômica no arsenal de armas comercias de que dispõe a administração governamental norte-americana, censurou o Relatório do Secretariado, afirmando que "to suggest there has been a measured or moderate use of the 301 mechanisms is tantamount to praise a military power for having employed its nuclear arsenal sparingly, in a world in which no other country disposes or wishes to dispose of such means".

Por fim, o Embaixador Celso Amorim referiu-se da seguinte maneira à Rodada Uruguai e à manutenção dos mecanismos unilaterais norte-americanos:

> "Brazil can only hope that with the conclusion of the Uruguay Round, commercial disputes be resolved in accordance with the dispute settlement procedures of a reinforced MTO, and Ambassador Yerxa gave us, I believe, some indication in that direction. But even if the Round does not succeed or does not succeed immediately, we see no justification for the maintenance of a policy which runs counter present GATT rules and general principles of International Law".

5.4 - O problema comercial com o Japão

No curso de seu diálogo com os EUA sobre as barreiras estruturais e institucionais ao comércio ("Structural Impediments Initiative" - SII), iniciado, em 1988, pelo Presidente Reagan, o Japão tem insistido em apontar a perda de competitividade norte-americana a fatores internos de produção norte-americanos, valendo-se do fato de que as negociações bilaterais envolvem, a rigor, também a consideração de barreiras norte-americanas.

Às reiteradas queixas dos EUA sobre o déficit bilateral da balança comercial em favor do Japão, que, em 1992, deverá

(27) O ex-USTR Clayton Yeutter havia qualificado, em 18.03.86, a seção 301 como uma "H-bomb of trade policy". Vide título 4.1 deste estudo.

ultrapassar os US$ 60 bilhões (28), os interlocutores nipônicos respondem que os EUA serão estruturalmente incapazes de gerar fluxo comercial positivo, enquanto consumirem mais do que produzirem; não poderão produzir mais, com índices mais elevados de produtividade, enquanto não aumentarem sua taxa de poupança; e não aumentarão sua taxa de poupança, até conseguirem reduzir seu déficit orçamentário.

A força competitiva do Japão, encarada pelo desafio - ou ameaça - da dinâmica econômica e tecnológica japonesa, tem-se feito altamente visível no mercado norte-americano, através de importantes segmentos industriais, incluindo automóveis, aço, produtos eletrônicos, equipamentos de escritórios e semicondutores. À parte disso, o Japão emergiu como o mais importante credor dos EUA, em um momento em que os EUA se tornaram o maior devedor mundial.

Na realidade, os EUA nunca conseguiram, estatisticamente, atribuir ao Japão maiores restrições do que as próprias em matéria de barreiras convencionais tarifárias e não-tarifárias, daí haverem empreendido negociações de natureza bilateral para tentarem derrubar o que denominam de impedimentos estruturais no mercado japonês.

Com isso, as alegadas barreiras japonesas, na forma de exigências de padrões técnicos, estão na ordem do dia da questão comercial com o Japão. Isso, muito em decorrência do fato de que, sob o prisma norte-americano, a situação desfavorável dos EUA, em seu comércio com o Japão, resulta de um fechamento do mercado japonês de natureza essencialmente cultural, sobre o qual prevalece certo desconhecimento de sua "vida nacional", fenômeno que não deixa, segundo os norte-americanos, de representar uma real barreira não-alfandegária. Henry R. Nau (29) sugere que o Japão deveria gastar parte de seu superávit comercial em uma campanha destinada a "get-to-know-Japan", a exemplo, compara, do que fez a Alemanha, que construiu um sólido capital político de credibilidade e de transparência mercadológica.

(28) O déficit anual de comércio com o Japão havia-se estabilizado entre US$ 40 e 50 bilhões, desde fins dos anos 80.

(29) Henry NAU, Commentary on Super 301 and Japan, In: Jagdish Bhagwati, Aggressive Unilateralism, p. 236.

Trata-se, assim, de tentar fazer com que o Japão se transforme em uma "sociedade aberta". O espírito norte-americano, inspirado na campanha "Buy American", interpretada, porém, pelos críticos da produção norte-americana, como "Buy American, but make American better", reside na crença de que o Japão deveria, inclusive, mudar seus hábitos de consumo para adequá-los aos padrões ocidentais e, por extensão, norte-americanos.

Assim é que, no contexto de visita que o Presidente Bush realizou a Tóquio, em janeiro de 1992, para rever o relacionamento econômico entre os dois países, e cujos resultados, inconclusivos, bastaram para provocar, no Congresso, uma série de manifestações de cunho protecionista, chegou a ser indicado aos japoneses de que deveriam cogitar em passar, no Japão, para o lado esquerdo o volante de direção dos automóveis, de forma a facilitar as vendas, naquele mercado, de carros norte-americanos.

Como reação a declaração do empresariado japonês, durante a visita, de que os americanos são "preguiçosos e incompetentes", os democratas Bob Kerrey, Tom Harkin e Patrick Buchanan, já em plena campanha eleitoral, apressaram-se em reivindicar, no Capitólio, que se fazia preciso "get tough with Japan". (30)

Enquanto isso, a opção bilateral, aventada desde 1990, de se estabelecer um acordo de livre comércio com o Japão, calcado na tese de que "if you cannot beat them, join them", mostrou-se, depois da visita de Bush a Tóquio, inviável.

Os resultados até agora pouco promissores das negociações sobre a SII, que chegaram a sofrer, poucos meses após a visita, um impasse (31) com a ameaça japonesa de renunciar ao diálogo e recorrer ao GATT, poderão esgotar a paciência do Congresso, que cobra resultados rápidos para o problema do déficit comercial com o Japão.

Em outubro de 1991, o Senador John Danforth, ao apresentar projeto de lei destinado a reeditar, por cinco anos, a partir de 1992, a vigência dos dispositivos da "Super 301" (assunto a ser tratado a

(30) Revista "Newsweek", de 03.02.92., p.33.

(31) No processo negociador da SII, o Japão chegou a se recusar a admitir alguns dos pontos identificados pelos EUA como impedimentos estruturais, além de haver denunciado a imposição norte-americana de VRAs para importações de automóveis e aço.

seguir no trabalho), censurou o USTR por manter uma postura por demais flexível com o Japão, afirmando que:

> "The Administration failed to keep pressure on Japan and other nations and instead focused on the Uruguay Round as its top trade liberalization priority. I support the administration's efforts in the Uruguay Round, but the lack of progress in those negotiations demonstrates the danger of putting all eggs in that one basket (...) if we want to see real progress in our multilateral and bilateral negotiations, I believe we must demonstrate our resolve to deal systematically and consistently with unfair trade barriers. We must keep our focus on real results, in the form of sustained increases in US export sales and new opportunities for our people. Otherwise, I am afraid we will continue to be frustrated by a lack of progress in our negotiations and a lack of results from those agreements we do reach". (32)

A hipótese provável de não serem, a médio prazo, satisfeitas as reivindicações norte-americanas no quadro das negociações sobre a SII, poderá levar a um acirramento da retórica unilateralista do Congresso, onde já tramita uma série de projetos de emendas à Lei Abrangente de 1988, com o propósito de reativar os dispositivos da seção 301, mediante a reedição da "Super 301". Em vista, inclusive, da experiência passada do recurso pelos EUA a seus mecanismos unilaterais, não é de prever que um movimento parlamentar nesse sentido, normalmente imbuído de tom emocional, venha a estar dirigido tão somente contra aqueles mercados, como o do Japão, que constituem, de resto, as verdadeiras fontes de tensão da política comercial norte-americana.

5.5 - A pressão do Congresso para a reedição da "Super 301"

A Constituição norte-americana confere ao Congresso - e não ao Executivo - a responsabilidade pela política comercial do país.

(32) Congressional Record - Senate, October 22, 1991. p.S 15005.

Calcada nessa sua capacidade, a ingerência do Congresso na política comercial norte-americana tem-se feito, a partir da Legislação Abrangente de 1988, cada vez mais presente, em vista, inclusive, dos próprios procedimentos rígidos e sistemáticos nela previstos de prestação de relatórios regulares da parte da administração governamental sobre a execução da política de comércio exterior.

Inúmeras iniciativas do Congresso, na área de política comercial, têm-se destinado, conforme interpretou o líder democrata na Câmara, Richard Gephardt, a "colocar dentes" na seção 301. As principais têm em vista a reedição da "Super 301", cuja implementação, conforme seu estatuto, limitou-se aos anos de 1989 e 1990.

Em 4 de outubro de 1991, o mesmo Gephardt e o Deputado Sander Levin, Democrata de Michigan, introduziram projeto de lei visando a reeditar e tornar permanente a "Super 301". Pelo projeto, seriam, automaticamente, caracterizados como "prioritários", sob a "Super 301", aqueles países responsáveis por mais de 15% do valor global do déficit da balança comercial dos EUA, e como "prioritárias" aquelas práticas, daqueles mesmos países, que contassem com mais de 5% do déficit.

Conhecida como a "nova Emenda Gephardt", (33) aquela emenda tem como objetivo, segundo declarou Gephardt, quando de sua apresentação no Congresso, aqueles países, que estão "agressivamente impondo políticas destinadas a aumentar suas exportações para outros países e a ajudar suas empresas domésticas a manterem suas parcelas de mercado interno, mediante preceitos supostamente baseados em um capitalismo competitivo, que muitos de nossos parceiros comerciais, particularmente os do Pacífico, estão seguindo", os quais qualificou de "free riders" no sistema de comércio mundial. Fazendo-se mais explícito, Gephardt disse que: "For years, we have been trying to get Japan and other countries to be more like us, to play by our rules. We've got to continue this fight. But, at the same time, if a country wants to exclude our products, they will face similar restrictions on access to the US market. That's reciprocity and it's simple fair play". (34)

(33) Sobre a primeira "emenda Gephardt", vide título 4.1. do trabalho.

(34) News from the House Majority Leader, Gephardt to offer new trade amendment to open closed markets and asks GATT inquiry on Japan, September 10, 1991, p.4.

Em seguida, observou que sua emenda "forçará a administração a tratar com os setores comerciais que têm o maior potencial exportador e onde a força de trabalho está ameaçada. Forçará nossos parceiros comerciais a conviverem com os acordos que subscreveram e com aqueles que assinarão no futuro". Aduziu, ainda, evocando um sentido "altruísta" à seção 301, que sua emenda serviria de "ferramenta" para abrir mercados externos, não apenas para as mercadorias norte-americanas, mas também para as de outros países.

Ao recordar que a responsabilidade do comércio exterior cabe, pela Constituição, ao Congresso, explicou que tal emenda "reclama alguns dos poderes conferidos ao Congresso pela Constituição, mas que delegamos para o Presidente e sua Administração. Reduzirá a discrição que tem o Presidente de não tomar ação contra práticas e países prioritários. Se ele não quiser tomar ação, terá de nos apresentar um programa que inclua diretrizes claras, mensuráveis e efetivas, que o Congresso terá de aprovar. Se tais diretrizes não atingirem seus objetivos, deverá ser adotada ação retaliatória". (35)

Quanto à polêmica questão da compatibilidade da "Super 301" com as regras do GATT, assegurou Gephardt que, segundo previsto na legislação comercial vigente, sua emenda exigiria o recurso paralelo ao GATT, advertindo, porém, que "se o processo avançar e todos o apoiarem, nós também o apoiaremos. Mas se outros países buscarem obter vantagens do sistema, que resultem em um desequilíbrio para os benefícios do comércio mundial, defenderemos vigorosamente os direitos de nossos trabalhadores, agricultores e empresários", indicando, provavelmente, com isso, que, nos termos de sua emenda, se os resultados da ação no GATT não se mostrarem compatíveis com o que chama de "benefits of world trade", os EUA fariam uso dos instrumentos de sua legislação comercial.

Poucas semanas mais tarde, em 22 de outubro de 1991, foi introduzido no Congresso norte-americano outro projeto de lei, que estende, por cinco anos, a partir de 1992, a vigência dos dispositivos da "Super 301". De autoria do Presidente e do Vice-Presidente do Subcomitê de Comércio Internacional do Comitê de Finanças do Senado, Senadores Max Baucus, Democrata de Montana, e John

(35) Ibid., p.5.

Danforth, Republicano de Missouri, o novo projeto introduziu duas alterações básicas aos dispositivos da "Super 301" da Lei Abrangente.

Em primeiro lugar, com o objetivo de permitir negociações adicionais com os países-alvo, o projeto prolongaria, de um mês (prazo originalmente previsto na "Super 301") para seis, o período que decorre entre a divulgação pelo USTR do Relatório sobre Barreiras Comerciais Estrangeiras (36) e a determinação "Super 301" de classificação das "práticas e países prioritários".

Em segundo lugar, permitiria que o Comitê de Finanças do Senado e o Comitê de "Ways and Means" da Câmara, mediante a adoção de resolução interna, apresentassem uma petição de investigação ou auto-iniciassem um processo, sob a "Super 301". Esta capacidade, que arrogaria, pela primeira vez, ao Congresso o direito de se tornar peticionário de uma ação 301, havia, aliás, chegado a ser aprovada no Senado, quando da elaboração do projeto de Lei Abrangente, mas foi derrubada sob o argumento de que "politizaria" o processo da "Super 301". Segundo esclareceu Baucus ao reapresentar a proposta, o objetivo seria o de conferir ao Congresso a oportunidade de atuar, caso a administração governamental se mostre incapaz de implementar a lei.

O projeto Baucus-Danforth, tais quais os dispositivos da "Super 301", que vigoraram para os anos de 1989 e 1990, prevê a identificação anual, no Relatório sobre Barreiras Comerciais, de "práticas e países prioritários", segundo a ocorrência e o alcance das barreiras comerciais, assim como a estimativa de aumento para as exportações norte-americanas, caso tais barreiras venham a ser removidas.

Ao apresentar seu projeto, Baucus aduziu que a "Super 301" havia demonstrado ser instrumento útil, ao lograr um "impressionante resultado de abertura de mercados", aí citando os casos do Brasil e do Japão, além de obter, acrescentou, benefícios indiretos, na medida em que "Taiwan e Coréia haviam estabelecido acordos com os EUA sobre exportações e investimentos norte-americanos, de forma a evitar sua inclusão na lista de países prioritários". (37) Em defesa de sua emenda, afirmou não entender por que a "Super

(36) "National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers".
(37) Congressional Record - Senate, October 22, 1991, p.S 15004.

301" havia estado em vigor por apenas dois anos e, por isso, não via motivos para não renová-la.

Não deixou, ainda assim, de censurar a Administração Bush por não haver "implementado de forma vigorosa" a "Super 301", dando como exemplo o ano de 1990, segundo e último de vigência daquele dispositivo, em que novos países não haviam sido identificados, embora existissem "candidatos". Denunciou que, apesar de dedicar dezenove páginas do Relatório de 1990 sobre Barreiras Comerciais a restrições do Japão, aquele país não havia sido incluído, naquele ano, pelo USTR, sob os dispositivos da "Super 301". O mesmo teria acontecido, observou, com a China, que havia aumentado drasticamente suas barreiras ao comércio, levando a um aumento do déficit da balança bilateral. Pior do que isso, foi o caso, segundo citou, da Índia, que se havia recusado a negociar com os EUA, sob o processo da "Super 301", e, nem por isso, havia sido submetida a retaliações, decisão essa que veio, segundo interpretou Baucus, a "erodir a credibilidade da lei comercial dos EUA aos olhos do mundo".

Procurando, em seguida, identificar paralelismo entre os dispositivos da seção 301 e o multilateralismo, Baucus salientou que "muitos argumentam que os EUA devem buscar uma redução das barreiras comerciais através de negociações multilaterais e não através de ações unilaterais. Eu concordo, em princípio. Medidas unilaterais, como a Super 301, não são substitutas dos acordos multilaterais. Mas, não são incompatíveis. Na verdade, se complementam". Sugeriu, nesse sentido, que uma ação, sob a nova versão da "Super 301", fosse seguida de uma ação multilateral paralela, sob o artigo XXIII do GATT. Com isso, sintetizou, "seria exercida, através do GATT, pressão multilateral, mas os EUA utilizariam os prazos estabelecidos pela seção 301 para assegurar que o processo seja concluído dentro de "um período razoável de tempo". (38)

Buscando interpretar o espírito da seção 301, disse, ainda, o Senador Max Baucus que "Super 301 is the crowbar we need to pry open these closed foreign markets. It also provides the stick in the closet to keep our trading partners from erecting further trade

(38) Ibid., p.S 15005.

barriers. Experience demonstrates that Super 301 is a critical addition to our trade policy arsenal".

Ao concluir sua declaração, inseriu, retoricamente, a política comercial norte-americana no contexto da política de segurança dos EUA:

> "We all agree that with the end of the cold war, our country must now devote its energy and its attention to the trade war, to the economic war that we now face. I hope the President better understand that the definition of national security now includes economic as well as military security. I very much hope that the President can devote the same attention to this economic war that he devoted, say, to the Persian Gulf war (...) To the extent that our economy is weakened or damaged or comes in way below where it otherwise could be or should be, then we become a Nation that does fall behind internationally (...) I hope this bill will help give more teeth to our trade laws. Trade is a very essential, very important component of this economic war we are now discussing."

O projeto Baucus-Danforth acabou sendo incorporado no denominado "Trade Expansion Act", que aglutina outros projetos de reedição da "Super 301" que tramitavam no Congresso. Aprovado na Câmara, em 8 de julho de 1992, por 280 votos a 145, o "Trade Expansion Act" aguarda, no momento, ação da parte do Senado. Às vésperas do encerramento da sessão legislativa, em outubro do ano passado, o atual Secretário do Tesouro da Administração Clinton, Lloyd Bentsen, então Presidente do Comitê de Finanças do Senado, alegando exigüidade de tempo disponível e a urgência de que se revestia a aprovação de lei fiscal norte-americana, conseguiu postergar a consideração do projeto para a próxima legislatura, que teve início em janeiro de 1993, provavelmente na esperança de facilitar sua tramitação com um Executivo democrata.

Com o Governo democrata de Bill Clinton, torna-se, com efeito, improvável a possibilidade de veto, sempre presente durante a Administração Bush, aos projetos de lei propostos, em sua quase totalidade, por parlamentares do Partido Democrata, com a

finalidade de ampliar o arsenal de dispositivos unilaterais da legislação de comércio norte-americana.

5.6 - A seção 301 como instrumento de poder mais voltado contra os países intermediários em matéria de comércio

No que tange à relação de poder, no sistema de comércio internacional, poder-se-ia dizer que os EUA entendem, nos dias de hoje, que existe uma dicotomia na diplomacia moderna: a técnica orientada pela regra internacional ("rule-oriented") e aquela orientada pelo poder internacional ("power-oriented"). Tal dicotomia pode, segundo defende John Jackson, (39) dar lugar a uma solução pacífica de controvérsia de duas modalidades: o entendimento alcançado mediante negociação, com referência implícita ou explícita ao "status" de poder relativo a uma das partes, ou, então, o entendimento alcançado com base em normas ou regras sobre as quais ambas as partes acordaram previamente.

Na avaliação de John Jackson, há, sem dúvida, um esforço para que os entendimentos sejam alcançados mediante regras internacionais, mas a própria estrutura do poder político, no cenário mundial, não evitará que sejam, igualmente, obtidos com base na relação de poder entre as partes, pelo próprio papel principal que desempenha, hoje, o poderio econômico. Naturalmente que tal noção se valeria, segundo acredita John Jackson, da tese de que, pelo menos no contexto das relações econômicas, o conceito de soberania estaria perdendo muito de seu significado, em um mundo que se torna crescentemente interdependente. (40)

Os EUA tendem a julgar que, com o desmantelamento da Guerra Fria, a chamada "nova ordem", que lhes confere a responsabilidade de velar pela paz e segurança internacionais, torna ainda mais legítimas suas aspirações de garantir a formação de mercados leais e abertos a seus interesses, ainda que, para tanto, seja necessária a transposição para o comércio internacional da jurisdição da legislação norte-americana.

(39) John JACKSON, Reflections on Restructuring the GATT. In: Jeffrey Schott, Completing the Uruguay Round, p. 214.
(40) Ibid., p. 210.

Vale mencionar, como exemplo recente de manifestação de poder dos EUA, a denominada "Lei Torricelli", que, sancionada pelo Presidente Bush, em outubro de 1992, veio a representar a aplicação extraterritorial da lei norte-americana, ao estender o alcance do embargo comercial imposto bilateralmente contra Cuba para alcançar terceiros mercados que mantêm relacionamento de comércio com aquele país centro-americano.

Clyde Prestowitz, em uma proposta de diretrizes de política comercial que forneceu à assessoria de Clinton, logo depois de eleito, afirma que "cultivating U.S. economic strength will be the best guarantee of prosperity and security, whether the post-GATT world is stable and primarily cooperative or volatile and fiercely competitive". Segundo, ainda, adverte, "It will no longer suffice for the U.S. government to preach laissez-faire principles, write the rules for them, and expect free-market forces automatically to serve the interests of U.S. companies and citizens". (41)

A partir dessa ótica, o exercício da superioridade econômica dos EUA passaria a ser a chave de seu poder de influência no comércio mundial e, nesse contexto, a seção 301 e seus instrumentos punitivos afigurar-se-iam como o mecanismo prioritário da política comercial norte-americana para "cobrar" dos parceiros comerciais as práticas ditas como leais, em benefício de um mercado livre e, naturalmente, do bem-estar da economia e da sociedade norte-americanas.

Nesse quadro, e a despeito do fato de que as negociações da Rodada Uruguai chegaram a um impasse, em decorrência, precisamente, de uma questão bilateral - agrícola - com a CEE, há, nos EUA, uma clara percepção de que a dualidade básica de interesses entre o Norte e o Sul é essencialmente endêmica porque, em tese, países desenvolvidos preferem regimes abertos e orientados para o mercado, enquanto países em desenvolvimento se opõem a tais padrões, favorecendo regimes menos abertos e autoritários. (42)

Diz Prestowitz, a propósito, que "Washington needs to spend much less time trying to breathe life back into the current GATT

(41) Revista "Newsweek", de 16.11.92., p. 51.

(42) Peter EVANS, Declining hegemony and assertive industrialization: U.S. - Brazil conflicts in the computer industry, p. 213.

system and much more time developing, in cooperation with major trading partners, a new framework for world trade". Sugere, ao expor a idéia de um "super-GATT" ou de uma nova e mais restrita versão da International Trade Organization (ITO), falida em fins de 1940, que se deveria substituir os princípios do tratamento nacional e de nação mais favorecida por um padrão único que pudesse assegurar um sistema de comércio, onde as economias liberais não seriam penalizadas, enquanto as fechadas são premiadas porque não aceitam os princípios econômicos do "laissez-faire", que caracterizariam, de resto, a versão norte-americana do capitalismo. Na opinião do ex-candidato ao USTR do Governo Clinton, tal padrão único seria articulado por "a smaller group of truly like-minded countries willing to abide by a single set of rules". (43)

Paralelamente a esse enfoque seletivo com que tendem a ver o jogo de interesses no comércio internacional, os EUA têm consciência de que a opção unilateral, no seu relacionamento com aqueles parceiros de maior envergadura econômica, pode ser, além de seu alcance limitado, também onerosa em termos, não só comerciais, mas também políticos, principalmente, pelo risco que encerra de uma escalada de guerra comercial.

No recurso à seção 301, está intrínseca a noção de que a ameaça de medidas comerciais unilaterais, por envolver os termos bilaterais de comércio, terá tanto mais efeito quanto o país-alvo for mais dependente de suas exportações para o mercado dos EUA, pela maior capacidade norte-americana de causar dano a elas. Se, porém, o país-alvo tiver capacidade de contra-retaliação, reduz-se significativamente o poder de demonstração de força dos EUA, pela perda da capacidade de pressão conferida pela 301.

Nesse sentido, os grandes parceiros comerciais dos EUA, como a CEE e o Japão, se bem que sua presença no mercado mundial possa representar ameaça maior para os interesses econômicos norte-americanos, em áreas sensíveis para suas mercadorias e serviços, sempre disporão, quando não de capacidade contra-retaliatória, de alternativas reais, em matéria comercial ou econômico-

(43) Clyde PRESTOWITZ, The Last Gasp of GATTism, p. 137.

financeira, para dissuadirem ou neutralizarem o poder de força representado pelo recurso unilateral à ação 301. Os de menor expressão relativa, em termos de participação no mercado mundial, encontrar-se-ão mais expostos ao arsenal unilateral dos EUA.

A respeito, John McMillan define o grau relativo do poder de força da seção 301 da seguinte forma:

> "Section 301 actions are likely to be successful in achieving the US negotiators' aims if they are addressed at countries with small counterretaliation ability; at countries that would suffer significant harm from having their access to the U.S. market limited, and at sectors where, in the view of the decision makers, both potential gains to the United States are high and compliance costs for the targeted country are low (...) The possibility of counterretaliation was probably why the EC was not put on the 1989 Super 301 list of unfair traders, despite its having arguably more objectionable trading practices than two of the countries actually targeted, India and Brazil. In their inability to harm the United States by counterretaliation, India and Brazil are in a weak bargaining position". (44)

5.6.1 - A exclusão da CEE e do Japão das ações 301

Ainda que tenha sempre contemplado a obtenção, pelo recurso à seção 301, de concessões comerciais da parte da CEE e do Japão, o Governo norte-americano revelou, em particular, quando do anúncio, em maio de 1989, das ações "Super" e "Special 301", certa reticência quanto à sua aplicação contra aqueles dois parceiros comerciais.

Às vésperas do anúncio pelo USTR da identificação das "práticas e países prioritários", sob a "Super 301", a CEE apressou-se em qualificar, de público, aquele dispositivo como uma "violação das normas internacionais de comércio e a pior demonstração de unilateralismo comercial", advertindo, ademais, que se recusaria a negociar com o Governo norte-americano, caso identificada, acres-

(44) John MCMILLAN, Strategic Bargaining and Section 301, In: Jagdish Bhagwati, Aggressive Unilateralism, pp. 208-209.

centando que, se necessário, não hesitaria em adotar medidas contra-retaliatórias.

Tal reação colocou, à época, o Presidente George Bush em posição difícil, tanto que a não inclusão da CEE na lista das "prioridades" norte-americanas em matéria de barreiras comercias, contrariando fortes pressões do Congresso e de grupos domésticos, foi, na ocasião, atribuída a uma decisão política pessoal do Presidente.

A não inclusão da CEE, sob a "Super 301", teria decorrido dos seguintes motivos principais: a) muitas questões comerciais com a CEE, tais como o apoio financeiro concedido ao consórcio AIRBUS e as alegadas restrições comunitárias no setor de telecomunicações, estavam sendo negociadas bilateralmente; b) a questão agrícola deveria, a pretexto de envolver matéria de maior alcance (a política de subsídios), continuar sendo negociada no âmbito da Rodada Uruguai; c) nesse mesmo sentido, a inclusão da CEE poderia minar a vontade política comunitária de levar adiante as negociações da Rodada, em especial, àquelas relativas a agricultura; e d) a CEE teria, efetivamente, condições de lançar mão, conforme chegou a ameaçar, de seus mecanismos de contra-retaliação contra os EUA.

O "Instrumento de Política Comercial da CEE", adotado pelo regulamento 2.641, de setembro de 1984, da Comissão das Comunidades Européias, foi, basicamente, articulado como resposta à seção 301. Segundo seus dispositivos, qualquer parte privada interessada pode solicitar à Comissão uma investigação e, se necessário, a aplicação de retaliações contra ações de países estrangeiros que prejudiquem os interesses comerciais comunitários. (45)

A ameaça, ao amparo da seção 301, de sanções comerciais contra a CEE, anunciada, em 5 de novembro de 1992, pelo Governo norte-americano, em decorrência dos subsídios comunitários à produção de óleos vegetais, deveu-se mais, do ponto de vista político interno, a uma derradeira tentativa do Presidente Bush, derrotado nas eleições, de imprimir algum conteúdo à sua política comercial, ao forçar um acordo sobre subsídios agrícolas com a CEE, que abrisse caminho para uma "conclusão política" da Rodada Uruguai.

(45) Judith BELLO, Section 301 of the U.S. Trade Laws: Champion of Market Liberalization, pp. 33-34.

Considerada, porém, do ângulo da política comercial norte-americana, a demonstração de força, que poucos acreditavam seria levada adiante, bem serviu para mostrar que os EUA não pretendem renunciar aos seus mecanismos unilaterais, caso os procedimentos de solução de controvérsias, previstos no quadro normativo do GATT, não atenderem a suas necessidades. Mais do que isso, veio a corroborar a tese norte-americana da eficácia da seção 301 como instrumento de política comercial, na medida em que, apesar das decisões favoráveis dadas aos EUA pelos dois painéis do GATT, o contencioso sobre óleos vegetais com a CEE só foi resolvido, depois de longo e inconclusivo processo em Genebra, pela ameaça de sanções, sob aquele dispositivo unilateral.

No caso do Japão, o Congresso norte-americano obteve, em maio de 1989, da Administração Bush a sua inclusão na "Super 301", mas o Executivo optou pelo procedimento minimalista, adotando uma interpretação estreita da seção 301. Ao invés de condenar as barreiras estruturais de comércio japonesas, conforme reivindicava o Legislativo, identificou, como "práticas prioritárias", apenas algumas questões setoriais, cujas soluções eram, na opinião do USTR, mais fáceis de serem negociadas. No anúncio oficial, o USTR cuidou, ainda, de, em nenhum momento, nomear o Japão como "parceiro desleal". Com isso, aquelas restrições comerciais básicas do Japão, que, por constituírem práticas ditas "desleais", deveriam, a rigor, ser submetidas a investigações sob a "Super 301", permaneceram fora de seus dispositivos, para serem, segundo anunciado por Bush, na ocasião, negociadas, bilateralmente, no processo de consultas sobre a "Strucutural Impediment Initiative" (SII).

A reação do Congresso foi imediata. O então Senador Democrata pelo Texas, Lloyd Bentsen, censurou duramente a Administração pela decisão de conduzir as negociações fora do âmbito da 301, que estabelece, segundo lembrou, critérios e prazos específicos, que serviriam para expandir a capacidade negociadora dos EUA com o Japão.

A designação do Japão, sob a "Super 301", só foi, na realidade, decidida porque não havia alternativa para justificar junto ao Congresso a própria existência daquele novo dispositivo, que havia emanado de um debate parlamentar que tinha precipuamente em vista o problema comercial com o mercado japonês.

Ainda assim, o Governo japonês imediatamente reagiu à sua inclusão na lista de prioridades da "Super 301", recusando-se a negociar, sob seus dispositivos, e condenando a ação norte-americana, como "desleal, unilateral e violatória da lei internacional". Alertou que a medida norte-americana seria "contraproducente" para o próprio relacionamento de comércio bilateral, uma vez que sua publicidade interna o obrigaria a adotar posições negociadoras menos flexíveis com os EUA em matéria comercial. Acabou, porém, concordando em negociar os dois setores apontados sob a "Super 301": compras governamentais de satélites e supercomputadores e restrições impostas às importações de produtos florestais. Já na reclassificação do ano seguinte, em maio de 1990, o Japão foi retirado da lista de "países prioritários" pela Administração Bush, a pretexto de que as negociações bilaterais naqueles dois setores haviam sido bem-sucedidas.

O Japão nunca chegou a ameaçar os EUA com medidas contra-retaliatórias. No contencioso bilateral sobre semicondutores, por exemplo, em que os EUA impuseram, em 1987, sanções comerciais sobre importações selecionadas provenientes do Japão, o Governo japonês nem mesmo formalizou recurso junto ao GATT.

Assim sendo, o comunicado relativo à identificação, sob a "Super 301", das "prioridades de liberalização comercial norte-americanas", divulgado, em 25 de maio de 1989, pela USTR Carla Hills, não deixou de classificar como "barreiras comerciais" as práticas comerciais japonesas e comunitárias. Mas, simultâneamente, anunciou a decisão da administração governamental de buscar para elas uma solução, seja bilateral, seja pela via multilateral da Rodada Uruguai. Limitou-se, nesse sentido, o Governo norte-americano a adiantar que seguiria as negociações da Rodada Uruguai, com vistas à eliminação daquelas práticas distorcivas de comércio, e que voltaria a avaliar os progressos efetuados com relação a elas, no contexto do processo da "Super 301" do ano seguinte (1990).

Já para as barreiras comerciais atribuídas ao Brasil e à Índia, embora os EUA as tenham submetido formalmente ao GATT, como prevê, aliás, a sua legislação comercial, foram paralelamente acionados os dispositivos da "Super 301", dando-se início imediato às investigações internas correspondentes.

Verifica-se, por conseguinte, que as práticas comerciais, supostamente restritivas, imputadas ao Japão e a CEE, tendem, de modo geral, a não ser submetidas à ação 301, ao menos no que se refere à sua aplicação posterior à vigência da Lei Abrangente de 1988. Por outro lado, aquelas práticas atribuídas a parceiros comerciais intermediários, como o Brasil e a Índia, países mais expostos economicamente a demonstrações de força dos EUA, têm sido sistematicamente condenadas com base na seção 301, muito embora, ironicamente, elas pudessem envolver "prejuízos comerciais" para os EUA, ou "distorções" para o comércio internacional, de magnitude infinitamente inferior. Para estes últimos parceiros comerciais, os EUA têm preferido a solução unilateral, deixando de lado a via multilateral ou, ainda, bilateral, pelas quais têm optado para resolver suas diferenças comerciais com a CEE e o Japão.

5.7 - O quadro atual da economia interna e as perspectivas da política comercial do Governo Clinton

Conforme visto no capítulo 1 deste estudo, no período pós-guerra e até princípios dos anos 80, a intervenção parlamentar em assuntos comerciais, diante da sombra do exemplo do Smoot-Hawley Act de 1929, fez-se pouco sentir. O Congresso vinha resistindo à tentação de responder com medidas protecionistas à pressão de interesses paroquiais internos.

A década de 1980 assistiu a uma modificação desse cenário. A deterioração da balança comercial norte-americana acabou, pela sua tendência crônica, por contaminar as contas correntes, gerando uma sistemática pressão do Congresso, e dentro dele do Partido Democrata, para intervir legislativamente no perfil do relacionamento comercial dos EUA com o mundo. Essa tendência se acentuou, a partir de meados da década, com a Lei de Comércio e Tarifas de 1984 e veio a se consolidar com a Lei Abrangente de 1988, ambas mais ambiciosas e mais deterministas do que suas antecessoras as Leis de Comércio de 1974 e 1979.

Com a nova legislação comercial de 1988, cristalizou-se a percepção no Congresso de que as correções para o desequilíbrio da balança comercial e para a perda da competitividade norte-americana residiam, fundamentalmente, na necessidade de obter

maior acesso aos mercados estrangeiros, acesso este que não vinha sendo, na ótica, principalmente de um Congresso redimido, garantido de forma efetiva no plano multilateral.

O Executivo também responsabilizava o déficit comercial a partir da vertente externa, pretendendo apregoar a tese de que as restrições estrangeiras é que impediam os EUA a superarem a situação deficitária em sua balança comercial. Preferia, ainda, pregar a liberalização do comércio internacional, através da exigência de retirada de restrições no estrangeiro, a negociar a retirada de barreiras ao comércio através da oferta de concessões recíprocas norte-americanas. O fato de que os EUA mantinham barreiras não-tarifárias tornava-se irrelevante, nesse quadro, senão benéfico, uma vez que tais restrições tinham o mérito de evitar que o déficit da balança comercial se fizesse ainda maior.

Constituía, ainda, tarefa de menor desgaste político atribuir a perda de competitividade norte-americana, em mercados internacionais, à "deslealdade alheia" e, a partir daí, identificar "parceiros desleais", do que submeter, através de medidas da ortodoxia econômica, a economia interna norte-americana a reajustes estruturais que pudessem contribuir para reverter o quadro deficitário do comércio exterior.

Além disso, o Executivo, freqüentemente responsabilizado pelas dificuldades do comércio exterior, por não haver utilizado, de forma efetiva, sua prerrogativa de recorrer à ação 301 para combater a "deslealdade alheia", se via na contingência de atender às reivindicações unilateralistas do Congresso, quanto mais não fosse para aplacar suas permanentes iniciativas destinadas a conferir cunho ainda mais agressivo aos mecanismos punitivos da legislação de comércio norte-americana.

Apesar do alcance reconhecidamente limitado das chamadas "práticas desleais", (46) os custos da situação deficitária eram, além

(46) A própria USTR Carla Hills, por mais de uma vez, atribuiu o grosso do déficit comercial ao problema macroeconômico interno, advertindo que seria ilusão acreditar que a situação deficitária da balança comercial poderia ser superada através da política comercial ou dos dispositivos da seção 301. Até mesmo o Deputado democrata Richard Gephardt, de linha protecionista, chegou a afirmar que 70 a 80% do déficit comercial norte-americano resultam de problemas estruturais econômicos.
Cf. Makoto KURODA, Super 301 and Japan, In: Jagdish Bhagwati, Aggressive Unilateralism, p.223.

do mais, suficientes para justificar, aos olhos da opinião pública interna, dos sindicatos de indústrias obsoletas e dos interesses das bases eleitorais, as medidas unilaterais da política comercial norte-americana.

Assim é que as administrações republicanas, que se mantiveram no poder, até janeiro de 1993, durante doze anos - resultado eleitoral que, até o período inicial do Governo Bush, vinha sendo garantido por anos consecutivos de crescimento econômico, níveis aceitáveis de desemprego e inflação controlada ao redor de 4% - nem, por isso, deixaram de recorrer aos dispositivos unilaterais da legislação de comércio norte-americana. Ao contrário, embora tais mecanismos fossem de inspiração democrata, chegaram a utilizá-los, até mesmo com certa pertinácia, em seu relacionamento comercial, inclusive com o Brasil.

Hoje, os EUA atravessam um momento crítico na administração de sua economia. O Governo Bush carrega a responsabilidade de haver mergulhado o país em uma de suas mais longas e severas recessões econômicas do período pós-guerra. Por haver sido de linha menos agressiva em matéria de política comercial do que a administração - marcadamente unilateral - de estabilidade e de crescimento de seu antecessor, na campanha presidencial do ano passado, Bush foi alvo de acirradas críticas da oposição democrata, que o acusou de omisso e ineficaz para estancar os sucessivos aumentos dos saldos negativos da balança comercial.

Em agosto de 1992, o déficit comercial norte-americano alcançava, segundo anunciado pelo Departamento de Comércio, a cifra de US$ 9 bilhões, valor mensal mais elevado registrado nos cinco anos anteriores. (47) Tal resultado, atribuído à queda, naquele mês, das exportações para US$ 35,5 bilhões, uma vez que o nível das importações havia, igualmente, declinado, arrancou, na ocasião, do Deputado Richard Gephardt o comentário de que "the President's so-called export engine is running out of gas". (48)

Foi nesse clima de inconformidade com a suposta inércia

(47) "The New York Times", de 17.10.92, parte I.41.

(48) O valor do déficit comercial, registrado no segundo quadrimestre de 1992 (maio a agosto), foi de US$ 32,4 bilhões, em comparação com os US$ 16,6 bilhões verificados no mesmo período de 1991 (IMF Memorandum to the Press. US Trade Deficit Widened in Second Quarter, de 05.10.92).

demonstrada pela política comercial da última administração republicana que a plataforma eleitoral do candidato democrata Bill Clinton, calcada no apelo pela necessidade de "change America" para resgatar o chamado "American dream", apresentou, usando de linguagem enfática, uma proposta de política de comércio exterior para os EUA, não só voltada para a contenção dos "insustentáveis" saldos negativos das transações comerciais, mas, sobretudo, destinada a abrir os mercados externos, como forma de contrabalançar, através da expansão das fontes de demanda para os bens e serviços norte-americanos, as insuficientes dimensões do setor produtivo interno da economia.

O quadro econômico e de comércio exterior, herdado da Administração Bush, leva a prever que dificilmente o Governo democrata de Bill Clinton aceitará conviver com os desequilíbrios comerciais do passado. A necessidade de garantir espaços em mercados externos constitui, para a nova administração, mais do que um discurso retórico, identificado com a vocação do partido democrata tradicionalmente mais agressiva em matéria de política comercial. Resulta de uma estratégia de política macroeconômica, pela qual o comércio exterior significa uma imposição para a retomada do crescimento econômico do país. Registre-se, como exemplo, que, no período de 1986 a 1989, o aumento das exportações dos EUA correspondeu a 40,8% do aumento do Produto Nacional Bruto norte-americano, ao passo que, em 1990, aquela parcela representou 88,2% do crescimento do produto nacional.

Tal empreendimento de abertura de mercados poderá, diga-se de passagem, ver-se facilitado diante da esperança alimentada pelos democratas, agora com sólida maioria no Congresso, de superarem a antiga "inércia" que diziam prevalecer no relacionamento de um Legislativo democrata com um Executivo republicano.

O Presidente Clinton, embora se tenha pronunciado a favor de uma necessária e rápida conclusão da Rodada, nunca chegou a defender, com maior ênfase, durante a campanha presidencial, a abertura do mercado norte-americano e o multilateralismo como prioridades da política comercial dos EUA, refletindo uma indisfarçável reticência quanto à capacidade do sistema de comércio multilateral de atender aos interesses comerciais mais imediatos dos EUA.

O próprio guia oficial de campanha eleitoral, que sumaria os planos de governo de Clinton e do Vice-Presidente Al Gore, intitulado "Putting people first - How we can change America", já defende, em seu capítulo sobre comércio, a reedição da "Super 301", ao propor seu "fortalecimento", nos seguintes termos: (49)

> "This is the provision of U.S. trade law that helped to pry open foreign markets. Our competitors need to know that we won't stand for unfair practices that prevent our farmers, workers, and businesses from selling products abroad and creating jobs at home. We have had plenty of empty promises on trade; what we need now are results".

Com respeito ao GATT, ao mesmo tempo que garante que o Governo Clinton fará com que a Rodada Uruguai abra mercados para agricultura, serviços e, em particular, manufaturados, proteja os direitos norte-americanos de propriedade intelectual e adote postura "dura" contra "práticas desleais de comércio", o guia adverte que "we will not allow the Uruguay Round to alter U.S. laws and regulations through the back door".

A designação do lobista Mickey Kantor à frente do USTR, figura pouco proeminente em matéria de comércio internacional, embora amigo pessoal do casal Clinton, veio a se constituir em uma escolha neutra frente à nítida divisão que prevalecia, dentro do partido, entre a corrente protecionista e aquela dita adepta às teorias de livre comércio. Mas, tal qual se apressou em anunciar o porta-voz do Presidente Clinton, em 7 de janeiro de 1993, "President Clinton himself will set trade policy".

Já, quando de sua confirmação no cargo pelo Congresso, em 19 de janeiro, indagado sobre suas intenções para a "Super 301", Kantor disse que aquele instrumento constituía um "asset" para o próximo USTR, prometendo que trabalharia em conjunto com o Congresso na elaboração de uma legislação a respeito. (50)

(49) Bill CLINTON & Al GORE. Putting People First - How We Can All Change America, pp. 156-157.

(50) Em entrevista à imprensa, após sua sabatina de confirmação no cargo de USTR, perante o Comitê de Finanças do Senado, em 19.01.92.

5.8 - A edição de 1992 do Relatório do USTR sobre Barreiras Comerciais. As queixas sobre a política brasileira de comércio e de investimentos

O mais recente Relatório anual sobre Barreiras Comerciais Estrangeiras, divulgado pelo USTR, em 31 de março de 1992, arrola, em ordem alfabética, 45 parceiros comerciais dos EUA que impõem alegadas barreiras ao comércio e aos investimentos norte-americanos. O Relatório, a partir do qual são identificadas as "práticas e os países prioritários" que poderão ser objeto de uma ação 301, dedica seis páginas ao capítulo referente ao Brasil. (51)

A exemplo do procedimento adotado para os demais países nele incluídos, o Relatório lista uma série de alegadas barreiras brasileiras de comércio, classificando-as pelas seguintes áreas: políticas de importação, incluindo licenças de importação para "hardware" e equipamentos digitais eletrônicos; compras governamentais; ausência de proteção à propriedade intelectual, abarcando patentes, marcas registradas e direitos autorais; serviços, incluindo seguros; e investimentos.

Cabem destacar, abaixo, pela sua relevância e acepção, alguns dos pontos enunciados pelo Relatório de 1992, ainda que muitos se refiram a circunstâncias já defasadas.

No que se refere às políticas de importação, efetua uma breve descrição sobre o abandono pelo Governo brasileiro da tradicional política de substituição de importações e sobre os esforços efetuados para abrir a economia brasileira e reduzir as barreiras à importação. O Relatório recorda a decisão norte-americana de encerrar, em 21 de maio de 1990, a investigação iniciada sob a "Super 301" e "encoraja" a continuidade dos esforços de liberalização efetuados pelo Governo brasileiro.

No setor de compras governamentais, informa o relatório que os órgãos dos Governos Federal, Estadual e Municipal seguem uma política de "buy national". Assinala que a Constituição brasileira, em seu artigo 171, "permite discriminação governamental" em favor de "companhias brasileiras com capital nacional", observando, ademais, que a aplicação da política "buy national" é informal, uma

(51) USTR National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers (1992), pp. 19-24.

vez que nenhum dispositivo legal foi aprovado regulamentando o texto constitucional relativo às compras governamentais.

Na parte relacionada com a ausência de proteção à propriedade intelectual, ao comentar que o Brasil não concede patentes para farmacêuticos, química fina e alimentos, o Relatório salienta que "o Governo Collor, ao contrário da administração anterior", anunciou, em 26 de junho de 1990, publicamente, "sua intenção" de rever a legislação brasileira relativa aos direitos de propriedade intelectual, incluindo a concessão de patentes para produtos e processos farmacêuticos. Recorda que, como resultado, o USTR encerrou a investigação 301 contra o Brasil e eliminou as tarifas de 100% "ad valorem" aplicadas sobre produtos importados do Brasil. Subseqüentemente, em maio de 1991, o Governo Collor submeteu ao Congresso uma nova legislação. Contudo, afirma o documento do USTR, os EUA têm informado o Governo brasileiro de que a legislação proposta contém "falhas".

Sobre o mesmo tema, aduz que os EUA continuarão perseguindo adequada e efetiva proteção dos direitos norte-americanos em matéria de propriedade intelectual, registrando que o Brasil foi colocado, em maio de 1989, na "lista de observação prioritária", sob a "Special 301", "e nela permanece".

Quanto a direitos autorais, o Relatório afirma que a lei brasileira nessa matéria está, de modo geral, em conformidade com os padrões mundiais. A Lei de "Software" de 1987 estendeu proteção aos direitos autorais para "software". Mas o cumprimento desta lei não tem tido efeito suficiente, pois continua a "pirataria" de videocassetes, discos, e de "software" de computador. Acrescenta que o acesso a mercado para "software" tem sido, apesar do progresso alcançado, fonte de preocupação para o Governo norte-americano. A Administração Collor, em um esforço para abrir o setor de informática brasileiro, eliminou a denominada "lei de similares", propôs a eliminação da exigência de que todo "software" fosse comercializado no Brasil através de distribuidor brasileiro, além de estar considerando terminar com a exigência de que todo programa de computador deve obter registro junto ao Governo. Mas, conclui, o Congresso ainda não tomou decisão a respeito de tais propostas.

Sobre bàrreiras a serviços, indica o Relatório que as "leis restritivas a investimentos, a falta de transparência administrativa,

as restrições legais e administrativas" quanto a remessas e a aplicação arbitrária de leis e regulamentos constituem algumas limitações às exportações de serviços para o Brasil.

Na área de barreiras aos investimentos, diz o Relatório que, embora o Brasil acolha os investimentos estrangeiros, suas políticas, nesta área, "são freqüentemente restritivas e discriminatórias". Investimentos estrangeiros são proibidos em vários setores: produção e refino de petróleo, serviços de utilidade pública, meios de comunicação, companhias imobiliárias, navegação marítima, além de várias "indústrias estratégicas" (sic).

Em outras áreas, o Brasil, afirma o Relatório, limita a participação acionária estrangeira, impõe exigências de conteúdo local, e vincula a concessão de incentivos a exigências de desempenho exportador. Também restringe a transferência de lucros e de capital. Em alguns setores, as empresas estrangeiras não têm alternativa senão a de constituírem "joint ventures" com empresas brasileiras.

Em seguida, salienta que a Constituição brasileira proíbe participação majoritária estrangeira em atividades diretas de mineração e proíbe investimentos estrangeiros na área de saúde, além de impedir a participação de capital estrangeiro em transportes terrestres, costeiros, fluviais e marítimos, bem como em transportes aéreos domésticos. Também indica a proibição de que a televisão, rádio e imprensa sejam de propriedade estrangeira, chegando, inclusive, a observar que "estrangeiros estão também impedidos de possuir terras em certas áreas e zonas consideradas de segurança nacional" (sic).

Ainda nessa mesma parte, salienta o Relatório do USTR que a "Constituição brasileira contrasta com a ênfase dada pelo Governo Collor à abertura da economia brasileira", daí, explica, "haver (o ex-Presidente) proposto emendas constitucionais destinadas a remover restrições a investimentos estrangeiros em especial nos setores de mineração e petróleo".

5.8.1 - A possível inclusão do Brasil em "lista prioritária", sob a "Special 301"

Embora, a rigor, qualquer uma das "barreiras" apontadas pelo Relatório pode vir a ser objeto de uma petição, apresentada "por

parte interessada", para a abertura de uma ação 301, a questão relativa às patentes farmacêuticas, em decorrência da qual o Brasil é mantido em "lista de observação prioritária", sob a "Special 301", desde 1989, afigura-se como a mais premente no que se refere ao curso de ação que o Governo norte-americano poderá seguir, nos próximos meses, no contexto da ameaça contra o Brasil de medidas comerciais unilaterais.

Para a edição de 1993 do Relatório, a ser publicada em fins de março, a Embaixada norte-americana, em Brasília, encarregou-se, dois meses antes, de dar conhecimento antecipado ao Itamaraty das barreiras brasileiras a serem identificadas pelo USTR, as quais cobririam, basicamente, as mesmas áreas selecionadas no Relatório do ano anterior, com ênfase para a questão relacionada com as patentes farmacêuticas, sobre a qual, segundo adiantou a Embaixada, persistem "sérias dificuldades" da parte dos EUA.

Efetivamente, na maioria dos contatos efetuados, no mais alto nível, com as autoridades governamentais brasileiras e, em particular, com o Itamaraty, o Governo norte-americano tem manifestado, reiteradamente, sua preocupação com a alegada lentidão do processo de aprovação pelo Congresso Nacional do projeto de lei sobre propriedade industrial, que concede patentes para processos e produtos farmacêuticos. Nesse sentido, tem indicado que se torna cada vez mais estreita a margem de decisão do USTR, restando-lhe apenas dar, quando da revisão anual da lista de países cobertos pela "Special 301", em fins de abril de 1993, cumprimento à lei norte-americana, mediante a classificação do Brasil como "país prioritário", com o início de uma ação 301 e a possível aplicação subseqüente de sanções comerciais.

Em visita de cortesia que prestou ao Ministro Fernando Henrique Cardoso, em 13 de outubro de 1992, o Embaixador norte-americano em Brasília, Richard Melton, não deixou de se referir à "sensibilidade" da questão relativa ao projeto de lei sobre propriedade industrial para o relacionamento comercial bilateral.

Em 15 de dezembro, em encontro que o Ministro das Relações Exteriores manteve, em Washington, na sede do USTR, a antiga Representante do Escritório Comercial norte-americano, Carla Hills, ao manifestar sua preocupação com a "paralisação" do processo de exame e aprovação do projeto de lei sobre propriedade industrial,

antecipou que a administração democrata do Presidente Clinton, ao se preocupar com a competitividade norte-americana na área de alta tecnologia, estaria atenta à questão da propriedade intelectual. Acrescentou, na ocasião, que, diante de tal interesse e da pressão exercida pela indústria farmacêutica norte-americana, "ficaria surpresa se o Brasil não viesse a ser designado para uma investigação no âmbito da seção 301, caso, até o processo de revisão da Special 301, em fins de abril de 1993, o Congresso brasileiro não houvesse aprovado o projeto de lei" que concede proteção patentária para produtos e processos farmacêuticos.

Em resposta, o Ministro Fernando Henrique Cardoso afirmou que o Governo Itamar Franco "não está desconsiderando temas da agenda bilateral considerados prioritários para os EUA", observando, porém, que "essas questões, no momento, não são mais importantes do que aquelas que estão colocadas no dia-a-dia da política do Brasil", ponderando, então, que seria difícil sensibilizar o Legislativo brasileiro para o exame de projetos específicos, como o de propriedade industrial, quando os parlamentares se viam debruçados sobre matérias mais urgentes, como o processo, à época, relativo ao impedimento do mandato presidencial e os projetos de revisão do orçamento anual para 1993 e de ajuste fiscal.

As dificuldades norte-americanas com o processo de tramitação do projeto de lei sobre a reformulação do Código de Propriedade Industrial brasileiro não se limitam, contudo, à lentidão alegada para sua aprovação pelo Congresso Nacional. Elas se referem, igualmente, a alguns dos pontos, considerados como "problemáticos", do projeto do Deputado Ney Lopes, introduzido, em maio de 1992, como substitutivo ao projeto de lei de nro. 824, submetido, em 1991, pelo Executivo.

Em "non paper", entregue pelo USTR assistente, Myles Frechette, ao Governador de São Paulo, por ocasião de visita que este realizou ao USTR, em 16 de dezembro de 1992, o Governo norte-americano formula críticas e avança sugestões específicas de emendas aos dispositivos do projeto referentes a licenciamento compulsório, importações paralelas e patenteabilidade de invenções.

Caso o Governo norte-americano decida, em fins de abril de 1993, pela reclassificação do Brasil para a "categoria prioritária", sob a

"Special 301", não é de excluir que o USTR, tratando-se de questão comercial longa e ainda sem solução com o Brasil, abrevie o período regulamentar de seis meses da investigação, ou opte, sumariamente, por não efetuá-la, sob a justificativa de que os correspondentes procedimentos de ação já foram cumpridos, com a determinação final, dada em 1988, que redundou na imposição de sanções comerciais.

Na hipótese de uma decisão de aplicar sanções, poderá, ainda, o USTR, a exemplo do que fez, em abril de 1992, com a Índia, excluir o Brasil do Sistema Geral de Preferências norte-americano, que, segundo dados do Departamento de Comércio dos EUA, beneficiou, em 1991, importações de produtos brasileiros no valor de US$ 1,3 bilhão. (52) Tal modalidade punitiva contra o Brasil, vale recordar, já foi objeto de petição ao USTR, em agosto de 1989, pela "Pharmaceutical Manufacturers Association". (53)

(52) Dados do "The Year In Trade - Operation of the Trade Agreements Programme - 1991", U.S. International Trade Commission.

(53) Vide título 3.4 do trabalho.

CONCLUSÃO

Conforme se procurou demonstrar no trabalho, é improvável que os EUA venham, nos próximos anos, a compatibilizar sua legislação de comércio vigente ao disciplinamento multilateral ou, ao menos, a renunciar ao recurso aos instrumentos unilaterais de comércio a ela inerentes.

É de prever que o novo Governo democrata norte-americano, cujas diretrizes de política externa serão, em boa medida, orientadas pela situação da economia interna, como o próprio Presidente Bill Clinton anunciou poucos dias depois de sua eleição, em 3 de novembro de 1992, lance mão de uma política comercial externa mais agressiva do que aquela utilizada pela Administração Bush, ainda que como uma demonstração de seu propósito, propugnado desde sua campanha eleitoral, de estancar a erosão do poder econômico norte-americano, com o resgate, pela abertura de mercados, da competitividade dos produtos e serviços dos EUA.

O Congresso, exposto a bases eleitorais cansadas de uma persistente recessão econômica e de um déficit comercial crônico, este atribuído, em grande parte, às "práticas desleais" de parceiros comerciais dos EUA, encarregar-se-á, por seu turno, de pressionar o Governo Clinton para que imprima maior vigor aos instrumentos unilaterais da legislação comercial norte-americana, notadamente, agora, que o aparente esgotamento do processo negociador da Rodada Uruguai se presta a afastar o principal argumento para a manutenção de uma postura comercial de moderação.

O jogo de forças prevalecente no comércio internacional, em que a seção 301 se poderia constituir em um verdadeiro estopim de uma guerra comercial de larga escala entre as grandes potências econômicas, donde subsistiriam apenas perdedores, tende a indicar,

inclusive à luz da prática norte-americana recente, que os mecanismos da ação 301 poderão revelar-se para os interesses unilaterais norte-americanos mais efetivos quando utilizados contra parceiros de envergadura intermediária em termos econômicos e comerciais. O espírito da seção 301 está, aliás, calcado na premissa de que o recurso a seus mecanismos só será justificado na medida em que assegure a obtenção de resultados tangíveis e positivos para o comércio e os investimentos norte-americanos.

Por outro lado, a própria credibilidade da legislação comercial norte-americana e de seus instrumentos de ação, consubstanciados na seção 301, está, na ótica dos EUA, condicionada à sua efetiva utilização, quanto mais não seja pelo efeito demonstrativo que venha a ter, tanto a nível bilateral, quanto multilateral.

Com esse pano de fundo, é de esperar que o Brasil, que se vê na contingência de gerar superávits em sua balança comercial, de forma a assegurar suficiente disponibilidade de recursos financeiros para o serviço de sua dívida externa, e que optou por um modelo próprio de desenvolvimento econômico, destinado à consolidação, em bases competitivas, de sua estrutura industrial e tecnológica, permaneça como país-alvo da seção 301 e de seus mecanismos punitivos unilaterais.

A manutenção do Brasil em lista de "observação prioritária", sob a seção "Special 301" da Lei Abrangente de Comércio e Competitividade norte-americana, e os recados oficialmente dados, no mais alto nível, pelo Governo dos EUA de que poderemos, a partir de abril de 1993, ser objeto de uma investigação 301, com a possível imposição de sanções comerciais, caso o Congresso Nacional não aprove, até lá, o projeto de lei sobre propriedade industrial, que concede patente plena para produtos farmacêuticos, revelam que o esforço, ultimamente demonstrado de parte à parte, para se montar uma agenda econômico-comercial bilateral positiva não constitui para a política comercial norte-americana elemento dissuasivo do uso continuado da seção 301, como instrumento unilateral de pressão e de ameaça contra o Brasil.

O perfil da nossa balança comercial com os EUA, em que praticamente a quarta parte das exportações brasileiras está dirigida ao mercado norte-americano, enquanto nosso mercado não chega

a absorver mais de 1,5% da pauta exportadora norte-americana, (1) coloca o Brasil em situação de vulnerabilidade real frente aos EUA e às suas medidas coercitivas.

O ex-Embaixador do Brasil em Washington, Marcílio Marques Moreira, ao explicar, em intervenção sobre a seção 301, na Universidade de Colúmbia, em dezembro de 1989, a razão pela qual o Brasil vinha sendo um dos países mais atingidos pela ação 301, disse que um "contributing factor appears to have been the assessment that Brazil is too small as a market for the U.S. products to wield any counterretaliatory power, but large enough as a country of continental dimension to be noticed and to be credible as the target of exemplary deterrence". (2)

A situação de desvantagem relativa, que caracteriza nossos termos de comércio com os EUA, desaconselharia, portanto, o recurso pelo Brasil a medidas unilaterais contra-retaliatórias, com vistas ao ressarcimento de prejuízos comerciais brasileiros ou, mesmo, à inibição de medidas unilaterais da parte do Governo norte-americano.

Em uma perspectiva mais ampla do relacionamento econômico bilateral, incluindo-se, no caso, os componentes relativos à dívida externa brasileira ou aos investimentos norte-americanos no Brasil, tampouco caberia lançar mão de medidas unilaterais contra os EUA. Além de não se coadunarem com a postura diplomática afeita ao diálogo sempre demonstrada pelo Governo brasileiro, inclusive nos momentos mais críticos dos recentes contenciosos comerciais bilaterais, levariam a desdobramentos, senão contraproducentes para o comércio com nosso maior parceiro individual de comércio, pelo menos indesejáveis do ponto de vista do relacionamento global entre os dois países.

Restaria ao Brasil recorrer aos mecanismos multilaterais de solução de controvérsias do GATT para fazer valer seus direitos, em caso da aplicação de medidas unilaterais em decorrência da ação

(1) Em 1991, as exportações brasileiras para o mercado norte-americano ascenderam a US$ 6,4 bilhões de um total global exportado de US$ 31,6 bilhões (fonte: DECEX); naquele mesmo ano, as exportações norte-americanas para o Brasil foram de US$ 6,2 bilhões de um total exportado de US$ 421,6 bilhões (fonte: SECOM/Emb. Washington).

(2) Marcílio Marques MOREIRA, The Point of View of an Emerging Trading Nation: Brazil, In: Jagdish Bhagwati, Aggressive Unilateralism, p.257.

301, e obter, em última instância, as justas compensações comerciais para os eventuais prejuízos sofridos.

Esta será, de resto, a alternativa mais consistente com a vocação da política externa brasileira de privilegiar a vertente multilateral, quando esgotados os recursos da via bilateral. Constituirá, além disso, a única forma de nos resguardarmos da diplomacia comercial norte-americana "orientada pelo poder", em sua tentativa de impor variantes para o sistema de disciplinamento multilateral.

A opção brasileira pelo recurso aos instrumentos multilaterais de solução de controvérsias justificar-se-ia, ainda, pelos seguintes motivos:

a) do ponto de vista do GATT, a profunda reforma de liberalização econômica e de comércio exterior empreendida pelo Brasil, nesses últimos anos, confere plena legitimidade a seu compromisso com o livre comércio e com os objetivos multilaterais de abertura de mercados. Tanto assim que, no exame da política comercial brasileira pelo Conselho de Representantes do GATT, sob o Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais (TPRM), nos dias 14 e 15 de outubro de 1992, a grande parte das delegações referiu-se ao Brasil em tom bastante positivo, louvando as "corajosas reformas econômicas empreendidas" e seu papel "ativo e de liderança desempenhado no GATT e nas negociações da Rodada Uruguai", que foram encarados como uma efetiva contribuição para o sistema multilateral de comércio;

b) já da parte dos EUA, quando sua política comercial esteve, em março do mesmo ano, em exame, pela segunda vez, sob o TPRM, aquele país, pela manutenção de seus dispositivos unilaterais, foi, conforme visto no trabalho, objeto de severas críticas, tanto do Secretariado do GATT, quanto da maioria das Partes Contratantes;

c) a decisão do Governo brasileiro de recorrer ao processo de solução de controvérsias do GATT, em decorrência dos prejuízos comerciais sofridos com as sanções norte-americanas impostas por conta da questão das patentes farmacêuticas, mostrou-se plenamente acertada, na medida em que o maciço apoio recebido, em fevereiro de 1990, no Conselho de Representantes, para o pedido brasileiro de estabelecimento de um painel, colocou os EUA em posição de constrangimento, no seio do GATT. Tornaram-se, à época, visíveis os riscos de uma derrota norte-americana no processo

instaurado pelo Brasil, com a conseqüente exposição dos instrumentos unilaterais de sua legislação de comércio, em um momento em que as negociações da Rodada Uruguai ingressavam em sua etapa final;

d) o projeto de Ata Final para a Rodada Uruguai, apresentado pelo Presidente do Comitê de Negociações Comerciais, Arthur Dunkel, confere maior grau de automaticidade ao sistema de solução de controvérsias do GATT, ao substituir a fórmula do "consenso para aprovar" pela do "consenso para rejeitar", em casos de criação de painel, de adoção de relatório do painel e do órgão de apelação. Tal procedimento suprimiria a capacidade de veto, sob a qual os EUA poderiam abrigar-se - como o fizeram, por duas vezes, contra o pedido brasileiro de criação de painel - para bloquear o andamento de uma ação eventualmente impetrada no GATT contra suas medidas comerciais unilaterais; e

e) no quadro do relacionamento Brasil-EUA, a decisão de recorrer aos procedimentos de solução de controvérsias do GATT não deve traduzir, diplomaticamente, uma atitude confrontacionista da parte brasileira, nem deve significar um empecilho para o estabelecimento de uma nova agenda global entre os dois países, necessária diante da dimensão e da importância do relacionamento bilateral. Ao contrário, trata-se de procedimento essencialmente regular, reconhecido e acordado multilateralmente, inclusive, pelos EUA como Parte Contratante do GATT, que emana da vontade legítima de um Estado soberano de resolver suas disputas comerciais em conformidade com as normas internacionais.

NOTA DE ATUALIZAÇAO

Uma vez que o estudo irá para o prelo pouco mais de um ano após a sua conclusão, o objetivo deste capítulo é o de fornecer ao leitor informações sucintas de atualização sobre alguns dos aspectos relevantes da seção 301 da legislação comercial norte-americana e sua aplicação contra o Brasil. À exceção de poucos ajustes de forma, não se efetuaram alterações maiores no seu texto, concluído em fevereiro de 1993.

Investigação, sob a "Special 301", contra o Brasil em matéria de propriedade intelectual

Após haver mantido o Brasil, durante quatro anos (desde maio de 1989), em lista de "observação prioritária", sob os procedimentos da "Special 301", o Governo norte-americano deu, em 28 de maio de 1993, início à respectiva investigação, cujo período de seis meses foi prorrogado, por três meses adicionais, até 28 de fevereiro de 1994.

Às vésperas de se esgotar este prazo final, e após conversações mantidas, em Washington, entre os dois Governos, o USTR anunciou, em 25 de fevereiro, a determinação de não aplicar sanções comerciais contra o Brasil, elogiando o seu "papel de liderança" na rápida implementação do acordo de TRIPS e o seu "continuado progresso na melhoria da proteção dos direitos de propriedade intelectual no contexto de seu programa de reforma econômica". (1)

(1) A nota à imprensa do USTR, de 25 de fevereiro de 1994, que anuncia o término da investigação, sob a "Special 301", faz, aliás de forma pouco habitual, grandes elogios ao Brasil.
Alguns trechos selecionados da nota: "I applaud the Government of Brazil for its continued

O pleno reconhecimento finalmente dado pelo Governo norte-americano às profundas reformas empreendidas pelo Brasil na esfera econômica e, em particular, em sua legislação sobre propriedade intelectual, só foi possível graças ao grande esforço diplomático de persuasão e de aproximação de posições despendido pela parte brasileira, determinada a evitar um desgaste maior para o comércio e para os interesses globais do relacionamento bilateral.

Em uma avaliação retrospectiva da experiência brasileira na questão das patentes farmacêuticas com os Estados Unidos e seus instrumentos unilaterais de comércio, consubstanciados na seção 301, vale notar que, em 1988, o Brasil sofreu, pela primeira vez, represálias porque se recusou, de início, a manifestar a intenção de submeter projeto de lei ao Congresso concedendo patentes para processos e produtos farmacêuticos.

Seis anos mais tarde, após haver submetido ao Legislativo projeto de lei de natureza abrangente em matéria de propriedade industrial e a Câmara dos Deputados haver aprovado seu texto, permaneceu o Brasil sob a ameaça de sanções comerciais. Nem mesmo a postura conciliatória que adotou nas negociações sobre TRIPS, na etapa final da Rodada Uruguai, e sua permanente receptividade para o diálogo, demonstrada nas conversações bilaterais sobre questões de propriedade intelectual, foram suficientes para aplacar as demonstrações de força do USTR e da indústria farmacêutica norte-americana.

Nos encontros mantidos, inclusive no mais alto nível, com autoridades do Itamaraty, o Governo norte-americano não deixou de fazer, como de hábito, uso de pressão para informar que se os entendimentos bilaterais não avançassem satisfatoriamente, até o prazo limite de 28 de fevereiro da investigação 301, a imposição de sanções seria "inevitável".

progress in improving protection of intellectual property rights in the context of its economic reform program"; "Brazil is demonstrating its leadership role through the early implementation of the Uruguay Round intellectual property provisions"; "The steps that the Government of Brazil is undertaking will substantially improve the economic relations between our two countries"; "The United States recognizes these achievements and looks forward to Brazil's implementation of strong intellectual property rights protection. These measures have great significance not only in the context of bilateral cooperation, but also contribute toward the advancement of hemispheric economic integration."

Os EUA não só continuaram, até o último momento, pleiteando sucessivas modificações no texto do projeto de lei relacionado com as patentes farmacêuticas, mas também estenderam suas exigências a outras áreas de propriedade intelectual, como direitos autorais e, ainda, programas de computador, retomando, com isso, uma questão que se julgava encerrada desde o contencioso de informática. Se bem que façam parte das queixas arroladas na investigação aberta contra o Brasil, sob a "Special 301", não foram senão mais recentemente que aquelas áreas passaram a integrar o rol de reivindicações amparadas pela ameaça de represálias.

O desenvolvimento da questão farmacêutica bilateral, assim como dos demais casos contenciosos decorrentes da aplicação dos dispositivos unilaterais norte-americanos, leva à percepção de que a seção 301 não constitui instrumento transitório, de correção ou de compensação comercial para os interesses dos EUA. Consiste em mecanismo de política comercial, de caráter estratégico e essencialmente recorrente. Seus próprios critérios e procedimentos de ação não pressupõem que sua aplicação necessariamente cessa quando removidas ou superadas as práticas - distorcivas ou não para o comércio bilateral ou multilateral - que deram motivo para sua instauração.

Em artigo publicado na imprensa brasileira, em 23 de dezembro de 1993, (2) logo em seguida a uma visita oficial que fez a Washington, o Chanceler Celso Amorim definiu da seguinte forma a atitude norte-americana, no contexto de seu relacionamento econômico-comercial com o Brasil:

> "Recebemos a clara mensagem de que todos os esforços que têm sido feitos não são suficientes e, mais do que concentrarem suas atenções nos noventa por cento de resultados já obtidos, os norte-americanos parecem preferir enfatizar os outros dez por cento que ainda estariam por fazer. A questão da propriedade intelectual é um típico exemplo".

(2) Celso AMORIM, "Jornal do Brasil", de 23.12.93.

Os acordos da Rodada Uruguai e a seção 301

Conforme indicado no estudo, (3) parece não haver dúvida de que os acordos multilaterais da Rodada Uruguai, alcançados, em 15 de dezembro de 1993, sobre os temas institucionais, relativos à Organização Mundial de Comércio (OMC) e ao sistema integrado de solução de controvérsias, criaram um desestímulo ao uso da seção 301 pelos EUA.

Ambos pressupõem descumprimento de obrigações na hipótese de recurso a medidas unilaterais de comércio. O acordo da OMC dispõe que "cada membro deverá assegurar a conformidade de suas leis, regulamentos e procedimentos administrativos com suas obrigações dispostas nos acordos em anexo" (artigo XVI:4); e o entendimento relativo ao sistema de solução de controvérsias estabelece que os membros da OMC deverão necessariamente resolver suas disputas através daquele mecanismo multilateral.

Do ponto de vista estritamente jurídico, porém, os acordos institucionais da Rodada não chegam a significar mais do que uma cláusula de "best endeavours", ou de uma mera reiteração do princípio de "pacta sunt servanda". A administração governamental norte-americana deverá, provavelmente, valer-se dessa brecha para pretender ignorar, em especial aos olhos do Legislativo, a automaticidade contida no preceito da precedência das obrigações multilaterais negociadas na Rodada sobre a legislação comercial norte-americana.

Consistentes, de resto, com suas posições sempre reticentes, durante o processo negociador da Rodada Uruguai, quanto à renúncia ao unilateralismo, em nenhum momento os EUA se mostraram dispostos a rever os dispositivos da seção 301 de forma a ajustá-los às decisões finais da Rodada. Preconizam, isso sim, uma suposta compatibilidade dos acordos da Rodada com a seção 301, calcada, pode até ser, nos respectivos procedimentos de ação, mas nunca no marco normativo da OMC.

No relatório que submeteu ao Congresso, em 15 de dezembro de 1993, sobre os resultados da Rodada Uruguai, (4) o Presidente

(3) Vide título 5.2 do trabalho.

(4) Relatório, de 15.12.93., do Presidente Bill Clinton ao Congresso sobre o entendimento relativo a solução de controvérsias da Rodada Uruguai.

Bill Clinton busca atribuir um papel "legítimo" à seção 301, no novo sistema multilateral de comércio. Afirma que a 301 seria utilizada para levar membros recalcitrantes a cumprirem as determinações finais do processo de solução de controvérsias acordado multilateralmente, e recorda que a própria legislação comercial norte-americana requer, naqueles casos que envolvam obrigações assumidas em acordos comerciais, o recurso ao GATT, paralelamente à instauração de uma investigação 301.

Todavia, ao reafirmar a crença norte-americana de que prevaleceria, também sob a égide da OMC, paralelismo entre a ação 301 e o novo sistema de solução de controvérsias, o Presidente norte-americano omite o procedimento que adotaria naquelas questões para as quais não foram assumidas obrigações na Rodada, como as relativas a comércio e meio ambiente e aos direitos dos trabalhadores, esta última, aliás, sujeita, pela legislação de comércio vigente, aos mecanismos da seção 301. (5)

Tampouco indica se continuará fazendo uso de sua capacidade discricionária para acionar os instrumentos da seção 301 nos casos de práticas classificadas como "não-razoáveis", que, pelos critérios da legislação comercial norte-americana, são consistentes com os acordos multilaterais, mas, ainda assim, se revelam contrárias aos interesses comerciais norte-americanos.

A vertente unilateral da política comercial norte-americana mostrou-se ainda mais nítida com a decisão do Presidente Clinton, anunciada em 3 de março de 1994, de reeditar, por decreto presidencial, a "Super 301". Além de corresponder a sua promessa de campanha eleitoral, a decisão de ressuscitar aquele dispositivo da Lei Abrangente de Comércio de 1988 sobreveio ao acirramento dos ânimos punitivos do USTR e do Congresso norte-americano em decorrência de mais um impasse ocorrido, apenas duas semanas antes, no longo e malogrado processo de negociações comerciais com o Japão sobre a "Structural Impediments Initiative" (SII). (6)

Dirigida, contudo, a "qualquer país cujas práticas constituem séria barreira às exportações dos EUA", conforme explicou o Repre-

(5) Vide título 4.2.3 do trabalho.
(6) Vide títulos 4.3 e 5.4 do trabalho.

sentante do Escritório Comercial, Mickey Kantor, ao anunciar a medida, (7) a "Super 301" deverá, à luz da experiência passada, ter efeitos tênues, quando não inexistentes, para parceiros - como o Japão - que são os verdadeiros responsáveis pelas tensões da política comercial norte-americana, porém danosos para aqueles - como o Brasil - que não pouparam esforços pelo entendimento no seu diálogo sobre comércio com o Governo dos EUA.

Como quer que seja, a decisão norte-americana de voltar a contar, apenas três meses após a conclusão dos acordos da Rodada Uruguai, com a "Super 301", no seu arsenal de armas comerciais, está longe de constituir um elemento tranqüilizador para os parceiros comerciais dos EUA quanto à possibilidade de que o marco normativo da OMC venha, de futuro, a prevenir o recurso a medidas unilaterais de comércio. Tanto mais, se considerado que sua aplicação, prevista por um período de dois anos (1994 e 1995), deverá recair sobre a vigência da OMC.

Indagado sobre se via compatibilidade entre aquele instrumento de pressão comercial e as obrigações assumidas pelos EUA nos acordos da Rodada, o USTR Mickey Kantor aduziu que a atual administração norte-americana orientaria sua política comercial "multilateralmente, quando possível, e bilateralmente, quando necessário". (8)

Ainda que a opção unilateral continue fazendo parte da política comercial norte-americana, afigura-se, no quadro do novo sistema multilateral de comércio, animador considerar que o Brasil passará a contar, no seio da OMC, com um instrumental de defesa eficaz e poderoso para os eventuais prejuízos comerciais sofridos com a imposição de medidas unilaterais.

(7) Mickey KANTOR, entrevista à imprensa, em 03.03.94., sobre o decreto presidencial que reinstituiu a "Super 301".

(8) Idem.

BIBLIOGRAFIA

LIVROS, ENSAIOS E ARTIGOS

AHEARN, Raymond J. e outros. Super 301 Action Against Japan, Brazil and India: Rationale, Reaction, and Future Implications, Washington D.C., Congressional Research Service, The Library of Congress, January 26, 1990, 45 pp.

BAKER, James. "The Geopolitical Implications of the U.S.- Canada Trade Pact", The International Economy, January-February 1988, pp. 35-41.

BARFIELD, Claude. "Commentary on U.S. Policy on 301 and Super 301", In: Bhagwati, Jagdish & Patrick, Hugh T. Aggressive Unilateralism, The University of Michigan Press, 1990, pp. 104-106.

BARROS NETTO, Sebastião do Rego. Desenvolvimento Nacional e Comércio Internacional, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão-IPRI (cadernos do IPRI, no. 5), 1990, 18 pp.

BAYARD, Thomas O. Latin America in the Context of US Trade Policy Since 1980, Washington D.C., Institute for International Economics, December 1991, 46 pp.

BELLO, Judith H. & HOLMER, Alan F. GATT Dispute Settlement Agreement: Internationalization or Elimination of section 301?, Washington D.C., Sidley & Austin, Trade Law and Policy Series, no. 21, s/d, 15 pp.

BELLO, Judith H. & HOLMER, Alan F. "The Heart of the 1988 Trade Act: A Legislative History of the Amendments to Section 301", In: Bhagwati, Jagdish & Patrick, Hugh T. Aggressive Unilateralism, The University of Michigan Press, 1990, pp. 49-89.

BELLO, Judith Hippler. Section 301 of the U.S. Trade Laws: Champion of Market Liberalization, Washington D.C, Sidley & Austin, s/d, 45 pp.

BHAGWATI, Jagdish, & IRWIN, Douglas. "The Return of the Reciprocitarians: U.S. Trade Policy", The World Economy, vol.10, no.1, March 1987, pp 109-130.

BHAGWATI, Jagdish & PATRICK, Hugh T. Aggressive Unilateralism. America's 301 Trade Policy and the World Trading System, The University of Michigan Press, 1990, 268 pp.

BHAGWATI, Jagdish. "Departures from Multilateralism: Regionalism and Aggressive Unilateralism", Oxford, The Economic Journal, vol.100, December 1990, pp. 1304-1317.

BHAGWATI, Jagdish. The World Trading System at Risk, Princeton, New Jersey, Princeton Univesity Press, 1991, 156 pp.

BHAGWATI, Jagdish. "The United States and Trade Policy: Reversing Gears", Journal of International Affairs, 1990, pp.93-108.

BHAGWATI, Jagdish. "United States Trade Policy at the Crossroads", The World Economy, vol.12, no. 4, 1989, pp. 439-79.

BOVARD, James. The Fair Trade Fraud, New York, St. Martin's Press, 1991, 330 pp.

CLINE, William R. American Trade Adjustment: The Global Impact, Washington D.C., Institute for International Economics, March 1989, 81 pp.

CLINE, William R. Reciprocity: a New Approach to World Trade Policy?, Washington D.C., Institute for International Economics, September 1982, 41 pp.

CLINTON, Bill & GORE, Al. Putting People First. How we can all change America, New York, Times Books, 1992, 232 pp.

DESTLER, I.M. American Trade Politics: System under Stress, Washington D.C., Institute for International Economics, 1986, 366 pp.

DESTLER, I.M. "Commentary on the Political Economy of U.S. Trade Policy: A Study of the Super 301 Provision", In: Bhagwati,

Jagdish & Patrick, Hugh T. Aggressive Unilateralism, The University of Michigan Press, 1990, pp. 181-185.

DESTLER, I.M. & ODELL, John S. Anti-protection: changing forces in United States trade politics, Washington D.C., Institute for International Economics, September 1987, 204 pp.

ERZAN, Refik & YEATS, Alexander. Free Trade Agreements with the United States, Washington D.C., International Economics Department - The World Bank, January 1992, 66 pp.

EVANS, Peter B. "Declining hegemony and assertive industrialization: U.S. - Brazil conflicts in the computer industry", International Organization, vol.43, no.2, Spring 1989, pp. 207-238.

FEKETEKUTY, Geza. "U.S. Policy on 301 and Super 301", In: Bhagwati, Jagdish & Patrick, Hugh T. Aggressive Unilateralism, The University of Michigan Press, 1990, pp. 91-103.

FROTA, Maria Stela Pompeu Brasil. Proteção de Patentes de Produtos Farmacêuticos: o Caso Brasileiro, Brasília, Instituto Rio-Branco, XXII Curso de Altos Estudos, 1991.

HUDEC, Robert E. "Dispute Settlement", In: Schott Jeffrey J. Completing the Uruguay Round, Institute for International Economics, 1990, pp. 180-204.

HUDEC, Robert E. "Thinking about the New Section 301: Beyond Good and Evil", In: Bhagwati, Jagdish & Patrick, Hugh T. Aggressive Unilateralism, The University of Michigan Press, 1990, pp. 113-159.

HUFBAUER, Gary Clyde e outros. Trade Protection in the United States: 31 Case Studies, Washington D.C., Institute for International Economics, 1986, 361 pp.

JACKSON, John H. "Reflections on Restructuring the GATT", In: Schott Jeffrey J. Completing the Uruguay Round, Institute for International Economics, 1990, pp. 205-224.

KIM, Chulsu. "Super 301 and the World Trading System: a Korean View", In: Bhagwati, Jagdish & Patrick, Hugh T. Aggressive Unilateralism, The University of Michigan Press, 1990, pp. 253-255.

KRAUTHAMMER, Charles. "The Unipolar Moment". Foreign Affairs, vol.70, no. 1, 1991, pp.23-33.

KURODA, Makoto. "Super 301 and Japan", In: Bhagwati, Jagdish & Patrick, Hugh T. Aggressive Unilateralism, The University of Michigan Press, 1990, pp. 219-231.

KUTTNER, Robert. Managed Trade and Economic Sovereignty, Washington D.C., Economic Policy Institute, 1989, 46 pp.

LAWRENCE, Robert Z. "Commentary on U.S. Policy on 301 and Super 301", In: Bhagwati, Jagdish & Patrick, Hugh T. Aggressive Unilateralism, The University of Michigan Press, 1990, pp. 107-110.

MCMILLAN, John. "Strategic Bargaining and Section 301", In: Bhagwati, Jagdish & Patrick, Hugh T. Aggressive Unilateralism, The University of Michigan Press, 1990, pp. 203-216.

MILNER, Helen. "The Political Economy of U.S. Trade Policy: A Study of the Super 301 Provision", In: Bhagwati, Jagdish & Patrick, Hugh T. Aggressive Unilateralism, The University of Michigan Press, 1990, pp. 163-180.

MOREIRA, Marcílio Marques. "The Point of View of an Emerging Trading Nation: Brazil", In: Bhagwati, Jagdish & Patrick, Hugh T. Aggressive Unilateralism, The University of Michigan Press, 1990, pp. 257-260.

NAU, Henry R. "Commentary on Super 301 and Japan", In: Bhagwati, Jagdish & Patrick, Hugh T. Aggressive Unilateralism, The University of Michigan Press, 1990, pp. 232-240.

NELSON, Douglas. "Commentary on the Political Economy of U.S. Trade Policy: A Study of the Super 301 Provision", In: Bhagwati, Jagdish & Patrick, Hugh T. Aggressive Unilateralism, The University of Michigan Press, 1990, pp. 186-190.

PALMETER, David. "Commentary on Thinking about the New Section 301: Beyond Good and Evil", In: Bhagwati, Jagdish & Patrick, Hugh T. Aggressive Unilateralism, The University of Michigan Press, 1990, pp. 160-162.

PARANHOS, Carlos Antonio da Rocha. A Política de Informática

e suas Repercussões no Plano Externo, Brasília, Instituto Rio-Branco, XVI Curso de Altos Estudos, 1988.

PATRICK, Hugh T. "Commentary on Super 301 and Japan", In: Bhagwati, Jagdish & Patrick, Hugh T. Aggressive Unilateralism, The University of Michigan Press, 1990, pp. 241-251.

PIRZIO-BIROLI, Corrado. "A European View of the 1988 U.S. Trade Act and Section 301", In: Bhagwati, Jagdish & Patrick, Hugh T. Aggressive Unilateralism, The University of Michigan Press, 1990, pp. 261-265.

PRESTOWITZ, Clyde V. e outros. "The Last Gasp of GATTism", Harvard Business Review, March-April 1991, pp. 130-138.

SCHOTT, Jeffrey J. Completing the Uruguay Round: A Results-Oriented Approach to the GATT Trade Negotiations, Washington D.C., Institute for International Economics, September 1990, 224 pp.

SCHOTT, Jeffrey J. Free Trade Areas and U.S. Trade Policy, Washington D.C., Institute for International Economics, 1989, 388 pp.

SCHOTT, Jeffrey J. The Global Trade Negotiations: What can be achieved?, Washington D.C., Institute for International Economics, September 1990. 52 pp.

SEIXAS, Eduardo A. Ibiapina de. A Vertente de Comércio da Iniciativa para as Américas. Reflexões sobre sua Repercussão para o Brasil, Brasília, Instituto Rio-Branco, XXIV Curso de Altos Estudos, 1992, 152 pp.

STERN, Paula. "Commentary on the Political Economy of U.S. Trade Policy: A Study of the Super 301 Provision", In: Bhagwati, Jagdish & Patrick, Hugh T. Aggressive Unilateralism, The University of Michigan Press, 1990, pp. 191-201.

WILLKIE FARR & GALLAGHER. "Super 301 and Special 301 Provisions of U.S. Trade Law", Willkie Farr & Gallagher, 21.04.89, 17 pp.

YARBROUGH, Beth V. & YARBROUGH, Robert M. "Cooperation in the liberalization of international trade: after hegemony, what?", International Organization, vol 41, no. 1, Winter 1987, pp. 1-26.

YARBROUGH, Beth V. & YARBROUGH, Robert M. "Reciprocity, Bilateralism, and Economic Hostages: Self-enforcing Agreements in International Trade", International Studies Quarterly, 1986, pp. 7-21.

DISCURSOS, DEPOIMENTOS E SEMINÁRIOS

AMORIM, Celso Luiz Nunes. Intervenção no GATT, por ocasião do segundo Trade Policy Review Mechanism dos EUA, em 12.03.92.

BALBRIDGE, Malcolm (então Secretário de Comércio). Discurso perante o Comitê Econômico Conjunto do Congresso dos EUA, em 01.07.87.

BUSH, George. Discurso por ocasião do anúncio da seção "Super 301", em 26.05.89.

CLINTON, Bill. Relatório ao Congresso sobre os Acordos da Rodada Uruguai", em 15.12.93.

FIELD, Peter B (então Diretor para a América do Sul do Departamento de Comércio). "U.S. Section 301 Proceedings". Discurso na Câmara de Comércio Americana do Rio de Janeiro, em 27.07.88.

FRECHETTE, Myles (Assistente do USTR para a América Latina). "Trade and Investment Liberalization in Latin America and the Caribbean: Brazil's Progress". Discurso na Câmara de Comércio Brasil-EUA, em 15.03.92.

GELBARD, Robert (então Assistente, alterno, do Secretário de Estado para Assuntos Interamericanos do Departamento de Estado). Depoimento perante o Comitê de Energia e Comércio da Câmara de Representantes, em 15.07.87.

HILLS, Carla A. Discurso perante o Comitê de Finanças do Senado dos EUA, em 14.06.89.

HILLS, Carla A. Discurso por ocasião do anúncio das seções "Super 301" e "Special 301", em 25.05.89.

HUDEC, Robert E. "Hearing on the Uruguay Round of Multilateral

Trade Negotiations". Depoimento perante o Comitê de Finanças do Senado, em 18.04.91.

LAUN, Louis (então Secretário Assistente para Política Econômica International do Departamento de Comércio). Depoimento no Comitê de Energia e Comércio da Câmara de Representantes, em 15.07.87.

PREEG, Ernest H. "Developing Country Free Riders and the Uruguay Round". Discurso perante o Comitê de Finanças do Senado dos EUA, em 18.04.91.

PRESTOWITZ, Clyde V. Depoimento perante o Comitê de "Ways and Means" da Câmara de Representantes, em 23.03.92.

PRESTOWITZ, Clyde V. Depoimento perante a Comissão de Finanças do Senado, em 18.04.91.

RICUPERO, Rubens. Intervenção feita na sessão, de 20.12.88., do Conselho de Representantes do GATT, após o veto norte-americano ao estabelecimento de painel pedido pelo Brasil.

RICUPERO, Rubens. Intervenção feita na sessão, de 22.06.89, do Conselho de Representantes do GATT, após o anúncio da "Super 301" e da "Special 301".

SAMUELS, Michael (ex-Representante em Genebra e USTR alterno). Seminário sobre "Developments in the GATT Negotiations", na empresa de consultoria Hill and Knowlton, New York, em 08.04.92.

SMITH, Michael B (então USTR alterno). Declaração perante o Comitê de Energia e Comércio da Câmara de Representantes, em 15.07.87.

WILLIAMS, Linn S (então USTR alterno). Depoimento perante o Comitê de Finanças do Senado, em 05.03.90.

YERXA, Rufus. Intervenção sobre o item 7 da agenda do Conselho do GATT, a propósito de restrições brasileiras a importações, em 22.06.89.

YEUTTER, Clayton. "Section 301 of the Trade Act of 1974". Depoimento perante o Comitê de Finanças do Senado dos EUA, em 22.07.86.

DOCUMENTOS E PUBLICAÇÕES DO EXECUTIVO E LEGISLATIVO NORTE-AMERICANOS, DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS E DE ENTIDADES DE CLASSE

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE PAPEL E CELULOSE, "Retaliações norte-americanas impostas à indústria de papel e derivados do Brasil", carta, de 21.02.89, endereçada ao Embaixador Rubens Ricupero, Representante Permanente do Brasil em Genebra.

CONGRESSIONAL RECORD - SENATE, October 22, 1991, Extension of Period for Identification of Trade Liberalization Priorities, pp. S-15004-15006.

EMBAIXADA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (em Brasília), Ponto de vista de Washington, "Medidas Enérgicas contra Barreiras Comerciais no Exterior", Washington, março de 1989, 12 pp.

EMBAIXADA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (em Brasília), Ponto de vista de Washington, "Preâmbulo e Seção referente ao Brasil do relatório dos EUA sobre estimativa de comércio nacional para 1989", Washington, abril de 1989, 14 pp.

GATT, Concluding Remarks by the Chairman of the Council, Trade Policy Review Mechanism, Review of Brazil, 14-15 October 1992.

GATT, Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, documento MTN.TNC/W/FA, de 20.12.91.

GATT Press Communiqué, Trade and Environment, documento GATT/1529, de 03.02.92, pp. 1-35.

GATT, Trade Policy Review Mechanism, United States, Report of the Secretariat. Documentos C/RM/S/23B e C/RM/S/23A, de 08.11.91.

GATT, Trade Policy Review Mechanism, Brazil, Report of the Secretariat. Documentos C/RM/S/29B e C/RM/S/29A, de 14.09.92.

GRUPO INTERMINISTERIAL, criado pelo Aviso MIC no.2, de 14.01.88. "Política Industrial para o Setor de Química Fina e Produtos Farmacêuticos", julho de 1988, 9 pp.

HOUSE OF REPRESENTATIVES, Bill Text Report for H.R.3702, November 4, 1991. Projeto de lei introduzido pelo Deputado Richard Gephardt para a reedição da "Super 301".

INSIDE U.S. TRADE, vol. VII no. 24, June 16, 1989, pp. 10-12.

INTERNATIONAL MONETARY FUND Memorandum to the Press. "U.S. Trade Deficit Widened in Second Quarter". 05.10.92., 2 pp.

NEWS FROM THE HOUSE MAJORITY LEADER, "Gephardt to offer new trade amendment to open closed markets and asks GATT inquiry on Japan", September 10, 1991, 7 pp.

SUNS - South-North Development Monitor, no. 2948, 06.11.92, 8 pp.

SUNS - South-North Development Monitor, no. 2949, 09.11.92, 8 pp.

SUNS - South-North Development Monitor, no. 2960, 24.11.92, 12 pp.

SUNS - South-North Development Monitor, no. 2980, 22.12.92, 13 pp.

SUNS - South-North Development Monitor, no. 3250, 07.03.94, 11 pp.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. Summary and Background: The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 - message sent to all diplomatic posts, 08.01.88, 22 pp.

UNITED STATES GOVERNMENT printing office, Statutes at Large, containing the Laws and Current Resolutions enacted during the Second Session of the Ninety-Eighth Congress - 1984 and proclamations, vol. 98 part 3. chapter 8: Barriers to Market Access.

U.S. TRADE REPRESENTATIVE. Report to Congress on Section 301 Developments required by Section 306 of the Trade Act of 1974 (July-December 1987), January 1988, 20 pp.

U.S. TRADE REPRESENTATIVE. General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Uruguay Round Progress Report, November 30, 1988, 22 pp.

U.S. TRADE REPRESENTATIVE. National Trade Policy Agenda. 01.03.89, 11 pp.

U.S. TRADE REPRESENTATIVE. Fact Sheet, "Super 301" Trade Liberalization Priorities, 25.05.89, 9 pp.

U.S. TRADE REPRESENTATIVE. Fact Sheet, "Special 301" on Intellectual Property, 25.05.89, 8 pp.

U.S. TRADE REPRESENTATIVE. 1992 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, 267 pp.

U.S. TRADE REPRESENTATIVE. Section 301 Table of Cases, 02.10.92, 58 pp.

U.S. TRADE REPRESENTATIVE. Announcement of Termination of Special 301 Investigation of Brazilian Intellectual Property Rights Regime, 25.02.94, 2 pp.

ARTIGOS DE IMPRENSA

AMORIM, Celso Luiz Nunes, Jornal do Brasil, 23.12.93.

BRADSHER, Keith, "Democratic Rifts may Hurt Clinton on Foreign Trade", The New York Times, 27.12.92.

CLYMER, Adam, "Congress is hoping to enter a new era", The New York Times, 03.01.93.

FISCHER, Georges C. "A informática, a indústria e o interesse nacional", Gazeta Mercantil, 08.07.91.

HERSHEY, Robert, "Trade Gap widens on Export Fall", The New York Times, 17.10.92.

KUTTNER, Robert, "Facing Up to Industrial Policy", The New York Times, 19.04.92.

LAPA, Ronaldo, "Direito de Patente volta à Cena", Jornal do Brasil, 19.08.91.

McDANIEL, Ann, "A Case of Political Flu", Newsweek, 20.01.92.

NOMANI, Asra, "Trade-Post Fight Rates High on Meanness Meter As faxes Fault a Contender's Support for U.S.", The Wall Street Journal, 01.12.92.

POWELL, Bill, "Prosperity First", Newsweek, 16.11.92.

S/A. "Prioridades do Brasil", Jornal da Tarde, 16.12.92.

SCHWARTZ, John, "The Push to Buy American", Newsweek, 03.02.92.

STERNGOLD, James, "Japan is trying new Approach in Trade Battles", The New York Times, 08.06.92.

TACHINARDI, Maria Helena, "Laboratórios estrangeiros querem leis semelhantes no Brasil e na Argentina", Gazeta Mercantil, 12.05.92.

WESSEL, David, "Top Economic Posts Go to People Likely to Get Plans Enacted", The Wall Street Journal, 10.12.92.

ZAPPA, Regina, "Renascença das Américas", Jornal do Brasil, 02.05.92.

Regis P. Arslanian nasceu em 6 de agosto de 1948, no Rio de Janeiro. Diplomata, concluiu o Instituto Rio-Branco em 1975 e serviu, como Secretário, nas Embaixadas do Brasil em Bonn e em Caracas e, como Conselheiro, na Missão do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York. Em Brasília, chefiou a Divisão de Comércio Internacional do Departamento Econômico do Itamaraty. Atualmente, em 1994, é Chefe da Divisão de Comércio Internacional e de Manufaturas do Departamento de Política Comercial.

O presente estudo sobre a Seção 301 da Legislação de Comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil reflete a experiência profissional que teve, no período de 1987 a 1990, na Secretaria de Estado, com o desenvolvimento dos contenciosos comerciais bilaterais com os Estados Unidos sobre informática e patentes farmacêuticas, em decorrência da imposição contra o Brasil de medidas comerciais unilaterais previstas na Seção 301.