

A REFORMA DO REGIME ANTIDUMPING BRASILEIRO: UM BALANÇO PARCIAL DOS DETERMINANTES E IMPLICAÇÕES DO DECRETO 8.058/2013

Hélio Henkin¹

Rafael Pentiado Poerschke²

Ricardo Dias da Silva³

Introdução:

O grau de integração comercial entre os países avançou gradualmente desde a assinatura do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), em 1947. Sua sucedânea, a Organização Mundial do Comércio (OMC), instituída em 1995, acentuou essa tendência e contribuiu para que os membros do sistema de comércio se tornassem ainda mais interdependentes, multilateral e regionalmente. O avanço na direção do livre-comércio vem sendo informado tanto pelas diretrizes oriundas do Sistema Internacional como também pelo engajamento dos países em diferentes frentes de liberalização em nível bilateral e plurilateral. Isso reforça a necessidade de se atentar para o componente eminentemente político que dá o tom e orienta as decisões governamentais em seus diferentes domínios (Lindbolm 1981).

Na história do sistema capitalista, em função da hegemonia política, de fatores geográficos ou de suas próprias histórias, diferentes nações

¹ Professor do Departamento de Economia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil.

² Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil. Membro do ABCI Institute - Analistas Brasileiros de Comércio Internacional (Washington, DC).

³ Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Brasil. Estágio de doutorado (PDSE/CAPES) no Center de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (Cirad, Montpellier).

dominaram o comércio. A despeito das assimetrias e hierarquias que estruturam esse sistema, admite-se a existência de margens de atuação – contextuais e contingentes – que permitem que governos emitam decisões capazes de afetar o mercado além de suas fronteiras e de, inversamente, tomarem decisões influenciadas por marcos externos. No afã de estimular a maximização do bem estar econômico doméstico, essas decisões carregam um componente oriundo da pressão de determinados grupos de interesse e entidades de classe. Quando negativamente afetados, esses últimos procurarão atenuar os efeitos potencialmente deletérios do comércio através de propostas de (re)formulação de políticas comerciais e industriais mais favoráveis aos seus desígnios.

Após a proibição dos instrumentos tradicionais de política comercial durante o período do GATT, tais como quotas e restrições voluntárias à exportação, bem como a limitação na cobrança da tarifa nominal, medidas de política comercial de natureza distinta passaram a ser implementadas. É nesse ínterim que os instrumentos de defesa comercial assumem um papel de protagonismo na política comercial dos países que integram o sistema multilateral de comércio. Esse dado é revelador dos determinantes multiníveis da política externa, em geral, e da política comercial externa, em particular, tal como formulado por Putnam (1988) e cujos rendimentos analíticos são explorados neste trabalho.

O cenário atual aponta para o aumento do número de países membros que são usuários frequentes de instrumentos de defesa comercial, em especial, barreiras temporárias ao comércio de bens. Na OMC, a lista de usuários que utilizam supera aquela dos não usuários dessas barreiras. Até os anos 1980, o uso desse tipo de medida esteve restrito a Estados Unidos, Canadá, Austrália e União Europeia. Vinte anos depois, os países em desenvolvimento assumiram uma posição mais ativa no grupo de usuários de medidas temporárias.

As medidas de defesa comercial integram um conjunto amplo de instrumentos dos quais um governo dispõe para regular o comércio de bens. Um deles, ora regulado pelo Acordo Antidumping (ADA) do GATT/OMC, estabelece que toda e qualquer aplicação de direitos antidumping requer evidências de que o dumping seja a causa principal do dano à indústria doméstica. O uso de barreiras temporárias, por sua vez, não tem um limite, mas requer um procedimento que deve partir da indústria ou parte representativa dessa. A indústria que se vê afetada peticiona um pedido de investigação contra práticas desleais de comércio e resta ao Estado, via autoridade investigadora, apurar o caso. Havendo evidências suficientes para justificar novas barreiras, os direitos provisórios ou definitivos poderão então ser aplicados. Conforme o ADA, a aplicação dos direitos procura neutralizar

o dano decorrente da prática de dumping e se distancia do princípio de mero alívio temporário para a indústria.

Os dados do Global Antidumping Database (GAD) para o número de pedidos de novas investigações apontaram a Índia como o país onde mais petições de abertura foram acolhidas, seguida por Estados Unidos e Brasil. Bown (2012) mostrou que, em 2012, esses números foram 13% maiores que em 2009 e 67% maiores que em 2007. Os resultados do autor sugerem ainda que a maioria das novas medidas teve como alvo as importações provenientes da China e de outros países em desenvolvimento – um fenômeno tachado de protecionismo do tipo “Sul-Sul” segundo Feinberg (2010). Na visão do autor, este processo sinaliza para a emergência de um “problema” na corrente de comércio entre os países em desenvolvimento.

Em 2011, a posse do primeiro governo Dilma precedeu um período de mudanças mais agudas em matéria de política e defesa comercial. Nesse contexto, em 2012 e, novamente, em 2013, foi a vez do Brasil figurar como o maior usuário de medidas antidumping. Somente em 2013, o Brasil notificou à OMC 30 novas medidas antidumping em vigor, sendo a maioria contra os países asiáticos, especialmente a China. Sozinho, o Brasil respondeu por 20% do total de medidas impostas naquele ano.

A liderança no “ranking” dos usuários coincidiu com o início de uma conjuntura política e econômica favorável ao debate político sobre os marcos da defesa comercial no Brasil. Tanto as experiências e aprendizados acumulados ao longo da vigência do marco anterior, quanto as preferências e objetivos políticos dos grupos de interesse moldados nessa trajetória contribuíam para esse momento crítico (Pierson 2004). Com isso, a gestão Dilma Rousseff I (2011-2014), de um partido trabalhista, foi caracterizada por um número expressivo de mudanças em matéria de política comercial externa aliado à elevada procura da indústria por medidas antidumping.

O presente estudo examina o desenvolvimento e a reforma do regime antidumping no Brasil como um exemplo de aprofundamento do sistema multilateral do comércio proposto pela Organização Mundial do Comércio. A longa história de protagonismo do Brasil em Rodadas, bem como sua emergência entre os usuários de barreiras temporárias, ilustram o fato de que países em desenvolvimento participam com sucesso ao afiançar o sistema multilateral. Utilizando o Acordo Antidumping da OMC como um modelo para seu próprio marco regulatório, o Brasil também mostra a importância de se participar mais ativamente das mesas temáticas em Rodadas promovidas pela OMC. Primeiro, os países podem fazer uso dos temas levantados pelos documentos que circulam a fim de servir de subsídio para a implementação da política doméstica de antidumping. Ainda, essa prática pode assegurar que

a legislação doméstica terá maior aderência com as obrigações internacionais, garantindo previsibilidade e evitando constrangimentos – via Órgão de Solução de Controvérsias.

A legislação antidumping ao ser alçada à matéria de projetos de governo cristaliza uma oportunidade ímpar de se analisar os detalhes do processo de formação de políticas públicas voltadas para o comércio internacional. O governo Fernando Henrique Cardoso catalizou a mudança de problema da política externa e comercial brasileira, pois foi o responsável por internalizar as normas e criar o Departamento brasileiro de Defesa Comercial (DECOM). Entretanto, o governo Lula levou a cabo a criação de regras antielisão⁴, além ter reunido a equipe em Brasília, quase 10 anos após a criação do DECOM (entrevista Welber Barral, ex-secretário de comércio exterior da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX 2007–2011). Como levantado, na gestão FHC o DECOM esteve com seu alcance limitado uma vez que estava com a equipe dividida entre o Rio de Janeiro e Brasília.

Embora a defesa comercial já tenha sido matéria do plano de governo do ex-presidente, precipuamente como reflexo da criação da OMC e do Mercosul, o tema viria a assumir protagonismo singular na primeira gestão Dilma Rousseff. Para galgar apoios e selar compromisso com a indústria, reformar a legislação antidumping virou uma das prioridades do governo Dilma.

Sendo assim, o principal objetivo do artigo se concentra em compreender o *policy-making* do Decreto 8.058 de 2013, lançando luz sobre os principais determinantes de sua formulação e algumas implicações dessa modernização do regulamento para a aplicação de medidas antidumping no Brasil. Nesse sentido, o trabalho guia-se pelos seguintes objetivos específicos:

- a. compreender o curso da reforma do regime antidumping brasileiro;
- b. descrever e analisar as flutuações da política antidumping do Brasil enfatizando o papel de seus *policy-makers*;
- c. apresentar os principais elementos da modernização do marco normativo que passou a regulamentar as investigações AD.

⁴ No governo Lula foi realizado um concurso público que nomeou 40 novos Analistas de Comércio Exterior.

Procedimentos Metodológicos e Operacionalização da Pesquisa

Por meio de um rastreamento de processos teoricamente orientado, remontamos à primeira onda de fortalecimento do departamento de defesa comercial do Brasil datada do final do Governo Itamar Franco e do primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso, passamos pelos ajustes incrementais executados na defesa comercial ao longo do governo Lula e chegamos ao primeiro Governo Dilma no bojo da inflexão representada pelo Plano Brasil Maior (PBM). Esse proceder se mostra relevante na medida em que a compreensão dos determinantes que permitem ajustes, recalibrações ou mudanças em matéria de política comercial requer o entendimento dos mecanismos que mantinham o padrão anterior.

Nessa trajetória, o PBM foi o responsável, entre outras coisas, pela inclusão de medidas para fortalecer a defesa comercial enquanto itens-chave da política industrial. Atendendo a uma demanda antiga da indústria, foram incluídas no Plano diretrizes voltadas especificamente para a matéria de política e defesa comercial, sincreticamente inventariadas e analisadas abaixo. Para essa etapa, a pesquisa assumiu um tom mais exploratório, uma vez que poucas análises foram produzidas sobre o assunto, e, portanto, o objetivo foi traçar um panorama dos eventuais avanços e desafios colocados pelo PBM à defesa comercial de forma geral.

Diante disso, a opção foi também por acrescentar recursos metodológicos capazes de fornecer indícios robustos para o estudo, tais como: pesquisa e revisão bibliográfica, entrevistas em profundidade e análise documental. O principal eixo da análise sobre a modernização do marco normativo deflagrada pelo PBM recaiu na interlocução da formulação e implementação do novo Decreto 8.058/2013, no qual as entrevistas abertas e semi-estruturadas foram direcionadas com os *policy-makers* e outros atores envolvidos na edição do novo Decreto. O grupo amostral foi ouvido entre junho de 2015 e julho de 2020. De início, os entrevistados da amostra foram selecionados a partir de uma triangulação com a bibliografia e os documentos oficiais consultados. Em relação a esses últimos, o levantamento buscou, a um só tempo, recuperar os conteúdos das proposições que circularam e esquadriñar a cadeia de comando de cargos e posições de poder desses *policy-makers* e como isso impactou o processo.

Esse levantamento documental foi realizado através de sucessivas incursões no arcabouço legal e normativo (Leis, Decretos, Portarias, Resoluções, etc.) que diz respeito à política de defesa comercial, bem como considerou as publicações oficiais das entidades de classe (Confederação Nacional da Indústria – CNI e Federação das Indústrias do estado de São

Paulo – FIESP) e as informações produzidas e veiculadas pelo Departamento de Defesa Comercial, órgão nuclear desse processo. Como se verá ao longo das seções que seguem, há um entrelaçamento entre os documentos e as entrevistas.

Além da presente introdução, o artigo contempla uma síntese da evolução recente do arcabouço normativo da defesa comercial no Brasil que pavimentaram o caminho para o PBM. A terceira seção explora os principais pontos de mudança contidos no Decreto 8.058 de 2013 e alguns desdobramentos já observados. Nesse sentido, as duas primeiras subseções desse item se voltam às medidas adotadas visando reduzir a morosidade nas investigações de antidumping, primeiro reforçando as capacidades estatais dessa área com a contratação de novos analistas de comércio exterior e, segundo, ampliando a interlocução e o intercâmbio de dados e informações com o setor privado. Já o subitem “*O antidumping na mira do interesse público: a criação do GTIP*” aborda o tratamento político dispensado à configuração do conceito de interesse público/nacional que desempenha papel-chave no bojo dessas investigações.

O tópico seguinte (“*Contra a maré: a questão da aplicação do menor direito*”) perscruta as controvérsias envolvendo outro item considerado polêmico nos procedimentos antidumping e que foi objeto de amplas discussões no âmbito da reforma em apreço: o patamar ideal de margem tarifária a ser aplicada nos casos comprovados de concorrência desleal (se cheia ou *lesser duty*). Após descrever e analisar o novo Decreto, o texto encerra-se com algumas palavras à guisa de considerações finais.

Continuidades e Rupturas do Marco Regulatório para Aplicação de Direitos Antidumping no Brasil

As medidas contingenciais enquanto instrumento temporário de proteção podem ser interpretadas como a iniciativa ideal para prover ao setor privado melhores condições de enfrentar a concorrência internacional. Essa hipótese pode ser testada em algumas das medidas do Plano Brasil Maior (PBM), apresentado em agosto de 2011 como a possível solução para os impasses da política industrial brasileira. Autores como Veiga et al. (2013) avaliaram que na esteira dos objetivos desse Plano, surgiu um *hiperativismo* na política comercial do primeiro biênio do governo Dilma I (2011-2014).

De fato, tal afirmação é coerente quando o compasso mais gradual da política de defesa comercial do governo Lula da Silva é posto em perspectiva. Conforme supramencionado, as mudanças de maior relevo tiveram lugar

em gestões anteriores ao governo Lula e foram deflagradas pela decisão de aprofundar a liberalização do comércio em curso. O governo Cardoso, ao internalizar todos os compromissos multilaterais e regionais do Brasil, substituiu o Acordo Antidumping de 1987 – baseado no Código AD de Tóquio, e foi responsável pela criação de um departamento específico para tratar do tema em 1995: o Departamento de Defesa Comercial (DECOM), ligado ao então Ministério da Indústria, Comércio e Turismo.

O estopim para uma nova onda de mudanças de peso deu-se na esteira do período pós-eleitoral de 2010, quando “o expressivo crescimento das importações [42% em 2010] e a perda de participação dos produtos manufaturados no total exportado [39,4% em 2010] motivou crescente pressão do setor industrial por um maior ativismo na política comercial” (Cindes 2011, p.1). Para comandar a pasta do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o governo Dilma indicou um nome oriundo da esfera político-partidária e com bastante proximidade da mandatária. O escolhido, Fernando Pimentel, havia integrado os quadros da Vanguarda Armada Revolucionária Palmares (VAR-Palmares), organização a que pertencera Dilma Rousseff.

À frente do MDIC, Fernando Pimentel (2011-2014) viu-se às voltas com o dilema de priorizar a estabilização macroeconômica ou estimular as exportações como vetor da retomada do crescimento econômico no afã de reverter a deterioração das contas externas. Segundo Corrêa e Gomes (2018), apesar dos benefícios do comércio internacional serem conhecidos, muitos países adotam políticas comerciais a fim de proteger o mercado doméstico da concorrência estrangeira. Em seu discurso de posse, o ministro afirmou que o maior desafio para a política comercial exterior, para além dos juros altos, seria enfrentar a valorização⁵ do Real enquanto outras moedas estariam sobredesvalorizadas (Rodrigues 2011).

No segundo escalão, após uma sequência de diretores oriundos do DECOM (geralmente ex-funcionários da antiga Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil – CACEX), Felipe Hees assumiu o departamento. Economista e diplomata do Ministério das Relações Exteriores (MRE), com experiência em negociação sobre o tema de defesa comercial em Genebra (2003-2007), Hees esteve no departamento de abril de 2011 até março 2014.

A passagem do DECOM para o controle do MRE não foi bem vista internamente, uma vez que os servidores do MDIC “se sentiram desprestigiados” (Landim 2011). Cabe mencionar que a natureza dos profissionais do MRE e do MDIC são diferentes. Enquanto no comércio a

5 No caso dos direitos antidumping, o câmbio, bem como outras variáveis macroeconômicas e condições conjunturais, podem afetar a procura da indústria por novas investigações.

natureza específica da função é uma condição, como no caso do DECOM que aplica as regras internacionais de comércio, no Itamaraty os diplomatas têm competências mais generalistas (entrevista Felipe Hees, ex-diretor do DECOM 2011–2014). O estranhamento, ou “surpresa”, como utilizou o diretor na entrevista, veio mais das consultorias ou da mídia e indústria, conforme apurado, uma vez que ele estava isolado em Genebra. Portanto, era desconhecido nos escritórios de consultoria e indústria que tiveram trânsito dentro do DECOM de Brasília. Contudo, o tempo e sua relação com os ACEs, a serviço do MDIC em Genebra, foram os fatores que o levaram ao DECOM.

“Fui chamado pela Tatiana [Tatiana Lacerda Prazeres, ACE do MDIC e então secretária de comércio exterior⁶ do ministro Pimentel, 2011–2013] para assumir o DECOM. [...] Ela e mais outros analistas (Marcos César Saraiva da Fonseca, diretor do DECOM, 2014– 2016) já tinham trabalhado junto comigo em treinamentos na Missão permanente de Genebra. Eu tinha uma boa relação com o MDIC [...]” (entrevista Felipe Hees). Esse relato apaga por completo uma hipótese de descontinuidade nas políticas internas do DECOM pela troca de comando da gestão de política comercial.

Porém, o MDIC e o MRE estabeleceram uma relação horizontal muito proveitosa em Genebra, uma vez que o treinamento dos ACEs ligados ao DECOM passava pelo programa da Missão em Genebra. Portanto, Hees detinha a tecnicidade e, sobretudo, os contatos com o pessoal do departamento para o qual foi indicado – indicação da secretária de comércio Tatiane Prazeres. Isto posto, a trajetória não foi afetada, ou seja, houve mudanças, mas dentro da continuidade as quais serviram como correção. Assim, o seu trânsito pelo MDIC azeitou as relações e não violou nenhum *spirits de corps* do Ministério do Comércio e ainda ressaltou a importância que as pessoas têm para a política.

O Plano Brasil Maior (PBM/2011-2014), teve sua criação idealizada no primeiro semestre, mas foi apenas em 2 de agosto de 2011 que se tornou o Plano sucessor da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP/2008). O desafio do Plano, integrante da plataforma de governo da presidente Dilma, foi o de sustentar o crescimento inclusivo em um contexto econômico adverso. Para isso o Plano previa cinco Diretrizes Estruturantes (Des), conforme o quadro 1 que segue, sendo a primeira voltada para o *enfrentamento* do processo de substituição da produção nacional em setores sujeitos à concorrência externa.

6 Tatiana Prazeres foi indicada pelo secretário-executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) do governo Dilma, Alessandro Teixeira.

Tabela 1: Dimensões do Plano Brasil Maior

Dimensão Estruturante	Dimensão Sistêmica
a) Fortalecimento de Cadeias Produtivas;	a) Comércio Exterior;
b) Novas Competências Tecnológicas e de Negócios;	b) Investimento;
c) Cadeias de Suprimento em Energias;	c) Inovação;
d) Diversificação das Exportações e Internacionalização;	d) Formação e Qualificação Profissional;
e) Competências na Economia do Conhecimento Natural.	e) Produção Sustentável;
	f) Competitividade de Pequenos Negócios;
	g) Ações Especiais em Desenvolvimento Regional.

Fonte: MDIC (2012).

O Plano foi composto de importantes medidas que visaram a desoneração do investimento e das exportações. As ações buscaram o enfrentamento à apreciação cambial com um aumento na oferta de crédito e priorização para o aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação e defesa comercial. Houve também um objetivo claro de prover ao setor manufatureiro brasileiro condições melhores para enfrentar a concorrência internacional.

No comércio exterior, quatro vias foram seguidas, a saber: a) desoneração; b) ampliação do financiamento; modernização do arcabouço normativo referente à c) defesa comercial; e d) proteção. Um total de 35 medidas foram previstas pelo Plano, o qual também contava com 15 metas traçadas. Uma dessas era elevar a participação brasileira no total do comércio internacional de 1,3% em 2010 para 1,6% em 2014.

Em maio de 2011, o ministro Pimentel reafirmou um compromisso do PBM: agilizar os prazos e também rever outros pontos do antigo Decreto AD. Durante sua gestão, inúmeras decisões abrangeram a política comercial, dentre essas houve um conjunto de medidas que buscaram elevar a eficácia da condução da defesa comercial brasileira. Com relação aos prazos, muitas das medidas da gestão Pimentel se parecem idênticas à Nova Estratégia do Sistema Brasileiro de Defesa Comercial de um de seus predecessores – o ministro Luiz Fernando Furlan (2003-2007).

Embora o governo Dilma tenha concretizado a “primeira onda” – e única – de modernização do marco regulatório da defesa comercial no

Brasil, esse ensejo nasceu anterior à sua campanha. Durante um Seminário sobre Defesa Comercial, realizado em setembro de 2003, o então ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Luiz Fernando Furlan, primeiro ministro de Lula, divulgou seus planos para a defesa comercial do Brasil. A “Nova Estratégia do Sistema Brasileiro de Defesa Comercial (NESBDC)”, como foi chamada, foi dividida em oito pontos para fortalecer o DECOM. Evidência essa que mostra uma intenção de reforma já declarada na gestão Luiz Inácio Lula da Silva, e apenas levada a cabo com o PBM. Pimentel anunciou ainda medidas específicas para a defesa comercial, tais como:

- a. a possibilidade de aplicação de direitos antidumping equivalentes à margem cheia de dumping – final da *lesser duty*;
- b. intensificação do combate à falsa declaração de origem;
- c. fortalecimento do combate a preços subfaturados e importações ilegais;
- d. previu a criação do Grupo de Inteligência de Comércio Exterior (GI-CEX);
- e. procurou reforçar a exigência de certificação compulsória mediante cooperação via Inmetro, SECEX e Receita Federal.

Com relação aos prazos da investigação de dumping, salvaguardas e subsídios, o PBM buscou, primeiramente, reduzir de 15 para 10 meses o prazo de uma investigação – intenção presente no NESBDC. O PBM ainda viria a priorizar a determinação da aplicação de direito provisório em até 120 dias, dado que as regras do ADA têm apenas prazos máximos de 18 meses – esse ponto também manteve relação com NESBDC. O PBM foi enfático na vontade de ampliar o número de investigadores de defesa comercial de 30 para 120, bem como tornar a aplicação de direitos provisórios e determinação preliminar compulsória.

Com impacto sistêmico e de carácter horizontal nas cadeias produtivas, as medidas ligadas à defesa comercial foram então contempladas na dimensão voltada ao comércio exterior. Segundo o ministro da pasta, o PBM teria como foco a inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, além de definir para a defesa comercial um lugar de relevo na lista de prioridades do governo Dilma Rousseff (Pimentel 2013).

A Nova Defesa Comercial do Brasil: Resultados Concretos do PBM

Como parte de uma promessa de campanha do governo Dilma, foi concedida grande ênfase aos anseios da indústria. A redução da morosidade das investigações conduzidas pelo DECOM dependeria, entre outras ações, da expansão do quadro dos Analistas de Comércio Exterior (ACEs) no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), acompanhada de modificações no *modus operandi* da parte inicial da investigação. Não obstante, outras medidas discutidas em consulta pública também seriam implementadas com sucesso durante a primeira gestão Dilma Rousseff. De forma progressiva, o novo marco regulatório foi sendo desvelado por meio de um encadeamento de Resoluções e Portarias que, em conjunto, permitiram a cristalização de um novo Decreto AD. O documento é de 29 de julho de 2013, introduzido pelo Decreto nº 8.058, em vigor desde 1º de janeiro de 2014, substituiu o Decreto nº 1.602/1995 quanto à regulamentação dos procedimentos de investigação e aplicação de medidas antidumping.

Segundo Prazeres (entrevista, ex-secretária de comércio exterior à época), “a defesa comercial ganhou importância, uma importância que não tinha antes, no governo Dilma, porque as circunstâncias que favoreceram aquilo. Era uma visão dela, uma visão do ministro da Indústria, era uma angústia da indústria. Era um momento que as importações do Brasil cresciam em ritmo acelerado. Vínhamos da recuperação da crise financeira internacional, com Real valorizado, o que fazia com que as importações no Brasil estivessem crescendo, fazendo com que a indústria se mobilizasse e encontrasse um governo sensível à preocupação com industrialização e o desenvolvimento nacional”. Para a entrevistada, foram as circunstâncias econômicas e políticas que permitiram uma união de esforços suficiente para viabilizar não só um novo Decreto, mas o maior concurso público. “A gente viu uma oportunidade de fazer uma série de reformas que nós entendíamos importantes. Havia um momento político que a gente soube aproveitar, é algo daquele momento”.

Embora a conjuntura fosse favorável, para um novo decreto ser assinado por um Presidente não seria uma tarefa fácil, ainda mais quando a ideia parte do segundo escalão. “Nós valorizamos e chamamos a atenção para a importância da defesa comercial para o fortalecimento da indústria. Se fosse alçado a uma meta do Plano, você conseguiria mobilizar os esforços e recursos da administração. Quando o Plano fosse concebido, e se eles reconhecessem a importância da defesa comercial, a gente conseguiria angariar os esforços e recursos para fortalecer a área”.

Primeiro, foi preciso convencer a Casa Civil de que a matéria era importante a ponto de se tornar parte das diretrizes de governo. Contudo, o tema era muito técnico, “alguém precisa despachar esse assunto com a Presidente, ela precisa tomar conhecimento, alguém precisa explicar para ela, convencer a Casa Civil que aquele era o Decreto que a gente precisava. Ninguém achava que aquilo era prioridade até entrarmos na fase final da redação do Decreto”.

Os ACEs para atacar a morosidade das investigações

Os pontos listados no PBM ou pelo ministro, à sua maneira e ao seu tempo, foram perseguidos e concluídos no âmbito do MDIC. Com o crescimento do número de investigações, também cresceu a vontade de atacar a morosidade dessas e a ideia de aumentar o número de analistas encontrou terreno para prosperar. O número de investigadores no DECOM flutuava ao redor de duas dezenas à época (entrevista Ana Carolina Peres, analista de comércio exterior e coordenadora do DECOM). A necessidade de reforço na equipe de investigadores do departamento (que não era novidade) piorou com o aumento no número de investigações entre 2011 e 2013 (somente entre 2011 e 2012 foram abertas 63 novas investigações).

Sendo a praxe do departamento delegar uma investigação por dupla de investigadores, cada analista de comércio deveria contar com pelo menos cinco investigações em curso. Um concurso para integrar novos ACEs foi considerado então uma prioridade.

O ministro [Pimentel] disse enquanto preparávamos o Plano Brasil Maior: “eu preciso entregar algo para a indústria [se referindo a questão da morosidade das investigações, dado que essa era uma demanda antiga da indústria]”. Eu falei: “então temos que, primeiro, ter mais investigadores, aí depois mudamos o marco regulatório que joga contra o objetivo de maior celeridade [se referindo à antiga filosofia do Decreto 1.602/1995]”. O aumento do número de investigadores foi decidido entre abril e maio a fim de poder ser incluído no Plano que estava por ser lançado. Já a reforma do regulamento foi finalizada apenas em julho de 2013 (entrevista Felipe Hees).

A questão era tão latente que, mesmo após a nomeação dos 157 novos analistas de comércio exterior convocados em primeira chamada, o MDIC logrou crescer o grupo com a convocação de outros classificados. “Pouco mais de um ano após minha nomeação, ainda outras dezenas foram chamados [se referindo a Portaria nº. 202/2014]” (entrevista Gabriela Verenhitch,

analista de comércio exterior do MDIC nomeada pela Portaria n°. 63/2013). A contratação de servidores na Secretaria de Comércio Exterior e o treinamento (via mestrado específico criado para capacitar os novos ACEs) representaram uma reestruturação profunda do órgão. Contudo, nem todos os novos servidores seriam lotados no DECOM. Embora não tenha sido possível apurar com precisão o número de analistas incorporados ao DECOM, estima-se que tenham sido pelo menos 35 ACEs (entrevista Márcio, analista de comércio exterior nomeado pela Portaria n°. 63/2013).

O número de técnicos cresceu no DECOM, mas outros Departamentos do MDIC aproveitaram a oportunidade para absorver parte dos analistas concursados. “Quando saiu o concurso, a ideia era que todo mundo iria para o DECOM, contudo, na cerimônia de posse nos informaram que seríamos absorvidos por diferentes departamentos do MDIC e não só pelo DECOM” (entrevista Gabriela Verenhitch).

Esse é um ponto convergente nas entrevistas, tanto sobre a valorização dos novos ACEs quanto ao critério para distribuição dos novos concursados.

“O ministro compareceu e simbolicamente colocou o crachá no Abrão [Abrão M. Árabe Neto], o primeiro colocado, mas a cerimônia era *pra* todo mundo. A ideia era inflar o quadro do DECOM, mas houve muita reivindicação de outras áreas. Cada área fez um pleito, dizendo quantos analistas precisavam e a Secretaria distribuiu. Primeiro, no encerramento do curso de formação em dezembro de 2012, o secretário executivo [Alessandro Teixeira] falou que colocariam todo mundo em uma sala, por ordem de classificação, cada um teria direito de escolher a lotação. Mas na prática, no dia da posse [fevereiro], no microfone, ao vivo mesmo falaram pra gente: ‘Oh amanhã vocês ligam no RH *pra* saber *pra* que área vocês vão.’ Basicamente os 100 primeiros colocados eles colocaram na SECEX, teve gente que reclamou e não gostou, e conseguiu trocar. Teve gente que já tinha articulado para determinada área e foi atendido, sempre que possível claro. E os outros foram colocados em outras áreas. Essa informação não está no papel, mas foi assim que aconteceu” (entrevista Gabriela Verenhitch).

A evolução do processo para integrar os novos ACEs pode ser vista no quadro que segue.

Tabela 2: Criação e Nomeação para o Cargo de Analistas de Comércio Exterior

Governo	Instrumento	Conteúdo
Dilma Rousseff Fernando Pimentel (MDIC)	Lei 12.545, de 14 de dezembro de 2011 (DOU 15.12.2011)	Art. 14. São criados, no âmbito do Poder Executivo federal, 120 (cento e vinte) cargos de provimento efetivo de Analista de Comércio Exterior (ACE), da carreira de mesma denominação
	Portaria MPOG n°. 608, de 28 de dezembro de 2011 (DOU 29.12.2011)	Autoriza a realização de concurso público para contratação de 157 ACEs
	Portaria n°. 63, de 26 de fevereiro de 2013 (DOU 27.02.2013)	Nomeação dos novos analistas de comércio exterior
	Portaria MPOG n°. 144, de 06 de maio de 2014 (DOU 07.05.2014)	Autoriza a nomeação de mais 67 ACEs do concurso realizado pelo edital anterior
	Portaria n°. 202, de 29 de julho de 2014 (DOU 30.07.2014)	Nomeação dos novos ACEs

Fonte: Elaborado pelos autores.

Redução da Morosidade: A Edição de Novas Regras

Além da maior contratação de analistas desde que foi criada a carreira, a segunda etapa foi a edição da Resolução CAMEX n°. 44, que instituiu o Grupo Técnico Interministerial de Consolidação da Legislação Interna de Comércio Exterior (GTIC), o qual teve a atribuição de elaborar uma proposta de modernização e consolidação da legislação interna, com vistas a sua harmonização, racionalização e simplificação. Pelo Art. 4º da Resolução, o Grupo deveria fazer o levantamento da legislação pertinente ao comércio em vigor para formular o projeto de modernização. A tentativa de acelerar as investigações e detalhar os procedimentos dependeu então da criação de um grupo de trabalho para elaboração de uma legislação mais eficiente. Segundo a secretária de Comércio Exterior à época, “a substituição do antigo marco normativo, que datava de 1995 e que já não se mostrava à altura dos desafios contemporâneos do comércio exterior brasileiro, era fundamental para o cumprimento dos dois objetivos centrais do Plano sobre o tema” (Prazeres

2011).

Em entrevista, Tatiana Prazeres lembrou que no *modus operandi* do DECOM havia um conjunto de práticas e procedimentos adotados nas investigações que eram amparados nas interpretações do Órgão de Solução de Controvérsias de Genebra, mas que não estava previsto pelo Decreto em vigor – referindo-se ao marco normativo de 1995. Pela linha geral – desenvolvimentista – do governo Dilma e da Fazenda, na figura do ministro Mântega, “o cuidado foi sempre de não errar a mão. Nós negávamos metade dos pedidos para abertura de investigação, e depois de abertas, metade dos pedidos de aplicação não eram deferidos. Foi muita pressão política em função de perceber que era um governo mais aberto e sensível a demandas da indústria. [inclusive] Os ACEs encarregados das investigações tinham por costume se reunir para garantir a coerência e coesão entre as investigações”. O novo Decreto ainda iria “incorporar toda a experiência do DECOM em investigações, muita prática acumulada em problemas concretos”.

Segundo Prazeres, o Decreto “diminui a zona cinzenta de maneira deliberada, então ele diminuiu a margem de manobra da administração, pelo estabelecimento de prazos e critérios rígidos”. Essas ações tinham sempre a intenção de conservar o status da Defesa Comercial do Brasil no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, afinal, o país nunca teve uma decisão do DECOM condenada. “A redação de um novo Decreto precisa ser espelho do ADA, [inclusive] mantendo a ambiguidade de sua redação. Essa ambiguidade que permitiu que houvesse esse acordo. Não podemos tentar melhorar o Acordo. O que vem do Acordo, não muda no Decreto”.

Segundo revelou a secretária de comércio à época, essa matéria envolveu diversas esferas do Poder Executivo. Por um lado, houve dificuldade para “passar a matéria em função do estranhamento que vinha do jurídico da Casa Civil”. A preocupação dos encarregados estava na ambiguidade de determinados pontos do texto, os quais seguiam a redação do ADA. De outro, durante as investigações, a comunicação com a Receita Federal precisou ser azeitada “a fim de regularizar o compartilhamento de dados para poder cumprir os prazos que estavam sendo estabelecidos no Decreto”. Já o “Ministério da Fazenda não apresentou grande resistência e estava mais preocupado com as questões de inflação”, o que acabou sendo discutido no Grupo Técnico de Interesse Público – criado na mesma gestão.

Seu resultado foi Decreto no. 8.058/2013, que aumentou de 73 para 201 o número de artigos na legislação antidumping no Brasil. A edição do novo marco normativo foi ao encontro de modificações feitas pela Portaria nº. 46/2011, uma vez que ela já havia concentrado o ônus da apresentação de dados nas empresas. Com mais informação durante a etapa pré-pleito,

seria possível influenciar a celeridade das investigações. Segundo Panzini e Souza (2013), com a inserção tardia do Brasil no sistema internacional de comércio, as exigências para abertura de investigação eram mais simplificadas e a condução de toda a investigação era pautada por uma linha colaborativa entre a autoridade investigadora e o setor privado brasileiro. Portanto, para os autores, um sistema mais *dilatado* possibilitava a criação da cultura da defesa comercial na indústria brasileira, mas tornava o processo mais lento⁷.

Através da Portaria SECEX no. 46/2011, as novas diretrizes para a dinâmica pensada pelo DECOM alteraram as exigências para a condução de investigações antidumping. A Portaria dispunha de todas as informações pertinentes para integrar o formulário da petição para abertura de uma investigação. O volume de informações requisitadas aumentou dado que ele antecipava a “solicitação de diversas informações que seriam prestadas pelo peticionário após o início da investigação” (Pimentel 2013, p. 65). Portanto, a Portaria passou a exigir um trabalho mais intenso entre indústria e escritórios/consultorias ao longo do período pré-investigação. Em entrevista o ex-diretor do DECOM à época, e a coordenadora Ana Carolina Meneghetti Peres, prevalecia um entendimento de que essa estratégia visava diminuir o tempo que era perdido durante a fase de complementação das informações – havia um constante contato da autoridade investigadora e a indústria a fim de completar as informações e dados.

Essa medida pode ser interpretada como uma tentativa de acelerar os prazos da condução da investigação ou restringir o acesso de “aventureiros” ao protocolo de pedidos de investigações (sendo essa última hipótese descartada por Hees em entrevista). Segundo o ex-diretor, ela conferiu uma maior celeridade na investigação além de estar em linha com as novas disposições que saíram no Decreto 8.058/2013 – que buscava aplicar o direito provisório mais rapidamente (120 dias), uma vez que o DECOM, na emissão preliminar de um parecer passou a utilizar os dados fornecidos pelo peticionário.

Além disso, essa era uma demanda da indústria apresentada durante seminários entre entidades de classe (como CNI e FIESP), e em consulta pública, havendo menções por prazos mais céleres desde os governos anteriores. Com o aumento do volume de informação requisitada para abertura, foi possível estabelecer então um prazo máximo (de 60 dias) para a análise da petição conforme dispõe o Decreto 8.058. Ainda, viabilizaria a redação do Artigo 72 do referido Decreto, que estabeleceu um prazo de 10 meses para conclusão das investigações – prorrogável para casos especiais.

⁷ Goldbaum e Pedrozo Jr (2019) mostraram que o tempo médio de uma investigação no Brasil era superior à média internacional.

O Antidumping na Mira do Interesse Público: A Criação do GTIP

Em linha com o Sistema Multilateral de Comércio, o governo Dilma procurou refletir sobre a necessidade da imposição de medidas antidumping, bem como sobre os efeitos dessas barreiras para o consumidor final – preocupação da Fazenda. As Resoluções editadas pela CAMEX anteriores ao PBM já faziam referência ao interesse público utilizando do termo “interesse nacional”. Sendo o interesse público um conceito com elevada plasticidade e múltiplas acepções, cabe ressaltar que o interesse nacional remete a aspectos relativos à segurança nacional, enquanto o interesse público encontra-se associado fundamentalmente às consequências econômicas para o país como um todo da aplicação de uma medida AD (Hees 2013).

Embora a análise de interesse nacional fosse historicamente considerada pelo Executivo, mesmo que algumas vezes conceitualmente equivocada, não existia até o PBM um procedimento institucionalizado voltado para a avaliação das medidas AD e sua repercussão na indústria e consumidores finais. Na compilação das Resoluções editadas entre 1988 e 2015, 13 casos de interesse nacional foram considerados e mencionados. Esses variaram de produtos como conserva de pêssegos até materiais de aço e produtos químicos. Os calçados também podem ser incluídos nessa conta, uma vez que a CAMEX, via Resolução nffl. 48, de setembro de 2009, ao aplicar por seis meses o direito provisório, tomou em conta que no cálculo do direito AD fosse considerado o interesse nacional. O então ministro Miguel Jorge saudou a “elevação do Imposto de Importação para os produtos abrangidos pela presente medida no período de investigação, de forma a evitar ônus excessivo à população de menor poder aquisitivo” (Brasil 2009).

Nesse ínterim, após quase uma dezena de casos de suspensão ou alteração de medidas que tenham envolvido o interesse nacional e a aplicação de direitos AD, se fortaleceu a ideia da criação de um Grupo para avaliar o interesse público. A busca da avaliação da existência de interesse público teria por objetivo incluir a análise dos impactos da medida de proteção sobre os preços finais dos produtos citados na investigação, além de considerar o custo sobre as empresas a montante da cadeia produtiva. Para Hees (2013), o Grupo Técnico de Interesse Público (GTIP) seria uma instância técnica no âmbito da CAMEX, cuja função inicial seria analisar petições relativas ao interesse público no contexto de investigações de dumping e medidas AD em vigor.

Ressaltamos que nos acordos de defesa comercial da OMC não há uma previsão expressa de tal avaliação. Apenas alguns membros da OMC, como Canadá e União Europeia, adotaram em suas legislações regras aplicáveis à avaliação de interesse público (na UE temos um Interesse Comunitário) para

fins de decisão de aplicação de medidas de defesa comercial.

No caso do Brasil, o esforço de balizamento dos interesses domésticos de forma a se incorporar um âmbito formal de consideração do impacto dessas medidas partiu de dentro do DECOM. Em entrevista, levantamos que a ideia de criação do Grupo partiu do então diretor Felipe Hees e começou a adquirir ossatura por meio da Resolução nffl. 13/2012, responsável por instituir o grupo para a avaliação de interesse público.

Na esfera das entidades de classe, a CNI (2012) avalizou a política pública do GTIP e sugeriu apenas que essa Resolução deveria contar com uma definição de interesse nacional, tal qual “a soma de todos os interesses privados”, considerando, portanto, consumidores finais ou indústria. Em entrevista, o coordenador do relatório da entidade, Eduardo Freitas Alvim, concordou sobre a ampla discussão da implementação do Grupo. Alvim acrescentou que a implementação do Grupo apenas seguiu a tendência, uma vez que Canadá e União Europeia já o possuem (mas os Estados Unidos não).

Conforme os relatórios e Resoluções apresentados pós-GTIP, os primeiros pedidos encaminhados pelas partes contrárias à aplicação de medidas não tiveram parecer favorável. Entre sua criação e 2014, verificou-se que, no caso de decisões associadas a medidas aplicadas em vigor, em todos os casos reclamados, a CAMEX manteve as medidas aplicadas, exceto em um pedido – que se tornou o primeiro após a criação do GTIP.

Das investigações de Interesse Público, em 16 de maio de 2013 foi publicada a Resolução CAMEX nffl. 35/2013, que suspendeu, por razões de interesse público, até 31 de julho de 2014, a cobrança de direitos antidumping e medidas compensatórias definitivas e provisórias nas importações relativas aos Eventos da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014.

Quando a pesquisa examinou os documentos oficiais que circularam entre as delegações em Doha, esse ponto foi alvo de discussão via submissão de uma proposta demandando que o interesse público fosse levado em consideração de maneira efetiva quando da decisão de aplicar medidas AD. O ponto número 12, presente no documento TN/RL/W/6⁸ de 2002, envolve a discussão de impor tal obrigação para a autoridade investigadora. Sendo assim, no conjunto de documentos, esse ponto foi levantado por diferentes delegações, incluindo o Brasil.

Após a publicação da Resolução n. 13/2012, o Art. 3º do Decreto

8 Anti-dumping: Illustrative Major Issues. Documento submetido por: Brasil; Chile; Colômbia; Costa Rica; Hong Kong, China; Israel; Japão; Coreia do Sul; México; Noruega; Singapura; Suíça; Tailândia e Turquia.

8.058/2013 contempla a questão do GTIP, ao dispor que em circunstâncias excepcionais, o Conselho de Ministros (CAMEX) poderá, em razão de interesse público: suspender, por até um ano, prorrogável uma única vez por igual período, a exigibilidade de direito antidumping definitivo, ou de compromisso de preços, em vigor; não aplicar direitos antidumping provisórios; ou homologar compromisso de preços ou aplicar direito antidumping definitivo em valor diferente do que o recomendado.

Contra a Maré: A Questão da Aplicação do Menor Direito

Outro avanço, e talvez o mais polêmico do Decreto 8.058, foi derivado das discussões de Doha em um ponto no qual o Brasil seguiu os *Friends of Antidumping*⁹ (FANs). No documento TN/RL/W/6¹⁰ circulado pelo grupo, de abril de 2002, seu décimo item versava sobre Art. 9.1 e se mostrava favorável em tornar o princípio da *lesser duty* uma regra. Conforme o ADA, “[...] it is desirable that the imposition be permissive in the territory of all Members, and that all the duty be less than the margin if such lesser duty would be adequate to remove the injury to the domestic industry” (Art. 9.1). Portanto, o ADA ao mesmo tempo que faculta, também declara ser desejável seguir esse princípio uma vez que se procura apenas neutralizar a prática. A posição brasileira seria novamente reforçada em 2005 quando o ministro Luiz Fernando Furlan, primeiro ministro do governo Lula, ratificou essa vontade.

Utilizando o ponto “*lesser duty rule*” como termômetro, entende-se que a posição convergente com o FANs na mesa de regras está mais para legitimar o Sistema Multilateral de Comércio do que o contrário. A aplicação do menor direito continuou a pautar outros relatórios do DECOM (o último a mencionar foi o Relatório DECOM, n°. 13, do ano de 2009). Anos antes, registrou-se uma ênfase expressa pelo próprio diretor do DECOM à época, Fernando de Magalhães Furlan,

O Brasil utiliza, diferentemente do que fazem muitos outros países, a regra do direito inferior (*lesser duty*) para aplicação dessa medida de defesa

9 Grupo de países desenvolvidos e em desenvolvimento que procuram, de maneira conjunta, submeter propostas durante as Reuniões Ministeriais em Doha para aumentar a transparência e restringir o uso indiscriminado de medidas AD.

10 Conforme o documento, o “current AD Agreement encourages, but does not require the importing country to apply the ‘lesser duty’ a duty no higher than that necessary to offset any injury being suffered by the domestic industry. Given that AD duties are specifically designed to counteract injury being suffered by the domestic industry, is it appropriate to apply AD duties that are higher than necessary to counteract that injury?” (WTO, 2002).

comercial. O Brasil aplica o direito AD apenas na medida suficiente para eliminar o dano à indústria doméstica. Para tanto, a autoridade brasileira utiliza a margem de subcotação, ou seja, a subcotação é avaliada mediante a comparação entre o preço de importação, na condição CIF internado, e o preço de venda do produto nacional, na condição ex-fábrica. Assim, o produto importado a preços de dumping somente pagará o direito antidumping na medida exata para equalizá-lo ao valor do produto doméstico (Brasil 2007).

Como lembraram Lemme e Naidin (2011), o Decreto 1.602/1995 parecia ter transformado em regra a recomendação de aplicar o princípio da *lesser duty* sempre que suficiente para eliminar o dano decorrente das importações a preços de dumping. Contudo, as autoras, ao analisar quase uma centena de Resoluções publicadas pela CAMEX entre 2001 e 2011, mostraram que predominaram decisões de margem cheia (73%) sobre o número de direitos que seguiram o princípio.

Anterior à edição do Decreto 8.058/2013, foram observadas manifestações públicas via consulta on-line que receberam uma série de propostas que partiram de escritórios de advocacia, de consultorias, entidades de classe, exportadores e importadores. De um lado, a MOVE (2011), Associação de produtores e importadores de artigos esportivos – alvo de medidas protetivas contra os calçados chinês, por exemplo, defendeu a alteração de questões como a menor margem (*lesser duty*), propondo que o antigo Art. 45 passasse a deferir o direito correspondente à menor margem encontrada. Já a FIESP (2011) se manifestou contrária, e pediu que fosse aplicada no novo Decreto uma margem cheia em substituição à prática da menor margem.

A polêmica começou por conta de uma declaração¹¹ do ministro Pimentel, o qual entre a série de ajustes possíveis, citou que o Brasil passaria a aplicar as margens cheias de tarifas antidumping, mudando um dos objetivos do programa em Doha. A demanda foi levada até a CAMEX que passou a cogitar sua incorporação no novo Decreto uma vez que aparecia como uma demanda partida da indústria. Contudo, essa opção de postura diante da OMC e dos FANs se tornou contraditória.

Ao fim e ao cabo, o §1º do Art. 78 do novo Decreto definiu que o direito a ser aplicado seria inferior à margem de dumping sempre que um montante inferior a essa fosse suficiente para eliminar o dano à indústria doméstica,

11 Landim, Raquel. 2011. “Apertando o parafuso do antidumping”. Estadão, São Paulo, de 02 mai. 2011. Ainda, em entrevista, Felipe Hees revelou mais detalhes do episódio: “Sim, eu me lembro, até foi discutido em uma das reuniões da CAMEX à época. Talvez você encontre nas Resoluções de 2011, caso contrário isso então deve constar em alguma das Atas da Câmara” (Entrevista Felipe Hees, ex-diretor do DECOM).

causado pelas importações objeto de investigação. Dessa forma, a redação do novo Decreto, ao tornar regra o *lesser duty*, contrariou parte da indústria, mas foi suficiente para manter a aderência aos princípios do sistema multilateral de comércio.

Outro avanço do Artigo. 78 foi a redação do §3º, o qual estabeleceu as condições para a situação na qual a aplicação da margem cheia é indicada. Conforme anunciado por Pimentel, o governo procurou desestimular importadores que ficassem tentados a se antecipar à imposição da medida antidumping. Esse comportamento, pelo novo Decreto, pode ser interpretado como desleal. Por sua vez, tal constatação conduz a autoridade investigadora a não estender o menor direito para empresas e importadores com conduta duvidosa – ou por falta de colaboração durante as investigações.

Checks and Balances da Defesa Comercial na Era Rousseff

Na gestão de Dilma Rousseff foi posta em marcha a modernização da legislação voltada ao comércio internacional, as quais eram pretendidas pelo DECOM e aguardadas por setores da sociedade civil. Nesse sentido, o aumento do número de casos e investigações fomentou a discussão no sentido de uma imediata modernização da legislação antidumping a fim de conferir transparência e garantir a lisura das investigações sobre práticas desleais empregadas no comércio do Brasil com o exterior.

Levando-se em consideração o conjunto de aspectos ressaltados, as mudanças introduzidas pelo novo Decreto reduziram a margem de discricionariedade da autoridade investigadora brasileira. Sua nova redação causou *per se*, o encurtamento do alcance da “espada” da defesa comercial no Brasil ao mesmo tempo que forneceu uma maior aderência com os princípios do sistema multilateral de comércio.

O Decreto 8.058/2013 não foi o único elemento na modernização do marco regulatório, uma vez que foi precedido e sucedido por uma série de Portarias. Contudo, ele é o elemento de maior envergadura nessa inflexão da defesa comercial no Brasil. Pois, além das mudanças supraexpostas, a nova regulamentação para aplicação de medidas antidumping incorporaria também maior transparência via procedimentos mais detalhados para a etapa da investigação e análise, bem como no cálculo da margem de dumping e determinação de dano. No tocante ao cálculo da margem de dumping, alguns detalhamentos podem ser vistos como mais restritivos para os exportadores. Por outro lado, há também requisitos mais rigorosos para a determinação de causalidade entre a alegada prática de dumping e o dano aos produtores

domésticos (Hees 2013).

Segundo a FIESP (2013), como resultado concreto, o detalhamento da investigação abarcou a introdução de novos conceitos, como o de “produto objeto de investigação”, inexistente no Acordo da OMC, mas que já correspondia à prática internacional. Houve também a inclusão de procedimentos mais claros para o tratamento de economias classificadas como não mercado, que relacionam critérios para a sua definição e para a seleção de país substituto e construção de preços. Foram também incorporados procedimentos que já vinham sendo adotados pelo DECOM relativos às investigações anticircunvenção¹², revisões de escopo de produtos sujeitos a cobrança de direitos e o fim da audiência final – dispensada em função da criação do Sistema DECOM Digital.

Hees (2009), quando analisou o processo brasileiro de investigação, ressaltou que a determinação do dano é o elemento fundamental da investigação, e, também, o mais controverso. “Seja pela dimensão subjetiva da análise, seja em razão da exiguidade de orientações claras no Acordo Antidumping, o fato é que os trabalhos das autoridades investigadoras nesse campo são frequentemente criticados pela discricionariedade e abuso com que são conduzidos” (Hees 2009, pp. 58-59). Não surpreende que a presença de tal margem para discricionariedade tenha produzido inúmeras disputas no DSU, bem como tenha figurado no centro de um grande número de documentos que se referiram à determinação de dano (Artigo 3º do ADA) durante as discussões em Doha¹³.

Como se vê, embora esteja envolta em critérios e indicadores que recobram certo grau de tecnicidade, a política comercial é inexoravelmente contingente e sujeita às inconstâncias e preferências dos atores que lhe animam. A condução da política de defesa comercial brasileira, quando estudada a partir da utilização do regime AD, sugere diferenças latentes ao longo do tempo e entre os governos sem macular a credibilidade da mesma.

Considerações Finais

No longo caminho para a consolidação da abertura do comércio no Brasil, a defesa comercial teve seu papel relegado quase sempre a segundo plano. Ainda assim, houve o momento em que as medidas antidumping

¹² Referência às Portarias SECEX n.º. 14/2011 e n.º. 44/2013.

¹³ Contudo, após apreciações em inúmeros encontros formais e informais das delegações, Doha teve ao todo 18 propostas de mudanças até abril de 2002. De julho de 2004 até 2009, 14 propostas com sugestões específicas circularam com relação ao Artigo 3º (Hees 2009).

se tornaram parte fundamental da política comercial brasileira. Com o crescimento do número de medidas impostas, a exposição da política comercial exterior brasileira era inevitável. Portanto, o artigo procurou descrever como o arcabouço normativo ADA evoluiu no país desde a década de 1990 e de que forma os encaminhamentos desse processo refletem uma tendência de endosso às regras do regime multilateral de comércio.

Nos países tradicionais, as primeiras legislações surgiram já no início do século XX, enquanto no Brasil a primeira legislação AD foi, sobretudo, um reflexo do lançamento da Rodada do Uruguai. Isto posto, a criação de um departamento específico para o tema veio por sua vez na esteira da conclusão da Rodada do Uruguai, na medida em que foi demandado pelo responsável à época (Luiz Felipe Lamprea) e previsto no plano de governo do governo FHC.

Ao mesmo tempo em que o Brasil ascendeu ao grupo dos maiores usuários, também cresceram as críticas sobre a legislação que vigorava, considerada ultrapassada uma vez que foi criada na esteira das negociações da Rodada do Uruguai. A modernização do marco normativo virou então o centro das atenções do Plano Brasil Maior. Para atender uma antiga demanda da indústria de entregar a proteção de forma mais célere, o departamento precisou “chamar reforço” e 120 novos analistas de comércio exterior foram anunciados pelo PBM, e mais de 200 ACEs foram chamados no mesmo concurso.

A redução dos prazos e a aplicação de normas já operadas, mas não determinadas pelo antigo Decreto, catalisaram a reforma do marco normativo para a aplicação de direitos AD. A mudança de filosofia, como chamou Hees, foi uma ideia que nasceu no primeiro governo Lula e apenas se consolidou na gestão Dilma Rousseff. Portanto, quando se observa o governo Dilma, há todos os indícios de continuidade na política comercial exterior, que foi fortalecida mediante um ajuste na estrutura e filosofia do departamento.

Outrossim, durante a gestão do ministro Pimentel, houve mais elementos com pontos que mereceram maior atenção. Primeiro, levantamos uma mudança de programa (*lesser duty*) que apareceu com o novo ministro. Um segundo elemento de descontinuidade foi relacionado a direção do DECOM, com a chegada de Felipe Hees na gestão do ministro Pimentel. Conforme mencionado, a natureza dos profissionais do MRE e do MDIC são diferentes. Porém, o MDIC e o MRE estabeleceram uma relação horizontal fluida em Genebra, uma vez que o treinamento dos ACEs ligados ao DECOM passava pelo programa da Missão em Genebra. Portanto, Hees detinha a técnica e, sobretudo, os contatos com o pessoal do departamento para o qual foi indicado – indicação da secretária de comércio Tatiana Prazeres. Isto posto, a trajetória não foi afetada, ou seja, houve mudanças mas dentro

da continuidade as quais serviram como correção. Assim, o seu trânsito pelo MDIC azeitou as relações e não violou nenhum *spirits de corps* do Ministério do Comércio e ainda ressaltou a importância que o indivíduo, no papel de um tecnocrata, possui para a política.

Todos os pontos levantados contribuíram para revelar elementos que reforçam a ideia de que a defesa comercial no Brasil caminha mais para diminuir a discricionariedade do que o contrário. Contudo, o novo Decreto teve o objetivo de diminuir os prazos das investigações, o que parece uma postura mais protecionista. Mas, considerando que o tempo de investigação no Brasil é maior, e que o novo prazo estabelecido respeita o ADA, essa hipótese pôde ser relaxada. De todo modo, essa pesquisa não pretende ser um ponto final no debate, e muitos outros pontos ou casos poderiam ser considerados para reforçar a discussão.

O esforço analítico imposto ao longo da pesquisa conseguiu fechar muitas lacunas em planos de pesquisa anteriores. No entanto, outros eixos de investigação em torno desse problema permaneceram em aberto, ensejando múltiplas agendas de pesquisa que emergem da conclusão desta. Como não tivemos o objetivo de focar a pesquisa sobre a criação do DECOM, ou mesmo de analisar o jogo político-burocrático de como foi pensada sua criação e o papel dos principais *policy makers* da era FHC, esse ponto permanece em aberto. Há muita literatura sobre a CAMEX, mas muito pouco sobre a evolução institucional do DECOM.

Ainda, observando um período mais recente, também não foi possível levantar informações sobre a fase anterior à criação do departamento, ou mesmo levantar as razões que levaram a criação do cargo de Analista de Comércio Exterior junto do MDIC e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) à época. Ainda nesse ponto, inexistem trabalhos e pesquisas que procuraram levantar a história e o jogo político que culminaram com a criação da própria carreira de ACE.

Por fim, a pesquisa não alcançou respostas sobre os insucessos da reforma do Decreto de 1995, apesar de ter sido lançada já na gestão do ministro Furlan, no primeiro governo Lula. Uma vez que foi anunciado um Plano específico para a defesa comercial, o mesmo não prosperou e ficou apenas no discurso. Não obstante, algumas das principais diretrizes da NESBDC do Sistema Brasileiro de Defesa Comercial do governo Lula foram retomadas e concluídas com sucesso na gestão Dilma.

REFERÊNCIAS

- Brasil. Câmara de Comércio Exterior – CAMEX. 2009. “Resolução CAMEX nº 48/2009”. Aplica antidumping provisório nas importações de calçados chineses. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, September 09, 2009. Access on Dec. 02, 2017. <http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/58-resolucoes-da-camex/844-resolucao-n-48-de-08-de-setembro-de-2009>
- Bown, Chad P. 2009. “Protectionism is on the rise: antidumping investigations”. In: Baldwin, Richard and Evenett, Simon (Org.). *The Collapse of global trade, murky protectionism, and the crisis: Recommendations for the G20*, 55-58. London: Centre for Economic Policy Research, 2009.
- Bown, Chad P. 2012. *Emerging Economies and the Emergence of South-South Protectionism*. Washington DC.: World Bank Policy Research. Working Paper, n. 6162, 44.
- Carvalho, Luiz M; SORG, Leticia. 2011. “O ministro e seu quase sequestro”. *Revista Época*, mar. 18, 2011.
- CINDES – Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento. 2011. *PC em Foco: Observatório de Política Comercial*. Cindes, 04 (ii): maio.
- CNI – Confederação Nacional da Indústria. 2012. *Observatório de Defesa Comercial*, 1 (1): agosto.
- Corrêa, Carolina R.; Gomes, Marília Fernandes M. 2018. “Tariff and Technical International Trade Measures: a look at advanced and emerging countries”. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 7 (13): 288-316.
- FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. 2013. *Panorama Defesa Comercial*, n. 12: outubro.
- Feinberg, Robert M. 2010. “Antidumping and global financial crisis: the impact on Latin America and the Caribbean”. *Studies and Perspectives series*, n. 9.
- Global Trade Alert – GTA. 2009. Global Trade Alert 1st Report. Centre for Economic Policy Research. *Independent Monitoring of Policies that Affect World Trade*: july.
- Goldbaum, Sergio; Pedrozo Jr, Euclides. 2019. “Impacto do Decreto n. 8.058/2013 sobre investigações antidumping no Brasil”. *Revista Direito GV*, 15 (1): janeiro/abril.
- Hees, Felipe. 2013. “Interesse público e a aplicação de medidas antidumping

- no Brasil". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 114 (janeiro/março): 04-11.
- Hees, Felipe. 2009. "A análise de dano em investigações antidumping: a quadratura círculo?". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 100 (julho/setembro): 40-59.
- Landim, Raquel. 2011. Troca de comando na defesa comercial, *Estadão*, February 25, 2011. Access on May 23, 2015. <https://economia.estadao.com.br/blogs/sala-ao-lado/troca-de-comando-na-defesa-comercial/>.
- Lemme, Marta Calmon; Naidin, Leane Cornet. 2011. "O fim do lesser duty e suas distorções na política antidumping no Brasil". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 108 (julho/setembro): 30-37.
- Lindblom, Charles E. 1981. *O processo de decisão política*. Brasília: Editora UnB.
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDI). *Brasil Maior: Inovar para competir. Competir para crescer*. s/d. 2012. Access on Jan. 23, 2018. http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/cartilha_brasilmaior.pdf.
- MOVE – Movimento para a Livre Escolha. 2011. "Manifestação". *Consulta pública* via Decreto 1.602/1995. São Paulo.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Nova Jersey: Princeton University Press.
- Pimentel, Fernando Damata. 2013. "As Investigações antidumping e o sistema brasileiro de defesa comercial". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 116 (julho/setembro): 64-71.
- Prazeres, Tatiana L. 2011. "A modernização da defesa comercial brasileira". *Valor Econômico* [Opinião], July 02, 2011. Access on Jan. 24 2016. <http://www.valor.com.br/opiniao/3219982/modernizacao-da-defesa-comercial-brasileira>.
- Putnam, Robert. 1988. "Diplomacy and domestic politics. The logic of two-level games". *International Organization*, 42 (3): 427-460.
- Rodrigues, Azelma. 2011. "Pimentel assume MDIC criticando carga tributária e juros", *Extra*, January 03, 2011. Access on Feb. 20 2015. <https://extra.globo.com/noticias/brasil/pimentel-assume-mdic-criticando-carga-tributaria-juros-810844.html?versao=amp>.
- Veiga, Pedro da Motta; Rios, Sandra P.; Naidin, Leane C. 2013. "Políticas comercial e industrial: o hiperativismo do primeiro biênio Dilma". *Breves CINDES*, n. 35.

RESUMO

O presente estudo examina o desenvolvimento e reforma do regime antidumping no Brasil como um exemplo de ratificação do sistema multilateral do comércio proposto pela Organização Mundial do Comércio (OMC). A história de protagonismo do Brasil nas Rodadas da OMC, bem como sua emergência entre os usuários de barreiras temporárias ilustra o fato de que países em desenvolvimento participam, com relativo sucesso, do endosso e fortalecimento do próprio sistema multilateral. Utilizando o Acordo Antidumping (ADA) da OMC como um modelo para seu próprio marco regulatório, tal prática assegura que a legislação doméstica terá maior aderência às obrigações internacionais além de evitar constrangimentos via Órgão de Solução de Controvérsias. Por fim, o caso do Decreto 8.058/2013 ressaltou a importância que os agentes especializados lotados no segundo escalão do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) têm na gestão e aperfeiçoamento da política pública brasileira.

PALAVRAS-CHAVE

Plano Brasil Maior; Política Comercial; Defesa Comercial.

Recebido em 03 de março de 2021

Aprovado em 25 de março de 2021