

# Livre Comércio *versus* Protecionismo: uma antiga controvérsia e suas novas feições

Sergio Buarque de Hollanda Filho

Professor Associado da FEA-USP

## RESUMO

Os autores do pensamento econômico dominante apresentam, desde a época de Adam Smith, um posicionamento favorável ao livre comércio. Paralelamente, entre os estudiosos da área do desenvolvimento econômico, elaboraram-se argumentos em favor de medidas protecionistas inseridas em uma política de industrialização para países em desenvolvimento. A análise histórica da prática política das nações que se industrializaram parece apoiar o posicionamento do segundo grupo; isso seria explicável por argumentos não captados pelo método de abstração e natureza estática da teoria predominante. Por outro lado, medidas protecionistas são frequentemente adotadas - em países desenvolvidos ou não - com o intuito de garantir privilégios específicos de determinados segmentos da sociedade, conforme salientado pela teoria convencional. Mesmo o forte predomínio do pensamento liberal sobre a política econômica nos últimos anos não ocorre sem uma série de contradições. Esses são os temas discutidos neste artigo.

## PALAVRAS-CHAVE

*Teoria e política comercial, protecionismo, livre comércio*

## ABSTRACT

*Economists in the mainstream of Economic Thought have maintained a position in favour of free trade since Adam Smith. Other economists, mainly those specialized in Economic Development, presented arguments in favour of protectionist measures as part of an industrial policy for developing countries. A historical analysis of industrializing national processes seems to favour the second's group position. This could be explained by arguments not captured by the conventional theory's method of abstraction and its static nature. On other hand, protectionist measures are often adopted in developed or developing countries to guarantee privileges of specific sectors, as it is taught by conventional theory. Even in nowadays, the strong predominance of liberal thinking over economic policies is not exempted from many contradictions. These are the topic discussed in this paper.*

## KEY WORDS

*trade theory and policy, free trade, protectionism*

*“The arguments on which the economists’ doctrines were based, however, had little relevance to the problems on which they pronounced....For instance, the case for free trade, which was a central part of orthodox teaching, was based upon comparing the situation of two countries, each in isolation in a stationary state, with given resources fully employed under the rules of perfect competition, with the situation in which they are trading in equilibrium, imports being equal to exports, with everything else unchanged...The lack of correspondence between the assumptions of theory and the facts in reality did not matter because the doctrines were acceptable; since the main doctrine was laissez faire, no prescription for any positive policy were required; there was no need to bother about studying situations to which policy might have to be applied”.*

(JOAN ROBINSON, *Economic Heresies*, 1971, p. vii-viii)

## 1. TEMA DO ESTUDO

Sempre existiu, na história do pensamento econômico, uma controvérsia entre aqueles que defendem o princípio liberal do livre comércio e os que argumentam em favor da adoção de medidas protecionistas. Na corrente dominante da economia há um domínio quase absoluto da defesa do livre comércio desde a publicação da obra de Adam Smith. Em linhas teóricas alternativas, a defesa de práticas protecionistas para nações que iniciam um processo mais intensivo de industrialização é feita, notadamente, a partir da obra de List. A defesa do livre comércio pelos clássicos, observou certa vez Harry Johnson, assumia um caráter dogmático; passaria a ser comprovada cientificamente, com base em hipóteses bem determinadas, com o desenvolvimento da escola neoclássica. As referências feitas por Schumpeter a Marshall e Pigou,<sup>1</sup> sobre a pretensa generalidade de suas conclusões obtidas a partir de hipóteses bastante específicas e em nível analítico altamente abstrato, parecem também válidas para Johnson e para os neoclássicos modernos. Observação semelhante fez Schumpeter (1954, p. 395-397, 615) com referência aos clássicos ingleses anteriores a Marshall; esses economistas, apoiados

---

1. “They hardly made it sufficiently clear to others, and may not have sufficiently realised themselves, that the usual propositions about free trade are only valid under conditions that often failed to be fulfilled or, alternatively, only on a high level of abstraction.” (SCHUMPETER, 1954, p. 351n)

de maneira quase unânime pelos políticos e homens de negócio conterrâneos, aparentavam uma certa inconsciência entre a clara correlação entre as vantagens do livre comércio e os interesses específicos da Inglaterra na época. No mesmo sentido, Joan Robinson insinua certa ingenuidade por parte dos economistas ingleses ao não perceberem que, ao menos a partir do final da Primeira Guerra Mundial, os princípios do liberalismo deixavam de coincidir com os interesses da Inglaterra.<sup>2</sup>

List, como, cem anos depois, os estudiosos dos problemas do desenvolvimento econômico de meados do século vinte, nunca conseguiu desenvolver uma teoria que pudesse rivalizar com as dos autores das correntes dominantes da economia em termos de formalização analítica. A própria complexidade dos inúmeros problemas efetivos com os quais se defrontam as economias que procuram desenvolver suas indústrias “infantes” impede uma abstração da realidade num grau necessário para se formalizar uma teoria com comparável rigor. O mesmo se poderia dizer com respeito às contribuições mais recentes de autores neoschumpeterianos, que tratam da questão do protecionismo em conexão com as teorias de difusão de inovações tecnológicas em países em desenvolvimento. Isso não impede que as conclusões dessas teorias sejam mais adequadas para tratar dos problemas defrontados por nações em desenvolvimento, como observa Schumpeter (1954, p. 504-506) ao discutir a visão de List em relação às economias alemã e norte-americana de meados do século passado.

Nada do que foi escrito acima contradiz a validade, em inúmeros casos, de críticas das teorias convencionais às práticas protecionistas. Tomado em forma de medidas isoladas, o protecionismo pode abafar os elementos de uma concorrência schumpeteriana sadia; os motivos reais de sua defesa estão, freqüentemente, vinculados ao desejo de manutenção de privilégios monopolistas. O que procuro discutir neste artigo é a necessidade de adoção de algumas medidas protecionistas vinculadas a uma política mais ampla de industrialização; subscrevo, implicitamente, a idéia de que alguma amplitude de diversificação e integração setorial da indústria de uma nação é necessária para seu desenvolvimento. Exemplos bem e malsucedidos de políticas protecionistas em épocas recente serão discutidos no artigo. Deve-se ter em mente que uma discussão adequada sobre o tema deve levar em conta aspectos não puramente econômicos;<sup>3</sup> a amplitude do tema e do período em estudo impedirá, entretanto, um aprofundamento da discussão de alguns de seus pontos neste artigo.

---

2. “After 1918, the situation of the British economy in the world was drastically changed but the economists had not believed themselves to be influenced by English national interests; their doctrines had always been set up as universal truths; they were now carried over into a situation where they were no longer appropriate.” (ROBINSON, 1971, p. viii)

3. A propósito, SCHUMPETER (1940, p. 164) inicia um artigo com a seguinte observação: “I feel strongly that nothing but confusion and misunderstanding can result from any analysis of the effects of protective tariffs from purely economic considerations and without reference to the wider ambitions of the nation concerned and to the particular world situation into which its lot is cast.”

Já deve estar claro qual o tema deste estudo: uma discussão sobre a controvérsia histórica entre as argumentações liberais e protecionistas, tanto no aspecto teórico como em seu confronto com políticas efetivamente adotadas por algumas nações desenvolvidas e em desenvolvimento nos dois últimos séculos. Um dos objetivos é o de acentuar a divergência histórica entre os procedimentos recomendados pelas correntes dominantes do pensamento econômico e as práticas políticas; mesmo entre as principais potências, a única exceção duradoura parece ter sido o caso da Inglaterra, de meados do século passado a 1930.

Na última seção do estudo discutirei o tema em função de sua atualidade na chamada época de “globalização da economia”. Vários analistas consideram que as evidências do momento atual indicam uma “definitiva” vitória - para o bem ou para o mal - dos princípios do liberalismo; para estes, a presente discussão torna-se obsoleta em termos de atualidade. Não é esta a minha opinião, a qual procuro ressaltar com o exemplo dos correntes conflitos entre Estados Unidos e Brasil na esfera das relações econômicas internacionais. Com relação a este ponto, vale a pena comentar, rapidamente, opiniões divergentes manifestadas por autores de duas correntes da teoria neoclássica.

Krugman (1993) e Rodrik (1995) apontam uma visão quase unânime dos economistas, identificados pela linha dominante, em apoio ao princípio do livre comércio. Mas ambos reconhecem uma ampla divergência entre as conclusões do economista e as atitudes dos *policy-makers* (RODRIK) ou a opinião popular (KRUGMAN).<sup>4</sup> Kruger (1997), ao contrário, subscreve o manifesto liberal de John Williamson, o “Consenso de Washington”, que refletiria um suposto posicionamento consensual, por parte dos economistas e dos *policy-makers*, sobre as prescrições de política comercial recomendáveis para países em desenvolvimento. De certa forma, tal “consenso” parece estar refletido nas “recomendações” que alguns *policy-makers* norte-americanos têm fornecido recentemente para os países latino-americanos; que elas sejam desejáveis para o desenvolvimento desses países, parece-me pouco sustentável. Nem tampouco se mostra verossímil que tal consenso realmente exista. Por maior que seja a tendência liberal que se manifesta nos anos 90, o que as recentes discussões políticas sobre o assunto parecem indicar é que tal visão reflete, antes de tudo, os interesses muito específicos dos Estados Unidos no âmbito da “economia globalizada”.

---

4. “Economists have a notorious, only partly deserved reputation for disagreeing about everything. One thing that almost all economists have almost always agreed about, however, is the desirability of free trade... The idea of free trade takes on special meaning precisely because it is someplace where the ideas of economists clash particularly strongly with popular perceptions.” (KRUGMAN, 1993, p. 362)

## 2. A CONTROVÉRSIA EM SMITH E SEUS ANTECESSORES

A controvérsia política entre a adoção de medidas protecionistas ou liberais no comércio exterior é bastante antiga. Na literatura sobre questões econômicas os escritos mercantilistas foram os primeiros a defender as práticas protecionistas, com o objetivo de obtenção de excedentes na balança comercial, o que seria desejável para a prosperidade de uma nação. Schumpeter (1954, p. 348-350) anota que o argumento da indústria infante já fazia parte do raciocínio pró-protecionismo da literatura mercantilista. Isso ele observava, na literatura inglesa, para um período que vai desde o primeiro *boom* industrial, durante o reinado de Elisabeth I, até o início da primeira Revolução Industrial. Outros argumentos também foram usados em defesa da proteção a indústrias específicas: 1) setores que envolvem questões de segurança nacional, principalmente, no caso inglês, a indústria naval - esse argumento foi bastante usado, em complemento ao da indústria infante, para justificar as leis de proteção à indústria naval inglesa (*Navigation Acts*) promulgadas a partir de meados do século XVII, quando a Holanda, com a qual a Inglaterra tinha relações frequentemente hostis, possuía vantagens comparativas no setor; 2) setores considerados essenciais à economia doméstica, como a agricultura - a questão esteve presente no prolongado debate em torno das *Corn Laws*; 3) setores que empregam grande parcela da mão-de-obra. Viner (1937, p. 71-72) atribui o uso original do argumento da indústria infante à defesa de privilégios para as companhias de comércio e navegação inglesas e a incentivos a invenções.

A literatura dos fisiocratas, desenvolvida na França ao longo das primeiras três décadas da segunda metade de século XVIII, constitui o primeiro conjunto de obras consistente e sistemático em favor da filosofia do liberalismo - não somente na área do comércio exterior -, divulgada pelo conhecida máxima de Gournay "*laissez-faire, laissez-passer*". O próprio desenvolvimento da literatura fisiocrata foi considerado, por Adam Smith (1776, vol. II, p. 182-184), como uma reação à política "mercantilista" e, especificamente, às medidas de proteção à indústria em prejuízo da agricultura, que haviam sido impostas desde o reinado de Louis XIV, que terminara em 1715, por seu poderoso ministro Colbert. Mas as idéias liberais do grupo liderado por Quesnay, observa Schumpeter (1954, p. 230-231), não tiveram qualquer influência direta na política da França na época, o que já dissera Smith com referência às concepções do grupo francês sobre o sistema agrário. Schumpeter (1954, p. 371-372) associa o desenvolvimento da doutrina do livre comércio durante o século XVIII - não somente por parte dos fisiocratas, como também pelos utilitaristas ingleses e mesmo por Adam Smith - mais a uma visão filosófica de defesa de princípios, como do *laissez-faire* e da Mão Invisível, do que a um avanço com conteúdo científico, mesmo em termos de teoria pura.

As tentativas de adoção de medidas liberais no comércio exterior feitas do final do século XVII até 1800 não tiveram sucesso como regra geral (SCHUMPETER, 1954, p. 370-371), mesmo na Inglaterra. A exceção em favor do livre comércio, que se manifestava desde o século XVII, acontecia na Holanda, pelo próprio fato do país ter o domínio do comércio mundial naquela época. Mas, no campo intelectual, aparece a primeira obra de grande impacto na literatura econômica; e esta faz uma ampla defesa dos princípios do liberalismo, inclusive no comércio externo. Na defesa dos princípios do livre comércio em *The Wealth of Nations*, Smith parte de um rigoroso ataque aos conceitos de seus antecessores mercantilistas (Livro IV, cap. I) e desenvolve sua argumentação com ênfase na análise de casos práticos da política de comércio externo da Inglaterra (Livro IV, cap. II), dos quais o autor tira uma interpretação favorável à economia inglesa dos períodos em que houve a liberalização do comércio de determinados produtos.<sup>5</sup> O autor também ataca a adoção de políticas protecionistas “mercantilistas” em determinados períodos, assim como se opõe a tratados de comércio que distorcem o fluxo do comércio internacional. Movido, em parte, pelo excessivo preconceito contra os princípios mercantilistas, Smith (1776, p. 55) chega a concluir que o Tratado de Methuen, de 1703, foi vantajoso para Portugal e prejudicial à Inglaterra. Todavia, sua defesa dos princípios do livre comércio não esteve relacionada a uma pretensão de desenvolver uma teoria de comércio internacional. A contribuição de Smith nessa área não representa qualquer avanço em termos de teoria pura. Sobre isso, Schumpeter concorda com a observação de Viner (1937, p. 440): “*Under free trade, it was argued or implied, all products, abstracting from transportation costs, would be produced in those countries where their real costs were lowest. The case of free trade, as presented by Adam Smith, did not advance beyond this point.*” Essa proposição representaria um retrocesso teórico em relação às de alguns autores anteriores menos conhecidos, cujas observações já imbuíam, implicitamente, a idéia do teorema dos custos comparativos. (VINER, 1937, p. 440; SCHUMPETER, 1954, p. 607)

---

5. SMITH (1776, v. I, p. 484-493), todavia, admite quatro casos excepcionais em que alguma proteção (via taxação ou proibição da importação) à indústria doméstica seria defensável. Esses casos seriam ditados por algum dos seguintes motivos: segurança nacional, motivo pelo qual Smith, como seus antecessores, defendia a lei (*Navigation Act*, de 1651) que dava privilégios à navegação inglesa no comércio externo do país e monopólio no comércio colonial; compensação a taxas internas que possam existir sobre produtos domésticos concorrentes; retaliação; e defesa do nível de emprego em setor que empregue grande número de trabalhadores. Os dois últimos motivos são aceitos pelo autor com várias restrições. Ao contrário do que observa BLAUG (1962, p. 59), Smith não cita o argumento da indústria infante.

### 3. A CONTROVÉRSIA E OS INTERESSES NACIONAIS NO PERÍODO “CLÁSSICO”

Na periodização de sua história da análise econômica Schumpeter distingue, com admitida arbitrariedade, uma fase que vai de 1790 a 1870, denominada, por alguns, de “clássica”. Entre os “clássicos” ingleses, a defesa do livre comércio se firma como principal objetivo no desenvolvimento da área que veio a ser chamada de teoria de comércio internacional. Esta foi a época do apogeu econômico da Inglaterra. Denominada de “teoria dos valores internacionais” por J. S. Mill, foi diferenciada da teoria das trocas internas pela introdução da hipótese da imobilidade dos fatores de produção. Sua contribuição fundamental para a teoria do comércio tradicional (dos clássicos e dos neoclássicos) foi a formalização mais elaborada do teorema dos custos comparativos. A partir do conhecido exemplo, inspirado no Tratado de Methuen, de dois países (Inglaterra e Portugal), dois produtos (tecido e vinho) e supondo custos constantes, Ricardo mostra que à medida que haja vantagens comparativas (e não necessariamente absolutas, como supôs Smith) diferentes na produção dos dois bens, o livre comércio entre os dois países levaria a uma queda no custo de produção de ambos, com a especialização de cada país em cada produto. Isso permitiria um aumento da disponibilidade dos dois bens nos dois países e, conseqüentemente, um crescimento da satisfação (não no sentido rigoroso de “bem-estar”, desenvolvido posteriormente pelos neoclássicos, mas no sentido de *enjoyment* na língua inglesa) da população dos dois países. A queda nos custos por unidade de produção também incentivaria a poupança e, portanto, a acumulação de capital; neste último aspecto pode-se notar o efeito dinâmico, na teoria de Ricardo, do teorema desenvolvido pelo autor a partir de uma análise estática. A determinação dos termos de troca entre os dois países foi desenvolvida por Mill (com a teoria da demanda recíproca), a partir da hipótese de concorrência pura (ao menos em um dos países), o que representaria uma particularização da visão de Ricardo. (SCHUMPETER, 1954, p. 611-612)

Schumpeter (1954, p. 614-615) discorda de críticas que apontam uma limitação na teoria do comércio internacional dos “clássicos” derivada das hipóteses simplificadoras adotadas. Mas realça que o objetivo último da teoria, que seria o de provar as vantagens universais do livre comércio, não foi alcançado. As técnicas primitivas de análise e o forte viés dos autores em favor do livre comércio “*seriam os motivos da quase completa negligência de inúmeros casos em que tarifas bem calculadas possam ser fortemente benéficas para um, ou mesmo para todos os países comerciantes.*”

Entre os “clássicos” ingleses mais conhecidos, Mill (1848, p. 916-919) foi aquele que admitiu, com bastante reservas, duas pequenas exceções à regra do livre comércio. A primeira seria ditada pelo motivo de segurança nacional. Da mesma

forma que Smith e os mercantilistas, Mill justificava o protecționismo à indústria naval inglesa para a época em que a lei fora originalmente decretada; mas, em seu tempo, quando a Inglaterra há muito possuía a supremacia nos mares, o autor não via mais razão para sua manutenção. A outra exceção, a única baseada meramente em princípios de economia política, era a da indústria infante. A imposição de um imposto protecționista temporário seria justificável, especialmente para uma nação jovem em desenvolvimento, quando um país estivesse procurando implantar uma nova indústria específica na qual um outro possuísse vantagens comparativas adquiridas por experiência no setor. Mas a justificativa somente seria válida em casos em que houvesse evidências de que o novo país produtor conseguiria superar suas desvantagens durante certo período, após o qual a prática protecționista deveria se eliminada.<sup>6</sup>

Não por acaso, o economista a dar mais ênfase ao argumento da indústria infante em favor do protecționismo no século XIX não era inglês. List era alemão, da época em que os estados germânicos ainda não estavam unificados, e viveu algum tempo nos Estados Unidos. Não deu qualquer contribuição original ao *apparatus* analítico da economia que pudesse equipará-lo, neste aspecto, aos principais clássicos ingleses; mas, observa Schumpeter (1954, p. 517), soube usar aquele existente de maneira adequada ao seu objetivo analítico. Sua grande visão sobre a situação alemã permitiu-lhe lutar pela implementação de políticas que lhe pareciam mais adequadas para sua nação, da mesma maneira que os clássicos ingleses defendiam uma política de livre comércio adequada aos interesses de seu país na época. Poder-se-ia acrescentar que o alemão estava mais consciente deste aspecto; os ingleses, quase sempre, pretendiam dar um caráter universal a suas recomendações de política econômica.<sup>7</sup> O sucesso incomparavelmente maior dos principais clássicos ingleses, ainda de acordo com o grande economista austríaco, deve ser atribuído a suas contribuições para o *apparatus* da economia e não à defesa do livre comércio *per se*.

6. BLAUG (1962, p. 216) cita que Mill, ante o caso de justificar tarifas protecționistas nos Estados Unidos e Austrália, teria se mostrado arrependido de sua defesa do argumento da indústria infante.

7. Esse forte viés dos economistas ingleses do século XIX, salientado por Schumpeter, já fora apontado por inúmeros analistas: *"The English advocates of free trade claimed perfect generality for their argument. For them, it was absolute and eternal wisdom for all times and places; he who refused to accept it was a fool or a crook or both. But as has been pointed out many times, England's individual historical situation in which a free-trade policy was clearly indicated had probably more to do with her conversion than had the element of general truth in the free-trade argument."*(SCHUMPETER, 1954, p. 397) List foi mais sarcástico em sua crítica: *"It is a very common clever device that when anyone has attained the summit of greatness, he kicks away the ladder by which he has climbed up, in order to deprive others of the means of climbing up after him. In this lies the secret of the cosmopolitical doctrine of Adam Smith, and of the cosmopolitical tendencies of of his great contemporary William Pitt, and of all of his successors in the British Government administrations. Any nation which by means of protective duties and restrictions on navigation has raised her manufacturing power and navigation to such degree of development that no other nation can sustain free competition with her, can do nothing wiser than to throw away these ladders of her greatness, to preach to other nations the benefits of free trade, and to declare in penitent tones that she has hitherto wandered in the paths of error, and has for the first time succeeded in discovering the truth."*(LIST, 1844, p. 368)



O menor conhecimento em relação a List justifica o espaço maior que lhe será dedicado em seguida. Suas atividades, desde o fim das guerras napoleônicas, foram dirigidas à luta pela unificação econômica dos estados alemães, já antevendo uma futura unificação política. Defendia a eliminação dos impostos no comércio entre os estados e a unificação de tarifas de importações provenientes de outros países.<sup>8</sup> A necessidade de uma política protecionista para o desenvolvimento industrial alemão foi compreendida pelo autor a partir da observação da experiência histórica. Conforme observaria posteriormente no primeiro livro de sua principal obra (LIST, 1844, p. 85), após um longo período em que o livre comércio imposto pelas nações mais poderosas impedia sua industrialização, os estados alemães experimentaram um primeiro avanço industrial relativamente importante com o protecionismo forçado que aparece com o bloqueio continental imposto por Napoleão. Perseguido, preso e, finalmente, expulso do país pelas autoridades políticas, obtém exílio nos Estados Unidos em 1825. Em sua estadia de cinco anos, mantém contactos com políticos (chegaria a exercer, posteriormente, cargos de representante diplomático dos Estados Unidos na Europa) e com a realidade prática da economia do novo país que, semelhantemente aos estados alemães, tinham uma indústria e um sistema de comércio bastante primitivos em relação à Inglaterra. Numa publicação de 1827 o autor já defende a proteção da indústria norte-americana contra a concorrência de produtos ingleses importados. Essa experiência nos Estados Unidos teria influência decisiva nas idéias desenvolvidas em sua principal obra, como comenta em seu prefácio (LIST, 1844, p. XXIX); o autor pode também ter sido influenciado pela defesa do protecionismo à indústria norte-americana que Alexander Hamilton fizera no fim do século dezoito, com base no argumento da indústria infante.

No mesmo prefácio, o autor viria anotar que, já na época em que iniciava suas atividades em favor da unificação econômica dos estados alemães, observava a necessidade de uma teoria que levasse em conta os interesses de cada nação: *"I saw clearly that free competition between nations which are highly civilized can only be mutually beneficial in case both of them are in a nearly equal position of industrial development, and that any nation which owing to misfortunes is behind others in industry, commerce, and navigation, while she nevertheless possesses the mental and material means*

---

8. No início da década de 1840, quando foi publicado seu livro principal, a maior parte dos estados alemães (à exceção de algumas cidades portuárias) já haviam aderido à unificação alfandegária, com a constituição do *Zollverein*, em 1834. O projeto de unificação política defendido por List incluía a integração de outras nações povoadas por população "de origem germânica", como a Holanda, Bélgica, Suíça e Dinamarca. List, por isso, foi chamado de nacionalista ou de imperialista. Mas, ao contrário dos projetos com fins semelhantes que seriam perseguidos no século seguinte pela Alemanha, a fórmula sugerida por List era por meio de acordos. O autor se opunha às guerras entre as potências continentais, que *"sempre acabavam beneficiando a Inglaterra"* (p. 421), assim como defendia a unificação dos interesses dessas nações para se opor ao domínio inglês, mas sem a supremacia de uma delas, como pretendia Napoleão.

*for developing those acquisitions, must first of all strengthen her own individual powers, in order to fit herself to enter into free competition with more advanced nations. In a word, I perceived the distinction between cosmopolitical and political economy.”*(LIST, 1844, p. XXVI)

O trecho acima citado do prefácio sintetiza os principais argumento de sua obra no que diz respeito ao interesse do presente artigo. Alguns pontos devem ser qualificados. Dentro do horizonte de sua análise, List só considerava a perspectiva de industrialização para algumas nações européias e os Estados Unidos. Argumentava (p. 115) que os países que possuíssem os recursos naturais necessários para o desenvolvimento deveriam modificar seus “sistemas de economia política” de acordo com o nível de progresso de cada um. Considera, então, três estágios de desenvolvimento. No primeiro, as nações ainda não “altamente civilizadas” (como Portugal e Espanha), ainda sem condições de se industrializarem, obteriam vantagens com a adoção do livre comércio com as mais avançadas, de forma a superar seu estágio semicivilizado e obter avanços na agricultura.<sup>9</sup> No segundo, onde situava os Estados Unidos, Alemanha e, no limite superior, a França, as nações deveriam adotar medidas restritivas ao livre comércio como forma necessária para promover o desenvolvimento de sua indústria, comércio e navegação; o comércio de produtos primários, ao contrário, deveria ser livre, de acordo com o interesse da indústria. No terceiro estágio, tendo atingido o mais alto grau de poder e riqueza a partir de um gradual abandono das práticas restritivas, o livre comércio tornaria-se novamente uma prática vantajosa, tanto para evitar a indolência como para manter sua supremacia. Na época, o autor situava apenas a Grã-Bretanha neste estágio mais elevado de desenvolvimento.

“Economia cosmopolita” diz respeito às teorias de Quesnay, Smith e Say, que apregoam os princípios do *laissez-faire*. Levaria em conta, de um lado, toda a humanidade e, de outro, seus indivíduos. Em contraste, o autor apregoa a necessidade de uma teoria de “economia política”, que tenha como referência a nação. Sua principal preocupação é com as nações situadas no segundo estágio de desenvolvimento. Para estas, prevê uma participação atuante do estado, protegendo

---

9. Em outras passagens do livro (e.g. p. 189), o autor também inclui países “bárbaros ou semicivilizados” de outros continentes neste estágio. Enquanto não superassem esse “estado de cultura”, esses países deveriam permanecer como fornecedores de produtos primários para as nações mais avançadas. O autor defende o livre acesso de todas as potências européias ao comércio com países tropicais independentes ou colônias. Dado o monopólio do comércio das colônias por suas respectivas metrópoles, argumentava que a Alemanha deveria incrementar suas relações com os países tropicais independentes, como o Brasil, para aumentar suas importações de produtos primários, em vez de comprá-los dos países colonizadores. Também considerava a perspectiva da Alemanha e França se apossarem de regiões tropicais ainda não colonizadas na época.

e estimulando o desenvolvimento da indústria nacional, do comércio e do sistema de transporte (estrada de ferro e navegação). Essa proteção seria necessária enquanto a indústria da nação não estivesse em condições de competir livremente com a do país mais avançado. Conforme as circunstâncias de cada caso, a proteção requerida poderia envolver desde a proibição de importação até a mera imposição de tarifas moderadas. A proibição seria tipicamente conveniente no início do segundo estágio; como regra geral, a proteção deveria ser gradualmente diminuída com o avanço da industrialização do país. Essa visualização de uma proteção à indústria infante até que se atinja a etapa final do desenvolvimento, na qual a nação passaria a ter condições para adotar uma política de livre comércio, induz Schumpeter (1954, p. 505) a fazer uma comparação, um tanto superficial, entre a argumentação de List e a de Mill. As diferenças entre as duas são, todavia, gritantes. A argumentação de Mill, desenvolvida em menos de uma página de sua obra, é tratada como um caso excepcional, dirigida a um ramo industrial específico e por um tempo limitado ao necessário para se fazer “um julgamento justo” da capacidade do produtor doméstico; a participação do estado seria limitada à imposição da tarifa protecionista temporária. Em List, o protecionismo está presente em toda sua obra e está integrado a uma ampla política desenvolvimentista. A proteção apregoada refere-se à indústria de uma maneira geral, e sua durabilidade, ao invés de impositiva, dependeria do próprio ritmo do progresso industrial.

Tendo como fonte principal a análise de Schumpeter (1954, p. 393-399), pode-se fazer algumas observações sobre a difusão, ao longo do século XIX, do apoio aos princípios do liberalismo econômico e, particularmente, ao livre comércio em alguns países. A análise do autor austríaco sugere uma clara correlação entre os interesses específicos de cada país e o sucesso da difusão do ideal liberal do livre comércio. Na Grã-Bretanha, o predomínio das práticas do livre comércio se expande, segundo Corden (168, p. 114), a partir de 1825; com a revogação das *Corn Laws* em 1846, e dos *Navigation Acts* em 1849, as práticas protecionistas ficam praticamente restritas ao comércio colonial. Os princípios liberais obtêm um apoio quase unânime entre os economistas, políticos, homens de negócio - “a correlação entre os interesses e atitudes dos homens de negócio e o liberalismo era simplesmente perfeita”, observa Schumpeter (1954, p. 395) - e, em parte, à população em geral. Chegava-se a atribuir à política econômica progressivamente adotada a principal, ou mesmo única, explicação para o desenvolvimento econômico sem precedentes no país. Somente com a crise da década de 1880 começa a aparecer oposição de alguma significância. Em outros países (Alemanha - antes e depois da unificação -, França e Estados Unidos), a causa do liberalismo econômico nunca foi popular, exceto entre parcela dos economistas. A política que menos se afastou dos princípios do livre comércio aconteceu na Alemanha, apesar das concessões protecionistas ocorridas por época da união alfandegária; na França, quase só foi adotada na época de Napoleão III. Em ambos os casos, a adoção da política de comércio

externo liberal não foi acompanhada pela aderência aos princípios do liberalismo político. Em resumo, medidas que favoreceram o livre comércio no continente europeu foram adotadas sobretudo durante as três primeiras décadas da segunda metade do século. (LANDES, p. 428, 429, 472) Especialmente na década de 1860, foram negociados diversos acordos bilaterais entre as nações mais industrializadas. No entanto, observa Landes, essa adesão à política de livre comércio seria passageira e terminaria, mesmo na Alemanha, no final da década de 1870; na interpretação de Schumpeter, a política comercial alemã não se afastaria muito dos princípios do livre comércio até o início da última década do século. Nos Estados Unidos, a política de protecionismo à indústria da Nova Inglaterra contra as importações britânicas, defendida por Hamilton desde o final do século anterior, passa a ser adotada a partir de 1815 e se expandiria com o fim da Guerra Civil, quando a única parcela influente da população norte-americana com interesses contrários - os fazendeiros do Sul - sai derrotada (CORDEN, 1868, p. 114; SCHUMPETER, 1940, p. 165) e, acrescenta Schumpeter, tornava-se claro que a imigração de capital europeu resolveria, por tempo indeterminado, o problema que, em caso contrário, seria criado pela proteção.

#### 4. DO ENFRAQUECIMENTO DA POSIÇÃO LIBERAL AO PROTECIONISMO ABSOLUTO DO PERÍODO ENTRE AS GUERRAS MUNDIAIS

Schumpeter (1954, p. 761-771), em sua análise do período entre 1870 e 1914, observa o início de uma queda da confiança nos princípios do liberalismo nas potências européias. Embora os princípios do *laissez-faire* continuassem a predominar nas relações econômicas domésticas, a confiança em suas virtudes diminuía entre os homens de negócio. Aumentava, também, a força política de diversas linhas hostis ao liberalismo econômico e político. Entre os economistas também diminuía, mesmo na Inglaterra, a proporção daqueles que apoiavam integralmente os princípios liberais. Marshall é citado como exemplo: manteve a crença a favor do livre comércio (ele e Edgeworth introduziram o instrumental neoclássico na teoria de comércio internacional de seus antecessores) da mesma forma que a maioria dos economistas ingleses, mas defendia uma política tributária doméstica pouco liberal. Nos Estados Unidos, Taussig foi o economista de renome que mais se preocupou, na época, com a teoria do comércio internacional. Embora sua teoria pura estivesse influenciada sobretudo pelas obras de Ricardo e de Mill, a paralela preocupação do autor com os problemas práticos da economia fez com que desse forte consideração à argumentação em favor do protecionismo em sua análise, particularmente ao caso da indústria infante.

O movimento em favor do protecionismo na Inglaterra teve maior expressão na década de 1880, quando a balança comercial apresentou déficits elevados, e no início do novo século, durante o governo chefiado por Chamberlain (1903-06). (REES, 1931, p. 446; SCHUMPETER, 1954, p. 767; BHAGWATI, 1988, p. 26-31) Políticos e alguns economistas, mesmo que favoráveis ao princípio da aplicação universal do livre comércio, argumentavam, com o uso da regra de reciprocidade, que o país deveria aplicar tarifas em retaliação àqueles que adotavam práticas protecionistas. Mas esse movimento não teve sucesso e a política de comércio externo da Grã Bretanha manteve-se fiel aos princípios do livre comércio. Marshall e Edgeworth estavam entre os economistas ingleses que defendiam a tese vitoriosa de que o país, mesmo de forma unilateral, deveria manter sua política de comércio externo liberal. Na Alemanha, então já uma potência industrial, o protecionismo foi transferido da indústria para a agricultura. A política francesa voltou à tradição protecionista após a queda de Napoleão III, mas de forma moderada. Estados Unidos, Rússia e Espanha eram os países que adotavam políticas mais protecionistas. No continente europeu, Holanda, Bélgica e Dinamarca - países com pequeno mercado interno e que tinham seu nível de desenvolvimento mais associado ao comércio do que à indústria - eram aqueles com políticas mais próximas dos princípios do livre comércio.

As formas de proteção, indica a análise de Heckscher (1934), nem sempre eram explícitas. Não havia proibição de importações e as tarifas raramente chegavam a ser impeditivas. A cláusula da “nação-mais-favorecida” já fazia parte das regras de acordos comerciais, o que impediria discriminações flagrantes contra países específicos. Mas já na época ocorriam manipulações que serviam para burlar a regra geral; por exemplo, mediante um excessivo detalhamento nas especificidades de um produto favorecido por tarifa mais baixa, o que, na prática, permitia que um benefício tarifário dirigido a um país não fosse estendido a outros. O uso de *drawback*, tarifas de estrada de ferro para produtos exportados diferenciadas dos importados e regras excessivas de controle veterinário para carnes importadas são exemplos de formas utilizadas para estimular as exportações ou dificultar as importações. Veremos que essas formas indiretas de proteção continuam sendo usadas nas relações comerciais internacionais. Mas, apesar do aumento das práticas protecionistas nesse período (últimas décadas do século passado e início do presente), tanto Schumpeter (1954, p. 766) como Heckscher (p. 565) observam que estas foram bastante moderadas quando comparadas às políticas que seriam adotadas pelas nações mais avançadas no período que se inicia com a Primeira Guerra Mundial (e se prolongaria até o final da Segunda).

Os motivos para a completa supressão do livre comércio durante as duas guerras mundiais são óbvios, não só por envolver a maior parte do mundo, como pelo aumento do poder destrutivo das forças navais das principais potências. A luta

iniciada em 1914 foi ainda classificada, por diversos especialistas, como uma guerra comercial. Mas o período entre as duas guerras também foi caracterizado pelo elevado protecionismo no comércio externo, tanto na Europa como nos Estados Unidos. Diversos fatores políticos são ressaltados na literatura para explicar o fato: condições impostas pelos acordos do Tratado de Versailles; surgimento da União Soviética como potência mundial, com comércio externo monopolizado pelo estado; conquista do poder pela ideologia facista-nazista, primeiro na Itália e depois na Alemanha etc. A forte depressão iniciada em 1929 acrescenta uma forte causa econômica ao aumento das forças protecionistas.

A difusão de políticas protecionistas já se evidenciava em todo o Continente Europeu e nos Estados Unidos nos anos 20. Nesta década, a Grã-Bretanha se mantinha substancialmente fiel aos princípios do livre comércio; sua aderência ao protecionismo ocorreria em 1931. Nos Estados Unidos, a Grande Depressão provoca uma grande escalada das práticas protecionistas. Em 1930, o Congresso aprova lei que viabiliza elevados aumentos de tarifas de importação de quase todos produtos (*Smoot-Hawley tariff*). Institucionaliza-se, assim, a política apelidada de *beggar-my-neighbour*, por meio da qual um país procura transferir, para seus parceiros comerciais, os efeitos da queda na demanda agregada e no nível de emprego da indústria doméstica; isso, evidentemente, costuma provocar retaliações comerciais por parte dos parceiros mais atingidos. (ROBINSON, 1947) Entre os economistas adeptos do liberalismo, a opinião unânime é de que essa política teria aprofundado a depressão dos Estados Unidos. Mas o protecionismo continuaria a caracterizar a política comercial externa do país até a época da Segunda Guerra Mundial. Divergindo das conclusões que eram obtidas pela teoria dominante, Schumpeter (1940) observava que o principal efeito histórico das tarifas protecionistas nos Estados Unidos foi o de acelerar e generalizar o desenvolvimento industrial; casos de setores ineficientes que sobreviviam graças ao protecionismo seriam restritos a poucas exceções, como os de lã e de açúcar. A proteção, portanto, não teria gerado distorções significantes na estrutura da indústria norte-americana.

## 5. A FORMALIZAÇÃO DA TEORIA NEOCLÁSSICA E A DEFESA DO LIVRE COMÉRCIO

No plano teórico, a partir das contribuições de Marshall e de Edgeworth, a escola neoclássica consegue desenvolver um tratamento formal mais preciso à teoria do comércio internacional com um instrumental analítico mais refinado, que inclui a utilização de representações geométricas (curvas de indiferenças sociais e curvas de possibilidade de produção) e de modelos matemáticos, mas com um grau de abstração extremamente elevado. Como regra, mantinha-se a hipótese de

concorrência perfeita, tanto em nível interno como nas relações comerciais entre países. Paralelamente, introduz-se na literatura convencional da área conceitos desenvolvidos pela teoria do bem-estar; a maior parte dessa literatura passa a apresentar a teoria dos custos comparativos em termos de custos de oportunidade em substituição aos custos reais. A partir da contribuição de Heckscher, refinada por Ohlin, a hipótese da existência de custos comparativos diferentes foi substituída pela hipótese de dotação relativa de fatores diferentes entre os dois países. Para Ohlin, a teoria do comércio internacional seria uma questão de alocação internacional de recursos produtivos. Os teoremas de Stolper-Samuelson e de Rybczynski são as contribuições seguintes com maior impacto na literatura tradicional. O “paradoxo de Leontief” constitui o primeiro questionamento empírico da lei dos custos comparativos baseada na dotação de fatores; um estudo do autor, de 1953, indica um melhor desempenho relativo das exportações norte-americanas em setores trabalho-intensivos. De uma maneira geral, parece válida a observação de Johnson (1968, p. 184): em contraste com o período “clássico”, quando a teoria do comércio internacional deu importantes contribuições para a análise econômica - sendo o teorema dos custos comparativos o exemplo mais significativo -, no período neoclássico a teoria do comércio internacional progrediu essencialmente por meio da utilização - e eventual refinamento - das técnicas analíticas originárias da teoria econômica geral.

Tendo-se como referência o estágio da teoria no final dos anos 60, vejamos, a partir da síntese apresentada por um de seus principais especialistas na área, Harry Johnson (1968, p. 85-86), alguns tópicos da argumentação em favor do livre comércio na escola neoclássica que são de interesse para o presente artigo. O autor contrasta a defesa do livre comércio que era feita pelos os economistas “clássicos”, que assumia muitas vezes um caráter dogmático, com a proposição extremamente qualificada da escola neoclássica, que depende de suposições bem determinadas: estabilidade monetária internacional, representação eficiente dos custos de oportunidade sociais pelos custos privados em moeda doméstica, e aceitação social da distribuição de renda resultante ou adoção de uma política social que possivelmente envolveria a necessidade de transferências internacionais de renda. Na tradição neoclássica, observa Johnson, o livre comércio teria condições de maximizar a renda mundial, no sentido de maximização do bem-estar “potencial” (qualificativo utilizado pelo autor para “evitar” o problema de comparações interpessoais); mas a teoria não diz que o livre comércio, por si, garanta a maximização do bem-estar de uma nação, a não ser que haja uma política compensatória internacional de redistribuição de ganhos.

Apesar das restrições impostas pelas hipóteses, diversos autores pretendem dar um caráter quase universal à demonstração de otimização do bem-estar derivada do exercício do livre comércio. As limitações originárias das hipóteses adotadas e

do aspecto estático da teoria são quase sempre ignoradas na argumentação desse autores.<sup>10</sup> O próprio Johnson (1968, p. 84), ao qualificar o livro de Meade como “*forbiddingly abstract*”, demonstra uma clara subestimação das limitações práticas da aplicação de sua teoria. No campo científico abstrato, todavia, a teoria neoclássica conseguiu manter sua posição em favor do livre comércio incólume ante as idéias alternativas. Em contrapartida, o sentido prático da aplicação das conclusões tiradas da teoria ortodoxa, que possa ser expresso por meio de formulação de políticas industriais, continua bastante questionável.

A admissão de casos onde práticas protecionistas poderiam ser justificáveis foi se tornando cada vez mais rara na teoria neoclássica. A exceção ao livre comércio, com base no argumento da indústria infante, era aceita por Marshall. Na primeira metade do século, o debate entre Graham e Knight nos anos 20 é o mais citado na literatura convencional que aborda o debate entre livre comércio e protecionismo.<sup>11</sup> Mas os avanços da teoria convencional no Pós-Guerra foram minando o próprio *status* de exceção que era ocupado pelo protecionismo. (Ver BHAGWATI, 1988, p. 32) Sem pretender apresentar aqui uma síntese sobre esse debate, faremos apenas referências a argumentos de alguns dos defensores da posição tradicional que discutiram o assunto nos anos 50 e 60.

As teorias tradicionais apresentam, de um modo geral, a defesa do livre comércio a partir do objetivo da maximização do bem-estar. Haberler publica um artigo em 1950 que serviu de referência para vários estudos que se seguiram. O autor se utiliza do esquema gráfico, com curvas de possibilidade de produção e retas (dada a hipótese de concorrência perfeita) cujas inclinações refletem os preços relativos (de dois bens) internos (sem comércio) e internacionais, mais refuta o uso de curvas de indiferença sociais. Deixa explícito (1950, p. 217) que a solução ótima

---

10. É simples e elucidativa a observação de Joan Robinson sobre este ponto: “*The most important example of this way of thinking was the ‘infant industry case’ as an exception to the presumption in favor of free trade. It is sufficiently obvious that when one country is trying to catch up upon the advanced technology of another; it must protect its industry from lower-cost competition until it has cut its teeth. In the process of development the scale of industry may grow but the main point is not the scale but the time that it takes for workers and managers to learn the business and for accumulation to provide the installations that it requires. Since there is no room for time in the neoclassical model, the argument had to be framed in terms of economies of scale. This ... is an example of common sense breaking in and thereby wrecking the logical structure of the equilibrium model.*” (ROBINSON, 1971, p. 55)

11. Em décadas posteriores, os casos estudados por Manoilescu (em 1930) e Hagen (em 1958) talvez sejam aqueles mais citados, na literatura convencional, sobre possíveis exceções à regra geral de defesa do livre comércio. Essas citações, na maioria das vezes, são complementadas por restrições adicionais às exceções admitidas por aqueles autores. Ver HABERLER (1950).



de livre comércio é idealizada, que nunca se encontra na prática, e cita várias possíveis causas de distorções que impedem a obtenção do resultado ótimo e podem justificar medidas protecionistas. Analisa três desses casos: rigidez de preços domésticos dos fatores, economia ou deseconomia externa e indústria infante. Esses casos provocariam divergências entre custos sociais e privados. Nos dois primeiros, medidas protecionistas (tarifas ou subsídios) poderiam levar a uma solução *second-best*; no caso da indústria infante, poderiam resultar em uma solução ótima no longo prazo. Apesar de ter reconhecido inicialmente que a situação ótima é idealizada e que é fácil apontar e citar casos em que uma distorção possa ocorrer, o autor (p. 227) conclui, paradoxalmente, que é muito mais difícil provar que tais distorções ocorrem com frequência e persistência, e indicar, concretamente, como esses casos podem ser reconhecidos e avaliados; e concordando com os demais defensores do livre comércio, joga o peso dessa prova para os adeptos do protecionismo.

Os artigos de Bhagwati e Ramaswami (1963), Johnson (1965), e Baldwin (1969), ainda mais presos ao raciocínio puramente teórico, procuram limitar ainda mais as possíveis justificativas à adoção de medidas protecionistas. Os dois primeiros voltam a se utilizar de curvas de indiferença sociais para representar o bem-estar “potencial” (na nomenclatura de Johnson) da comunidade. O primeiro aponta falha no raciocínio teórico de Haberler na exceção admitida para o caso de economias externas. Johnson, que dá mais destaque ao caso da indústria infante, conclui que distorções no mercado doméstico entre custos sociais e privados devem ser corrigidas por políticas domésticas - tendo como objetivo uma solução *second-best* - e não por tarifas protecionistas, para não criar (ou manter) divergência entre preços relativos internos e internacionais; no caso da indústria infante, defende a superioridade de uma política de subsídio doméstico (também considerada pelo autor como uma solução *second-best*). Johnson só considera válida uma política de proteção no caso considerado pela teoria da tarifa ótima, qual seja, quando o país possui poder monopolístico no mercado mundial e, portanto, a distorção ocorre no mercado internacional. Baldwin também procura questionar a eficiência da política tarifária para o caso da indústria infante. Mesmo quando admitem teoricamente uma solução protecionista “*second-best*”, esses autores sempre realçam que sua aplicação exigiria uma difícil pesquisa empírica (que nunca teria sido feita) para comprovar sua adequação.

A defesa do livre comércio e o caráter excepcional das justificativas de medidas protecionistas sob a visão da teoria do bem-estar são tratados de uma maneira diversa da tradicional em uma das obras consagradas de Economia Internacional do século vinte, *The Theory of International Economic Policy*, de Meade. Seu primeiro volume, publicado em 1951, é dedicado ao ramo monetário da economia internacional; nosso interesse, aqui, é com o segundo, *Trade and Welfare*, de 1955.

O grau de riqueza da obra, como ciência pura, é tão alto quanto o de abstração. Mas esse alto grau de abstração está explícito na obra de Meade: por exemplo, ao contrastar (p. 8) políticas **utópicas** com as do tipo *second-best*. Ao usar o critério **utópico**, o autor considera uma alteração em uma política específica supondo que todas as demais são de natureza **ótima**; no critério *second-best* supõe que as demais permaneçam inalteradas. No caso geral, em que faz a defesa do livre comércio, o autor se utiliza do critério utópico. Entre as exceções consideradas à regra geral, uma eventual justificativa às práticas protecionistas é tratada, em alguns casos, sob o critério *second-best*; em outros, sua análise parte de uma situação marginal **utópica**, mas considera a possibilidade de um aumento na eficiência econômica por meio de uma mudança estrutural. O argumento da indústria infante se situa no segundo caso. O autor justifica uma proteção temporária para o estabelecimento de uma firma em uma indústria nova no país à medida que isto crie economias externas para o estabelecimento de outras firmas eficientes na mesma indústria. O argumento é ampliado para uma proteção não restrita à temporalidade quando ele é conjugado ao interesse do país em diversificar sua economia. Uma série de condições deve ser satisfeita para que essa diversificação seja socialmente desejável. (MEADE, 1955, cap. XVI) Uma observação adicional pode ser feita com respeito à comparação entre a abstração contida na exposição tradicional e na de Meade. Ambas apresentam o argumento em favor do livre comércio para um país, bem como a discussão em torno da proteção à indústria infante, supondo a existência do livre comércio nas demais economias. Meade, ao denominar esta suposição como um critério “utópico”, está apenas deixando explícito o grau de abstração de sua análise. É ao menos curiosa, portanto, a citada qualificação de “*forbiddingly abstract*” atribuída por Johnson à análise de Meade.

Uma observação deve ser feita sobre a utilização do argumento da indústria infante na literatura discutida acima. Ele é quase sempre tratado - como possível exceção, aceita ou refutada, à regra geral do livre comércio - no sentido utilizado por Mill, e não naquele aplicado por List, ou seja, como uma possível justificativa de proteção temporária a uma indústria específica. Na literatura de comércio internacional o autor alemão é algumas vezes citado na discussão sobre adoção de práticas protecionistas em países em desenvolvimento, o que não deixa de ser coerente com a visão de List. Mas, quando citado, sua argumentação é, geralmente, traduzida de forma pouco esclarecedora por conceitos comumente usados na literatura neoclássica. Como exemplo, Scitovszky (1942, p. 387) associa a argumentação de List a casos de economias agrícolas que procuram se industrializar, nas quais a “*produtividade marginal privada de uma firma industrial possa ser significativamente inferior a sua produtividade marginal social*”; Kindleberger (1953, p. 72) afirma que List desenvolveu seu argumento “*baseado em retornos crescentes ou custos decrescentes.*” Baldwin (1969, p. 296-297) complementa as argumentações de Hamilton e de List com as de Mill em um mesmo contexto. Myint (1964) foi um dos poucos especialistas da área a distinguir claramente as visões daqueles autores.

## 6. A JUSTIFICATIVA DO PROTECIONISMO E AS TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO

Num campo oposto, em função de problemas que eram enfrentados por países em desenvolvimento que procuravam adotar políticas que estimulassem o processo de ampliação e diversificação da indústria doméstica, ampliava-se, especialmente a partir dos anos 50, uma vasta literatura na área de desenvolvimento econômico. A maior parte dessa literatura defendia alguma forma de proteção à indústria local (do país em desenvolvimento), geralmente associada ao argumento da indústria infante, sobretudo em sua versão elaborada por List, qual seja, dirigida a toda indústria ou a um amplo conjunto de setores “infantes” cujo estabelecimento no país seria essencial para seu desenvolvimento. O comércio internacional não era aqui tratado de forma isolada, mas sim associado à problemática do desenvolvimento. A questão não era discutir a maximização do bem-estar mundial com abstração da questão distributiva. Parte dessa literatura utilizava, ao menos como referência, conceitos e metodologia analítica desenvolvida pela escola neoclássica; outra parcela expunha sua argumentação com base em conceitos e métodos alternativos. O dilema que se apresentava para este segundo grupo nos anos 60 é exposto, de maneira bastante adequada, por Myint (1964, p. 175): por um lado, sentiam que os argumentos expostos desde as obras de Hamilton e List, até a de Monolesco (em 1930), precisavam ser atualizados, tendo-se como referência os problemas concretos, que envolviam aspectos estruturais e dinâmicos, dos países em desenvolvimento da época; por outro, estavam conscientes de que, ao remover o argumento protecionista de seu contexto original e interpretá-lo na forma de pequenos desvios do ótimo estático, tendo como referência uma conceituação bastante restrita (à Mill) da indústria infante, os economistas ortodoxos, de maneira não surpreendente, restringiram seu *status* a uma mera curiosidade teórica. Nenhuma das correntes defensoras do protecionismo conseguiu, contudo, desenvolver uma argumentação que pudesse fazer frente, **sob o aspecto do rigor formal**, à teoria tradicional que se desenvolvia, desde o final do século passado, com crescente consistência e complexidade em um mundo teórico extremamente abstrato.

No âmbito dessa literatura, as obras da Escola da Cepal, liderada por Prebisch, tiveram grande impacto na formulação de políticas de substituição de importações e no debate acadêmico sobre o processo de industrialização de países da América Latina. A necessidade da industrialização para um país em desenvolvimento era defendida sob diferentes argumentos. Na obra de Prebisch, a baixa elasticidade-renda mundial e doméstica dos produtos primários em relação à dos industrializados constituía seu fundamento básico (para uma síntese da argumentação, ver PREBISCH, 1959). A deterioração dos termos de troca dos produtos primários

em relação aos industrializados também fez parte da argumentação cepalina. Os dois argumentos foram alvos de inúmeros estudos críticos na literatura convencional, por parte de defensores do livre comércio.

A literatura de desenvolvimento que expõe a controvérsia entre as estratégias do crescimento equilibrado e desequilibrado envolveu diversos autores e diferentes argumentos, inclusive em torno do protecionismo. Vamos, em seguida, contrapor as abordagens de apenas dois autores: Lewis (1954) e Hirschman (1958). Isto não é suficiente para deixar claro as diferentes teses sustentadas nessa literatura, mas evidencia o contraste entre dois tipos de métodos analíticos no que diz respeito ao distanciamento em relação à metodologia da teoria ortodoxa. Lewis adotou, como referência, a análise estática de otimização com base nos custos comparativos. Seu modelo supunha que, num país subdesenvolvido, haveria um excedente de mão-de-obra na agricultura (desemprego disfarçado) com produtividade marginal nula ou negativa. Com isso haveria, na economia, uma oferta ilimitada de trabalho a um salário de subsistência. Com base na análise decorrente dessa hipótese, o modelo leva a uma divergência entre custos sociais e privados que fundamentaria uma argumentação para proteção à indústria. A referência ao modelo de otimização estática deu origem às críticas formuladas por Johnson (1965). Myint (1964) questiona o número de países subdesenvolvidos cujas características da mão-de-obra agrícola satisfariam as hipóteses de Lewis. Mas a principal fonte de fragilidade do modelo, também observada por Myint, está na tentativa de analisar os complexos entraves ao desenvolvimento a partir de um instrumental estático.

Hirschman, cuja obra também teve considerável impacto no Brasil, apresenta uma análise essencialmente dinâmica. Ao contrário da argumentação dos defensores do “crescimento equilibrado” (talvez seja mais correto o termo “balanceado”) - que defendem a proteção para um amplo conjunto de setores com ligações horizontais -, Hirschman propõe um protecionismo bastante seletivo de setores industriais vinculados verticalmente entre si. Em contraposição a autores ortodoxos que defendem a especialização dos países subdesenvolvidos em produtos primários, Hirschman (p. 109) realça uma forte vantagem da indústria em relação à agricultura no processo de desenvolvimento em função dos maiores efeitos das vinculações intersetoriais verticais para frente e para trás (*forward and backward linkages*). A proposta de seletividade dos setores protegidos também diferencia sua posição em relação à dos protecionistas mais ardorosos. O autor (p. 120-125) defende o livre comércio numa etapa pré-natal, e mesmo durante o período inicial do estabelecimento de uma indústria infante num país em desenvolvimento. A livre importação serviria para facilitar a identificação dos setores com maior potencial de crescimento no mercado doméstico numa época determinada, bem como para diminuir os riscos e incertezas para suas implantações no país. Quando o nível da

demanda doméstica pelo produto se aproxima do patamar indicativo da escala mínima ótima para uma produção doméstica eficiente, chega o momento para a adoção de medidas protecionistas.

Duas observações adicionais podem ser feitas sobre a obra de Hirschman, que estão relacionadas com tópicos que serão discutidos neste artigo. Numa crítica à visão da teoria tradicional (p. 122), o autor já faz uma clara distinção entre os conceitos de vantagens comparativas estáticas e dinâmicas, que seria desenvolvida com mais detalhes pelos neo-schumpeterianos. O autor (p. 124) também aponta a importância de uma estratégia de promoção à exportação, que pode agir de maneira complementar à política de substituição de importação num país em fase de industrialização. Esse argumento, ao lado da seletividade da proteção, coloca a proposta do autor numa posição bem mais próxima da estratégia que seria seguida por países da Ásia Oriental nas décadas seguintes, em contraposição a uma política mais ortodoxa de substituição de importações que orientou o caso brasileiro e de outros países da América Latina.

## 7. AVANÇOS RECENTES: AS TEORIAS REVISIONISTAS NEOCLÁSSICAS E AS TEORIAS NEO-SCHUMPETERIANAS

A linha mais ortodoxa da teoria neoclássica mantém, nas últimas décadas, o estudo das relações de comércio internacional com base na versão estática das vantagens comparativas.<sup>12</sup> Em recente palestra presidencial do encontro anual da *American Economic Association*, Anne Kruger (1997) desaprova, por considerá-lo contraproducente, o emprego da “boa teoria” em estudos, como o de Johnson, de casos excepcionais em que medidas protecionistas seriam temporariamente justificáveis. Esses estudos, segundo a autora, vinham servindo, na prática, para que burocratas de governos de países em desenvolvimento - que nada entendem de economia ou, não sendo economistas de primeira linha, não têm capacidade de provar *ex-ante* a existência das raras condições que justificariam as exceções -, ou pessoas interessadas em manter rendas monopolistas à custa da proteção, encontrassem apoio para o emprego ou a reivindicação de medidas protecionistas.

---

12. Referindo-se ao consenso que teria havido nos anos 50 e 60 em favor das políticas de substituição das importações na área de desenvolvimento econômico, KRUGER (1997, p. 10-11) questiona: “How could it be that economics profession, whose consensus on the principle of comparative advantage was at least as great as that on any other policy issue, endorsed a highly protectionist stance?... With hindsight, it is almost incredible that such a high fraction of economists could have deviated so far from the basic principles of international trade.”

Em contrapartida, a partir dos anos 70, tem-se ampliado uma linha alternativa de estudos teóricos que, sem questionar a metodologia analítica neoclássica, procura introduzir graduais modificações nas hipóteses fundamentais de seus modelos.<sup>13</sup> Particularmente, essa linha revisionista não trata aquilo que os economistas ortodoxos denominam de “falhas”, ou “distorções”, do mercado como um fenômeno temporário, passível de correções tendo em vista o objetivo de maximização do bem-estar. Nesta linha tem-se distinguido - notadamente a partir dos trabalhos de Krugman e de Lancaster no final dos anos 70 - estudos que incorporam a concorrência imperfeita (incluindo, como em Chamberlin, o caso de oligopólio) na teoria de comércio internacional. O maior realismo desta hipótese é evidente, pois é sabido que são as grandes empresas os principais agentes do comércio internacional. Esta autodenominada “nova teoria do comércio” se expande, ao longo dos anos oitenta e início dos noventa, com contribuições de diversos autores que constroem modelos teóricos a partir de hipóteses bastante específicas ou desenvolvem estudos empíricos.<sup>14</sup> Pode-se fazer, a esse respeito, as mesmas críticas que foram dirigidas, nos anos trinta, aos trabalhos pioneiros de Robinson e de Chamberlin: houve ganho de realismo, mas perda de generalização.

Vamos restringir as observações seguintes ao debate da questão entre livre comércio e protecionismo feito por Krugman, principal representante da nova linha. O autor analisa usualmente a questão a partir do confronto entre a visão do homem de negócios (KRUGMAN, 1984), ou do profissional **não-economista** em geral (KRUGMAN, 1993), e a do economista. A primeira é apresentada como contrária à idealização do livre comércio, enquanto a segunda é favorável. Daí o autor expõe sua visão contrária à excessiva abstração da metodologia ortodoxa: é preciso que o economista adote uma argumentação mais realista, mesmo que esta implique uma defesa mais fraca das benesses do livre comércio. Sua postura é a de questionar a forma da argumentação do economista, mas não a veracidade da sua conclusão. Ao mesmo tempo, o autor retira aquele caráter de excepcionalidade extrema que seus antecessores, cada vez mais, davam aos casos em que o protecionismo poderia ser justificável. No primeiro artigo (1984), Krugman procura mostrar que a visão

---

13. Para um contraste entre essa literatura “revisionista” e a linha “herética” - constituída por autores que rejeitam a metodologia neoclássica e procuram desenvolver modelos que adotam hipóteses mais realistas e uma análise dinâmica, geralmente associada ao processo de inovações -, ver DOSI & SOETE (1988).

14. As diferenças entre as hipóteses adotadas por Krugman e Lancaster em seu primeiros trabalhos são apresentadas pelo primeiro autor em comentário a uma apresentação de um texto do segundo (KRUGMAN, 1982); para uma revisão recente da literatura da “nova teoria”, ver KRUGMAN (1995).

do “homem de negócio” favorável a uma política protecionista para a promoção das exportações (caso do Japão), que é inaceitável para o economista da teoria ortodoxa devido às hipóteses de concorrência perfeita e de retornos constantes de escala, deixaria de sê-lo à medida que se abandona as hipóteses simplificadoras daquela corrente. A partir de modelos bastante simples, o autor mostra que resultados semelhantes ao caso de economia de escala estática mais convencional na teoria econômica - que implica uma curva de custo decrescente - são obtidos com outros tipos de economia com características dinâmicas, resultantes da concorrência em P&D ou do aprendizado a partir da experiência na produção de um novo produto (*learning by doing*). Com a postura tradicional do economista de preocupação com a formalização do modelo, Krugman adota hipóteses bem específicas, como a da relação inversa entre custo marginal e a produção da firma acumulada no tempo. Com isso o autor fica sujeito à crítica da linha ortodoxa, interessada em defender a hipótese tradicional de retornos constantes: a hipótese de que o aprendizado decorre automaticamente da experiência é uma tolice; Bhagwati (1989, p. 97), corretamente, acrescenta: “*Learning is a function of doing within an appropriate environment.*”

Se a concorrência imperfeita é admitida como regra nas relações de comércio internacional, e se disso decorre fortes argumentos que justificam a proteção à indústria infante, como é que Krugman defende a postura do economista em favor do livre comércio? Isso ele faz mais claramente em um texto apresentado na *American Economic Association* (KRUGMAN, 1993), com base em argumentos mais amplos de economia política. O autor deixa de lado a preocupação com a formalização de um modelo que “comprove” a maximização do bem-estar a partir de hipóteses simplificadoras para, por meio da utilização de dois exemplos, sugerir a validade da argumentação do economista tradicional de que a adoção de uma política protecionista terá maior probabilidade de ter efeitos prejudiciais às economias de dois países envolvidos numa relação de comércio; devido à dificuldade de definir medidas alternativas que conciliem os interesses das duas economias, a regra do livre comércio seria a solução mais indicada. Poder-se-ia dizer que, do ponto de vista ortodoxo, a argumentação de Krugman em favor do livre comércio representaria um retrocesso na teoria do comércio internacional: abandona-se a “comprovação” da maximização do bem-estar baseada em hipóteses bem determinadas para se voltar à postura dos “clássicos” de uma defesa baseada na fé.

A incorporação da concorrência imperfeita na literatura formal da teoria do comércio internacional tem permitido, na década corrente, o desenvolvimento de modelos dinâmicos, em parte associados à questão do desenvolvimento tecnológico (ver uma revisão dessa literatura em GROSSMAN & HELPMAN, 1995). Uma parcela dessas obras tem tratado do impacto de inovações endógenas no âmbito da firma, seja resultante de um processo do tipo *learning by doing*, seja em consequência

de investimentos em P&D. Outros modelos têm discutido possíveis impactos de políticas industriais que envolvam subsídios à inovação e tarifas de proteção à indústria doméstica (ainda tratadas como uma solução *second-best*), incentivos a investimentos diretos de firmas multinacionais, e a questão da difusão de novas tecnologias. Esses modelos partem de hipóteses específicas alternativas; as possíveis generalizações de suas conclusões ainda estão pouco sistematizadas.

Essa literatura “revisonista” tem modernizado o debate na área do comércio internacional, no sentido de construir modelos teóricos mais voltados para questões atuais. Contudo, o forte viés da escola neoclássica pela formalização de seus modelos mantém ainda questionável o aspecto prático da aplicação de suas conclusões; eliminam-se algumas hipóteses bastantes irrealista, mas mantêm-se outras altamente restritivas. Parte dessa literatura ainda está sujeita às críticas que foram feitas por Dosi e Soete (1988, p. 408-409): mantém o mecanismo de ajuste que levaria à posição de equilíbrio geral, sob a hipótese de maximização dos agentes. As “falhas de mercado”, mesmo quando tomadas como um fenômeno permanente, envolveriam a obtenção de uma solução “*second-best*”; o livre comércio seria, então, uma situação “ótima” inatingível. Isso prejudica, a meu ver, uma adequada abordagem sobre os complexos problemas que envolvem a controvérsia entre o livre comércio e o protecionismo. Mesmo a literatura mais recente, que aborda a questão da difusão de inovações associadas ao comércio internacional, ao manter a hipótese comportamental de maximização dos agentes permanece sujeita às críticas citadas na literatura neo-schumpeteriana: aspectos fundamentais das inovações tecnológicas e organizacionais - incertezas que envolvem a tomada de decisões e seus resultados, vários tipos de irreversibilidades etc. - são ignorados ou tratados de maneira inadequada. Com isso ela fica sujeita a críticas provenientes também da literatura mais ortodoxa, como aquela já citada de Bhagwati em relação a autores que supõem um determinado nível de aprendizado em função da experiência adquirida com nova tecnologia.

Sem o rigor formal dos modelos da teoria neoclássica, a literatura neo-schumpeteriana tem levantado problemas concretos pertinentes ao debate político corrente em torno da controvérsia entre livre comércio e protecionismo. O conjunto dessa literatura, mesmo sem ter ainda desenvolvido um referencial teórico bem consistente, tem elucidado questões atuais que envolvem as relações entre o progresso tecnológico, comércio internacional e os investimentos diretos das empresas multinacionais. Hipóteses derivadas da teoria do equilíbrio geral são substituídas por evidências empíricas que indicam a crescente relevância da dinâmica da concorrência tecnológica no mundo moderno. A noção estática de vantagens comparativas, tomada como um dado (*ex-ante*), perde importância para um conceito dinâmico: vantagens reveladas *ex-post* como resultado de um processo de aprendizagem específico a um setor doméstico ou a um país, provocando aumento



da competitividade de suas firmas. Esse aprendizado não é tomado como um dado *ex-ante*, como na teoria de Krugman, mas sim dependente de outros fatores e sujeito às incertezas próprias das teorias de Schumpeter e de Keynes.

A participação ativa do governo nesse processo de aprendizagem é salientada pela noção do “sistema nacional de inovação”, introduzida por Freeman (1987) ao analisar o avanço japonês. Em vez de se preocupar com a competitividade de um país em cada setor específico, como o fazem Dosi e Soete (1988), o autor desvia sua atenção para o desempenho geral de uma nação no âmbito internacional. É na obra de List que Freeman (1987, p. 98-100) identifica a origem do conceito de política tecnológica nacional; sugere que o próprio título da obra do autor alemão (“*O Sistema Nacional de Economia Política*”) poderia ser traduzida como “O Sistema Nacional de Inovações”. Assim como List, aponta que medidas protecionistas devem ser consideradas como componentes de uma ampla política governamental de longo prazo, que vise superar o atraso tecnológico relativo de uma nação. A superioridade obtida pelo sistema nacional de inovações japonês seria um fator crucial para a explicação de seu avanço econômico e do enorme crescimento de sua participação no comércio mundial durante as décadas de setenta e oitenta. Sem dúvida, a visão de Freeman entra em choque com a literatura liberal que acredita que, diante da globalização da economia, qualquer intervenção estatal na esfera econômica tornou-se ainda mais perniciososa (e. g. OHMAE, 1990 e 1995); mas encontra respaldo, por exemplo, na literatura francesa que realça a importância da atuação do Estado em apoio à obtenção da “dimensão sistêmica” da competitividade pelas empresas de um país (e. g. CHESNAIS, 1994, p. 121-123).

#### 8. CONTRASTE ENTRE POLÍTICAS LIBERAIS E PROTECIONISTAS: DO PÓS-GUERRA AOS ANOS 80

O quarto de século, que vai do final da Segunda Guerra Mundial até o começo da década de setenta, é caracterizado por Bhagwati (1988) como um período de crescente liberalização das relações de comércio internacional.<sup>15</sup> Essa liberalização foi supervisionada pelo *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) - acordo entre países formado a partir do fracasso da criação da Organização Internacional do Comércio, projetada na Conferência de Bretton Woods em 1944. Na prática, o GATT acabou funcionando como uma instituição cujas regras refletiam os

---

15. O livro de BHAGWATI (1968) será a principal referência para esta seção.

princípios do multilateralismo e não-discriminação (**princípio da nação mais favorecida**) nas relações do comércio internacional de produtos industrializados; ao mesmo tempo, admitiam-se diversas exceções a esses princípios, como a proteção temporária às indústrias infantis dos países em desenvolvimento, a legitimação de uniões alfandegárias e a formação de áreas de livre comércio. A liderança dos Estados Unidos na economia do mundo capitalista ficou fortificada com o fim da guerra, inclusive por ter sido menos atingido pela destruição bélica. Por isso mesmo, estava em condições de permitir assimetrias temporárias nas regras do livre comércio. Havia um óbvio interesse político, em função da Guerra Fria, na promoção da recuperação econômica dos países da Europa Ocidental e do Japão - e para isto admitia-se a necessidade de alguma proteção nestas regiões. Mas as restrições às importações na Europa - menores que no período entre as duas guerras - tinham uma compensação para as empresas norte-americanas: uma maior abertura para seus investimentos diretos. Aumenta-se drasticamente, no Pós-Guerra, o estabelecimento de filiais em países europeus. Bhagwati sustenta a importância adicional de um fator institucional interno a promover a liberalização nos Estados Unidos: o alegado fracasso da Lei Smoot-Hawley e a conseqüente transferência da legislação sobre as tarifas externas do Congresso para o poder executivo, menos sujeito às pressões de interesses de setores específicos em favor do protecionismo. Todavia, mesmo nos Estados Unidos, como nos demais países desenvolvidos, a agricultura - cujo comércio não era regulamentado pelo GATT - e a indústria têxtil - mesmo sem um respaldo formal, as sucessivas reuniões do GATT vieram, *de facto*, legitimar os *Multifibre Agreements* (cf. SADAFI & LAIRD, 1966, p. 1229), acordos bilaterais que estabeleciam quotas discriminatórias de importação para o produto - constituem casos de setores que conquistaram uma crescente proteção no período.

Na mesma época, diversos países do Terceiro Mundo passaram a se preocupar mais com a diversificação de suas indústrias domésticas. Políticas de substituição de importações constituíam o fundamento básico de suas estratégias de industrialização, o que implicava a imposição de barreiras tarifárias e não-tarifárias. Na maioria desses países houve um aumento do protecionismo mesmo em comparação ao período anterior à guerra. Em grande parte, essas exceções aos princípios gerais do livre comércio estavam respaldadas por regras do GATT (art. XVIII), que legitimavam o tratamento diferencial para os países em desenvolvimento com base no argumento da indústria infante, assim como para aqueles que se defrontavam com problemas de escassez de divisas externas causadas por déficits na balança de pagamentos. (BHAGWATI, 1988, p. 12-15 e 91; KRUGER & MICHALOPOULOS, 1985, p. 51-52) O consentimento a esse tratamento diferenciado no âmbito do GATT também seria explicável, segundo Bhagwati, pela pequena participação desses países no comércio internacional. Esse

tratamento especial seria ainda fortificado em meados dos anos 70, a partir do reconhecimento de acordo (*Generalised System of Preferences*) negociado originalmente na UNCTAD.

A tendência liberalizante comandada pela economia norte-americana altera-se bruscamente em meados da década de setenta. (Ver BHAGWATI, 1988, cap. 3) A explicação básica para essa mudança pode ser encontrada em diversas alterações na economia mundial que afetavam os interesses norte-americanos na defesa dos princípios do livre comércio. Entre essas mudanças, algumas merecem ser destacadas: diminuiu, a partir daquela década, a taxa de crescimento de seu PIB; a economia dos países da Europa Ocidental já se encontrava recuperada e concorria com a norte-americana em alguns setores; tornava-se mais evidente a forte expansão da economia japonesa e sua crescente participação no comércio internacional de diversos produtos industrializados; alguns dos países em desenvolvimento também apresentavam elevadas taxas de crescimento. Embora Bhagwati (1988, p. 41) aponte inicialmente algumas dessas mudanças como motivo de um retorno dos Estados Unidos à posição de defesa do cumprimento do princípio geral do GATT de reciprocidade nas relações comerciais internacionais, sua análise posterior (cap. 3) deixa claro que a mudança da postura norte-americana ultrapassa, em muito, esse aspecto. Em outras palavras, o autor evidencia que diversas medidas protecionistas adotadas pelo país não poderiam ser justificadas pelo princípio de retaliação, mesmo em alguns dos casos em que era este o motivo alegado.

Se, de um lado, se manteve a tendência de queda nas tarifas alfandegárias nos países desenvolvidos, supervisionada nas diversas rodadas de negociação do GATT, inicia-se, em contraste, uma crescente imposição de barreiras não-tarifárias nos Estados Unidos e nos países da Europa Ocidental. Algumas dessas medidas protecionistas, observa Bhagwati (cap. 3), ignoram explicitamente as regras do GATT: resultam de acordos bilaterais, que usualmente funcionam como uma imposição unilateral e coercitiva. Outra classe de medidas leva em conta as regras, mas com o intuito de desvirtuá-las. Que essas duas classes de medidas têm exercido, na prática, uma função protecionista, não é uma conclusão exclusiva de Bhagwati; ao contrário, constitui um consenso entre os estudiosos.

Entre as primeiras, as “restrições voluntárias à exportação” (mais conhecida como *VER*, abreviatura da língua inglesa) foram as mais difundidas. Cada *VER* visava, especificamente, às exportações de um produto de determinado país para outro, por meio do estabelecimento de quotas renegociadas periodicamente. As *VERs* se difundiram a partir de meados dos anos 70 e nos anos 80, inicialmente nos Estados Unidos e, logo depois, na Comunidade Européia; as exportações japonesas constituíram o principal alvo desse tipo de acordo. A mais conhecida é aquela negociada entre Estados Unidos e Japão para o setor automobilístico. O aumento

da competitividade internacional da indústria japonesa, notadamente no setor automobilístico, foi a principal causa da queda da participação norte-americana no comércio internacional e dos conseqüentes déficits em sua balança comercial. A iniciativa das montadoras japonesas de estabelecerem fábricas no continente norte-americano foi, em grande parte, uma conseqüência desta medida. As *VERs* contrariam os princípios do GATT - sem ter qualquer apoio em suas regras de exceção - por seu caráter bilateral e discriminatório, camuflado sob um suposto voluntarismo das duas partes.

As medidas da segunda classe que mais se difundiram no mesmo período foram os impostos alfandegários compensatórios em retaliação a alegados subsídios no país exportador (mais comum nos Estados Unidos) e as ações *anti-dumping* (também em países europeus). Essas medidas não contrariam, por si, as regras do GATT. O freqüente uso dessas medidas pelos Estados Unidos contra as exportações da Coréia do Sul no início da década de oitenta (NAM, 1995, p. 171), por exemplo, teria sua justificativa diante da notória política coreana de subsídios às exportações. Mas, observa Bhagwati - em consonância com a maior parte dos especialistas no tema -, foram crescentemente usadas como instrumento protecionista, de forma a burlar aquelas regras. Os altos custos de defesa de uma ação judicial - os processos são realizados no país que adotou a medida -, a dificuldade de caracterizar o comportamento da empresa ou do país exportador como "legítimo" do ponto de vista da livre concorrência e a posição freqüentemente nacionalista do juiz são motivos citados por Bhagwati para explicar a ocorrência relativamente pequena de confrontos judiciais. Além do conseqüente caráter protecionista do uso efetivo de tais medidas, o autor realça que a possibilidade potencial de sua utilização também gera um efeito de suavizar o comportamento da empresa ou país exportador, impelindo-o, muitas vezes, a aceitar a negociação de uma *VER*. Isso caracteriza bem o caráter coercitivo de tais práticas.

Outro tipo de medida contrária aos princípios do livre comércio que tem sido usado pelos Estados Unidos caracteriza um comportamento bilateral agressivo pelo lado das exportações. Consiste de um instrumento que Bhagwati denominou de "expansão voluntária das importações" (*VIE*): o governo norte-americano estabelece que um certo país (geralmente o Japão) deve importar determinada quantidade anual de certo produto; caso não o faça, isso indicaria o uso de prática comercial desleal e, portanto, sujeita à punição pelas regras do *US Trade Act* (seção 301). O uso efetivo ou potencial de tal lei tem gerado evidentes distorções no comércio internacional.

O caso japonês merece alguns comentários. A política de industrialização do país no Pós-Guerra, coordenada pelo MITI, envolveu, inicialmente, um extremo grau de protecionismo. Um gradual relaxamento dessa proteção começa no início dos

anos 60. Com o fenomenal aumento da competitividade de seus produtos industriais, o país passa a adotar, desde o início da década de oitenta, uma política comercial, para esses produtos, extremamente liberal, ao menos em seus aspectos mais visíveis. Isso fica evidente se considerarmos a política de tarifas alfandegárias, entre as mais baixas adotadas por países desenvolvidos. No entanto, o país tem sido freqüentemente acusado de adotar táticas “desleais” mais sutis como, por exemplo, a de adotar formas de comercialização que dificultam a venda de produtos importados no mercado interno e sistemas de inspeção cujos objetivos seriam de restringir as importações. Bhagwati acredita que tais queixas não apresentam, em geral, qualquer fundamento real, e as atribui ao que chamou, para o caso norteamericano, de “síndrome do gigante diminuído”, ou aos próprios interesses de suas empresas afetados pelo avanço japonês em setores específicos. Mas em casos que possam ter algum fundamento mais concreto (e ignorando-se a existência das práticas restritivas mais óbvias adotadas pelas potências ocidentais, discutidas acima), caberia lembrar a visão expressa pela teoria tradicional: a retaliação só se justifica, em termos econômicos, se ela provocar, posteriormente, a derrubada das medidas protecionistas do país acusado.

Na análise sobre o desempenho recente dos países em desenvolvimento é notória a divergência entre o crescimento econômico de alguns países do leste asiático (Coréia do Sul, Taiwan, Hong-Kong e Cingapura) em contraste com a estagnação econômica (ou baixo crescimento) dos demais. Esse contraste, acentuado durante a década de oitenta, tem sido estudado, na literatura, a partir do caráter diferenciado entre as estratégias de desenvolvimento seguida pelos Tigres Asiáticos - e atualmente imitada por alguns de seus vizinhos - e aquela adotada pelas nações em desenvolvimento da América Latina a partir dos anos 50 ou 60. Enquanto a maior parte dos países que procuravam desenvolver suas indústrias adotavam a política de substituição de importações, orientada para o mercado interno, aqueles quatro seguiram uma estratégia de estímulos às exportações, voltada para o mercado externo. No entanto, é um erro apontar a política adotada por aqueles países asiáticos como exemplo dos benefícios do livre comércio para países em desenvolvimento, como é feito em parte da literatura. Em primeiro lugar, porque essas duas estratégias envolveram aspectos que não se limitam às políticas de comércio externo; em segundo, porque houve diferenças marcantes entre as políticas dos países de cada agrupamento, inclusive em termos do grau de proteção às respectivas indústrias domésticas. Entre os países da América Latina com indústria mais desenvolvida (Brasil, México e Argentina), a política de substituição de importações foi mais típica nos anos 50 e 60. Isso, evidentemente, não invalida a tese de que o desempenho de suas economias nas décadas seguintes tenha sido afetado por aquela estratégia. Entre as três nações, o Brasil é o mais industrializado e iniciou um processo de abertura mais tardiamente. A Argentina, como exemplo oposto, adotou em alguns períodos, desde os fins da década de setenta, políticas

(malsucedidas) de liberalização do comércio externo. Entre os quatro países do leste asiático, nas duas cidades-nações a política voltada para o exterior envolveu, desde o início, a liberalização das importações. Esse não foi o caso dos outros dois países, que adotaram medidas bastante protecionistas até o início dos anos 80. Em seguida, vamos fazer algumas observações específicas para os casos da Coreia do Sul e do Brasil.

Bhagwati (1988, p. 88-101) analisa o caso dos Tigres Asiáticos como exemplo bem-sucedido de países que cresceram com a adoção de uma política de liberalização do comércio exterior. Esses países teriam “*liberalizado unilateralmente seus regimes de comércio já nos anos 50.*” Com relação aos anos 50, há um evidente equívoco do autor (talvez não em relação a Hong-Kong). Para as duas décadas seguintes, sua observação também não é correta, ao menos com relação à Coreia do Sul e Taiwan. De certa forma, o próprio autor relativiza posteriormente essa afirmação com referências aos dois países. Medidas que estabeleceram incentivos às exportações de produtos específicos fizeram parte dos instrumentos da estratégia de promoção das exportações. O autor reconhece que tanto a seletividade dos setores beneficiados pelos estímulos como o viés dos incentivos que beneficiaram as exportações em relação às importações não são características de um regime de livre comércio pleno. Krueger, também uma ardorosa defensora dos princípios do livre comércio, expressa uma visão parecida. De sua análise sobre a política de comércio coreana (1995, p. 14-25) conclui que seus efeitos se assemelham àqueles que seriam obtidos com uma política de livre comércio. A autora tem razão em um aspecto: houve uma preocupação com uma política cambial bem administrada de forma a evitar a sobrevalorização da moeda doméstica pela inflação, o que constitui um elemento de neutralidade no sistema de incentivos entre a substituição de importação e a produção para exportações.

O que outros estudos mostram é a existência de uma clara incompatibilidade entre a política de comércio externo seguida pela Coreia do Sul até os primeiros anos da década de oitenta e os princípios do livre comércio. A análise de Bhagwati omite que, paralelamente ao aspecto mais saliente dessa política comercial - a promoção das exportações -, também ocorreu um protecionismo altamente seletivo para setores que eram alvo da política de industrialização doméstica.<sup>16</sup> Em contraste, diversos insumos intermediários e bens de capital empregados na produção de exportáveis receberam isenção de impostos e outras medidas de incentivos à importação. Um recente artigo de Nam (1995) torna disponível à literatura ocidental dados quantitativos que ilustram bem essa questão. Esses dados

---

16. Apesar dessa divergência sobre o papel do protecionismo na política industrial da Coreia do Sul, existe, mesmo entre autores da linha ortodoxa, quase uma unanimidade quanto a seu afastamento do princípio geral do *laissez-faire*, ao menos até o final da década de oitenta. A opinião destoante e comumente citada é de Milton Friedman. (Ver SACHS, 1985, p. 545-547 e BHAGWATI, 1988, p. 88)

comprovam um forte aspecto protecionista, ao menos até o início dos anos 80, que era imposto por consideráveis barreiras tarifárias e não-tarifárias, ambas com alta discriminação entre setores. Em conformidade com esse ponto, Sachs (1985, p. 538) concluiu: “*De fato, as políticas de promoção de exportação da Coreia, Japão... tiveram essa característica: as exportações cresceram rapidamente, ao mesmo tempo em que setores que concorrem com importações têm sido protegidos.*” Um plano do governo que enfatiza a liberalização das importações é adotado em 1983; somente em 1989 as barreiras se tornariam compatíveis com os princípios do livre comércio. A falha do raciocínio teórico de autores que apontam um antagonismo entre as estratégias de promoção às exportações e a de proteção contra as importações, aponta Sachs, deriva da utilização de um modelo a dois setores (exportador e importador). Em um modelo a três setores essa inconsistência teórica deixa de existir: uma política de promoção às exportações pode ocorrer simultaneamente a uma política protecionista, à medida que recursos são desviados de setores de *non-tradables* para os dois setores de *tradables*. Este teria sido o caso das estratégias seguidas pelo Japão, Coreia do Sul e outros países da Ásia Oriental, enquanto na América Latina a política de substituição de importações protegeu tanto os setores de importáveis como o de *non-tradables* à custa dos exportáveis.

Enfim, mesmo que seja correto atribuir um caráter menos protecionista à política comercial dos países do leste asiático em comparação à dos latino-americanos, é um erro apresentá-la como exemplo bem-sucedido de liberalização comercial para países em desenvolvimento, como o fazem Bhagwati e Krueger. O efeito positivo da estratégia de promoção das exportações sobre a competitividade da indústria de países como a Coreia do Sul também não deve ser considerado apenas em função da política comercial, mas em conjunção com outros fatores. É extremamente importante, para explicar o desenvolvimento coreano, considerar a política de absorção da tecnologia estrangeira, fornecida, principalmente, pela vizinha economia japonesa. Associada aos elevados investimentos na educação da mão-de-obra, isso permitiu um rápido processo de aprendizado tecnológico, que ocorreu notadamente ao longo dos anos 70 - antes, portanto, de eliminada a maior parte das barreiras à importação. O sucesso da política coreana, que resultou no aumento da competitividade de sua indústria, parece, enfim, ser antes uma consequência das várias medidas associadas à política de conquista de mercados no exterior do que uma questão estática de melhor alocação de recursos. Por outro lado, os recentes déficits elevados nas balanças comerciais dos Tigres Asiáticos podem sugerir que a abertura às importações tenha ocorrido antes do tempo, assim como os atuais movimentos sociais na Coreia do Sul indicam a existência de problemas mal resolvidos pela política adotada no país.<sup>17</sup>

---

17. Evidentemente, a crise que se alastraria nos países do leste e sudeste asiático no segundo semestre de 1997 não pode ser explicada apenas por problemas da balança comercial.

No Brasil, o forte protecionismo perdurou até o final dos anos 80, mantido por barreiras tarifárias e não-tarifárias. Não havia mais, nesta década, uma política de substituição de importações. Com graves problemas macroeconômicos (recessão, inflação elevadíssima, endividamento externo etc.) e falta de uma política industrial eficiente em complemento, o protecionismo mostrou-se estéril. Pode-se questionar, notadamente sob o ponto de vista social, se uma política voltada para o exterior, semelhante à da Coréia, seria adequada em um país com mercado doméstico tão maior; no entanto, também ficou claro que a falta de maior contacto com as economias com tecnologia mais avançada teve efeitos prejudiciais sobre a competitividade de nossa indústria, seja pela falta de estímulos para setores não-tradicionais conquistarem mercados no exterior, seja pela acomodação de setores domésticos que não sofriam qualquer ameaça competitiva de importados. Os setores de informática (reservado ao capital nacional) e automobilístico (segmento montador constituído por capital estrangeiro) servem como exemplos de males aprofundados por um protecionismo excessivo. Diante do rápido avanço tecnológico no exterior, a Lei de Informática mostrou-se incapaz de propiciar resultados positivos em termos de aquisição de capacitação tecnológica, gerando problemas para os setores usuários de seus produtos. Ao contrário do caso coreano, a lei brasileira provocou um excessivo isolamento das empresas nacionais em relação às economias que mais avançavam no setor. No automobilístico, as empresas que atuam no País - sem a ameaça de importações ou de entrada de novos concorrentes, e diante da forte concorrência japonesa que suas matrizes enfrentavam na América do Norte e mesmo na Europa - pouco se preocuparam com a modernização do processo produtivo e do produto.

De uma maneira geral, pode-se notar uma diminuição do protecionismo nos países em desenvolvimento a partir de meados da década de oitenta, com queda de barreiras tarifárias e não-tarifárias às importações. Houve, de um lado, pressão dos países desenvolvidos contra o tratamento especial que aquelas nações vinham obtendo desde a criação do GATT, que se manifestou nas diversas reuniões de negociação da Rodada Uruguai, iniciadas em 1986 (SADAFI & LAIRD, 1996, p. 1223); por outro lado, dirigentes com orientação mais liberal assumiram o governo de diversas dessas nações. No Brasil, o processo de abertura inicia-se em 1990. A partir de 1995, com o início de elevados déficits na balança comercial, o governo freia essa tendência, elevando as barreiras à importação de alguns produtos.



## 9. O LIBERALISMO DA ECONOMIA GLOBAL E SUAS CONTRADIÇÕES

Apesar da proliferação de medidas protecionistas nos países desenvolvidos do Ocidente ao longo dos anos 80, inicia-se, em sentido contrário, um crescimento de forças que defendem os princípios do liberalismo na economia mundial. Esse novo movimento reforçar-se-ia na década corrente. Globalização da economia e neoliberalismo são expressões que refletem essa tendência, que não se restringe ao comércio internacional. Entre seus aspectos mais salientados pelos analistas estão o impressionante aumento do volume e velocidade de transferência internacional de recursos financeiros, o crescente volume dos investimentos diretos entre países - notadamente entre aqueles da Tríade (denominação dada por Ohmae às três principais áreas de países desenvolvidos: Estados Unidos, Comunidade Européia e Japão) -, menores restrições às operações das empresas multinacionais e uma menor soberania dos governos nacionais (ao menos nos casos de países em desenvolvimento) sobre a política econômica do país. De uma forma geral, observa-se uma maior integração entre economias de diferentes países e entre empresas neles situadas. Os dados sobre o comércio internacional indicam um crescimento superior ao do PIB desde o início dos anos 80; no entanto, o comércio cresceu menos do que os investimentos externos diretos e, notadamente, do que os fluxos financeiros internacionais. Houve um aumento da participação do comércio entre países da Tríade, assim como do comércio intracorporativo, notadamente entre unidades de uma mesma multinacional situadas em países de um mesmo bloco econômico. (CHESNAIS, 1994, cap. 9)

Bhagwati (1988, p. 71-80) já apontava, nos anos 80, os interesses contraditórios das multinacionais em relação a esse movimento liberal. De um lado, havia interesses favoráveis movido pelo desejo das grandes empresas de ter livre acesso aos mercados de outros países; esse interesse atua no sentido de mobilizar a opinião pública mundial em favor da facilidade de acesso do consumidor a produtos de empresas de diferentes países do mundo ou, mais especificamente, da Tríade. Em sentido oposto, há o interesse de empresas de setores específicos na proteção contra a concorrência de produtos de empresas estrangeiras. O caso do setor automobilístico fornece um bom exemplo. A simbiose dos interesses do governo e das empresas norte-americanas na questão, que já se manifestara por ocasião do estabelecimento do VER, também ficou evidente na viagem de Bush ao Japão no início da década de noventa e nas posteriores negociações de Clinton com representantes do governo japonês. O setor automobilístico e de autopeças foi o principal alvo dessas reuniões, pois o déficit comercial dos Estados Unidos, apesar das barreiras, tornara-se mais profundo. No início dos anos 90 verifica-se um forte movimento das empresas norte-americanas no sentido de fomentar um espírito nacionalista no consumidor doméstico, aliado à pressão sobre o governo do país em endurecer as negociações

com os japoneses. Um movimento protecionista no mesmo setor também aconteceu no Brasil, apesar das empresas locais não serem nacionais. As multinacionais com atividades produtivas no País organizaram um forte *lobby* contra a liberalização das importações e os estímulos à entrada de novas firmas na indústria local.

O acordo assinado no final da Rodada Uruguai do GATT, na reunião de Marrakesh em 1994, representa uma série de conquistas do pensamento liberal nas relações econômicas internacionais. O novo acordo é muito mais abrangente do que as antigas regras do GATT, passando a regulamentar diversas outras atividades além do comércio de produtos industriais. Decide-se criar uma nova instituição - a Organização Mundial do Comércio (OMC), fundada no início do ano seguinte -, que se tornaria responsável pela gestão das regras assumidas no acordo. O novo organismo, nas palavras do embaixador brasileiro, representa “*a grande expressão do aprofundamento e do alargamento da lógica da globalização econômica Pós-Guerra Fria.*” (LAFER, 1996, p. 8) Já se disse que enquanto o antigo GATT possuía poucas regras e muitas exceções, a OMC possui muitas regras e poucas exceções. E as exceções que davam um tratamento especial aos países em desenvolvimento foram aquelas mais atingidas. Foram adotadas regras para disciplinar a utilização de medidas de salvaguarda, ações *anti-dumping* e medidas de compensação contra supostos subsídios que, como vimos, eram comumente adotadas como forma de proteção. (A eficácia dessas novas regras, como veremos, ainda não foi comprovada até agora). Obteve-se o compromisso de eliminação das *VERs* - a única relevante ainda em vigor, referente às exportações de automóveis japoneses para a União Européia, está prevista para ser eliminada no final de 1999. Estabeleceu-se um período de dez anos para uma gradual eliminação do *Multifibre Agreement*. A competência da OMC passa também a incluir os setores agrícolas e de serviços. Outros dois novos acordos foram estabelecidos para direitos de propriedade intelectual e para medidas de investimento relacionadas ao comércio - mais conhecidas pelas siglas em língua inglesa, *TRIPs* e *TRIMs*. A criação da OMC também apresentou inovações no sistema de solução de controvérsias (ver LAFER, 1996). Talvez o aspecto mais importante desta mudança tenha sido no sentido de impedir que um país possa bloquear unilateralmente a transição de um processo ao longo de suas etapas. Enquanto a antiga regra do GATT exigia consenso para que fosse aceita uma decisão em uma etapa do processo, a nova regra exige consenso para sua rejeição.

Entre as novas áreas regulamentadas pelo acordo de Marrakesh, as regras relativas às *TRIMs* merecem um comentário, por estarem sendo invocadas no principal alvo das queixas levantadas contra o Brasil na OMC: seu regime automotivo. Conforme já foi comentado por analistas de orientação liberal (LOW & SUBRAMANIAN, 1996), o acordo sobre as *TRIMs* praticamente limitou-se ao comércio, e não também aos investimentos, como desejavam os Estados Unidos. Estes teriam aceito

essa limitação em troca da manutenção das *TRIPs* e dos serviços na agenda da Rodada Uruguai. De fato, em sua essência, o acordo sobre as *TRIMs* apenas reafirma regras contidas no acordo geral do GATT (algumas já antigas) relacionadas com o tratamento nacional e a proibição de restrições quantitativas à importação. As *TRIMs* proibidas mais amplamente utilizadas por países em desenvolvimento são os requisitos de conteúdo local e as restrições às importações de uma empresa associadas ao desempenho de suas exportações. A primeira faz parte do regime automotivo brasileiro; a segunda, ao menos parcialmente, à medida que o regime fornece incentivos fiscais associados ao desempenho das exportações. Sob o ponto de vista do liberalismo, essas medidas causam uma diminuição do bem-estar mundial devido às distorções que provocam no livre comércio e, portanto, na alocação internacional de recursos. Alternativamente, sob o ângulo das teorias *demodés* de desenvolvimento, poderiam ser vistas como medidas inseridas em uma política industrial de estímulo a um setor de um país em desenvolvimento que não exerce pressões sobre a balança de pagamentos; embora as novas regras admitam exceções temporárias com base nos argumentos da indústria infante ou de medidas de salvaguarda à balança de pagamentos, suas justificativas tornaram-se bem mais restritas em relação às do antigo GATT. As *TRIMs* também já foram analisadas - e suas proibições criticadas - como forma de um país em desenvolvimento procurar contrabalançar práticas restritivas por parte de empresas multinacionais que, eventualmente, podem ser causas de distorções no comércio não facilmente identificáveis e, portanto, ignoradas pela OMC. (MORRISSEY & RAI, 1995) Esse argumento foi utilizado por países em desenvolvimento nas reuniões da Rodada Uruguai para defender uma menor rigidez para o acordo.

A indústria automobilística também fornece um bom exemplo das contradições que podem ser verificadas entre os interesses de empresas e de países, e as conclusões sobre políticas industriais que podem ser obtidas, alternativamente, a partir de teorias estáticas e dinâmicas. É inegável o interesse na manutenção de privilégios das montadoras norte-americanas, apoiado pela política do país, ao reivindicarem medidas protecionistas contra as importações do Japão. Isso fica bem exposto pela teoria tradicional em suas críticas ao protecionismo, com base no princípio das vantagens comparativas estáticas. Mas seria quase inconcebível imaginar a situação atual, quando as vantagens dos japoneses foram em grande parte eliminadas, se os Estados Unidos seguissem as recomendações políticas ensinadas pela teoria que seus - e muitos outros - economistas divulgam. Ao estabelecer quotas para a importação de carros japoneses e, ao mesmo tempo, deixar o mercado doméstico aberto ao investimento direto, o governo norte-americano não eliminou a pressão externa em favor do aumento da competitividade das empresas nacionais. Além disso, o esforço de modernização das montadoras norte-americanas no país de origem estava associado a uma questão de sobrevivência. Estes dois aspectos não se verificavam no Brasil, aonde algum esforço para modernização só aparece com

a abertura da economia. A mesma indústria fornece um exemplo da situação esdrúxula criada como consequência das regras da OMC baseadas, substancialmente, nas lições da teoria convencional. Por força das exceções admitidas durante um período de transição, nações que adotavam medidas agora proibidas podem mantê-las por certo tempo (até o final de 1999, no caso dos *TRIMs* adotados por países em desenvolvimento). O Brasil (ao contrário da Argentina) ainda não havia implantado seu regime automotivo por ocasião da criação e sua adesão à OMC. Por isso seu regime está sendo questionado, inclusive por aqueles (Estados Unidos e Comunidade Européia) que até há pouco mantinham, ou ainda mantêm, as *VERs* em relação às exportações japonesas. Tudo isso acontece apesar das regras do regime brasileiro serem semelhantes (não em termos quantitativos) às argentinas, ambos países integrados em um regime de mercado comum (também em período de transição, no que se refere ao setor).<sup>18</sup>

Se é inegável o aumento da influência do pensamento liberal nas relações econômicas internacionais, iniciado nos anos 80 e consolidado na década corrente, existem aspectos que podem ser observados nessas relações que contradizem mitos criados por alguns analistas com respeito ao processo de globalização. Entre esses falsos mitos, salienta-se o fim do estado-nação e o consenso entre economistas e *policy-makers* em torno dos ideais do livre comércio. Ao menos no âmbito dos países desenvolvidos, fica evidenciado que o interesse específico de uma nação permanece colocado na frente do ideal do livre comércio difundido pelas teorias tradicionais. A contradição entre os ideais liberais e a atuação dos *policy-makers* fica especialmente evidenciada em alguns fatos associados às negociações finais da Rodada Uruguaí e em outros que se sucederam à criação da OMC.

Algumas dessas contradições envolvem interesses conflitantes entre nações mais desenvolvidas (e empresas nelas sediadas). Já foi citado o caso do conflito entre os interesses norte-americanos e japoneses no setor automobilístico. O acordo sobre a questão, obtido em meados de 1995, foi alcançado após diversas ameaças, por parte dos Estados Unidos, de aplicação de medidas que violavam claramente as regras da OMC, e do Japão ter apresentado queixa a esta instituição. O comportamento dos negociadores norte-americanos neste processo recebeu duras

18. Ainda com respeito à presente política do Brasil para o setor automotivo, não existe teoria que possa justificar a enorme discrepância entre o tratamento efetivo dado ao segmento montador e ao de autopeças. Entre as de autopeças, algumas das empresas de capital nacional são consideradas bastante eficientes. Ao menos em parte devido à política cambial adotada pelo governo, essas empresas não têm mostrado condições de competir com empresas estrangeiras, o que tem provocado um forte processo de desnacionalização no setor. Além da discrepância, a elevada barreira tarifária que protege o setor montador no Brasil encontra pouca justificativa. Se a tarifa de 20% estabelecida em meados de 1994 mostrou-se inadequada, ao estimular um enorme aumento das importações de carros, sua elevação para 70% em março do ano seguinte equiparou-a a níveis semelhantes aos do início da década, resultando em uma proteção altamente discriminatória em relação a outros setores da economia.

críticas de Bhagwati (em reportagem no *Journal of Japanese Trade & Industry*, n. 1, 1996). O autor argumenta que se os norte-americanos tivessem razões quanto à acusação de práticas desleais por parte dos japoneses deveriam recorrer à OMC, e não a pressões bilaterais coercitivas. Pode-se dizer que, nesta contenda, o Japão conseguiu reforçar sua posição nas negociações bilaterais após levar a questão para a OMC. A forte pressão dos Estados Unidos sobre os países da América Latina para apressar a formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) apresenta um aspecto que envolve o interesse daquela nação em fortificar sua influência econômica no continente na concorrência global com os demais países da Tríade. A crescente difusão de uniões regionais vem causando preocupações aos dirigentes da OMC, por comprometer o princípio de não-discriminação expresso pela cláusula da “nação-mais-favorecida” (ver reportagem com seu diretor-geral, Renato Ruggiero, na *Gazeta Mercantil*, 09/09/1996). Em casos como o do projeto da Alca, que seria composto por países tão heterogêneos entre si - com um único de primeira grandeza econômica (coadjuvado pelo Canadá) associado a inúmeros outros em desenvolvimento ou mais atrasados -, a justificativa para formação de uma área de livre comércio torna-se mais questionável. Finalmente, existem conflitos ditados por motivos especificamente políticos, nos quais fica realçada a posição de domínio dos interesses dos Estados Unidos no âmbito mundial. Um exemplo recente deste ponto é dado por sua agressiva reação contra a iniciativa da União Européia em questionar na OMC a Lei Helms-Burton, que provoca restrições ao comércio dos demais países com Cuba. À medida que a eficácia da atuação da OMC depende, fundamentalmente, do apoio que recebe dos Estados Unidos, a solução dada ao caso pode colocar dúvidas sobre a capacidade da instituição em conseguir impor suas regras quando estas entram em conflito com fortes interesses da nação dominante.

O último exemplo acima levantado não questiona a equidade das regras da OMC, mas sim a possibilidade efetiva de se levar em frente uma controvérsia naquele organismo diante de uma oposição pertinaz do país politicamente mais forte. Uma questão diferente diz respeito à adequação de suas regras diante das condições específicas de países com diferentes níveis de desenvolvimento, mesmo considerando que foram aceitas por todos que a ela aderiram. Em outras palavras, até que ponto seria correto dizer que as regras obtidas na conclusão da Rodada Uruguai foram basicamente moldadas de acordo com os interesses das nações desenvolvidas, enquanto aos demais signatários restariam as opções de a elas aderirem ou ficarem praticamente excluídas dos inegáveis benefícios do comércio internacional? Sem responder diretamente a essa questão, pode-se notar que os diversos acordos obtidos na Rodada Uruguai e os assuntos discutidos em reuniões da OMC apontam uma influência fortemente predominante dos interesses das nações desenvolvidas. Como já observamos, as regras da OMC, em contraste com as do antigo GATT, quase eliminaram o tratamento diferenciado com base nos

argumentos da indústria infante ou de escassez de divisas. Isto, evidentemente, está de acordo com os princípios do liberalismo. Também foi dado um tratamento um pouco diferenciado no que diz respeito ao período de adaptação às novas regras. O período de transição varia conforme a área do acordo; por exemplo, no caso dos *TRIMs* foi estabelecido um prazo de adaptação, contado a partir da fundação da OMC, de dois, cinco e sete anos respectivamente para os países desenvolvidos, em desenvolvimento e menos desenvolvidos. A admissão dessas diferenças (mas não suas durações) reflete, possivelmente, um problema de exequibilidade, dado os diferentes graus de abertura das economias por ocasião da fundação da instituição.

Nos acordos atingidos na Rodada Uruguai existem, por outro lado, aspectos que evidenciam o predomínio da influência dos países avançados. A inclusão dos *TRIPs* no acordo geral, por exemplo, ocorreu a partir da forte pressão dos países desenvolvidos, particularmente dos Estados Unidos, líder mundial em tecnologia e, portanto, a nação mais interessada numa padronização mais rígida dos direitos de propriedade intelectual e na regulamentação de seu comércio internacional. O período de transição para as normas adotadas foi estabelecido em um ano para os países desenvolvidos, e cinco para as nações em desenvolvimento. Normas bem mais flexíveis foram adotadas para os setores agrícolas e de tecidos e roupas, nos quais alguns países em desenvolvimento ou aqueles mais atrasados têm maiores vantagens relativas. Para a eliminação das quotas impostas pelos *Multi-fibre Agreements* - que atingem particularmente as exportações da China e de países do sudeste asiático - foi dado um prazo de dez anos, no fim do qual os produtos do setor serão enquadrados no âmbito das regras gerais da OMC. O acordo também deixa explícito condições para tomada de novas medidas de salvaguarda. Para produtos agrícolas, cujas exportações recebem elevados subsídios nos Estados Unidos e Europa, estabeleceram-se regras para substituição de algumas barreiras não-tarifárias por tarifárias, diminuição de tarifas e de subsídios à produção doméstica e à exportação; mas os subsídios não foram eliminados, e a fórmula de conversão de barreiras não-tarifárias em tarifárias envolveu, em muitos casos, um aumento imediato da proteção efetiva (ver SAFADI & LAIRD, 1996; e HATHAWAY & INGCO, 1996). Exceções protecionistas foram admitidas em casos específicos, como o do arroz no Japão.

Apesar das disposições da OMC, os países desenvolvidos não se mostram propensos a abandonar algumas medidas restritivas à importação de certos produtos. Particularmente para produtos agrícolas, industrializados ou não, barreiras tarifárias e não-tarifária continuam muito elevadas nos Estados Unidos, Europa e Japão. Barreiras não-tarifárias camufladas em exigências sanitárias, não atingidas pelas regras da OMC, são aquelas mais aplicadas pelos países desenvolvidos aos produtos *in natura* e àqueles de origem animal. Medidas *anti-dumping*, difíceis de serem

regulamentadas, continuam sendo abusivamente utilizadas. Os Estados Unidos passaram a adotar medidas deste tipo em substituição às *VERs*, que foram eliminadas para produtos siderúrgicos. Enfim, apesar da difusão das idéias liberais aplicadas ao livre comércio ser defendida na teoria moderna do livre comércio sob a forma de acordos multilaterais, e este ser o argumento que justifica a própria criação da OMC, os Estados Unidos, particularmente, continuam mostrando, na prática, preferência pela adoção de iniciativas regionais, bilaterais e unilaterais, muitas vezes com evidentes motivações protecionistas. Isto já foi alvo de um documento crítico divulgado pela OMC (ver *Gazeta Mercantil*, 13/11/1996).

A disparidade da força de barganha dos países desenvolvidos em relação às nações em desenvolvimento e o caráter agressivo dos primeiros na economia globalizada ficam evidenciados tanto na OMC como em recentes (início de 1997) encontros internacionais do Fórum Econômico Mundial na Suíça e de negociações para formação Alca. Nesses encontros, o que mais tem chamado a atenção dos brasileiros é o conflito de interesses entre Estados Unidos e Brasil, que se mostra explícito em declarações de representantes dos dois países.

Nas queixas apresentadas na OMC contra a política brasileira para o setor automotivo, a defesa da imposição de restrições quantitativas à importação com base nos elevados déficits no comércio do produto não foi aceita, em parte devido aos superávits acumulados até outubro de 1994. Os persistentes déficits que se acumulam desde então fez com que o governo freiasse o processo de abertura, com a elevação de barreiras à importação de produtos específicos. O primeiro alvo dessa política foi o setor automobilístico, principal responsável pela reversão na balança do comércio exterior. Os resultados negativos de nossa balança comercial tem ocorrido, em grande parte, em função das relações comerciais com os Estados Unidos. Os dados para o comércio entre os dois países indicam um aumento médio anual de 23% para o valor em dólar das exportações norte-americanas entre 1990 e 1995, contra um crescimento de 3% para as exportações brasileiras. Enfim, o argumento de salvaguarda parece que só seria aceito na OMC caso o Brasil chegasse a uma situação de iminente crise por falta de divisas externas, o que tem sido evitado pela entrada de capital financeiro, altamente especulativo, atraídos pelos juros elevados.

Na primeira Conferência Ministerial da OMC, realizada no final de 1996 em Cingapura, os principais temas discutidos estavam relacionados com setores da alta tecnologia; ao contrário da expectativa manifestada previamente pelo Ministro das Relações Exteriores do Brasil, não se tocou no tema de redução de tarifas e subsídios agrícolas. Embora não tenha assinado o acordo sobre a tecnologia de informação, o Brasil sofre pressão dos Estados Unidos para zerar as tarifas de importação do setor até o final de 1999. A pressão também ocorre na área de

telecomunicações, para o qual o Brasil acaba assinando um acordo de liberalização do mercado. Nos debates que antecederam a reunião de negociações da Alca em Belo Horizonte, repetiram-se as pressões norte-americanas em favor da liberalização do comércio de produtos de alta tecnologia; na mesma época, os Estados Unidos impuseram sanções comerciais à Argentina. No sentido contrário, ficaram evidenciadas as elevadas barreiras impostas às importações de diversos produtos brasileiros pelos Estados Unidos.

Em resumo, as evidências que existem até agora sobre a “economia global” são amplamente desfavoráveis à posição relativa dos países em desenvolvimento. Na área comercial, embora haja argumentos muito mais fortes em favor de alguma proteção para o caso das economias em desenvolvimento (mesmo que isso não seja aceito pela teoria tradicional), o que se vê, na prática, é um aumento das pressões liberalizantes sobre essas nações em contraste com a manutenção de uma posição protecionista por parte dos países desenvolvidos em setores para os quais não lhes convêm uma abertura.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALDWIN, Robert E. The case against infant-industry tariff protection. *Journal of Political Economy*, v. 3, n. 77, May-June 1969.
- BHAGWATI, Jagdish (1988). *Protectionism*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1990.
- \_\_\_\_\_. & RAMASWAMI, V. K. (1963). Domestic distortions, tariffs, and the theory of optimum subsidy. In: CAVES, R. E. & JOHNSON, H. G. (eds), *Readings in international economics*. Homewood, Ill.: R. D. Irwin, 1968.
- BLAUG, Mark (1962). *Economic theory in retrospect*. 2a. ed. Homewood: Richard Irwin, 1968.
- CHESNAIS, François (1994). *A mundialização do capital*. Trad. em português, São Paulo: Xamã Ed., 1996.
- CORDEN, W. M. Tariffs and protectionism. In: *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, 8. New York: Macmillan and Free Press, 1968.
- DOSI, Giovanni & SOETE, Luc. Technical change and international trade. In: DOSI, G. et alii (eds.), *Technical change and economic theory*. London: Pinter Pub., 1988.
- FREEMAN, Christopher. *Technology policy and economic performance*. London: Pinter Pub., 1987.



- GROSSMAN, Gene M. & HELPMAN, Elhanan. Technology and trade. *In*: GROSSMAN, G. & ROGOFF, K. (eds.), *Handbook of international economics*, vol. III. Amsterdam: Elsevier, 1995.
- HABERLER, Gottfried (1950). Some problems in the pure theory of international trade. *In*: CAVES, R. E. & JOHNSON, H. G. (eds.), *op. cit.*, 1969.
- HATHAWAY, Dale & INGCO, Merlinda. Agricultural liberalization and the Uruguay Round. *In*: MARTIN, W. & WINTERS, L. A. (eds.), *The Uruguay Round and the developing countries*. Cambridge (UK): The University Press, 1996.
- HECKSCHER, Eli F. (1934). Protection. *In*: *Encyclopaedia of Social Sciences*, XII. New York: Macmillan, 1942.
- HIRSCHMAN, Albert O. *The strategy of development*. New Haven: Yale Univ. Press, 1958.
- JOHNSON, Harry G. Optimal trade intervention in the presence of domestic distortions. *In*: *Trade, growth, and the balance of payments*. Chicago: Rand Mc. Nally, 1965.
- \_\_\_\_\_. International theory: trade. *In*: *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, 8. New York: Macmillan and Free Press, 1968.
- KINDLEBERGER, Charles P. (1953). *International economics*. Homewood, Ill.: R. D. Irwin, 1968.
- KRUEGER, Anne O. *Trade policies and developing nations*. Washington: The Brookings Institution, 1995.
- \_\_\_\_\_. Trade policy and economic development. *The American Economic Review*, v. 87, n. 1, March 1997.
- \_\_\_\_\_. & MICHALOPOULOS, Constantine. Developing-country trade policies and the international economic system. *In*: PREEG, E. (ed.), *Hard bargaining ahead: US trade policy and developing countries*. Washington: US Overseas Development Council, 1985.
- KRUGMAN, Paul. Trade in differentiated products and the political economy of trade liberalization. *In*: BHAGWATI, J. (ed.), *Import competition and response*. Chicago: The Univ. of Chicago Press, 1982.
- \_\_\_\_\_. Import protection as export promotion: international competition in the presence of oligopoly and economies of scale. *In*: KIERZKOWSKI, H. (ed.), *Monopolistic competition and international trade*. Oxford: Clarendon Press, 1984.
- \_\_\_\_\_. The narrow and broad argument for free trade. *The American Economic Review*, May, 1993.
- \_\_\_\_\_. Increasing returns, imperfect competition and the positive theory of international trade. *In*: GROSSMAN, G. M. & ROGOFF, K. (eds.), *op. cit.*, 1995.

- LAFER, Celso. O sistema de solução de controvérsias da organização mundial do comércio. *Estudos*, IRS-FIESP, 1996.
- LANDES, David S. (1965). Technological change and development in Western Europe, 1750-1914. In: *The Cambridge Economic History of Europe*, v. VI, part I. Cambridge, UK: University Press, 1966.
- LEWIS, W. Arthur (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. In: AGARWALA, A. N. & SINGH, S. P. (eds.), *The economics of underdevelopment*. New York: Oxford Univ. Press, 1963.
- LOW, Patrick & SUBRAMANIAN, Arvind. Beyond TRIMs: a case for multilateral action on investment rules and competition policy? In: MARTIN, W. & WINTERS, L. A. (eds.), *op. cit.*, 1996.
- LIST, Friedrich (1844). *The national system of political economy*. Trad. inglesa de 1885. New York: A. M. Kelley, 1966.
- MEADE, J. E. *Trade and welfare*. London: Oxford Univ. Press, 1955.
- MILL, John S. (1848). *Principles of political economy*. 7a. ed. Toronto: University of Toronto Press, 1965.
- MORRISSEY, Oliver & RAI, Yogesh. The GATT agreement on trade related investment measures for developing countries and their relationship with transnational corporations. *The Journal of Development Studies*, v. 31, n. 5, June 1995.
- MYINT, H. Infant industry arguments for assistance to industries in the setting of dynamic trade theory. In: HARROD, R. (ed.), *International trade theory in a developing world*. London: Macmillan, 1964.
- NAM, Chong-Hyun. The role of trade and exchange rate policy in Korea's growth. In: ITO, T. & A. O. KRUEGER, A. O. (eds.), *Growth theories in light of the East Asian experience*. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.
- OHMAE, Kenichi. *The borderless world*. New York: Harper Collins, 1990.
- \_\_\_\_\_. (1995). *O fim do estado nação*. Trad. em português. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- PREBISCH, Raul. Commercial policy in the underdeveloped countries. *The American Economic Review*, May 1959.
- REES, J. F. (1931). Free trade. In: *Encyclopaedia of Social Sciences*, VI. New York: Macmillan, 1942.
- RODRIG, Dani. Political economy of trade policy. In: GROSSMAN, G. M. & ROGOFF, K. (eds.), *op. cit.*, 1995.
- ROBINSON, Joan (1947). Beggar-my-neighbour remedies for unemployment. In: ELLIS, H. S. & METZLER, L. A. (eds.), *Readings in the theory of international trade*. Homewood, Ill.: R. D. Irwin, 1950.
- \_\_\_\_\_. (1971). *Economic heresies*. London: Macmillan, 1972.

- SACHS, Jeffrey D. External debt and macroeconomic performance in Latin America and East Asia. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 1985.
- SAFADI, Raed & LAIRD, Sam. The Uruguay Round agreements: impact on developing countries. *World Development*, v. 24, n. 7, 1996.
- SCHUMPETER, Joseph A. *History of economic analysis*. New York: Oxford University Press, 1954.
- \_\_\_\_\_. (1940). The influence of protective tariffs on the industrial development of the United States. In: CLEMENCE, R. V. (ed.), *Essays of J. A. Schumpeter*. Cambridge, Mass.: Addison-Wesley, 1951.
- SCITOVSKY, Tibor (1942). A reconsideration of the theory of tariffs. In: ELLIS, H. S. & METZLER, L. A. (eds.), *op. cit.*, 1950.
- SMITH, Adam (1776). *The wealth of nations*. 5a. ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1976.
- VINER, Jacob (1937). *Studies in the theory of international trade*. New York: Kelley, 1965.

---

O autor agradece os comentários dos pareceristas anônimos que me permitiram corrigir algumas das falhas deste artigo.

(Recebido em agosto de 1997. Aceito para publicação em dezembro de 1997).