

ipea

Instituto de Planejamento Econômico e Social

INPES

Instituto de Pesquisas

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

139

O BRASIL E A ATUAL RODADA DE
NEGOCIAÇÕES DO GATT

José Tavares de Araujo Jr.

Maio de 1988



TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

139

O BRASIL E A ATUAL RODADA DE
NEGOCIAÇÕES DO GATT

José Tavares de Araujo Jr.

Maio de 1988

Tiragem: 70 exemplares

Trabalho concluído em: Maio de 1988

Instituto de Pesquisas do IPEA
Instituto de Planejamento Econômico e Social
Avenida Presidente Antonio Carlos, 51 - 13º/17º andares
Rio de Janeiro
20020

Este trabalho é de inteira e exclusiva responsabilidade de seus autores. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Planejamento e Coordenação da República.

O BRASIL E A ATUAL RODADA DE NEGOCIAÇÕES DO GATT

José Tavares de Araujo Jr.



- I. INTRODUÇÃO
- II. PROGRESSO TÉCNICO E PROTECIONISMO
- III. PROTECIONISMO E EXPANSÃO DE COMÉRCIO
- IV. O PROTECIONISMO BRASILEIRO
- V. CONCLUSÃO

SUMÁRIO

Este trabalho discute o significado da atual rodada de negociações do Gatt para a economia brasileira, e está dividido em cinco seções. A seção introdutória apresenta, resumidamente, os principais temas a serem abordados, e descreve o conteúdo das seções seguintes. A seção II, de natureza conceitual, trata das relações entre progresso técnico, estrutura industrial e protecionismo. O esquema analítico ali apresentado é usado nas duas seções seguintes, para rever as atribuições do Gatt e para avaliar a política comercial brasileira. A seção III mostra que o principal papel cumprido pelo Gatt é o de servir como um fórum multilateral de negociações destinado a regular as formas e graus de proteção compatíveis com os volumes de produção e comércio desejados pela comunidade internacional. Esta abordagem é bem diferente da visão convencional, segundo a qual o Gatt consiste numa solução de compromisso entre protecionismo e livre comércio. A seção IV discute o protecionismo brasileiro e indica as estratégias de negociação viáveis para o Brasil na presente rodada. Por fim, a seção V resume os tópicos principais do trabalho.

O BRASIL E A ATUAL RODADA DE NEGOCIAÇÕES DO GATT*

José Tavares de Araujo Jr.

Maio de 1988

I. Introdução

Em setembro de 1986 foi iniciada a oitava rodada de negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt), através da reunião ministerial realizada em Punta del Este. Tal como vem ocorrendo há 40 anos, as rodadas de negociações sempre adquirem o caráter de evento decisivo para o futuro desta peculiar instituição multilateral. Nesta oportunidade são debatidos não só os temas relativos à conjuntura das transações internacionais bem como a eterna dúvida quanto à capacidade de o Gatt regular as relações econômicas entre nações independentes.

Embora tenha sido o mais frágil dos organismos internacionais criados no pós-guerra, o Gatt foi, sem dúvida, o mais bem-sucedido deles durante os seus primeiros 25 anos de existência. Neste período ele forneceu a moldura institucional para a maior expansão do comércio internacional já registrada na história. Entretanto, nos últimos 15 anos tal moldura revelou-se insuficiente para lidar com as novas características da economia mundial.

Um dos indicadores do precário desempenho institucional do Gatt no período recente é a extensão da agenda da atual rodada, a mais ampla e mais complexa já debatida até aqui. Ela inclui não só novos temas, como serviços, investimentos e propriedade intelectual, mas também assuntos já debatidos em rodadas anteriores, como agricultura, subsídios e barreiras não tarifárias. Considerando-se que a rodada anterior durou seis anos, de 1973 a 1979, é provável que esta não seja concluída antes de meados da próxima década.

O Brasil é membro do Gatt desde sua fundação e sempre participou ativamente dos debates ali ocorridos. Por exemplo, na última rodada, a de Tóquio, o governo brasileiro aderiu aos principais instrumentos ali formulados (os acordos de valoração aduaneira, de subsídios e anti-dumping) e contribuiu para a revisão dos direitos e deveres dos países em desenvolvimento no âmbito do organismo¹. Entre 1982 e 1986, o Brasil e a Índia lideraram um movimento contrário à inclusão de serviços na agenda da presente rodada, que resultou numa solução de compromisso segundo a qual as negociações relativas a bens e serviços fossem desvinculadas, e gerou expectativas na comunidade internacional quanto às teses a serem defendidas por estes países durante a rodada.

O objetivo principal deste artigo é discutir o significado da Rodada do Uruguai para a economia brasileira; mas, antes de abordar este ponto, será preciso tocar em outras questões mais gerais, por motivos que serão esclarecidos ao longo do texto. A Seção II, de natureza conceitual, trata das relações entre progresso técnico, estrutura industrial e protecionismo. O esquema analítico ali apresentado será utilizado nas duas seções seguintes, tanto para rever as atribuições do Gatt, como para avaliar a política comercial brasileira e identificar as estratégias viáveis de negociação. Por fim, a seção V resume os tópicos principais do trabalho.

II. Progresso técnico e protecionismo

Nos anos 80, as teorias da organização industrial e do comércio internacional tornaram-se uma área unificada de conhecimentos. Esta integração reside no recurso comum ao progresso técnico e às formas de concorrência como elementos explicativos do perfil da estrutura industrial e do estilo de inserção internacional de uma economia.

Do lado da organização industrial, os principais avanços são devidos à teoria de mercados contestáveis, que ofe

rece dois conceitos particularmente úteis ao esclarecimento dos temas abordados no presente artigo: os conceitos de configuração factível e configuração sustentável². Uma configuração industrial é factível quando, dadas as tecnologias disponíveis e a dimensão do mercado, as firmas estabelecidas naquela indústria são capazes de produzir o vetor de bens requeridos pela demanda, sem que nenhuma delas tenha prejuízo, aos preços vigentes. Esta configuração será sustentável se, mantidos os preços vigentes, não existir a possibilidade de que um competidor potencial entre no mercado e aufera lucros. Em outras palavras, se uma configuração é sustentável, quaisquer outras distribuições de tamanhos de firmas, pautas de produção, parcelas de mercado e técnicas produtivas são incapazes de atender à demanda a custos menores.

Numa economia em que todos os setores possuem configurações sustentáveis, qualquer medida protecionista é supérflua, porque as condições de livre comércio são suficientes para assegurar que os demais países só conseguirão exportar para ali produtos não competitivos à produção local. Assim, o objetivo fundamental da política industrial de qualquer governo deveria ser o de prover condições de sustentabilidade a todos os setores. No entanto, esta tarefa não é trivial, pelos motivos apontados a seguir.

Devido às características das tecnologias disponíveis, certos setores só poderão assumir configurações sustentáveis se suas empresas operarem internacionalmente; isto significa que a cada configuração da estrutura industrial da economia corresponde um determinado potencial de comércio exterior. No caso de bens cuja escala de produção mundial só comporte a presença de poucos fabricantes, é possível que a realização do potencial de comércio de uma economia, bem como a manutenção das condições de sustentabilidade de sua indústria, impeçam a existência de configurações factíveis daquela indústria em outra economia.

De acordo com o credo liberal, o desaparecimento dos produtores menos eficientes é sempre desejável, posto que a demanda mundial passa a ser atendida a custos mais baixos. Mas, do ponto de vista do país que se encontra sob o risco de ser excluído do rol de fabricantes, esta melhoria de bem-estar no resto do mundo pode implicar severas perdas, quando se trata de setores industriais cujos efeitos de encadeamento geram condições de factibilidade para vários outros. Por isso, faz sentido proteger o setor ameaçado, garantindo assim a sobrevivência dos demais que, coeteris paribus, estão aptos a enfrentar a competição internacional.

Neste contexto, a primeira economia, cuja indústria sobreviveria em condições de livre comércio, é levada a proteger os setores que deixaram de ser sustentáveis em virtude das medidas tomadas pelo governo do outro país. A única maneira de evitar que esta situação resulte numa escalada protecionista é o estabelecimento de um fórum de negociação, através do qual se jam fixados os níveis de proteção compatíveis com os volumes mínimos de produção e comércio aceitáveis por ambos os países.

Os acordos firmados neste fórum serão necessariamente efêmeros, posto que as políticas econômicas de cada país, bem como mudanças na economia internacional, podem alterar significativamente os efeitos das medidas pactuadas. Uma taxa de câmbio desvalorizada pode, por exemplo, tornar factível a configuração de diversas indústrias e promover outras à condição de sustentável, embora esta política possa implicar transferências indesejáveis de recursos para o exterior. Por outro lado, o crescimento do mercado ou o progresso técnico podem relaxar as condições de sustentabilidade de certas indústrias, abrindo espaço para um número maior de produtores, e permitindo, eventualmente, a abolição das medidas protecionistas. Mas, se os novos competidores estiverem estabelecidos num terceiro país, suas atividades terão ali o caráter de indústria nascente e provavelmente irão solicitar proteção do governo, com base nos argumentos conhecidos. Assim, os termos do acordo firmado entre os dois pri-

meiros países precisarão agora passar por uma renegociação multilateral.

Conflitos de interesses do tipo acima descrito são frequentes em indústrias que operam na fronteira do conhecimento tecnológico. De fato, a experiência histórica sugere que os governos estão dispostos a proteger tais setores mesmo quando sua liderança sobre o resto do mundo é incontestável. Com este procedimento, os governos conferem um obstáculo suplementar à difusão internacional das inovações ocorridas na fronteira e oferecem às empresas do país mais tempo para auferir quase-rendas schumpeterianas.

A análise do comércio internacional à luz das interações entre progresso técnico e padrões de competição também contempla outra fonte usual de demanda por medidas protecionistas: a incapacidade temporária de determinadas indústrias acompanharem o ritmo de crescimento da produtividade no resto do mundo. A justificativa para proteger indústrias senis é a de que uma capacidade produtiva pode levar décadas para ser montada, mas pode ser destruída em poucos meses. É razoável, portanto, evitar o sucateamento involuntário de instalações que, através do investimento ou do aprendizado, poderiam rapidamente adquirir ou recuperar condições de competitividade.

Desta maneira, os dois extremos do espectro tecnológico costumam solicitar proteção: os setores mais avançados e os mais atrasados. De fato, os únicos setores que não possuem argumentos para usufruir de benesses governamentais são aqueles que, operando tecnologias difundidas internacionalmente, conseguem níveis de eficiência iguais ou superiores aos do resto do mundo.

Do ponto de vista dos interesses nacionais, os dois principais problemas operacionais da política protecionista são os de estabelecer os níveis adequados de proteção e seus respectivos prazos de vigência, devido ao grande número de variáveis envolvidas neste cálculo (estrutura de preços internos, ta

zas de câmbio e estruturas de proteção efetiva do país e dos parceiros comerciais relevantes, tendências de evolução do mercado e dos níveis de produtividade, etc). Na prática, os indicadores efetivos de que o governo dispõe para saber se os níveis vigentes de proteção estão exagerados consistem nos atritos gerados com parceiros comerciais e nos protestos internos, de consumidores e de segmentos industriais cuja competitividade tenha sido prejudicada em decorrência da proteção concedida aos seus insumos.

Em síntese, devido à instabilidade das configurações sustentáveis, ao caráter efêmero das vantagens comparativas e às políticas adotadas pelos parceiros comerciais, todos os governos são levados a adotar medidas protecionistas, embora não saibam operar tais instrumentos com precisão. Por conseguinte, é indispensável, tanto para as potências hegemônicas, como para os países pequenos, a existência de um fórum de negociações multilaterais onde seja possível debater e regular as formas e graus de proteção compatíveis com os volumes de produção e comércio desejados pela comunidade internacional.

III. Protecionismo e expansão de comércio

Segundo diversos autores, a crise do Gatt tem o seguinte enunciado: o documento aprovado em 1947 consistia numa solução de compromisso entre protecionismo e livre comércio. Os termos dessa conciliação foram obedecidos, lato sensu, até 1973, mas desde então tornaram-se inoperantes face à proliferação desordenada de políticas protecionistas. É preciso, portanto, encontrar mecanismos que permitam restabelecer a autoridade da instituição, fortalecer a tendência liberalizante, e reduzir ou, de preferência, eliminar as barreiras não tarifárias ao comércio³.

Entretanto, com base no esquema analítico apresentado na seção anterior, é possível formular outro diagnóstico da crise, bem como outra interpretação sobre as finalidades do

Gatt e sobre sua história. O acordo firmado em 1947 instituiu um fórum de negociações multilaterais para desativar, ordenadamente, um conjunto de obstáculos comerciais resultante da escalada protecionista ocorrida na década de 30. Tal finalidade foi cumprida com sucesso, conforme demonstra o extraordinário crescimento do comércio mundial nos anos 50 e 60. Contudo, uma vez realizada a tarefa inicial, o Gatt revelou-se insuficiente para lidar com o cenário resultante do crescimento da economia internacional naquele período, sobretudo quanto a dois aspectos: o surgimento do Japão como potência industrial e dos países do Terceiro Mundo como exportadores de manufaturados.

De início, cabe notar que o texto do tratado não oferece evidências convincentes para comprovar a tese de solução de compromisso. O fato de que as metas prioritárias anunciadas no preâmbulo sejam as de assegurar o pleno emprego e o crescimento da renda real, bem como o de que a expressão free-trade não apareça uma única vez ao longo do documento não são casuais, mas refletem o teor dos debates havidos entre os governos dos Estados Unidos e da Inglaterra durante o período de guerra. Destes debates surgiram o FMI, o Banco Mundial e o Gatt.

Do lado britânico, a presença de Keynes na chefia da delegação significava um inevitável desapego ao ideal de livre comércio. Como se sabe, o Capítulo XXIII do Teoria Geral mostra que, do ponto de vista dos interesses nacionais, existem situações em que o mercantilismo é a política mais conveniente. Numa passagem famosa, Harrod relata as previsões irônicas de Keynes quanto ao futuro do comércio internacional que, de um lado, seria marcado pela intervenção estatal, por transações realizadas entre cartéis, por controles quantitativos e, de outro, por tentativas liberais de proibir tudo isso (Harrod, 1972, p.672).

Tais opiniões eram, em grande medida, compartilhadas por James Meade, que naquela época assessorava o governo britânico em questões de política comercial. Em 1942, Meade preparou um documento que sintetizou as posições do lado inglês quanto às atribuições do organismo que, após a guerra, deveria regular o comércio mundial. Diversas normas, como o princípio de nação mais favorecida, as condições de salvaguardas, as regras para empresas estatais, etc., que mais tarde foram incorporadas ao texto do Gatt, resultaram daquele documento. Ali Meade frisava que a instituição a ser criada deveria promover a expansão do comércio, reduzir barreiras, evitar discriminação, mas que "o comércio multilateral e a remoção de restrições comerciais não implicam, entretanto, o laissez-faire, e não são de forma alguma incompatíveis com um sistema estatal de comércio" (Meade, 1987, p.401)⁴.

Assim, o objetivo não era o de buscar um ponto de equilíbrio entre laissez-faire e proteção, mas o de, reconhecendo que os governos possuem motivos legítimos e racionais para intervir em suas respectivas economias, evitar que os instrumentos de intervenção prejudiquem a realização do potencial de comércio daquela economia e que sejam conflitantes com os interesses dos parceiros comerciais relevantes para o país. Logo, era preciso encontrar um conjunto de normas consensuais que, por serem temporárias, devido às razões apontadas na Seção II, demandariam periódicas rodadas de negociação.

Esta abordagem é bem diferente da que é sugerida pela visão liberal, segundo a qual o protecionismo decorre apenas do fato de que em determinadas situações os interesses setoriais acabam prevalecendo sobre os da coletividade. Como diz Anne Krueger, a mera existência de medidas protecionistas não é motivo para supor que elas estejam amparadas por fundamentos racionais: "No passado, as pessoas acreditavam que a terra era chata, e acreditavam em alquimia e em bruxas" (Krueger, 1986, p.285). Para enfrentar esta bruxaria do mundo moderno, o papel do economista é o de alertar o governo e a sociedade para os custos da proteção, e imaginar estratégias para restabelecer o livre comércio.

Outras diferenças relevantes entre a estratégia liberal e aquela defendida pelo governo britânico podem ser assinaladas com o auxílio do esquema analítico apresentado na Seção II. A partir dali é possível mostrar que a estratégia liberal contém um duplo equívoco, de natureza teórica e prática. O erro conceitual decorre de que, conforme vimos, a noção de livre comércio é incompatível com a estabilidade do crescimento da produção e do intercâmbio num mundo em que as vantagens comparativas são efêmeras. Trata-se, assim, de uma utopia incongruente com a lógica de um sistema produtivo que opera sob condições de progresso técnico. O erro prático é o de que a tentativa de abolir o protecionismo por razões de princípio retira de foco o tema central das negociações entre governos, que é o de debate sobre as formas e graus de proteção aceitáveis pela comunidade.

O documento de Meade sugeria a criação de um organismo com poderes normativos bem mais amplos do que aqueles aprovados em 1947. Apesar disso, o texto do Gatt forneceu o suporte suficiente para que, através de seis rodadas de negociações, fosse removida grande parte do aparato protecionista em vigor no pós-guerra. O princípio da reciprocidade assegurava que só seriam eliminadas aquelas barreiras sobre as quais houvesse consenso quanto a sua inutilidade como instrumento de proteção, e que, portanto, consistiam em entraves desnecessários à realização do potencial de intercâmbio. Desta maneira, entre 1947 e a Rodada Kennedy (1964/67), além de uma redução generalizada dos níveis tarifários, o comércio de manufaturados entre as economias industrializadas foi beneficiado com a padronização dos procedimentos aduaneiros, a maior transparência dos sistemas tributários nacionais e o desaparecimento de diversos outros tipos de barreiras não tarifárias.

Conforme outros autores já observaram, os principais resultados daquele processo de liberalização foram os de expandir o comércio entre os Estados Unidos e a Europa, e amparar três características novas das transações econômicas do pós-

guerra: o comércio intra-setorial, o comércio intra firmas, e a transnacionalização das empresas americanas e européias⁵. Além de interdependentes, tais características estavam associadas a um dos fatores básicos do crescimento da economia mundial nos anos 50 e 60: a difusão internacional de um conjunto de inovações tecnológicas que afetou, dentre outras indústrias, as de bens de consumo durável, bens de capital, química, petroquímica e farmacêutica.

Não obstante ter abrangido a maior parcela do comércio internacional daquela época, o processo de liberalização não se estendeu à economia japonesa e à maioria dos países do Terceiro Mundo. Além disso, mesmo nas economias industrializadas, ficaram à margem daquele processo os bens agrícolas e diversos produtos que posteriormente iriam compor a pauta de exportações de manufaturados do Terceiro Mundo, como têxteis, calçados e produtos siderúrgicos. Nos setores intensivos em tecnologia, como aeronáutica, eletro-eletrônica e comunicações, a liberalização foi meramente formal, posto que apesar da redução de tarifas, foram mantidas e aprimoradas outras formas mais sutis de proteção, como subsídios, barreiras técnicas, compras governamentais e incentivos às atividades de pesquisa e desenvolvimento.

Embora o Artigo XIX do Gatt permita elevar a proteção tarifária de setores que estejam sofrendo danos com a concorrência de produtos importados, a maioria dos países preferiu tratar de situações deste tipo com outros mecanismos. Por isso, a partir de meados dos anos 60, os Estados Unidos e a Europa passaram a enfrentar a competitividade da indústria japonesa e de alguns países do Terceiro Mundo através de um conjunto de procedimentos que se tornou conhecido como o novo protecionismo. Variando de acordo com as peculiaridades de cada caso, tais procedimentos ora adquiriram a forma de ações unilaterais, como processos anti-dumping ou de direitos compensatórios; ora a de protocolos bilaterais de quotas, denominados de "restrições voluntárias de exportações" ou de "acordos de



ordenação de mercados"; ora a de verdadeiros tratados multilaterais, como o acordo multifibras. O principal traço comum das medidas é o de afetar diferenciadamente os competidores externos, ferindo assim um dos princípios básicos do Gatt, o de nação mais favorecida, que proíbe a discriminação dos parceiros comerciais.

Para discutir as questões apontadas nos dois parágrafos anteriores, foi lançada em Tóquio, em setembro de 1973, a sétima rodada de negociações do Gatt, que inaugurou uma nova fase na história da instituição. Esta foi a primeira vez em que o tema central a ser debatido não era a desobstrução dos canais de comércio de setores aptos a conviver com a livre competição, mas o de regular a proteção à indústria senil e às que operam na fronteira do conhecimento tecnológico. Além da agenda, também eram novos os métodos de negociação. Nas rodadas anteriores, havia sido relativamente fácil harmonizar as estruturas tarifárias das principais economias com base no princípio da reciprocidade, posto que era possível quantificar os interesses econômicos envolvidos, bem como o valor das reduções tarifárias que cada país estava disposto a fazer. Na rodada de Tóquio cada assunto requeria um método particular de negociação. Vários deles, como barreiras técnicas e critérios de compras governamentais, não eram passíveis de quantificação. Outros, como no caso de subsídios e incentivos fiscais, até mesmo a delimitação epistemológica do assunto a ser discutido era objeto de negociação.

Os assuntos sobre os quais houve consenso, ainda que parcial, naquela rodada tomaram a forma de seis códigos que procuram detalhar ou explicitar aspectos do acordo geral: (i) valoração aduaneira; (ii) subsídios e direitos compensatórios; (iii) anti-dumping; (iv) compras governamentais; (v) licenças de importação; e (vi) barreiras técnicas. A adesão a estes códigos é facultativa aos países dispostos a assumir os deveres ali expressos. Apesar disso, eles permitiriam reduzir bastante o grau de arbitrariedade de certas barreiras não tarifárias, ao estabelecer as formas aceitáveis de sua aplicação.

Dois temas fundamentais da agenda não foram concluídos: agricultura e salvaguardas. Quanto ao primeiro, o insucesso não chegou a constituir surpresa, posto que já estava na mesa de negociação desde 1947, mas, quanto ao segundo, o desentendimento provocou um inegável desgaste do Gatt na década de 80. O objetivo do código de salvaguardas era o de, redefinindo os termos do artigo XIX, trazer para o controle da instituição mecanismos de distribuição de quotas de mercado, como os acordos de ordenação de mercados, de restrições voluntárias de exportações, de multifibras, e outros.

Assim, a recessão da economia mundial na primeira metade dos anos 80, aliada à ausência de normas consensuais para regular a competitividade da indústria japonesa e de alguns países do Terceiro Mundo, ofereceram as condições para a proliferação de pactos comerciais à revelia do Gatt. Além disso, a partir de fins da década passada começou a surgir um novo fenômeno: as tentativas de disputar o acesso à fronteira tecnológica por parte de países como o Brasil, a Índia e a Coreia do Sul. Devido ao tratamento especial assegurado às nações em desenvolvimento, estes países não se sentem obrigados a adequar suas políticas nacionais de ciência e tecnologia às regras do Gatt. Não obstante a irrelevância de tais políticas em termos de volume de investimentos, sua implementação corresponde à geração de mais uma fonte de atritos potenciais, como bem demonstra a política brasileira de informática.

De fato, a agenda da rodada do Uruguai é essencialmente a mesma que foi formulada em Tóquio em 1973, com alguns refinamentos aduzidos pela experiência dos anos recentes. Existem, no entanto, pelo menos duas diferenças importantes entre estas rodadas. A primeira é a de que a evolução das políticas comerciais nos últimos 15 anos conferiu maior credibilidade ao diagnóstico liberal, dado que, aparentemente, todo o problema se resume em encontrar os meios para proscrever o protecionismo. Caso esta visão venha a prevalecer, os resultados desta rodada tenderão a ser mais frágeis que os da anterior,

porque, como vimos, o desafio consiste em alcançar o consenso quanto às formas de regular o protecionismo, e não de eliminá-lo.

Os critérios de regulação não são simples, mas é possível defini-los. Conforme sugeriu Reich (1983), uma abordagem conveniente é a de distinguir as medidas de proteção destinadas a acelerar o ritmo de progresso técnico daquelas que visam criar obstáculos à geração ou à difusão de inovações. Uma norma complementar a esta seria a de que os custos da proteção deveriam ser absorvidos integralmente pelo país que estabelecer a medida. Segundo este critério, um acordo de quotas cujo resultado seja apenas o de elevar os preços no mercado interno do país importador é preferível a outro no qual os preços internos sejam mais baixos, mas que provoque a redução da receita de exportações de algum parceiro comercial.

Para que estes e outros critérios venham a ser debatidos, um dos fatores decisivos será a conduta dos países em desenvolvimento, e neste ponto consiste a segunda diferença importante entre as duas rodadas. Na rodada de Tóquio, tal como nas anteriores, os interesses destes países resumiam-se em assegurar o acesso de seus produtos exportáveis aos mercados do primeiro mundo, e em evitar compromissos de reciprocidade. Por se tratar de uma questão marginal no âmbito do Gatt, a acomodação destes interesses jamais provocou impasses significativos. Entretanto, na rodada do Uruguai, o encaminhamento dos principais temas depende de negociação com os países em desenvolvimento. Tanto a proteção à indústria senil como a regulação da concorrência na fronteira afetam as perspectivas de crescimento destas economias. No primeiro caso, interessa-lhes o estabelecimento de regras multilaterais não restritivas às suas exportações de manufaturados, ao contrário do que freqüentemente tem ocorrido com os atuais acordos de quotas. No segundo caso, interessa-lhes negociar o acesso ao acervo de tecnologias disponíveis pelos países industrializados e defender a sobrevivência de suas empresas nacionais em setores estratégicos.

A definição de posições negociadoras coerentes com os interesses apontados acima não constitui apenas um problema diplomático, mas pode depender de mudanças profundas nas políticas internas de cada país, como demonstra a situação brasileira, comentada a seguir.

IV. O protecionismo brasileiro

A Seção II mostrou que a política de importações de qualquer economia que disponha de um parque industrial diversificado implica um esforço de conciliar três objetivos nem sempre convergentes: a) responder às demandas por medidas protecionistas; b) permitir a realização do potencial de comércio da economia; c) cuidar que os instrumentos de política econômica não provoquem conflitos com parceiros comerciais relevantes para o país.

No Brasil, entretanto, tais preocupações não constituem, aparentemente, elementos relevantes da política de importações. Esta peculiaridade decorre do fato de que esta política continua subordinada a um estilo de intervenção do Estado na economia que, embora tenha sido eficaz no passado, exauriu-se desde o final do governo Geisel. De forma esquemática, os traços essenciais deste estilo são os seguintes: de um lado o governo define as prioridades setoriais de investimento, bem como os papéis a serem cumpridos pelo Estado e pelos capitais nacional e estrangeiro dentro de cada setor. De outro lado, para assegurar a realização de suas prioridades, o governo oferece à iniciativa privada dois tipos de benesses: a redução do custo de investimento, através de incentivos fiscais, financiamentos subsidiados, etc.; e a reserva do mercado brasileiro para os bens produzidos no país.

Apesar de certos infortúnios, como a escolha de metas equivocadas, concessão de subsídios desnecessários, excesso de burocracia, etc., e através de espasmos cíclicos, este estilo de intervenção estatal impulsionou o crescimento do

país de 1930 a 1979. Na verdade, este estilo, que atingiu seu apogeu com o segundo PND, foi gradualmente elaborado ao longo destas cinco décadas. Durante este período, não só o Estado aprendeu a desempenhar seu papel de agente schumpeteriano, como também o empresariado descobriu os mecanismos de preservação dos benefícios que recebia.

Desta maneira, a cada nova etapa do processo de crescimento surgia um novo conjunto de instrumentos de política, com os quais o governo procurava redirecionar os incentivos segundo as prioridades daquele momento, sem anular explicitamente as vantagens distribuídas no período anterior. Por isso, a implantação de cada segmento industrial relevante demandou a criação de um arranjo institucional particular. Em alguns casos bastou a ação do BNDES, em outros foi preciso agregar a política de compras das empresas estatais, ou a criação de uma nova agência governamental, ou novos subsídios, ou inovações como a política do "tripé", os acordos de participação geridos pela Cacex, o programa Befiex, etc.

Cada nova etapa implicava também maior sofisticação e complexidade do sistema de relações Estado/iniciativa privada, na medida em que as novas prioridades requeriam o oferecimento de vantagens mais efetivas e duradouras. No entanto, as condições de sobrevivência desta experiência histórica estavam asseguradas por dois fatos. Um deles era o de que a noção de política industrial se confundia com a definição dos novos setores a serem implantados no país; o outro era o de que o horizonte de médio prazo da política industrial era delimitado pela composição da pauta de importações. O governo Geisel aniquilou ambos, ao completar o desenho da estrutura industrial da economia.

Na presente década, o problema central de política industrial passou a ser o de assegurar a modernidade do conjunto do parque industrial, e não mais o de apenas eleger novos setores a serem criados. Além disso, até mesmo esta es-



colha adquiriu novo significado. Não se trata mais de substituir importações, dando início a atividades anteriormente in-existentes no país, mas de alterar a forma de operação de segmentos de uma estrutura industrial já implantada, através da informática, da biotecnologia, de novos materiais, da química fina, etc. Em outras palavras, ao invés de partir de prioridades setoriais ditadas por restrições de balanço de pagamentos, os objetivos da política industrial devem agora resultar de uma avaliação macroeconômica a respeito das condições de competitividade internacional vigentes no sistema industrial.

Neste ponto reside uma das raízes da crise brasileira atual. Para realizar tal avaliação o governo precisa tornar explícita a estrutura de proteção da economia. Entretanto, um dos expedientes oriundos do regime que findou em 1979 é justamente o de gerar a ilusão de que todos os setores estão igualmente protegidos, porque o governo só autoriza importações que sejam complementares à oferta local ou que se destinem à fabricação de produtos para exportação. Este ardil é produzido através de uma complexa legislação de comércio exterior que, de um lado, reúne um vasto aparato protecionista (impostos de importação elevados, anuência prévia para emissão de guias, exames de similaridade, importações proibidas, etc.) e, de outro, um conjunto igualmente amplo de exceções (leis, decretos-leis, resoluções, portarias, etc.) que isenta de impostos grande parte dos produtos que entram no país.

Embora tenha sido funcional enquanto durou a estratégia de substituir importações, esta maneira de gerir o comércio exterior acarreta custos sociais não desprezíveis. Cabe notar que grande parte da indústria é, de fato, muito competitiva, posto que opera eficientemente com as mesmas tecnologias utilizadas pelos países desenvolvidos e paga salários que variam entre 1/6 e 1/10 da remuneração dos trabalhadores naquelas economias. Em muitos setores, a competitividade é parcialmente anulada pela superproteção concedida aos seus insumos. Nestes casos, o aparato protecionista não é apenas

supérfluo, é também inibidor de exportações potenciais.

Além disso, toda medida protecionista - de uma simples tarifa à proibição de importações - constitui, semelhantemente aos subsídios e incentivos fiscais, um mecanismo de redistribuição de renda em favor dos setores protegidos. A rigor, este é o único motivo pelo qual o protecionismo pode ser considerado um instrumento de política econômica, sendo, portanto, necessariamente seletivo e temporário. Ao criar a fantasia de que a proteção é geral e irrestrita, o governo se obriga a retirar o excesso de rendas transferidas através de outras vias, como o controle de preços ou tributos aparentemente elevados. O custo deste jogo de simulações é o de alimentar o conflito distributivo da sociedade e, conseqüentemente, o processo inflacionário.

Em síntese, para suprimir o ônus da proteção fictícia e das barreiras supérfluas, é preciso abrir a economia à competição internacional em todos aqueles setores aptos a enfrentá-la, e racionalizar o aparato protecionista. Conforme vimos, dois tipos de setores estarão sempre solicitando proteção: aqueles envolvidos na disputa da fronteira tecnológica internacional, e aqueles que, por razões várias, não estiverem conseguindo acompanhar o ritmo de crescimento da produtividade no resto do mundo. Compete à política industrial decidir se responderá ou não a tais demandas, e através de que instrumentos, dentro do contexto de limitações internas e externas indicadas na Seção II.

Um dos subprodutos de uma revisão da política de comércio exterior nos moldes acima indicados seria o de abrir espaço para uma reforma do amplo e variado arsenal de subsídios e incentivos fiscais. Pelas razões comentadas anteriormente, cada benesse do Estado brasileiro é concedida através de canais especialmente desenhados segundo as características do setor favorecido. Assim, o subsídio do trigo funciona

de uma determinada maneira, o do álcool de outra, o da construção naval de uma terceira ... Para avaliar o montante de recursos públicos alocados a cada um deles é indispensável contar com os conhecimentos de um especialista setorial.

As dificuldades que o governo enfrenta ao tentar controlar estes gastos decorrem, em grande medida, do fenômeno que procuramos destacar nesta seção: o esgotamento de um estilo de intervenção do Estado na economia. A conformação de um novo estilo, que surgirá como contrapartida do encerramento da crise atual, depende de um conjunto de providências sobre o qual existe um consenso crescentemente generalizado na sociedade brasileira: a extinção de inúmeros mecanismos, normas e instituições, outrora extremamente valiosos, que se transformaram em entulho burocrático à continuidade do processo de crescimento⁶.

Com relação à rodada do Uruguai, a reforma da política comercial tornaria possível definir uma estratégia de negociação baseada em dois objetivos fundamentais: (a) legitimar a proteção à empresa nacional em setores de fronteira, evitando que os atritos gerados por este tipo de política sejam negociados bilateralmente; (b) assegurar a realização do potencial exportador da economia, cuidando que os instrumentos de proteção ora vigentes nos países industrializados sejam incorporados às regras do Gatt.

Cabe frisar que não faria sentido tentar usar a reforma em si como instrumento de barganha, por três motivos. Em primeiro lugar, porque a economia brasileira é a principal beneficiária desta medida. Em segundo, porque os parceiros comerciais sabem disso. Em terceiro, porque, para negociar a reforma, seria preciso adiá-la para depois da rodada, e isto impediria a implementação da estratégia sugerida acima, onde estão contemplados os interesses efetivos do país.

V. Conclusão

Este artigo procurou mostrar que, devido ao caráter efêmero das vantagens comparativas no comércio de manufaturados, sempre existirão segmentos industriais demandando proteção. Em muitos casos, o atendimento de tais demandas é coerente com os interesses nacionais, embora possa gerar atritos com parceiros comerciais. Para evitar escaladas protecionistas, é indispensável, para todos os países, grandes e pequenos, o estabelecimento de um fórum de negociações onde seja possível regular os níveis e as formas de proteção compatíveis com os volumes de produção e comércio desejados pela comunidade. O Gatt existe para cumprir este papel fundamental.

Na rodada do Uruguai, pela primeira vez na história do Gatt, a conduta de alguns países em desenvolvimento, dentre os quais o Brasil, será decisiva para o encaminhamento das questões centrais da agenda. No caso brasileiro, a definição de uma estratégia de negociação adequada às necessidades atuais da economia depende de uma ampla reforma da política comercial, e neste ponto reside um dos principais obstáculos a serem superados pelo país nos próximos anos.

N o t a s :

- (*) Agradeço os comentários de Milton da Mata a uma versão preliminar deste artigo.
- (1) Vide Winham (1986), Caps. 4 e 7.
- (2) Vide Baumol et al (1982). Além dos aspectos aqui discutidos, existem vários outros pontos em comum entre a teoria de mercados contestáveis e as teorias recentes que tratam o comércio internacional como resultante de mudanças tecnológicas e de padrões de competição, vide Helpman e Krugman (1985).
- (3) Vide Hufbauer e Schott (1985), Snape (1986), Finger e Olechowski (1987).
- (4) Curiosamente, o documento de Meade só foi publicado pela primeira vez em 1987, pela revista The World Economy.
- (5) Vide Tussie (1987), Cap. 3.
- (6) Em 19.05.88 foram anunciadas várias medidas importantes neste sentido: a reorganização do Conselho de Desenvolvimento Industrial - CDI, a extinção do Conselho de Não-Ferros e da Siderurgia - CONSIDER e a eliminação de diversas isenções concedidas às importações. É lamentável, entretanto, que naquela data tenha sido lançada uma nova safra de incentivos fiscais, posto que isto significa uma tentativa de revitalizar uma das características centrais do estilo de política industrial descrito neste artigo.

B i b l i o g r a f i a

- Baumol, W.J., Panzar, J.C. e Willig, R.D. CONTESTABLE MARKETS AND THEORY OF INDUSTRY STRUCTURE. Nova York, Harcourt Brace, 1982.
- Finger, M.J., e Olechowski, A. (eds.) THE URUGUAY ROUND. Washington, D.C., The World Bank, 1987.
- Harrod, R.F. THE LIFE OF JOHN MAYNARD KEYNES. Penguin Books, 1972.
- Helpman, E. e Krugman, P.R. MARKET STRUCTURE AND FOREIGN TRADE. Cambridge, MIT Press, 1985.
- Hufbauer, G. e Schott, J. TRADING FOR GROWTH: THE NEXT ROUND OF TRADE NEGOCIATIONS. Washington, D.C., Institute for International Economics, 1985.
- Meade, J. "A Proposal for an International Commercial Union", THE WORLD ECONOMY, Vol. 10, no. 4, 1987.
- Krueger, A.O. "Summary", in Snape (1986).
- Reich, R.B. "Beyond Free Trade", FOREIGN AFFAIRS, Vol.61, no. 4, 1983.
- Snape, R.H. (ed.) ISSUES IN WORLD TRADE POLICY. Macmillan Press, 1986.
- Tussie, D. THE LESS DEVELOPED COUNTRIES AND THE WORLD TRADING SYSTEM. Londres, Frances Pinter, 1987.
- Winham, G.R. INTERNATIONAL TRADE AND THE TOKYO ROUND NEGOTIATION. Princeton University Press, 1986.

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

EDITADOS A PARTIR DE JANEIRO DE 1986

- Nº 85 - "Fundos Sociais", Fernando A. Rezende da Silva e Beatriz Azeredo da Silva, Janeiro 1986, 29 p.
- Nº 86 - "Optimal Foreign Borrowing in a Multisector Dynamic Equilibrium Model: A Case Study for Brazil", Octávio A.F. Tourinho, Janeiro 1986, 47 p.
- Nº 87 - "Proposta de Diretrizes Preliminares para uma Política de Abastecimento", Maria Beatriz de A. David, Março 1986, 44 p.
- Nº 88 - "Os Impactos da Política de Comercialização Agrícola sobre a Produção e os Preços. Uma Análise da Literatura e Algumas Evidências Empíricas", Maria Beatriz de A. David e Luis Alberto de L.C. Ribeiro, Março 1986, 49 p.
- Nº 89 - "Distribuição de Renda: 1970/1980", José W. Rossi, Maio 1986, 17 p.
- Nº 90 - "Balança Comercial e Dinâmica da Desvalorização Cambial no Brasil, 1970/84", Helson C. Braga e José W. Rossi, Maio 1986, 20 p.
- Nº 91 - "Algumas Considerações sobre os Efeitos da Reforma Monetária no Campo Social: Seguro-Desemprego e Previdência Social", Francisco E.B. de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão e Marco Aurélio de Sá Ribeiro (estagiário), Maio 1986, 16 p.
- Nº 92 - "Modelos de Previsão para Séries de Produção e Preços : Metodologia Bayesiana e Box-Jenkins para Séries Temporais", Gutemberg H. Brasil, Hélio S. Migon, Reinaldo C. Souza, Sérgio S. Portugal, Maio 1986, 63 p.
- Nº 93 - "O Controle de Preços dos Alimentos e seus Efeitos sobre a Produção e o Abastecimento. Algumas Considerações para o Ano de 1986", Maria Beatriz de A. David, Junho 1986 , 39 p.

- Nº 94 - "Previsão da Inflação e Produção Industrial Pós-Choque via Análise de Intervenção", H.S. Migon e G.H. Brasil , Julho 1986, 18 p.
- Nº 95 - "Exacerbação do Consumo e Salário Médio: Evidências sobre o Efeito-Sincronização", Ricardo Cicchelli Velloso , Setembro 1986, 20 p.
- Nº 96 - "The Demand for Money in Brazil Revisited", José W. Rossi, Outubro 1986, 24 p.
- Nº 97 - "O Programa de Estabilização Econômica e o Poder de Compra do Salário Mínimo", Daniel A.R. de Oliveira e Ricardo Cicchelli Velloso, Outubro 1986, 19 p.
- Nº 98 - "Formação de Expectativas num Contexto de Inflação Baixa e Alta Incerteza", Fábio Giambiagi, Outubro 1986, 38 p.
- Nº 99 - "Progresso Técnico na Indústria Brasileira: Indicadores e Análise de seus Fatores Determinantes", Helson C. Braga e Virene Matesco, Outubro 1986, 71 p.
- Nº 100 - "As Migrações Internas e a Previdência Social", Maria Helena F.T. Henriques e Kaizô Iwakami Beltrão, Outubro 1986, 59 p.
- Nº 101 - "Testing for First Order Serial Correlation in Temporally Aggregated Regression Models", Pedro L. Valls Pereira , Novembro 1986, 17 p.
- Nº 102 - "Notas sobre as Estatísticas de Investimento no Brasil", Guilherme Gomes Dias, Dezembro 1986, 35 p.
- Nº 103 - "A Dívida Pública no Brasil e a Aritmética da Instabilidade", José W. Rossi, Dezembro 1986, 12 p.
- Nº 104 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 1: Proposta de Reforma do Sistema Tributário Brasileiro", Fernando A. Rezende da Silva, Março 1987, 63 p.

- Nº 105 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 2: Tributação de Renda e do Patrimônio", Francisco de Paulo Correia Carneiro Giffoni e Luiz A. Villela, Fevereiro 1987, 67 p.
- Nº 106 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 3: Tributação de Mercadorias e Serviços", Ricardo Varsano, Fevereiro 1987, 165 p.
- Nº 107 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 4: Contribuições Sociais", Fernando A. Rezende da Silva e Beatriz A. Silva, Fevereiro 1987, 94 p.
- Nº 108 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 5: Federalismo Fiscal", José Roberto Afonso e Thereza Lobo, Março 1987, 153 p.
- Nº 109 - "A Aritmética da Escala Móvel: Uma Análise do Comportamento do Salário Real num Regime de Reajustes com Periodicidade Endógena", Fábio Giambiagi, Março 1987, 30 p.
- Nº 110 - "Inflação, Preços Mínimos e Comercialização Agrícola: A Experiência dos Anos Oitenta", Gervásio Castro de Rezende, Abril 1987, 39 p.
- Nº 111 - "A Política Salarial e a Crise Econômica", Fernando A. Rezende da Silva, Maio 1987, 32 p.
- Nº 112 - "Surplus Labor and Industrialization", Kevin M. Murphy, Andrei Shleifer e Robert W. Vishny, Maio 1987, 19 p.
- Nº 113 - "Um Modelo de Consistência Multissetorial para a Economia Brasileira", Márcio Gomes Pinto Garcia, Maio 1987, 42 p.
- Nº 114 - "Endividamento Municipal: O Estado Atual das Dívidas das Capitais Estaduais", Thompson Almeida Andrade, Agosto 1987, 26 p.
- Nº 115 - "Modelo de Equilíbrio Geral para o Brasil com Fluxos Reais e Financeiros Integrados", Marco Antonio Cesar Bonomo, Outubro 1987, 43 p.

- Nº 116 - "Elasticidades de Engel no Brasil usando um Sistema de Equações com Especificação LOGIT", José W. Rossi e Cesar das Neves, Outubro 1987, 15 p.
- Nº 117 - "Projeções do IPCA", Pedro L. Valls Pereira e Sergio S. Portugal, Outubro 1987, 36 p.
- Nº 118 - "A Carteira de Trabalho e as Condições de Trabalho e Remuneração dos Chefes de Família no Brasil", Ricardo Paes de Barros e Simone Varandas, Outubro 1987, 28 p.
- Nº 119 - "Perspectivas e Necessidades Educacionais da Mão-de-Obra", Manoel Augusto Costa, Outubro 1987, 16 p.
- Nº 120 - "Modelo Multissetorial CEPAL/IPEA para o Brasil", Fábio Giambiagi, Guilherme Gomes Dias, Juan José Pereira e Márcio Gomes Pinto Garcia, Outubro 1987, 124 p.
- Nº 121 - "A Reforma Fiscal no Processo de Elaboração da Nova Constituição", Fernando A. Rezende da Silva e José Roberto R. Afonso, Novembro 1987, 53 p.
- Nº 122 - "Avaliação do Sistema Tributário Proposto no Projeto de Constituição", Ricardo Varsano, Novembro 1987, 35 p.
- Nº 123 - "O Orçamento Brasileiro: seu Processo Atual e as Reformulações Propostas no Projeto Constitucional", Maria da Conceição Silva, Novembro 1987, 30 p.
- Nº 124 - "As Contribuições Sociais no Projeto de Constituição", Beatriz Azeredo, Novembro 1987, 55 p.
- Nº 125 - "Endividamento Municipal: Análise da Situação Financeira de Quatro Capitais Estaduais (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador)", Thompson A. Andrade, Novembro 1987, 33 p.
- Nº 126 - "Ajuste Externo e Agricultura no Brasil: 1981/86", Gervásio Castro de Rezende, Dezembro 1987, 46 p.

- Nº 127 - "Considerações sobre a Relação entre a Dívida Pública e a Inflação", José W. Rossi, Dezembro 1987, 09 p.
- Nº 128 - "Estratégias de Desenvolvimento: América Latina vs. Leste Asiático", Armando Castelar Pinheiro, Dezembro 1987, 35p.
- Nº 129 - "Industrial Policies and Multinational Enterprises in Latin America", Helson C. Braga e Virene Matesco, Dezembro 1987, 30 p.
- Nº 130 - "A Sensibilidade das Medidas de Desigualdade à Padronização da Jornada de Trabalho", Ricardo Paes de Barros, Janeiro 1988, 28 p.
- Nº 131 - "Influência das Paridades Cambiais sobre a Dívida Externa: O Caso Brasileiro - 1983/86", Fabio Giambiagi, Janeiro 1988, 23 p.
- Nº 132 - "O (Des)controle do Endividamento de Estados e Municípios - Análise Crítica das Normas Vigentes e Propostas de Reforma", Fernando Rezende e José Roberto R. Afonso, Janeiro 1988, 75 p.
- Nº 133 - "O "Efeito-Tanzi" e o Imposto de Renda da Pessoa Física: Um Caso de Indexação Imperfeita", Fábio Giambiagi, Março 1988, 17 p.
- Nº 134 - "Estimação e Resultados do MOPSE - Modelo para Projeções do Setor Externo", Sandra M. Polônia Rios, Regis Bonelli, Eustáquio J. Reis, Março 1988, 86 p.
- Nº 135 - "Investimento em Capital Fixo na Economia Brasileira: Estimativas Trimestrais para o Período 1975/87", Armando Castelar Pinheiro e Virene Matesco, Março de 1988, 23 p.
- Nº 136 - "Os Investimentos Governamentais na Infra-Estrutura Social: O Caso do FINSOCIAL", Bernhard Beiner, Abril 1988, 27 p.

- Nº 137 - "Testes de Exogeneidade da Moeda para a Economia Brasileira", Pedro L. Valls Pereira e João Luiz Mascolo, maio de 1988, 22 p.
- Nº 138 - "A Receita Fiscal no Brasil: 1982/87 - Análise do Comportamento da Arrecadação Global e da sua Composição", Fabio Giambiagi, maio de 1988, 18 p.

O INPES edita ainda as seguintes publicações: Pesquisa e Planejamento Econômico (quadrimestral), desde 1971; Literatura Econômica (quadrimestral), desde 1977; Coleção Relatôrios de Pesquisa; Sêrie Textos para Discussão do Grupo de Energia (TDE); Sêrie Monogrâfica; Sêrie PNPE; Sêrie Estudos de Política Industrial e Comércio Exterior (EPICO); Relatôrio Interno; Informes Conjunturais; Boletim Conjuntural; Sêrie Estudos sobre Economia do Setor Público (ESEP) e Sêrie Fac-Símile.