TEXTO PARA DISCUSSÃO N.º 292

SALVAGUARDAS: ACHEGAS A UMA LEGISLAÇÃO COMUM AOS PAÍSES DO MERCOSUL

Luiz A. P. Souto Maior

FEVEREIRO DE 1993

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O IPEA é uma fundação pública vinculada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, cujas finalidades são: auxiliar o Ministro da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

PRESIDENTE
Líscio Fábio de Brasil Camargo

DIRETOR EXECUTIVO
Antônio Nilson Craveiro Holanda

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL
Antônio Emílio Sendim Marques

DIRETOR DE PESQUISA
Ricardo Varsano

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Antônio Carlos da Ressurreição Xavier

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação através do Instituto, informando profissionais especializados e colhendo sugestões.

Tiragem: 200 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL
Brasília - DF:
SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES - 10.º andar
CEP 70.076-900

Rio de Janeiro - RJ:
Av. Presidente Antonio Carlos, 51 - 14.º andar
CEP 20.020

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	07
2.	CONCEITO DE SALVAGUARDAS E QUADRO DE REFERÊNCIA INTERNACIONAL	07
3.	A LEGISLAÇÃO COMUM	15
4.	SUMÁRIO E CONCLUSÕES	22

SALVAGUARDAS: ACHEGAS A UMA LEGISLAÇÃO COMUM AOS PAÍSES DO MERCOSUL

Luiz A. P. Souto Maior *

* *Do Ministério das Relações Exteriores*

A produção deste volume contou com o apoio financeiro do PNUD (Projeto BRA 87/017 e BRA 91/016) e do Programa de Gerenciamento do Setor Público - GESEP/BIRD

1. INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é oferecer uma contribuição aos estudos tendentes a elaborar uma legislação sobre salvaguardas comum aos países membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Em sua preparação tornou-se necessário, em duas áreas relevantes, partir do que parecem ser hipóteses razoáveis de trabalho. Em primeiro lugar, a legislação comum deverá ser compatível com as normas do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt), ao qual já pertencem três dos signatários do Tratado de Assunção, bem como, presumivelmente, a grande maioria dos países cujas exportações poderão ser objeto da eventual aplicação de medidas de salvaguarda pelo Mercosul. Tais normas, porém, só estarão definidas de forma duradoura depois de resolvidas as atuais dificuldades de negociação da Rodada Uruguai, o que não ocorrerá em tempo hábil para a preparação do trabalho. Em segundo lugar, e igualmente importante, é o fato de que, a partir de 1995, a definição da(s) autoridade(s) responsável(veis) pela aplicação da legislação comum dependerá dos arranjos institucionais que até então tenham sido feitos para o Mercosul, mas sobre os quais ainda não há indicações fidedignas.

No momento, a norma internacional vigente é, essencialmente, o artigo XIX do Acordo Geral, cujas ambigüidades, porém, têm dado margem a consideráveis divergências de interpretação e dificuldades de aplicação. Como decorrência das negociações da Rodada Uruguai tendentes à elaboração de um código de salvaguardas, existe um texto de conciliação submetido pelo Diretor Geral do Gatt, sendo provável sua aceitação pelas partes contratantes, caso a Rodada chegue a bom termo. Até o momento, entretanto, não tem validade formal nem a terá até a conclusão do presente trabalho.

A fim de contornar as dificuldades ligadas a essa indefinição quanto à norma internacional vigente, os aspectos substantivos da apresentação que se segue dividem-se em duas partes: na primeira, de caráter mais geral, aborda-se a noção de salvaguarda e sua lógica como instrumento de política comercial, bem como as dificuldades de aplicação das medidas respectivas, tomando-se por base o artigo XIX e a prática internacional relacionada com a sua utilização; e, na segunda, procura-se indicar e analisar os elementos necessários à elaboração de uma legislação comum sobre salvaguardas, a ser aplicada uniformemente pelos países que integram o Mercosul. Como se trata de manter a coerência da futura legislação comum com a norma internacional e de evitar ou atenuar as dificuldades até agora encontradas na aplicação do artigo XIX, a referência adotada foi o texto proposto pelo Diretor Geral, cuja probabilidade de aprovação, caso a Rodada Uruguai chegue a bom termo, parece justificar tal opção. Quanto aos arranjos institucionais posteriores a 1995, supõe-se que haverá então uma autoridade única responsável pela aplicação de medidas de salvaguarda. Evita-se, porém, fazer sugestões condicionadas à vigência de um formato institucional específico, já que inexistem, conforme assinalado acima, indicações fidedignas sobre o pensamento consensual ou dominante dos estados-parte na matéria.

2. CONCEITO DE SALVAGUARDAS E QUADRO DE REFERÊNCIA INTERNACIONAL

A. A lógica das salvaguardas

Genericamente, a expressão "salvaguardas" tem sido empregada em relação a medidas governamentais adotadas em reação a importações que se considera estarem causando ou ameaçando causar dano à economia nacional ou à indústria doméstica de produtos iguais ou concorrentes. Nesta acepção abrangente, ela poderia descrever uma variedade de situações, contempladas em normas internacionais distintas. Assim, por exemplo, no âmbito do Gatt, o artigo VI (relativo a *dumping*), o artigo XII (relativo à aplicação de restrições à importação por motivo de dificuldades de balanço de pagamentos) ou o artigo XXIII (*"nullification or impairment"*) autorizam, em determinadas circunstâncias, a adoção de medidas

restritivas que poderiam ser designadas como de salvaguarda, embora tratem, no entanto, de situações limitadas, de casos específicos de um problema geral. Para fins deste trabalho, a expressão "salvaguardas" refere-se às medidas adotadas em decorrência da "cláusula de escape" representada pelo artigo XIX do Acordo Geral, a cujo sentido e alcance se retornará adiante.

As medidas de salvaguarda, geralmente restritivas às importações consideradas "danosas", inserem-se no quadro de um compromisso de manutenção de um regime liberal de comércio internacional. Se não houvesse tal compromisso, cada país seria livre para erguer as barreiras que lhe parecessem adequadas contra quaisquer importações indesejadas.

A lógica das medidas de salvaguarda decorre do reconhecimento de que, embora a liberdade de comércio seja o objetivo em tese visado, um aumento rápido e considerável das importações de determinado(s) produto(s) pode causar problemas de ajustamento aos produtores daquele(s) produto(s) ou de produto(s) competitivo(s) no país importador. Daí a necessidade de uma "cláusula de escape" que, em tais circunstâncias, lhe permita descumprir obrigações assumidas no contexto do compromisso global de liberalização comercial. Pelo menos esta seria a justificativa teórica e formal da aplicação de medidas que negam topicamente o objetivo geral da liberdade de comércio e, além disso, representam um retrocesso em relação a compromissos especificamente assumidos.

Na realidade, a idéia de medidas de salvaguarda como forma de contornar, em condições devidamente estabelecidas, os rigores das obrigações liberalizadoras assumidas pelo país importador representa uma concessão ao pragmatismo político. Afinal, os produtores de qualquer bem podem ver-se diante de problemas de ajustamento por vários motivos que nada têm a ver com o comércio internacional — mudanças de gosto do consumidor, novas condições trabalhistas, alterações na política financeira do país, etc. Geralmente, a lei interna não prevê medidas de ajuda ao processo de ajustamento industrial que tais situações podem tornar necessárias, embora, em certos casos, tal assistência possa eventualmente ser prestada. Por que então singularizar o caso de ajustamentos decorrentes do aumento de importações? A resposta mais simples e cínica é que os exportadores estrangeiros não votam no país importador, o que torna mais fácil transferir para eles o ônus do processo de ajustamento. Tal explicação é particularmente verossímil quando se trata de exportadores de países mais fracos, que têm ainda menos possibilidade de influenciar as decisões do importador do que os de um país de peso econômico comparável, quando apoiados pelo seu governo. Uma explicação menos crua — mas ainda no plano do pragmatismo político — é a de que a "cláusula de escape" facilitaria a aceitação geral de compromissos de liberalização comercial e, sobretudo, o respeito a eles.

Não parece importante para os objetivos deste trabalho aprofundar estas considerações sobre a lógica da "cláusula de escape". Porém, cabe ressaltar o seu sentido pragmático de válvula de segurança de um sistema multilateral e liberal de comércio internacional no qual ela se insere. Seu objetivo é, em última análise, permitir que um país que tenha uma indústria seriamente prejudicada em decorrência de obrigações assumidas no quadro de tal sistema encontre remédio para suas dificuldades dentro do próprio sistema, sem necessidade de romper com ele. O fato da "cláusula de escape" consubstanciada no artigo XIX do Gatt ter alcançado ou não tal objetivo é outra questão, que se examinará adiante.

B. A experiência brasileira e o Mercosul

Em qualquer hipótese, as medidas de salvaguarda devidamente regulamentadas internacional e nacionalmente estão ligadas, como já assinalado, à idéia de um regime liberal de comércio internacional. Daí não ter o Brasil, até recentemente,

sentido necessidade de uma legislação sobre medidas de salvaguarda. Protegida por um sistema altamente eficaz de barreiras tarifárias e não-tarifárias, a indústria brasileira não se sentia ameaçada por surtos inesperados de importações nem, conseqüentemente, motivada para pleitear a implantação de instrumentos que a protegessem de uma ameaça efetivamente inexistente. Assim, embora o Brasil, como parte contratante do Gatt, cumpra o Acordo Geral, nunca mostrou interesse em regulamentar especificamente a forma de aplicação do seu artigo XIX. Na verdade, tanto o referido artigo quanto os códigos *antidumping* e de subsídios, dos quais o Brasil é signatário, eram percebidos, antes de tudo, como uma defesa — infelizmente não muito eficaz — contra medidas protecionistas arbitrárias de outros países. A possibilidade de sua utilização para proteger a indústria nacional contra importações em rápida ascensão era praticamente ignorada porque desnecessária, embora nos últimos anos, com a abertura crescente do mercado, tal situação tenha se modificado. Em 1991, o Fórum Paulista de Desenvolvimento (FPD) propôs que uma lei federal estabelecesse um "sistema de salvaguardas comerciais" para defender a indústria nacional "contra eventuais efeitos danosos, devidamente comprovados, decorrentes da entrada de mercadorias no mercado nacional". O anteprojeto proposto pelo FPD, que cobria tanto as importações estimuladas por práticas desleais — *dumping* e subsídio — quanto as demais, não parece ter prosperado no governo federal, mas o simples fato de ser apresentado indica uma mudança de percepção por parte da indústria nacional. Não há dúvida de que a continuada abertura do mercado brasileiro tornará necessária a adoção de uma política de salvaguardas condizente com os interesses do país e com os compromissos internacionais já assumidos.

Todos os signatários do Tratado de Assunção têm-se manifestado favoráveis a que o Mercosul adote uma política comercial liberal. O Tratado não se refere especificamente à questão de salvaguardas frente a terceiros países, mas estipula que o mercado comum implica, entre outras coisas, o "estabelecimento de... uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados...", bem como "o compromisso dos estados-parte de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração". É nesse contexto — de uma política comercial comum que se quer liberal e do compromisso de harmonização de legislações — que se inscreve a necessidade de uma lei comum sobre salvaguardas, a ser aplicada uniformemente pelos quatro países integrantes do Mercosul e que deverá harmonizar suas peculiaridades com os dispositivos do Gatt, ao qual pertencem três dos signatários do Tratado de Assunção e, presumivelmente, a maioria dos países a cujas exportações poderiam eventualmente aplicar-se medidas de salvaguarda. Cabe, assim, examinar o que dispõe o artigo XIX do Acordo Geral e qual tem sido a experiência internacional com a sua aplicação.

C. O artigo XIX e suas ambigüidades

O referido dispositivo do Gatt permite a adoção de medidas de salvaguarda pelo país importador quando se demonstre que:

1) as importações de um produto cresceram em conseqüência de *a*) fatores imprevistos e *b*) obrigações (inclusive concessões tarifárias) assumidas pelo país importador no âmbito do Gatt; e

2) o aumento das importações foi de molde a ameaçar ou causar sério prejuízo aos produtores, no país importador, de bens similares ou competitivos.[1]

---

[1] *É o seguinte o trecho pertinente do artigo XIX: "1. a) If, as a result of unforeseen developments and of the effects of the obligations incurred by a contracting party under this Agreement, including tariff concessions, any product is being imported into the territory of that contracting party in such increased quantities and under such conditions as to cause or theaten serious injury to domestic producers in that territory of like or directly competitive products..."*

Uma vez demonstradas as circunstâncias acima, inclusive a relação de causalidade entre o aumento das importações e o prejuízo atual ou previsível aos seus produtores, o país importador pode suspender total ou parcialmente a obrigação ou retirar ou modificar a concessão pertinente. Antes de fazê-lo deve, porém, notificar formalmente as PARTES CONTRATANTES e (salvo casos excepcionais de grande urgência) consultar "aquelas partes contratantes que tenham um interesse substancial como exportadoras do produto em questão". Caso não se chegue a acordo, o país importador fica livre para adotar as medidas de salvaguarda cabíveis, e as partes contratantes por elas afetadas podem, por sua vez, retirar concessões substancialmente equivalentes.

O sentido geral da norma acima resumida é bastante claro, porém sua aplicação suscita, além de evidentes problemas de fundo, consideráveis questões de interpretação decorrentes da ambigüidade de vários conceitos utilizados.

Quão estreita deve ser, por exemplo, a conceituação do "produto" em questão? Há obviamente uma enorme diferença entre falar de têxteis, de tecidos ou, ainda mais especificamente, de tecidos de algodão. Conforme a definição que se adote, as condições objetivas exigidas para a aplicação de medidas de salvaguarda podem ser ou não preenchidas. Estreitando ainda mais a definição, pode-se chegar ao ponto de contornar, na prática, a noção de que as medidas de salvaguarda devem ser aplicadas *erga omnes*, assunto ao qual se voltará adiante.

O que se entende por "fatores imprevistos" ("*unforeseen developments*")? O texto do artigo XIX parece taxativo quanto à exigência de que o aumento das importações se deva a "fatores imprevistos", porém o uso internacional e a jurisprudência do Gatt tornaram praticamente irrelevante tal condição. Em 1951, um grupo de trabalho do Gatt apresentou um relatório sobre medidas de salvaguarda adotadas pelos Estados Unidos contra a importação de peles para a produção de chapéus. Para Washington, o "fator imprevisto" seria uma mudança de estilo nos chapéus femininos, enquanto a Tchecoslováquia, afetada pelas medidas, contestava que a referida mudança pudesse ser assim conceituada para fins de aplicação do artigo XIX. O grupo de trabalho primou pela capacidade evasiva e pela relutância em desautorizar a ação norte-americana, assinalando que "*any view on such matter must be to a certain extent a matter of economic judgement*" e concluindo não haver "*conclusive evidence that the action taken by the United States under article XIX constituted a breach of that government's obligations under the General Agreement*". Com este tipo de opinião qualquer aumento de importações pode ser explicado como conseqüência de "fatores imprevistos", tornando-se irrelevante o exame da ocorrência ou não de tal condição para fins de aplicação do artigo XIX [cf. Jackson (1989)].

De acordo com o mencionado texto, a relação de causalidade entre o aumento das importações e as obrigações assumidas pelo país importador no quadro do Acordo Geral é também condição necessária à aplicação das medidas nele previstas. Resta saber a que obrigações se refere o texto. Se se tratasse apenas de concessões tarifárias (reduções ou consolidações), seria possível argumentar que as medidas de salvaguarda deveriam ser também da mesma natureza, já que a providência autorizada, segundo o artigo XIX, é "*to suspend the obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession*". Além disso, poder-se-ia entender que só os produtos incluídos na lista do país importador estariam cobertos pelo artigo XIX, porquanto em relação aos demais ele poderia aumentar suas tarifas sem dar satisfações às PARTES CONTRATANTES. Não parece haver, porém, limitações quanto ao tipo de obrigação, já que o texto menciona "as obrigações..., inclusive concessões tarifárias". Deve-se, assim, entender que a norma se refere a toda e qualquer obrigação assumida pelo país importador como parte contratante do Acordo Geral, inclusive aquelas aplicáveis a qualquer produto, como a do artigo XI, que proíbe restrições quantitativas às importações. Dentro desta ordem de idéias, poder-se-ia argumentar que o país importador estaria dispensado até do respeito ao princípio basilar do Gatt, ou seja, a cláusula de nação mais favorecida. Neste caso,

entretanto, já se estaria entrando em matéria a ser examinada de maneira específica mais adiante. Portanto, o trabalho se limitará, no momento, a registrar o sentido abrangente do artigo em questão no tocante à natureza das obrigações a que se refere, bem como o caráter impositivo do que dispõe quanto às relações de causalidade entre o aumento das importações e as referidas obrigações.

A experiência internacional nem sempre revela, entretanto, uma perfeita coerência entre a norma do Acordo Geral e a legislação interna das partes contratantes. Assim, a lei comercial americana de 1951 referia-se a "*increased quantities... as a result, in whole or in part, of the duty or other customs treatment reflecting such concession*". A legislação americana da época parecia, assim, respeitar a exigência de causalidade, mas referia-se apenas a concessões de natureza tarifária. No começo dos anos 70, a Comissão sobre Comércio Internacional e Investimento ("Williams Commission") opinou que a insistência no nexo causal entre o aumento de importações e a obrigação assumida pelo país importador no Gatt estava inibindo a adoção de medidas de salvaguarda. Em decorrência das recomendações daquela comissão, a exigência de vínculo causal foi suprimida pelo Congresso ao aprovar a Lei de Comércio (*Trade Act*) de 1974, ficando a lei interna americana, desde então, em dissonância com o Acordo Geral. O argumento de que a prática nacional americana não se pode sobrepor ao Gatt mesmo quando a lei nacional não mencione explicitamente a exigência do nexo causal [cf. Jackson (1989)] parece de discutível utilidade real, sobretudo no caso de um país pouco respeitador do primado do direito internacional.

As relações de causalidade — de determinação e avaliação quase sempre discutíveis — constituem um problema em mais de um aspecto da aplicação do artigo XIX. O aumento de importações que alegadamente justificaria o recurso àquele artigo deve decorrer, como vimos acima, de fatores imprevistos e de obrigações aceitas no âmbito do Gatt. Para dar fundamento a tal recurso, porém, ele deve, por sua vez, causar ou ameaçar causar sério prejuízo ("*serious injury*") aos produtores de bens similares ou diretamente competitivos no país importador. O texto do Acordo Geral é, entretanto, omisso quanto à natureza ou à intensidade da relação causal entre as importações e o prejuízo. E a jurisprudência do Gatt não parece oferecer orientação segura para a interpretação. As partes contratantes ficam, pois, em liberdade para serem mais ou menos precisas a respeito em suas respectivas legislações nacionais. Nos Estados Unidos, antes da Lei de Comércio de 1974, exigia-se que as importações fossem o principal causador do prejuízo. Em 1974, adotou-se uma formulação relativamente anódina — "causa significativa" (em inglês, "*substantial cause*"), expressão que, porém, foi interpretada de modo a esclarecer que se tratava de uma causa pelo menos tão importante quanto qualquer outra [cf. Jackson (1989)].[2] Até que ponto se pode, na prática, separar as várias causas possíveis de prejuízo a fim de avaliá-las comparativamente é algo bastante discutível, mas a norma tende pelo menos a assegurar ao exportador maiores possibilidades de defesa contra o recurso abusivo a medidas de salvaguarda.

Também a noção de "produtores nacionais" ("*domestic producers*") presta-se a confusão. Que quantidade de produtores do país importador deve ser afetada para justificar o recurso ao artigo XIX? Bastaria o prejuízo ou a ameaça de prejuízo a um grupo de produtores ou aos produtores de uma determinada cidade ou região? Ou seria necessário que o conjunto da indústria nacional do produto em questão, ou pelo menos a maior parte dela, fosse prejudicada? O Acordo Geral não dá qualquer indicação a respeito. O assunto tem particular relevância no caso de uma união aduaneira. A Comunidade Européia tem recorrido ao artigo XIX para restringir importações de determinados produtos por alguns de seus estados membros e não por ela como um todo: França (ferro gusa, em 1969/70), Itália (ferro gusa, em 1964/70), entre outros. Em 1977, foram aplicadas quotas a importações

2 *"The term 'substantial cause' means a cause which is important and not less than any other cause".*

provenientes da Coréia e destinadas ao Reino Unido [Alan Wolff, *apud* Cline (1983)].

Não param aí, entretanto, as dificuldades de interpretação — e conseqüentemente de aplicação — do artigo XIX, pois os próprios elementos factuais por ele suscitados são de difícil conceituação e ainda mais difícil aferição. As noções de "prejuízo sério" e, evidentemente ainda mais, de "ameaça" de tal prejuízo são bons exemplos. E a situação se complica com a constatação de que o adjetivo parece ter sido escolhido com deliberado cuidado, já que no artigo VI, referente a *dumping*, a expressão é "prejuízo substancial" (*"material injury"*). Os exegetas do Acordo Geral parecem concordar em que a norma internacional buscou estabelecer uma gradação entre o tipo de dano exigido em cada um dos casos, já que o artigo VI trata de combater uma prática desleal de comércio. No caso do artigo XIX, em contraste, busca-se apenas responder a uma necessidade de ajustamento decorrente de importações lisas e regulares, embora crescentes. O problema é que não há definição ou indicação internacional que permita caracterizar — e conseqüentemente diferençar — "*serious injury*" e "*material injury*".

D. Medidas de salvaguarda

Examinadas as condições exigidas para adoção das medidas de salvaguarda, cabe agora considerá-las em sua essência e, adicionalmente, a forma de sua aplicação.

Conforme mencionado anteriormente, verificadas (com todas as incertezas assinaladas) as condições estabelecidas pelo Acordo Geral, o país importador pode suspender total ou parcialmente a obrigação (que tenha contribuído para o aumento das importações indigitadas), ou retirar ou modificar a concessão.[3]

A natureza da medida aplicável fica, pois, estreitamente ligada, pelo menos conceitualmente, às causas determinantes do fato essencial que a justifica, ou seja, o aumento das importações de determinado produto. Como vimos anteriormente, a "obrigação" a que se refere o texto não se limita ao campo tarifário. Tal interpretação tem levado a jurisprudência do Gatt e a prática internacional em geral a aceitarem restrições não-tarifárias à importação como medidas lícitas de salvaguarda. No plano doutrinário, seria válido argumentar que as restrições quantitativas representam um desincentivo ao esforço de ajustamento que se espera ver realizado pela indústria afetada, sendo, pois, contrárias ao espírito — embora não à letra — da norma internacional. Na prática, a tendência tem sido a de discutir casuisticamente a ocorrência ou não das condições que justificariam a aplicação de salvaguardas e a severidade das medidas corretivas adotadas pelo país importador, não a natureza de tais medidas. As restrições à importação têm-se associado freqüentemente à assistência ao processo de ajustamento da indústria afetada no país importador, o que é um aspecto não contemplado no Acordo Geral, embora sem efeito diretamente inibidor do intercâmbio.

A prática internacional, porém, tem-se desviado da norma do Gatt de maneiras bem mais perturbadoras do comércio internacional. Assim, a lei dos Estados Unidos lista como possíveis medidas corretivas a elevação de tarifas alfandegárias, as restrições quantitativas, as quotas tarifárias, usadas isoladamente ou em combinação, bem como os "*orderly marketing agreements*", os quais são, claramente, mais uma forma de contornar do que de respeitar o Acordo Geral.

Cabe, então, perguntar: por quanto tempo uma parte contratante que enfrente as dificuldades contempladas no artigo XIX poderá recorrer a medidas de

[3] *É o seguinte o trecho pertinente do artigo XIX: "... the contracting party shall be free, in respect of such product, and to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such injury, to suspend the obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession".*

salvaguarda? A linguagem do Acordo Geral — "na medida e pelo tempo que sejam necessários para prevenir ou remediar o dano" — indica uma limitação quanto à severidade e à duração das medidas, porém deixa considerável arbítrio ao país importador, uma vez que não estabelece qualquer limite preciso. Não parece haver dúvida de que se trata de medidas temporárias, pelo menos na intenção daqueles que negociaram e redigiram o texto. Se a indústria afetada não fizer, entretanto, um sério esforço de ajustamento, o prejuízo e, conseqüentemente, as medidas de salvaguarda tenderão a perdurar. E nada no texto estabelece um prazo máximo para a sua aplicação.

Como sempre ocorre no Gatt, a suspensão de uma obrigação ou a retirada ou modificação de uma concessão envolvem o pagamento de uma compensação, isto é, têm um custo, ainda que a linguagem empregada seja menos crua e direta. Assim, no caso do artigo XIX, o país importador que pretenda adotar medidas de salvaguarda deve notificar formalmente as PARTES CONTRATANTES e oferecer-se para entrar em consulta com outras partes contratantes que tenham interesse substancial como exportadoras do produto em questão. Caso tais consultas não resultem em acordo, o país importador conserva o direito de aplicar salvaguardas, mas os países exportadores afetados podem, por sua vez, suspender a aplicação, ao comércio do país importador, de concessões ou obrigações equivalentes. A idéia deste equilíbrio de direitos e deveres é, por um lado, manter a estabilidade no cumprimento das obrigações assumidas no âmbito do Acordo Geral (já que descumpri-las é oneroso) e, por outro, evitar efeitos negativos sobre o fluxo global de comércio (já que a retirada de uma concessão seria compensada pela oferta de outra equivalente). Na prática, na medida em que as circunstâncias — inclusive a progressiva redução das tarifas alfandegárias — tornaram mais difícil fazer concessões compensatórias, as partes contratantes passaram, sempre que possível, a recorrer a medidas de salvaguarda não autorizadas pelo Gatt, como as restrições "voluntárias" à exportação.

E. O problema da seletividade

Resta considerar a que países se aplicam as medidas de salvaguarda: àqueles considerados "responsáveis" pelo prejuízo (por serem os principais supridores ou porque suas exportações cresceram mais rapidamente) ou a todos? Em outras palavras, trata-se de estabelecer se uma parte contratante, ao recorrer ao artigo XIX, continua obrigada a respeitar a cláusula de nação mais favorecida contida no artigo I do Acordo Geral.

Conforme assinalado acima, é possível argumentar — e tem sido argumentado — que a "cláusula de escape" refere-se a todas as obrigações do Acordo Geral, inclusive à do seu artigo I, o que tornaria juridicamente defensável a aplicação seletiva de medidas de salvaguarda. O argumento contrário é que dificilmente se poderia estabelecer um nexo causal entre o aumento das importações de um produto e a cláusula de nação mais favorecida, o que é, em verdade, matéria suficiente para uma longa e inconclusiva discussão jurídica. Mais relevante para fins de interpretação parece ser a nota interpretativa incluída, em 1948, no projeto de Carta da Organização Internacional de Comércio, segundo a qual as medidas tomadas como decorrência da "cláusula de escape" não devem ser discriminatórias. Em 1953, um grupo de trabalho do Gatt manifestou-se em favor de enfoque semelhante para a "cláusula de escape" do Acordo Geral [cf. Jackson (1989)].

De modo geral, a discussão hermenêutica parece favorecer a aplicação não-discriminatória das medidas de salvaguarda, mas a prática internacional tem sido dominantemente em sentido oposto. Vale a pena, pois, considerar os interesses em jogo e as posições conseqüentemente assumidas pelos países interessados.

Em tese, a aplicação seletiva de restrições à importação tende a penalizar os países cujas exportações tenham crescido mais rapidamente no passado recente, isto é, aqueles que geralmente possuem pouca tradição exportadora no produto em questão ("*new entrants*"). Conseqüentemente, os países em desenvolvimento, que geralmente se encontram naquela categoria, têm-se oposto ferrenhamente à idéia da seletividade (aplicação discriminatória das medidas de salvaguarda). A evidência empírica justifica tal atitude. Entre 1971 e 1981, houve 61 casos de recursos ao artigo XIX por parte da Comunidade Européia e de mais 11 países — todos desenvolvidos —, sendo a Austrália, o Canadá, a CE e os Estados Unidos responsáveis por 85% dos referidos recursos, que em quase todos os casos se referiam a produtos de países em desenvolvimento e do Japão [Alan Wolff, *apud* Cline (1983)]. Em 1976, a Comissão de Comércio Internacional dos Estados Unidos decidiu que a indústria de calçados americana estava sendo prejudicada pelas importações provenientes de Taiwan e da Coréia, que juntas haviam dobrado, em dois anos, suas vendas daquele produto para os Estados Unidos, enquanto a Itália e o Brasil perdiam terreno. Em 1977, a Comunidade Européia opôs-se fortemente tanto a uma quota global que excluísse sapatos de alto valor unitário (o que não seria discriminatório, mas deixaria de fora o produto italiano) quanto a quotas baseadas num período histórico representativo (o que tampouco afetaria as vendas já declinantes da Itália e respeitaria o artigo XIII do Acordo Geral). Temerosos de uma retaliação européia, os Estados Unidos decidiram finalmente infringir suas obrigações no Gatt, impondo quotas a Taiwan e à Coréia [Alan Wolff, *apud* Cline (1983)].

De modo geral, os países em desenvolvimento e o Japão têm sido os mais visados pelas medidas de salvaguarda até agora aplicadas por aqueles que são industrializados, tanto no Gatt como através dos vários arranjos destinados a contornar o disposto no Acordo Geral. É natural, pois, que os primeiros — sobretudo porque dispõem de menor poder de barganha em negociações bilaterais — se oponham à utilização seletiva das restrições à importação. Isto não significa, porém, que restrições não-discriminatórias sempre resguardem os interesses dos mais fracos. Em 1975, a Comissão de Comércio Internacional dos Estados Unidos decidiu que a indústria americana de aços especiais estava sendo seriamente prejudicada pelas importações. Daí resultou a negociação de um acordo de comercialização ordenada ("*orderly marketing agreement*") daquela categoria de produtos com o Japão — seu principal supridor —, o estabelecimento de quotas individuais para a Espanha, o Canadá e a Comunidade Européia e, finalmente, a fixação de uma quota global para um grupo de exportadores menores, na sua maioria países em desenvolvimento. Aparentemente, o arranjo mais prejudicial aos países exportadores teria sido a quota global, apesar do seu caráter intrinsecamente não-discriminatório entre os participantes [Alan Wolff, *apud* Cline (1983)]. Como cada importação era atendida por ordem de chegada, nem o exportador nem o importador podiam ter certeza, ao concluir uma transação, que a quota não estaria preenchida antes da internação do produto. Tal incerteza tinha um efeito inibidor pelo menos tão considerável quanto a limitação quantitativa em si. Em suma, as restrições quantitativas — geralmente aceitas no recurso à "cláusula de escape" — são insanavelmente insatisfatórias: as quotas globais têm os inconvenientes assinalados no exemplo acima, enquanto as quotas individuais são intrinsecamente discriminatórias e, se alocadas de acordo com o desempenho comercial dos exportadores num período representativo (conforme o artigo XIII), também atuam, adicionalmente, de maneira discriminatória contra os recém-chegados ("*new entrants*").

Para os países industrializados, o problema se coloca de maneira totalmente distinta. Se, na posição de importadores, recorrem a medidas de salvaguarda, a aplicação não-discriminatória do artigo XIX leva-os a um processo de consultas longo e intrinsecamente oneroso pela necessidade de compensar as partes contratantes afetadas. A aplicação seletiva reduziria, evidentemente, os custos do recurso à "cláusula de escape". Como exportadores, no entanto, têm sido muito

menos atingidos por medidas de salvaguarda e, de modo geral, detêm condições de barganha bem superiores às dos países em desenvolvimento.

F. A experiência internacional

Muito do que foi dito até agora permitiria supor que países defrontados com dificuldades setoriais associadas ao aumento das importações de produtos específicos tenderiam a recorrer ao artigo XIX do Acordo Geral com vistas à aplicação das medidas corretivas que considerassem adequadas. As condições objetivas exigidas pelo Gatt para aplicação de salvaguardas são expressas de tal forma que se torna difícil contestar sua ocorrência. Para usar as palavras de um conceituado especialista em direito comercial internacional, "*... escape clause can be quite easily abused or ignored. In any sort of strict jurisprudential sense, it is probably virtually impossible to determine with any degree of precision or clarity that a nation has not fulfilled its obligations under article XIX*" [cf. Jackson (1989)]. Além disso, o próprio texto do Acordo Geral dá clara vantagem ao país importador em qualquer eventual impasse com o exportador. O direito de retaliação reservado a este último só tem efeito inibidor quando os dois têm pesos comerciais comparáveis. Apesar disso, a experiência internacional das últimas décadas revela uma forte tendência dos países industrializados a agir fora das normas do Gatt, recorrendo a toda sorte de arranjos bilaterais formais ou informais. Tais instrumentos restritivos de exportações consideradas excessivamente competitivas tornaram-se um sério obstáculo ao funcionamento regular de um sistema multilateral e liberal de comércio internacional.

Embora praticamente todos os países que aplicam ou se beneficiam de tais práticas sejam partes contratantes, o Gatt tem-se revelado incapaz de impor-lhes a disciplina de suas próprias normas. O caso mais flagrante é provavelmente o do comércio de têxteis, que há 30 anos se rege por normas que contrariam claramente a ortodoxia do Acordo Geral. O "Arranjo Multifibras", que hoje serve de quadro de referência para o complicado sistema de acordos bilaterais que baliza o comércio do setor, foi, entretanto, negociado no âmbito do Gatt e tem sido periodicamente renovado sob os auspícios do seu Comitê de Têxteis. O comércio de produtos siderúrgicos tornou-se também notório pela incidência de acordos restritivos extra-Gatt, às vezes no quadro de planos ambiciosos de reestruturação setorial, como ocorreu com a Comunidade Européia. Chegou-se inclusive a especular sobre a possibilidade de que se viesse eventualmente a adotar uma regulamentação internacional algo semelhante à estabelecida para o setor têxtil. O fato de não se ter atingido uma "textilização" do setor siderúrgico ou de qualquer outro não significa que a proliferação de práticas restritivas conflitantes com o Acordo Geral não seja uma ameaça à efetividade do sistema multilateral de comércio. Tal perigo foi claramente percebido, tendo-se inclusive tentado negociar, sem êxito, na Rodada Tóquio, um Código de Salvaguardas capaz de restabelecer a disciplina do Gatt na matéria. Na Rodada Uruguai, atualmente em curso, foi retomado o empreendimento, porém não há ainda um texto formalmente aprovado pelos países participantes, existindo apenas a suposição de que, caso sejam superados os impasses maiores das negociações, o texto submetido pelo Diretor Geral do Gatt será formalmente aprovado.

É neste quadro algo nebuloso da prática e das normas internacionais que terão de situar-se os estados-parte para elaborar uma legislação comum, capaz de assegurar a aplicação uniforme de medidas de salvaguarda pelos países que integram o Mercosul.

3. A LEGISLAÇÃO COMUM

As normas que regem a aplicação de medidas de salvaguarda são, evidentemente, parte da política comercial de um país e, como tal, estariam sujeitas, no caso dos países membros do Mercosul, ao disposto no artigo I do Tratado de Assunção. O estabelecimento de uma legislação

comum aos quatro estados-parte seria, assim, não apenas uma conveniência prática, mas também uma obrigação decorrente do próprio instrumento jurídico que serve de base ao Mercosul.

As normas a serem estabelecidas deverão levar em conta, de um lado, os interesses dos países que as aplicarão e, de outro, os dispositivos do Gatt, especialmente o código de salvaguardas que se espera resulte da Rodada Uruguai. Torna-se, pois, desejável que a projetada legislação comum se aproxime tanto quanto possível do documento do Diretor Geral (MTN.TNC/W/FA M. Agreement on Safeguards), que presumivelmente será o projetado código, caso a Rodada chegue a bom termo. Isto reduziria a probabilidade de questionamento internacional das medidas de salvaguarda eventualmente tomadas pelos estados-parte do Tratado de Assunção. Assim, a apresentação que se segue considerará os principais elementos do citado documento do Gatt, na ordem em que nele aparecem.

Para facilidade de exposição, o documento do Diretor Geral será mencionado como se já fosse, com o artigo XIX, parte da norma internacional.

A. Condições para aplicação de medidas de salvaguarda

Um dos primeiros problemas a serem resolvidos no tocante a uma legislação sobre salvaguardas comum aos países do Mercosul é o de definir se os "produtores nacionais" ou a "indústria nacional" a que se refere a norma internacional têm de ser os de todo o mercado comum ou apenas os de um dos países que o integram. Em tese, pode-se argumentar que, num verdadeiro mercado comum, os estados-parte não podem, por definição, ser vistos como mercados individuais. Dentro desta ordem de idéias, a aplicação de medidas de salvaguarda só seria válida quando os produtores de todo o Mercosul sofressem ou estivessem ameaçados de sofrer "sério prejuízo". Acrescente-se a este argumento teórico o fato de que a utilização de medidas restritivas à importação para defender os produtores de determinado bem em apenas um dos países integrantes do mercado comum exigiria que se retirasse o produto em questão do regime de livre circulação, aplicável ao conjunto do comércio intrazonal. Os inconvenientes de tal procedimento são evidentes. Por outro lado, parece difícil que, pelo menos no futuro previsível, os estados-parte renunciem à possibilidade de defenderem suas indústrias nacionais contra surtos inesperados de importação, independentemente de que possam estar sendo ou não prejudicadas as dos outros países membros. Parece também duvidoso que o setor privado de qualquer dos países integrantes do Mercosul aceite de bom grado que eventuais medidas destinadas a proteger uma indústria local estejam condicionadas a que o setor congênere de outros parceiros do processo de integração se veja semelhantemente afetado. A norma internacional estabelece que "uma união aduaneira pode aplicar uma medida de salvaguarda como um todo único ou em nome de um estado membro".[4] Pragmaticamente, para o processo de integração talvez seja, pois, necessário — embora não desejável — admitir a defesa de indústrias nacionais ameaçadas ou prejudicadas pelo aumento das importações, o que evidentemente não impediria a eventual adoção de salvaguardas de âmbito zonal, quando as circunstâncias do caso as justificassem. A desvantagem evidente é que seria preciso manter algum esquema de controle da circulação de bens entre os estado-parte, mesmo depois de efetivamente removidas as barreiras ao intercâmbio intrazonal. Caso se opte por admitir a proteção de indústrias nacionais, será de todo desejável reexaminar o assunto a partir do momento em que se estabeleça o mercado comum, a fim de não tornar permanente uma indesejável brecha no processo de integração. Trata-se, porém, de uma decisão essencialmente política, tanto interna como externamente.

Outra questão de inegáveis conotações políticas diz respeito às autoridades competentes para investigar as queixas do setor alegadamente prejudicado ou

[4] *Cf. documento MTN.TNC/W/FA, p. M.1.*

ameaçado e para decidir sobre a eventual aplicação de medidas de salvaguarda. É claro que, pelo menos até o fim de 1994, a decisão final quanto à aplicação ou não de medidas de salvaguarda caberá à autoridade governamental competente de cada estado-parte. Daí em diante, tudo dependerá das decisões institucionais que venham a ser tomadas, conforme o artigo 18 do Tratado de Assunção. Em qualquer hipótese, parece indispensável que, uma vez estabelecido o mercado comum, tais decisões passem a uma autoridade do Mercosul, com vistas à uniformização mais completa de critérios. Na ausência de qualquer indicação de intenções dos estados-parte, a análise se aterá, porém, à situação vigente até 1994, inclusive.

A razão de ser de uma legislação comum é, evidentemente, assegurar critérios uniformes nas decisões sobre medidas de salvaguarda. A identidade das normas pertinentes garante largamente tal objetivo, mas não pode evitar o grau de subjetividade decorrente da existência de mais de um aplicador da mesma lei e das diferenças entre os ambientes em que cada um atuará. Apresentam-se, pois, várias hipóteses para o tratamento do assunto.

A mais simples seria que a legislação comum remetesse a matéria à "autoridade nacional", sem qualquer precisão adicional. Nesta hipótese, poder-se-ia conceber que a lei brasileira (comum aos demais membros do Mercosul) determinasse as condições e modalidades de aplicação das medidas de salvaguarda, sem mencionar sequer o órgão competente para investigar as queixas e decidir sobre a aplicação das medidas. Esta competência e, adicionalmente, certos elementos processuais, tais como prazos, seriam então definidos por decreto ou portaria, sem qualquer entendimento internacional prévio. Trata-se, assim, de uma opção extrema, que ensejaria a diversidade de critérios na aplicação de medidas de salvaguarda, apesar da uniformidade da lei substantiva.

Uma alternativa que parece preferível seria que o entendimento entre os quatro estados-parte abrangesse também o procedimento e a natureza do órgão investigador. Não conviria, por exemplo, que diferenças processuais entre os quatro tornassem mais fácil à indústria de um país do que à de outro obter a proteção conferida pelas medidas de salvaguarda. Da mesma forma, ressalvada sempre a competência decisória do governo nacional, caberia indagar se as alegações da indústria deveriam ser investigadas por funcionários governamentais ou por uma entidade autônoma, como, por exemplo, um painel de especialistas independentes. Tal entidade — que contaria com o necessário apoio logístico do governo — apresentaria à autoridade nacional competente um relatório em que: *a*) indicaria se, à luz de suas averiguações factuais, haveria base para aplicação de medidas de salvaguarda; e *b*) proporia suas sugestões quanto a tais medidas. O governo teria, então, um prazo razoável para adotar as medidas sugeridas pelos especialistas ou, excepcionalmente, alguma ação alternativa, quando tivesse razões suficientemente fortes para tanto. Um entendimento quadripartite sobre tais pontos contribuiria para a consecução do desejado objetivo de aplicação uniforme das medidas de salvaguarda.

Caso houvesse a disposição política de avançar ainda mais no sentido de uniformizar critérios e de introduzir um elemento de internacionalização na fase investigatória, poder-se-ia tentar um acordo pelo qual se estabeleceria um único órgão investigador — um painel de especialistas dos quatro países, por exemplo —, que averiguaria as alegações da indústria e apresentaria seu relatório à autoridade competente do país de nacionalidade das empresas afetadas. Como no caso anterior, as recomendações nele contidas não obrigariam a autoridade nacional. Tal hipótese suscitaria evidentes dificuldades práticas, inclusive pela ausência de uma infra-estrutura plurinacional — técnica e secretarial — de apoio ao aventado painel de especialistas.

As hipóteses acima representam uma gradação no sentido da interação crescente dos estados-parte, da uniformização de critérios na aplicação de salvaguardas e, no terceiro caso, de um grau de internacionalização do processo investigatório prévio à

decisão sobre aplicação de medidas de salvaguarda. A principal questão, de natureza política, é até que ponto se deseja avançar na direção indicada por tal gradação. Caberia também indagar se a internacionalização sugerida na terceira hipótese não poderia, com vantagem, ser deixada para um estágio mais avançado do processo integracionista, dados os problemas operacionais que sua adoção imediata suscitaria. Possivelmente, a segunda hipótese — decisão a partir da averiguação feita por uma entidade nacional independente — seria suficiente para assegurar a necessária uniformidade e confiabilidade, sem introduzir um elemento de internacionalização para o qual as instituições do Mercosul ainda não estão preparadas. Concretamente, poder-se-ia pensar num esquema com as seguintes linhas gerais:

a) uma lista de especialistas que poderiam ser convocados para examinar pedidos de aplicação de medidas de salvaguarda apresentados pela indústria que se considerasse prejudicada por um aumento de importações;

b) recebido o pedido da indústria, convocar-se-iam três dos especialistas constantes da lista (escolhidos por sorteio?) para examinar o caso e apresentar relatório com suas averiguações e recomendações;

c) os especialistas integrantes da lista, que seriam considerados consultores independentes, somente teriam remuneração durante o tempo em que trabalhassem na investigação de um caso e na preparação do respectivo relatório;

d) o apoio logístico aos especialistas convocados seria assegurado por um secretariado técnico composto de funcionários públicos, ao qual caberia receber os pedidos de medidas de salvaguarda apresentados pela indústria; e

e) tais pedidos só teriam seguimento quando acompanhados dos elementos necessários para instruir a investigação. A partir do momento em que se estabelecesse a estrutura institucional definitiva a que se refere o artigo 18 do Tratado de Assunção, tal esquema seria ajustado às novas circunstâncias.

Em qualquer caso, o processo a ser seguido pelas investigações dos fatos alegados deve ser de conhecimento público e assegurar ampla oportunidade de depoimento e apresentação de pontos de vista pelos segmentos sociais direta ou indiretamente interessados.

Até agora foram analisados os aspectos ligados à ocorrência e à verificação das condições necessárias à aplicação de medidas de salvaguarda e que exigem certas opções políticas. Cabe agora examinar outros, em que as dificuldades se devem a fatores distintos, tais como as ambigüidades e lacunas do artigo XIX do Acordo Geral, examinadas na Seção 2 deste trabalho. Aqui, os avanços realizados no curso da Rodada Uruguai e refletidos no documento submetido pelo Diretor Geral do Gatt são de evidente utilidade.

Segundo o referido texto, o aumento de importações que causa ou ameaça causar prejuízo à indústria do país importador pode ser aferido em termos absolutos ou em relação à produção do país importador. Tal formulação permite, em tese, a aplicação de medidas de salvaguarda em casos em que haja diminuição da produção nacional, sem aumento absoluto das importações do produto em questão. Esta liberalidade na conceituação de incremento das importações é mitigada pela maior rigidez no tocante ao nexo causal que deve existir entre tal aumento e o alegado prejuízo à indústria local. A relação de causalidade, a ser aferida com base em dados objetivos, significa, nos termos do documento MTN.TNC/W/FA, que as importações devem ser, no período considerado, a única causa do prejuízo, e não apenas a principal: "*when factors other than increased imports are causing injury to the domestic industry at the same time, such injury shall not be attributed to*

increased imports" (p. M.3). Tal formulação torna mais difícil demonstrar o vínculo causal entre importações estáveis ou até declinantes em termos absolutos, mas que tenham aumentado em relação a uma produção nacional cadente, e sérios prejuízos à indústria do país importador. Mantida a condicionalidade acima indicada, não parece haver inconveniente em adotar, na legislação pertinente do Mercosul, formulação semelhante à utilizada no documento do Diretor Geral do Gatt.

Mais delicado parece ser o problema da seletividade, tratado de maneira ambivalente no documento do Diretor Geral, ao que parece para atender à intransigência da Comunidade Européia. O texto estabelece, como norma geral, a cláusula de nação mais favorecida: "*Safeguard measures shall be applied to a product being imported irrespective of its source*" (documento MTN.TNC/W/FA, p. M.2). Mais adiante (p. M.4), admite que, como resultado de consultas patrocinadas pelo Comitê de Salvaguardas, não se siga a regra geral na alocação de quotas entre exportadores, desde que: *a*) as importações provenientes de algumas partes contratantes tenham aumentado numa percentagem desproporcional ao incremento geral das importações do produto em questão; *b*) as razões de tal desvio sejam justificadas; e *c*) as condições estabelecidas sejam eqüitativas para todos os supridores do produto.

O Brasil, a Argentina e o Uruguai têm-se batido consistentemente no Gatt pela aplicação não-discriminatória das medidas de salvaguarda. Se, ao término da Rodada Uruguai, o Brasil vier a aderir ao Acordo sobre Salvaguardas (título da parte relevante do documento do Diretor Geral), não haverá inconveniente em acolher na legislação comum alguma forma de seletividade compatível com o que o país tenha aprovado no Gatt. Caso contrário, a opção terá de ser entre manter-se fiel à sua posição tradicional — o que poderia obrigá-lo a oferecer maiores compensações quando aplicasse medidas de salvaguarda — ou aceitar a seletividade apesar de sua orientação anterior. No momento, cabe apenas chamar atenção para o assunto e aguardar o que ocorra no Gatt.

A definição de "prejuízo sério" — "*a significant overall impairment in the position of a domestic industry*" — ajuda a esclarecer uma das áreas de imprecisão do artigo XIX do Acordo Geral e introduz, também, no texto do Gatt, terminologia freqüentemente usada na legislação americana — "*domestic industry*" no sentido de "*domestic producers*", utilizada no Acordo Geral —, reforçando o entendimento de que o dano tem de atingir o conjunto da indústria que fabrica o produto em questão no país importador. Tal entendimento deriva, em todo caso, da conceituação de "indústria nacional" ("*domestic industry*") introduzida pelo documento MTN.TNC/W/FA — "*producers as a whole ... or those whose collective output of the like or directly competitive products constitutes a major proportion of the total domestic production of those products*".

Por sua vez, a noção de "ameaça de prejuízo sério" é a de um prejuízo "claramente iminente", de acordo com avaliação baseada na análise de todos os fatores "de natureza objetiva e quantificável" que tenham a ver com a situação da indústria em questão.

A partir das análises factuais acima indicadas e uma vez estabelecida a relação de causalidade entre as importações e o prejuízo à indústria do país importador, será possível aplicar medidas de salvaguarda, o que só ocorrerá, porém, na medida e pelo tempo necessário para corrigir ou prevenir um prejuízo sério e para facilitar o ajustamento. Caso sejam adotadas restrições quantitativas, elas não poderão limitar as importações a níveis inferiores à média dos três últimos anos representativos para os quais as estatísticas estejam disponíveis, a menos que um nível diferente seja claramente justificado para prevenir ou remediar um prejuízo sério. Qualquer que seja a sua natureza, as medidas de salvaguarda não deverão exceder quatro anos, podendo, entretanto, ser estendidas até um máximo de oito, aí incluído o

tempo de aplicação de qualquer eventual medida provisória. Ademais, as medidas com uma duração prevista de mais de um ano serão progressivamente liberalizadas.

Como se vê pelo resumo feito até aqui, o texto submetido pelo Diretor Geral do Gatt representa considerável avanço no sentido de precisar as condições estabelecidas no artigo XIX para aplicação de medidas de salvaguarda, introduzindo também, claramente, a idéia de ajustamento industrial e limitando o alcance de tais medidas, tanto no tocante à sua duração quanto ao grau aceitável de restrição às importações. Em quase todos os casos, porém, há uma válvula de escape que favorece o país importador. Em tese, seriam casos especiais em que circunstâncias "bem justificadas" tornariam necessárias exceções à regra geral, apesar de na prática ser mais provável tratar-se de concessões ao realismo político, feitas na esperança de evitar que, a exemplo do ocorrido no passado, a disciplina que o Gatt busca estabelecer seja contornada ou simplesmente ignorada. Para o interesse exportador brasileiro tal situação pode representar um risco, já que reduz o grau de proteção que se espera possa ser outorgado por uma norma geralmente aceita e multilateralmente controlada. O objeto deste trabalho é, porém, o Brasil importador, que na atual fase de liberalização de sua política comercial poderá ver-se prejudicado por surtos inesperados de importação de determinados produtos, quer diretamente, quer através de seus parceiros do Mercosul. Deste ponto de vista, o texto submetido pelo Diretor Geral do Gatt poderá representar um avanço considerável, desde que, com suas concessões pragmáticas, atinja seu objetivo declarado de "esclarecer e reforçar as disciplinas do Acordo Geral".

B. Compensação

O documento do Diretor Geral do Gatt mantém a mesma noção de compensação constante do artigo XIX: a parte contratante que pretenda aplicar medidas de salvaguarda procurará manter, entre ela e as partes contratantes afetadas, um nível de concessões e obrigações substancialmente equivalente ao antes existente. Caso não se chegue a um acordo sobre a forma de atingir tal objetivo, as partes contratantes exportadoras afetadas pelas medidas poderão suspender concessões substancialmente equivalentes.

As inovações em relação ao artigo XIX referem-se a pequenos ajustes de linguagem, decorrentes do fato de que se aceita agora a noção de seletividade em determinadas condições, e — mais importante — a uma limitação ao direito de retaliação. Quando as medidas de salvaguarda forem adotadas em decorrência de um aumento de importações em termos absolutos e de acordo com o estabelecido no Acordo sobre Salvaguardas, os exportadores afetados não poderão retaliar durante os primeiros três anos. O objetivo parece ser duplo: por um lado, reduz-se o custo das medidas de salvaguarda para os países que as aplicarem criteriosamente conforme a norma internacional, tornando-se, assim, mais fácil o cumprimento do disposto no Gatt; e, por outro, cria-se um incentivo para que as medidas sejam aplicadas por um período curto, já que ao fim de três anos o país que as aplica fica sujeito a retaliação.

Do ponto de vista brasileiro, acredita-se que o novo texto represente um avanço em relação ao disposto no artigo XIX.

Em qualquer hipótese, não parece pertinente incluir na projetada legislação comum sobre salvaguardas aplicáveis a importações provenientes de terceiros países normas relativas a compensação. Da mesma forma que os dois outros estados-parte pertencentes ao Gatt, o Brasil estará obrigado pelos dispositivos acima resumidos — ou protegido por eles, conforme o caso — desde que decida aderir ao Acordo sobre Salvaguardas.

C. Países em desenvolvimento

O texto do Diretor Geral introduz também um elemento de proteção aos países em desenvolvimento, cujas exportações ficam isentas da aplicação de medidas de salvaguarda, desde que sua participação nas importações do produto em questão não exceda 3% e que o conjunto de partes contratantes em desenvolvimento em tais condições não exceda 9% de tais importações.

Por outro lado, como país importador, uma parte contratante em desenvolvimento poderá aplicar medidas de salvaguarda por um período total de até 10 anos, o que também poderá voltar a ocorrer, com relação ao mesmo produto, por um período equivalente à metade do tempo de aplicação anterior, desde que se tenham passado pelo menos dois anos de não-aplicação.

A inclusão da cláusula relativa à isenção da aplicação de medidas de salvaguarda a países em desenvolvimento responsáveis por até 3% das importações do produto objeto das medidas pelo mercado a que elas se apliquem (estado-parte ou Mercosul, conforme o caso) teria de ser meditada. Sua conseqüência prática seria a extensão do benefício a todos os países em desenvolvimento — que tenham aderido ou não ao Acordo sobre Salvaguardas —, a menos que a lei fosse redigida de forma a excluir os segundos. A extensão da norma a todos os países em desenvolvimento, embora provavelmente pouco onerosa, seria uma liberalidade desnecessária. Sua omissão tem boa probabilidade de não ser notada pelos seus beneficiários potenciais e, em qualquer hipótese, seria inócua para aqueles que aderissem ao Acordo de Salvaguardas. No atual estágio de indefinição quanto ao *status* do documento do Diretor Geral e — forçosamente ainda mais — quanto a eventuais adesões a ele, a omissão parece mais prudente.

Já no tocante ao período máximo de aplicação das medidas de salvaguarda e à possibilidade de sua reaplicação, a situação jurídica é mais clara. Se o Acordo sobre Salvaguardas entrar em vigor e o Brasil a ele aderir, a inclusão da cláusula apenas terá a vantagem prática de colocar num mesmo instrumento legal uma norma pela qual o país estará de qualquer forma abrigado. Caso contrário, a inclusão será uma autolimitação, porquanto o artigo XIX não estabelece prazos específicos, quer de duração das medidas, como já foi visto, quer para a sua eventual reaplicação. Dentro de um enfoque legalista, não parece, pois, que se deva incluir a norma na legislação comum. Por outro aldo, de um ponto de vista prático, talvez não haja tantos países contra cujas exportações o Brasil tenha condições — ou possivelmente sequer interesse — em aplicar medidas de salvaguarda por período tão longo ou de voltar a aplicá-las prontamente.

D. Práticas atuais: sua proibição ou eliminação

Os dispositivos do proposto Acordo sobre Salvaguardas relativos a medidas e práticas atuais não cabem numa legislação comum, pelo menos no que se refere ao Brasil.

As medidas de salvaguarda em vigor que tenham sido estabelecidas de *conformidade com o artigo XIX terão de ser suprimidas em consonância* com os prazos determinados no novo documento. A menos que o Brasil ou outro país do Mercosul recorram a tais medidas até a entrada em vigor da legislação comum, a inclusão da norma correspondente na referida legislação seria descabida.

O proposto Acordo sobre Salvaguardas proíbe o emprego de medidas de emergência que não se ajustem ao artigo XIX aplicado de conformidade com o referido Acordo e estabelece também as normas para a desativação daquelas

medidas que estejam em vigor, excetuando-se, porém, as adotadas segundo outros artigos do Acordo Geral ou com protocolos, acordos ou arranjos concluídos no âmbito do Gatt, o que isenta as negociações bilaterais sobre têxteis, por exemplo.

Finalmente, é vedado às partes contratantes encorajar ou apoiar medidas que possam ser adotadas por empresas públicas ou privadas e que tenham um efeito restritivo semelhante às proscritas pelo Acordo sobre Salvaguardas, tais como restrições voluntárias à exportação, acordos de comercialização ordenada, etc.

E. Outras disposições

Os demais capítulos do Acordo sobre Salvaguardas — "Notificação e consulta", "Supervisão" e "Solução de controvérsias" — tratam de matérias mais relacionadas com o próprio funcionamento do Gatt, não parecendo necessário examinar a conveniência ou não de sua inclusão na projetada legislação comum aos países do Mercosul. Portanto, para os efeitos deste trabalho, eles deixam de ser aqui analisados.

4. SUMÁRIO E CONCLUSÕES

A aprovação de uma legislação comum que discipline de maneira uniforme a eventual aplicação de medidas de salvaguarda — aqui interpretadas como aquelas decorrentes das situações contempladas no artigo XIX do Acordo Geral — pelos países membros do Mercosul, além de suas vantagens práticas, é uma decorrência da obrigação dos referidos países no sentido de adotarem uma política comercial comum frente a terceiros estados ou grupos de estados.

Como três dos referidos países são partes contratantes do Gatt, assim como, presumivelmente, a maior parte daqueles aos quais poderão eventualmente aplicar-se tais medidas, é necessário que a referida legislação seja compatível com a norma internacional — o artigo XIX e o "código de salvaguardas" que possa resultar da atual Rodada Uruguai.

O exame da experiência internacional com o artigo XIX mostra que: *a*) seu texto dá margem a importantes dúvidas de interpretação e conseqüentes dificuldades de aplicação; e *b*) a disciplina que o Acordo Geral deveria impor tem sido largamente ignorada pelas partes contratantes, que têm freqüentemente preferido recorrer a práticas conflitantes com as obrigações assumidas naquele instrumento. Embora tal situação de indisciplina não possa ser inteiramente — nem sequer dominantemente — atribuída às citadas deficiências do texto, têm sido feitos esforços tendentes à negociação de um "código de salvaguardas" capaz de "*clarify and reinforce the disciplines of the General Agreement, and specifically those of its article XIX*".

Na Rodada Tóquio, tais esforços não chegaram a resultados conclusivos. Na atual Rodada Uruguai, é provável que o Acordo sobre Salvaguardas (documento MTN.TNC/W/FA M. Agreement on Safeguards) proposto pelo Diretor Geral do Gatt venha a ser aceito como parte de um pacote mais amplo, caso se resolva o impasse nas negociações entre os Estados Unidos e a Comunidade Européia. Nesta hipótese, parece igualmente provável que o Brasil adira ao referido texto, que representa a única esperança palpável de introduzir mais disciplina numa área em que são notórios os abusos de poder das grandes potências econômicas. Em tais circunstâncias, adotou-se aqui a hipótese de que o Acordo sobre Salvaguardas entrará em vigor e que a norma internacional a que a legislação comum do Mercosul deverá conformar-se é, pois, o artigo XIX, aplicado de conformidade com o referido Acordo.

Os três estados-parte do Tratado de Assunção que são também partes contratantes do Gatt estariam, assim, obrigados pela referida norma internacional, inclusive por seus dispositivos cuja substância não seja incluída na referida legislação comum. Dentro deste enfoque, a lei de salvaguardas dos países do Mercosul deverá conter, essencialmente, os seguintes elementos:

a) a noção de que, para fins de aplicação de medidas de salvaguarda, os estados-parte podem ser tratados como importadores individuais, o que acarretará a retirada dos produtos afetados por tais medidas do regime de livre circulação (tal noção deveria ser revista a partir do estabelecimento do mercado comum);

b) até 1994, inclusive, a decisão de aplicar ou não medidas de salvaguarda será da autoridade governamental competente de cada estado-parte, podendo a etapa investigativa do processo, entretanto, ser confiada a uma entidade nacional (ou mesmo plurinacional) independente (painel de especialistas com a necessária infra-estrutura secretarial e técnica, por exemplo), sendo que parece preferível a hipótese nacional mista (entidade investigativa independente com apoio secretarial e técnico-governamental);

c) disposições processuais uniformes, sobretudo no tocante a prazos para investigação e adoção de medidas, de modo a evitar que o recurso à proteção assegurada pela lei fosse mais fácil em um país do que em outro; e

d) condições para a aplicação e modalidades das medidas de salvaguarda, as quais poderiam seguir de perto o estabelecido no Acordo sobre Salvaguardas.

Bibliografia

CLINE, William R. (ed.). *Trade policy in the 1980's*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1983.

HAMILTON, Carl B. *Textiles trade and the developing countries*. Washington, D.C.: The World Bank, 1990.

JACKSON, John. *The world trading system: law and policy of international economic relations*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1989.

PUBLICAÇÕES DO IPEA (TEXTOS)
1992 / 1993

TEXTO PARA DISCUSSÃO - TD

N.º 241 "Qualidade, Eficiência e Eqüidade no Ensino de 1.º grau: Elementos para Reflexão e Debate", Antonio Augusto de Almeida Neto e José Parente Filho, janeiro 1992, 27p.

N.º 244 "Dumping e o MERCOSUL", Luis Augusto Pereira Souto - Maior", fevereiro 1992, 14 p.

N.º 245 "Uma Avaliação dos Investimentos na Infra-Estrutura Rodoviária no Período 1980/1989", Ruy Silva Pessoa, março 1992, 15 p.

N.º 246 "Exportação: Índices Setoriais para o Período 1980/88", Armando Castelar Pinheiro, março 1992, 25 p.

N.º 247 "Liberalização Comercial, Distribuição e Emprego", Edward J. Amadeo e José Márcio Camargo, março 1992, 18 p.

N.º 248 "Loss in Forest Resource Values Due to Agricultural Land Conversion in Brazil", Ronaldo Serôa da Motta e Peter Herman May, março 1992, 23 p.

N.º 249 "Análise da Estrutura Funcional do Gasto Público no Brasil 1985-1990, José Rildo de Medeiros Guedes, Eduardo Felipe Ohana e Carlos Mussi, abril 1992, 47 p. + anexos.

N.º 250 "Previsões de Séries Econômicas com Modelos Bayesianos Univariados, Ana Beatriz S. Monteiro, Hélio S. Migon e Ajax R. B. Moreira, abril 1992, 29 p.

N.º 251 "Proposta de um Referencial Básico para a Discussão da Seguridade Social", Francisco Eduard B. de Oliveira, abril 1992, 28 p.

N.º 252 "Considerações sobre o Sucateamento da Rede Pública e Privada de Saúde, André Cezar Médici e Francisco E. B. de Oliveira, abril 1992, 17 p.

N.º 253 "Os Programas de Alimentação e Nutrição para Mães e Crianças no Brasil", Anna Maria Medeiros Peliano, abril 1992, 22 p.

N.º 254 "A Equação da Restrição Orçamentária do Governo: uma resenha de usos e interpretações", José W. Rossi, abril 1992, 48 p.

N.º 255 "Setor Público Federal no Brasil: despesas com pessoal e alguns comentários sobre a isonomia salarial", Eduardo Felipe Ohana, Carlos H. F. Mussi e Ana Lúcia Dezolt, maio 1992, 16 p..

N.º 256 "Technological Progress and Diffusion: decomposing total factor productivity growth in brazilian manufacturing", Armando Castelar Pinheiro, May 1992, 40 p.

N.º 257 "Indicadores de Competitividade das Exportações:resultados setoriais para o período 1980/88", Armando Castelar Pinheiro, Ajax Reynaldo Bello Moreira e Maria Helena Horta, maio 1992, 60 p.

N.º 258 "Perdas e Serviços Ambientais do Recurso Água para Uso Doméstico", Ronaldo Serôa da Motta, Ana Paula Fernandes Mendes, Francisco Eduardo Mendes, Carlos Eduardo Firckkmann Young, maio 1992, 39 p.

N.º 259 "Inflação e Hiato de Produto: Experiências e Sugestões", Carlos H. F. Mussi e Eduardo Felipe Ohana, maio 1992, 18 p.

N.º 260 "Capital Estrangeiro no Brasil: Expectivas quanto à Reversão de Comportamento", Danniel Lafetá, maio 1992, 11 p.

N.º 261 "As Empresas Estatais e o Programa de Privatização do Governo Collor", Armando Castelar Pinheiro e Fábio Giambiagi, maio 1992, 62 p.

N.º 262 "Experiências Espanholas e Francesas em Programas de Qualidade", Antonio Carlos da R. Xavier e Luis Fernando Tironi, junho 1992, 18 p.

N.º 263 "Indicadores da Qualidade e Produtividade - um relato de experiências no setor público", Luís Fernando Tironi, Ademar Kyotoshi Sato, Bolivar Pêgo Filho, Jorge Conrado Kosak, Roberto Sant'Anna Mattos, Ruy Silva Pessoa e Sérgio Francisco Piola, junho 1992, 24 p.

N.º 264 "As Políticas de Concorrência (ou Antitruste): um panorama da experiência mundial e sua atualidade para o Brasil", Lúcia Helena Salgado, junho 1992, 44 p.

N.º 265 "An Econometric Model of Amazon Deforestation", Eustáquio José Reis e Rolando M. Gusmán, junho 1992, 27 p.

N.º 266 "A Colonização Sustentável na Amazônia", Anna Luiza Ozório de Almeida, Angela Moulin S. Penalva Santos, Adriana Freitas Alves e Maria da Piedade Morais, julho 1992, 109 p.

N.º 267 "Efeitos Dinâmicos dos Choques de Oferta e Demanda Agregada sobre o Nível de Atividade Econômica do Brasil", Elcyon Caiado Rocha Lima, Hélio S. Migon e Hedibert Freitas Lopes, julho 1992, 32 p.

N.º 268 "Projetos de Irrigação no Vale do Baixo São Francisco", José Ancelmo de Góis, Maria de Fátima Araújo Paiva e Sônia Maria Goes Tavares, julho 1992, 40 p.

N.º 269 "A Evolução do MERCOSUL no período de Transição: hipóteses alternativas e cenários", Pedro Motta Veiga, março 1992, 45 p.

N.º 270 "Uma Análise dos Investimentos na Infra-Estrutura Rodoviária Federal nos Anos Oitenta", Ruy Silva Pessoa, junho 1992, 17 p.

N.º 271 "Flexibilidade e Mercado de Trabalho: Modelos Teóricos e a Experiência dos Países Centrais Durante os Anos 80", Carlos Alberto Ramos, agosto 1992, 51 p.

N.º 272 "Produtividade e hetereogeneidade de Tamanho na Indústria de Transformação Brasileira: (1980-1985)", Mercedes Magdalena Lizardo Espinal, agosto 1992, 76 p.

N.º 273 "Transporte Urbano de Passageiros: a tarifa como fonte de recursos", Iêda Maria de O. Lima, setembro 1992, 17 p.

N.º 274 "O Que Demonstram os Indicadores sobre a Pobreza na Década Perdida", Luis Carlos Eichenberg Silva (Coord.), agosto 1992, 49 p.

N.º 275 "Reshaping U.S. Foreign Policy in the 90's: a view from the periphery", Luis Fernando de Lara Resende, setembro 1992, 22 p.

N.º 276 "As Pesquisas Francesas sobre as Condições de Trabalho e a Organização do Trabalho: dos Métodos aos Resultados", Serge Volkoff, setembro 1992, 26 p.

N.º 277 "Metodologias para Levantamento Quantitativo sobre Difusão das Novas Tecnologias no Processo de Trabalho", Helena Sumiko Hirata e Mário Sérgio Salermo, setembro 1992, 20 p.

N.º 278 "Poor and Non-Poor in the Brazilian Labor Market", Sonia Rocha, outubro 1992, 14 p.

N.º 279 "A Note on Temporal Evolution of the Relationship Between Wages and Education Among Brazilian Prime-Age Males: 1976-1989", Lauro Ramos e Ricardo Paes de Barros, outubro 1992, 28 p.

N.º 280 "Mobilidade de Renda no Brasil: 1981/1989", Ricardo Paes de Barros, Lauro Ramos e José Guilherme de Almeida Reis, outubro 1992, 22 p.

N.º 281 "The "Abertura"in Brazil: the Day-After of the Brazilian Intelligence "Monster" ", L. A. Bittencourt Emílio, novembro 1992, 16 p.

N.º 282 "As Políticas Federais de Desenvolvimento Urbano no Biênio 1989/1990", Edgar Bastos de Souza (org.), novembro 1992, 25 p. + anexos

N.º 283 "O Mercosul e as Zonas Francas, Zonas de Processamento de Exportações, Áreas de Livre Comércio e Áreas Aduaneiras Especiais", Edgard Antônio Pereira e Ricardo Romano, dezembro 1992, 21 p. + anexos

N.º 284 "A Desregulamentação do Setor Transportes: o caso do subsetor portuário", Newton Rabello de Castro Junior e Philipe Lamy, novembro 1992, 45 p.

N.º 285 "Técnicas Empíricas de Decomposição: uma abordagem baseada em simulações contrafactuais", Ricardo Paes e Barros, Renata Jeronymo, Rosane Mendonça, Valéria Pero, Eleonora Santos e Cláudia Trindade, dezembro 1992, 23 p.

N.º 286 "A Evolução do Bem-Estar e da Desigualdade no Brasil desde 1960", Ricardo Paes e Barros e Rosane Mendonça, dezembro 1992, 24 p.

N.º 287 "Desempenho Exportador, Regulamentação Internacional e Privatização: o caso da siderurgia brasileira", Mário M. C. Mesquita e Leane C. Naidim, dezembro 1992, 51 p.

N.º 288 "Distribuição de Renda no Brasil: avaliação das tendências de longo prazo e mudanças na desigualdade desde meados dos anos 70", Régis Bonelli e Lauro Ramos, janeiro 1993, 32 p.

N.º 289 "Current Status of water Pollution Control in Brazil", Ronaldo Seröa, Guilhermino O. Filho, Francisco Eduardo Mendes, Cynthia A. Nascimento, fevereiro 1993.

N.º 290 "Sistemas e Instrumentos de Estímulos às Exportações nos Países do Mercosul", Eduardo Augusto Guimarães, coord., janeiro 1993, 28 p. + anexo.

N.º 291 "Informal Labor Contracts: A Solution or a Problem?", Ricardo Barros, Ricardo Mello, Valéria Pero, janeiro 1993.

RELATÓRIO INTERNO - RI

Nota: Esta série, Relatório Interno, mudou a numeração a partir da reestruturação editorial começando do número 01, em cada Coordenação, a saber

Diretoria Executiva

N.º 01/92 "Indústria Automobilística Brasileira: situação atual, perspectivas e sugestões para sua reestruturação", Ruy Quadros de Carvalho, junho 1992, 6 p.

N.º 02/92 "A Inflação Esperada em 1992: simulações", Luiz Zottmann, julho 1992, 5 p.

N.º 03/92 "Imposto sobre Transações Financeiras: reflexões e simulações", Luiz Zottmann, agosto 1992, 6p.

Diretoria de Pesquisa

N.º 01/92 "Adam Smith, Gerson e a Cooperação", Fábio Stefano Erber, junho 1992, 13 p.

N.º 02/92 "O Sistema de Saúde Chileno: Mitos e Realidades", André Cezar Medici, Francisco E. B. de Oliveira e Kaizô Iwakami Beltrão, agosto 1992, 105 p.

N.º 03/92 "Proposta de um Modelo de Seguridade Social", Francisco E. B. de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão e André Cezar Medici, agosto 1992, 38 p.

N.º 04/92 "A Dimensão do Setor Saúde no Brasil", André Cezar Medici e Francisco E. B. de Oliveira, agosto 1992, 72 p.

N.º 05/92 "Mudanças Estruturais e Políticas Industriais", Fábio Erber, agosto 1992, 16 p.

Diretoria de Políticas Públicas

N.º 01/92 "Implantação de um Sistema de Gerência da Qualidade Total", Antônio Carlos Da Ressurreição Xavier e Rose Mary Longo, setembro 1992, 2p.

Coordenação de Política Macroeconômica - CPM

N.º 01/92 "Saldo da Balança Comercial: atualização das projeções e simulações para o ano de 1992". Mary de Melo Souza e Moysés Tenenblat, março 1992, 1 p.

N.º 02/92 "A Política de Juros e o Afluxo de Capitais Externos: Existe um Problema?", Eduardo Felipe Ohana, abril 1992, 3p.

N.º 03/92 "A Capacidade de Pagamento do Setor Público: um Conceito Operacional", Eduardo Felipe Ohana, abril 1992, 3 p.

N.º 04/92 "A Balança Comercial em 1992: atualização das Previsões e Simulações", Mary de Melo Sousa e Moysés Tenenblat, maio 1992, 1 p.

N.º 05/92 "Atualização das Previsões e Simulações para as Exportações Totais Brasileiras", Mary de Melo Souza e Moysés Tenenblat, junho 1992, 1 p.

N.º 06/92 "A Balança Comercial Brasileira: Atualização das Projeções para o Ano de 1992", Mary de Melo Souza, julho 1992, 1 p.

N.º 07/92 "O Saldo Comercial do Brasil em 1992: Projeções Atualizadas", Mary de Melo Sousa, agosto 1992, 2 p.

N.º 08/92 "Revisão das Projeções da Balança Comercial", Mary de Melo Sousa, setembro 1992, 3 p.

N.º 09/92 "Reforma do Sistema Financeiro Nacional", José Romeu de Vasconcelos e Roberto Shoji Ogasavara, dezembro 1992, 6 p.

N.º 10/92 "Atualização das Projeções da Balança Comercial", Mary de Melo Sousa, dezembro 1992, 3 p.

Coordenação de Difusão Técnica e Informações - CDTI

N.º 01/92 "O Saldo da Balança Comercial: simulação preliminar para o ano de 1992 - um sinalizador para a política econômica", Mary de Melo Souza e Moysés Tenamblat, janeiro 1992, 1p.

N.º 02/92 "O Saldo da Balança Comercial : análise retrospectiva e simulação preliminar para o ano de 1992", Mary de Melo Sousa e Moysés Tenenblat, fevereiro 1992, 2p.

Coordenação de Política Social - CPS

N.º 01/92 "FGTS, Questões Atuais", Roberto A. Zomboni, setembro 1992, 5 p.

N.º 02/92 "Descentralização Tutelada", Solon Magalhães Vianna, setembro 1992, 5 p.

N.º 03/92 "Programas de Alimentação e Nutrição para as Crianças e Adolescentes. Qual o Destino?", Anna Maria Peliano e Nathalie Beghin, outubro 1992, 3 p. + anexo.

N.º 04/92 "Índice de Qualificação do Corpo Docente das Universidades Brasileiras", Raulino Tramontin, outubro 1992, 25 p.

N.º 05/92 "O Novo Padrão de Gerenciamento do Setor Público: As Organizações ParaGovernamentais e a Alimentação dos mais Pobres no DF", Anna Maria Peliano, novembro 1992, 03 p.

N.º 06/92 "A Descentralização da Merenda Escolar", Anna Maria Peliano e Nathalie Begin, dezembro 1992, 4 p.

N.º 07/92 "O Papel do Estado na Área de Alimentação e Nutrição", Anna Maria Peliano e Nathalie Begin, dezembro 1992, 10 p.

N.º 08/92 "Brasil: Indicadores Sociais", Solon Magalhães Vianna, coord., novembro 1992, 14 p. + anexos

N.º 09/92 "Gestão do Financiamento do Setor Público", Dilma Seli Pena Pereira, dezembro 1992, 5 p.

N.º 10/92 "Alocação de Recursos, Eficiência, Eqüidade e Qualidade no Ensino Fundamental: uma estratégia de ação para o governo federal",Antonio Carlos da Ressurreição Xavier e José Amaral Sobrinho, dezembro 1992, 4 p.

Coordenação de Política Setorial - CPSe

N.º 01/93 "Propostas para o Novo Plano Nacional de Viação - PNV", Ruy Silva Pessoa, janeiro 1993, 5 p.

CADERNO DE ECONOMIA - CE

N.º 11/92 "Tendências da Reestruturação da Indústria nos Países Desenvolvidos no Anos 80", Mariano Francisco Laplane, outubro 1992, 158 p.

N.º 12/92 "Um "Mal Necessário"? Comercialização Agrícola e Desenvolvimento Capitalista no Brasil", Renato Sérgio Jamil Maluf, novembro 1992, 238 p.

DOCUMENTO DE POLÍTICA - DP

N.º 07/92 "Análise Econômico - Financeira dos Bancos Estaduais", José Romeu de Vasconselos e Roberto Shoji Ogasavara, 1992, 19p. + anexos.

N.º 08/92 " As Contribuições Sociais de Empregadores e Trabalhadores: repercussões sobre o mercado de trabalho e grau de evasão", Sandra Cristina F. de Almeida, 1992, 27 p. + anexos.

N.º 09/92 "A Política de Medicamentos no Brasil," André Cézar Médici, Kaizô Iwakami Beltrão e Francisco de Oliveira, março 1992, 88p.

N.º 10/92 "A Política Salarial no Governo Collor: padrões de Negociação entre o executivo e legislativo". Maria Helena de Castro Santos, Maria das Graças Rua e Carlos R. Pio da Costa Filho, junho 1992, 27p.

N.º 11/92 "Seguridade Social: proposta de reforma constitucional", André Cézar Médici, Francisco de Oliveira e Kaizô Beltrão, junho 1992, 11 p.

N.º 12/92 "Propostas de Política Social", Anna Maria Peliano (Coord.), outubro 1992, 57 p.