

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

O BRASIL NO LEITO DE PROCUSTO
(Uma análise sob a ótica neo-schumpeteriana
da Rodada Uruguai do GATT)

LUÍS ANTÔNIO PAULINO

Tese de Doutorado apresentada ao
Instituto de Economia da Universidade
Estadual de Campinas para obtenção do
título de Doutor em Economia, sob
orientação do Prof. Dr. Wilson Suzigan

Campinas (SP), 1997

*Este exemplar corresponde
ao original da tese defendida
por Luís Antônio Paulino em
05/12/97 e orientada pelo Prof.
Dr. Wilson Suzigan.
CPGE, 10/12/97.
Wilson Suzigan*

UNIDADE	30
N.º CHAMADA	1710007
V.	Ex
TUMBO BC	32601
PROC.	390/98
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	27/10/98
N.º CPD	

CM-00105376-9

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA

P284b Paulino, Luis Antônio
O Brasil no leito de procusto: uma análise sob a ótica neo-
schumpeteriana da Rodada Uruguai do GATT / Luis Antonio
Paulino. – Campinas, SP : [s.n.], 1997.

Orientador : Wilson Suzigan.
Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas.
Instituto de Economia.

1. Comércio exterior. 2. Rodada Uruguai. 3. Acordo geral de
tarifas e comércio (Organização). I. Suzigan, Wilson. II. Univer-
sidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Para Roseli, Joana e Helenira

“Como estas observações, que acabamos de fazer sobre a fase atual do comércio, são de uma grande evidência, e todos devem compreender que são exatas, não é necessário buscarmos neste caso a contraprova cultural, ou qualquer contraprova mesmo. E é bom que não tenhamos que ir buscar contraprova cultural, pois talvez porque a nossa época atravessa um grande crise da cultura — os fenômenos de coordenação cultural estão muito menos unidos do que os de coordenação comercial”

*Fernando Pessoa
(Teoria e Prática do Comércio)*

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar, ao professor Wilson Suzigan, que me orientou na elaboração desta tese. Esses anos de convivência, como aluno e orientando, só fizeram aumentar a admiração, que compartilho com muitos, por sua pessoa e seu trabalho. É um exemplo que procuro seguir.

Agradeço também aos professores Otaviano Canuto e Luciano Coutinho que, como membros da banca de qualificação, fizeram valiosas sugestões para este trabalho as quais espero ter conseguido aproveitar devidamente.

Agradeço aos professores e funcionários do Instituto de Economia da Unicamp onde fui tão bem acolhido durante esses anos.

Agradecimentos também são devidos à Fundação Seade, o que faço nas pessoas de seu diretor executivo, Pedro Paulo Martoni Branco, Luiz Henrique Proença Soares e Maria de Fátima Infante Araújo. A compreensão e ajuda oferecidas, proporcionando-me o tempo necessário e o estímulo à pesquisa e formação acadêmica, foram de grande importância para que este trabalho pudesse ser feito. Para tanto contribuiu igualmente a convivência com outros técnicos e pesquisadores que, como eu, dividiam suas preocupações entre o afã diário e a pesquisa acadêmica. Gostaria de lembrar particularmente os colegas do grupo de indústria e estudos regionais, que acompanharam mais de perto o esforço de conclusão deste trabalho e de quem sempre recebi grande apoio: Miguel Matteo, Roberto Bernardes, Carlos França, Alda Regina, Sarah Maria, Sandra Francis e Aurílio Caiado. Agradeço também à Maria Cecília Comegno, pelo estímulo e apoio.

Gostaria de agradecer, ainda, a meu amigo Aldo Rebelo, cuja convivência sempre foi um estímulo ao estudo e à procura da compreensão dos grandes desafios do nosso tempo. Muito importante também foi a ajuda de Lúcia Ana de Melo, que de Brasília não poupou esforços para me dar acesso a todos os documentos oficiais utilizados neste trabalho.

Faço um agradecimento especial à minha esposa Roseli, companheira solidária nesta jornada que estamos trilhando juntos, e às minhas filhas Helenira e Joana. Desnecessário dizer o quanto esse tipo de trabalho exige de paciência, apoio e compreensão dos que estão à sua volta.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	iv
SUMÁRIO.....	v
LISTA DE TABELAS.....	vii
LISTA DE SIGLAS.....	viii
RESUMO.....	x
ABSTRACT.....	xi
INTRODUÇÃO.....	1

Parte I - Mudança Técnica, Comércio Internacional e Crescimento Econômico

Capítulo 1 - <u>Os Modelos Econômicos Evolucionários/Neo-schumpeterianos</u>	6
1.1 - Premissas Básicas dos Modelos Evolucionários/Neo-schumpeterianos.....	7
1.2 - Mudança Técnica, Paradigmas Tecnológicos e Trajetórias Tecnológicas.....	15
1.3 - Mudança Técnica e Dinâmica Industrial.....	19
1.4 - Conclusão.....	25
Capítulo 2 - <u>Tecnologia, Comércio Internacional e Crescimento Econômico</u>	28
2.1 - Visões Heréticas.....	35
2.2 - O Enfoque Neo-Schumpeteriano.....	43
2.3- Conclusão.....	53
Capítulo 3 - <u>Instituições, Políticas e Competitividade</u>	56
3.1 - Políticas, Instituições e Mudança Tecnológica.....	60
3.2 - Conclusão.....	71

Parte II - O Novo Contexto Internacional, A Rodada Uruguaí do GATT e As Implicações para o Brasil

Capítulo 4 - <u>O Novo Contexto para Formulação de Políticas Nacionais</u>	74
4.1 - Características do Processo Atual de Globalização da Economia.....	74
4.2 - O Papel das Empresas Multinacionais.....	81

4.3 - Regionalização.....	85
4.4 - Agravamento da Polarização.....	90
4.5 - Novos Limites à Ação do Estado.....	95
Capítulo 5 - <u>A Rodada Uruguai e a Criação da OMC: Novo Marco Institucional para</u> <u>Formulação de Políticas Nacionais</u>	102
5.1 - O Sistema Mundial de Comércio.....	102
5.1.1 - Antecedentes.....	102
5.1.2 - Mudanças Recentes nos Padrões de Comércio Mundial: Integração Rasa x Integração Profunda.....	110
5.2 - A Rodada Uruguai e a OMC.....	114
5.2.1 - De Punta del Leste a Marraqueche.....	114
5.2.2 - Principais Resultados da Rodada Uruguai.....	119
5.2.3 - Avaliação Crítica.....	122
Capítulo 6 - <u>O Brasil no Leito de Procusto</u>	146
6.1 - O Comércio Internacional nos Marcos da OMC.....	149
6.1.1-Unilateralismo Agressivo x Multilateralismo.....	151
6.1.2 - Barreiras Externas às Exportações Brasileiras.....	158
6.1.2.1 - Estados Unidos.....	159
6.1.2.2 - União Européia.....	166
6.1.2.3 - Japão.....	172
6.2 - A Especialização Produtiva da Economia Brasileira.....	175
CONCLUSÃO.....	185
BIBLIOGRAFIA.....	188

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Entradas de Investimento Direto Estrangeiro, segundo grupos de países, 1984-1996 (US\$ bilhões).....	92
Tabela 2 - Entradas de Investimento Direto Estrangeiro, segundo grupos de países, 1984-1996 (em percentagem).....	92
Tabela 3 - Evolução do produto mundial e do volume de comércio mundial, 1977-1996, (ano-base 1977 = 100).....	111
Tabela 4 - Balança comercial do Brasil, por blocos e países selecionados, 1992-1996.....	176
Tabela 5 - Participação do Brasil no comércio mundial, 1966-1996.....	176
Tabela 6 - Taxa de crescimento das exportações brasileiras x exportações mundiais, 1990-1996.....	177
Tabela 7 - Variação anual das exportações brasileiras por fator agregado, 1992-1996 (US\$ bilhões e percentagem).....	178
Tabela 8 - Valor em dólares por tonelada das exportações e importações brasileiras, 1993-1996 (US\$/tonelada).....	178
Tabela 9 - Principais empresas exportadoras do Brasil, 1996.....	180
Tabela 10 - Produtos industriais de mais rápido crescimento no comércio internacional, 1980-1994.....	184

LISTA DE SIGLAS

ABB	Asea Brown Boveri
ABINEE	Associação Brasileira das Indústrias Elétrica e Eletrônica
AEB	Associação de Comércio Exterior do Brasil
ALCA	Acordo de Livre Comércio das Américas
AMF	Acordo Multifibras
ARV	Acordo Voluntário de Restrição de Exportações
AT&T	American Telephone & Telegraph Co.
BBC	British Broadcasting Corporation
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNT	Barreira Não Tarifária
CCE	Comissão das Comunidades Européias
CEE	Comunidade Econômica Européia
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
ECU	European Currency Unity
EEP	Export Enhancement Program
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.
FUNCEX	Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HDTV	High Definition Television
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
ITA	Information Technology Agreement
ITO	International Trade Organization
JESSI	Joint European Submicron Silicon Initiative
KDD	Kokusai Denshin Denwa Co, Ltd.
LDC	Less Developed Countries
MAI	Multilateral Agreement on Investment
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MICT	Ministério da Indústria, Comércio e Turismo
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NIC	Newly Industrializing Countries
NMB	Nomenclatura Brasileira de Mercadorias
NMF	Nação Mais Favorecida
NTT	Nippon Telephone & Telegraph Co.
OCDE	Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMPI	Organização Mundial da Propriedade Industrial
OSC	Órgão de Solução de Controvérsias
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PAC	Política Agrícola Comum
PIB	Produto Interno Bruto
PROEX	Programa de Financiamento às Exportações
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEMATECH	Semiconductor Manufacturing Technology
SGP	Sistema Geral de Preferências
SH	Sistema Harmonizado
SH	Structural Impediments Initiative
SITC	Standard International Trade Classification

TMP	Taxa de Manutenção Portuária
TPM	Taxa de Processamento de Mercadoria
TRIMs	Trade-Related Investment Measures
TRIPs	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
UE	União Europeia
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
USTR	United States Trade Representative
VLSI	Very Large Scale Integration
VRA	Voluntary Export Restraint Agreement
WTO	World Trade Organization

RESUMO

A conclusão, em 1994, da Rodada Uruguai do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) e a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) são marcos importantes na constituição de uma nova institucionalidade internacional, resultado de importantes mudanças que ocorreram nas últimas décadas.

O objetivo desta tese é analisar os principais aspectos desta nova institucionalidade, particularmente os que foram objeto de negociações na Rodada Uruguai. Nosso argumento é que essa nova institucionalidade limita de maneira significativa para os países em desenvolvimento, como o Brasil, as possibilidades de formulação de políticas autônomas de desenvolvimento nacional.

Nossa hipótese é de que tal limitação está relacionada a duas ordens de fatores. Em primeiro lugar, esse novo arcabouço institucional, ao apoiar-se na teoria ortodoxa de comércio internacional – segundo a qual o comércio baseado nas vantagens comparativas de cada país resultaria no máximo bem estar para todos e cuja contrapartida normativa é a negação de qualquer medida de política que altere a distribuição dos fatores produtivos, resultante da aplicação de critérios estáticos de eficiência baseados em preços e custos – tende a acentuar ainda mais as disparidades entre os países situados na fronteira tecnológica ou próximos dela e aqueles mais atrasados. Argumentamos que a partir de um novo referencial teórico, o evolucionário/neo-schumpeteriano, é possível identificar outros critérios dinâmicos de eficiência – relacionados com o dinamismo inovativo e da demanda –, cuja contrapartida normativa aponta na direção oposta e para o qual as políticas já não aparecem como elemento passivo, visando simplesmente corrigir falhas de mercado, mas como elementos essenciais para que as empresas, indústrias e países se tornem competitivos no mercado mundial.

Em segundo lugar, as restrições impostas por esta nova institucionalidade se distribuem de maneira assimétrica. Nosso argumento é de que os países hegemônicos se utilizam das novas regulações para obrigar os países em desenvolvimento a abrirem seus mercados, mas não aceitam o cerceamento às suas próprias leis e interesses por instituições e regulações internacionais.

ABSTRACT

The conclusion, in 1994, of the Uruguay Round of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and the establishment of the World Trade Organization (WTO) are important milestones in the establishment of a new international institutional framework, as a result of important changes occurred in the last decades.

The aim of this thesis is to analyze the most important features of this new institutional framework, mainly those negotiated in the Uruguay Round. We argue that this new institutional framework restricts in a meaningful way the possibilities of implementing independent policies aimed to foster the national development, especially for developing countries, like Brazil.

Our hypothesis is that this restriction is related to two kinds of circumstances. First, this new institutional framework, to the extent that it draws upon the orthodox theory of international trade – according to which the international trade based on comparative advantages always results in the highest level of welfare for everyone and which normative counterpart is the denial of every policy action that changes the allocation of resources that results from the attainment of static efficiency criteria based on relative prices and costs – strengthen the disparities between countries situated in the technological frontier or near it and those behind them. We argue that from a new theoretical approach, the evolutionary / neoschumpeterian one, there are other dynamic efficiency criteria – related to innovative and demand dynamism –, which normative counterpart points the other way round, that is to say policies appear no more to correct market failures, but as fundamentally necessary elements to firms, industries and countries to become competitive in world markets.

Second, restrictions imposed by this new institutional framework are not evenly matched throughout the world. We argue that rich countries use the new rules to force the opening of less developed countries' markets but do not accept restrictions on their own rules and advantages by international rules or institutions.

INTRODUÇÃO

Em 1994, encerrou-se, após sete anos de negociações, a Rodada Uruguai do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), a oitava desde de sua constituição em 1947. Dois fatos a distinguem das rodadas anteriores: a inclusão na agenda de negociações dos chamados novos temas – investimentos, serviços e propriedade intelectual – e a fundação da Organização Mundial do Comércio (OMC).

O encerramento dessa rodada de negociações e a assinatura da ata final, em 12 de abril de 1994, significou, entretanto, muito mais que um passo adiante no esforço de remoção das barreiras comerciais entre os 132 países que, hoje, fazem parte da OMC. Foi um marco importante no processo de constituição de uma nova institucionalidade internacional que é resultado de importantes mudanças que ocorreram nas últimas décadas.

Um conjunto de novas forças criadas pelas descobertas tecnológicas do século XX modificaram profundamente a economia mundial, enfraqueceram e colocaram em xeque a auto-suficiência e autoconfiança dos Estados nacionais e conseqüentemente toda a institucionalidade que vigorou nos últimos cinquenta anos. O baixo custo e a facilidade de transporte de mercadorias de um ponto a outro do globo, a obsolescência dos sistemas convencionais de defesa e, principalmente, a revolução da informação são algumas de suas mais notáveis formas de manifestação.

No olho do furacão encontramos as grandes empresas multinacionais. Essas empresas adotam políticas em função de mercados e tecnologias de amplitude mundial. Decisões estratégicas relacionadas a localização de unidades, escolha de fornecedores, tecnologia, máquinas, pesquisa, financiamento, marketing e administração são tomadas tendo em vista o mercado mundial. As adaptações às diferentes regulações nacionais são exceções na sua prática política, adotadas cada vez com maior relutância.

O comércio internacional de mercadorias e serviços vem crescendo a taxas muito superiores à da produção mundial e é dominado cada vez mais pelos fluxos intrafirma, que nos países desenvolvidos já representam 40% das exportações.

O objetivo deste trabalho é examinar os principais aspectos dessa nova institucionalidade que foram objeto de negociações na Rodada Uruguai do GATT, particularmente os que restringem o escopo e o alcance da intervenção dos

Estados nacionais, destacadamente no que diz respeito à execução das políticas industriais no seu sentido mais amplo.

A alusão, no título, à figura da mitologia grega, Procusto – um salteador que estendia aqueles que capturava num leito de ferro, cortando-lhes os pés quando o ultrapassavam e esticando-os quando não lhe alcançavam o tamanho – diz respeito ao fato de que o âmbito para a formulação de políticas autônomas de desenvolvimento está cada vez mais reduzido por essa nova institucionalidade, que se expressa numa forte tendência de uniformização das regras e normas de funcionamento da economia global nos mais variados terrenos: comércio, investimentos, políticas de concorrência, de compras governamentais, meio ambiente, etc.

Como essa uniformização segue padrões que tendem a ser definidos pelas economias avançadas e pelos principais agentes do processo de globalização, as grandes empresas multinacionais, é natural que essa redução do âmbito para a ação discricionária não ocorra de maneira uniforme e afete os países na razão inversa de sua força econômica e política no cenário internacional.

A questão que se coloca, portanto, é qual a capacidade atual de um país de desenvolvimento médio, como o Brasil, executar políticas que levem à mudança de seu padrão de especialização e alteração das vantagens competitivas de sua economia, dada essa nova institucionalidade.

A concepção teórica que norteia o trabalho procura avaliar esse novo quadro não nos termos propostos pela teoria econômica convencional, para a qual, sob as restritivas condições de retornos decrescentes dos fatores de produção, ausência de externalidades e para dadas taxas de atividade macroeconômica, os padrões de alocação derivados do livre comércio internacional serão sempre eficientes, de forma que sempre haverá ganhos para todos os parceiros comerciais com base nas chamadas vantagens comparativas.

Com a introdução de novos conceitos de eficiência – a “eficiência de crescimento” e a “eficiência schumpeteriana” (DOSI, 1988; DOSI, PAVITT e SOETE, 1990) –, buscamos um referencial analítico mais em consonância com a observação empírica de que apesar do discurso oficial por parte dos líderes da economia mundial (EUA, UE e Japão) em favor do liberalismo e do *fair trade*, o que se observa, na prática, é uma disputa intensa pelo domínio dos segmentos

mais dinâmicos do mercado mundial, do qual depende, cada vez mais, a saúde das economias nacionais.

O trabalho está dividido em duas partes. A primeira discute a relação entre mudança técnica, comércio internacional e crescimento econômico e procura demonstrar que o arcabouço teórico que sustenta essa nova institucionalidade – segundo o qual o comércio baseado nas vantagens comparativas de cada país resultaria no máximo bem estar para todos e cuja contrapartida normativa é a negação de qualquer medida de política que altere a distribuição dos fatores produtivos, resultante da aplicação de critérios estáticos de eficiência baseados em preços e custos –, tende a acentuar ainda mais as disparidades entre os países situados na fronteira tecnológica ou próximos dela e aqueles mais atrasados. Argumentamos que a partir de um novo referencial teórico, o evolucionário/neo-schumpeteriano, é possível identificar outros critérios dinâmicos de eficiência – relacionados com o dinamismo inovativo e da demanda –, cuja contrapartida normativa aponta na direção oposta e para o qual as políticas já não aparecem como elementos passivos, visando apenas corrigir falhas de mercado, mas como elementos centrais para que as empresas, indústrias e países se tornem competitivos no mercado mundial.

No primeiro capítulo se discute brevemente o referencial teórico do trabalho: os modelos teóricos evolucionários/neo-schumpeterianos. No segundo são analisadas as relações entre tecnologia, comércio internacional e crescimento econômico e no terceiro, discute-se o papel dos fatores institucionais na dinâmica nacional de acumulação tecnológica.

A segunda parte do trabalho, mais empírica, é dedicada à análise da Rodada Uruguai do GATT, da formação da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do novo contexto internacional que condicionou e está sendo condicionado por aqueles eventos. Nosso argumento é de que os países hegemônicos se utilizam das novas regulações para obrigar os países em desenvolvimento a abrirem seus mercados, mas não aceitam o cerceamento às suas próprias leis e interesses por instituições e regulações internacionais.

O capítulo 4 analisa o novo contexto internacional para a formulação de políticas nacionais. Trata em particular das características da fase atual de globalização da economia mundial, com destaque para as questões da regionalização, do agravamento da polarização, do papel das empresas

multinacionais e dos novos limites à ação do Estado. O capítulo 5 é dedicado à análise da Rodada Uruguai e suas implicações para o Brasil e demais países em desenvolvimento. Finalmente, o capítulo 6 analisa o caráter assimétrico das relações internacionais de comércio pós-Rodada Uruguai. Destaca as barreiras comerciais enfrentadas pelas exportações brasileiras nos Estados Unidos, União Européia e Japão e as tendências atuais de especialização produtiva da economia brasileira.

A parte empírica do trabalho concentrou-se particularmente nos dois últimos capítulos, dedicados à análise de documentos originais obtidos junto à Câmara Federal, Ministério da Indústria, Comércio e Turismo e Ministério das Relações Exteriores, além de informações coletadas na imprensa especializada em cerca de dois anos de acompanhamento sistemático. Fontes secundárias, particularmente os estudos realizados pela Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX) e pelo BNDES também foram utilizadas. Todas as citações de livros e textos sem versão para o português foram traduzidas livremente.

PARTE I

MUDANÇA TÉCNICA,

COMÉRCIO INTERNACIONAL E

CRESCIMENTO ECONÔMICO

CAPÍTULO 1 - OS MODELOS ECONÔMICOS EVOLUCIONÁRIOS/NEO-SCHUMPETERIANOS

O surgimento dos modelos econômicos evolucionários está relacionado à percepção, cada vez mais disseminada, da pouca aderência dos modelos neoclássicos à realidade. Atribui-se essa falta de aderência do enfoque neoclássico ao fato de não considerar diversos fenômenos, aos quais tem-se atribuído um importante papel na explicação da dinâmica capitalista, além de apoiar-se num conjunto de hipóteses que estudos teóricos e pesquisas empíricas têm demonstrado serem falsas.

É verdade que a abordagem neoclássica tem sofrido modificações significativas de forma a introduzir esses novos fenômenos. Não é menos verdade que muitas críticas ao enfoque neoclássico partem de uma visão estereotipada dessa abordagem. Como destacam Suzigan e Villela, a caracterização que a maioria dos críticos fazem desses modelos não leva em conta as recentes contribuições das chamadas “novas teorias de crescimento endógeno” na qual a análise dinâmica e a apropriabilidade parcial do conhecimento são introduzidas (SUZIGAN e VILLELA, 1997, p.22).

Entretanto, como esses mesmos autores destacam, esse “estereótipo neoclássico” é ainda representativo do estado da arte dessa linha de pensamento, particularmente quando se considera a literatura sobre política industrial (SUZIGAN e VILLELA, 1997, p.22).

O fato é que o chamado “núcleo duro” do pensamento neoclássico permanece inalterado e as mudanças que tem sofrido contribuíram muito pouco para aliviar o que Richard Nelson e Sidney Winter, em seu trabalho de 1982, – “Uma Teoria Evolucionária da Mudança Econômica” – designaram como “o mal estar geral que aflige a teoria microeconomia contemporânea” (NELSON e WINTER, 1982, p.4).

Entre as causas desse mal estar destacam-se a inabilidade da teoria econômica ortodoxa em lidar com a incerteza, a racionalidade limitada, a presença de grandes corporações, a complexidade institucional, a dinâmica dos processos reais de ajustamento e a questão da mudança tecnológica.

Por causa das dificuldades dos modelos teóricos tradicionais darem conta dessas questões, os modelos evolucionários vêm ganhando força.

Segundo Dosi e Nelson, “a onda atual de teorias evolucionárias é provavelmente estimulada por diversos fatores convergentes. Há certamente um crescente reconhecimento das dificuldades que as teorias de equilíbrio que assumem agentes perfeitamente racionais encontram para interpretar um amplo espectro de fenômenos econômicos – que vão da geração de mudanças tecnológicas até a diversidade dos padrões de crescimento de longo prazo (...) Adicionalmente, uma rica literatura empírica, relacionada à natureza do processo de inovação e às instituições que lhe dão suporte, em boa medida inspirada por idéias evolucionárias, tem mostrado que uma perspectiva teórica evolucionária pode fornecer uma heurística muito útil para a pesquisa aplicada” (DOSI e NELSON, 1994, p.154).

1.1 - Premissas Básicas dos Modelos Evolucionários/Neo-Schumpeterianos

Com inspiração na contribuição de Schumpeter ao estudo da dinâmica capitalista, a abordagem evolucionária/neo-schumpeteriana coloca no centro da análise o processo de transformação econômica e institucional sob o impacto das inovações tecnológicas e atribui às inovações o papel de principal dinamizador da atividade econômica capitalista (POSSAS, 1988, p.158).

Nelson e Winter afirmam que as duas premissas básicas dos modelos evolucionários são: (i) “a mudança econômica é simplesmente importante e interessante” (NELSON e WINTER, 1982, p.3); (ii) “uma grande reconstrução dos fundamentos teóricos da nossa disciplina é a precondição para o crescimento significativo da nossa compreensão da mudança econômica” (NELSON e WINTER, 1982, p.4).

Segundo esses autores as teorias evolucionárias “incorporam um conjunto de proposições básicas que estão em desacordo com as teorias ortodoxas predominantes do comportamento das empresas e indústrias. As empresas de nossa teoria evolucionária serão vistas como motivadas por lucro e engajadas na busca dos meios para aumentá-los, mas suas ações não pressupõem a maximização do lucro sobre grupos de escolha bem definidos e exógenos (...) Nossa teoria enfatiza a tendência da maioria das empresas de tirarem do mercado as outras

menos lucrativas; contudo, não focalizamos nossa análise em estados hipotéticos de equilíbrio da indústria...” (NELSON e WINTER, 1982, p.4).

A teoria econômica evolucionária choca-se, portanto, com os dois pilares básicos dos modelos econômicos neoclássicos: o primeiro é a hipótese de que os agentes – indivíduos e empresas – sempre otimizam suas escolhas e o segundo é o conceito de equilíbrio.

Nelson e Winter destacam que “é uma caricatura associar a ortodoxia à análise dos equilíbrios estáticos, mas não é caricatura observar que a confiança continuada na análise do equilíbrio, mesmo nas suas formas mais flexíveis, ainda deixa a disciplina grandemente cega aos fenômenos associados à mudança histórica” (NELSON e WINTER, 1982, p.8).

Com relação à capacidade dos agentes de otimizar suas escolhas, afirmam que “existe apenas uma suposição chave na estrutura do pensamento ortodoxo que não se torna significativamente relaxada ou qualificada ao se passar da teoria intermediária para a avançada; ao contrário, torna-se mais forte para apoiar um peso maior. Essa proposição é que os agentes econômicos são racionais, no sentido que otimizam” (NELSON e WINTER, 1982, p.8).

A noção de equilíbrio, nos modelos econômicos evolucionários, é rejeitada “em favor dos desequilíbrios micro e macroeconômicos (ciclos econômicos e mudanças estruturais) decorrentes dos esforços inovativos dos agentes em concorrência” (POSSAS, 1996, p.74). A partir dessa perspectiva “a trajetória do sistema econômico e de suas ramificações é vista como um processo evolutivo – complexo, aberto e não-determinístico, não-ergódico e não-estacionário, ao longo do qual as posições competitivas das empresas se modificam tanto ou mais do que se ajustam” (POSSAS, 1996, p.75).

A racionalidade substantiva é substituída pela noção de racionalidade limitada (*bounded*) ou processual (*procedural*), conceitos propostos por H. Simon “para caracterizar a racionalidade possível num mundo econômico marcado por complexidade e por incerteza (às vezes chamada incerteza “forte”), incalculável, e não apenas por risco, calculável probabilisticamente, na distinção proposta por Knight, aceita por Keynes...” (POSSAS, 1996, p.75).

Para o autor, “o efeito desse rompimento é drástico, porque abre espaço na teoria econômica para soluções múltiplas e abertas, e não unívocas e determinadas, para o processo de decisão racional dos agentes; e, em particular, para a

incorporação das estratégias como um tema central, no âmago da teoria microeconômica” (POSSAS, 1996, p.75).

Os modelos evolucionários envolvem processos de aprendizado, descoberta e mecanismos de seleção, que podem, como recurso heurístico, ser assemelhados aos processos de evolução biológica¹.

Desta forma, é possível identificar nos modelos econômicos evolucionários quatro blocos constitutivos principais: (i) as unidades fundamentais de seleção; (ii) os mecanismos que realizam o processo de seleção; (iii) os processos de busca que geram a dinâmica de seleção; (iv) os mecanismos que geram variações nas características dos agentes – indivíduos e organizações (DOSI e NELSON, 1994, p.155).

Ao discutir essa analogia biológica proposta por Nelson e Winter, Possas afirma que “a idéia central é que, tal como a evolução das espécies se dá (na teoria darwiniana) por meio de mutações genéticas submetidas à seleção do meio ambiente, as mudanças econômicas – entendidas tanto no aspecto técnico-produtivo (processos e produtos), quanto na estrutura dinâmica dos mercados (concentração, diversificação, rentabilidade, crescimento) – têm origem na busca incessante, por parte das firmas, como unidades básicas do processo competitivo, de introduzir inovações de processos e produtos – o que teria, em regra, características estocásticas; e estas inovações, por sua vez, seriam submetidas aos mecanismos de seleção inerentes à concorrência e ao mercado.” (POSSAS, 1988, p.159).

Os modelos econômicos evolucionários destacam como principais candidatos a desempenhar o papel de unidades de seleção (os genes da biologia) as tecnologias, as políticas, os padrões de comportamento e os traços culturais, pois são elementos importantes na determinação da maneira como os agentes – indivíduos e organizações – efetivamente agem. Tais características podem ser modificadas e melhoradas de geração em geração através de regras próprias de transmissão (DOSI e NELSON, 1994, p.155-156).

¹ É importante destacar que a analogia com a biologia, no modelo proposto por NELSON e WINTER (1982), constitui-se apenas e tão somente num referencial heurístico poupando assim “a teoria dos riscos de uma analogia forçada além de limites razoáveis” (POSSAS, 1988, p.159). Dosi e Nelson afirmam que “embora utilizando algumas vezes analogias biológicas por conveniência ilustrativa, nós não estamos reivindicando nenhum isomorfismo preciso entre as teorias econômicas e biológicas de evolução” (DOSI e NELSON, 1994, p.155)

É importante destacar, contudo, que os “objetos de seleção” não são necessariamente essas características elementares (tecnologias, comportamentos, etc.) mas sim as estruturas ou organizações que as contêm. Ao tratar dessa questão Dosi e Nelson afirmam que os mercados e demais mecanismos de seleção “selecionam produtos e sistemas tecnológicos relativamente complexos, e não elementos individuais do conhecimento tecnológico; e penalizam ou recompensam organizações como um todo e não comportamentos específicos” (DOSI e NELSON, 1994, p.156).

Quanto aos mecanismos de seleção, deve-se considerar que os mesmos podem ser divididos basicamente em duas categorias: os mecanismos de mercado e os mecanismos extramercado.

Nas economias capitalistas os mercados são os principais mecanismos de seleção. Através do processo de concorrência os mercados funcionam como um filtro que seleciona produtos, processos, sistemas tecnológicos, estratégias, comportamentos e organizações. Toda a diversidade de características que se apresenta como objeto de seleção nos mercados é por sua vez produto do próprio processo de concorrência.

No enfoque evolucionário/neo-schumpeteriano a principal forma de competição entre as empresas na busca de vantagens competitivas se dá pelo processo de inovação – através de novos produtos, novos processos, novas fontes de insumos, novos mercados e novas fontes de matérias-primas. As inovações tecnológicas bem sucedidas geram lucros para as firmas que as realizam e levam assim à acumulação de capital e ao seu crescimento (DOSI e NELSON, 1994, p.163 e NELSON e WINTER, 1982, p. 266).

Importante destacar que nessa visão a “busca de lucros anormais e vantagens competitivas que não venham a ser completa e rapidamente diluídas” (POSSAS, 1996, p.76) relega para um plano secundário o *modus operandi* da concorrência através de preços, que, conforme afirma Schumpeter, não é mais que um leve forçar de portas frente a um bombardeio quando comparada com as novas formas de concorrência (SCHUMPETER, 1984, p.114).

Não há, portanto, nada mais distante da perspectiva evolucionária/neo-schumpeteriana que a maneira neoclássica de encarar os mercados. O enfoque neoclássico exalta os mercados e a concorrência por suas supostas capacidades de

nivelarem as taxas de lucro, distribuírem os recursos de forma eficiente e darem o preço correto às coisas, ou seja, exatamente por aquilo que eles não fazem.

O mercado, enquanto *locus* da concorrência intercapitalista, gera o tempo todo desequilíbrios e desigualdade. A concorrência capitalista é um processo contínuo de busca de vantagens competitivas e lucros extraordinários ao longo de uma trajetória instável e incerta. Exatamente o oposto da retórica liberal e muito mais próximo ao que Schumpeter chamou de “destruição criativa”.

Possas chama atenção para esse fato ao afirmar que “a postura liberal típica enaltece o mercado pelas razões erradas – a eficiência alocativa estática e o equilíbrio nivelador que ele não assegura, ignorando a razão verdadeira – a (maior ou menor) eficiência seletiva, pela qual ele é difusor de inovações e veículo de progresso técnico e material (POSSAS, 1996, p.80).

Ao analisar o processo de seleção de inovações, Possas afirma que no modelo evolucionário proposto por Nelson e Winter há três elementos relevantes na seleção: (i) o nível de lucratividade que as empresas consideram adequado obter através de sua adoção; (ii) a influência das preferências dos consumidores e dos dispositivos regulatórios existentes e (iii) os processos de investimento e imitação. Segundo o autor a combinação desses três elementos determinará o curso e o ritmo do processo de inovação (POSSAS, 1988, p. 164).

É preciso considerar, contudo, que os mercados, embora sendo os principais, não são os únicos e nem sempre os mais eficientes mecanismos de seleção, ou como afirma Possas, “o mercado, mesmo sendo o principal *locus* da seleção não é o único” (POSSAS, 1988, p.164). Sua função como instrumento de evolução e progresso técnico é relativa sob diversos aspectos. Os processos de mercado são geralmente fracos para direcionar os processos radicais de mudanças tecnológicas (mudanças de paradigma) podendo levar, inclusive, ao bloqueamento de países e empresas em trajetórias tecnológicas inferiores. Nesses casos os fatores institucionais, como veremos adiante, jogam um papel decisivo ao prover *ex-ante* as condições para novos desenvolvimentos.

Para Possas o papel dos mercados é relativo sob dois aspectos: “de um lado, há outros ambientes de seleção de caráter institucional, tais como agências públicas e mecanismos regulatórios, (...); de outro lado, a seleção depende geralmente de decisões (ou não) de investir das empresas, para as quais os sinais provenientes dos resultados verificados *ex-post* nos mercados são apenas um dos aspectos

considerados no cálculo das empresas em sua estratégia competitiva. As expectativas de lucratividade são fortemente condicionadas pela “trajetória natural” em andamento, em função da qual valorizar os ativos existentes, desde o estoque de capital até o acervo de conhecimentos adquiridos, pode ser mais vantajosa” (POSSAS, 1988, p. 164-165).

Um aspecto que diferencia claramente os mecanismos de mercado e os mecanismos extramercado de seleção é o fato de que no primeiro há uma clara separação entre firmas e consumidores. Quando o ambiente de seleção é o mercado, presume-se que a avaliação que o consumidor faz dos produtos seja o critério que determinará a alocação de recursos bem como a viabilidade ou não de uma inovação. Já nos ambientes de seleção extramercado a separação entre os interesses das firmas e dos consumidores não é claramente definida. A questão de como legitimar determinadas escolhas é muito mais complexa. O controle político e regulatório sobre as firmas não pode oferecer o mesmo conjunto amplo de sinais e incentivos que é proporcionado pelos consumidores nos ambientes de mercado e o espaço para o comportamento autônomo e discricionário por parte do fornecedor é maior. (NELSON e WINTER, 1982, p.268-270).

Embora Nelson e Winter considerem, no caso da seleção extramercado, a possibilidade de diversas alternativas seguirem caminhos paralelos antes que uma inovação se consolide (NELSON e WINTER, 1982, p. 270) – e aí está implícito um juízo de valor que atribui aos mercados uma maior eficiência seletiva –, para os propósitos deste trabalho é preciso destacar a possibilidade inversa: a de que os mecanismos de mercado possam não ser poderosos o suficiente para selecionar uma inovação.

Tal fato pode ocorrer seja porque os mecanismos de mercado ao privilegiarem critérios estáticos, como preços relativos, podem não levar em conta outros critérios dinâmicos de eficiência (dinamismo tecnológico, potencial de crescimento), seja porque o próprio sucesso de uma dada tecnologia, num determinado país ou setor, não raro implica no bloqueio daquele país ou setor naquela trajetória tecnológica. Pode ainda ocorrer que um país esteja tão distante da fronteira tecnológica e seus mercados, em determinados setores, sejam tão deficientes, que se mostrem incapazes de sinalizar aos agentes as direções potencialmente mais dinâmicas.

Quanto aos demais elementos constitutivos do modelo evolucionário - os processos de busca, adaptação e variação - através dos quais os agentes adaptam, aprendem, e ao mesmo tempo introduzem o tempo todo novidades no sistema, a hipótese básica é que os agentes têm regras de comportamento que são contextuais e em certa medida, independentes dos eventos em si mesmos (rotinas), isto é, as ações podem ser invariantes a pequenas mudanças nas informações fornecidas pelo ambiente. Por outro lado, os agentes são sempre capazes de experimentar e descobrir novas regras, e portanto, introduzir novidades comportamentais no sistema (DOSI e NELSON, 1994, p.157).

O processo de busca de inovações no enfoque neo-schumpeteriano caracteriza-se por sua irreversibilidade, pelo seu caráter contingente em face da trajetória tecnológica vigente e pela incerteza que o envolve (POSSAS, 1988, p.162). Como destacam Dosi, Pavitt e Soete, “todos os processos de inovação e difusão são processos de busca: ligados às oportunidades de avanço tecnológico (...) dirigidos pela perspectiva de apropriação (parcial) dos benefícios econômicos, e baseados nas capacidades técnicas e organizacionais específicas (e diferenciadas) de cada firma” (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p. 126).

É importante destacar que é nesse ponto que a ruptura do enfoque evolucionário com os modelos neoclássicos fica mais evidente. A presença de incertezas no sentido “forte”, isto é, não calculáveis e portanto não redutíveis à risco leva a lacunas de informação que não podem ser completadas através de procedimentos probabilísticos e implicam a adoção de hipóteses de cunho subjetivo sustentadas por graus de confiança “que não dependem de probabilidades, mas do acúmulo de evidências favoráveis ou desfavoráveis a determinados eventos e conjecturas” (POSSAS, 1996, p.84).

Diante de tal cenário Possas afirma que Nelson e Winter “se dão conta de que a racionalidade econômica aponta, na verdade, não para a otimização de um objetivo bem definido sob condições bem delineadas, mas para a adoção de um comportamento cauteloso e defensivo, melhor expresso no emprego de procedimentos de rotina, no processo de decisão sob condições de incerteza. A racionalidade da adoção deste tipo de procedimento repousa essencialmente no fato de que os resultados provenientes de decisões sob incerteza não são previsíveis nem assegurados, de um lado, nem corrigíveis senão com altos custos, de outro lado, uma vez que as decisões de investir, particularmente em inovações

(novos produtos e processos), são basicamente irrevogáveis. Assim, algum tipo de norma habitual, convencional ou rotineira, na tomada de decisões – regras práticas simples do tipo “*rule of thumb*” – acabam por revelar-se linhas de menor risco” (POSSAS, 1988, p.160).

Nelson e Winter destacam que “as regras de decisão empregadas pelas empresas formam um conceito operacional básico de nossa teoria evolucionária proposta, assim como da ortodoxia contemporânea. Entretanto, rejeitamos a noção de comportamento de maximização como uma explicação da causa das regras de decisão serem o que são; na verdade, prescindimos dos três componentes do modelo de maximização - a função objetiva global, o conjunto bem definido de escolha e a racionalização da escolha de maximização das ações das empresas. E consideramos as regras de decisão elementos conceituais muito semelhantes às técnicas de produção, enquanto a ortodoxia as considera muito diferentes” (NELSON e WINTER, 1982, pp. 14).

Tais regras de decisão, definidas como rotinas, incluem “características de empresas que vão de rotinas técnicas bem especificadas para produzir coisas – através de procedimentos para contratar, demitir, ordenar novo estoque ou aumentar a produção de artigos de grande procura – até políticas relativas a investimento, pesquisa e desenvolvimento (P&D), ou publicidade e estratégias de negócios sobre diversificação de produtos e investimentos no exterior” (NELSON e WINTER, 1982, p.14).

Nelson e Winter propõem que as rotinas sejam classificadas em três tipos:

1) Rotinas de operação: referem-se ao que a empresa faz em qualquer época, regulam o comportamento das empresas no curto prazo, são os procedimentos operacionais padronizados (NELSON e WINTER, 1982, p.16 e DOSI e NELSON, 1994, p.160);

2) Rotinas relacionadas aos procedimentos das firmas com relação aos investimentos, ou, de forma geral, ao crescimento ou diminuição do estoque de capital da empresa período por período (NELSON e WINTER, 1982, p.17 e DOSI e NELSON, 1994, p.160);

3) Rotinas cuja função é modificar com o tempo vários aspectos das características operacionais da empresa e que envolvem a busca de melhores formas de fazer coisas. Tais procedimentos são vistos como guiados por rotinas e estão relacionadas com o processo de busca e seleção típicos da teoria

evolucionária. (NELSON e WINTER, 1982, p.17 e DOSI e NELSON, 1994, p.161). As atividades de P&D são rotinizadas nas empresas através de regras práticas como aplicar um determinado percentual das vendas nessas atividades ou pela montagem de departamentos especializados com um corpo fixo de técnicos e engenheiros.

1.2 - Mudança Técnica, Paradigmas Tecnológicos e Trajetórias Tecnológicas

A força principal por trás das mudanças econômicas são as inovações. No capitalismo, as inovações – de produtos e de processos – são as principais armas da concorrência, as firmas são os principais agentes de mudança, a lucratividade é o principal critério de seleção, os mercados são os principais, embora não os únicos, ambientes de seleção e a concorrência, em suas diversas dimensões, é o mecanismo através do qual as inovações são selecionadas.

É preciso considerar, contudo, que embora os mercados e a concorrência e, portanto, a demanda e todos os demais aspectos estritamente econômicos relacionados aos critérios de seleção das inovações joguem um papel decisivo na mudança técnica, seria um grande equívoco imaginar que estamos diante de um processo onde os mercados e demais instituições que executam o processo de seleção, o fazem sem maiores constrangimentos e de maneira aleatória.

Nos modelos econômicos evolucionários os processos de mudança técnica têm uma lógica interna relacionada à natureza e às características específicas das tecnologias e essas características delimitam o campo onde os critérios econômicos operam.

É preciso ter presente, portanto, que a busca permanente de inovações – marca principal do processo de concorrência intercapitalista – é condicionada tanto por aspectos estritamente econômicos, através da influência da demanda na seleção das trajetórias pelo mercado, como por aspectos tecnológicos, que se manifestam na busca de novas oportunidades dentro do quadro referencial oferecido pela trajetória natural de uma determinada tecnologia (POSSAS, 1988, p.162).

Ao discutir esta questão, Possas afirma que “um dos aspectos que mais se destacam como ruptura do enfoque evolucionista sobre os processos de geração e difusão de inovações em relação aos tradicionais é a recusa da dicotomia entre

modelos centrados na demanda do mercado ou na lógica interna do processo tecnológico – respectivamente, no jargão especializado, *demand pull* e *technology push*. A posição sustentada é a de que tais processos são influenciados tanto pela demanda quanto pela lógica interna da “trajetória natural” da tecnologia e isto se refere tanto à geração como à difusão de inovações” (POSSAS, 1988, p.162).

A lógica interna da tecnologia no processo de mudança técnica pode ser expressa no conceito de trajetória natural. A esse conceito podemos associar duas idéias importantes para a compreensão do processo de mudança técnica: irreversibilidade e cumulatividade.

Uma determinada tecnologia uma vez adotada gera um acúmulo de conhecimentos e de ativos tangíveis e intangíveis em torno dela que passam a condicionar fortemente seus desdobramentos futuros. Cria-se assim um mecanismo que se auto-alimenta e através do qual uma tecnologia quanto mais utilizada mais se desenvolve e isso independe, até certo ponto, do fato de se no momento em que ela foi escolhida era realmente a potencialmente melhor.

O fato de uma determinada tecnologia ter sido escolhida e adotada amplamente num determinado ponto do tempo é um elemento crítico na explicação da trajetória real dos processos de mudança técnica posteriores. Essa dependência das trajetórias tecnológicas em relação aos desenvolvimentos anteriores (*path dependencies*) é uma das características centrais dos modelos evolucionários de mudança econômica.

A idéia básica é que quanto mais uma tecnologia é usada, melhor ela se torna em relação a suas concorrentes (NELSON e DOSI, 1994, p.66). Trabalha-se com a hipótese de que cada vez que uma tecnologia é utilizada ou adquirida a probabilidade de que ela venha a ser novamente utilizada e adquirida no futuro aumenta e a probabilidade das concorrentes diminui. Arthur afirma que quanto mais uma tecnologia é adotada mais atrativa ela se torna – mais se desenvolve, mais se difunde e mais útil se torna (ARTHUR, 1988, p.590).

Sob a condição de retornos crescentes de adoção (ARTHUR, 1988, p. 590) uma tecnologia pode deslocar completamente todas as suas concorrentes. A literatura sobre o tema menciona alguns casos clássicos como o do motor de combustão interna, o sistema VHS de vídeo e o padrão “qwerty” nos teclados de digitação.

Independentemente da eventual superioridade técnica atual de cada uma dessas tecnologias – que de maneira alguma era uma questão dada quando foram inicialmente adotadas –, o fato que se quer destacar é que, uma vez adotadas inicialmente, tais tecnologias acabaram deslocando completamente suas potenciais concorrentes.

Não é possível determinar antecipadamente a tecnologia vencedora, que pode, inclusive, nem ser a potencialmente melhor entre as tecnologias em disputa (DOSI e NELSON, 1994, p.166). Desse modo, para que uma tecnologia se torne vencedora “bastaria que por um golpe de sorte ela se tornasse intensamente comprada e utilizada desencadeado assim um mecanismo de bola de neve” (DOSI e NELSON, 1994, p.166).

Por trás desse processo teríamos o que Nelson, Winter e Dosi chamam de tecnologias cumulativas (DOSI e NELSON, 1994, p.166), ou seja, os avanços tecnológicos de amanhã serão construídos em cima das tecnologias disponíveis hoje.

De acordo com o enfoque evolucionário/neo-schumpeteriano os processos de busca e seleção de inovações são fortemente condicionados pelo estado da arte das tecnologias já em uso (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.84).

Ao analisar a influência das trajetórias tecnológicas no processo inovativo, Dosi, Pavitt e Soete destacam seis características básicas:

1 - O processo inovativo tem regras próprias que ao menos no curto prazo não podem ser descritas como simples reações às mudanças nas condições de mercado. Ao contrário, é a própria natureza da tecnologia que limita o campo dentro do qual produtos e processos se ajustam às condições econômicas mutantes e as possíveis direções do progresso técnico (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.83);

2 - O conhecimento científico joga um papel cada vez mais importante na abertura de novas possibilidades de avanço tecnológico (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.83); Rosemberg afirma a esse respeito que “é amplamente aceito que, nas economias industriais avançadas, o aumento do conhecimento tecnológico se apóia crescentemente na ciência, embora por caminhos que nunca são claramente especificados” (ROSEMBERG, 1994, p.9).

3 - A crescente complexidade das atividades de pesquisa e inovação favorece as organizações institucionais (laboratórios de P&D, escritórios de projetos,

laboratórios do governo, universidades, etc.) em detrimento dos inovadores individuais (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.83);

4 - Uma parcela significativa das inovações ocorrem pelo processo de “*learning by doing*” (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.83);

5 - Apesar da formalização institucional crescente as atividades de pesquisa e inovação mantêm uma natureza altamente incerta. Os resultados técnicos e mesmo comerciais das atividades de pesquisa dificilmente podem ser previstos antecipadamente (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.83);

6 - A mudança técnica não ocorre de forma aleatória por duas razões principais: (i) as direções das mudanças técnicas são freqüentemente definidas pelo estado da arte das tecnologias já em uso; (ii) a probabilidade das firmas, organizações e mesmo países realizarem avanços tecnológicos é função dos níveis já alcançados anteriormente, ou seja, a mudança técnica é em larga medida cumulativa (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.84).

A existência de características estritamente tecnológicas nos processos de mudança técnica e de inovação – a trajetória natural das tecnologias – deu ensejo a que os autores neo-schumpeterianos – Giovanni Dosi foi o primeiro – propusessem, em analogia com a idéia de paradigma científico de Thomas Kuhn, a idéia de paradigma tecnológico.

O termo paradigma tecnológico foi cunhado para representar os programas de pesquisa tecnológica, “que em regra, analogamente à definição *kubniana*, baseiam-se em modelos ou padrões de solução de problemas tecnológicos selecionados e em boa medida predeterminados, derivados de princípios científicos e procedimentos tecnológicos igualmente selecionados – e não genericamente abertos e exógenos como nos enfoques tradicionais dos economistas” (POSSAS, 1988, p.168).

Segundo Dosi, Pavitt e Soete, “um paradigma tecnológico define contextualmente as necessidades que se pretende sejam preenchidas, os princípios científicos utilizados para essa tarefa, a tecnologia material a ser utilizada. Em outras palavras, um paradigma tecnológico pode ser definido com um padrão de solução de problemas escolhidos derivado do conhecimento e experiência anteriores. Uma trajetória tecnológica pode então ser definida como o progresso tecnológico ao longo dos *trade-offs* econômicos e tecnológicos definidos por um paradigma. Mais ainda, o paradigma tecnológico também define os limites dos

efeitos indutores que mudanças nas condições de mercado e nos preços relativos podem exercer sobre a direção do progresso técnico” (DOSI, PAVITT, SOETE, 1990, p.84).

Os conceitos de paradigma tecnológico e trajetória tecnológica procuram, portanto, capturar tanto a natureza dos conhecimentos tecnológicos sobre os quais se apoiam as atividades inovativas, os procedimentos operacionais e organizacionais para a busca, seleção e exploração das inovações tecnológicas, como as trajetórias através das quais tais tecnologias são melhoradas, dadas as percepções dos técnicos sobre as oportunidades de desenvolvimento e os sinais de mercado e de outros mecanismos de avaliação quanto a que tipos de desenvolvimentos podem ser mais lucrativos (DOSI e NELSON, 1994, p.161).

1.3 - Mudança Técnica e Dinâmica Industrial

Com base nos elementos até aqui apresentados a dinâmica evolucionária pode ser descrita como um processo de busca, pelas empresas, de novos espaços que permitam a apropriação e a obtenção de vantagens competitivas e apropriação de lucros extraordinários. Com esse objetivo as empresas se engajam na descoberta de novas técnicas e no desenvolvimento de novos produtos bem como na melhoria das técnicas e produtos existentes. As firmas que obtêm sucesso nesse processo tornam seus processos produtivos mais lucrativos e irão crescer mais relativamente a seus concorrentes.

Quanto à forma de comportamento dos indivíduos e organizações, presume-se que os mesmos ajam com base em hábitos, costumes e crenças – que nos modelos evolucionários são definidos como rotinas – e não há nenhuma presunção de que tais agentes otimizem, exceto no sentido metafórico de que fazem o melhor que podem (DOSI e NELSON, 1994, p.162).

Embora o foco dos modelos evolucionários seja macroeconômico – uma vez que seu objetivo é explicar o desenvolvimento e o crescimento econômico –, mostram igualmente que abaixo desse nível ocorre uma considerável variação entre firmas, nas tecnologias que elas estão usando, na produtividade e na lucratividade de cada uma delas. Dentro desses modelos as tecnologias empregadas determinam unívocamente sua performance. As firmas utilizando as tecnologias mais lucrativas

crecem e tais tecnologias tendem a ser imitadas e adotadas por outras firmas que estiveram usando tecnologias menos lucrativas (DOSI e NELSON, 1994, p. 163).

A produtividade na indústria como um todo e o avanço técnico agregado é consequência de duas forças diferentes: uma é a melhoria das tecnologias individuais e a outra é a expansão do uso dessas tecnologias superiores relativamente às menos produtivas.

A avaliação conjunta da evolução das tecnologias e da história das organizações de negócio sugere igualmente um padrão de evolução ao nível da indústria. Nos primeiros estágios de uma indústria as firmas tendem a ser pequenas e a entrada relativamente fácil refletindo a diversidade das tecnologias que estão sendo empregadas e sua rápida mudança. Contudo, assim que um paradigma tecnológico emerge, as barreiras à entrada começam a crescer na medida em que uma determinada escala e volume de capital tornam-se necessários para o crescimento competitivo da produção. Da mesma forma que o conhecimento tecnológico básico, o aprendizado torna-se cumulativo e as firmas já estabelecidas ficam em vantagem relativamente às potenciais entrantes.

Depois de um momento inicial de turbulência a estrutura industrial se acomoda em torno de um conjunto de grandes empresas estabelecidas (DOSI e NELSON, 1994, p.164-165).

Dependendo, contudo, das características de um paradigma e de um regime tecnológico, os padrões de evolução da indústria terão grande variação devido, por exemplo, ao componente tácito de determinadas tecnologias, à ausência ou não de economias de escala. Diferentes tecnologias se caracterizam por graus diferenciados de cumulatividade, oportunidades e apropriabilidade.

Dosi, Pavitt e Soete destacam que numa economia de mercado, a taxa e a direção da mudança técnica em qualquer setor dependerá de três características: primeiro, as fontes e a natureza das oportunidades tecnológicas; segundo, as necessidades dos usuários e, mais genericamente, os mercados potencial e real para aquela inovação; terceiro, as possibilidades dos inovadores bem sucedidos apropriarem-se de uma parcela significativa dos lucros derivados dessa atividade inovativa de modo a justificar os esforços de pesquisa e inovação (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990. p.91).

Segundo Dosi, Pavitt e Soete, a estrutura de mercado e a trajetória tecnológica de uma determinada indústria são endogenamente determinados por

três conjuntos de determinantes: a estrutura da demanda, a natureza e a intensidade das oportunidades para avanços tecnológicos e a capacidade das firmas para apropriarem-se privadamente dos seus investimentos em pesquisa e desenvolvimento (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.88-99)

Ao analisarem o processo de difusão tecnológica nos diferentes ambientes econômicos, Silverberg, Dosi e Orsenigo destacam que a tecnologia, longe de ser um bem livre, se caracteriza por diferentes graus de apropriabilidade, de incerteza quanto aos resultados técnicos e comerciais dos esforços inovativos, de oportunidades quanto a futuros desenvolvimentos técnicos, de cumulatividade nos padrões de inovação e exploração dos conhecimentos e ativos acumulados e, finalmente, quanto ao grau em que as atividades inovativas dependem do conhecimento e capacitação tácitas das empresas e não transmissíveis através de *blue-prints* (SILVERBERG, DOSI e ORSENIGO, 1988, p. 1033).

É importante observar, contudo, que as variadas condições de cumulatividade, oportunidade e apropriabilidade dependem em parte da natureza dos vários paradigmas tecnológicos e em parte do resultado de escolhas estratégicas e interações competitivas entre as firmas ao longo do tempo.

Como afirmam Dosi, Pavitt e Soete, “os paradigmas tecnológicos não somente determinam os limites das possíveis direções de progresso (as trajetórias tecnológicas), eles também delineiam o grau de apropriabilidade prováveis e a facilidade dos avanços tecnológicos. Os graus de liberdade estratégica dentro dessas fronteiras são preenchidos pelas histórias específicas de acumulação tecnológica, padrões de competitividade, regularidades comportamentais – que são específicas a companhias, indústrias e países (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.89).

Em outras palavras, podemos afirmar que as características de oportunidade, cumulatividade e apropriabilidade do avanços tecnológicos são em parte *technology-specific* e em parte *country-specific* e que esses aspectos afetam tanto a distribuição intersetorial das fontes e usos das inovações como a distribuição internacional das vantagens e desvantagens (DOSI, PAVITT, e SOETE, 1990, p.90).

Os autores observam que as características acima mencionadas das diferentes tecnologias condicionam a intensidade e ritmo de sua difusão no tecido industrial levando à diferenciação interfirmas, mesmo dentro de uma determinada indústria

(SILVERBERG, DOSI e ORSENIGO, 1988, p. 1033). Essa diversidade interfirmas, segundo os autores, pode ser classificada em três categorias:

A primeira, que os autores chamam de assimetrias tecnológicas está relacionada com os *gaps* tecnológicos derivados de diferentes capacidades tecnológicas de inovar das firmas, diferentes graus de sucesso na adoção e no uso eficiente de inovações desenvolvidas por outras firmas na indústria ou fora dela, e diferentes custos de produção. Nesse sentido as firmas podem se “melhores” ou “piores” em termos de qualidade de produto e custos de produção. (SILVERBERG, DOSI e ORSENIGO, 1988, p. 1034).

A segunda, que os autores chamam de variedades tecnológicas, se relaciona com as diferenças entre as firmas quanto aos procedimentos de busca de inovações, combinação de insumos e produtos, mesmo com custos de produção aproximadamente iguais. Aqui não se trata de classificar as firmas em melhores ou piores, mas apenas de constatar que as firmas geralmente buscam explorar através de suas inovações de produtos diferentes segmentos de mercado, não havendo portanto uma hierarquia tecnológica inequívoca entre elas (SILVERBERG, DOSI e ORSENIGO, 1988, p. 1034).

Finalmente, a terceira categoria seria a das diversidades comportamentais que se relacionam com as significativas diferenças das estratégias das firmas individuais no que diz respeito ao nível e composição do investimento, políticas de renovação de equipamento, de preços, de P&D, etc. (SILVERBERG, DOSI e ORSENIGO, 1988, p. 1043).

Os autores lembram ainda que a dinâmica industrial é fortemente condicionada pelos mecanismos de aprendizado, os quais contribuem para a disseminação das capacidades inovativas para o conjunto de potenciais usuários das inovações tecnológicas ou, inversamente, podem reforçar as assimetrias existentes entre as firmas via mecanismos cumulativos internos à própria firma (SILVERBERG, DOSI e ORSENIGO, 1988, p. 1034).

O processo de aprendizado ocorre, segundo eles, de três formas diferentes:

a) pelo desenvolvimento de externalidades intra ou interindústrias que fazem com que novos conhecimentos e inovações desenvolvidas numa firma ou indústria transbordem para outras firmas ou indústrias. Tais transbordamentos ocorrem via difusão de informações e conhecimentos, tanto através do contato pessoal entre técnicos e engenheiros quanto pela divulgação de informações através de

catálogos, publicações, pela mobilidade de mão-de-obra especializada entre as firmas e pelo crescimento de serviços especializados de assessoria técnica para firmas. (SILVERBERG, DOSI e ORSENIGO, 1988, p. 1034);

b) pelo processo informal de acumulação tecnológica dentro das firmas principalmente pelos mecanismos de *learning-by-doing* e *learning-by-using* (SILVERBERG, DOSI e ORSENIGO, 1988, p.1034 e ROSEMBERG, 1982, cap. 6);

c) por investimentos na busca de inovações, dos quais os investimentos em P&D são o caso mais importante (SILVERBERG, DOSI e ORSENIGO, 1988, p. 1034).

Visando encontrar determinadas regularidades que pudessem tornar essa realidade complexa manejável teoricamente, Pavitt desenvolveu uma taxionomia, que baseada em padrões setoriais de inovação permitisse a classificação das firmas em categorias relativamente homogêneas quanto à algumas dessas características fundamentais.

Levando em conta (i) as fontes de tecnologia usadas em cada setor, o grau em que as mesmas são geradas dentro do próprio setor ou vêm de fora através da compra de equipamentos ou materiais, (ii) as fontes institucionais e a natureza da tecnologia produzida no setor e em particular a importância das fontes internas e externas de conhecimento e (iii) as características das firmas inovadoras, em particular seu tamanho e atividade principal, Pavitt definiu a seguinte classificação para as empresas manufatureiras:

1. *Setores dominados por fornecedores (supplier-dominated)*. A mudança técnica vem quase que exclusivamente dos fornecedores de máquinas e outros insumos de produção (BELL e PAVITT, 1993, p.178). Nesses setores as inovações são geralmente inovações de processo, incorporadas em bens de capital ou bens intermediários e originadas em firmas cuja principal atividade está fora do setor propriamente dito. Nesta classificação encontram-se a agricultura, as indústrias têxteis e de confecções, couro e calçados, gráfica e editorial, produtos de madeira e os produtos mais simples de metais. Nestes setores o processo de inovação é fundamentalmente um processo de difusão de bens de capital que incorporam a técnica mais avançada e de bens intermediários inovativos, enquanto as oportunidades geradas endogenamente são bastante limitadas assim como são os gastos em P&D. A cumulatividade e apropriabilidade das capacidades tecnológicas

são relativamente restritas e as firmas são tipicamente não muito grandes (DOSI, 1988a, p.1148).

2. *Fornecedores especializados (specialised suppliers)*. Entre os fornecedores especializados a acumulação tecnológica se dá através das atividades de projeto, construção e operação de máquinas, componentes, instrumentos e softwares. Eles se beneficiam da experiência acumulada dos usuários desses “insumos” na forma de informações e identificação de possíveis modificações e aprimoramentos (BELL e PAVITT, 1993, p.179). As inovações nesses setores estão relacionadas principalmente com inovações de produto que entram em outros setores como insumos de capital. As firmas tendem a ser geralmente pequenas e operam, normalmente, em estreito contato com os seus usuários. Possuem conhecimentos especializados e parcialmente tácitos em projeto e construção de equipamentos. Segundo Dosi, “as oportunidades de inovação são geralmente abundantes, mas são exploradas através da atividade “informal” de melhoria de projetos (e portanto, a atividade formal de P&D é freqüentemente baixa). O aprendizado idiossincrático e cumulativo é responsável por uma apropriabilidade relativamente alta (como por exemplo a secular vantagem dos fabricantes alemães de máquinas-ferramentas)” (DOSI, 1988a, p. 1149).

3. *Setores intensivos em escala (scale-intensive)*. Nas indústrias intensivas em escala a acumulação tecnológica é gerada pelas atividades de projeto, construção e operação de complexos sistemas de produção e de produtos (BELL e PAVITT, 1993, p.178). As inovações estão relacionadas tanto a produtos quanto a processos. As atividades produtivas geralmente envolvem o domínio de sistemas complexos e freqüentemente a fabricação de produtos igualmente complexos. As economias de escala de vários tipos são significantes: produção, projeto, P&D, redes de distribuição, etc. As firmas tendem a ser grandes, produzem uma proporção bastante alta de sua tecnologia e geralmente destinam uma grande proporção de recursos para inovação. Neste grupo estão os fabricantes de equipamentos de transporte, bens de consumo duráveis, metalurgia, produtos alimentares, vidro e cimento (DOSI, 1988a, p. 1149).

4. *Setores baseados em ciência (science-based)*. Nas indústrias baseadas em conhecimentos científicos a acumulação tecnológica vem principalmente dos laboratórios de P&D e depende em grande medida do conhecimento, qualificações e técnicas que emergem da pesquisa acadêmica (BELL e PAVITT,

1993, p.179). Nesses setores as inovações estão diretamente ligadas a avanços no campo da ciência pura e aplicada. As oportunidades tecnológicas são grandes. As atividades inovativas são formalizadas em laboratórios de P&D e envolvem o investimento de vultosas somas de recursos. Uma alta proporção de suas inovações de produto são aplicáveis num grande número de setores produtores de bens de capital e insumos intermediários. As firmas tendem a ser grandes. Neste grupo estão as indústrias eletrônica, de química fina, fármacos e biotecnologia, além da indústria bélica e aeroespacial (DOSI, 1988a, p. 1149).

Finalmente, é importante destacar que as atividades inovativas se diferenciam não apenas entre firmas e indústrias mas também entre países. Conforme destacam Dosi, Pavitt, e Soete, “as diferenças nas taxas nacionais de acumulação tecnológica são influenciadas por fatores estritamente específicos a cada país como: diferenças nos sinais econômicos confrontados pelos agentes; diferenças nos contextos tecnológicos e institucionais; diferenças no ambiente social e macroeconômico. As diversas indústrias estarão ligadas por estímulos e constrangimentos que tanto são específicos para cada tecnologia como para cada país” (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.106). Esse tema, entretanto, será objeto de discussão nos próximos dois capítulos.

1.4 - Conclusão

À guisa de conclusão é importante destacar que para os objetivos deste trabalho – a análise sob a ótica evolucionária/neo-schumpeteriana dos resultados da Rodada Uruguai do GATT e suas implicações para o Brasil – a revisão dos principais pontos dessa abordagem teórica aponta para a necessidade de levarmos em conta os seguintes aspectos:

1. A mudança técnica é o principal motor do progresso econômico das empresas e países e as inovações são a principal arma na busca de vantagens competitivas.

2. A busca de inovações nas economias modernas se dá basicamente pelas atividades de P&D levadas a cabo nas empresas e outras instituições. Num ambiente econômico marcado pela incerteza – característica central das economias de mercado – as atividades de P&D se tornam cada vez mais formalizadas e guiadas por rotinas. A crescente complexidade das atividades de pesquisa e

inovação favorece as organizações institucionais (laboratórios de P&D, escritórios de projetos, laboratórios do governo, universidades, etc.) em detrimento dos inovadores individuais.

3. Tecnologias não são bens livres. Distinguem-se por variados graus de cumulatividade, apropriabilidade e oportunidades de desenvolvimento. As mudanças tecnológicas são freqüentemente *path dependent*, isto é, as direções das mudanças técnicas são freqüentemente definidas pelo estado da arte das tecnologias já em uso e a probabilidade das firmas, organizações e mesmo países realizarem avanços tecnológicos é função dos níveis já alcançados anteriormente, ou seja, a mudança técnica é em larga medida cumulativa (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.84).

4. Inovação e difusão são dois lados de uma mesma moeda. Ninguém pode comprar tecnologia da mesma forma que compra um manual. A difusão da tecnologia exige do imitador um conjunto de conhecimentos acumulados e habilidades tácitas que só se desenvolvem através de esforço próprio de P&D.

Como afirma Dosi, “em geral deve ser notado que a natureza parcialmente tácita dos conhecimentos inovativos e suas características de apropriabilidade privada parcial torna a imitação assim como a inovação, um processo criativo, o qual envolve pesquisa, a qual não é inteiramente distinta da pesquisa por novos desenvolvimentos, e que é economicamente onerosa e algumas vezes até mais cara que a inovação original (DOSI, 1988, p. 1140).

Na mesma linha Bell e Pavitt afirmam que “a difusão envolve muito mais que a aquisição de máquinas ou projetos de produto e a assimilação do *know-how* correspondente. Ela também envolve uma mudança técnica contínua, muitas vezes incremental pela qual as inovações originais são (i) moldadas às condições particulares de uso num campo cada vez mais abrangente de situações específicas, e (ii) cada vez mais melhoradas, visando obter níveis e performance além dos originalmente obtidos. (BELL e PAVITT, 1993, p.51). Em outras palavras, imitação também exige competência e capacidade de absorção que por sua vez exige dos potenciais imitadores gastos próprios de P&D e outros investimentos intangíveis que os habilitem a explorar inovações que são de domínio público ou adquiridas de terceiros (OECD, 1992, p. 51-52).

5. Os mercados, embora sendo os principais, não são os únicos e nem sempre os mais eficientes mecanismos de seleção. Sua função como instrumentos de evolução e progresso técnico é relativa sob diversos aspectos, particularmente

quanto à sua capacidade de direcionar processos radicais de mudanças tecnológicas (mudanças de paradigma) podendo levar inclusive ao bloqueamento de países e empresas em trajetórias tecnológicas inferiores. Nesses casos os fatores institucionais jogam um papel decisivo ao prover ex-ante as condições para novos desenvolvimentos científicos.

CAPÍTULO 2 - TECNOLOGIA, COMÉRCIO INTERNACIONAL E CRESCIMENTO ECONÔMICO

Nosso objetivo, neste capítulo, é estudar a relação existente entre as diferenças na capacidade das empresas, indústrias e países inovarem, comércio internacional e crescimento econômico.

Nossa hipótese básica é que a aptidão para inovar das firmas e indústrias de um país – expressa na capacidade de transitarem para tecnologias superiores e especializarem-se na produção de produtos e serviços de alto valor agregado, com grande dinamismo tecnológico e elasticidade-renda da demanda elevada – é um fator determinante de sua performance econômica e competitividade internacional.

Baseamo-nos nas formulações propostas por DOSI, PAVITT e SOETE (1990) – que associam diferenças na capacidade tecnológica e inovativa dos países ao seu desempenho econômico e comercial – e em CANUTO (1996), para quem os padrões de especialização associados às estruturas produtivas das economias condicionam suas possibilidades de crescimento.

Por capacidade inovativa entende-se não apenas a aptidão para gerar inovações de produtos ou processos que permitam ao inovador auferir lucros extraordinários. Aqui, a idéia tem um sentido mais amplo e refere-se também à capacidade de imitar com sucesso as inovações de produtos e processos desenvolvidas em outros países ou empresas.

Por competitividade internacional entende-se a capacidade de um país produzir bens e serviços que passem no teste da competição internacional ao mesmo tempo que os cidadãos desse país experimentem um padrão sustentável de crescimento no seu nível de bem estar social e econômico.

Subjacente à hipótese proposta está a idéia de que o desenvolvimento econômico de um país está condicionado pela sua capacidade de transitar para trajetórias tecnológicas superiores que aumentem suas *vantagens absolutas* e permitam a sua especialização em mercadorias inovativas, cuja demanda internacional é mais dinâmica e que propiciam aos inovadores uma participação maior nos fluxos de comércio internacional.

Embora a influência da tecnologia nos fluxos internacionais de comércio seja hoje um fato amplamente aceito, a demonstração dessa tese, tal como

formulada acima, não é trivial, uma vez que colide frontalmente com a idéia secularmente estabelecida de que as vantagens comparativas de cada país são os fatores determinantes nos fluxos de comércio e que, em última instância, justificam a superioridade econômica do livre comércio. Essa idéia, apesar da escassa evidência empírica a seu favor, está muito mais difundida e arraigada do que se possa pensar à primeira vista.

Conforme as teorias clássica e neoclássica de comércio internacional (Rícardo e Heckscher-Ohlin), por mais ineficiente que seja o sistema produtivo de um país, sempre haverá ganhos em seu nível geral de bem estar se ele especializar-se nos produtos e indústrias nas quais for relativamente mais eficiente ou, inversamente, relativamente menos ineficiente. Segundo essa abordagem, a especialização de um país decorrente de sua abertura para o comércio internacional afetará apenas a alocação dos seus recursos produtivos mas não seu nível geral de atividade econômica e conseqüentemente seu nível de emprego e renda.

A popularidade que esse enfoque ortodoxo ainda desfruta relaciona-se, em grande medida, à justificação econômica que oferece às prescrições regulatórias e normativas em favor do livre comércio, que é, costumeiramente, advogado pelos países que se encontram na fronteira tecnológica.

A título de ilustração da força atual dessas idéias destacamos um editorial recente da revista inglesa *The Economist*² e a polêmica travada entre Paul Krugman, Clyde V. Prestowitz Jr. e Lester C. Thurow, dentre outros, sobre o tema da competitividade internacional numa série de artigos da *Foreign Affairs*³.

O tema do editorial da *The Economist* é o receio existente entre políticos e sindicalistas dos países desenvolvidos de que países de baixo salário irão roubar-lhes os empregos⁴. Segundo *The Economist* tal é receita é infundado. Para justificar sua tese a revista assim se expressa: "Outra razão para que todos os empregos não corram para a China é que a justificativa econômica para o livre comércio se apóia nas vantagens comparativas, não nas vantagens absolutas. Mesmo que a China pudesse produzir tudo mais barato que o Estados Unidos, ainda assim este último

² *Invasion of the job-snatchers. The Economist*. Nov. 2nd. 1996. p.18

³ KRUGMAN, P. (1994) *Competitiveness: A Dangerous Obsession. Foreign Affairs*. Mar./Apr. p.28. PRESTOWITZ, C. V. et al. (1994) *Playing to Win. Foreign Affairs*. July/Aug. p. 186-189. THUROW, L. C. (1994) *Microchips, Not Potato Chips. Foreign Affairs*. July/Aug. p. 189-192

⁴ ver também WYSOCKI JR. B. *The Outlook: Emerging Nations Win Major Exporting Roles. The Wall Street Journal*. Feb. 24th. 1997. Sec. A p.1

ganharia com o comércio produzindo bens nos quais possui a menor desvantagem de custo – ou, colocado de outra forma, uma vantagem comparativa relativa aos chineses. Na medida que existem diferenças entre países em áreas como educação e infra-estrutura, então toda nação sempre terá uma vantagem comparativa numa indústria ou outra. Especializando-se nessas áreas, todas as partes ganharão com o comércio”.

Pouco mais à frente, o editorial apela para o argumento neoclássico de que o nível de atividade não é afetado pelo tipo de especialização da economia e assim se expressa: “No longo prazo, o comércio não tem efeitos permanentes no emprego total de um país desde que seu mercado de trabalho seja flexível. As economias emergentes irão gastar suas rendas obtidas com a exportação de têxteis e produtos eletrônicos de consumo em produtos mais sofisticados das economias industriais. Isso irá, entretanto, afetar a composição dos empregos. Muitos trabalhadores de baixa qualificação no mundo desenvolvido serão despedidos, ou verão seus salários encolherem relativamente a seus colegas de maior qualificação. Esta mudança nos padrões de emprego pode ser dolorosa, mas os países ricos se beneficiarão pela mudança em direção a empregos de melhor qualificação e mais bem remunerados”.

Não menos ilustrativa da força da teoria das vantagens comparativas no pensamento econômico atual – mesmo entre teóricos não identificados com as linhas mais ortodoxas do pensamento neoclássico – é a polêmica travada nas páginas da *Foreign Affairs* entre Paul Krugman e alguns dos mais importantes conselheiros econômicos do presidente americano Bill Clinton a respeito da questão da competitividade internacional dos Estados Unidos.

Segundo Krugman, o conceito de competitividade aplica-se a empresas. Tentar estendê-lo para países, segundo ele, é um equívoco. O seu argumento central é que os países não competem entre si da mesma forma que as empresas. “A Coca-Cola e a Pepsi são quase que puramente rivais: somente uma parcela desprezível das vendas da Coca-Cola vai para os trabalhadores da Pepsi, somente uma parcela desprezível dos bens que os trabalhadores da Coca-Cola adquirem são produtos da Pepsi. Assim, se a Pepsi tem sucesso, isso tende a ser às custas da Coca-Cola. Mas a maioria dos países industriais, na medida que vendem produtos que competem entre si, são também os principais mercados de exportações e importações uns dos outros. Se a economia da Europa vai bem, não precisa ser às

expensas da economia americana; na verdade uma economia europeia bem sucedida provavelmente ajudará a economia americana ao propiciar-lhe amplos mercados e vender-lhe produtos de qualidade superior a preços baixos. O comércio internacional não é portanto um jogo de soma zero. (...) a moral é clara: enquanto problemas competitivos poderiam surgir em princípio, de um ponto de vista prático e empírico as maiores nações do mundo não estão em grau significativo em competição umas com as outras” (KRUGMAN, 1994, p. 34-35).

Avançando nessa linha Krugman conclui que pensar e falar em termos de competitividade quando nos referimos a países leva a três grandes riscos. Primeiro, isso pode levar a desperdício do dinheiro público tentando melhorar a competitividade do país. Segundo, pode levar a condutas protecionistas e a guerras comerciais. Finalmente, e mais importante, pode levar a políticas públicas equivocadas num espectro de importantes questões que vão além daquelas relacionadas estritamente ao comércio internacional (KRUGMAN, 1994, p. 41).

Embora Krugman encerre o artigo sem propriamente chegar a um desfecho lógico de sua proposição inicial, ou seja, a de que o livre comércio internacional baseado nas vantagens comparativas de cada país gera benefícios a todos os participantes, é evidente que ao qualificar de errada e enganosa a preocupação com a competitividade internacional é exatamente o que se pode deduzir.

Clyde V. Prestowitz Jr. ao rebater as críticas de Krugman argumenta que este ignora que existem diferentes tipos de comércio. Segundo ela, Krugman estaria certo se a questão fosse o comércio entre os Estados Unidos e Costa Rica, onde os Estados Unidos importam bananas, que não produz, e exportam aviões, que a Costa Rica não produz. Nesse caso, segundo ela, o comércio baseado nas vantagens comparativas de cada um traz benefícios mútuos. O que dizer porém, pergunta a autora, do tipo de comércio tipificado pela recente encomenda da Arábia Saudita de seis bilhões de dólares em novos aviões? Porque os europeus ficaram tão indignados e Clinton tão contente quando os árabes anunciaram que os produtores americanos levariam todos os pedidos? Segundo ela, porque tanto europeus como americanos fabricam aviões e este pedido significa que os americanos irão ganhar empregos que os europeus poderiam ter ganhado, mas perderam. Prestowitz afirma que este é precisamente um caso de soma-zero. Como foi exatamente com base num estudo de caso da indústria aeronáutica que

Paul Krugman ganhou proeminência ao defender a superioridade do comércio administrado sobre o livre comércio, a autora ironiza afirmando: “Pode ser que na primeira vez ele estivesse certo” (PRESTOWITZ, 1994, p.186).

Lester C. Thurow, por sua vez, rebate a argumentação de Krugman lembrando uma frase atribuída a Michael J. Boskin, *chairman* do comitê de conselheiros econômicos do ex-presidente americano George Bush, o qual teria dito que “não faz a menor diferença se um país produz batatas chips ou chips de computadores” (THUROW, 1994, p. 190). Thurow contesta essa afirmação “porque os salários e as taxas de retorno sobre o capital não são iguais em todo lugar. O mundo real está num estado perpétuo de desequilíbrio dinâmico onde diferenciais nas taxas de salário e de retorno sobre o capital por indústrias é grande e permanente. (...) Na indústria manufatureira, em 1992, havia uma diferença salarial de um para quatro entre as indústrias mais bem pagas e as que pagavam pior. (...) As taxas de retorno sobre o capital igualmente variavam de mais 27% na indústria farmacêutica a menos 26% na indústria de materiais de construção” (THUROW, 1994, p. 190). Enquanto o valor adicionado por trabalhador na indústria manufatureira em geral era, em 1988, nos Estados Unidos, segundo o *Statistical Abstract of the United States*, 66.000 dólares por trabalhador, na indústria de computadores o valor adicionado por trabalhador era de 443.000 dólares e na indústria de semicondutores, 234.000 dólares (KRUGMAN, 1994, p. 37 e PRESTOWITZ, 1994, p. 189).

Thurow afirma que com base na teoria das vantagens comparativas tanto Krugman quanto Boskin estão corretos. Entretanto, segundo o autor, num mundo onde o capital deixa de ser algo fixo – “Num mercado de capitais globalizado (...) todos tomam dinheiro emprestado em Londres, Nova Iorque ou Tóquio, independentemente de onde vivam (THUROW, 1994, p. 191)” – não há mais algo como país pobre ou país rico em capital. Além disso, continua ele, as tecnologias modernas colocaram para fora da equação competitiva os recursos naturais. Existe agora um mundo muito mais dinâmico de indústrias intensivas em conhecimentos e vantagens comparativas construídas que não têm propriamente uma localização geográfica natural. Elas se localizarão, segundo o autor, onde houver alguém capaz de reunir os talentos necessários para atraí-las. Com base nessas vantagens comparativas construídas pela mão humana a luta agora não é pela busca de quase-rendas associadas ao domínio de fontes naturais de recursos

mas pela busca da criação de produtos e processos que gerem salários e taxas de retorno acima da média⁵ (THUROW, 1994, p. 192).

Do que foi dito acima é possível tirar duas conclusões. Primeiro, a teoria ortodoxa do comércio internacional, tal como formulada inicialmente por Ricardo e reformulada por Eli Heckscher e Bertil Ohlin, ainda desfruta de grande prestígio na opinião pública apesar de toda a evidência empírica lhe ser desfavorável. Segundo, mesmo os que admitem o limitado poder explicativo dessa visão teórica continuam achando, com poucas exceções, que nas relações Norte-Sul ela continua válida e que nesse caso suas implicações normativas são essencialmente corretas, isto é, o livre comércio baseado em vantagens comparativas não só traz benefícios mútuos, como, de todos os arranjos possíveis, é o que garante maior nível de bem-estar nacional para ambos os parceiros.

É preciso destacar, entretanto, que as duas formulações tradicionais – a clássica, de Ricardo e a neoclássica de Heckscher-Ohlin – divergem numa questão essencial para a construção de nosso argumento. O modelo ricardiano supõe a existência de um só fator de produção – o trabalho – e destaca como determinante das vantagens comparativas de cada país as diferenças internacionais em tecnologia e no nível real de salários. Heckscher-Ohlin, ao contrário, supõem uma identidade internacional de gostos e tecnologia e atribuem as origens do comércio às diferenças dos agentes produtivos quanto à dotação de fatores de produção, que eles supõem serem dois: trabalho e capital. (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.4).

As duas visões supõem, entretanto, que o ajustamento ocorre pela equalização dos preços relativos e que, na presença de livre comércio, esse mecanismo de ajuste levará cada país a especializar-se na produção de mercadorias nas quais tiver vantagens comparativas. Em tal situação a alocação dos recursos será a mais eficiente possível e todos os países alcançarão um nível de bem estar, medido em termos de quantidade de mercadorias à sua disposição, que não poderá ser superado por qualquer outro arranjo. Para ambas as teorias, a especialização decorrente do comércio internacional afeta a alocação relativa dos recursos mas não afeta, pelo menos no longo prazo, o nível geral de atividade econômica.

⁵ Segundo a *Business Software Alliance*, associação empresarial que representa o setor nos Estados Unidos, a indústria de software contribuiu com um sexto de todos os empregos criados pela economia americana em 1996 e os trabalhadores que conquistaram essas vagas ganham mais que o dobro do salário do americano médio. Dos 3,6 milhões de empregos adicionados à economia americana em 1996, o setor de software foi responsável por 600 mil e o salário anual médio recebido foi de US\$ 60 mil contra uma média nacional de US\$ 27,9 mil anuais (cf. O ESTADO DE SÃO PAULO, 08 jun. 1997)

Como afirma Ricardo, “nenhuma ampliação do comércio exterior aumentará imediatamente o montante de valor de um país, embora contribua poderosamente para ampliar o volume de mercadorias, e, portanto, a soma de satisfações. Como o valor de todos os bens estrangeiros é medido pela quantidade de produtos de nossa terra e do nosso trabalho dados em troca deles, não obteríamos mais valor se, pela descoberta de novos mercados, conseguíssemos duplicar os bens estrangeiros recebidos em troca de determinada quantidade dos nossos” (RICARDO, 1985, p.101).

Quando observamos, contudo, os fluxos reais de comércio percebemos que uma parte significativa não se encaixa nesse figurino. Em primeiro lugar observa-se que uma parcela cada vez mais significativa do comércio internacional não é comandada pelas vantagens comparativas de cada país. Países com dotações de fatores e produtividade do trabalho semelhantes negociam entre si grandes volumes de mercadorias – freqüentemente o mesmo tipo de produtos. Nesse comércio não explicado pelas vantagens comparativas os ganhos obtidos com a abertura para o livre comércio não são tão evidentes.

Como destacam MacDonald e Markusen, “uma previsão decorrente dos modelos de vantagens comparativas de Ricardo e Heckscher-Ohlin é que economias idênticas não irão comerciar entre si. Contudo, o fato de que países com tecnologias e dotação de fatores aparentemente iguais comerciam uns com os outros grandes volumes de produtos manufaturados pode ser tomada como evidência de que a distribuição dos fluxos de comércio não depende inteiramente das vantagens comparativas. Na verdade, o comércio que surge de economias de escala nos modelos com países idênticos é agora chamado de “comércio não baseado em vantagens comparativas” (...) Que a especialização pode ser ótima independentemente de diferenças nas vantagens comparativas é um caso especial da incapacidade mais geral do princípio das vantagens comparativas prever as distribuições dos fluxos de comércio” (MACDONALD e MARKUSEN, 1985, p. 278-279. *Apud* DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p. 149).

Mesmo se de um ponto de vista estático, o comércio baseado nas vantagens comparativas é vantajoso para dois parceiros – ou, freqüentemente, a única alternativa possível –, a hipótese de que a especialização decorrente do comércio não altera, usando os termos de Ricardo, o montante de valor à disposição de cada país não é verdadeira de um ponto de vista dinâmico.

Os mecanismos de ajustamento no mercado internacional não asseguram uma convergência dinâmica entre nações em termos de capacidade produtiva e renda. O processo de ajustamento posto em marcha pelo comércio internacional pode, ao contrário, ser prejudicial para o desenvolvimento do que List chamou “forças nacionais de produção”. Como destacam Dosi e Soete, as economias de escala estáticas e dinâmicas e as diferentes elasticidade renda das diversas mercadorias podem levar, sob o livre comércio, a diferenças ainda mais acentuadas nos preços relativos que à sua equalização e à polarização do crescimento com a concentração da produção em um país ao invés de ganhos de bem estar para ambos (DOSI e SOETE, 1988, p.411).

Nos últimos anos as taxas de desemprego praticamente dobraram em todo mundo. Nesse quadro, dominar os segmentos mais dinâmicos do comércio internacional e os ramos industriais geradores de maior valor-agregado por trabalhador tornou-se uma operação de guerra para a maioria dos países e como tal vem sendo tratado não só pelos *policy-makers* mas também nos meios acadêmicos. (Basta ver o título de alguns livros e artigos de influentes acadêmicos ligados ao governo Clinton : *Who's Bashing Whom. Trade Conflict in High-Technologies Industries* de Laura D'Andrea Tyson; *Trading Places. How We Allowed Japan to Take the Lead*; *Paying to Win*, de Clyde V. Prestowitz Jr.; *Microchips, Not Potato Chips*; *The Zero-Sum Solution: Building a World-Class American Economy*; *Head to Head*; de Lester C. Thurow, *Minding America's Business* de Ira Magaziner e Robert Reich, e assim por diante).

É evidente que num quadro de desemprego crescente e fraco crescimento da economia mundial, o tipo de especialização de um país tem grande importância tanto no nível de salários como no nível de emprego. O editorial do *Economist* citado é um claro testemunho de que os países desenvolvidos têm absoluta consciência disso e quando defendem o comércio baseado em vantagens comparativas o fazem porque, como afirmou o citado editorial, os empregos mais bem pagos e os setores mais dinâmicos ficarão com eles.

2.1 - Visões heréticas

A observação desses e outros fatos não tem passado despercebida a economistas das mais diversas tendências embora poucos tenham tirado, no plano

teórico, conseqüências que implicassem desafiar princípios que têm atrás de si, como disse Keynes numa entrevista à BBC em 1934, “todo o corpo do pensamento e da doutrina econômica organizados dos últimos cem anos” (FREEMAN, 1987, p 107).

É bem verdade que a teoria do comércio internacional com base nas vantagens comparativas há muito vem sendo questionada. Como lembram Dosi e Soete, é possível identificar na história do pensamento econômico um grupo de contribuições teóricas altamente heterogêneas produzidas por teóricos de fora da tradição econômica dominante⁶ que, apesar da altamente diferenciada natureza e escopo de suas contribuições, compartilham uma ou mais das seguintes proposições:

(i) diferenças internacionais nos níveis tecnológicos e capacidades inovativas são um fator fundamental para explicar as diferenças entre países tanto nos níveis como características das importações, exportações e da renda;

(ii) os mecanismos de ajustes intersetoriais e internacionais baseados em custos e preços relativos previstos pelas teorias de equilíbrio geral são relativamente fracos e, portanto, o comércio internacional tem efeitos importantes sobre as taxas de atividade macroeconômica de cada economia. Na ausência desses mecanismos automáticos de ajuste previstos pela teorias de equilíbrio geral, o que se ajusta na realidade é o *market-share* setorial de cada país no montante geral de comércio mundial de um dado setor e através deles o nível de atividade macroeconômica de cada país. Colocado de outro modo, é possível dizer que o crescimento é restringido pela balança de pagamentos e tal restrição é mais ou menos efetiva dependendo da composição e da participação de cada país nos fluxos internacionais de comércio.

(iii) a distribuição intra-setorial das fatias de comércio dominadas por cada país e sua evolução ao longo do tempo podem ser explicadas pelas vantagens absolutas naquele país sem que seja necessário apelar, pelo menos em primeira aproximação, para os mecanismos de ajuste baseados em preços/custos como fator explicativo;

(iv) tecnologia não é um bem livre;

⁶ Segundo Dosi e Soete, é possível incluir nesse grupo desde autores do século 18 e 19, como Ferrier, List e Hamilton, até contribuições mais recentes ligadas à teoria do ciclo (Posner, Freeman, Vernon, Hirsch); à tradição pós-keynesiana de maneira geral (Kaldor, Cornwall e Thirlwall); aos estruturalistas, especialmente da tradição latino-americana; aos historiadores econômicos como Gerchenkron e Kuznets e a alguns autores franceses, como Bye, Bernis, Lafay e Mistral (DOSI e SOETE, 1991, p.409-410).

(v) os padrões alocativos induzidos pelo comércio internacional tem implicações dinâmicas que podem gerar a longo prazo retornos tanto “virtuosos” como “viciosos”. (DOSI e SOETE, 1988, p. 410).

Mesmo entre os autores pertencentes ao *mainstream*, a comprovada impossibilidade de explicar os fluxos de comércio em termos da dotação de fatores prescrita pela teoria das vantagens comparativas, em que pese o seu já destacado apelo normativo, levou a esforços teóricos e empíricos que, objetivando dar mais credibilidade teórica aos seus modelos, acabaram por revelar de forma ainda mais aguda a fragilidade de suas hipóteses originais.

Os principais esforços revisionistas tiveram sua origem em 1953, quando o prêmio nobel Wassily Leontief tentando encontrar evidências empíricas para o modelo de Heckscher-Ohlin nos fluxos de comércio internacional dos Estados Unidos acabou por causar-lhe irreparável dano.

Com base em seu trabalho anterior – a matriz insumo-produto – Leontief tentou fazer uma estimativa empírica do conteúdo total de fatores incorporados nos bens comercializados pelos Estados Unidos para saber se suas exportações eram intensivas em capital e suas importações intensivas em mão-de-obra como seria de se esperar pelo teorema de Heckscher-Ohlin, uma vez que, em 1947, ano escolhido para análise, sabidamente os Estados Unidos tinham mais capital per capita que todos os seus parceiros comerciais, de modo que não havia dúvida de qual era o fator mais abundante (WILLIAMSON, 1989, p. 41). Os resultados do trabalho mostraram, contudo, que as exportações americanas eram mais intensivas em mão-de-obra do que os bens que estava importando.

A partir daí uma série de tentativas foram feitas para explicar o paradoxo encontrado sem invalidar a capacidade descritiva do modelo neoclássico. Apelou-se para a possibilidade de erros estatísticos, inversão de intensidade de fatores, condições de demanda, proteção, etc. O próprio Leontief tentou explicar o paradoxo alegando que os operários americanos eram mais eficientes que seus colegas estrangeiros e que o país era, de fato, abundante em mão-de-obra, e não em capital (WILLIAMSON, 1989, p. 43).

A tentativa mais plausível para salvar o modelo surgiu da explicação de que a inclusão de apenas dois fatores – capital e trabalho – no modelo de Heckscher-Ohlin simplificou-o em demasia obscurecendo a questão essencial. Argumentou-se que para entender a determinação das vantagens comparativas sobre os fluxos

de comércio é preciso incluir no modelo pelo menos quatro fatores de produção: capital, mão-de-obra não qualificada, mão-de-obra com treinamento profissional e terra.

Lindert e Kindleberger sugeriram que pelo menos cinco fatores deveriam ser considerados: terra arável, recursos minerais, mão-de-obra não qualificada, mão-de-obra qualificada e capital físico (NIOSI e FAUCHER, 1991, p.127). O fator mais abundante nos Estados Unidos não seria o capital físico, mas o capital humano, cuja remuneração fora incluída por Leontief nos custos de mão-de-obra (WILLIAMSON, 1989, p. 44).

Apesar de todas essas tentativas de preservar o poder explicativo do modelo, o paradoxo de Leontief deixou aberta a possibilidade de que o teorema de Heckscher-Ohlin pudesse estar errado, isto é, de que não fosse a dotação relativa de fatores o elemento mais relevante na determinação dos fluxos de comércio. Ao referir-se a essas tentativas de remendar o estrago, Hufbauer diz que esses esforços lembram a desesperada tentativa dos astrônomos pré-copernicanos de salvar o sistema ptolemaico (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.33)

Duas novas tendências que surgiram no comércio mundial nos anos 60 e 70 reforçam a suspeita de que os fluxos de comércio não estavam baseados na dotação de fatores: os altos e crescentes níveis de comércio intra-indústria, onde grandes países industriais estavam exportando produtos similares uns para os outros e o crescimento do comércio entre países com dotações de fatores e produtividade do trabalho muito semelhantes.

A grande ruptura com a visão neoclássica veio de Raymond Vernon com hipótese do ciclo do produto. Vernon procurou integrar o lado da oferta e da demanda para explicar os fluxos de comércio internacional.

Segundo Vernon, os Estados Unidos eram um exportador líquido de produtos inovativos por duas razões: primeiro por causa de sua alta renda pessoal e gostos sofisticados, segundo porque nos primeiros estágios de desenvolvimento de uma tecnologia, antes que seu processo de produção se torne padronizado, a necessidade de freqüente comunicação entre as áreas de engenharia e marketing restringem sua produção em áreas próximas da matriz, além do fato de que essas mercadorias inovativas têm um prêmio de mercado que torna pouco atraente, num primeiro momento, a procura de localizações de produção no exterior que apresentem menores custos. Na medida em que a demanda desses produtos

difunde-se para outros países, ela primeiro é atendida pelas exportações do país de origem. Quando, porém, a demanda interna se estabiliza, a demanda externa cresce e sua produção se padroniza, passa a ser vantajoso produzi-lo no exterior e o país inovador pode tornar-se um importador líquido daquele produto.

Segundo a idéia do ciclo natural do produto, à medida que um produto passa de intensivo em pesquisa e desenvolvimento e mão-de-obra qualificada para intensivo em capital e/ou mão-de-obra não-qualificada, seu principal local de produção vai se deslocando para os países menos avançados invertendo assim o fluxo de comércio (WILLIAMSON, 1989, p. 68 e YOFFIE, 1993, p. 6). O próprio Vernon observou, entretanto, que a capacidade explicativa do modelo foi diminuindo na medida em que a renda, gostos e capacitação tecnológica foram convergindo entre os países industrializados nos anos setenta e oitenta e os empresários passaram a encontrar condições semelhantes de produção e demanda nos diferentes países, tornando menos provável a hipótese de que as inovações devam ocorrer primeiramente em seus mercados domésticos (VERNON, 1979, p.255-267).

Da constatação da existência de um comércio intenso e em rápida expansão entre países com a mesma dotação de recursos e troca de grandes quantidades de produtos parecidos, como automóveis por exemplo, surgiu uma corrente que procurou explicar que os fluxos de comércio entre os países industrializados é movido pela diferenciação de produtos e pelas economias de escala e não pela dotação de fatores.

A partir da formulação inicial de Brander e Spencer, em 1981, e contribuições posteriores de outros autores, entre eles Paul Krugman, a chamada teoria de comércio estratégico procura demonstrar que o comércio não é necessariamente resultado de vantagens comparativas mas que pode resultar de economias crescentes de escala. Tais economias de escala podem dar aos países um incentivo para especializarem-se e comerciarem entre si, mesmo na ausência de diferenças nas suas dotações de fatores e tecnologias. Essas mesmas economias de escala resultam, entretanto, em estruturas de mercado oligopolísticas, onde os preços não refletem os custos sociais, quer no mercado interno, quer no mercado externo. Nessas circunstâncias o livre comércio não resultaria no nível máximo de bem estar conforme prevê o modelo baseado em vantagens comparativas. Intervenções estratégicas do governo através de impostos ou subsídios,

favorecendo a implantação de determinadas indústrias, poderiam resultar numa situação superior em termos de bem-estar nacional que o livre comércio (YOFFIE, 1993, p.8; BHAGWATI, 1989, p.91 e KRUGMAN e OBSTFELD, 1994, 145).

Esta literatura explora, portanto, as condições sob as quais certas decisões governamentais podem beneficiar as empresas nacionais e aumentar sua capacidade de obter rendas monopolísticas e oligopolísticas nos mercados estrangeiros e, desta forma, aumentar a renda nacional (OCAMPO, 1993, p. 135).

Um dos resultados normativos mais danosos que a “nova teoria de comércio” provocou para as teorias tradicionais foi ter demonstrado que uma política de comércio estratégica poderia possibilitar um ganho de bem estar superior àquele proporcionado pelo livre comércio (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.5).

David Yoffie propôs-se explicar os fluxos de comércio a partir da ação das multinacionais (YOFFIE, 1993, p. 9). Segundo o autor, em que pese o esforço da “nova teoria do comércio” em descrever a natureza da competição de uma forma mais realista, as firmas são retratadas como organizações unilocacionais e que atuam no sentido de maximizar seus lucros. Para Yoffie, contudo, a existência de empresas multinacionais com produção, venda e P&D em múltiplos locais cria um grande buraco na maioria das explicações dos padrões de comércio (YOFFIE, 1993, p.9). “Se uma multinacional é livre para servir qualquer mercado no mundo a partir de qualquer local de produção que ela escolha então a ligação entre seu local de origem e os padrões de comércio torna-se tênue” afirma o autor (YOFFIE, 1993, p. 9).

Yoffie formula cinco hipóteses para explicar os padrões atuais de comércio internacional bem como o tipo de concorrência por ele engendrado. A primeira hipótese é que quando as indústrias são relativamente fragmentadas e competitivas, o ambiente nacional (fatores de produção, mercado e demanda doméstica, etc.) irá em grande medida forjar as vantagens competitivas internacionais das firmas sediadas no país e o seu padrão de comércio. Nessas indústrias fragmentadas, a presença de empresas multinacionais não influenciará por si mesma o padrão de comércio internacional: *ceteris paribus*, os fatores locais continuarão a determinar a localização da produção e a direção das exportações (YOFFIE, 1993, p.13).

A segunda proposição de Yoffie é que numa indústria que se torna internacionalmente concentrada, com elevadas barreiras à entrada, a localização das empresas multinacionais e suas decisões de exportação tomam-se função da competição oligopolística global. O autor sugere que as características do país continuam a ser importantes mas a dinâmica do oligopólio global jogará o papel decisivo na conformação dos padrões globais de produção e comércio. Diferentemente dos mercados competitivos, onde firmas localizadas em países com alto custo são facilmente derrotadas por novos concorrentes em localizações de mais baixo custo, a entrada nos oligopólios globais é difícil. No mundo real, com produtos diferenciados, marcas consolidadas, custos de mudança, as firmas têm capacidade de manter seus clientes, mesmo em face de mudanças dramáticas nas vantagens comparativas do país. Nessa circunstância é a vantagem competitiva das empresas que importa para o comércio internacional e a produção e não as vantagens comparativas das nações (YOFFIE, 1993, p.14-15).

A terceira proposição do autor é que nos oligopólios globais, as características específicas da firma – particularmente a estrutura de propriedade, escolhas de estratégias, e prioridades organizacionais – têm uma influência importante nas decisões locais, na direção do comércio, e, sob certas condições, sobre o próprio sucesso de um país na competição global (YOFFIE, 1993, p.15). Segundo o autor, nos oligopólios globais, onde as firmas podem organizar a produção de acordo com as prioridades da alta administração, a firma individual, com suas idiosincrasias, não é mais um erro estatístico na explicação do comércio mundial daquela indústria. Especialmente em negócios onde a entrada, a curto prazo, é difícil, os gerentes freqüentemente exercem suas prerrogativas de maneiras que não são previsíveis da perspectiva de um país e nem mesmo de uma indústria (YOFFIE, 1993, p.15).

A quarta proposição é que a intervenção extensiva do governo em indústrias oligopolizadas podem alterar o equilíbrio relativo entre firmas de diferentes nações. Mesmo em indústrias fragmentadas o governo poder alterar a direção do comércio e acelerar ou retardar as decisões de comércio das maiores corporações (YOFFIE, 1993, p.16). Segundo o autor, os efeitos das intervenções do governo varia conforme o tipo de indústria. Nas indústrias relativamente maduras, em segmentos de indústrias fragmentadas, a maior parte das formas de intervenção rotineiras do governo apenas aceleram ou retardam as tendências existentes,

afetando as decisões privadas de investimento apenas marginalmente. Entretanto, em indústrias com significativas economias de escala e outras imperfeições de mercado, a intervenção do governo, principalmente as políticas destinadas às indústrias nascentes, podem redesenhar a estrutura do comércio mundial. Especialmente onde as economias de escala e de aprendizado são importantes e os efeitos de transbordamento fazem o sucesso de uma firma depender da existência de outras, o capital privado pode achar muito arriscado o investimento em seus primeiros estágios sem garantias do governo e tarifas de proteção. A intervenção estratégica do governo pode construir negócios que não existiriam de outra forma (YOFFIE, 1993, p.16-17).

Finalmente, a quinta proposição afirma que os padrões de comércio internacional não podem ser explicados sem levar em conta a evolução da indústria ao longo do tempo. Segundo o autor, em indústrias onde as firmas estabelecem compromissos de longo-prazo, os ajustes corporativos e mudanças nos padrões de comércio são mais difíceis, ou, dito de outra forma, os padrões de exportação e produção se tornam mais rígidos quando as firmas fazem grandes investimentos, não facilmente intercambiáveis, em capital físico e humano numa determinada localização. Nessa perspectiva, as escolhas feitas pelas firmas e governos em um determinado ponto terão um impacto duradouro sobre os padrões de produção e comércio, às vezes por períodos de até vinte anos (YOFFIE, 1993, p.17).

Segundo Yoffie, as proposições acima, particularmente as quatro últimas, procuram aprofundar o entendimento sobre os padrões de comércio internacional através do reconhecimento da influência da estrutura da indústria, da empresa multinacional, da política de governo e da história como fatores explicativos da competição global. Quando as indústrias se concentram e o papel do governo se torna mais relevante, novas formas de concorrência suplementam e suplantam aquelas determinadas pelas vantagens comparativas de um país e as forças dirigentes do comércio internacional se alteram. Nessas condições abre-se espaço para três novas formas de competição: a competição oligopolística, a competição política e a competição regulada (YOFFIE, 1993, p.18-19).

A competição oligopolística ocorre em indústrias globalmente concentradas e onde o papel do governo é pequeno. Nessas circunstâncias escolhas estratégicas

e organizacionais feitas por essas grandes firmas serão de particular importância na determinação do local da produção e na direção das exportações.

Em indústrias altamente fragmentadas sujeitas a significativas intervenções do governo a competição política suplementará a competição entre os países. Nesses casos, destaca o autor, raramente os governos conseguem alterar a estrutura fundamental das vantagens competitivas e comparativas nacionais. Entretanto, a forma como o governo intervém pode determinar a longevidade ou sucesso competitivo das indústrias locais.

Finalmente, em indústrias oligopolizadas sujeitas a uma extensiva intervenção governamental, o comércio internacional torna-se um jogo condicionado por ações estratégicas das empresas e governos. Nesse caso a competição torna-se uma competição regulada, onde, isoladamente, nem as ações dos governos, nem das firmas e indústrias podem explicar os padrões de investimentos e exportações. É a interação entre estratégia de negócios, política de governo e estrutura da indústria o fator chave para determinar os vencedores e perdedores globais (YOFFIE, 1993, p.18-20).

2.2 - O Enfoque Neo-Schumpeteriano

O enfoque neo-schumpeteriano retoma no modelo proposto por Ricardo a idéia de que as diferenças tecnológicas entre os países jogam papel chave na determinação dos padrões de comércio, ou seja, a explicação para a maior parte do padrão atual de comércio internacional pode ser encontrada no tamanho do *gap* tecnológico existente entre os países.

Não há concordância, evidentemente, com o tratamento dado por Ricardo à tecnologia como um elemento exógeno ao sistema econômico. Nem Ricardo, nem os demais clássicos que viram na tecnologia o elemento determinante das vantagens ou desvantagens de cada país se colocaram duas perguntas cruciais do ponto de vista dinâmico: qual a origem das diferenças de capacitação tecnológica de cada país e qual seu efeito sobre o nível e a taxa de crescimento de renda (DOSI, PAVITT, SOETE, p.6), mesmo porque, como já destacamos acima, Ricardo considerava que a especialização decorrente do comércio internacional não afetava o nível geral de atividade econômica.

O retorno aqui à proposição ricardiana tem, portanto, apenas o objetivo de recuperar a importância das diferenças tecnológicas na determinação das vantagens/desvantagens absolutas.

Essas diferenças tecnológicas refletem técnicas inferiores e superiores de produção e estabelecem os limites dentro dos quais os ajustes baseados em preços e custos relativos tornam-se efetivos. São de fundamental importância para explicar a participação de cada país nos fluxos internacionais de comércio, bem como o máximo nível de renda que cada país pode alcançar compatível com as restrições de sua balança de pagamentos. Dessa perspectiva, é a relação entre tecnologia, comércio e crescimento que está no centro da análise, mais do que a questão dos ganhos de curto prazo derivada da alocação de recursos numa economia aberta, tão crucial para a visão convencional (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p. 11).

Segundo essa linha de análise os processos de crescimento e desenvolvimento tecnológico são cumulativos e irreversíveis e diferentes indústrias apresentam graus diferenciados de oportunidades tecnológicas. A especialização de um determinado país torna-se, então, uma questão relevante para explicar sua trajetória de desenvolvimento. “De uma perspectiva dinâmica importa se uma região ou país se especializa na produção de cogumelos ou chips de silício” (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.2).

Conforme destacam esses autores, “a teoria do comércio tem geralmente se debruçado sobre os aspectos comparativos (internacionais e intersetoriais) dos fluxos de comércio. Aqui nós sugerimos que se deveria realmente começar pela explicação das origens e dos efeitos das vantagens/desvantagens absolutas que são específicas a cada setor e são o elemento central para explicar os fluxos de comércio. Vantagens comparativas são de certa forma um resultado residual”(DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.164).

A introdução do conceito de vantagens absolutas permite uma visão diferente dos processos de ajustamento que ocorrem em cada economia e nos fluxos internacionais de comércio. Mudanças nas vantagens absolutas de cada país proporcionadas pela adoção de padrões tecnológicos superiores modificarão sua competitividade, seu *market-share* nos fluxos internacionais de comércio e sua renda real, independentemente das vantagens comparativas, ou seja, as vantagens absolutas têm predominância sobre as vantagens comparativas, como

determinantes dos fluxos de comércio. Sua dominância significa que elas respondem pela maior parte da composição dos fluxos de comércio por país e por mercadorias em cada ponto do tempo e explicam a evolução desse padrão ao longo do tempo (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p. 151).

Dosi, Pavitt e Soete chamam atenção para certas regularidades empíricas, ou *fatos estilizados* , que demonstram a importância dessas vantagens/desvantagens absolutas na trajetória de desenvolvimento e na competitividade internacional de um país.

O primeiro *fato estilizado* que destacam, relacionado aos padrões internacionais e intersetoriais de inovação, é que a padrões diferenciados de capacidade inovativa dos diversos países corresponde igualmente uma distribuição diferenciada de vantagens/desvantagens específicas de cada país, havendo uma correlação positiva entre ambas. Quanto maior a capacidade inovativa de um país melhor sua situação econômica em relação aos demais medida, por exemplo, em termos de PIB per capita (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.53).

O segundo *fato estilizado* , relacionado às diferenças internacionais e intersetoriais de produtividade, é que as diferenças de produtividade entre países para um mesmo setor são, em geral, maiores que as diferenças de produtividade entre setores para um mesmo país (DOSI, PAVITT e SOETE, p.62). Assim, “a principal diferença entre países se apóia em ‘diferentes funções de produção’ que cada um tem, e não em diferentes ‘combinações de fatores’ ao longo de uma mesma função de produção” (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.63). Isso leva, por sua vez, a padrões de diferenciação entre os países onde as vantagens e desvantagens se apresentam, de forma geral, para o conjunto dos seus subsetores manufatureiros e onde as vantagens absolutas relacionadas com o domínio de tecnologias de produção superiores têm maior peso que as vantagens comparativas baseadas em custos relativos de produção na determinação dos padrões internacionais de comércio.

Um terceiro fato, ou conjunto de *fatos estilizados* , diz respeito ao volume, composição e distribuição entre países dos fluxos comerciais. Observando as estatísticas disponíveis sobre o crescimento do comércio mundial ao longo do século XX, as transformações na composição nos fluxos de comércio e as modificações na participação dos diversos países no comércio de manufaturas os autores destacam que a distribuição internacional das exportações de manufaturas

apresentam tendências que são específicas a países, ou seja, essas tendências apresentam-se para o conjunto dos principais grupos de mercadorias ou, como afirmam, “parece haver padrões de evolução da competitividade nacional que independem dos setores e que vão além das vantagens comparativas setoriais” (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.67).

Finalmente, observam que as forças que levam a uma especialização setorial são relativamente fracas quando comparadas àquelas que fazem aumentar ou diminuir a competitividade de cada país para o conjunto dos setores (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.69).

Destacam, por outro lado, que a especialização setorial de um determinado país afetará igualmente seu dinamismo tecnológico. É evidente que em setores dominados por fornecedores, onde a capacidade de acumulação tecnológica está condicionada pela capacidade dos usuários adotarem novos equipamentos, a acumulação tecnológica raramente irá além da capacidade de operá-los e introduzir melhoras marginais nos sistemas de produção baseada em inovações geradas externamente. Nos setores intensivos em escala e baseados em ciência, ao contrário, os avanços tecnológicos estão relacionados com a produção e o investimento próprio das firmas. (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p. 104). Desta forma, as diferenças no dinamismo tecnológico também dependem de sua especialização setorial ou como afirma Canuto, “os aumentos médios de produtividade em cada economia passam a depender do perfil setorial específico de seus padrões de especialização” (CANUTO, 1996, p.3).

Como afirmam Dosi, Pavitt e Soete, “a natureza cumulativa das atividades inovativas, juntamente com a natureza *country-specific* dos incentivos e capacidades, explicam tanto (i) os padrões relativamente uniformes que as mudanças técnicas mostram dentro de setores através dos países, e (ii) os atrasos/vantagens entre firmas e países” (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.109), ou seja, “se o progresso técnico é cumulativo não apenas ao nível da firma, mas também ao nível do país, a vantagem relativa de um país frente a outros não surge de nenhuma ‘dotação natural’ mas do conhecimento tecnológico diferenciado, experiência, etc., que são reproduzidos através do tempo. De várias formas, estas vantagens diferenciais serão produzidas juntamente com a própria produção de mercadorias. Dessa perspectiva, pode-se facilmente apontar para a possibilidade da existência de

‘círculos virtuosos’ e ‘círculos viciosos’ nos padrões das vantagens/desvantagens tecnológicas internacionais” (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p. 129).

Neste ponto cabe uma observação. Quando, no primeiro capítulo, discutimos a questão do dinamismo tecnológico associado às características específicas dos setores (a taxionomia de Pavitt), associamos a cada setor determinadas características quanto ao dinamismo tecnológico e à capacidade inovativa. Num extremo tínhamos os setores dominados por fornecedores, onde o dinamismo tecnológico dependia inteiramente de inovações externas e a partir daí, num gradiente, os outros três setores, com o setores baseados em ciência no alto da escala em termos de capacidade própria de inovação.

Para os propósitos deste trabalho aquela classificação é extremamente útil, pois ajuda a explicar porque países atrasados tecnologicamente que, normalmente, se especializam nos setores dominados por fornecedores tendem a cair numa espécie de círculo vicioso e vêem assim o *gap* tecnológico em relação aos líderes se abrir rapidamente.

É preciso estar atento, contudo, para não cair numa visão determinista que “anuncia a erosão completa das bases de competitividade e crescimento das economias periféricas pelo ‘novo paradigma’...” (CANUTO, 1996, p.14). Como bem observa Canuto, existe, de um lado, uma forte diferenciação setorial quanto ao ritmo de mudança tecnológica e, de outro, variações acentuadas nas condições de apropriabilidade – “inovações aceleradas do produto levam freqüentemente a um relaxamento das condições de apropriabilidade quanto à atividade produtiva de 2ª linha na mesma indústria” (CANUTO, 1996, p.15). – de modo que, embora a aceleração da inovação nos países líderes tenda normalmente a aumentar o *gap* tecnológico em relação aos países mais atrasados tecnologicamente, o tamanho relativo desse *gap* também depende das mudanças nas condições de apropriabilidade (CANUTO, 1996, p.14).

Apesar dessas condições de apropriabilidade serem cada vez mais restritivas, há setores e situações em que elas se tornam menos efetivas, podendo, assim, ocorrer brechas que permitam o *catching-up* de países mais atrasados tecnologicamente. Tais situações ocorrem, normalmente, durante o período inicial de desenvolvimento de uma nova tecnologia, quando se abrem as chamadas *janelas de oportunidades* onde nem as condições de apropriabilidade e cumulatividade, nem o volume de capital requerido se apresentam como obstáculos totalmente

intransponíveis para novos entrantes. Entretanto, como se verificou no caso da microeletrônica, essas janelas se fecham rapidamente.

A hipótese com que trabalharemos é que as diferenças tecnológicas entre os países determinam os limites dentro dos quais podem ocorrer os ajustes baseados em custos e preços relativos (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.142) ou dito de outra forma: qualquer país encontrará suas vantagens comparativas nos setores onde seu atraso tecnológico for proporcionalmente menor (ou sua liderança tecnológica for proporcionalmente maior) e vice-versa (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.147).

A existência num país de uma tecnologia superior dominante funciona, portanto, como uma espécie de “bem público” ou externalidade à medida que ela influi na determinação da eficiência produtiva e tecnológica numa ampla gama de setores independentemente das suas vantagens comparativas. Sempre que existirem interdependências tecnológicas fortes, ligações hierárquicas entre tecnologias e externalidades em termos de fertilizações intersetoriais, *spill-overs*, etc., “as vantagens absolutas relacionadas com essas tecnologias, capacitações e habilidades dominantes deverão ser tomadas como um determinante autônomo da competitividade internacional independentemente dos padrões de vantagens comparativas (...) Adicionalmente, as vantagens comparativas tenderão a fornecer uma *proxy* muito pobre para a distribuição ótima dos fluxos de comércio quando as diferenças nas vantagens absolutas forem relativamente mais amplas que as diferenças nas vantagens comparativas” (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.149).

Ao abordar essa questão Cantwell afirma que um país que possui liderança tecnológica pode ser um exportador líquido tanto em indústrias onde apresente desvantagens comparativas como em indústrias nas quais apresente vantagens comparativas, em função da vantagem tecnológica de suas firmas. Segundo o autor, é isso que garante um superávit de comércio regular. Ainda de acordo com o autor, se a liderança inovativa é perdida, então a produção é realocada de acordo com as vantagens comparativas de custo subjacentes (CANTWELL, 1989, p. 202).

Nessa perspectiva as diferenças intersetoriais intranacionais na capacitação tecnológica tendem a ser de uma magnitude menor que as diferenças internacionais e a própria noção de competitividade, a partir desse ponto de vista, deve ser redefinida.

Conforme destacam Dosi, Pavitt e Soete, “a noção de vantagem absoluta exige uma redefinição de competitividade. Claramente, num mundo do tipo ricardiano ou de Heckscher-Ohlin, todo país, por definição, deve ser relativamente competitivo em alguma coisa. Competitividade nesse sentido não é contudo mais que uma tautologia: ser competitivo pode simplesmente significar que qualquer um é necessariamente menos ruim em alguma coisa e pior em outra.” (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.149).

O impacto das vantagens absolutas sobre a competitividade exige uma noção absoluta de competitividade que vai muito além da idéia de vantagem comparativa e força necessariamente uma rediscussão dos critérios de eficiência. Ser competitivo tem a ver principalmente com a capacidade de uma economia especializar-se na produção de mercadorias e serviços com maiores possibilidades de no futuro constituírem uma grande parcela do consumo e da geração de valor agregado mundial (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p. 150).

Tal noção de competitividade nos remete necessariamente à idéia de que o critério de eficiência com base em vantagens comparativas – a **eficiência alocativa ou ricardiana** – pode não ser o principal critério para a determinação da competitividade de uma economia. Tudo dependerá dos efeitos que o padrão de alocação induzido pelas vantagens comparativas terá sobre o dinamismo tecnológico e a taxas de longo prazo de crescimento econômico.

Se chamarmos os critérios de desempenho relacionados ao dinamismo tecnológico de **eficiência schumpeteriana** e aqueles relacionados com a máxima taxa de crescimento compatível com a restrição do balanço de pagamentos de **eficiência de crescimento ou keynesiana** podemos colocar essa discussão nos seguintes termos: os mecanismos que levam ao preenchimento dos critérios de eficiência alocativa ou ricardiana com base em custos relativos podem não garantir o preenchimento dos outros dois critérios de eficiência. Isto é, um país ao alocar seus fatores produtivos na produção de determinadas mercadorias com base em critérios de preço/custo de curto prazo poderá estar especializando-se em produtos com baixo dinamismo tecnológico e baixa intensidade de demanda no mercado internacional.

Há, portanto, em função das características dos processos de mudança tecnológica – particularmente sua natureza cumulativa, tácita, local e parcialmente apropriável e existência de economias dinâmicas de escala – um *trade-off* entre os

critérios dinâmicos (schumpeteriano e de crescimento) e estático (ricardiano) de eficiência e esse *trade-off* será tanto maior quanto mais um país estiver afastado da fronteira tecnológica.

Dosi, Pavitt e Soete, ao referirem-se a essa questão, afirmam que “como previu Kaldor(1980)⁷, se diferentes mercadorias ou setores apresentam significativas diferenças em seu potencial dinâmico (em termos de economia de escala, progresso técnico, possibilidades de divisão do trabalho, *learning-by-doing*), as especializações que são eficientes em termos de comparações de determinados conjuntos de coeficientes de insumos podem tornar-se círculos virtuosos ou viciosos de avanço técnico” (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p. 249).

Para melhor compreender o conflito entre os critérios estático e dinâmicos de eficiência basta considerar que pelo critério de eficiência alocativa ou ricardiana os padrões de especialização com base em preço/custo serão basicamente determinados pelos diferenciais tecnológicos, ou seja, pela produtividade. Desta forma, sempre que os *gaps* tecnológicos forem grandes nos setores tecnologicamente mais dinâmicos, isto é, aqueles que apresentam maiores oportunidades e têm maior intensidade de demanda, a especialização que garante a eficiência alocativa necessariamente estará em conflito com aquela que permitiria atender os critérios dinâmicos de eficiência para os países mais afastados da fronteira tecnológica.

Um outro elemento que deve ser considerado na determinação da competitividade internacional de um determinado país é a sua organização industrial, pois no modelo evolucionário as empresas são atores essenciais no processo de acumulação tecnológica, inovação e difusão (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.158).

Nos mercados oligopolizados, as decisões das grandes empresas quanto à estratégia de localização e marketing são elementos importantes na determinação dos fluxos de comércio internacional e da competitividade de um país, medida pela performance exportadora. Nesse caso, não é possível estabelecer uma ligação direta com diferenciais tecnológicos. O fato de o Brasil ser um grande exportador de carros para a Itália não pode ser atribuído a diferenças tecnológicas, mas ao fato da Fiat, por uma decisão estratégica, ter concentrado no Brasil suas maiores plantas fora da Itália.

A maneira como essas grandes empresas resolvem explorar um determinado mercado – via exportações, licenciamento de tecnologia ou montagem de subsidiárias – terá influência tanto sobre a evolução da competitividade, medida em bases nacionais, como sobre o padrão de acumulação tecnológica. Da mesma forma, as decisões quanto ao local de produção e de realização de pesquisa e desenvolvimento (P&D) influenciam os padrões nacionais de comércio, a capacitação tecnológica local e as condições de custo de cada país (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p. 158). É preciso considerar ainda que os efeitos de longo prazo dos investimentos internos e externos das multinacionais dependem em última instância de a produção externa ser substituída ou complementada pelas exportações. (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p. 159)

A partir dos elementos até aqui considerados é possível considerar que a competitividade internacional de cada economia, medida pela sua participação nos fluxos internacionais de comércio, é determinada pela liderança ou atraso tecnológico de cada país, pelos seus custos relativos, medidos pelos níveis de salário, e pelas suas formas de organização industrial, as quais são o resultado estrutural de sua história passada de inovatividade e competitividade relativas (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.159).

Se observarmos que de acordo com a taxonomia proposta por Pavitt as diversas indústrias podem ser classificadas de acordo com seu dinamismo tecnológico, é evidente que cada uma das três variáveis apontadas acima como determinantes da competitividade terão impacto diferenciados em cada tipo de indústria.

Em indústrias baseadas em ciência (*science based industries*), por exemplo, a variável tecnológica terá um peso relativamente maior na determinação de sua competitividade. Nos setores intensivos em escala as diferentes economias de escala, a tecnologia de produto, a produtividade do trabalho e as diversas formas organizacionais podem ter grande importância. Em indústrias dominadas por fornecedores os custos relativos terão peso mais expressivo (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.160).

Há, portanto, uma especificidade setorial quanto à importância de cada uma daquelas três variáveis: tecnologia, custos, e formas de organização. Em alguns setores os *gaps* salariais podem compensar, ou mais que compensar o atraso

⁷ Referem-se a artigo de Kaldor, de 1980, intitulado *The role of increasing returns, technical progress and*

tecnológico e desta forma garantir uma competitividade internacional relativamente alta. Em outros setores, o mercado pode estabelecer um alto prêmio para a inovatividade, qualidade e sofisticação de produtos e processos, de modo que pode não haver vantagem de custo do trabalho que possa compensar aqueles fatores (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p. 164).

Até aqui analisamos diversos aspectos relacionados à oferta na determinação da competitividade internacional de um país. É preciso considerar, contudo, um outro lado – a demanda –, na medida em que a evolução da competitividade também é influenciada pelos padrões setoriais de demanda e os padrões de demanda nacional e internacional têm importante influência nos padrões e taxas de acumulação tecnológica (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.165).

É preciso considerar, contudo, que os aspectos relacionados à demanda e oferta não são independentes entre si: as condições de cada mercado doméstico influenciam os padrões e taxas de acumulação tecnológica, assim como as relações produtor-usuário influem nos padrões de inovação tecnológica numa determinada economia (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p. 165).

É necessário levar em conta, sobretudo, que o padrão interno de demanda tem importante influência sobre o padrão de especialização e de mudança técnica de uma dada economia. Dosi e Soete falam em 'nível crítico de renda per capita' associado à introdução de determinadas inovações (DOSI e SOETE, 1991, p. 106).

Quando se consideram as decisões locacionais das multinacionais, questões relacionadas à demanda interna são de fundamental importância. O padrão de exploração do mercado – via exportações ou investimento direto – tem muito a ver com as condições locais de demanda.

No caso brasileiro, como observam Barros e Goldenstein⁸, o recente interesse de empresas multinacionais de diferentes setores em se instalarem no país, através de fusões ou aquisições de empresas aqui instaladas ou pela implantação de novas plantas decorre do desejo de conquista de um mercado em expansão. Segundo os autores, observa-se, numa série de setores – alimentação, automotivo, eletro-eletrônico – um padrão de penetração no mercado onde as empresas, inicialmente, exploram o mercado via exportações,

cumulative causation in the theory of international trade. Paris: ISMEA.

⁸ Barros, J. R. M. de e Goldenstein, L. O processo de reestruturação da indústria. *Gazeta Mercantil*. 12 ago. 1996. p.A9-A11.

criando no país uma rede de distribuição e assistência técnica para, num segundo momento, realizarem investimentos na instalação de novas plantas para abastecer o mercado o local, podendo numa terceira fase, dependendo do setor e das decisões estratégicas da empresa em nível internacional, passar inclusive a exportar.

Independentemente da opção pelo investimento direto estrangeiro também estar condicionada por outros fatores, como custos de produção, tarifas de importação e incentivos para a produção local, ninguém instala uma subsidiária de uma fábrica de automóveis a 20.000 km da matriz, simplesmente para aproveitar as vantagens de custo de mão-de-obra ou a oferta de incentivos fiscais. A demanda local é determinante.

2.3 - Conclusão

Se consideramos que as diferentes mercadorias podem ser classificadas, genericamente, em dois grupos: *mercadorias ricardianas* – aquelas comercializadas com base em seus custos relativos de produção – e *mercadorias inovativas* – aquelas que são produzidas e exportadas pelo país onde a inovação ocorreu independentemente dos custos de produção (DOSI, PAVITT e SOETE, p. 200). Se considerarmos, ainda, que nos modernos sistemas econômicos diferentes mercadorias têm um amplo espectro de elasticidade-preço e elasticidade-renda e que, em circunstâncias normais, as taxas de crescimento de cada economia não são restringidas pela oferta de trabalho mas pela necessidade de manter equilibrado o balanço de pagamentos, é possível estabelecer uma ligação entre a especialização internacional de cada economia e a determinação do nível de atividade econômica.

O nível de atividade de cada economia dependerá da elasticidade-renda das mercadorias nas quais tenha se especializado e será limitado, em última instância pelo seu balanço de pagamentos. Essa restrição externa ocorre porque a capacidade de um país importar os produtos nos quais se “desespecializou” depende das divisas que possa obter com a exportação dos produtos nos quais tenha se especializado. Caso a elasticidade-renda dos produtos nos quais se especializou seja baixa, não obterá as divisas necessárias para efetivar seu crescimento potencial. No caso inverso, seu crescimento estará condicionado pela capacidade dos demais países importarem as mercadorias que produz. Numa economia aberta existe, portanto, uma interdependência das economias que

negociam entre si e que se restringem mutuamente em função de sua capacidade de importar.

Evidentemente, um país cujo crescimento esteja restringido pela capacidade de importação de seus parceiros, e não pela elasticidade-renda de sua própria produção – é o caso dos países especializados na produção de mercadorias inovativas –, poderá expandir sua produção até a condição de pleno-emprego através do financiamento do déficit comercial de seus parceiros. Inversamente, um país especializado em mercadorias ricardianas com baixa elasticidade-renda só pode fugir da restrição do balanço de pagamentos se baixar seus custos relativos para se especializar num maior número de mercadorias ou conter seu nível de atividade.

Desta forma diminui sua propensão a importar e aumenta a demanda externa de seus produtos afrouxando assim a restrição de seu balanço de pagamentos. O problema porém é que ajustes baseados em níveis de emprego e taxas de salário têm limites relativamente estreitos estabelecidos pelos níveis máximos de desemprego e mínimo de salários socialmente aceitáveis. Deste ponto de vista, um país que tenha uma grande parcela de sua produção e renda obtida com mercadorias inovativas ou com maior elasticidade-renda dependerá menos dos mecanismos de ajustamento baseados em preços/salários.

Do exposto acima fica evidente a dominância da capacitação inovativa e tecnológica sobre os mecanismos de especialização baseados em vantagens comparativas na determinação dos níveis de renda e salários. Os mecanismos ricardianos de ajuste, baseados em preços e salários, são relativamente limitados, particularmente nos níveis intersetorial e internacional. No entanto, através do progresso técnico é possível induzir significativos aumentos de renda e salários, mesmo no caso limite de não se alterar o padrão internacional de especialização de uma determinada economia.

Antes de concluir vale destacar, ainda, que a sensibilidade ao ajuste ricardiano (baseado em preços e salários) tanto do padrão de especialização, quanto da restrição do balanço de pagamentos ao crescimento, é proporcional ao grau de auto-suficiência no setor produtor de bens de capital. A razão é simples: ao baixar salários ou desvalorizar o câmbio teoricamente é possível aumentar o número de mercadorias em que o país se especializa no mercado internacional. Se, no entanto, a relação capital/produto for suficientemente alta de modo que o

aumento de produção induzido por esse ajuste exija grandes importações de bens de capital, o efeito pode ser o inverso, uma vez que com seus termos de troca deteriorados o país pode ver-se frente a uma restrição na balança comercial ainda mais grave (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p. 212).

À guisa de conclusão podemos considerar, portanto, que as possibilidades de crescimento de cada país são essencialmente determinadas pela intensidade da demanda das diversas mercadorias em que se especializa e dinamicamente pelas taxas relativas de inovação e difusão (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p. 217) ou, dizendo de outra forma, os *gaps* tecnológicos e a especialização das economias nacionais determinam a competitividade internacional de cada economia, e portanto, a capacidade de cada país ter um padrão de crescimento mais ou menos compatível com os padrões prevaletentes de crescimento internacional (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p. 231).

CAPÍTULO 3 - INSTITUIÇÕES, POLÍTICAS E COMPETITIVIDADE

O nível tecnológico e a capacidade inovativa de um país influem na sua competitividade internacional e em seus padrões de especialização e essa competitividade, medida em termos de participação nos fluxos de comércio internacional, influi na sua acumulação de capital e no crescimento da renda.

Essas diferenças no dinamismo tecnológico das firmas e países estão relacionadas, em parte, à natureza e às características específicas das tecnologias e à sua especialização setorial. Diferentes graus de oportunidade, cumulatividade e apropriabilidade característicos de cada uma delas, e que variam conforme o seu estágio de desenvolvimento, condicionam o seu ritmo de evolução e difusão. Na medida em que determinadas tecnologias se tornam dominantes, tais características geram assimetrias tecnológicas e econômicas entre as firmas, indústrias e países mais ou menos acentuadas. Os conceitos de paradigma e trajetórias tecnológicas procuram dar conta deste aspecto especificamente tecnológico dos processos de mudança técnica e econômica.

A evolução da competitividade também é influenciada pelos padrões setoriais de demanda. Os padrões de demanda nacional e internacional têm importante influência nos padrões e taxas de acumulação tecnológica. Existe um nível crítico de renda per capita associado com a introdução de determinadas inovações.

Entretanto, além das características intrínsecas das tecnologias e das diferenças nos sinais econômicos confrontados pelos agentes, as diferenças nos contextos institucionais e no ambiente social são elementos críticos na definição do dinamismo tecnológico, da capacidade inovativa das firmas e das taxas nacionais de acumulação tecnológica.

Dosi, Pavitt e Soete, ao discutirem a dinâmica nacional de acumulação tecnológica e sua relação com o contexto socioeconômico mais geral, destacam que os fatores institucionais característicos de cada país têm um papel de grande importância, através do seu efeito sobre a acumulação de conhecimentos nas universidades e nos laboratórios de P&D das empresas; sobre as formas de organização dos mercados de trabalho, de bens e serviços; sobre os determinantes socioculturais das cestas de consumo e, obviamente, sobre as formas diretas de

intervenção política relacionadas às políticas de inovação em particular e ao gerenciamento econômico em geral (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p. 111).

Embora instituições, políticas e desempenho econômico sejam amplamente reconhecidas como coisas indissociáveis, surpreendentemente, a ciência econômica tradicional criou um abismo entre elas e, forçada pela teimosia da realidade, sobre ele lançou uma frágil ponte em cujo pórtico se lê: “Falhas de Mercado”.

Nosso objetivo aqui é, de um lado, demonstrar que essa abordagem da ciência econômica convencional é falha e insuficiente e, de outro, avançar na compreensão dessas relações institucionais, tentando restabelecer, no plano teórico, o elo existente entre políticas, instituições e competitividade.

Esse objetivo, é importante lembrar, integra-se ao intuito mais geral deste trabalho, ou seja, mostrar que embora o engessamento institucional e a redução do âmbito para implementação de políticas nacionais, decorrente do processo de globalização, reduza o escopo e o alcance de políticas voltadas ao incremento da competitividade industrial, essas políticas permanecem como elementos essenciais para que empresas, indústrias e países se tornem competitivos no mercado mundial.

Poderíamos procurar fazê-lo por diversos caminhos. Um deles seria afirmando que o desenvolvimento tecnológico acelerado e a globalização do comércio e dos investimentos modificaram a natureza da competição nos mercados mundiais aumentando, assim, a importância da capacitação tecnológica como fonte de vantagens competitivas. Surgiram, assim, novas necessidades e oportunidades para a ação coletiva, em suporte à ação individual das firmas em seus esforços para adquirir novas capacitações, ou seja, a necessidade de se criar uma infra-estrutura tecnológica e de se ter, portanto, políticas explícitas nessa direção (JUSTMAN e TEUBAL, 1995, p.1).

Entretanto, talvez esse não seja o melhor caminho para iniciar a discussão, uma vez que assim fazendo não conseguiríamos fugir da gaiola de ouro da teoria neoclássica, para quem as instituições e políticas são vistas como elementos exógenos – exceções, anomalias ou casos particulares – cuja função é “corrigir as imperfeições de mercado” e que se justificam apenas em função das características “subótimas” da realidade – “falhas de mercado”, “informação imperfeita”, “mercados imperfeitos” – quando comparadas aos modelos teóricos (DOSI, 1988, p.119 e DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.228).

No que tange às atividades de inovação, a justificativa para a ação pública, do ponto de vista neoclássico, seria a existência de externalidades nas atividades de P&D das empresas, ou seja a impossibilidade das mesmas capturarem privadamente todos os benefícios decorrentes de seus esforços inovativos, levando-as assim a investirem em atividades de pesquisa montantes abaixo do nível socialmente desejável. Desta forma, a ação pública – provendo mão-de-obra qualificada, cientistas e instalações públicas de pesquisa, financiamento subsidiado à pesquisa, proteção à propriedade intelectual, etc. – restabeleceria as condições ideais de funcionamento dos mercados.

Não há dúvida de que isso realmente acontece e justifica plenamente a ação pública (estatal ou privada). O ponto que desejamos destacar, contudo, é que esse fosso que a teoria neoclássica tenta estabelecer entre mercados, políticas e instituições, como se fosse possível existir um sistema de mercado “ideal” – com livre competição, informação perfeita e racionalidade substantiva – e de outro uma realidade “imperfeita” a quem as políticas e instituições teriam a missão de corrigir, aproximando-a do mundo ideal é equivocada. Instituições e políticas não podem ser vistas como coisas estranhas aos sistema econômico, cuja presença se justifica apenas em função de suas características “subótimas”.

Nos modelos evolucionários, a presença de instituições é um dado empírico e principalmente um requisito analítico, sem o qual não há como compreender o funcionamento da economia (BURLAMAQUI e FAGUNDES, 1996, p.150), ou como afirmam Tyson e Zysman, “os mercados não existem separados das regras e arranjos institucionais no qual operam” (TYSON E ZYSMAN, 1989. *Apud* BURLAMAQUI e FAGUNDES, 1996, p.147), ou, ainda, como afirmam Niosi e Faucher, “os mecanismos de mercado sempre funcionam dentro de um dado ambiente institucional no qual o Estado joga o papel principal” (NIOSI e FAUCHER, 1991, p.119).

São as instituições que constróem os espaços onde as relações econômicas ocorrem. Se quisermos ser absolutamente rigorosos é preciso, inclusive, que se diga que a fronteira entre mercados e instituições é fluida e historicamente datada. O ponto que separa mercados e instituições varia no tempo e no espaço. O que hoje são relações de mercado, amanhã são relações hierárquicas e institucionais e vice-versa.

Uma empresa que, por questões de acesso a insumos, adensamento de sua cadeia de valor, ou controle dos canais de distribuição da produção, resolva verticalizar sua atuação para trás ou para frente, substitui relações de mercado por relações hierárquicas e institucionais. Uma outra, que resolva terceirizar parte das atividades que antes eram executadas internamente, está fazendo o contrário, isto é, transformando relações hierárquicas em relações de mercado.

As relações da matriz de uma empresa multinacional com suas subsidiárias, a rigor, fogem das relações de mercado, uma vez que os chamados preços de transferência, que regulam suas transações internas, não são determinados em mercados competitivos. Um conjunto de empresas que formam uma rede vertical ou horizontal (subcontratação ou parceria), permanente ou temporária, substituem relações de mercado por relações contratuais ou cooperativas, ou seja relações institucionais.

Mercados e instituições formam, portanto, um *continuum* cuja linha divisória é móvel no espaço e no tempo e se condicionam mutuamente. Não é possível compreender o funcionamento de qualquer sociedade sem olhar simultaneamente esses dois lados e suas interações. Desse modo, o que diferencia economias tão diferentes como a americana e a japonesa não é se uma é “mais capitalista” que a outra, mas o quanto das relações econômicas que ocorrem em cada uma são conduzidas por relações de mercado ou relações institucionais. Teríamos, assim, dois arquétipos de sociedades capitalistas: num extremo, o modelo liberal americano com maior presença de relações de mercado e no outro extremo, o capitalismo organizado japonês, com os arranjos institucionais jogando grande peso nas relações econômicas no interior de seu sistema produtivo (DOSI, PAVITT, SOETE, 1990, p.258).

Que as relações entre mercado e instituições sejam sempre relações virtuosas, já é outra história. Os sucessos e fracassos das diferentes economias nacionais registrados pela história mostram que tais relações podem engendrar tanto círculos virtuosos, com desenvolvimento econômico e tecnológico, crescimento e distribuição da renda e aumento dos salários, como círculos viciosos, onde ocorra exatamente o oposto.

O importante a destacar, contudo, é que o sucesso ou fracasso não está relacionado com o maior ou menor peso dos mercados ou instituições em si mesmos. Países tão diferentes como os Estados Unidos, Alemanha e Japão

chegaram a pontos de desenvolvimento muito próximos com pesos para as relações de mercado e arranjos institucionais bastante diferentes. O que parece ser necessário, portanto, mais do que a simples adesão a um determinado modelo é estabelecer uma relação adequada entre mercados e instituições, levando-se em conta as condições particulares – sociais, econômicas, históricas e culturais – de cada país.

Não resta dúvida, contudo, que à medida que a economia mundial torna-se cada vez mais globalizada, questões que antes eram tratadas como questões estritamente nacionais deixam de sê-lo. Existe, assim, uma crescente pressão para homogeneização do arcabouço institucional sob os quais as relações econômicas ocorrem. O problema é que tal pressão vem sempre no sentido de universalizar arranjos institucionais que estejam em consonância com os interesses hegemônicos internacionais.

3.1 - Políticas, Instituições e Mudança Tecnológica

Richard Nelson, em trabalhos de 1987 – *Understanding Technical Change as an Evolutionary Process* – e de 1990 – *Capitalism as an engine of progress* – chama atenção para a complexidade da máquina capitalista e faz uma exaustiva descrição das instituições que dão suporte ao avanço técnico no capitalismo moderno. O autor divide o sistema capitalista em duas partes: uma onde prevalece o caráter proprietário e rival das atividades econômicas e outra onde prevalece o caráter público e cooperativo.

Ao discutir a primeira parte o autor faz duas perguntas: Porque a maioria dos laboratórios de P&D está ligada a empresas que obtêm dinheiro basicamente vendendo mercadorias? Como elas obtêm vantagens privadas das atividades de P&D que elas fazem?

Para responder a essas questões Nelson inicia lembrando que Schumpeter destacou as atividades industriais de P&D como o coração da máquina capitalista: “esforços inventivos organizados levados a cabo por cientistas com treinamento universitário e engenheiros, trabalhando em instalações especiais, ligadas a empresas privadas, e dirigidos para o avanço das suas tecnologias de produtos e processos” (NELSON, 1990, p. 199). Em seguida o autor destaca que uma das razões para os laboratórios de P&D estarem ligados a empresas privadas é que

tanto o treinamento universitário para a realização de P&D industrial, quanto a capacidade de promover avanços tecnológicos em instalações separadas das indústrias têm limites. A realização de P&D industrial efetivo geralmente requer conhecimentos sobre a tecnologia de uma indústria que não são ensinadas na escola. Frequentemente, requerem uma interação estreita entre o laboratório e as empresas clientes e trabalho e investimentos complementares por parte delas. Portanto, para ser efetiva, a atividade de P&D deve ter fortes laços com a indústria (NELSON, 1990, p. 199).

Quanto à questão dos mecanismos de apropriação dos esforços inovativos pelas empresas privadas o autor lembra que uma das razões que levam as empresas a fazerem P&D em laboratórios próprios é que isso facilita a apropriação dos retornos. Ele distingue três grandes classes de meios através dos quais as firmas podem apropriar-se do retorno de suas inovações: através do sistema de patentes, através dos segredos de negócios e pela exploração das vantagens de ter sido o primeiro a inovar. A efetividade desses mecanismos varia de indústria para indústria. Segundo o autor, ao contrário do que normalmente se acredita, na maior parte das indústrias as vantagens do inovador são garantidas mais pelo fato de ter sido o primeiro a explorar aquela inovação, do que pelo escudo de proteção das patentes ou segredos de negócio (NELSON, 1990, p. 201). Enquadram-se nessa última categoria, segundo o autor, exatamente as indústrias onde os avanços tecnológicos têm sido mais expressivos: semicondutores, computadores, telecomunicações e aeronáutica.

Uma característica importante dessas indústrias é que a imitação é muito cara mesmo no caso do produto novo não ser protegido por patentes, podendo chegar a mais de três quartos do custo do inovador para se chegar a algo comparável com o produto original (NELSON, 1990, p.201). Além disso, a produção de sistemas altamente complexos envolvendo muitos componentes e uma infinidade de detalhes não podem ser construídos simplesmente a partir de *blueprints*. Grande parte do aprendizado ocorre na própria linha de produção e não em laboratórios, isto é, têm um caráter tácito e cumulativo muito grande. Mesmo a transferência de tecnologia nesses casos, é um processo caro e difícil, uma vez que as empresas tendem a desenvolver competências específicas que são difíceis de transmitir de uma firma para outra.

Nelson destaca, entretanto, que embora sejam os direitos de propriedade

que energizem o sistema capitalista, as tecnologias têm propriedades de um bem público que não podem ser desconsideradas (NELSON, 1987, p.73).

Nelson relaciona uma série de situações que revelam a face pública da atividade inovativa. Começando pelas próprias atividades empresariais o autor lembra que as firmas não só compram e negociam informações tecnológicas entre si, mas não raro cooperam entre si nas atividades de P&D. Essas relações de cooperação podem se dar tanto entre a firma e seus clientes ou fornecedores, com também entre empresas rivais nas chamadas fases pré-competitivas dos projetos. Esses arranjos cooperativos geralmente ocorrem com o patrocínio do Estado.

Em artigo recente a revista inglesa *The Economist*⁹ observa que grandes firmas na área de informática, dominando não raro mais de 70% do mercado mundial, não têm sido molestas por ações antitruste ou mesmo por reclamações de concorrentes por abuso de poder mercado. O artigo menciona o caso da Microsoft na área de software, da Cisco que domina o mercado de roteadores para a Internet, da IBM nos softwares para *mainframes*, da Intuit em softwares para finanças pessoais e da Intel na área de microprocessadores. O que ocorre, segundo o artigo, é que essas empresas retêm esse poder de mercado porque interessa a outras empresas de alta tecnologia que isso ocorra. Para ter sucesso com os consumidores, um dispositivo de uma empresa deve ser compatível com o de outras firmas. Como as tecnologias nessa área mudam muito rapidamente, de forma que os padrões estabelecidos por associações e comitês chegam sempre tarde, a indústria prefere organizar-se em torno de padrões estabelecidos *de facto* por empresas com poder de mercado suficiente para mantê-los fixos. Esse é um caso em que o processo competitivo abre espaço para relações cooperativas, ainda que tácitas, entre empresas de uma mesma indústria, ao invés da rivalidade usual que seria de se esperar.

Nelson destaca ainda o crescente interesse da indústria em mecanismos voltados para o financiamento cooperativo em atividades de pesquisa genérica. Segundo o autor, as ciências aplicadas e as disciplinas de engenharia têm se tornado mais poderosas e as empresas que não estão ligadas em seus avanços ficam em desvantagem em relação às que estão. Por outro lado as vantagens que se obtém em termos de aprendizado nessas atividades de pesquisa básica superam em muito o custo de participar dessas redes de cooperação.

Mesmo nos Estados Unidos, onde a arraigada tradição liberal nunca foi favorável a acordos interempresas, sempre vistos como possíveis conluios contra os consumidores, em 1984 foram feitas emendas na legislação antitruste expressamente destinadas a facilitar os acordos cooperativos entre empresas, possibilitando, assim, o surgimento de organizações como a *Microelectronics and Computer Technology Corporation* e mais recentemente a SEMATECH¹⁰.

Na Europa os casos mais conhecidos são os projetos Esprit, Eureka, Alvey, JESSI (programa destinado a dar suporte às empresas europeias de semicondutores) e HDTV (projeto organizado através do programa Eureka visando estabelecer um novo padrão europeu para transmissão de áudio e vídeo com alta definição). No Japão esses arranjos cooperativos são onipresentes em todo seu tecido industrial. Entretanto, o projeto que deu maior visibilidade a esse tipo de prática, induzindo as práticas miméticas na Europa e nos Estados Unidos acima mencionadas, foi o VLSI (projeto do final dos anos 70, destinado a dar suporte às empresas japonesas na área de semicondutores).

Nelson destaca ainda que o “as universidades são uma parte importante da moderna máquina capitalista. Elas são um reconhecido repositório de conhecimentos públicos, científicos e tecnológicos. Elas os utilizam para o ensino e os incrementam através de suas pesquisas” (NELSON, 1990, p. 206). Lembra, por exemplo, que nos Estados Unidos, a ciência universitária e a engenharia cresceram juntas com indústria *science-based*.

Foi o caso da química, não só nos Estados Unidos, como na Alemanha, onde a química ganhou o *status* de um campo acadêmico ao mesmo tempo em que os químicos passaram a ter um papel importante na indústria. O mesmo ocorreu no campo da eletricidade. Em ambos os casos as universidades atenderam a indústria com seu pessoal técnico e muitas das suas idéias para inovações de produtos e processos (NELSON, 1990, p.207).

Evidentemente, essas relações são dinâmicas. Em certas indústrias, conforme avançam os desenvolvimentos tecnológicos, os caminhos se separam.

⁹ *Gentle Giants. Technology can create near-monopolies. That is sometimes a good thing. The Economist*, Dec. 21st. 1996. p.15

¹⁰ Segundo matéria publicada no *Financial Times*, os mais importantes fabricantes norte-americanos de chips estão unindo-se aos laboratórios do governo a fim de criar tecnologia para uma nova geração de semicondutores de computador, cem vezes mais poderosos que os utilizados hoje. A parceria envolve além da Intel, a maior fabricante de chips do mundo, a Advanced Micro Devices (AMD), a Motorola e três laboratórios do Departamento de Energia dos Estados Unidos. Nos próximos três anos essas

Foi por exemplo o caso dos semicondutores, onde o conhecimento acadêmico foi muito importante para seu desenvolvimento inicial. A partir de certo ponto, contudo, os laboratórios de P&D das empresas privadas tomaram caminhos próprios e passaram a jogar o papel preponderante no avanço técnico. Em outras indústrias, que trabalham com sistemas complexos, muitas vezes desenvolvidos em linha com a própria produção – aeroespacial, telecomunicações, computadores -- a avanço tecnológico vai muito além das pesquisas que são feitas na academia.

Nelson afirma que particularmente desde a II Guerra Mundial, os programas de apoio a P&D financiados pelo Estado têm sido uma parte importante da máquina capitalista (NELSON, 1990, p. 208-209). Nos Estados Unidos, o *National Institutes of Health*, o *Department of Defense*, a *Atomic Energy Commission* e o *Department of Energy*, além da *National Science Foundation* têm destinado grandes quantias de dinheiro para financiar atividades de P&D em universidades e laboratórios públicos e privados (NELSON, 1990, p.209). É o caso da SEMATECH, consórcio de empresas privadas criado com aporte de dinheiro público justificado pelo argumento de que uma indústria de semicondutores competitiva era essencial para a segurança nacional americana.

Na verdade, os setores em que os Estados Unidos hoje são mais competitivos – aeroespacial, aeronáutica, indústrias *science-based*, para não falar de setores tradicionais como agricultura –, são os setores que se desenvolveram em íntima relação e com massivo aporte financeiro estatal. Como afirma Nelson, “a experiência dos Estados Unidos é reveladora. No caso dos semicondutores, computadores e aviação civil, a dominância comercial dos Estados Unidos nesse campos, conquistada em meados dos anos setenta, está inquestionavelmente associada com programas governamentais de compras militares e programas conjuntos de P&D na área militar, durante os anos cinquenta e sessenta. (NELSON, 1987, p. 113).

Isso não quer dizer, naturalmente, como bem observa Nelson, que no capitalismo atual a pesquisa esteja sendo socializada, ou como achava Schumpeter em “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, que a ordem capitalista se apóia cada vez mais “em esteios feitos de material extracapitalista” como também deriva “sua energia de padrões de comportamento extracapitalistas”. (SCHUMPETER, 1984, p. 209).

A idéia aqui defendida é que a máquina capitalista é um sistema altamente complexo onde mercados e instituições formam um todo que interage de forma permanente e que é um equívoco derivado da miopia liberal identificar mais instituições com menos capitalismo e achar que a presença de instituições diminui ou elimina a rivalidade que é a característica central do sistema capitalista. Como afirma Nelson “a rivalidade é ainda a regra geral” (NELSON, 1990, p. 210). A presença de instituições e políticas não a elimina, apenas fixa, historicamente, as “regras do jogo” que deverão ser obedecidas na busca do interesse próprio.

Há, portanto, na máquina capitalista muito mais do que empresas competindo de maneira rival umas com as outras em busca do lucro e tecnologias mantidas sob o domínio privado.

Dosi, ao discutir a falta de correspondência entre as hipóteses fundamentais do modelo neoclássico e o que ele chama *factos estilizados* ou regularidades empíricas, também chama atenção para a maneira tacanha com que a ciência econômica tradicional trata o papel das políticas e das instituições e sua relação com os processos de mercado. O autor destaca, contudo, que nem sempre na história foi assim: “Dois ou três séculos atrás, quando a economia política estava se constituindo como disciplina autônoma, mais ou menos concomitantemente com a emergência da ‘sociedade de mercado’ e o modo capitalista de produção, uma das preocupações intelectuais era o status, função e implicações sociais da livre busca dos interesses privados e sua relação com outras formas de coordenação social. A mão invisível de Adam Smith relacionava-se com a conjectura fundamental de que nos mercados descentralizados os mecanismos de coordenação ocorrem de maneira impessoal. Contudo, estava claro entre os autores clássicos que variáveis estritamente não econômicas e instituições estabeleciam regras particulares de interação e ‘meta-códigos’ de comportamento que eram as condições necessárias para que as ações individuais em busca do interesse próprio alcançassem um resultado coletivo satisfatório, em termos de bem estar coletivo e performance dinâmica da economia (DOSI, 1988, p.120). A respeito disso Paul Ormerod também observa que “o clima moral em que a economia e a sociedade operam também é um tema importante de Riqueza das Nações” (ORMEROD, 1996, p.24).

Os fatores institucionais, segundo DOSI, “parecem conformar as regras de

comportamento, os processos de aprendizado, os padrões de seleção e condições contextuais sob as quais os mecanismos econômicos em geral operam, e *a fortiori* no que diz respeito à mudança técnica” (DOSI, 1988, p.138). Não é possível, enfim, como destaca o autor, separar as variáveis econômicas de seu contexto institucional, nem supor que as variáveis econômicas determinam-no e muito menos reduzir os elementos extramercado a excepcionalidades que visam conduzir o sistema econômico a uma situação definida como ótima por hipótese (DOSI, 1988, p.138). “Os fatores institucionais – incluindo é claro as políticas – são parte da constituição do sistema econômico, isto é, das formas como as atividades econômicas são organizadas e coordenadas, como as mudanças técnicas são feitas e utilizadas, e de como os padrões de comportamento dominantes emergem, etc. Isso é parte fundamental do domínio das políticas” (DOSI, 1988, p.142).

Segundo o referido autor, uma abordagem não reducionista que leve em conta a presença das instituições, não apenas como um fato empírico, mas como um requisito analítico da própria teoria, deve basear-se em quatro hipóteses básicas: (i) os comportamentos dos agentes econômicos não podem ser adequadamente representados pela racionalidade simples e universal do *homo economicus* postulado pela teoria neoclássica; (ii) os mercados e os processos econômicos que ocorrem dentro dele são, eles próprios, arranjos institucionais específicos a períodos históricos, culturas, países, etc.; (iii) existem arranjos particulares entre as instituições *lato sensu* e os processos de mercado que se combinam de forma eficiente em termos de determinados critérios de eficiência; (iv) as variáveis extramercado, aí incluídas as políticas *strito sensu*, são elementos estruturais da constituição dos sistemas econômicos e parte essencial no processo de ajustamento e evolução da máquina econômica (DOSI, 1988, p.121).

Ao analisar a relação entre processos de mercado, mudança técnica e o papel das políticas e instituições Dosi destaca os seguintes aspectos:

(i) As tecnologias não são bens livres. Envolvem um processo de aprendizado que se caracteriza por diferentes graus de cumulatividade, oportunidade e apropriabilidade. Estas três características são atributos das próprias tecnologias, mas também são influenciadas por aspectos institucionais que podem variar entre países e regiões. (Exemplo: legislação sobre propriedade industrial, existência de *tecnopolos*, instituições de pesquisa, universidades, políticas de compra do governo, etc.) (DOSI, 1988, p.122);

(ii) Padrões diferenciados de sinais econômicos (política macroeconômica, política cambial, políticas de competição, etc.) com que se deparam os diversos agentes afetam a performance e a capacitação tecnológica das empresas e países. (DOSI, 1988, p.123);

(iii) Num mundo caracterizado por mudanças técnicas e incertezas os comportamentos dos agentes são mais adequadamente representados pelo conceito de rotinas, estratégias e *meta-regras* (*meta-codes*) que são influenciadas por elementos institucionais e culturais. (DOSI, 1988, p.124);

(iv) Os diferentes padrões de organização das externalidades e dos resultados não intencionais dos processos de mercado afetam a performance econômica e o dinamismo tecnológico de cada país ou região (Exemplo: tecnopolos, legislação anti-truste). (DOSI, 1988, p.127);

(v) Os processos de mercado são geralmente fracos para direcionar os processos radicais de mudanças tecnológicas (mudanças de paradigma) podendo levar inclusive ao bloqueamento de países e empresas em trajetórias tecnológicas inferiores. Nesses casos os fatores institucionais jogam um papel decisivo ao prover *ex-ante* as condições para novos desenvolvimentos científicos (Exemplo: o papel das agências espaciais e militares para o desenvolvimento de novas tecnologias como no caso dos semicondutores e tecnologias de computação nos EUA; o compartilhamento de risco entre grandes corporações para o desenvolvimento de novas tecnologias). (DOSI, 1988, p.128);

(vi) Considerando-se que a eficiência do sistema econômico pode ser medida em termos de três diferentes critérios: “ricardiano” – baseado em custos relativos –, “schumpeteriano” – baseado no dinamismo tecnológico – e “de crescimento” – baseado nas taxas de longo prazo de crescimento econômico –, apenas o primeiro deles pode ser derivado dos processos de mercado *strito sensu*. O alcance da eficiência com base nos demais critérios só é alcançável com bases nos sinais de mercado para países que se encontram na fronteira tecnológica. Quanto mais afastado da fronteira tecnológica um país se encontra maior o papel dos elementos institucionais para o alcance da eficiência dinâmica (de crescimento e schumpeteriana) (DOSI, 1988, p.130-133).

Essa última hipótese é central neste trabalho, uma vez que ela aponta diretamente para a importância das instituições e políticas – a política industrial, em particular – enquanto elementos determinantes no padrão de especialização de

uma economia e na sua competitividade internacional.

Dosi, Pavitt e Soete ao discutirem o papel dos mercados, das políticas e instituições na explicação das diferentes performances inovativas dos países afirmam que a essas diferenças correspondem, igualmente, diferentes arranjos institucionais, os quais se caracterizam por diferentes graus de envolvimento dos agentes públicos em cada setor, diferentes estruturas de mercado e diferentes padrões de interação em cada setor entre os agentes privados (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p. 239).

Os autores apresentam duas proposições gerais: primeiro, que a organização institucional das indústrias e mercados importa muito na sua performance, independentemente da forma como ela seja definida; segundo, que cada arranjo institucional é parcialmente endógeno ao processo competitivo e parcialmente determinado pelo contexto específico do país (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p. 240). A segunda proposição, em particular, representa uma ruptura radical com a abordagem neoclássica, que como vimos, implica ver o papel das instituições e políticas como algo exógeno ao sistema econômico e ao processo competitivo e cuja função é “corrigir” as “falhas de mercado” que, diga-se de passagem, “são esmagadoramente mais frequentes que a situação hipotética que corresponde ao modelo ideal” (POSSAS, 1996, p. 78).

Os arranjos institucionais, de acordo com essa abordagem, são compostos por três elementos: (i) as formas de organização e interação entre os agentes econômicos; (ii) as regras de comportamento desses mesmos agentes em suas relações com concorrentes, clientes, fornecedores, empregados, governo, etc.; (iii) as formas e os graus em que os agentes extramercado exercem seu poder discricionário, o que contribui para organizar os padrões de alocação, as regras de comportamento e o desempenho dos processos de mercado (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p. 240).

A partir do quadro de referência acima descrito propõem-se discutir o papel das instituições em sua interação com o processo inovativo a partir de três funções básicas: o papel das instituições, (i) na conformação do comportamento econômico; (ii) na organização das externalidades; (iii) no suporte ao progresso tecnológico e concluem derivando de sua análise uma série de implicações normativas.

Quanto à primeira questão – o papel das instituições na conformação do comportamento econômico – os autores afirmam que os comportamentos dos agentes não podem ser inteiramente deduzidos da estrutura econômica em si.

Para demonstrar isso eles relembram que as firmas, no seu afã diário de buscar vantagens diferenciais e lucros extraordinários confrontam-se basicamente com três diferentes tipos de sinais: a) as oportunidades tecnológicas associadas a mudanças técnicas nos produtos que fabrica e processos que utiliza; b) as taxas de crescimento na demanda dos seus produtos e de seus concorrentes; c) as mudanças de custos, preços e lucratividade nos mercados em que atua e nos demais mercados (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p. 240). A cada tipo de sinal, afirmam os autores, correspondem três tipos de estratégia de ajustamento. A primeira relacionada à inovação, imitação e *upgrading* tecnológico eles chamam de estratégia schumpeteriana de ajustamento; a segunda, relacionada com a busca de oportunidades de crescimento, chamam de estratégia keynesiana de ajustamento, e a terceira, relacionada com mudanças nos preços relativos, dada uma mesma tecnologia, estratégia ricardiana de ajustamento.

As firmas, segundo os autores, podem combinar de maneira diferenciada essas diferentes estratégias. Há firmas que podem considerar vantajoso especializar-se nos setores com vantagens comparativas de custos, mesmo que tecnologicamente maduros e com demanda pouco dinâmica, como também haverá situações em que as empresas procurem migrar para setores tecnologicamente mais avançados e com mercados mais dinâmicos.

Para os autores não é possível deduzir uma norma de comportamento quanto à definição de estratégias de algum princípio imutável de racionalidade. Segundo eles, as estratégias dos agentes serão o resultado combinado do processo de seleção do mercado e das normas, atitudes e comportamentos dominantes que contêm um elemento extra-econômico irredutível. Eles citam os casos da Alemanha no século passado e do Japão no passado mais recente como exemplos de que o contexto econômico, visto de uma perspectiva estática, não pode explicar o desempenho. Afirmam que “mais explicações institucionais (no sentido sociológico amplo, incluindo os comportamentos estabelecidos e as características culturais básicas) são necessárias para dar conta da ênfase nesses países sobre os processos de ajustamento de crescimento e schumpeteriano, aos invés da lucratividade de curto prazo”. (DOSI, PAVITT e SOETE, p. 241).

Quanto à segunda questão – o papel das instituições na organização das externalidades – os autores destacam que o padrão de externalidades e os resultados não intencionais dos processos de mercado afetam o dinamismo tecnológico. Segundo eles, complementaridades tecnológicas, interdependências tecnológicas não comercializáveis e fluxos de informações que não correspondem inteiramente aos fluxos de mercadorias, infra-estruturas tecnológicas comuns, vários tipos de economias dinâmicas de escala representam um conjunto de externalidades tecnológicas que são, na realidade, um ativo comum de grupos de empresas e indústrias (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p. 241). Casos como o do Vale do Silício, nos Estados Unidos, ou dos distritos industriais na Terceira Itália enquadram-se nessa categoria.

Quanto à terceira questão mencionada inicialmente – o apoio institucional ao processo inovativo – os autores estabelecem inicialmente uma diferenciação entre progresso técnico normal ao longo de trajetórias tecnológicas estabelecidas por um determinado paradigma e mudanças radicais que envolvem mudanças de paradigmas tecnológicos.

Segundo os autores, os mecanismos de mercado são mais apropriados para dirigir os processos de mudança técnica na primeira situação. Quando se trata, porém, de selecionar a emergência e a seleção de descontinuidades tecnológicas radicais, os processos de mercado são geralmente inadequados. Isso está ligado ao fato de que, devido ao grau de incerteza associado aos processos radicais de mudança, seu caráter altamente exploratório e a débil sinalização de mercado quanto às direções mais adequadas a seguir, as instituições extramercado – aí incluídas universidades, laboratórios públicos de pesquisa e esquemas de financiamento público à firmas individuais ou agrupadas em consórcios – jogam um importante papel, seja provendo os novos desenvolvimentos científicos necessários ao processo de inovação tecnológica, seja assumindo parcialmente ou totalmente o risco financeiro de eventuais resultados adversos. Evidentemente, como destacam os autores, existem diferenças intersetoriais quanto ao peso das instituições públicas e privadas no processo inovativo com alguns setores dependendo fundamentalmente do processo endógeno de mudança técnica e outros dependendo mais intensamente do apoio de instituições públicas (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p. 245).

Finalmente, quanto às implicações normativas derivadas dessa abordagem, é preciso destacar o fato de que as políticas já não aparecem como elemento passivo, visando simplesmente corrigir falhas de mercado, mas como elementos centrais para que as empresas, indústrias e países se tomem competitivas. Como destacam Suzigan e Villela, “do ponto de vista da emergente abordagem neoschumpeterina/evolucionária, (...) a intervenção do governo é ativa e ampla. A competitividade é vista como sistêmica por sua própria natureza. Assim, a política industrial ocupa-se do sistema econômico como um todo, procurando criar um ambiente competitivo e criar externalidades positivas e instituições *lato sensu* (incluindo as políticas) que favoreçam a competitividade (SUZIGAN e VILLELA, 1997, p.22).

3.2 - Conclusão

Do que foi discutido até aqui podemos concluir que “os fatores institucionais parecem conformar as regras de comportamento, os padrões de ajustamento e as condições contextuais sob as quais o mecanismo econômico opera. Não há realmente como separar, de um modo que tenha sentido, as variáveis estritamente econômicas de seu arcabouço institucional, ou supor que as variáveis estritamente econômicas sobredeterminam o seu contexto institucional de forma que esse último tenda a convergir para um único padrão” (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p. 255).

Dependendo, portanto, da situação concreta de cada indústria ou cada país, no que tange à distância que os separa da fronteira tecnológica, das características das próprias tecnologias quanto ao grau de apropriabilidade, oportunidade e cumulatividade que as caracteriza, dos *trade-offs* envolvidos entre os diversos tipos de eficiência (ricardiana, keynesiana e schumpeteriana), do grau de coesão social em torno de determinadas metas e objetivos, do grau de flexibilidade do sistema produtivo, da estrutura industrial predominante em cada setor e, enfim, do conjunto de valores socioculturais mais gerais de cada sociedade e da natureza e legitimidade das instituições existentes, o quadro institucional que emergirá em cada país ser-lhe-á totalmente peculiar.

A existência de determinados arquétipos, aos quais já fizemos referência, muito mais do que opções ou modelos excludentes a serem seguidos é um dado da

realidade que corrobora essa percepção. Existem, assim, uma multiplicidade de arranjos institucionais aos quais correspondem performances semelhantes, seja em termos de eficiência estática seja em termos de desempenho inovativo.

Independentemente da forma como o arcabouço institucional de um país se organiza e como os elementos de mercado e os elementos extramercado se combinam, quando se observam os inúmeros exemplos citados ao longo deste trabalho, constata-se que na maioria dos países desenvolvidos ocorre um grau relativamente alto de intervenção do Estado. Em que pese o fato de haver diferenças significativas entre os países na forma de fazê-lo, todos afetam, através de suas políticas, os sinais econômicos, a capacitação dos agentes, o ambiente de incentivos e as condições contextuais.

O que é adequado para um país não o será, necessariamente, para outro. Não há como derivar um padrão normativo universal e muito menos noções absolutas do que seja certo ou errado em matéria de intervenção pública para o alcance da competitividade. Enquanto, por exemplo, países e empresas situados na fronteira tecnológica defendem a necessidade de arranjos institucionais altamente restritivos quanto à garantia de apropriabilidade das inovações tecnológicas – (basta ver o esforço que o governo dos EUA fez no caso brasileiro e ainda faz no caso argentino para a adoção de uma Lei de Propriedade Industrial mais rigorosa) –, países muito abaixo da fronteira tecnológica podem achar necessário, como afirma Dosi, “atuar tanto no sentido de capacitar as empresas domésticas e sobre as características de apropriabilidade das tecnologias relacionadas, na medida em que elas funcionam como barreiras à entrada para o *catching up* das empresas e países (DOSI, PAVITT e SOETE, 1990, p.257).

PARTE II

O NOVO CONTEXTO INTERNACIONAL,

A RODADA URUGUAI DO GATT E

AS IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL

CAPÍTULO 4

O NOVO CONTEXTO PARA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS NACIONAIS

No capítulo anterior verificamos a importância das políticas e instituições na estruturação do sistema econômico. Destacamos em particular que, num quadro de competição oligopolista global, os elementos institucionais, aí incluídas as políticas, são determinantes para o sucesso competitivo das nações. Neste capítulo, o objetivo é examinar como o novo contexto internacional condiciona o arcabouço institucional dos países e limita sua capacidade, em especial dos periféricos, como o Brasil, de implementarem políticas voltadas para o desenvolvimento industrial e obtenção de competitividade internacional.

4.1 - Características do Processo Atual de Globalização da Economia.

Nossa hipótese inicial é que, embora o processo de globalização da economia não seja propriamente algo tão novo como se procura dar a entender, a fase atual reveste-se de características particulares que justificam plenamente a sua caracterização, se não como nova etapa do capitalismo, pelo menos como uma fase que exige uma abordagem diferenciada.

Oman (1996) aborda o tema numa perspectiva que parece adequada. Sem negar a especificidade da atual onda de globalização, chama atenção para o fato de que ela é a terceira deste século. A primeira ocorreu, segundo o autor, no período imediatamente anterior à Primeira Guerra Mundial, entre 1870 e 1914, e caracterizou-se pelo forte crescimento do comércio mundial e por um crescimento mais forte ainda dos fluxos financeiros e migratórios intercontinentais. No plano político assistiu-se, naquele período, a uma nova onda do colonialismo europeu em direção à África e à Ásia. Grandes avanços tecnológicos e inovações, de produtos e processos, ocorreram na indústria, assim como nos meios de transporte e comunicação. Surgiram os grandes trustes financeiros, as grandes corporações e sociedades por ações na Europa e nos Estados Unidos, e os *zaibatsu* no Japão, trazendo consigo a separação entre gerência e propriedade da moderna empresa capitalista e o moderno capitalismo corporativo. Assistiu-se, ao final desse período,

o surgimento do taylorismo, cujos princípios “científicos” de gerenciamento iriam dominar a prática gerencial durante boa parte do século XX (OMAN, 1996, p.9).

Uma nova onda de globalização surgiu no “período de ouro” dos pós-guerra, durante os anos 50 e 60. Sob a liderança americana, da hegemonia do dólar e das instituições criadas em Bretton Woods, o mundo assistiu o reflorescimento do comércio mundial, a multinacionalização das corporações americanas e a internacionalização das empresas européias em resposta ao “desafio americano”. Ao final desse período assistiu-se igualmente o processo de “deslocalização industrial” com inúmeras empresas multinacionais americanas e européias instalando-se em regiões de baixo salários em resposta ao encolhimento do lucro e queda na produtividade que marcaram o final desse período.

A atual onda de globalização, segundo o autor, têm início no final dos anos 70. Entre os fenômenos que a estimularam podemos encontrar as medidas tomadas pelos Estados Unidos e pelos países europeus em resposta à estagflação, em particular a desregulação e o choque monetarista nos Estados Unidos; o desenvolvimento e a difusão de novas tecnologias; a globalização dos mercados financeiros; a massiva mudança dos países em desenvolvimento de políticas de crescimento voltadas para dentro para políticas orientadas para fora; a emergência de uma ampla preocupação com o meio-ambiente global; o fim da bipolaridade e a globalização da competição corporativa e dos acordos de cooperação interempresas. (OMAN, 1996, p.11).

Ao discutir cada um desses aspectos o autor destaca algumas de suas características que resumimos a seguir:

Desregulação. Lançado como um movimento em resposta à estagflação, o movimento de desregulação nos países da OCDE focalizou em grande medida os serviços, notadamente os serviços financeiros, transportes, comunicação e (nos Estados Unidos) energia. Segundo o autor, esse movimento de desregulação facilitou e estimulou a onda atual de globalização pelo menos de três formas. Primeiro, aumentou a competição, baixou os preços e melhorou a qualidade dos serviços de transportes (principalmente aéreo), comunicações (principalmente telecomunicações) e serviços financeiros; segundo, a desregulação dos serviços financeiros facilitou o desenvolvimento de novos instrumentos financeiros (por exemplo: securitização de débitos, *junk bonds* [moedas podres], derivativos, mercados futuros) que jogaram um papel central no financiamento do crescimento

explosivo dos processos de fusão e compras de corporações não financeiras, principalmente na última metade da década de 80, nos mercados nacionais e internacionais e, terceiro, a desregulação financeira tem sido um grande estímulo para a globalização dos mercados financeiros (OMAN, 1996, p.11-12).

Novas Tecnologias. A mais importante contribuição para o processo de globalização veio da rápida difusão internacional das novas tecnologias de informação e comunicação com base microeletrônica, incluindo a aplicação de microprocessadores em novos produtos e processos de produção. Essas novas tecnologias proporcionaram um crescimento fenomenal nos fluxos internacionais instantâneos de informação, bem como o barateamento e maior confiabilidade nos transportes de mercadorias e pessoas, permitindo o acesso global a novos produtos e serviços para os potenciais compradores e aos mercados globais para os fornecedores, estimulando assim a globalização dos mercados e da competição (OMAN, 1996, p.13).

Globalização Financeira. Segundo o autor, entre 1983 e 1993, o valor dos ativos estrangeiros em posse dos bancos triplicaram. O mercado de câmbio que, entre 1986 e 1992, triplicou seu volume diário de transações, movimentou cerca de US\$ 1,2 bilhão por dia. Essas transações cambiais, das quais estima-se que 80% sejam operações de arbitragem e especulação com moeda, são cem vezes maiores que o valor do comércio internacional de bens e serviços. Estima-se que o estoque de ativos financeiros transacionados internacionalmente (fora as transações com moeda estrangeira) cresceu de US\$ 5 trilhões em 1980 para US\$ 35 trilhões em 1992 (duas vezes o PIB dos países da OCDE) e há previsões de que alcance, no ano 2000, a cifra de US\$ 83 trilhões (OMAN, 1996, p. 13). Essa globalização financeira, além de ser uma das principais causas do enfraquecimento da autonomia das políticas econômicas nacionais, também afeta a localização da produção de bens e serviços. Segundo Oman, “o tamanho e a volatilidade das flutuações nas taxas de câmbio entre as principais moedas tem induzido um número crescente de empresas globalmente competitivas a casar mais cuidadosamente gastos e receitas em cada área de influência das principais moedas. O resultado, na medida em que estas firmas desenvolvem redes internacionais de fornecimento de componentes, bens intermediários e serviços, é que elas tendem a desenvolver estas redes dentro de cada zona de moeda, isto é, desenvolver as redes

internacionais de fornecimento mais intra-regionalmente que inter-regionalmente". (OMAN, 1996, p.14).

Abertura dos países em desenvolvimento. Oman observa que, hoje, a maioria dos países em desenvolvimento procura emular o sucesso exportador dos NICs asiáticos e para tanto têm reduzido suas barreiras a importações, procurado atrair investimentos estrangeiros, privatizado empresas estatais e levado a cabo reformas desregulatórias domésticas. Esse processo de exposição aos mercados globais, segundo o autor, têm aumentado não só sua vulnerabilidade econômica, mas em muitos casos sua vulnerabilidade política a eventos dos mercados globais, bem como aumentado sua exposição a pressões protecionistas dos países desenvolvidos, exatamente num momento em que essas pressões têm aumentado. Ainda segundo o autor, enquanto alguns países da OCDE vêem esse processo com bons olhos, nele enxergando novos mercados e oportunidades de investimento, outros, entretanto, vêem como ameaça, na medida em que, crêm eles, os fluxos de comércio e investimento com esses países irão drenar empregos e deprimir os níveis de vida locais (OMAN, 1996, p. 16).

Globalização da atividade corporativa. Segundo o autor a globalização das atividades corporativas hoje não apresenta significativa deslocalização das empresas baseadas nos países da OCDE para países de baixos salários. As principais características dessa nova onda de globalização são: (i) o explosivo crescimento do investimento direto estrangeiro (IDE) entre os países da própria OCDE (com exceção do Japão, que se tornou um grande investidor externo, mas recebe pouco investimento externo); (ii) a globalização dos mercados e da competição, na medida em que o crescimento dos custos fixos associados à inovação, mudanças tecnológicas e obsolescência dos produtos têm empurrado muitas firmas a perseguir estratégias agressivas de conquista de mercados globais de forma a cobrir esses custos fixos o mais rápido possível; (iii) a rápida proliferação desde o início dos anos 80 de alianças estratégicas interfirmas, borrando assim as tradicionais fronteiras entre competição e cooperação principalmente nas áreas de P&D e marketing. Ainda segundo o autor, singularmente importante é a emergência das empresas em rede, uma organização microeconômica particular que muitos especialistas acreditam ser potencialmente superior tanto à forma hierárquica de organizar as transações (intrafirma), como às puras relações de mercado,

principalmente quando envolvem conhecimentos e outros ativos intangíveis com características de bens públicos. (OMAN, 1996, p.18).

Chesnais, por sua vez, afirma que “torna-se cada dia mais evidente que, quando se fala em mundialização do capital (ou quando se dá um contexto mais rigoroso ao termo inglês de “globalização”), está-se designando bem mais do que apenas outra etapa do processo de internacionalização, tal como o conhecemos a partir de 1950. Fala-se, na verdade, numa nova configuração do capitalismo mundial e nos mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação (CHESNAIS, 1994, p.13).

Ao discutir as peculiaridades dessa nova configuração o autor chama atenção que um dos fenômenos mais relevantes dos últimos quinze anos têm sido a dinâmica específica da esfera financeira e seu crescimento, em ritmos qualitativamente superiores aos dos índices de crescimento do investimento, ou do PIB, ou do comércio exterior.

Um aspecto importante sobre o qual Chesnais chama atenção é o fato de que embora uma característica muito importante da onda atual de globalização seja a crescente liberação dos fluxos de comércio internacional, na verdade ela é mais dominada pelo investimento internacional do que pelo comércio exterior. (CHESNAIS, 1994, p. 26).

A liberação crescente do comércio internacional tem sobretudo facilitado as operações dos grupos industriais multinacionalizados. Os fluxos de comércio intrafirma adquirem crescente importância. O Relatório Econômico do Presidente Clinton de 1994 apontava que o comércio intrafirma representou 46,3% das importações dos Estados Unidos provenientes da Europa, 75% das importações provenientes do Japão e 45% do total das importações daquele país. (DIAS, 1996, p. 58). Segundo Drucker, “o Departamento de Comércio dos Estados Unidos avalia que 40% ou mais dos bens exportados pelos países desenvolvidos vão para filiais e subsidiárias no exterior das empresas domésticas”. (DRUCKER, 1997, p. 9).

Além do intercâmbio intracorporativo, ganham grande importância os esquemas internacionais de fornecimento de insumos e mesmo produtos acabados com base num processo de terceirização internacional. O que há de novo, portanto, é “que as empresas recorrem a novas combinações entre os investimentos internacionais, o comércio e a cooperação internacional

interempresas coligadas, para assegurar sua expansão internacional e racionalizar suas operações. As estratégias internacionais do passado, baseadas nas exportações, ou as estratégias multidomésticas, assentadas na produção e venda no exterior, dão lugar a novas estratégias, que combinam uma série de atividades transfronteiras: exportações e suprimentos externos, investimentos estrangeiros e alianças internacionais” (CHESNAIS, 1994, p. 27).

Para Chesnais, os aspectos mais importantes da etapa atual de globalização da economia podem ser assim resumidos:

1 - Mais do que o aumento do comércio internacional, são os investimentos internacionais que dominam o processo atual de internacionalização da economia e moldam as estruturas que predominam na produção e no intercâmbio dos bens e serviços (CHESNAIS, 1995, p.5);

2 - As trocas intrafirma têm um peso cada vez maior nos fluxos internacionais de comércio (CHESNAIS, 1995, p.5);

3 - A globalização das instituições bancárias e financeiras estimula o investimento internacional ao facilitar as fusões e aquisições transnacionais (CHESNAIS, 1995, p.5);

4 - Ao lado das antigas formas de transferência internacional de tecnologia, tais como a concessão de franquias e o comércio de patentes, aparecem novas modalidades de acordos interempresas que, freqüentemente, se tornaram o principal meio para as empresas e países terem acesso a novos conhecimentos e às principais tecnologias (CHESNAIS, 1995, p.5);

5 - Aparecem novos tipos de empresas multinacionais com formas organizacionais do tipo rede (CHESNAIS, 1995, p.5);

6 - O IED caracteriza-se por alto grau de concentração dentro dos países adiantados. O movimento de mundialização é excludente. Com exceção de uns poucos novos países industrializados, está em curso um nítido movimento tendente à marginalização dos países em desenvolvimento (CHESNAIS, 1994, p.33);

7 - Aumentou o grau de interpenetração entre os capitais de diferentes nacionalidades. O investimento internacional cruzado e as fusões/aquisições transfronteiras engendram estruturas de oferta altamente concentradas em nível mundial (CHESNAIS, 1994, p.33);

8 - Verifica-se o surgimento de oligopólios mundiais num número crescente de indústrias que delimitam entre si um espaço privilegiado de concorrência e cooperação e o defendem contra a entrada de novos concorrentes de fora da área da OCDE (CHESNAIS, 1994, p.33);

9 - A ascensão de um capital muito concentrado, que conserva a forma monetária, acentuou os aspectos financeiros dos grupos industriais e imprimiu uma lógica financeira ao capital investido no setor de manufaturas e serviços. Os grandes grupos industriais são, propriamente, grupos financeiros de predominância industrial (CHESNAIS, 1994, p.33);

10 - Diferentemente das etapas anteriores de internacionalização da economia capitalista, onde o capital produtivo não estava no centro do processo de mundialização do capital, a etapa atual se caracteriza pelo fato da mundialização do capital produtivo tornar-se parte integrante da mundialização do capital. Mais exatamente, torna-se o centro dela (MICHALET, 1985, p. 309. *Apud* CHESNAIS, 1994, p. 47).

Para Coutinho, a globalização pode ser entendida como um estágio mais avançado do processo histórico de internacionalização que pode ser caracterizado pelos seguintes aspectos:

- “Aceleração intensa e desigual da mudança tecnológica entre as economias centrais;
- Reorganização dos padrões de gestão e de produção de tal forma a combinar os movimentos de globalização e regionalização;
- Difusão desigual da revolução tecnológica, reiterando os desequilíbrios comerciais e de balanço de pagamentos [...];
- Significativo aumento do número de oligopólios globais, dos fluxos de capitais e da intepenetração patrimonial (investimentos “cruzados” e aplicações financeiras por não-residentes) *dentro* da tríade;
- Ausência de um padrão monetário mundial estável, no contexto de taxas cambiais flutuantes, magnifica a especulação e os mecanismos de neutralização (derivativos) não são, entretanto, capazes de prevenir a possibilidade de rupturas sistêmicas” (COUTINHO, 1996, p.224-225)

4.2 - O Papel das empresas multinacionais

Quanto mais o processo de globalização avança, mais as modernas corporações multinacionais apresentam-se como os atores de maior relevância nesse novo cenário globalizado. Diferentemente dos demais atores sociais que não conseguem estender além das suas próprias fronteiras nacionais seu campo relevante de ação, as modernas empresas multinacionais são os únicos atores com recursos e capacidade para se constituírem em atores verdadeiramente globais. Não é de se estranhar, portanto, que sendo elas as principais beneficiárias e agentes desse processo, procurem moldá-lo aos seus próprios interesses e necessidades.

Ao lado dos Estados nacionais, as corporações multinacionais são os principais atores na definição não só dos rumos da nova economia globalizada, como também do sucesso econômico das nações.

As principais mudanças associadas à atual onda de globalização: aumento dos fluxos de comércio e do investimento direto estrangeiro, organização da produção em redes mundiais de empresas, rápida informatização da produção e da distribuição e o acelerado processo de mudanças tecnológicas e organizacionais ocorrem nas modernas corporações multinacionais ou são financiadas por elas.

Segundo a UNCTAD, “as corporações transnacionais são talvez os mais importantes atores da economia mundial. Elas espalham-se sobre as fronteiras nacionais e as vendas das maiores empresas transnacionais ultrapassam a produção agregada de grande parte dos países. Em muitos deles a parcela da produção, dos ativos e dos empregos sob responsabilidade de empresas estrangeiras é grande, em alguns casos indo de 50% a 90%. As 600 maiores companhias industriais do mundo respondem por entre um quinto e um quarto do valor adicionado na produção mundial de bens nas economias de mercado”(UNCTAD, 1989. *Apud* Carnoy, 1993, p.46).

Segundo o *World Investment Report 1996*, da UNCTAD, existem hoje no mundo cerca de 39.000 empresas multinacionais que possuem por volta 270.000 filiais estrangeiras. Esse conjunto de empresas possui um estoque de investimento direto estrangeiro de US\$ 2,7 trilhões, sendo que as 100 maiores respondem por 1/3 desse montante. Ainda segundo o relatório, todas as 100 maiores empresas multinacionais (excluindo bancos e instituições financeiras), classificadas pelo

montante de ativos estrangeiros, têm sua sede nos países desenvolvidos e possuem um estoque de ativos no estrangeiro de aproximadamente US\$ 1,4 bilhão (UNCTAD, 1996, p.29).

No caso brasileiro, vale lembrar que, em 1996, segundo levantamento da revista Exame (*Maiores e Melhores*) “considerando-se as 500 maiores empresas privadas do país e as 50 maiores estatais, a participação das estrangeiras aumentou de 32% das vendas em 1994 para 44% em 1996, enquanto a das estatais recuou de 24% para 20% e a das privadas nacionais de 44% para 36%”¹¹. As empresas de capital estrangeiro, no Brasil, responderam, em 1996, por 98% das vendas das 20 maiores empresas do setor de automóveis e peças, por 87% das vendas das 20 maiores no setor de higiene e limpeza, por 76% no setor de computação e 73% no setor farmacêutico¹².

Apesar do desconforto que a ação dessas empresas possa causar nos países onde atuam, fruto da falta de compromisso com os objetivos nacionais e do poder econômico que as torna capazes de travarem, com sucesso, quedas de braço com os governos locais, a empresas multinacionais são um elemento decisivo para o sucesso econômico de qualquer país. Seja pelos empregos que levam consigo quando partem, seja pelos empregos, capitais e tecnologia que trazem para os países onde se instalam, existe hoje, no mundo todo, grande preocupação dos governos em adequar o quadro institucional e regulatório às novas exigências dessas grandes empresas, visando atraí-las.

Champy e Nohria relatam a seguinte declaração de Percy Barnevik, presidente da ABB (Asea Brown Boveri), um dos mais globalizados grupos do mundo e uma das empresas melhor conceituadas na opinião pública européia: “Pense na situação há 15 anos, quando a Asea era uma empresa de eletricidade da Suécia com 95% dos seus engenheiros no país. Nós podíamos reclamar dos impostos altos, de como o custo de vida alto dificultava o recrutamento de alemães ou norte-americanos para trabalhar na Suécia. Mas o que a Asea podia fazer em relação a isso? Não muito. Hoje eu posso dizer às autoridades suecas que é preciso criar um ambiente mais competitivo de pesquisa e desenvolvimento ou haverá uma redução das nossas atividades no país. Nós estamos acima dos governos? Não. Nós obedecemos as leis em todos os países em que operamos e não fazemos as leis. No entanto, nós mudamos as relações entre países. (...) A ABB é uma empresa que não tem centro geográfico,

¹¹ BATISTA, P. N. Jr. *O avanço do capital estrangeiro*. Folha de São Paulo, 25 set. 1997.

¹² *Idem, ibidem*

nenhum interesse nacional específico. Nós somos uma federação de empresas nacionais com um centro de coordenação global” (CHAMPY e NOHRIA, 1997).

Essa aparente falta de compromisso das multinacionais com seus países de origem é relativa. O caso acima relatado, poderia ser considerado extremo, uma vez que a Asea Brown Boveri (ABB), grupo com sede na Suíça, fundado em 1987 da fusão de duas empresas européias, a Asea, sueca, criada em 1890 e a Brown Boveri, suíça, de 1891, possuía, em 1990, 89% dos seus ativos, 93% dos seus empregados e 96% de suas vendas no exterior. Serve, contudo, para ilustrar o que afirmamos acima quanto às relações complexas que se estabelecem entre elas e os Estados nacionais.

Carnoy relaciona as vantagens e desvantagens para um país associadas à presença e atuação das empresas multinacionais que podem ser assim resumidos:

1 - *Vantagens para o país hospedeiro.* A maior vantagem para a economia local é ter acesso à tecnologias e técnicas de gerenciamento superiores, na medida em que essas firmas empregam trabalhadores, aumentam a produção e criam demanda por insumos locais. Quanto mais uma empresa multinacional está disposta a contratar gerentes e técnicos e adquirir seus principais insumos nos mercados locais, maior a vantagem para a economia local do investimento direto estrangeiro. Aquelas economias que possuem grandes mercados locais, uma oferta abundante de mão-de-obra qualificada, uma boa infra-estrutura de comunicação e recursos naturais valiosos e abundantes (como petróleo, por exemplo) estão em melhor condição de barganhar e maximizar as concessões dos investidores estrangeiros do que aquelas cuja única vantagem comparativa é a existência de mão-de-obra barata. (Carnoy, 1993, pp. 61-62);

2 - *Desvantagens para o país hospedeiro.* As multinacionais operam no exterior para tirar vantagens da sua superioridade tecnológica, gerencial e de marketing, de seu acesso privilegiado a informações que lhes permitem melhor avaliar os riscos e tomar decisões, além, evidentemente, de acesso a volumes de capital que, via de regra, não são acessíveis aos competidores locais. Tomadas em conjunto essas vantagens, a competição das empresas locais, principalmente em indústrias oligopolizadas, intensivas em capital e tecnologia, torna-se virtualmente impossível. Por outro lado, a não ser que os países hospedeiros tenham poder de barganha suficiente para forçá-las a isso, essas empresas estão muito pouco interessadas em transferir conhecimentos e capacitação tecnológica para a economia local. Além

disso, essas grandes empresas podem impedir a concorrência local a partir de uma política predatória de preços ou simplesmente negando o acesso aos concorrentes locais de determinados insumos sobre os quais elas têm domínio na cadeia produtiva mundial. Outro aspecto a destacar é que raramente essas empresas estão dispostas a localizar fora de seus países de origem as atividades que exijam tecnologia e capacidade gerencial mais avançada. (CARNOY, 1993, p. 63).

3 - *Vantagens para o país de origem.* Muitas das desvantagens para o país hospedeiro são vantagens para o país de origem das empresas multinacionais. As operações no exterior das subsidiárias de empresas multinacionais podem aumentar o lucro de suas matrizes, lucros esses que podem ser utilizados para expandir o investimento doméstico em atividades que gerem alto valor agregado e sejam intensivas em tecnologia e capacidade gerencial. Além disso essas operações externas podem ser utilizadas para obter o acesso a novas tecnologias, como no caso das alianças estratégicas de empresas asiáticas e européias com empresas americanas de alta tecnologia. Outro aspecto importante a destacar é que numa economia crescentemente globalizada, empresas multinacionais domésticas podem ser os únicos agentes com capacidade de sustentar a competição local e internacional na produção de bens de alto valor agregado e conteúdo tecnológico (CARNOY, 1993, p.64). O problema não se resume, portanto, ao mercado externo, mas também à capacidade de sustentar internamente a competição com multinacionais de outros países, dado o crescente grau de abertura da economia mundial.

4 - *Desvantagens para o país de origem.* Pela ampla liberdade de ação que as empresas multinacionais possuem, elas têm capacidade de mover-se, dentro de certos limites, para locais onde o custo de produção lhes seja mais favorável. Isso implica em fechamento de fábricas e na dispensa, não raro, de milhares de trabalhadores. E quando isso acontece, os estados nacionais podem fazer muito pouco. De qualquer modo essas desvantagens para os países de origem das empresas multinacionais são muito relativas. Artigo recente da revista inglesa *The Economist*¹³, ao analisar até que ponto o recente *boom* de investimento direto estrangeiro poderia agravar ainda mais a já deficitária balança comercial dos Estados Unidos, principalmente em função da mudança de muitas empresas manufatureiras americanas para o norte do México, após a assinatura do NAFTA,

¹³ *Balancing Act. The Economist.* Jan. 4th. 1997. p. 71.

observou que as previsões alarmistas careciam de fundamento. A revista menciona um artigo publicado na edição de dezembro de 1996 do *Economics Outlook* da OCDE onde foi feito um estudo sobre o comportamento das empresas americanas e japonesas que investem em países estrangeiros. Segundo o referido estudo as companhias americanas investem no exterior principalmente para atender os mercados locais, muito mais do que para fabricar produtos acabados ou componentes para serem reexportados para suas matrizes. Segundo o mesmo estudo, em 1992, cerca de dois terços das vendas das subsidiárias americanas no exterior foram feitas nas regiões onde estavam instaladas.

4.3 - Regionalização

Para Oman, o processo de regionalização, especialmente os acordos formais, envolvendo um maior ou menor grau de integração política entre os governos, surge como uma resposta política aos desafios da globalização e, ao mesmo tempo, ajuda a fortalecer as forças microeconômicas que conduzem o processo de globalização estimulando a competição interna, aumentando de forma significativa os mercados regionais abertos aos participantes, enfraquecendo o poder de grupos especiais de interesse que resistem à maior competição ou tentam transformar os acordos regionais em bastiões de proteção e restabelecendo coletivamente, entre os participantes, a soberania política frente aos mercados interno e global (OMAN, 1996, p.5).

Para o autor, o processo de regionalização pode ser um valioso instrumento para o aprofundamento da integração política internacional que a globalização crescentemente requer. Destaca, contudo, que, como fenômeno político, a regionalização corre o risco de tornar-se um instrumento de proteção regional. (OMAN, 1996, p.5).

Enquanto a globalização é um processo centrífugo, de extroversão econômica, a regionalização é um fenômeno centrípeto que envolve o movimento de duas ou mais economias em direção a uma maior integração mútua. Tanto pode ser um processo formal, dirigido por forças políticas motivadas por preocupações econômicas, de segurança, ou quaisquer outras, como também pode resultar de um processo informal, guiado pelas mesmas forças microeconômicas que conduzem a globalização (OMAN, 1996, p.6).

No primeiro caso temos, por exemplo, a União Européia e o Mercosul. O processo de regionalização que envolve o Japão, os NICs asiáticos e os demais países do sudeste asiático – em que pese a Asean ser um acordo formal – enquadra-se na segunda categoria, uma vez que, além de não ser formal, é dirigido fundamentalmente por forças microeconômicas, as empresas japonesas, que pressionadas pela valorização do iene, pelo aumento de custos e pelas pressões competitivas, vão paulatinamente transferindo parte de suas operações para outros países da região. O caso do NAFTA, em que pese estar na primeira categoria, por ser um acordo formal, poderia, na prática, ser considerado como uma situação intermediária, uma vez que, muito antes do acordo formal existir, a integração comercial entre México, Estados Unidos e Canadá já era significativa.

Enquanto processo formal, a integração regional pode adquirir diferentes formas institucionais e diferentes níveis de profundidade, podendo ir de uma zona de livre comércio, onde os participantes não têm uma política de comércio exterior comum, como o caso do NAFTA, passando por uma integração aduaneira, como no caso do Mercosul, onde se pode alcançar formas mais profundas de integração, com harmonização das taxas de câmbio, de algumas políticas domésticas (principalmente de incentivo a investimentos), reconhecimento mútuo de padrões e normas; e finalmente pode-se, em princípio, alcançar a total integração econômica, monetária e política, como vem tentando, atualmente, a União Européia.

A relação entre regionalização e globalização, entretanto, não é isenta de controvérsias. Enquanto alguns vêem uma relação virtuosa e de reforço mútuo, outros, mais céticos, enxergam nos acordos regionais o risco de formação de fortalezas comerciais cujo resultado prático pode ser muito mais o desvio dos fluxos de comércio em proveito dos participantes de cada bloco, do que o aumento global dos fluxos comerciais.

Stiglitz, ao discutir a relação entre liberalização comercial e formação de grandes blocos regionais de comércio, refere-se a estes como uma fase intermediária que persistirá até que a OMC (Organização Mundial do Comércio) consiga derrubar as barreiras não tarifárias que emperram a total liberalização do comércio mundial. Destaca, contudo, que “a questão que temos de responder constantemente é se esses arranjos estão abrindo as economias. Quanto mais

ampla é a área de liberalização, é mais provável que exista a criação e não o desvio de comércio”¹⁴.

Uma análise preparada para o relatório dos especialistas da OMC¹⁵, adverte que a organização precisa começar a desenvolver, a curto prazo, medidas disciplinares efetivas para que os acordos regionais de comércio parem de enfraquecer sua autoridade e obstruir a integração econômica global. Segundo o referido estudo haveria evidências suficientes de que os acordos regionais causam prejuízos econômicos aos não membros, o que justificaria uma fiscalização mais estreita da OMC. Segundo a referida análise, com a ampliação da União Européia em 1994, com a entrada da Áustria, Finlândia e Suécia, a importância relativa do comércio no interior da UE cresceu 10% para os países membros, mas a importância dos integrantes da UE no restante do comércio mundial caiu 44%. Tendências semelhantes teriam ocorrido, segundo o estudo, no caso do NAFTA e do Mercosul. De acordo com o relatório, os acordos regionais de comércio podem, pelo menos teoricamente, promover a liberalização multilateral, ao pressionar por reformas unilaterais baseadas no mercado (como, por exemplo, a mudança na legislação sobre propriedade industrial feita pelo México ao aderir ao NAFTA) e encorajar a competição entre países, para diminuir suas barreiras ao comércio e aos investimentos externos. Entretanto, tais resultados benéficos não estariam automaticamente garantidos a menos que a OMC atue rapidamente para esboçar novas regras para esses acordos regionais¹⁶. Como se pode ver portanto, grande parte do debate corrente sobre a relação globalização x regionalização está centrado basicamente em duas questões: (i) os acordos regionais de comércio criam ou desviam fluxos comerciais?, (ii) eles atuam no sentido de liberalizar o comércio mundial ou não?

A resposta a essas questões não é simples. Para Oman, enquanto os dados sobre os padrões de comércio existentes são consistentes com uma interpretação positiva (no sentido de que não há desvio de comércio), porque mostram que o comércio inter-regional está crescendo quase tão intensamente quanto o comércio intra-regional, o debate sobre a segunda questão em particular permanece inconcluso. (OMAN, 1996, p. 30).

¹⁴ TACHINARDI, M. H. Transição para livre comércio. *Gazeta Mercantil*. 13 fev. 1997

¹⁵ OMC. (1997). *Reflections on Regionalism*. Carnegie Endowment for International Peace.

¹⁶ JONQUIERS, G. Para especialistas, blocos obstruem integração. *Financial Times*. *Apud Gazeta Mercantil*. 06 fev. 1997

A preocupação maior é com a necessidade de se estar vigilante, principalmente em relação aos países da OCDE, para que esses acordos regionais não se transformem, de alguma forma, em instrumentos de política de proteção regional.

Um outro fato que deve ser levado em conta é que a própria instabilidade cambial entre as principais moedas têm levado as empresas a casarem custos e receitas dentro de uma mesma zona de moeda, fazendo assim com que haja uma tendência para o aumento dos fluxos de comércio internacional intra-regionais às expensas dos fluxos inter-regionais.

De qualquer modo, ao que tudo indica, parece haver uma relação de complementaridade entre regionalização e globalização, sendo a primeira uma resposta política à segunda. Os acordos regionais de comércio, ao transferir, ou pelo menos submeter, parte do poder decisório em matéria de comércio exterior e de política industrial a organismos supranacionais enfraquecem a atuação de grupos específicos de interesse e facilitam as reformas na legislação nacional que, de outra forma, enfrentariam uma resistência doméstica muito maior, facilitando assim a adaptação do arcabouço institucional nacional às novas exigências dos grandes atores globais.

Por outro lado, é mais difícil mudar acordos internacionais do que a legislação nacional. Desta forma, as regulações decorrentes de acordos regionais, ao se superporem à legislação doméstica acabam criando regras mais estáveis na área cambial, comercial, no tratamento ao investimento estrangeiro e, assim, um ambiente mais favorável à atuação dos agentes globalizados e ao próprio avanço do processo de globalização em si mesmo.

De qualquer forma, é preciso considerar que os grandes grupos econômicos multinacionais, com predominância industrial, vêm procurando, através do investimento direto estrangeiro, estabelecer bases produtivas e uma rede estável de fornecedores dentro de cada um dos grandes blocos. A Fiat, por exemplo, anunciou a intenção de realizar investimentos no México, tendo em vista a criação da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) em 2005¹⁷. Praticamente todas as grandes montadoras de veículos do mundo estão se instalando no Brasil, de olho no mercado nacional, no Mercosul e na sua ampliação, e as que já estavam aqui estão expandindo seus investimentos. Até o ano 2.000 a indústria

automobilística já anunciou a intenção de investir no Brasil cerca de US\$ 18 bilhões¹⁸. Se esses investimentos se concretizarem o Brasil será o país com o maior número de montadoras de automóveis no mundo (Asia Motors, Audi/VW, BMW, Chrysler, Fiat, Ford, GM, Honda, Hyundai, Mercedes Benz, Mitsubishi, Peugeot, Renault, Scania, Toyota, Volkswagen e Volvo). O mesmo ocorre em outras regiões. A General Motors, assinou em 25 de março de 1997 um contrato com o governo chinês, estimado em US\$ 1,3 bilhão para produzir automóveis de luxo na China em sociedade com a companhia chinesa Xangai Automotive Industry Corp¹⁹.

Em função disso, muitas dessas empresas embora sejam francamente favoráveis a um regime multilateral de livre comércio, na prática tornam-se mais sensíveis à eliminação intra-regional de barreiras à atividade econômica do que aos possíveis riscos de maiores barreiras inter-regionais ao comércio. Um exemplo claro disso foi a posição das montadoras americanas em relação ao *Regime Automotivo Brasileiro*. Embora abertamente em contradição com diversas regras da OMC²⁰, o acordo recebeu o apoio das montadoras americanas aqui instaladas. Enquanto o governo americano ameaçava entrar com um processo de solução de controvérsia na OMC, porque segundo Charlene Barshefsky, representante de comércio dos EUA (USTR), o programa automotivo brasileiro afeta as exportações americanas de automóveis e autopeças para o Brasil²¹, o presidente da General Motors do Brasil, Mark Hogan reafirmava todo apoio da GM, Ford e Chrysler à *Medida Provisória do Regime Automotivo* e lembrava que “somos grandes companhias do setor e o governo dos Estados Unidos está ciente de nossa posição”²². O vice-diretor internacional de comunicações da empresa, em Detroit, afirmou que “A política brasileira beneficia a General Motors e outros fabricantes” e que “A GM não se sente afetada e preferiria ver o governo americano

¹⁷ LACERDA, A. Fiat aposta na integração hemisférica *Gazeta Mercantil Latino-Americana* - 24 a 30 mar. 1997. p. 24

¹⁸ DIEESE. (1996). *Globalização e o Setor Automotivo*; Indústria Automobilística no Mercosul. *Gazeta Mercantil Latino-Americana*. 03 a 09 mar. 1997

¹⁹ EUA assinam contratos bilionários com China. *O Estado de São Paulo*. 26 mar. 1997. p. A14

²⁰ O Regime Automotivo Brasileiro, dentre outros incentivos, oferece às montadoras instaladas no Brasil tarifas reduzidas de importação para carros e autopeças, condicionadas a metas de exportação e a requisitos de conteúdo local. Essas medidas estão em desacordo com as regras definidas na OMC através do Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas com o Comércio (TRIMs).

²¹ TACHINARDI, M.H. EUA redobram o protesto contra a MP dos autos. *Gazeta Mercantil*. 02 out. 1996 p. A1, A4, A10.

²² RIBAS, S. Mark Hogan espera que OMC ratifique regime automotivo. *Gazeta Mercantil*. 20 fev. 1997

concentrar seus esforços em outros países onde não temos acesso, como a Indonésia²³.

4.4 - Agravamento da Polarização

A globalização é percebida como algo essencialmente negativo pelos países e segmentos sociais para os quais esse processo é sinônimo de exclusão e marginalização e traz mais riscos que oportunidades.

Ao contrário do que o termo procura dar a entender, o processo de globalização, entendido como o crescimento acelerado da atividade econômica através das fronteiras nacionais e regionais, é extremamente desigual, privilegiando determinadas regiões do globo em detrimento de outras.

Como afirma Coutinho, “a globalização não é um fenômeno espontaneamente benigno para os países em desenvolvimento da periferia. Ela certamente cria possibilidades, mas apenas para as sociedades que têm coesão, estratégia, grupos empresariais fortes e Estado eficiente para delas tirar proveito”²⁴.

Chesnais afirma que “o termo global se refere à capacidade da grande empresa de elaborar, para ela mesma, uma estratégia seletiva em nível mundial, a partir de seus próprios interesses. Esta estratégia é global para ela, mas é integradora ou excludente para os demais atores, quer sejam países, outras empresas ou trabalhadores. A extensão indiscriminada e ideológica do termo tem como resultado ocultar o fato de que uma das características essenciais da mundialização é justamente integrar, como componente central, um duplo movimento de polarização, pondo fim a uma tendência secular, que ia no sentido da integração e da convergência. A polarização é, em primeiro lugar, interna a cada país. Os efeitos do desemprego são indissociáveis daqueles resultantes do distanciamento entre os mais altos e os mais baixos rendimentos, em função da ascensão do capital monetário e da destruição das relações salariais estabelecidas (sobretudo nos países capitalistas avançados) entre 1950 e 1970. Em segundo lugar, há uma polarização internacional, aprofundando brutalmente a distância entre países situados no âmago do oligopólio mundial e os países da periferia” (CHESNAIS, 1994, p. 37).

²³ SOTERO, P. Ford e GM contestam posição da Casa Branca. **O Estado de São Paulo**. 06 out. 1996

²⁴ COUTINHO, L. Nuvem por Juno. **Folha de São Paulo**. 26 out. 1997.

Segundo o *Trade and Development Report, 1997*, da UNCTAD, o fosso entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, bem como entre esses últimos, se amplia cada vez mais. Em 1965, o PNB médio por habitante nos países mais ricos, representando 20% da população mundial, era 30 vezes maior que o dos 20% mais pobres; 25 anos depois, em 1990, essa diferença dobrou, passando para 60 vezes. Segundo o relatório, na África, a renda média per capita é hoje 7% daquela dos países industrializados. A da América Latina, que no final da década de 70 era um terço da renda média dos países ricos, caiu, atualmente, para um quarto²⁵.

No início deste capítulo afirmou-se que a principal força por trás da onda atual de globalização é o investimento direto estrangeiro. Quando se observa, contudo, os dados referentes a esses fluxos de investimento percebe-se que: (i) parte significativa ocorre nos limites da triade (Estados Unidos, Europa e Japão); (ii) a parcela que se dirige aos países em desenvolvimento além de pequena, quando comparada aos fluxos intratriádicos, concentram-se em reduzido número de países; (iii) parte significativa desses fluxos de investimento direto estrangeiro, principalmente nos anos noventa, tem se destinado a fusões e aquisições internacionais de empresas, muito mais do que para a ampliação da capacidade instalada através da construção de novas fábricas e instalações; (iv) os fluxos tecnológicos em direção aos países em desenvolvimento têm apresentado encolhimento sem precedentes, constituindo-se no caso mais conspícuo de não-globalização.

A análise dos dados disponíveis confirma as quatro hipótese acima enumeradas. Segundo a UNCTAD, a participação dos países em desenvolvimento no total do investimento direto estrangeiro, em 1995, foi de 31,6% do total, tendo subido, em 1996, para 37% (ver tabelas 1 e 2). Descontando-se os fluxos de investimento direto estrangeiro para a China, os demais países em desenvolvimento ficaram, em 1995, com apenas 19,7% e, em 1996, com 24,9% do total. Se observarmos, ainda, o conjunto dos países em desenvolvimento verificamos que, em 1995, 76,5% desse montante ficaram concentrados em apenas 10 países (México, Brasil, Argentina, Chile, China, Hong Kong, Indonésia, Malásia, Cingapura, Tailândia). Só a China recebeu, em 1995, 37,6% do total investido nos

²⁵ cf. Press Release TAD/1847, de 11 set. 1997, da UNCTAD (http://www.un.org/plweb-cgj/idoc.pl?4274+..._user_+www.un.org.80+un+un+pr+pr++unctad); MOREIRA, A. Unctad alerta para globalização de desigualdades. *Gazeta Mercantil*. 16 set. 1997

uns poucos países em desenvolvimento, que principalmente pelas dimensões de seus mercados, conseguem inserir-se na estratégia global das grandes multinacionais.

A grande maioria dos países em desenvolvimento, entretanto, corre o risco de ficar completamente à margem desse processo. De um total de quase US\$ 100 bilhões de investimento direto estrangeiro que se destinaram aos países em desenvolvimento, em 1995, os 48 países menos desenvolvidos receberam um total de apenas US\$ 1,1 bilhão. No extremo oposto, dos US\$ 315 bilhões destinados ao investimento direto estrangeiro em todo o mundo, os dez primeiros países receberam 68% do total (UNCTAD, 1996, p. 3-4). Em 1996, a situação não se alterou. Esses mesmos 48 países receberam menos de 2% dos fluxos de investimento que se destinaram ao conjunto dos 160 países em desenvolvimento³⁶.

Outro aspecto que chama atenção é o fato de que 65% do investimento direto estrangeiro destinado aos países em desenvolvimento, em 1995, foram para a Ásia e apenas 27% dirigiram-se para a América Latina e o Caribe, sendo cerca de US\$ 7 bilhões para o México, US\$ 4,9 bilhões para o Brasil, US\$ 3,9 bilhões para a Argentina e US\$ 3,0 bilhões para o Chile, restando menos de US\$ 10 bilhões para os demais países da região (UNTACD, 1996, p. xvii). Em 1996, das entradas totais de investimento direto estrangeiro nos países em desenvolvimento, a América Latina e o Caribe responderam por 30%, alcançando o valor recorde de US\$ 39 bilhões, representando um crescimento de 52% em relação a 1995. Esses investimentos, entretanto, continuam concentrados em poucos países. O Brasil recebeu US\$ 10 bilhões, saltando da 14ª posição, em 1995, para a 2ª posição, em 1996, no ranking dos principais países em desenvolvimento receptores de investimento direto estrangeiro, o México, US\$ 8 bilhões e a Argentina, US\$ 4,3 bilhões. Apenas esses três países, portanto, receberam 57% do investimento destinado ao conjunto de 38 países da região³⁷.

Esse processo extremamente desigual na distribuição dos fluxos internacionais de investimento dá margem, inclusive, para que se possa falar no

³⁶ cf. Press Release TAD/1848, de 17 set. 1997, da UNCTAD (http://www.org/plweb-cgi/idoc.pl?4318+..._user_+www.un.org.80+un+un+pr+pr++unctad).

³⁷ cf. Press Release TAD/1848, de 17 set. 1997, da UNCTAD (http://www.org/plweb-cgi/idoc.pl?4318+..._user_+www.un.org.80+un+un+pr+pr++unctad); SEIDL, A. C. Brasil já é o 5º no ranking de investimentos. *Folha de São Paulo*. 20 set. 1997. p. 2-12; SILVA, S. Brasil já é o 2º em investimentos entre emergentes. *O Estado de São Paulo*. 20 set. 1997. p. B1.

fim do Terceiro Mundo como uma região econômica relativamente homogênea (CASTELLS, 1993, p.27).

Quanto à nossa terceira hipótese – a de que boa parte desses recursos estão sendo destinados a aquisições e fusões – os dados da UNCTAD sobre o investimento mundial mostram que nos últimos dez anos o montante de recursos envolvidos nos processos de fusões e aquisições de empresas vem apresentando as mesmas tendências que o investimento direto estrangeiro (UNCTAD, 1996, p.10). Em 1995, o valor total das fusões e aquisições internacionais, isto é, envolvendo empresas de países diferentes, incluindo fusões e aquisições majoritárias e minoritárias e as respectivas *joint-venturas*, alcançou o valor de US\$ 229 bilhões, o dobro do valor de 1988 (UNCTAD, 1996, p. 10). Em 1996, de um total de US\$ 349 bilhões destinados ao investimento direto estrangeiro, 79% foram destinados para fusões e compras de empresas no exterior²⁸

Quanto à nossa quarta e última hipótese – a concentração dos intercâmbios tecnológicos nos países desenvolvidos –, os dados disponíveis não deixam dúvida. A produção científica e tecnológica, assim como a partilha de conhecimentos tecnológicos entre empresas, através das chamadas alianças estratégicas é um fenômeno que está, basicamente, restrito aos países desenvolvidos, em particular os pertencentes à tríade - Estados Unidos, Europa e Japão.

Segundo Freeman e Hagedoorn, o terceiro mundo, pelas mais generosas estimativas, responde apenas por 5% das atividades mundiais de P&D. Se considerarmos a distribuição das patentes, o indicador mais frequentemente utilizado de produção tecnológica, os países do terceiro mundo detêm de 1% a 3% do índice global de patentes. As únicas exceções apontadas pelos autores são os NICs asiáticos, cujos gastos com P&D vêm crescendo rapidamente ao longo dos anos oitenta. Ainda segundo os autores, algo acima de 98% dos laboratórios estrangeiros das empresas multinacionais encontram-se nos países da OCDE. Apesar das pesquisas apontarem a tendência de um crescente número de empresas multinacionais montarem laboratórios fora de seu país de origem, muito poucos podem ser encontrados nos países em desenvolvimento. Para os autores, há “encolhimento sem precedentes” dos principais indicadores de fluxos de tecnologia para o terceiro mundo, com a exceção já mencionada dos NICs asiáticos. A mesma tendência de concentração se verifica nos acordos interfirmas

envolvendo venda ou partilhamento de tecnologia. (FREEMAN e HAGEDOORN, 1994, p.771-776).

Entre 1980 e 1989, algo em torno de 96% das alianças tecnológicas estratégicas ocorreram entre empresas situadas nos países desenvolvidos, e 92% entre os países pertencentes à triade. Alianças, envolvendo países fora da triade, responderam por apenas 3,8% dos casos registrados no período. Com relação aos acordos de transferência de tecnologia cerca de 90% dos contratos de transferência registrados durante os anos oitenta foram feitos entre companhias da triade e de outras economias desenvolvidas. Contratos de licenciamento de tecnologia entre companhias da triade com empresas localizadas nos NICs responderam por cerca de 6% do total e entre companhias da triade e empresas dos países menos desenvolvidos (LDCs), 4% do total (FREEMAN e HAGEDOORN, 1994, p.771-776).

Segundo Pierre Papon, presidente do *l'Observatoire des sciences et des techniques* de Paris, foram gastos no mundo, em 1992, em atividades de P&D, aproximadamente US\$ 25 bilhões, dos quais 83% dentro dos países da triade: União Européia (28,3%), Estados Unidos (38,5%) e Japão (15,8%). O restante ficou dividido entre a Ásia industrial (incluindo a Índia) que contribuiu com 9,5% e os países da ex-URSS com 4%. Sobraria, assim, para o resto do mundo (África, América Latina e Caribe) o montante de 3,9%. Segundo o mesmo autor, em 1993, $\frac{3}{4}$ das publicações científicas mundiais foram produzidas nos países da triade, assim como 93% das patentes depositadas na Europa e 90% das patentes depositadas nos Estados Unidos. A América Latina responde por menos de 1% das despesas mundiais e menos de 1,4% da produção científica e a África, por 0,5% e 1,2%, respectivamente. Cada uma das duas regiões responde apenas por 0,2% das patentes mundiais²⁹.

4.5 - Novos Limites à ação do Estado

As relações entre Estado e mercado não são antagônicas, mas complementares. Embora tanto um como outro sejam construções sociais

²⁸ KUNTZ, R. Investimento global concentra poder econômico. *O Estado de São Paulo*. 20 set. 1997. p. B3.

²⁹ PAPON, P. *Mondialisation accélérée de la science*. *Le Monde Diplomatique*. fév. 1997

historicamente datadas, é notória a transcendência do primeiro em relação ao segundo.

Conforme destacam Boyer e Drache, os mercados são organizados pela intervenção pública e não o contrário. Segundos esses autores, “mercados requerem organização para funcionar; o mercado como uma instituição social e força econômica é mais frágil e complexo do que sustentam seus defensores mais entusiastas. Entretanto, o escopo e objetivos dos mercados e Estados não podem ser confundidos. Os mercados são eficientes na alocação de recursos escassos no curto prazo. Ao contrário, a nação é o conduto para investir no futuro. Mais ainda, o Estado organiza os mercados garantindo transparência, justiça e acesso. Assim, qualquer que seja o cenário futuro, Estado e mercado irão sempre coexistir” (BOYER e DRACHE, 1996, p.3).

Ao discutir a idéia de até que ponto as sociedades podem ser organizadas apenas pelos mercados, Karl Polanyi é enfático: “O ponto crucial é este: a mão-de-obra, a terra e o dinheiro são elementos essenciais da indústria; também devem organizar-se em mercados; de fato, esses mercados formam uma parte absolutamente vital do sistema econômico. Porém é obvio que a mão de obra, a terra e o dinheiro não são mercadorias; no caso destes elementos, é completamente falso que tudo o que se compra e se vende deve ter sido produzido para ser vendido. Em outras palavras, estes elementos não são mercadorias, de acordo com definição empírica de uma mercadoria. O trabalho é apenas outro nome para uma atividade humana que está unida à própria vida, a qual por sua vez não se produz para a venda senão por razões inteiramente diferentes; nem se pode separar essa atividade do resto da vida, armazená-la ou movimentá-la. A terra é outro nome para natureza, que não foi produzida pelo homem; por último, o dinheiro é apenas um símbolo do poder de compra que por regra geral não se produz, senão que surge através do mecanismo bancário ou das finanças estatais. Nenhum desses elementos se produz para a venda. A descrição de mão-de-obra, terra e dinheiro como mercadorias é inteiramente fictícia. (...) Se fosse permitido aos mecanismos de mercado serem os únicos determinantes da quantidade e do uso do poder de compra, se destruiria a sociedade (POLANYI, 1992, p.81-82).

Olhando em perspectiva a história econômica mundial deste século, é possível perceber que nos momentos em que a fé cega nos mecanismos de

mercado prevaleceu, o próprio capitalismo entrou em colapso. O exemplo clássico é a crise de 1930. A recusa dos Estados Unidos em intervir como emprestador de última instância quando estourou a crise da bolsa de Nova Iorque em 1929 lançou o capitalismo na crise mais profunda deste século, que perdurou por mais de uma década, contribuindo para a emergência do fascismo e a deflagração do último grande conflito armado em escala global.

Apesar disso, tornou-se um lugar-comum afirmar que, nos marcos atuais da economia globalizada, o Estado está batendo em retirada e se mostra cada vez mais incapaz de fazer frente aos novos desafios colocados pelas forças desencadeadas pelas grandes transformações tecnológicas neste fim de século, em particular, a revolução da informação.

Entretanto, quando se observa mais detidamente o funcionamento real da economia mundial não é exatamente isso o que se vê. Como afirmou em artigo recente Jeffrey Garten, ex-subsecretário de Comércio Exterior dos EUA, “apesar das mudanças no panorama internacional, o governo e a comunidade empresarial precisam um do outro para atingir seus objetivos. A marca registrada no envolvimento com grandes mercados emergentes é que as empresas americanas dependem de Washington para ajudar na liberalização do comércio, na proteção da propriedade intelectual, na remoção das barreiras regulatórias, no encorajamento permanente das reformas econômicas. Precisam de ajuda do governo para conseguir contratos de peso nos muitos países cujos governos fazem concessões de negócios e em que empresas francesas, alemãs ou japonesas contam com o apoio de seus governos”. (GARTEN, 1997, p. 25).

O que mudou, portanto, não foi a importância do Estado em si mesmo. A questão é que o domínio da economia pelos oligopólios globais traz implícita a subordinação da ação do Estado, mais do que nunca, à sua lógica de funcionamento. Isso pode implicar tanto a demanda de um papel ativo, quando se trata de remover obstáculos e realizar reformas (ou contra-reformas) que lhes convenham, quanto de um papel passivo, quando a ação pública se constitui em obstáculo à livre expansão desses oligopólios. Isso está muito longe, portanto, da alegada perda de relevância do Estado na economia globalizada, como querem alguns ideólogos da globalização (ver OHMAE, 1996 e REICH, 1994).

O que existe na realidade é uma violenta pressão ideológica que procura transformar os interesses desses oligopólios em valores universais. Ignacio

Ramonet se refere a essa pressão como uma tentativa dos interesses dominantes de impor a todos uma espécie de ditadura do *pensamento único*. Segundo Ramonet, “as elites que obstinadamente se põem a fazer o elogio do *pensamento único*, exercem uma chantagem sobre toda a reflexão crítica sob o pretexto de *modernização*, de *realismo*, de *responsabilidade*, afirmam o *caráter inelutável* das transformações em curso, preconizam a capitulação intelectual, e lançam para as trevas do irracional todos os que se recusam a aceitar que *o estado natural da sociedade é o mercado*⁵⁰”.

Chesnais é bastante enfático a respeito desta questão quando afirma que “a perda, para a esmagadora maioria dos países capitalistas, de boa parte de sua capacidade de conduzir um desenvolvimento parcialmente aut centrado e independente; o desaparecimento de certa especificidade dos mercados nacionais e a destruição, para muitos Estados, da possibilidade de levar adiante políticas próprias, não são *conseqüência mecânica* da globalização, intervindo como processo “externo”, sempre mais coercitivo, impondo a cada país, a seus partidos e a seus governos uma determinada linha de conduta. Sem a intervenção ativa dos governos Thatcher e Reagan, e também do conjunto dos governos que aceitaram não resistir a eles, e sem a implementação de políticas de desregulamentação, de privatização e de liberalização do comércio, o capital financeiro internacional e os grandes grupos multinacionais não teriam podido destruir *tão depressa e tão radicalmente* os entraves à liberdade deles se expandirem à vontade e de explorarem os recursos econômicos, humanos e naturais, onde lhes for conveniente” (CHESNAIS, 1994, p.34).

Visões deterministas, características do darwinismo social tão caro aos ultraliberais, porque os deixa na posição cômoda de poder justificar todas as mazelas sociais da atualidade – desemprego, concentração de renda, exclusão social – pelo caráter supostamente inelutável desse processo, carecem de fundamento.

Não há nada de inexorável no curso da história. Se os fatos históricos aconteceram de um certo modo é porque também havia a possibilidade de que tivessem acontecido de outro. O período entre 1870 e 1913, durante o qual o sistema monetário internacional esteve fundado no padrão ouro, administrado pelo Banco de Inglaterra, foi de grande integração econômica internacional. As taxas de juros de longo prazo eram uniformes e baixas em todo o mundo; os

⁵⁰ RAMONET, I. *L'Espoir*. **Le Monde Diplomatique**. jan. 1996. p. 1

níveis de preços, embora instáveis, variavam em todos os países sempre na mesma direção; os fluxos de capitais em proporção ao PIB eram extremamente elevados; o fluxo de pessoas era bem mais livre que atualmente (nos oitenta anos que se seguiram a 1845, 50 milhões de pessoas, a maioria europeus, migraram para o hemisfério ocidental, e isso num período em que a população mundial era um quinto da população atual); os fluxos de comércio e investimentos eram tão intensos que, a despeito do crescimento espetacular do comércio e da produção mundial de 1950 a 1973, demorou cerca de 70 anos para que o comércio de mercadorias em proporção ao PIB alcançasse o mesmo nível dos anos imediatamente anteriores à Primeira Guerra³¹. Nada disso impediu, entretanto, que o mundo se dilacerasse em duas guerras mundiais que, entre 1914 e 1945, mataram 75 milhões de pessoas e que, após a crise de 1929, os países da OCDE adotassem políticas comerciais protecionistas e se fechassem em áreas monetárias restritas, reduzindo a produção mundial, entre 1929-32, para conjunto dos países da OCDE em cerca de 20%.

Ao discutir se o declínio da soberania econômica nacional é um processo realmente irreversível, como resultado exógeno de mudanças tecnológicas, Bienefeld afirma que esse argumento é uma espécie de mecanismo de segurança que deve ser acionado sempre que as pessoas não possam ser convencidas a expor-se à globalização motivadas pelo próprio interesse.

Nesse caso afirma ele, diz-se à pessoas que elas devem aceitar essa situação porque é inevitável. Mas como destaca o autor, a “emergência da transferência eletrônica de dados não pode justificar a desregulação das finanças mais do que a invenção do revólver pode justificar a legalização do assassinato, embora ambos tornem a aplicação da lei mais difícil” (BIENEFELD, 1996, p. 420).

Segundo o autor, a principal força por trás dos processos de desregulação dos mercados é política e não tecnológica. “A conclusão inevitável deve ser que a globalização não é uma necessidade histórica ou tecnológica, mas um processo politicamente dirigido cuja aparente irreversibilidade deriva do fato de que seus ganhos têm sido crescentemente institucionalizados e protegidos por novas regras e regulações internacionais que ameaçam os refratários com retaliação coletiva instantânea” (BIENEFELD, 1996, p. 422).

³¹ *The State of The Nation-State. The Economist*. Dec. 22th. 1990. p. 73.

Finalmente, é preciso levar em conta que se o processo de globalização da economia mundial, nos termos em que hoje se apresenta – desregulação, globalização financeira, abertura comercial dos países em desenvolvimento, globalização da atividade corporativa – impõem restrições objetivas à atuação dos Estados nacionais, essas restrições se distribuem de forma desigual no mundo. Sendo os Estados nacionais e as empresas multinacionais os principais atores na definição dos rumos da economia globalizada, a capacidade de intervenção dos primeiros é sempre proporcional ao seu poder de barganha com relação a essas últimas.

Nesse jogo de pressões e contrapressões, quanto menor o poder de barganha de um determinado país, maiores são as concessões que deverá fazer para tentar manter-se integrado nesse circuito do capital globalizado. Esse poder de barganha, por sua vez, é determinado fundamentalmente pelos ativos que possui, que sejam objeto de interesse dessas grandes empresas. Poderíamos enumerar uma infinidade, mas evidentemente, os que dão maior poder de barganha são mais estreitamente relacionados com a chamada terceira revolução industrial: infra-estrutura tecnológica, mão de obra qualificada, infra-estrutura de transportes e telecomunicações, abundância de fontes de energia, disponibilidade de matérias-primas estratégicas (principalmente petróleo), etc., além, evidentemente, do tamanho dos mercados locais. Quanto maior o número de ativos de interesse para essas grandes empresas existentes numa determinada localidade, país ou região menos concessões precisará fazer para atraí-las. A falta de lógica das chamadas “guerras fiscais” está, portanto, no fato de que quanto mais um país ou região abre mão de recursos fiscais que poderia estar investindo para a construção das competências que são trunfos importantes de negociação, mais concessões deverá fazer no momento seguinte para continuar atraindo investimentos, até que chegue numa situação na qual por mais concessões que faça, deixará de apresentar interesse econômico para qualquer tipo de investimento privado.

No novo marco da economia globalizada o Estado-nação ainda mantém um papel crucial na definição dos rumos do desenvolvimento econômico, seja ao defender os interesses das empresas multinacionais sediadas em seu território, seja ao promover o fortalecimento da economia nacional *vis-à-vis* esses grandes grupos.

Seja por um motivo ou por outro, o dobre de finados do Estado-nação está muito longe de soar, em que pese o anúncio quase diário de seu fim.

Visões como a de Reich, para quem o papel do Estado dentro da nova economia global, na qual as fronteiras estão deixando de existir, deve ser apenas educar seus cidadãos para participar da economia globalizada – subordinando assim as políticas nacionais à economia globalizada – são limitadas e não correspondem à prática daqueles países que vêm conseguindo inserir-se com sucesso na economia internacional.

CAPÍTULO 5

A RODADA URUGUAI E A CRIAÇÃO DA OMC: NOVO MARCO INSTITUCIONAL PARA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS NACIONAIS

5.1 - O Sistema Mundial de Comércio

5.1.1 - Antecedentes

O comércio é uma atividade tão antiga quanto a produção de mercadorias. Entretanto, é apenas com o advento do capitalismo industrial, no século XVIII, quando a produção de mercadorias, isto é, de bens destinados à venda, torna-se a forma predominante da atividade produtiva humana, que a atividade comercial ganha seu atual estatuto, tornando-se objeto de uma disputa teórica e política que a coloca no próprio nascedouro da economia política.

Em 1846, em meio a grande agitação política e sob a influência das idéias livre-cambistas de Ricardo, as *Corn Laws*, legislação inglesa que restringia a importação de cereais, foram abolidas. (TREBILCOCK e HOWSE, 1995, p.18). O Tratado Cobden-Chevalier, de 1860, que liberalizou o comércio entre a França e o Reino Unido é um marco de referência na história do livre comércio no século XIX, assim como os tratados celebrados pela França, entre 1862 e 1867, com outros países europeus e com os Estados Unidos (KOSTECKI e HOEKMAN, 1996, p.2). No outro lado do Atlântico, em novembro de 1889, reuniu-se a Conferência Internacional Americana para examinar a proposta do então presidente dos Estados Unidos, Cleveland e de seu secretário de Estado, James Blaine, que haviam proposto uma união aduaneira que se estendesse do Alasca à Patagônia³².

Em 1857, Richard Cobden escreveu: “O livre comércio é a diplomacia de Deus, e não há meio mais seguro de unir os povos nos laços da paz”³³. Desde Cobden, e provavelmente incluindo o próprio, nenhum estadista se vê propriamente como um missionário do livre comércio, e os motivos que têm levado uns a desfraldar essa bandeira e outros a vê-la com desconfiança são bem mais prosaicos.

³² RICUPERO, R. Ontem, hoje e amanhã. **Folha de São Paulo**. 17 maio. 1997. p. 2.2.

³³ *All free traders now?*. **The Economist**. Dec. 7th. 1996

A atividade internacional de comércio reflete a oscilação cíclica do próprio capitalismo. Entre 1870 e 1914, período de grande expansão capitalista, a atividade comercial internacional alcançou patamares em proporção ao PIB mundial que, a despeito do crescimento econômico que se verificou desde então, só foram alcançados mais de 70 anos depois. Com a Primeira Guerra Mundial as relações comerciais internacionais se deterioraram, dando espaço nos anos vinte a políticas protecionistas e desvalorizações cambiais predatórias. A Grande Depressão dos anos 30 agravou ainda mais esse quadro, dando lugar a políticas comerciais altamente protecionistas visando preservar a produção e o emprego domésticos. A mais notória dessas tentativas foi a aprovação, pelo Congresso Americano, da Lei Smoot-Hawley, em 1930, que fez subirem as tarifas sobre as importações para uma média de 60%, provocando rapidamente medidas retaliatórias de igual intensidade da parte dos principais parceiros comerciais dos Estados Unidos. Isso levou ao agravamento da crise de 1930 e a um virtual estancamento do comércio internacional (TREBILCOCK e HOWSE, 1995, p.20).

Só com o final da II Guerra Mundial e a retomada do desenvolvimento capitalista, agora sob hegemonia americana, as idéias a favor do livre comércio voltaram ao centro da agenda política mundial. Dois fatores contribuíram para isso. Em primeiro lugar, como lembra Thorstensen, “logo depois da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos respondiam sozinhos por quase metade do PIB mundial. A liberalização multilateral do comércio poderia gerar grandes benefícios, o que deu motivação para que os Estados Unidos promovessem o livre comércio em todo o mundo” (THORSTENSEN et al., 1994, p. 30). Os Estados Unidos temiam a repetição da guerra comercial dos anos 30, que eles próprios haviam contribuído para deflagrar, e tinham consciência de que negociações bilaterais por si só não seriam suficientes para garantir a cooperação em nível mundial nem os mercados para seus próprios produtos manufaturados. Por isso assumiram a liderança da liberação multilateral de comércio. (RÊGO, 1996, p.6). O segundo fator era de natureza política, e estava relacionado tanto com a necessidade de estabelecer uma forte aliança ocidental que pudesse se contrapor ao avanço socialista no contexto da Guerra Fria, como à crença de que a cooperação comercial entre os países ajudaria a reduzir os riscos de um nova guerra mundial.

Em 1947, o Conselho Social e Econômico da recém criada ONU convocou a Conferência sobre Comércio e Emprego, onde foi apresentado um documento

intitulado *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), escrito basicamente pelos Estados Unidos e pela Inglaterra. Seu principal objetivo era a diminuição das barreiras comerciais entre os países e a garantia de acesso equitativo aos seus respectivos mercados (RÊGO, 1996, p.6). Em 1948, ao mesmo tempo que se concluía a Carta de Havana, destinada a ser o documento base para formação do ITO (*International Trade Organization*), o GATT passa a funcionar provisoriamente, uma vez que os países inicialmente envolvidos nas negociações das reduções tarifárias estavam ansiosos por sua implementação e não pretendiam condicioná-las à conclusão das negociações para a formação daquela organização.

O GATT era, portanto, um acordo provisório, assinado inicialmente por 23 países, inclusive o Brasil, até que a ITO (*International Trade Organization*) passasse a funcionar. Por resistência do Congresso americano em ratificar o acordo, o processo não foi adiante. A ITO nunca se formou e o GATT, de provisório, acabou se tornando permanente. Como destaca RÊGO (1996), “O GATT incorporou então muitas das provisões da ITO, contidas na Carta de Havana (...) e foi adquirindo progressivamente atribuições de uma organização internacional. No entanto, não perdeu o seu caráter de acordo provisório nem obteve uma personalidade jurídica própria, como o FMI e o Banco Mundial” (RÊGO, 1996, p.6). De qualquer modo, ao lado dessas duas instituições o GATT passou a constituir um dos tripés da ordem econômica internacional pós-Guerra.

O texto básico do acordo – o GATT 1947⁵⁴ – foi sendo ampliado e modificado por novos códigos, acordos, *waivers*, *panels* e decisões do Conselho Geral do GATT ao longo de sucessivas rodadas de negociações. Suas duas regras básicas, contudo, – a noção de Nação Mais Favorecida (NMF) e de Tratamento Nacional – permanecem até hoje como a espinha dorsal das relações internacionais de comércio e tudo o que se faz ou se deixa de fazer em matéria de política comercial é sempre julgado tendo como marco de referência esses duas regras, que garantem um dos princípios elementares do acordo, que é o princípio da não-discriminação.

⁵⁴ Utilizamos aqui a expressão GATT 1947 para designar o acordo que vigorou, com todas as modificações introduzidas nas sucessivas rodadas de negociações, até a entrada em vigor do GATT 1994. Embora esse último incorpore o GATT 1947 e suas modificações subsequentes, além evidentemente, daquelas introduzidas na Rodada Uruguai, especificadas no Anexo 1 A da ata final do acordo assinado em Marraqueche em 15 de abril de 1994, o GATT 1994 e o GATT 1947 são formalmente dois acordos diferentes e legalmente distintos (cf. PRESSER, 1996, p.221).

A regra de Nação Mais Favorecida (Artigo I do GATT 1947) proíbe a discriminação entre países que são partes contratantes do Acordo Geral. Estabelece que toda vantagem, favor, privilégio ou imunidade afetando direitos aduaneiros ou outras taxas comerciais que são concedidos a uma parte contratante devem ser estendidos imediata e incondicionalmente a produtos similares comercializados com qualquer outra parte contratante (THORSTENSEN et al., 1994, p.35).

A segunda regra, a de Tratamento Nacional (Artigo III do GATT 1947), proíbe a discriminação entre produtos nacionais e importados, ou seja, uma vez dentro das fronteiras nacionais os produtos importados devem receber tratamento não menos favorável que os produtos nacionais.

Os outros dois princípios básicos do GATT constam nos artigos II e XI do Acordo. O Artigo II (Lista de Concessões) estabelece que cada país deve submeter ao GATT uma lista de produtos e suas respectivas tarifas aduaneiras que são válidas para todos os países contratantes. As sucessivas rodadas de negociações do GATT sempre tiveram entre seus principais objetivos, além da redução dos tetos tarifários, a ampliação dessas listas de concessões, de forma a garantir que o comércio da maior quantidade possível de produtos estivesse disciplinada pelas regras do acordo. O Artigo XI, por sua vez, proíbe a utilização de restrições não tarifárias, determinando que nenhuma outra restrição, além das tarifas, deve ser mantida sobre o comércio de produtos, sejam elas quotas, licenças ou outras medidas (THORSTENSEN et. al., 1994, p. 35 e HOEKMAN e KOSTECKI, 1996, p.124).

Como uma espécie de válvula de segurança, o artigo XIX, que trata das salvaguardas, permite que os governos, sob condições específicas podem deixar de cumprir suas obrigações normais com o objetivo de salvaguardar interesses considerados fundamentais. Entre as medidas de salvaguarda previstas no acordo, que permitem a suspensão temporária de obrigações, estão as medidas antidumping, que permitem tratar situações de dumping que prejudiquem a indústria doméstica (Artigo VI); as medidas compensatórias, destinadas a contrabalançar os efeitos dos subsídios que prejudiquem ou ameacem a indústria doméstica (Artigo VI); as restrições à importações por motivo de salvaguarda do balanço de pagamentos (Artigo XII e XVIII:b); a assistência governamental para o desenvolvimento econômico, permitindo restrições à importações para proteger

indústrias nascentes (*infant industries*), (Artigos XVIII:a e XVIII:c); proteção emergencial quando o aumento súbito de importações causa ou ameaça causar prejuízos sérios aos produtores domésticos dos mesmos produtos (Artigo XIX); e os *waivers*, que permitem a um membro pedir permissão para não ser limitado por determinada obrigação (Artigo XXV), desde que aprovadas pelo Conselho Geral.

É preciso notar, entretanto, que a inexistência de regras bem definidas para a aplicação dessas medidas de salvaguarda criou ampla margem para que os países com maior poder de negociação acabassem burlando as regras do acordo quando lhes convinha. O exemplo mais conspícuo são os chamados Acordos de Restrição Voluntária de Exportações, amplamente utilizados nas décadas de 1970 e 1980, através dos quais, os países em condição de impor suas posições aos demais, obrigavam os exportadores de determinados produtos que estivessem afetando os interesses da indústria doméstica a reduzir “voluntariamente” suas exportações, sem ter que oferecer nenhum tipo de compensação, como previa a maioria das salvaguardas acima mencionadas.

O GATT realizou ao todo oito rodadas de negociações, incluindo a rodada inicial de negociações multilaterais, em 1947, e a última, a Rodada Uruguai (1986/93), que levou à criação da Organização Mundial do Comércio (OMC).

As cinco primeiras, que se ocuparam basicamente de promover reduções tarifárias, foram a Rodada de Genebra (1947), já citada; a Rodada Annecy (1949); a Rodada Torquay (1950/51); a segunda Rodada de Genebra (1955/56); e a Rodada Dillon (1960/61), que teve como principal motivação a criação da Comunidade Econômica Européia (CEE), através do Tratado de Roma, em 1957.

Na sexta rodada de negociações coordenada pelo GATT, a Rodada Kennedy (1963/67), além de reduções tarifárias, começaram a ser discutidas as chamadas barreiras não tarifárias ao livre comércio (BNTs) e os problemas relacionados ao comércio de produtos agrícolas, que estava sujeito a inúmeras excepcionalidades.

A sétima rodada, a Rodada Tóquio (1973/79), da qual participaram cerca de 100 países, avançou ainda mais na direção de incluir na pauta de negociações as barreiras não tarifárias. Rêgo destaca que “a rodada fracassou, no entanto, em seu intento de normatizar o comércio de produtos agrícolas e de criar um acordo de salvaguardas. Além disso, muitos dos novos acordos negociados terminaram sendo subscritos por um número pequeno de países – em sua maior parte desenvolvidos

-, perdendo o caráter multilateral. Em consequência, esses acordos passaram a ser conhecidos como *códigos*" (RÊGO, 1996, p.7).

É importante destacar, antes de passarmos à análise dos padrões atuais de comércio internacional, duas questões importantes. Em primeiro lugar, apesar do indiscutível sucesso do GATT em manter no pós-guerra um sistema mundial de comércio relativamente aberto, a manutenção de um sistema multilateral de comércio se restringiu, basicamente, ao comércio de bens manufaturados, e mesmo assim com inúmeras exceções. O GATT não foi capaz de eliminar as chamadas barreiras não tarifárias ao comércio (BNTs) existentes em praticamente todos os setores e tampouco enquadrar em suas regras o comércio de produtos agropecuários. Desta forma, um de seus princípios importantes, a eliminação de restrições quantitativas, ficou relativamente enfraquecido.

A ausência de um acordo sobre salvaguardas e a precariedade das regras para imposição de direitos para compensar a existência de dumping ou subsídios, além da inexistência de regras claras para identificação de subsídios e práticas desleais contra a concorrência, abriu brechas para a utilização indiscriminada dessas regras visando, dissimuladamente, estabelecer barreiras não tarifárias ao comércio em praticamente todos os setores, quando não a pura e simples imposição de restrições quantitativas em aberto confronto com as próprias regras do GATT.

A segunda questão a destacar é que, apesar das reiteradas violações às regras do GATT por parte dos países desenvolvidos, o GATT 1947 previa, principalmente no artigo XVIII na forma que assumiu depois da revisão de 1954-55, uma série de exceções, destinadas a dar um tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento. O artigo XVIII do GATT 1947 estabelecia que os países em desenvolvimento "deveriam desfrutar de facilidades adicionais que os capacitasse: a) a manter suficiente flexibilidade na sua estrutura tarifária de modo a capacitá-los a obter a proteção tarifária requerida para o estabelecimento de uma indústria em particular e (b) a aplicar restrições quantitativas para propósitos relacionados ao balanço de pagamentos que levem em conta o continuado alto nível de importações que seus programas de desenvolvimento provavelmente irão gerar" (TREBILCOCK e HOWSE, 1995, p. 303-4). A maioria dos países em desenvolvimento utilizou as facilidades oferecidas pelo artigo XVIII, para, ao abrigo das regras do GATT, implementar estratégias de desenvolvimento industrial

substitutivas de importações impondo barreiras tarifárias e não tarifárias à importação de produtos que se pretendia, fossem produzidos internamente.

Além do artigo XVIII, na parte IV do GATT 1947, acrescentada em 1964, o artigo XXXVI:8 estabelecia que os países desenvolvidos não deveriam exigir reciprocidade nos acordos destinadas a reduzir ou remover barreiras comerciais firmados com os países em desenvolvimento. O artigo XXXVII estabelecia que os países desenvolvidos deveriam comprometer-se a dar prioridade à redução e eliminação de barreiras às exportações de particular interesse dos países menos desenvolvidos. Essas provisões levaram à introdução, no início dos anos setenta, do Sistema Geral de Preferências (SGP)³⁵ e à adoção unilateral pelos países desenvolvidos de preferências especiais com respeito à algumas exportações dos países menos desenvolvidos³⁶ (TREBILCOCK e HOWSE, 1995, p.35).

À essa relação contraditória entre esses dois aspectos acima mencionados, onde de um lado os países desenvolvidos reconheciam as peculiaridades dos países em desenvolvimento e ofereciam certas facilidades em matéria de política comercial, tanto aceitando que estes mantivessem restrições à importações de suas manufaturas, quanto suspendendo ou diminuindo suas tarifas às exportações dos países em desenvolvimento através do Sistema Geral de Preferências (SGP), e de outro lado, usavam sua força econômica e comercial para impor a esses mesmos países restrições não tarifárias aos produtos mais sensíveis em seus mercados, Bela Balassa chamou de “*Barganha Faustiana entre o Norte e o Sul*”.

³⁵ O Sistema Geral de Preferências (SGP) foi introduzido em 1968, sob os auspícios da UNCTAD. Seu objetivo era estender a todos os países o sistema de preferências existente anteriormente à criação do GATT entre alguns países coloniais e suas ex-colônias. Desta forma, não somente as ex-potências coloniais poderiam oferecer preferências, bem como não apenas as suas antigas colônias poderiam recebê-las. Através do SGP qualquer país desenvolvido estaria livre para oferecer ou não preferências. É importante destacar o fato de que o SGP não está sujeito às disciplinas do GATT, podendo ser removido ou modificado a qualquer momento. Uma derrogação do Artigo I do GATT 1947, que estabelece a regra de Nação Mais Favorecida (MFN), foi introduzida, em 1971, de forma a permitir a sua implementação. Para evitar que o SGP fosse utilizado para arrancar acordos paralelos (*side-deals*) com determinados países em particular, o *waiver* do GATT 1947 exigia que cada programa do SGP fosse estendido a todos os países em desenvolvimento (TREBILCOCK e HOWSE, 1995, p.308).

³⁶ Além do Sistema Geral de Preferências (SGP), a Convenção de Lomé, firmada entre a União Européia e 65 países em desenvolvimento (a maioria deles ex-colônias da Inglaterra e da França) estabelece um sistema de preferências com as mesmas características. Entretanto, na medida em que essas preferências não se estendem a todos os países em desenvolvimento, pode-se entender que não se enquadram no *waiver* do Artigo I do GATT 1947, que estabelece que as preferências dadas a um país em desenvolvimento devem ser estendidas a todos demais países na mesma condição. Recentemente os EUA fizeram uma queixa na OMC contra o regime de importação de bananas da União Européia, alegando que as preferências oferecidas às importações de bananas das ex-colônias da Europa signatárias da Convenção de Lomé infringe as regras da OMC (ver JAMES, C. Clinton decepciona parceiros da Caricom. *Financial Times*. *Apud Gazeta Mercantil* 13 maio. 1997).

Comentando esse tipo de barganha, Trebilcock e Howse afirmam: “De um lado os países em desenvolvimento eram agraciados com expressivas derrogações das regras do GATT, de forma a permitir-lhes uma larga margem para a estratégias de substituição de importações e de proteção a indústrias nascentes. Da mesma forma, eventualmente, eram oferecidas aos países em desenvolvimento concessões tarifárias preferenciais ou mesmo a completa remoção de tarifas sem exigência de contrapartidas, com relação particularmente a produtos não processados. Por outro lado, com respeito às exportações que poderiam imediatamente fazer parte de uma estratégia de crescimento baseada em exportações (*export-led growth strategy*), tal como têxteis, manufaturas leves e produtos agrícolas processados, os países desenvolvidos mantiveram barreiras extremamente elevadas, incluindo altas tarifas, e também no caso dos têxteis, restrições quantitativas sob um acordo especial de derrogação no GATT, que veio a ser conhecido como Acordo Multifibras. Portanto, embora esteja na moda acusar as teorias esquerdistas de desenvolvimento econômico e a influência das idéias de planejamento centralizado do bloco Soviético pelos excessos protecionistas do mundo em desenvolvimento nessa época, o tratamento que esses países obtiveram no sistema global de comércio dominado pelos países ocidentais tornou as políticas de desenvolvimento voltadas para dentro (*inward-oriented*) mais factíveis, na medida em que eram colocados obstáculos a uma estratégia de desenvolvimento voltada para fora (*export-led growth*)” (TREBILCOCK e HOWSE, 1995, p. 302).

Esse tipo de comportamento enquadra-se no que, de maneira geral, se designa por “escalada tarifária”. A escalada tarifária ocorre quando um país impõe tarifas muito baixas sobre a importação de matérias-primas e tarifas muito altas sobre produtos finais ou processados que são feitos com essas matérias-primas. Esta prática torna muito fácil para os países em desenvolvimento exportarem matérias-primas em estado bruto e muito mais difícil exportarem produtos que tenham um valor agregado significativo. Esse efeito escalada ocorre porque enquanto os fabricantes de produtos finais e processados têm acesso a matérias-primas a praticamente o mesmo preço que os produtores dos países em desenvolvimento (devido às baixas tarifas sobre matérias-primas), eles também têm o mercado protegido contra os fabricantes dos países em desenvolvimento em virtude das tarifas significativas impostas aos produtos finais e processados em questão. O resultado final é desencorajar as estratégias voltadas à exportação de

moverem-se para cima na cadeia de valor. (TREBILCOCK e HOWSE, 1995, p. 309-310).

Hoekman e Kostecki, ao discutirem a situação acima, observam que através da prática da escalada tributária é possível aumentar a taxa de proteção efetiva, que em última instância é o que realmente interessa aos produtores domésticos (HOEKMAN e KOSTECKI, 1996, p.93).

A imposição de pequenas margens tarifárias na medida em que se ascende numa determinada cadeia de valor, proporciona tarifas de proteção efetivas muito mais expressivas que as tarifas nominais podem levar a supor. Portanto, tão importante quanto a média tarifária que um país impõe ao conjunto de mercadorias importadas é o grau de dispersão dessas tarifas. Na medida que o fenômeno da escalada tributária se verifica, a tarifa nominal média de proteção revela muito pouco a respeito do grau efetivo de proteção que os produtores de bens de maior valor agregado realmente desfrutam.

5.1.2 - Mudanças Recentes nos Padrões de Comércio Mundial: Integração Rasa x Integração Profunda

Oito rodadas de negociações desde a criação do GATT, em 1947, permitiram que as tarifas de importação retornassem a níveis historicamente baixos, caindo de uma média de 35% para menos de 4%. Tal fato acarretou considerável aumento do comércio internacional de mercadorias e serviços que, segundo estudo recente da Comissão das Comunidades Europeias (CCE)³⁷, passou de US\$ 200 bilhões, no início dos anos 60, para cerca de US\$ 5 trilhões em 1995. Desse montante, aproximadamente US\$ 4 trilhões, corresponderam ao comércio de mercadorias e US\$ 1 trilhão, ao comércio de serviços e propriedade intelectual (HOEKMAN e KOSTECKI, 1996, p.1). A tabela 3 mostra a evolução da produção e do comércio mundial nos últimos 20 anos. Enquanto o PIB mundial cresceu 83%, o volume mundial de comércio cresceu o dobro: 158% no volume de comércio de bens e serviços e 167% no volume de comércio de mercadorias.

³⁷ cf. CHAVES, E. R. Globalização da concorrência. *Gazeta Mercantil*. 19 set. 1996.

Tabela 3 - Evolução do produto mundial e do volume de comércio mundial (ano-base: 1977 = 100)

		1977	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
PIB	Mundo	100	145	150	154	156	160	164	170	176	183
	Países em desevolvimento	100	164	171	178	187	199	212	226	239	254
	América Latina e Caribe	100	137	139	141	146	150	154	162	163	168
VOLUME DE COMÉRCIO DE BENS E SERVIÇOS	Mundo	100	160	172	181	188	197	204	222	242	258
VOLUME DE COMÉRCIO DE MERCADORIAS	Mundo	100	164	176	184	191	202	210	230	251	267

Fonte: FMI (1996). Apud LOPES, N. (1997). Efeito da globalização sobre o desenvolvimento. A resposta da integração. XII Conferência Parlamentar União Europeia - América Latina. Brasília: Câmara dos Deputados.

Entretanto, mais que o simples aumento do comércio mundial de bens e serviços, o fato a ser destacado é que esses crescentes fluxos de comércio mundiais são dominados cada vez mais pelo comércio intrafirma.

O *World Investment Report 1996* da UNCTAD afirma que “a parcela das exportações intrafirma feitas por companhias controladoras baseadas no país e pelas subsidiárias de empresas estrangeiras também localizadas no país no total das exportações do país vai de 38% no caso da Suécia a 24% no caso do Japão. A parcela correspondente das importações intrafirma vai de 14% no Japão a 43% no caso dos Estados Unidos” (UNCTAD, 1996, p.103). No caso dos Estados Unidos, afirma o relatório, “entre 1983 e 1993, a parcela das exportações intrafirma no total das exportações das companhias multinacionais controladoras cresceu de 34% para 44%; e a parcela das importações intrafirma no total das importações dessas empresas cresceu de 38% para quase 50%” (UNCTAD, 1996, p. 103).

Um erro evidente que alguns críticos da globalização cometem ao afirmarem que não há nada de novo que justifique a utilização deste termo para caracterizar a atual etapa de desenvolvimento do capitalismo, em contraposição às etapas anteriores de sua internacionalização, é utilizar-se das estatísticas mundiais de comércio, principalmente a relação entre o comércio e o PIB mundial, sem observar as mudanças na sua composição. Como já observamos anteriormente, a relação entre o comércio e o PIB mundial existente nos anos imediatamente anteriores à I Guerra Mundial só foram alcançados novamente em meados da

década de oitenta. É preciso considerar, entretanto, que os padrões de comércio então existentes eram diferentes dos atuais.

No início do século uns poucos países dominavam a produção mundial de manufaturas e o tipo de comércio existente estava bem mais próximo do modelo ricardiano de comércio internacional, onde os países desenvolvidos exportavam manufaturas e importavam basicamente matérias-primas. Paulatinamente o comércio interindustrial foi ganhando peso sobre o comércio inter-setorial e hoje, o que mais chama atenção nos fluxos internacionais de comércio é a proporção do comércio não só intraindústria, como principalmente intrafirma.

É precisamente esse fato que demonstra que, diferentemente das etapas anteriores de globalização do capital, a marca distintiva da atual etapa de globalização, não é, como freqüentemente se supõe, simplesmente a globalização financeira. Apesar dos novos ritmos dos fluxos internacionais de capitais, o fato é que a globalização financeira em si mesma é um fenômeno mais antigo e de certa forma é o que caracteriza, já na virada do século, a mudança do capitalismo de uma fase concorrencial para sua atual fase oligopolista. É, entretanto, a globalização da produção – expressa nos fluxos de investimento direto estrangeiro, nas novas formas de organização industrial, na formação das empresas em rede (*networks*³⁸), na proliferação dos esquemas de *out-sourcing* internacional – o fato distintivo da etapa atual e são exatamente essas mudanças que vêm demandando mudanças no aparato regulatório internacional, exigindo que de uma integração rasa ou superficial, ao nível das fronteiras, se avance para uma integração profunda, que leve em conta questões que até então eram exclusivamente da competência dos Estados nacionais.

Thorstensen afirma que “as pressões da globalização da economia mundial exigem mudanças dramáticas nas economias nacionais, isto é, uma *integração profunda*, em que as principais práticas institucionais e políticas sejam harmonizadas e conciliadas, eliminando-se aquelas medidas que possam involuntariamente discriminar os países membros. [...] Com as fortes pressões trazidas pelo processo de globalização, novas questões estão sendo incorporadas ao sistema de comércio, incluindo problemas ambientais, direitos dos trabalhadores, políticas de competição e impedimentos estruturais. São questões além das fronteiras e que, anteriormente, pertenciam à esfera exclusivamente da soberania nacional. Essa

tendência de reduzir a soberania nacional deverá se acelerar na década de 90, principalmente na direção dos países em desenvolvimento” (THORSTENSEN et al., 1994, p. 32).

Nakano lembra que “tradicionalmente as regras de comércio internacional têm enfatizado aquilo que se chama de *integração fraca*, isto é, a remoção de barreiras de comércio na fronteira e a eliminação de políticas que discriminam as empresas e os produtos estrangeiros. Um exemplo de *integração fraca* é a formação de áreas de livre comércio. Entretanto, as pressões da globalização da economia mundial exigem mudanças mais dramáticas nas economias nacionais, isto é, uma *integração profunda*, em que as principais práticas institucionais e políticas sejam harmonizadas e conciliadas, eliminando-se aquelas medidas que possam involuntariamente discriminar os países-membros. Exemplos de integração profunda são a União Européia e o acordo de “Iniciativa de Impedimentos Estruturais”, entre os Estados Unidos e o Japão” (NAKANO, 1994, p.22-23).

A emergência dos chamados novos temas na Rodada Uruguai do GATT: Direitos do Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (TRIPs), o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) e Medidas de Investimento Relacionadas com o Comércio (TRIMs) está relacionada com esse novo quadro. Todos esses novos temas introduzidos na Rodada Uruguai, embora sempre venham acompanhados da expressão “relacionados ao comércio”, para justificar sua integração à OMC, vão muito além de questões puramente comerciais. Tratam na realidade de praticamente tudo que diz respeito à atividade econômica mundial. Seu objetivo não é apenas tornar os fluxos de comércio mais livres, mas garantir um conjunto mínimo de regras que permitam às empresas adotarem uma abordagem realmente global para o conjunto de suas atividades, podendo distribuí-las de acordo com uma estratégia mundial sem sofrer nenhum tipo de constrangimento relacionados a regras de conteúdo nacional, a desempenho exportador, a fusões e aquisições e à entrada e saída de capitais.

O próprio fenômeno da regionalização, analisado no capítulo anterior, guarda relação com a necessidade de se avançar da integração rasa ou superficial obtida através dos acordos multilaterais de comércio obtidos no âmbito da OMC para formas mais profundas de integração, a qual como bem observa Macadar “difícilmente poderia ser alcançada nas negociações entre os mais de 100 países

³⁸ Segundo Nakano, “É provável que a inovação mais importante e de alcance mais geral trazida pelo

heterogêneos signatários do GATT ou da Organização Mundial do Comércio (OMC), sucessora do GATT. Por esse motivo, os compromissos de integração mais profunda tendem a ser realizados de forma seletiva entre um grupo mais reduzido de países” (MACADAR, 1996, p. 235).

É, portanto, nos marcos desse novo quadro que deve ser percebida a mudança qualitativa que ocorre na Rodada Uruguai, onde as estruturas de mercado e o conjunto das políticas tornam-se o fulcro das discussões. Ao se observar a trajetória anterior do GATT é possível perceber que, normalmente, sempre se evitou qualquer tentativa de harmonização de políticas. As estruturas de mercado não eram, formalmente, objeto de preocupação, desde que as regras básicas do GATT (não discriminação, teto tarifário e proibição de restrições quantitativas) fossem, com todas as possíveis exceções, respeitadas. O que interessava, basicamente, era a forma de conduta, ou seja, as condições de competição. Assim, o envolvimento do Estado na economia era tolerado, desde que não infringisse essas regras básicas. Com a Rodada Uruguai há uma profunda mudança de enfoque. A antiga premissa subjacente ao GATT, de que os regimes regulatórios eram tidos como dados e que a partir daí se discutia as condições consideradas justas de comércio deixa de existir. Na medida em que as tarifas caíram para níveis relativamente baixos as atenções se voltam cada vez mais para as estruturas de mercado dos membros do acordo e particularmente para sua “constestabilidade” e assim as políticas vão para o centro da ribalta.

5.2 - A Rodada Uruguai e A OMC

5.2.1 - De Punta del Leste a Marraqueche

A oitava rodada de negociações multilaterais de comércio foi lançada em setembro de 1986, na cidade uruguaia de Punta del Leste e, por isso, denominada Rodada Uruguai. Das oito rodadas de negociação já realizadas sob os auspícios do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), foi a mais longa. Do seu lançamento até a assinatura da ata final, no dia 15 de abril de 1994, em Marraqueche, passaram-se mais de sete anos. Quando a Rodada Uruguai foi iniciada, o número de países membros do GATT era de 92. Quando terminou, em 1993, o número de

membros havia subido para 114. Hoje, fazem parte da OMC 132 países e outros 29, incluindo a China e a Rússia, participam na condição de observadores.³⁹

Houve momentos em que temeu-se, inclusive, pelo seu fracasso e pelo próprio futuro do sistema multilateral de comércio. O momento mais crítico ocorreu em dezembro de 1990, quando a discussão sobre o comércio de produtos agrícolas chegou a um impasse.

As dificuldades que envolveram todo o processo de negociação, gerando disputas tanto entre os países desenvolvidos, principalmente Estados Unidos e União Européia, quanto destes com os países em desenvolvimento, tendo o Brasil e a Índia como núcleo de resistência, deveram-se ao próprio escopo das negociações.

Enquanto nas rodadas de negociação anteriores o objetivo central era o rebaixamento tarifário, a Rodada Uruguai, fazendo eco às novas demandas de uma economia mundial cada vez mais globalizada, avançou sobre questões com as quais o GATT, até então, tinha evitado envolver-se. É verdade que já na Rodada Tóquio, algumas dessas questões começaram a ser tratadas. Contudo, naquela ocasião o máximo que se conseguiu foi a aprovação de uma série de códigos de aplicação facultativa apenas àqueles países que os subscrevessem. A Rodada Uruguai foi muito além. Estabeleceu o princípio do compromisso único (*single undertaking*), segundo o qual, para ser membro da OMC cada país deveria aceitar o conjunto dos acordos ou ficar fora dela.

Não é possível entender a pauta de negociações da Rodada Uruguai sem entender a trajetória do próprio GATT ao longo de seus 50 anos de existência e as mudanças qualitativas recentes nas relações de troca internacionais.

Vale destacar, quanto à primeira questão, que a maior pressão para a inclusão na agenda dos chamados novos temas (investimento, serviços e propriedade intelectual), bem como das barreiras não tarifárias (BNTs) e dos impedimentos estruturais ao comércio, relacionados particularmente com as estruturas de mercado e as políticas industriais deveu-se, em parte, ao próprio sucesso das rodadas anteriores. Robert Baldwin compara o processo de liberalização comercial à drenagem de um pântano. Na medida em que o nível da água foi baixando, isto é, as tarifas foram sendo rebaixadas, fruto dos bem sucedidos esforços de bombeamento, as pedras e tocos existentes no terreno (as barreiras não tarifárias)

³⁹ *All free traders now? The Economist*. Dec. 7th. 1996. BERGSTEN, C. F. *American Politics, global trade*.

foram aparecendo. Embora o GATT-1947 tenha sido bem sucedido na tarefa de drenar o pântano, isto é, rebaixar as tarifas, mostrou-se incapaz de limpar do terreno, removendo as pedras e tocos (as barreiras não tarifárias), uma vez que isso envolvia concessões recíprocas muito mais complicadas, bem como também não conseguiu evitar, em inúmeras ocasiões, que a água refluísse (as proteções contingenciais). Deste modo, o GATT esgotou seu ciclo e se fazia necessário criar algo novo, capaz de dar conta de uma nova realidade econômica mundial. (HOEKMAN e KOSTECKI, 1996, p. 268).

Quanto à segunda questão, vale a pena destacar os seguintes pontos:

1 - Ocorreu uma mudança qualitativa nas relações de troca internacionais. Como destacam Hoekman e Kosteci, “nos anos cinquenta o comércio internacional era relativamente simples: um produto era feito no País X e despachado para um importador no País Y. As interações entre produtor e comprador eram muito superficiais. A natureza do comércio era do tipo despache e esqueça”. (HOEKMAN e KOSTECKI, 1996, p. 269-270). Isso tem mudado radicalmente. A intensidade dos serviços na produção e no consumo aumentou significativamente. Muitas firmas vendem hoje bens intangíveis que podem ou não estar ligados a produtos tangíveis. Na economia atual, o valor tende a estar associado com a performance e utilização de sistemas compostos por produtos materiais, serviços, informações de valor comercial (marcas registradas e patentes) e relações cliente/produtor. O estabelecimento de relações diretas com o cliente é crucial, assim como a garantia de que ele tenha acesso a produtos complementares, serviços, atualizações e manutenção. Cada vez mais freqüentemente isso implica adequar as soluções às suas necessidades específicas. Parcerias estratégicas e formação de redes são cada vez mais necessárias para proporcionar soluções aos problemas dos consumidores. As firmas necessitam, crescentemente, de estabelecer relações *ad hoc* e mais formais com outras firmas. Produção e consumo são também, mais e mais, um processo conjunto, requerendo troca intensa de informações com o cliente. Para lidar com os aspectos intangíveis do processo de produção, freqüentemente se exige o estabelecimento em mercados estrangeiros e o acesso a redes de telecomunicações e bancos de dados globais. O investimento direto estrangeiro e o comércio têm se tornado crescentemente complementares. (HOEKMAN e KOSTECKI, 1996, p. 269-270). Segundo os autores, tudo isso

tem feito com que as empresas se tornem muito mais sensíveis e adversas a barreiras regulatórias que restrinjam sua capacidade de relacionar-se com clientes e fornecedores e de vender ou comprar de um determinado mercado, influenciando profundamente o processo de formatação da regras de comércio em muitos países;

2 - A participação dos países em desenvolvimento nos fluxos internacionais de comércio já não é tão inexpressiva como há 50 anos atrás. Em 1994, a participação dos países em desenvolvimento nas exportações mundiais representava cerca de 1/3 das exportações mundiais de mercadorias, tendo chegado a representar, em 1980, quase 40%. Quando se observa um grupo mais destacado de 13 países em desenvolvimento (Brasil, Argentina, Chile, México, China, mais os Tigres Asiáticos e os países da Asean), que, em 1994, respondiam por quase 60% das exportações dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, percebe-se que sua participação nas exportações mundiais dobrou nos últimos quinze anos, tendo aumentado de 9,5% das exportações mundiais em 1980, para 19,6% em 1994. Particular destaque merecem os países asiáticos cujo desempenho exportador ao longo desses 15 anos foi espetacular. A China, que em 1980 exportava menos que o Brasil, em 1994 exportava quase três vezes mais e, do 32º lugar que ocupava entre os países exportadores em 1978, saltou, em 1994, para a 10ª posição (Banco Mundial, 1996, p.146). Coreia do Sul, Taiwan, Hong-Kong e Cingapura exportavam em 1980 alguns bilhões de dólares menos que o Brasil. Em 1994, Hong-Kong exportava quase quatro vezes mais, e Coreia do Sul, Taiwan e Cingapura, mais que o dobro. A Malásia, cujas exportações em 1980 eram pouco mais que 1/3 das exportações brasileiras, exportava em 1994, quase US\$ 3 bilhões a mais que o Brasil. Mesmo com um desempenho bem mais modesto que os países asiáticos, o Brasil, a Argentina e o Chile mais do que dobraram suas exportações ao longo desse período. O México praticamente quadruplicou suas exportações entre 1980 e 1994;

3 - Numa situação de desemprego crescente e fraco crescimento da economia mundial, essas mudanças levaram a opinião pública nos países desenvolvidos a olhar o sistema que garantia um tratamento “especial e diferenciado” aos países em desenvolvimento nas relações internacionais de comércio com uma antipatia cada vez maior.

Seja por sua crescente participação nas exportações mundiais, seja pelo potencial de mercado que passaram a representar, as isenções e preferências desfrutadas pelos países em desenvolvimento nos marcos do GATT - 1947 passaram a ser consideradas inaceitáveis.

Em recente reportagem do *Wall Street Journal* a respeito da preocupação que as empresas devem ter com participação crescente das nações emergentes nas exportações mundiais lê-se o seguinte: “Avaliar a si mesmo tendo como parâmetro os concorrentes localizados no grupo das sete nações industrializadas é uma batalha de ontem. A nova competição será crescentemente global, com rivais de classe mundial surgindo de qualquer lugar”⁴⁰. A matéria afirma que países como Brasil, Chile, China, Índia e Malásia, que são hoje grandes mercados poderão vir a ser também grandes concorrentes e destaca que as exportações desses países têm origem não apenas nas subsidiárias de empresas americanas, européias e japonesas que investiram pesadamente nesses mercados, mas também de *joint-ventures* e empresas locais de classe mundial. Cita como exemplo um relatório do Morgan Stanley & Co. sobre a indústria de papel e celulose segundo o qual das 12 empresas mais competitivas no mundo, 3 estão localizados em mercados emergentes (duas no sudeste asiático e uma no Brasil, a Aracruz Celulose).

4 - Um outro elemento que contribuiu para a crescente má vontade em relação às preferências usufruídas pelos países em desenvolvimento nos marcos do GATT - 1947 foi o fim da Guerra Fria. O desmoronamento da ex-URSS deixou os Estados Unidos, de um lado, na insólita posição de potência hegemônica mundial, com um poder político, econômico e militar que não encontra rival à altura em parte alguma do globo e, de outro, à voltas com um déficit na balança comercial que, em 1994, beirava os 200 bilhões de dólares. Desse ponto de vista, certas concessões que eram feitas aos países em desenvolvimento no contexto da Guerra Fria, com o objetivo de fortalecer a aliança ocidental, deixam de ter sentido, uma vez que o risco desses países irem para uma outra órbita de influência deixa de existir.

O conjunto de questões acima levantadas determinou, em última instância, a pauta de negociações da Rodada Uruguai. Presser observa que os três principais objetivos do rodada eram: “a) aumentar as obrigações dos países em desenvolvimento no GATT e reduzir a flexibilidade de que gozavam (...) quanto às

suas políticas comerciais e outras políticas industriais; b) restabelecer a disciplina do GATT sobre alguns setores que deveriam ter sido incluídos ou ter permanecido no Acordo original, como têxteis e agricultura; c) colocar sob a disciplina do GATT os “novos temas”, ou seja, serviços, investimentos de empresas transnacionais e propriedade intelectual” (PRESSER, 1996, p.220).

Schott e Buurman observam que para os Estados Unidos, a proposta de uma nova rodada do GATT visava reverter a tendência de erosão do sistema multilateral de comércio, atualizar o acordo estendendo sua cobertura para áreas de comércio internacional de crescente importância que não estavam sujeitas às provisões existentes e integrar os países em desenvolvimento mais efetivamente nas regras de comércio internacional. Segundo o autor as isenções especiais e as preferências objetivando proteger sua indústria nascente significa que pouco tinha sido exigido, até então, dos países em desenvolvimento na direção de reformar suas políticas comerciais. “O fato de que o encontro ministerial que lançou a nova rodada aconteceu no Uruguai realça a importância desse objetivo e a idéia de que se pensava ser fundamentalmente de uma negociação Norte-Sul” (SCHOTT e BUURMAN, 1994, p.4-5).

Isso não quer dizer, naturalmente, que não houvessem problemas a serem resolvidos entre os países desenvolvidos. Se a conclusão da Rodada demorou tanto não foi por resistência dos países em desenvolvimento. Estes na verdade, ao longo desse processo, em sua maioria esmagadora, se anteciparam e abriram unilateralmente suas economias. O desacordo entre a União Européia e os Estados Unidos em relação à questão dos subsídios à agricultura e a resistência americana em abrir seu mercado de serviços, principalmente de telecomunicações e financeiro, sem que houvessem concessões recíprocas dos demais países da OCDE, mostraram-se como entraves muito mais difíceis de remover do que a eventual resistência dos países em desenvolvimento em abrir mão de privilégios que, ao final da rodada, existiam muito mais no papel do que na prática.

5.2.2 - Principais Resultados da Rodada Uruguai

As negociações multilaterais de comércio da Rodada Uruguai encerraram-se oficialmente no dia 15 de dezembro de 1993. A ata final foi assinada em reunião

⁴⁰ WYSOCKI Jr., B. *The Outlook: Emerging Nations Win Major Exporting Roles.* **The Wall Street Journal.**

ministerial em Marraqueche no dia 15 de abril de 1994. Além do "Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio" foram incorporados à ata os resultados das seguintes negociações multilaterais:

- Anexo 1A: Acordos Multilaterais de Comércio de Bens
 - Acordo Geral de Tarifas e Comércio de 1994 (GATT 1994);
 - Acordo sobre Agricultura;
 - Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias;
 - Acordo sobre Têxteis e Vestuário;
 - Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio;
 - Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs);
 - Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do GATT de 1994;
 - Acordo sobre a Implementação do Artigo VII do GATT de 1994;
 - Acordo sobre Inspeção Pré-Embarque;
 - Acordo sobre Regras de Origem;
 - Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações;
 - Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias;
 - Acordo sobre Salvaguardas.
- Anexo 1B: Acordo Geral sobre Comércio de Serviços e Anexos (GATS);
- Anexo 1C: Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS);
- Anexo 2: Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Soluções de Controvérsias;
- Anexo 3: Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais;
- Anexo 4: Acordos de Comércio Plurilaterais:
 - Acordo sobre Comércio de Aeronaves Cíveis;
 - Acordo sobre Compras Governamentais;
 - Acordo Internacional sobre Produtos Lácteos;
 - Acordo Internacional sobre Carne Bovina.

Entre os principais resultados da resultados da Rodada Uruguai, pode-se destacar os seguintes aspectos:

1 - Criação da Organização Mundial do Comércio em substituição ao GATT, que apesar de suas quase cinco décadas de existência, permanecia como um acordo provisório;

2 - No que se refere à liberalização do comércio propriamente dita, além de um rebaixamento tarifário médio de 37%, e um mínimo de 15% por produto, os acordos lograram submeter às regras do GATT o comércio de produtos agrícolas e produtos têxteis.

3 - A reincorporação dos produtos agrícolas e têxteis ao GATT produziu uma significativa ampliação das listas de concessão, isto é, dos produtos que cada país se propõe a submeter às regras da OMC, estabelecendo um teto tarifário máximo. O percentual das linhas de produtos consolidadas (registradas na OMC) passa de 78% para 99% do total das linhas alfandegárias no caso dos países desenvolvidos, de 21% para 73% com relação àqueles em desenvolvimento e de 73% para 98% para as economias em transição. (RÊGO, 1996, p.9)

4 - Inclusão do setor serviços no sistema multilateral de comércio (GATS);

5 - Maior proteção aos direitos de proteção de propriedade intelectual através da realização de um acordo específico sobre o tema (TRIPs) no âmbito da OMC;

6 - Aperfeiçoamento dos instrumentos de defesa comercial, com a negociação de um acordo sobre salvaguardas e o aperfeiçoamento dos códigos sobre subsídios. Muito pouco foi feito, contudo, para coibir o abuso das legislações antidumping (SCHOTT e BUURMAN, 1994, p.10);

7 - Criação de um novo sistema de solução de disputas. Sob o GATT, qualquer membro tinha o poder de veto sobre os resultados de uma disputa (*panel*), mesmo que fosse parte dela. Isso mudou. Agora, os painéis da OMC (*WTO panels*) são mais restritivos. Eles têm um prazo de nove meses para se pronunciarem sobre o tema para o qual foram chamados a emitir uma posição e suas decisões só podem ser derogadas por consenso. Quando um painel da OMC considerar que um país membro quebrou alguma regra do acordo, este deve corrigir o erro ou oferecer compensações para os membros afetados, estando livres as partes sancionadas de retaliar contra aquele país caso isso não ocorra.

5.2.3 - Avaliação crítica

De acordo com a exposição de motivos do Presidente da República, ao submeter os textos do acordo para ratificação do Congresso Nacional, os resultados finais teriam sido altamente positivos para o Brasil na medida em que "a conclusão exitosa da Rodada Uruguai representa, antes de mais nada, garantia de preservação e fortalecimento do sistema multilateral de comércio, ao afastar o risco de fragmentação das trocas internacionais em blocos estanques. Seu alcance trará novo e necessário impulso à atividade econômica internacional, ao possibilitar, pelo aumento das trocas e pelo estímulo aos investimentos, a retomada do crescimento, com melhoria dos níveis de emprego" (Câmara dos Deputados, 1994, p.2).

Dentre os principais avanços da Rodada Uruguai em termos de liberalização de comércio a mensagem destaca que haverá maior acesso a mercados na medida que "deverá ocorrer redução tarifária média global de 40%, nos seis anos subseqüentes à entrada em vigor dos resultados da negociação" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994, p.2) e destacada como fatos positivos a reincorporação do comércio de produtos agrícolas às regras gerais do GATT, o desmantelamento gradual, para o comércio de têxteis das barreiras não tarifárias adotadas sob a égide do Acordo Multifibras (AMF) e a regulamentação das chamadas novas áreas, ou seja, serviços, propriedade intelectual e investimentos. Ainda segundo a mensagem do Presidente, a criação da OMC diminui "a capacidade de arbítrio das grandes potências comerciais na aplicação unilateral e indiscriminada de medidas de proteção aos setores ineficientes de suas economias" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994, p.2).

Em seguida a mensagem presidencial arrola os ganhos mais concretos auferidos pelo Brasil em que destaca:

1 - "a média ponderada das tarifas aplicadas sobre os produtos brasileiros terão queda de 36% na União Européia, cerca de 24% nos EUA e 57% no Japão (...) Alguns importantes produtos de nossa pauta de exportações tiveram suas tarifas reduzidas a zero, ressaltando-se polpa, papel, madeira, cerveja e não ferrosos" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994, p.3). O documento ainda destaca que "para obter esses resultados, não teve o Brasil de fazer concessões adicionais ao processo de abertura comercial iniciado unilateralmente em 1987"

(CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994, p.3). A oferta brasileira de consolidação de toda a pauta tarifária foi de um teto máximo geral de 35% e particular de 55% para alguns produtos agrícolas mais sensíveis;

2 - No que se refere à agricultura a mensagem destaca que o acordo agrícola "congela e inicia a reversão da tendência ascendente de políticas protecionistas, que se traduziam em pesados esquemas de subsídio à produção e à exportação, bem como em contingenciamento ou proibição de importações" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994, p.3);

3 - Quanto aos têxteis, a mensagem destaca que "o acordo sobre têxteis e vestuários prevê o desmantelamento do contingenciamento às exportações têxteis, efetuado ao amparo do Acordo Multifibras, em período de 10 anos" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994, p.3), sendo que após esse período o comércio têxtil estará totalmente reintegrado às regras gerais do GATT;

4 - Quanto ao acordo sobre serviços a mensagem presidencial destaca que estes, embora já em 1992 participassem com mais de 57% para a formação do PIB brasileiro, representavam apenas cerca de 10% do valor de nossas exportações e que "a liberalização dos mercados mundiais deve ser vista pelo prisma do aporte que trará para o crescimento das nossas exportações de serviços, à medida que se desenvolva o País" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994, p.4). Destaca ainda que a lista de compromissos iniciais assumidos pelo Brasil nessa questão contém um número reduzido de setores, limitando-se à oferta de manter a situação atual que se refere basicamente à instalação de prestadoras de serviços em território nacional;

5 - Quanto ao acordo sobre propriedade intelectual a mensagem se limita a afirmar que o mesmo atende os interesses do Brasil na medida que estabelece normas multilateralmente acordadas e limita a capacidade individual de arbítrio por parte dos signatários;

6 - Finalmente, quanto aos aspectos institucionais a mensagem afirma que "um dos ganhos mais relevantes para o Brasil na Rodada Uruguai, refere-se ao fortalecimento das regras multilaterais de comércio" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994, p.4) e que os novos códigos antidumping e o novo acordo sobre salvaguardas passaram a ter regras mais clara e firmes.

O Presidente conclui a sua mensagem afirmando estar convencido "de que a aprovação do presente conjunto de acordos constitui relevante contribuição

brasileira para o fortalecimento do sistema multilateral de comércio" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994, p.5).

Esse enfoque sobre os resultados do acordo, que poderíamos chamar de otimista, é compartilhado por muitos estudos sobre o tema. Para Schott e Buurman, o sucesso da Rodada Uruguai foi importante tanto pelo que alcançou, quanto pelo que impediu que ocorresse. O fracasso da Rodada ou mesmo sua protelação poderiam, segundo eles, ter levado a mudanças indesejáveis das políticas comerciais dos maiores países industriais. Para os autores, a conclusão da Rodada Uruguai permitiu alcançar três importantes resultados. Primeiro, interrompeu a erosão da confiança nas regras multilaterais de comércio e eliminou as incertezas a respeito do curso das políticas comerciais das maiores potências comerciais, afastando o temor de que um fracasso da rodada levaria a uma agudização do unilateralismo por parte dos Estados Unidos e União Européia; segundo, restaurou a credibilidade dos processos de negociação multilaterais; terceiro, ajudou a controlar as pressões protecionistas existentes nos Estados Unidos, ao abrir novos mercados para as exportações americanas e de outros países em todo o mundo (SCHOTT e BUURMAN, 1994, p.9-10).

O Banco Mundial, ao avaliar os resultados da Rodada Uruguai, afirmou que "A Rodada Uruguai produziu a mais importante reforma do sistema mundial de comércio desde o estabelecimento do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) em 1947. Ela estende a cobertura para mais produtos e países e reflete um compromisso mais largo e mais profundo com a liberalização comercial. O estabelecimento da Organização Mundial do Comércio (OMC) contribuirá para o necessário fortalecimento do sistema global de comércio, com procedimentos mais rígidos para a solução de disputas, um mecanismo visando a revisão das políticas comerciais dos países, e um maior envolvimento dos ministros na tomada de decisões" (BANCO MUNDIAL, 1995a, p.2).

Há, contudo, um significativo número de estudos, que mesmo reconhecendo que para os países em desenvolvimento a manutenção do sistema multilateral de comércio é importante, pois os expõem menos às pressões exercidas unilateralmente pelas grandes potências comerciais, destacam também uma série de restrições decorrentes do acordo.

Presser destaca que "há uma concordância generalizada entre analistas de diversas tendências de que as obrigações dos países em desenvolvimento

aumentam de forma dramática nesse acordo e de que a flexibilidade gozada por esses países no GATT 1947 quanto às suas políticas comerciais e outras políticas industriais é substancialmente reduzida. (...) A Rodada Uruguai representa uma regressão em várias conquistas dos países em desenvolvimento, alcançadas em sucessivas rodadas de negociação no GATT 1947, dentre as quais se destacam: as reformas no Artigo XVIII (que regula a assistência estatal ao desenvolvimento econômico e as medidas ligadas às crises no balanço de pagamentos), o Artigo XXV (que permite exceções para as preferências se um novo membro for admitido), a inclusão da Parte IV em meados da década de 60, a Cláusula de Capacitação da Rodada de Tóquio e as várias salvaguardas autorizadas por razões ligadas ao desenvolvimento econômico” (PRESSER, 1996, p. 222).

Segundo Macadar, “as dificuldades enfrentadas para finalizar as negociações da Rodada Uruguai refletem a magnitude dos interesses em jogo, e os resultados obtidos aprofundam ainda mais as assimetrias entre os países do Norte e os do Sul. As regras aprovadas limitam cada vez mais a autonomia dos países periféricos para a adoção de políticas nacionais ativas de fomento às exportações e de apoio à especialização produtiva, bem como os incentivos ao investimento e ao desenvolvimento tecnológico” (MACADAR, 1996, p. 238).

Para Rêgo, “os compromissos assumidos na esfera da OMC garantem um maior acesso aos mercados de outros países, mas também restringem significativamente o raio de manobra das nações na definição das políticas econômicas que afetam o comércio, ao limitarem a possibilidade de imposição de medidas discricionárias e protecionistas. (...) Deste modo, os *policy-makers*, ao definirem as políticas nacionais, precisam levar em conta não apenas as demandas e necessidades domésticas, mas também os compromissos assumidos com seus parceiros internacionais. (RÊGO, 1996, p. 16).

Uma leitura mais atenta dos acordos mostrará que as preocupações dos autores acima citados têm fundamento. De fato, a nova institucionalidade que se estabeleceu limita de forma drástica a possibilidade de países como o Brasil executarem políticas autônomas de desenvolvimento, a começar pela cláusula de vinculação geral e obrigatória de todos os acordos.

No item 3 do despacho do então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, ao Presidente da República, que acompanha a exposição de motivos enviada ao Congresso Nacional junto com os textos do acordo, lê-se a seguinte

afirmação: "submeto a Vossa Excelência projeto de Mensagem ao Congresso Nacional, no qual se ressalta que, conforme consagrado na referida Ata Final, os pertinentes são de vinculação geral e obrigatória, ou seja, as partes que a compõem não podem ser consideradas isoladamente, mas, estritamente, em seu conjunto". Só podem, assim, ser sócios da Organização Mundial de Comércio (OMC) os países que aceitarem os acordos da Rodada Uruguai como um conjunto não dissociável.

Outros aspectos que merecem reparos são destacados a seguir:

Liberalização comercial

Quanto à questão da liberalização comercial não há dúvida de que pelos menos do ponto de vista dos produtos industriais se alcançou algum sucesso. Os países reduziram suas tarifas em cerca de 40% na média ponderada. As tarifas foram reduzidas em um universo de comércio de 464 bilhões de dólares de importações dos países desenvolvidos, enquanto apenas 148 bilhões não foram objeto de rebaixas. No total de posições tarifárias as categorias isentas passaram de 20% para 43%. Em particular quanto às importações de países em desenvolvimento, a cifra passou de 22% para 45%.

É preciso considerar, no entanto, que as tarifas, principalmente nos países desenvolvidos, têm cada vez menos importância como instrumento de controle de acesso aos mercados. Segundo Dias, "Com o passar do tempo, os baixos níveis das tarifas médias dos países industrializados, principalmente depois da Rodada Tóquio, deixaram de expressar a liberalização do comércio, e demonstraram que a tarifa havia se tornado redundante como instrumento de política comercial, e que o protecionismo se tornara mais complexo e sofisticado" (DIAS, 1996, p.67).

Não se pode esquecer, também, do fenômeno da escalada tributária, através do qual a isenção tarifária para matérias-primas não processadas e a imposição de tarifas mais altas para produtos elaborados acaba elevando a proteção efetiva desses últimos para níveis bem mais altos que os representados pelas tarifas nominais. Além disso, os picos tarifários atingem exatamente as manufaturas mais tradicionais, exportadas pelos países em desenvolvimento.

Acordo sobre Agricultura

O comércio de produtos agrícolas responde por cerca de 13% do comércio mundial. Os Estados Unidos e a União Européia respondem juntos por 40% desse montante (HOEKMAN e KOSTECKI, 1995, p.202). Historicamente, a política agrícola, em todo o mundo, tem sido condicionada por fenômenos de curto prazo e objeto de intervenção governamental sistemática, tanto nos países ricos como nos países em desenvolvimento. Agricultura é basicamente alimentação, e alimentação é essencialmente uma questão política. Os subsídios governamentais à produção de alimentos é praticamente uma regra geral na grande maioria dos países. Daí a dificuldade de disciplinar, de maneira mais rígida, seu comércio internacional.

A não inclusão do comércio agrícola nas regras do GATT já na sua criação, em 1947, deveu-se basicamente à oposição dos Estados Unidos. Quotas de importação e subsídios à exportação eram uma característica fundamental do sistema americano de gerenciamento do suprimento de produtos agrícolas, e “nenhum tratado que tivesse algum efeito sobre o programa agrícola americano poderia receber a aprovação senatorial constitucionalmente necessária” (TREBILCOCK e HOWSE, 1995, p. 192).

Com a criação da Comunidade Econômica Européia, em 1957, e a implementação da Política Agrícola Comum (PAC), cujo objetivo inicial era a estabilização do mercado, o aumento da produtividade agrícola e o fornecimento de produtos agrícolas a preços razoáveis, como determinava o Artigo 39 do Tratado de Roma, a intervenção no setor agrícola na Europa adquiriu uma dimensão institucional.

Como lembram Trebilcock e Howse, “Durante os anos 60 e 70, a PAC se desenvolveu numa complexa rede de garantias de preços e vendas, subsídios e outras medidas de suporte que em grande medida isolaram a renda agrícola das forças de mercado. Para a maioria dos produtos agrícolas era estabelecido um preço mínimo para todas as vendas dentro da UE. Para não permitir que esse preço fosse afetado, era essencial que importações a baixo preço fossem proibidas. Isso era obtido por um Imposto Variável de Importação (*Variable Import Levy*) – uma taxa sobre os produtos importados equivalente a qualquer diferença que exista no momento da entrada entre o preço mundial e o preço na União Européia. De

fato, através desse imposto, a União Européia é capaz de neutralizar qualquer vantagem de preço que um competidor estrangeiro pudesse desfrutar” (TREBILCOCK e HOWSE, 1995, p. 200). Além disso os agricultores europeus quando exportam recebem uma restituição de exportação (*export restitution*) equivalente à diferença entre o preço mundial (que é mais baixo) e o preço interno da União Européia. Como lembram Hoekman e Kostecki, na UE, esses programas de apoio à agricultura levaram a tal aumento da produção que tiveram de ser complementados com quotas de produção e pagamentos aos agricultores para que deixassem uma parcela das terras produtivas ociosas (HOEKMAN e KOSTECKI, 1996, p. 197).

Recentemente uma comissão de especialistas reunidos em Bruxelas produziu um relatório que foi enviado aos ministros da agricultura da UE, segundo o qual a União Européia vai produzir montanhas de alimentos na próxima década a menos que promova uma reforma radical e imediata de sua política agrícola. O relatório prevê o acúmulo de 58 milhões de toneladas de cereais, incluindo 45 milhões de toneladas de trigo até o ano 2005, em comparação às 2,7 milhões de toneladas de 1997. Prevê ainda que o excesso nos estoques de carne bovina deve aumentar das 18 mil toneladas registradas em 1996 para 11,5 milhões de toneladas em 2005.⁴¹

O apoio doméstico aos produtores agrícolas, entre 1986 e 1990, alcançou uma média anual acima de US\$ 92 bilhões na União Européia, US\$ 35 bilhões nos Estados Unidos e US\$ 24 bilhões no Japão. A parcela do orçamento destinada ao apoio à agricultura nos Estados Unidos, na Europa e no Japão corresponde a cerca de 15% do gastos do governo, ou seja, aproximadamente a mesma quantia que os governos desses países gastam com educação (HOEKMAN e KOSTECKI, 1996, p. 197).

Recente reportagem do semanário inglês *“The Guardian Weekly*, contesta a afirmação do secretário de agricultura dos Estados Unidos, Dan Clickman, no encontro mundial sobre alimentos realizado em dezembro de 1996, segundo o qual “nossos agricultores plantam para o mundo, e querem competir num mercado global livre de barreiras comerciais. Eles necessitam um campo de competição uniforme (*level playing field*); e o mundo precisa de nossas exportações para erradicar a fome”. Segundo o jornal inglês, “o problema com tudo isso é o que “livre” mercado na agricultura mundial não existe, e a supremacia dos Estados

Unidos nos mercados mundiais deriva menos de vantagens comparativas que do acesso comparativo aos subsídios. De acordo com Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), cada fazendeiro americano recebe um subsídio anual de aproximadamente US\$ 29.000 dólares. Isto é aproximadamente 120 vezes mais que a renda média dos plantadores de milho nas Filipinas. O resultado é que a Cargill pode vender a produção excedente americana a preços equivalentes à metade do custo de produção, destruindo a agricultura local e criando, no processo, um mercado cativo⁴².

Todas as tentativas realizadas anteriormente à Rodada Uruguai de colocar sob a disciplina do GATT o comércio de produtos agrícolas, o que, desde logo, implicaria em abrir mão de restrições quantitativas às importações através da imposição de quotas (Artigo XI do GATT 1947), e outras práticas que poderiam ser contestadas por outros países membros, fracassaram. Quando na década de 1950, tentou-se disciplinar o uso das restrições quantitativas na importação de produtos agrícolas, tentando fazer valer o artigo XIII do GATT 1947, segundo o qual as restrições quantitativas nas importações de produtos agropecuários e pescado permitidas pelo Artigo XI:2c⁴³ deveriam ser acompanhadas de idênticas medidas para a produção e comercialização doméstica, os Estados Unidos ameaçaram retirar-se do GATT. Conforme lembram Trebilcock e Howse, “diante da ameaça dos Estados Unidos de retirarem-se do GATT, eles obtiveram um *wavier* sem limite de tempo com relação às restrições do Artigo XI com respeito aos produtos agrícolas” (TREBILCOCK e HOWSE, 1995, p. 193).

A Rodada Uruguai foi a primeira em que esse tema foi tratado de forma abrangente e, não sem motivos, um dos pontos que mais contribuíram para sua protelação e quase fracasso.

Não se pode negar que o compromisso assumido no Acordo sobre Agricultura de transformar em tarifas todas as restrições não tarifárias hoje existentes e, num prazo de 10 anos, submeter à disciplina do GATT todo o comércio de produtos nessa área foi um avanço e uma vitória importante dos

⁴¹ SOUTHEY, C. Subsídio europeu deverá cair. *Financial Times*. *Apud Gazeta Mercantil*. 23 abr. 1997.

⁴² KEVIN, W. *Fast route to poverty*. *The Guardian Weekly*. Feb. 16th. 1997. p. 29.

⁴³ O Artigo XI:2c do GATT - 1947 permitia a imposição de restrições às importações de qualquer produto agrícola e de pesca onde esta medida fosse necessária para fazer valer restrições domésticas na comercialização e produção de um produto similar ou substituto. Eram também permitidas onde fossem necessárias para eliminar uma superprodução temporária de produto semelhante ou substituto. O Artigo

países exportadores de produtos agrícolas, reunidos no Grupo Cairns⁴⁴, que taticamente se aliaram aos Estados Unidos, que tinha uma posição mais favorável à liberação do comércio de produtos agrícolas, para forçar principalmente a União Européia a aceitar o acordo.

Não é possível, entretanto, dizer que os avanços foram tão significativos quanto os mais otimistas apregoam. Primeiro, porque entre o que se pretendia e o que se conseguiu há uma razoável distância, e segundo, porque a implementação do acordo ao longo do período estabelecido não será tão tranqüila, como hoje já se percebe.

Na proposta apresentada pelo diretor geral do GATT, Arthur Dunkel no projeto de Ata Final em dezembro de 1991, previa-se o princípio de tarifação total das medidas de proteção e apoio cujo objetivo era garantir maior transparência dos subsídios e a redução gradual das tarifas num período de seis anos.

Os principais pontos da proposta de Dunkel eram os seguintes:

1 - Redução de 36% no valor dos subsídios e 24% no volume de exportações subsidiadas, a partir do valor médio do período base 1986 -1990, em seis parcelas anuais;

2 - Corte de 20% nos subsídios domésticos a produtos específicos, ao longo de seis anos;

3 - Conversão de todas as barreiras não tarifárias em tarifas que deveriam ser acrescentadas às tarifas já existentes. A tarifa resultante sofreria, então, um corte linear de 36%, a partir da base 1986-1988, ao longo de seis anos. Além disso, os países deveriam melhorar o acesso de mercado e garantir uma quota de importação mínima de 3% (aumentando para 5% em 1999) do consumo doméstico naqueles setores dos quais os fornecedores estrangeiros estavam aliados. (SCHOTT e BUURMAN, 1994, p. 46).

4 - Previa-se também, uma "caixa verde", isto é, uma lista de produtos sobre os quais seria possível estabelecer proteção tarifárias e subsídios, sujeitas porém a certo grau de acionabilidade por parte dos que se julgassem prejudicados à luz das regras gerais do GATT.

O texto de Dunkel foi sumariamente rejeitado pela França, antes mesmo que fosse encaminhado para discussão.

XIII estabelecia regras detalhadas para o uso de restrições quantitativas, quando decorrentes das exceções previstas no Artigo XI:2. (TREBILCOCK e HOWSE, 1995, p. 192).

Finalmente, em novembro de 1992, Estados Unidos e União Européia, se acertaram, no chamado acordo de *Blair House*.

O acordo de *Blair House* modificou substancialmente a proposta de Dunkel. Primeiro, como destacam Schott e Buurman, embora tenha sido aceita a redução dos subsídios domésticos em 20%, ao longo de seis anos, partindo da base de 1986-1988, os subsídios não relacionados diretamente aos níveis de produção ou a movimentos de preços agrícolas ficaram fora do corte. Assim os pagamentos de compensação (*compensation payments*) da União Européia e os pagamentos por deficiência (*deficiency payments*) dos Estados Unidos, não sofreriam cortes. Segundo, o corte proposto nos subsídios à exportações foi reduzido de 36% para 21% como base no período 1990-1991. Como no texto de Dunkel, o acordo previa que cortes anuais idênticos seriam feitos ao longo de seis anos e cortes iniciais maiores se, em 1993, os subsídios tivessem sido maiores que naquele período base. Novamente a França recusou-se a assinar o pacto por conta dessa última questão e forçou a UE a propor novas mudanças. Finalmente, em dezembro de 1993, o acordo de *Blair House* foi revisto e concordou-se em não se exigir cortes mais expressivos nos subsídios nos anos iniciais. (SCHOTT e BUURMAN, 1994, p. 45-47). Além disso as reduções foram flexibilizadas e não mais incidindo sobre cada posição tarifária. Inviabilizou-se desta forma o recurso às políticas da "caixa verde" à luz das regras do GATT. Essas mudanças finais limpam o caminho para que, finalmente, a Rodada Uruguaí fosse encerrada. Os resultados foram, portanto, bem mais modestos do que esperavam os países em desenvolvimento.

Têxteis e Vestuário

O comércio de têxteis e vestuário aumentou de US\$ 92 bilhões, em 1980, para US\$ 248 bilhões em 1992. Responde por cerca de 45% das exportações dos países em desenvolvimento para os países da OCDE e representa aproximadamente 7% do comércio mundial. Se acrescentarmos os 13% do comércio agrícola, verificamos que esses dois setores em conjunto respondem por cerca de 1/5 do comércio mundial de mercadorias. (HOEKMAN e KOSTECKI, 1995, p.196 e SCHOTT e BUURMAN, 1994, p.55).

⁴⁴ O Grupo Cairns é formado pelos seguintes países: Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Ilhas Fiji, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Filipinas, Tailândia e Uruguaí.

Por utilizar tecnologias pouco sofisticadas e ser intensivo no uso de mão-de-obra, o setor têxtil foi o primeiro setor manufatureiro em que os países em desenvolvimento lograram adquirir competitividade internacional. Coincidentemente foi o segundo setor, depois da agricultura, no qual os países desenvolvidos trataram de esquivar-se das disciplinas do GATT 1947.

Hoekman e Kostecki afirmam que “à medida que as indústrias domésticas nos países de renda alta viram-se sob pressão das importações baratas, fizeram, com sucesso, *lobby* por restrições comerciais. Restrições bilaterais de comércio expandiram-se gradualmente cobrindo um número cada vez maior de produtos e países. No início da década de 1990 existia uma rede global de restrições quantitativas. O protecionismo era conduzido pelo desejo de manter o emprego de trabalhadores não qualificados e semi-qualificados. Essas indústrias eram geralmente regionalmente concentradas, e a partir da década de 1960 ainda eram responsáveis por uma parcela significativa do emprego industrial em muitos países da OCDE” (HOEKMAN e KOSTECKI, 1995, p. 206).

Para legalizar o uso das restrições quantitativas nesse setor os países industrializados procuraram estabelecer um acordo multilateral que permitisse a derrogação das regras do GATT. Esse processo teve início com o Acordo de Curto Prazo sobre Tecidos de Algodão, introduzido na Rodada Dillon em 1961, que evoluiu para o Acordo de Longo Prazo, de 1962, desembocando, finalmente, em 4 sucessivos Acordos Multifibras, em 1974 (AMF), 1977 (AMF II), 1982 (AMF III) e 1991 (AMF IV), posteriormente estendido até 1994 (HOEKMAN e KOSTECKI, 1995, p. 207). É interessante observar que a cobertura desses acordos, em termos de produtos e países, ia aumentando na medida em que os países em desenvolvimento iam logrando adquirir competitividade na produção de novos tipos de fios e tecidos. Tendo começado em 1961 com os tecidos de algodão, progressivamente foi incorporando todas as demais fibras vegetais, lã, misturas de seda e fibras sintéticas. Em 1994 o AMF - IV tinha 45 signatários, sendo 31 deles países em desenvolvimento ou da Europa Central e Oriental (HOEKMAN e KOSTECKI, 1995, p. 207).

A entrada do setor de têxteis e vestuário na agenda de negociação da Rodada Uruguai, de certo modo, foi a contrapartida da exigência dos países industrializados de incluir na agenda os chamados novos temas, particularmente o aumento da proteção à propriedade intelectual. Entretanto, com afirmam Schott e

Buurman, “o acordo faz muito pouco para reduzir as altas tarifas que protegem as confecções nos países desenvolvidos...” (SCHOTT e BUURMAN, 1994, p. 55). Segundo os mesmos autores, “desde que os itens mais sensíveis serão os últimos a ser liberalizados, pode-se esperar pressões políticas tremendas pela extensão das quotas e/ou pela imposição de salvaguardas de importação, na medida em que o período de transição caminhe para o final. (...) A obrigação de dismantelar as quotas remanescentes em 2.004 provavelmente gerará uma forte oposição política e demandas por negociações para estender o período de transição” (SCHOTT e BUURMAN, 1994, p. 56).

Guardadas as devidas proporções, as mesmas conclusões a que chegamos ao analisar o Acordo sobre Agricultura valem para o Acordo sobre Têxteis e Vestuário. Um prazo de dez anos para que as restrições não tarifárias previstas no Acordo Multifibras (AMF) deixem de vigorar não é o que se poderia chamar de grande conquista para o livre comércio, principalmente se levarmos em conta que os maiores exportadores de produtos têxteis e confecções são exatamente os países em desenvolvimento. Além disso, ao longo desses dez anos em que haverá uma redução gradual da quantidade de produtos protegidos por restrições não tarifárias, os países membros poderão adotar medidas de salvaguarda ao amparo do referido acordo sempre que as importações de determinado produto em seu território aumentarem em quantidade tal, que causem ou ameacem causar prejuízo ao setor da produção nacional que fabrica produtos similares e/ou que com eles competem diretamente.

Em reportagem recente sobre a evolução dos acordos celebrados por ocasião da criação da OMC a revista inglesa *The Economist* afirma que a maneira relutante com que alguns governos estão mantendo as promessas feitas na Rodada Uruguai levanta a suspeita de má fé. “Nos têxteis e vestuários, afirma a reportagem, o comércio tem sido governado por mais de trinta anos por um sistema de quotas bilaterais. Supõe-se que esse sistema de quotas gradualmente seja removido e finalmente o comércio de têxteis colocado sob as regras do GATT; enquanto isso, o tamanho das quotas deve ir aumentando. Mas o processo, que começou em 1995, tem sido lento. Os países importadores, que tendem a ser os ricos, podem manter quotas cobrindo quase metade do seu comércio até 2.005. Mais ainda, eles têm começado a trazer para o sistema da OMC somente aqueles produtos que não estão sujeitos a quotas – assim retardando o efeito do acordo.

Não admira que os exportadores, a maioria deles países em desenvolvimento, estejam em pé de guerra. Fazer o mínimo necessário não parece ser o comportamento adequado de países comprometidos com o livre comércio”⁴⁵

Acordo Sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMS).

Outro acordo que merece reparos é o “Acordo Sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio”. O parágrafo 2º do Artigo II do acordo afirma: “Uma lista ilustrativa de TRIMs incompatíveis com a obrigação de tratamento nacional prevista no parágrafo 4 do artigo III do GATT 1994 e com a obrigação de eliminação geral de restrições quantitativas prevista no parágrafo 1 do Artigo XI do GATT 1994 se encontra anexo ao presente Acordo” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994, p.123).

A “Lista Ilustrativa” que se encontra no referido anexo afirma o seguinte:

“1. As TRIMs incompatíveis com a obrigação de tratamento nacional prevista no parágrafo 4 do Artigo III do GATT 1994 incluem as mandatórias ou aquelas aplicáveis sob a lei nacional ou decisões administrativas, ou cujo cumprimento é necessário para se obter uma vantagem, e que determinam:

a) que uma empresa adquira ou utilize produtos de origem nacional ou de qualquer fonte nacional, especificadas em termos de produtos individuais, em termos de volume ou valor de produtos ou em termos de uma proporção do volume ou valor de sua produção local;

b) que a aquisição ou utilização de produtos importados por uma empresa limite-se a um montante relacionado ao volume de sua produção local.

2. As TRIMs incompatíveis com a obrigação de eliminação geral das restrições quantitativas prevista no parágrafo 1 do Artigo XI do GATT 1994 incluem as mandatórias, aquelas aplicáveis sob lei nacional ou mediante decisões administrativas ou aquelas cujo cumprimento é necessário para se obter uma vantagem, e que restringem:

a) a importação por uma empresa de produtos utilizados ou relacionados com sua produção local em geral ou a um montante relacionado ao volume ou valor de sua produção destinada à exportação;

⁴⁵ *All free traders now?* **The Economist**. Dec. 7th. 1996.

b) a importação por uma empresa de produtos utilizados em sua produção local ou relacionados com a mesma, mediante a restrição de seu acesso a divisas estrangeiras em um montante equivalente à entrada de divisas atribuíveis a essa empresa;

c) a exportação ou venda para exportação de produtos por uma empresa, restrição especificada em termos de produtos individuais, em termos de volume ou valor de produtos ou em termos de uma proporção do volume ou valor de sua produção local (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994, p.126).”

Medidas dessa natureza foram largamente utilizadas por países em desenvolvimento de industrialização recente, como Brasil e Coréia do Sul, com o objetivo de estimular o desenvolvimento da indústria nacional, de obrigar empresas multinacionais a transferir parte substantiva de seu processo de produção para o país onde estivessem instaladas e transferir tecnologia. Pelo novo acordo estão todas proibidas.

Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias

Pelo referido acordo os subsídios foram divididos em três tipos: os subsídios proibidos (Parte II do Acordo), os subsídios recorríveis e portanto passíveis de ações compensatórias por causarem dano à indústria doméstica de outro Estado membro (parte III do Acordo) e os subsídios irrecorríveis ou permitidos (parte IV do Acordo).

Quanto à primeira categoria - a dos subsídios proibidos - o parágrafo 1 do Artigo 3 do referido acordo afirma: "Com exceção do disposto no Acordo sobre Agricultura, serão proibidos os seguintes subsídios, conforme definidos no Artigo 1:

(a) subsídios vinculados, de fato ou de direito, quer individualmente, quer como parte de um conjunto de condições, ao desempenho exportador, incluindo-se aqueles indicados a título de exemplo no Anexo I;

(b) subsídios vinculados, de fato ou de direito, quer individualmente, quer como parte de um conjunto de condições, ao uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos estrangeiros" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994, p.212).

O parágrafo 2 do artigo 3 do Acordo é enfático: "O Membro deste Acordo não concederá ou manterá os subsídios mencionados no parágrafo 1º" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994, p.212).

No Anexo I do Acordo há uma "Lista Ilustrativa de Subsídios à Exportação" que pelo acordo são banidos irrevogavelmente para a ilegalidade. Dela fazem parte:

(a) A concessão pelos governos de subsídios diretos à empresa ou à produção, fazendo-os depender do desempenho exportador;

(b) Esquemas de retenção de divisas ou quaisquer práticas similares que envolvam bônus às exportações;

(c) Tarifas de transporte interno e de fretes para exportações, proporcionados ou impostos pelos governos, mais favoráveis do que as aplicadas aos despachos internos;

(d) O fornecimento pelo governo ou por entidades governamentais, direta ou indiretamente, por meio de programas impostos pelas autoridades, de produtos ou serviços, importados ou nacionais, para uso na produção de bens destinados à exportação em condições mais favoráveis do que as do fornecimento dos produtos ou serviços similares ou diretamente competitivos para uso na produção de bens destinados ao consumo doméstico...;

(e) Isenção, remissão ou diferimento, total ou parcial, concedida especificamente em função das exportações, de impostos diretos ou impostos sociais pagos ou pagáveis por empresas industriais ou comerciais;

(f) A concessão, no cálculo da base sobre a qual impostos diretos são aplicados, de deduções especiais diretamente relacionadas com as exportações ou com o desempenho exportador, superiores àquelas concedidas à produção para consumo interno;

(g) A isenção ou remissão de impostos indiretos sobre a produção e a distribuição de produtos exportados, além daqueles aplicados sobre a produção e a distribuição de produto similar vendido para consumo interno;

(h) A isenção, remissão ou diferimento de impostos indiretos sobre etapas anteriores de bens ou serviços utilizados no fabrico de produtos exportados além da isenção, remissão ou diferimento de impostos indiretos equivalentes sobre etapas anteriores de bens ou serviços utilizados no fabrico de produto similar destinado ao mercado interno...;

(i) A remissão ou devolução de direitos de importação além daquelas praticadas sobre insumos importados que sejam consumidos no fabrico do produto exportado...;

(j) A criação pelo governo (ou por instituições especiais controladas pelo governo) de programas de garantias de crédito à exportação ou programas de seguros à exportação, de programas de seguro ou garantias contra aumento no custo de produtos exportados ou programas de proteção contra riscos de flutuação nas taxas de câmbio, cujos prêmios sejam insuficientes para cobrir os custos de longo prazo e as perdas do programa;

(k) A concessão pelo governo (ou por instituições especiais controladas pelas autoridades do governo e/ou agindo sob seu comando) de créditos à exportação a taxas inferiores àquelas pelas quais o governo obtém os recursos utilizados para estabelecer tais créditos;

(l) Qualquer outra despesa para o orçamento público que constitua subsídio no sentido do Artigo XVI do GATT 1994." (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994, p.243-246).

Quanto à segunda categoria - os subsídios recorríveis - incluem-se quaisquer medidas de governo não especificadas na primeira categoria que impliquem transferência direta de fundos, potenciais transferências diretas de fundos, quando receitas públicas devidas são perdoadas ou deixam de ser recolhidas ou quando o governo forneça bens ou serviços além daqueles destinados à infra-estrutura geral, diretamente ou instrua órgão privado a realizar uma ou mais das funções acima descritas. Quando quaisquer das medidas acima produza efeitos danosos aos interesses de outros Membros, isto é:

"(a) dano à indústria nacional de outro membro;

(b) anulação ou prejuízo de vantagens resultantes, para outros membros, direta ou indiretamente, do GATT 1994...;

(c) grave dano aos interesses de outro Membro". (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994, p.214), e o "Membro não tomar as medidas adequadas para remover os efeitos danosos ou eliminar o subsídio no prazo de 6 meses a contar da data que o OSC (Órgão de Solução de Controvérsias) adotar o relatório do grupo especial ou do Órgão de Apelação, e na eventualidade de ausência de acordo sobre compensação, o OSC autorizará o Membro reclamante a tomar contramedidas, proporcionais ao grau e à natureza dos efeitos danosos que se

tenham verificado, a menos que o OSC decida por consenso rejeitar o pedido" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994, p.218).

Quanto à terceira categoria - os subsídios irrecorríveis - isto é, aqueles permitidos pelos novos acordos, o parágrafo 2 do Artigo 8 do "Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias" considera que os seguintes subsídios serão considerados irrecorríveis:

(a) assistência para atividades de pesquisa realizadas por empresas ou estabelecimentos de pesquisa ou de educação superior vinculados por relação contratual, se: a assistência cobre até o máximo de 75% dos custos de pesquisa industrial ou de 50 por cento dos custos das atividades pré-competitivas de desenvolvimento e desde que tal assistência seja limitada exclusivamente a: (i) despesa de pessoal; (ii) despesas com instrumentos, equipamentos, terra e construções destinados exclusiva e permanentemente à atividade de pesquisa; (iii) despesas com consultorias e serviços equivalentes usados exclusivamente na atividade de pesquisa; (iv) despesas gerais adicionais em que se incorra diretamente em consequência das atividades de pesquisa; (v) outras despesas correntes (como as de materiais, suprimentos e assemelhados) em que se incorra diretamente em consequência das atividades de pesquisa;

(b) assistência a uma região economicamente desfavorecida dentro do território de um Membro, concedida no quadro geral do desenvolvimento regional, que seja inespecífica no âmbito das regiões elegíveis;

(c) assistência para promover a adaptação de instalações existentes a novas exigências ambientalistas impostas por lei e/ou regulamentos, de que resultem maiores obrigações ou cargas financeiras sobre as empresas (...);" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994, p.218-220).

Com exceção portanto das medidas descritas nos pontos(a), (b) e (c) acima, todas as outras formas de subsídios à produção local ou são totalmente vedadas ou passíveis de medidas compensatórias pelo membro que se julgue afetado.

O escopo para utilização de subsídios como instrumento de política industrial, nos marcos do novo acordo fica extremamente reduzido. Isso demonstra o atual grau de intolerância dos países industrializados quanto à utilização de medidas tradicionalmente postas em prática no passado, inclusive por eles mesmos, de caráter administrativo, fiscal e creditício, para a aquisição e construção de novas vantagens competitivas.

"Acordo Sobre a Implementação do Artigo VI do GATT 1994"

Um fato que também demonstra a aplicação de dois pesos e duas medidas no processo de liberalização promovido na Rodada Uruguai é a forma pouco clara como o "Acordo Sobre a Implementação do Artigo VI do GATT 1994" trata da questão da solução das controvérsias (Artigo 17 do Acordo), quando da aplicação de uma medida antidumping por um determinado país em relação a empresas ou setores econômicos de outro membro.

As tarifas antidumping transformaram-se, nos países desenvolvidos, num dos principais instrumentos de defesa do mercado contra a penetração estrangeira. Tanto o Brasil, como outros países em desenvolvimento, têm sido vítimas da aplicação indiscriminada desse instrumento, tanto na Europa como nos EUA. Esperava-se da Rodada Uruguai que o avanço pretendido na multilateralização das relações comerciais estabelecesse regras mais rígidas no sentido de impedir a utilização espúria desse instrumento e principalmente dotasse o GATT de poderes para rever uma taxa antidumping adotada unilateralmente por um país membro do acordo. Os negociadores americanos, entretanto, visando preservar o espaço de atuação de sua própria Lei de Comércio exigiram uma suavização dos controles sobre a utilização das medidas antidumping alegando ser uma condição necessária para aprovação do pacote da Rodada Uruguai no Congresso dos Estados Unidos.

A solução de compromisso alcançada reflete-se no parágrafo 6 do Artigo 17 do respectivo Acordo. De acordo com o citado parágrafo "O grupo especial (do Órgão de Solução de Controvérsias - OSC), ao examinar a matéria objeto do parágrafo 5 (que trata do estabelecimento, a pedido do reclamante atingido pela adoção de uma taxa antidumping, de um grupo especial no âmbito da OMC para avaliar sua procedência ou não), (a) ao avaliar os elementos de fato da matéria, determinará se as autoridades terão estabelecido os fatos com propriedade e se sua avaliação dos mesmos foi imparcial e objetiva. Se tal ocorreu, mesmo que o grupo especial tenha eventualmente chegado a conclusão diversa, não se considerará invalidada a avaliação; (b) interpretará os dispositivos pertinentes do Acordo segundo regras consuetudinárias de interpretação do direito internacional público. Sempre que o grupo especial conclua que um dispositivo pertinente do Acordo admite mais de uma interpretação aceitável, declarará que as medidas das

autoridades estão em conformidade com o Acordo, se as mesmas encontram respaldo em duas interpretações possíveis" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994, p.146). Conclusão: Se o estabelecimento dos fatos foi "apropriado" e a avaliação "objetiva", embora o painel do OMC possa ter chegado a outra conclusão, prevalecerá a solução nacional, isto é, do país que impôs a medida antidumping.

O caráter restritivo das novas regras não se revela apenas na nova regulação dos subsídios. Medidas de idêntico teor aparecem nos demais acordos anexos à Ata de Marraqueche. Veja-se, por exemplo, as disposições do novo regime sobre a propriedade intelectual.

Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS)

A inclusão do tema da propriedade intelectual na Rodada Uruguai veio atender basicamente à demanda da indústria norte-americana, particularmente a indústria farmacêutica. Sendo os Estados Unidos reconhecidamente competitivos no setor de serviços e nas indústrias baseadas em ciência, a ausência de regras internacionais de proteção à propriedade intelectual (proteção aos softwares, patentes) mais rígidas acabava, na sua forma de ver, causando grandes prejuízos à indústria americana, que deixava de tirar todo o proveito possível das inovações realizadas nessas áreas porque firmas dos países em desenvolvimento copiavam seus produtos, ocupando um mercado que poderiam estar explorando por exportações, vendas de licença de fabricação ou mesmo por instalação de subsidiárias.

Num cenário que aponta para um crescimento lento da economia mundial a preocupação com a apropriabilidade dos lucros gerados pelas inovações torna-se um problema central. Isso explica a transferência desse assunto que estava sob controle da OMPI (Organização Mundial da Propriedade Intelectual), órgão vinculado à ONU, para a esfera da OMC.

Embora a mensagem presidencial afirme que o acordo "atende aos interesses do Brasil" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994, p.4), não há como negar que, na verdade, ele foi desfavorável aos países em desenvolvimento. Limitou, como no caso das novas regras sobre subsídios e investimento direto

estrangeiro, o número de instrumentos disponíveis para execução de política industrial.

Como afirma Dosi, "países muito abaixo da fronteira tecnológica podem achar necessário atuar de forma simultânea tanto diretamente sobre o nível de capacitação das empresas domésticas como contra as características de apropriabilidade das referidas tecnologias na medida em que elas funcionam como barreiras à entrada de países e empresas atrasados" (DOSI, 1988, p.141).

É este precisamente o caso do Brasil. A avaliação dos efeitos do acordo sobre propriedade industrial não pode ser feita sem levar em conta todas essas circunstâncias. Ele não tem o mesmo significado para o Brasil e para os EUA. O instituto da patente foi concebido como uma forma de estimular o inventor de um novo produto ou processo a torná-lo público e colocá-lo à disposição da sociedade em troca do monopólio legal de sua exploração por um período limitado de tempo. Seu objetivo seria, portanto, o de facilitar a difusão das inovações. O acordo sobre patentes celebrado no Rodada Uruguai caminha no sentido inverso. Aumenta o grau de monopólio sobre as invenções e dificulta ainda mais o acesso de potenciais concorrentes a essas informações. Como pode alguém em sã consciência afirmar que isso é bom para o Brasil e os demais países em desenvolvimento? Por acaso estamos nós entre os líderes na produção de inovações tecnológicas e portanto interessados em fechar o mercado para evitar a entrada de novos concorrentes? Exatamente o contrário!

É ilusório achar que, com a aprovação do novo acordo, as grandes multinacionais serão estimuladas a transferir para os países em desenvolvimento aqueles elos de suas cadeias de produção mais intensivos em P&D. Essas atividades continuarão concentradas junto às sedes dessas empresas e quando muito podem se distribuir entre os países da tríade. Em entrevista à revista Exame, Steve Ballmer, o segundo principal executivo da Microsoft, deu a seguinte declaração: *"Nunca faremos o desenvolvimento de produtos como Office, Windows ou NT no Brasil. Não é prático — e não apenas no Brasil. Não faríamos isso em Chicago, Illinois. É muito melhor manter tudo em Redmond do que mover a pesquisa para locais diferentes. E não são apenas nós que pensamos assim. A IBM desenvolve produtos básicos nos seus laboratórios em*

*Nova York. A HP desenvolve impressoras em Idaho. A Intel desenvolve chips na Califórnia...*⁴⁶

A grande novidade do acordo não foi sequer a extensão da patenteabilidade para novas áreas (remédios, alimentos e processos e produtos biológicos), embora tal fato seja da maior importância para as grandes multinacionais que atuam nesse setor. Tão relevante quanto isso é o fato de que o mesmo Artigo 27 do acordo que estende a patenteabilidade a esses novos segmentos estabelece que "as patentes serão disponíveis e os direitos patentários serão usufruíveis sem discriminação quanto ao local de invenção, quanto ao seu setor tecnológico e quanto ao fato de os bens serem importados ou produzidos localmente" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994, p.302). Pelo novo acordo fica estabelecida, portanto, o que informalmente se chama "patente de importação".

De acordo com a legislação de patentes que vigorou no Brasil até 15 de maio de 1997, data em que nova Lei de Propriedade Industrial adaptada às normas da OMC entrou em vigor, uma das condições para a concessão de uma patente era a sua exploração efetiva em território nacional⁴⁷. Não era permitido ao proprietário de uma patente abastecer o mercado nacional apenas através de importação para usufruir do benefício do monopólio no país. Isso era uma forma de forçar a empresa interessada no mercado nacional a produzir localmente a mercadoria e assim, não só gerar empregos no país como capacitar os técnicos e a mão-de-obra nacional na produção daquele produto ou famílias de produtos. Nesse sentido, a lei de propriedade industrial funcionava como um instrumento coadjuvante de política industrial. A "patente de importação", ao eliminar essa obrigatoriedade, terá como consequência óbvia a concentração da produção de mercadorias que envolvam tecnologias mais sofisticadas nos países desenvolvidos, visando, evidentemente, aumentar o grau de apropriabilidade das inovações e estender ao máximo os ganhos de monopólio gerados por esses novos conhecimentos.

⁴⁶ Isto é Steve Ballmer, o homem que Bill Gates escolheu para ser o seu alter ego. **Exame**. 09 abr. 1997. p.12.

⁴⁷ De acordo com a nova Lei de Propriedade Industrial aprovada no Congresso brasileiro em 1996 e que entrou em vigor em 15 de maio de 1997 a obrigatoriedade de exploração no território brasileiro deixa de existir sempre que a mesma for economicamente inviável. Em tal situação será admitida a exploração da patente via importação. Desnecessário dizer que a figura da inviabilidade econômica é totalmente subjetiva. Qualquer empresa poderá alegar tal motivo para não produzir localmente um produto e abastecer o mercado interno com mercadoria importada. Destaque-se ainda que a nova lei impede que terceiros importem produtos patenteados colocados no mercado interno pelo próprio titular da patente ou seu licenciado.

É no mínimo uma ingenuidade achar que uma lei mais rigorosa de propriedade industrial favorecerá os investimentos estrangeiros no país, principalmente se levarmos em conta que além da eliminação desses entraves não tarifários às importações, o Brasil reduziu drasticamente suas tarifas alfandegárias. Que razão teriam essas empresas para correr riscos se o mercado está aberto e os custos de transporte são mínimos? Após a aprovação da nova Lei de Patentes pelo Congresso brasileiro, dando consequência ao acordo firmado na OMC, a Johnson & Johnson fechou sua planta química na cidade de Sumaré, em São Paulo. A Bayer desativou a produção de fármacos em Belfort Roxo, no Rio de Janeiro e a Bristol, outra grande multinacional de medicamentos, descontinuou a produção nacional de antibióticos⁴⁸.

Segundo dados do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), a balança comercial do capítulo 30 da NBM (produtos farmacêuticos) vêm se deteriorando a olhos vistos nos últimos anos. Em 1992 era deficitária em US\$ 119 milhões. Em 1996, o déficit alcançou US\$ 701 milhões. Um aumento de quase 500%. Só entre 1995 e 1996 o déficit na balança comercial de produtos farmacêuticos teve um salto de 68%. Segundo o MICT, “o aumento exagerado das importações nos capítulos 30, 32, 38 e 39⁴⁹, implica no encerramento de plantas industriais e no adiamento de investimentos dos segmentos a montante e a jusante(...). A política tarifária de redução para 2% dos produtos não fabricados ou que tiveram sua produção paralisada, acarretou a paralisação de diversos investimentos e a desativação de unidades em todo o complexo e, em particular, no segmento de química fina e especialidades” (MICT, 1997, p.61).

Acordo Geral sobre Comércio de Serviços e Anexos (GATS)

As economias modernas são denominadas economias de serviços. A razão para isso está no fato de que uma parcela cada vez mais significativa dos gastos das famílias e empresas se dá no consumo de serviços. Esse setor responde por uma parcela cada vez maior da geração total de riqueza e dos empregos. Nos países em estágio mais avançado de desenvolvimento o setor de serviços responde, hoje, por uma parcela que vai de 50% a 60% do PNB. É também no setor serviços que se

⁴⁸ PINOTTI, J. A. O círculo vicioso da dependência. *Folha de São Paulo*. 02 jul. 1997.

⁴⁹ O capítulo 30 da NBM corresponde a produtos farmacêuticos, o capítulo 32 a corantes e pigmentos, o capítulo 38 a defensivos e o capítulo 39 aos plásticos.

encontram as maiores oportunidades de investimentos. Mais da metade do estoque existente de investimentos diretos estrangeiros no início da década de 1990 estava no setor de serviços e cerca de 60% dos fluxos anuais de IDE para a maioria dos países têm ido, nos últimos anos, para esse setor (HOEKMAN e KOSTECKI, 1995, p.128). Empresas de serviços, particularmente na área de informática e telecomunicações, faturam bilhões de dólares e estão entre as mais valorizadas nas principais bolsas de valores do mundo. Só a divisão de softwares da IBM faturou, em 1995, US\$ 12,7 bilhões, a Microsoft, US\$ 8,7 bilhões e a Oracle, US\$ 4,2 bilhões⁵⁰. Uma empresa tipicamente de serviços, como a Microsoft, têm um valor de mercado⁵¹ superior ao da General Motors, Ford e Chrysler juntas⁵². O comércio mundial de serviços movimentou, em 1993, US\$ 934 bilhões, sendo 81% desse valor (US\$ 752 bilhões) nos países da OCDE e os restantes 19% (US\$ 182 bilhões) no resto do mundo. Esse montante equívaleu a 22% do comércio mundial de bens e serviços naquele ano. (HOEKMAN e KOSTECKI, 1995, p. 128).

Foi na Rodada Uruguai que pela primeira vez a instituição de normas internacionais para o comércio de serviços foi discutida. Esse tema entrou na agenda de discussão basicamente por insistência dos Estados Unidos. A principal motivação para a insistência americana estava na crença de que, diferentemente de muitos setores industriais básicos, nos quais eles estavam perdendo competitividade em mercados globais, assim como no seu próprio mercado doméstico para os países recentemente industrializados (NICs), no setor de serviços os Estados Unidos continuavam a ser uma grande força, especialmente nos serviços financeiros e telecomunicações, considerados altamente intensivos em tecnologia e conhecimentos (TREBILCOCK e HOWSE, 1995, p.225).

Os serviços sempre foram considerados, por suas características, das quais a mais importante é a simultaneidade entre produção e consumo e, portanto, não passíveis de serem estocados para venda posterior, um setor *non-tradable*. Entretanto, as mesmas tecnologias que mudaram radicalmente a forma de se produzir mercadorias, têm permitido que determinados serviços possam ser consumidos sem que seja necessária a presença física do seu prestador. Por outro lado, a crescente globalização da produção têm levado à necessidade da internacionalização de empresas prestadores de serviços especializados em áreas

⁵⁰ *Technopolist IBM.Humbled, not bobbed*. **The Economist**. Dec. 14th. 1996.

⁵¹ Em 27 de novembro de 1996 o valor de mercado era de US\$ 92,8 bilhões. (cf. *Squeeze, gently*. **The Economist**. Nov. 30th. 1996).

como auditoria, contabilidade, consultoria, etc. Nesse caso a venda de serviços envolve a presença física do prestador de serviço.

Diferentemente do GATT, no contexto do GATS, o comércio de serviços foi definido de tal forma a incluir também as vendas das empresas estrangeiras que estabeleceram presença comercial num determinado país.

O GATS representou apenas um primeiro passo na liberalização desse setor. Conforme destacam Hoekman e Kostecki, embora o princípio de nação mais favorecida seja uma obrigação geral, o GATS contém um anexo permitindo aos países invocar a isenção desta obrigação. No âmbito do GATS o princípio de nação mais favorecida (NMF) é determinado por uma lista negativa, isto é, se aplica a todos os serviços, exceto aqueles incluídos na lista. A cobertura setorial do princípio de tratamento nacional é definida por uma lista positiva, isto é, somente se aplica para os setores incluídos na lista de compromissos de cada membro, sujeitas a qualificações, condições e limitações específicas a cada setor. (HOEKMAN e KOSTECKI, 1995, p. 131).

Na verdade, até a conclusão da Rodada Uruguai, muito pouco havia se avançado nesse terreno e quando ficou claro que a maioria dos países participantes estava pronta para incluir os serviços financeiros, telecomunicações básica, transporte marítimo e serviços audiovisuais nas listas de exceções adotou-se uma solução de compromisso de continuar as negociações depois da formação da OMC.

É importante destacar, ainda, a posição dos Estados Unidos, segundo a qual as negociações deveriam limitar-se aos chamados *serviços não-fator*, isto é, serviços finais, tais como serviços financeiros, telecomunicações, excluindo assim serviços que pudessem ser vistos apenas como insumos na produção de outros bens, como por exemplo serviços de mão-de-obra na construção civil, etc. Como destacam Trebilcock e Howse “esta distinção atendia de forma muito evidente os interesses próprios dos Estados Unidos: a liberalização iria ocorrer com respeito aos serviços intensivos em tecnologia e conhecimentos nos quais os Estados Unidos tinham uma vantagem comparativa, mas não iriam ocorrer com respeito aos serviços trabalho-intensivos nos quais os países em desenvolvimento poderiam ter uma vantagem sobre os Estados Unidos” (TREBILCOCK e HOWSE, 1995, p.217).

⁵² *Car crash ahead*. **The Economist**. May 10th. 1997. p. 14.

CAPÍTULO 6 - O BRASIL NO LEITO DE PROCUSTO

As idéias centrais que desenvolvemos ao longo deste trabalho podem ser assim resumidas:

1 - A mudança técnica é o principal motor do progresso econômico das empresas e países e as inovações são a principal arma na busca de vantagens competitivas;

2 - O crescimento econômico é restringido pela balança de pagamentos e tal restrição é mais ou menos efetiva dependendo da composição e da participação de cada país nos fluxos internacionais de comércio. Quanto mais um país se especializa na produção de mercadorias e serviços novos, de maior valor agregado e maior elasticidade renda da demanda, maior será sua participação nos fluxos internacionais de comércio e menores as restrições externas ao seu crescimento econômico;

3 - A migração da estrutura industrial de um país para segmentos inovadores e geradores de maior valor agregado não pode ser deixada a cargo unicamente das forças de mercado. Os mecanismos que levam ao preenchimento dos critérios de eficiência alocativa ou ricardiana com base em custos relativos podem não garantir o preenchimento dos critérios dinâmicos de eficiência (schumpeteriana e de crescimento). Todos os processos de industrialização tardia são realizações essencialmente políticas;

4 - Existe um novo contexto internacional marcado pelos fenômenos da globalização e da regionalização que limita o raio de manobra das ações políticas para elevar o patamar tecnológico das estruturas industriais dos países em desenvolvimento;

5 - Essas novas limitações encontram expressão em uma nova institucionalidade internacional, que tem a Organização Mundial de Comércio (OMC) como fórum mais relevante. Nas palavras de Renato Ruggiero, diretor geral da OMC, a Organização Mundial do Comércio "*é a Constituição de uma única economia global*"⁵³. Tudo o que um país faz em matéria de política industrial, no seu sentido mais amplo, deve encaixar-se no cada vez mais estreito leito institucional instituído pela OMC, um verdadeiro "leito de Procusto", por onde deve(rá) passar praticamente tudo que diz respeito à economia internacional.

⁵³ Brasil analisa acordo de fluxo de capitais. *Folha de São Paulo*. 07 set. 1997. p. 2-7

6 - A construção desse “leito de Procusto”, embora tenha sido, aparentemente, fruto do consenso e de quase uma década de debates multilaterais, dos quais o Brasil foi um participante ativo, acabou tomando forma e medidas que melhor convinham àqueles países com mais força política e econômica para impor seus pontos de vista e o de suas empresas. Desta forma, acabou lhes sendo muito mais confortável do que àqueles que, a contragosto, se viram obrigados a encaixar-se, de forma atravessada, num modelo que não lhes era o mais conveniente;

7 - Em princípio, todos devem se adequar a essa nova institucionalidade. Entretanto, apenas o fazem de forma incondicional, os que não têm força ou meios para resistir.

Ao fazer a avaliação crítica dos resultados da Rodada Uruguai do GATT, no capítulo anterior, destacamos o caráter assimétrico do novo conjunto de regras aprovadas. Não bastasse isso, quando se observa de que forma evoluiu o sistema mundial de comércio nos quase três anos subseqüentes àquele evento é possível perceber que os novos avanços ocorridos na liberalização dos fluxos internacionais de comércio ocorreram nas áreas de interesse dos países com maior poder de negociação.

Na área de serviços, logrou-se o acordo mundial sobre telecomunicações⁵⁴, criando um mercado global de centenas de bilhões de dólares que vem sendo

⁵⁴ Pelo acordo fechado em Genebra no dia 15 de fevereiro de 1997 e assinado na mesma cidade em 24 de junho de 1997, sob o título de Acordo Básico de Telecomunicações, e que entra em vigor em janeiro de 1998, um grupo de 68 países, o Brasil entre eles, que respondem por cerca de 95% do mercado global de telecomunicações comprometem-se a liberalizar franca e progressivamente o mercado de telecomunicações de seus países até 2003. O mercado global atualmente é estimado em US\$ 626,5 (US\$ 119,7 bilhões em equipamentos, US\$ 506,8 bilhões em serviços). De acordo com o *Institute for International Economics*, de Washington, a liberalização do setor deverá gerar negócios adicionais de US\$ 1 trilhão até 2010. Como se sabe, os EUA haviam vetado um possível acordo muito mais brando em abril de 1996. Até o último minuto exerceram pressão para extrair o máximo de concessões – especialmente do Japão, Canadá, México, Coreia e Malásia. O Canadá não queria que empresas estrangeiras pudessem controlar mais que 46,7% de alguma telefônica operando em seu território: os Estados Unidos queriam 51%. O México não queria oferecer mais do que 40%: os EUA queriam 51%. A Coreia também bateu o pé no limite de 40%, enquanto os EUA queriam 49%. O Japão queria um limite de 20% para o investidor externo em suas principais companhias telefônicas, a NTT e KDD. Na última hora, os japoneses, embora mantendo o limite de 20% para participação estrangeira em suas grandes empresas, terminaram oferecendo 100% de qualquer empresa recém formada por estrangeiros para competir em seu território, a Coreia do Sul aceitou os 49% exigidos pelos Estados Unidos e o México elevou sua oferta para 49%. A Malásia não se moveu dos 30% e nem os Canadá dos 46,7%. A proposta do Brasil prevê para depois de julho de 1999 a permissão para que os investidores estrangeiros participem em até 100% do capital das empresas de serviço de tecnologia móvel (celular) e de satélites de comunicações, mantendo-se, até lá, o limite atual de 49%. Não colocou qualquer restrição ao capital estrangeiro para os serviços limitados e de valor adicionado. Na área de telefonia convencional o Brasil não fez nenhuma oferta uma vez que a Lei Geral de Telecomunicações, que quebrou o monopólio estatal na área ainda estava em discussão no Congresso. A lei aprovada posteriormente, em 16 de julho de 1997, não fixa percentagens para a

avidamente disputado por um pequeno grupo de multinacionais que atuam na área⁵⁵.

Encontra-se em final de a negociação o acordo que dará ampla liberdade de movimento ao capital estrangeiro, o Acordo Multilateral de Investimento. Tal acordo, por imposição dos Estados Unidos, está sendo negociado apenas no âmbito da OCDE e não da OMC como queriam os países em desenvolvimento, que partiam do pressuposto de que a participação de um maior número de países nas negociações tornaria suas regras menos rígidas. Aprovado da forma como está proposto, o *MAI (Multilateral Agreement on Investment)* representará a abertura ampla, geral e quase irrestrita ao capital estrangeiro em cada país que o assinar, compreendendo não apenas o investimento direto, mas também os investimentos em papéis, ou seja, o capital volátil. Desta forma, o investidor poderá escolher o setor da economia em que quer investir, a localização geográfica, como e quando remeter lucros e assim por diante.

No comércio de bens fez-se o Acordo sobre Tecnologia da Informação (ITA), assinado em março de 1997 por 40 países no âmbito da OMC, o qual prevê a eliminação de tarifas de importação sobre produtos de informática e telecomunicações, além de semicondutores, em quatro etapas de 25%, começando a primeira em julho de 1997 e terminando em 1º de janeiro de 2000⁵⁶. Já se fala na implementação de um novo acordo sobre tecnologias da informação, o ITA-2, destinado a ampliar o escopo do anterior, que se restringiu basicamente a produtos industriais de tecnologia da informação e do qual ficaram fora o setores de áudio e vídeo - por exemplo, CDs e CD-ROMs.

participação estrangeira, deixando tal prerrogativa a critério do executivo. (cf. GAZETA MERCANTIL. 13 fev. 1997; 18 fev. 1997; 28 jul. 1997. FOLHA DE SÃO PAULO. 13 fev. 1997; 16 fev. 1997; 17 fev. 1997. O ESTADO DE SÃO PAULO. 19 abr. 1997.)

⁵⁵ Os principais conglomerados mundiais que atuam no setor, na área de prestação de serviços, são: AT&T, dos Estados Unidos; NTT, do Japão; a nova fusão da britânica Telecom com a americana MCI Communications, posteriormente engrossada com parceria estratégica com a Telefónica de Espanha; e a parceria estratégica Global One - que reúne Sprint (EUA), France Télécom e Deutsche Telekom (cf. GAZETA MERCANTIL. 18 fev. 1997 e 10 set. 1997)

⁵⁶ Os 40 países signatários do acordo, do qual o Brasil, por enquanto está fora, respondem por 92,5% do comércio mundial de produtos de tecnologia de informação. Abrangendo uma lista de quase 4 mil itens, o acordo cobre em linhas gerais, capacitores, fotocopiadoras, cabos de fibra ótica, monitores de computador, equipamentos de telecomunicações, software e semicondutores. Os negócios nessa área chegam a cerca de US\$ 600 bilhões por ano, ou seja, pouco mais de 10% do comércio mundial de mercadorias e serviços que, em 1996, esteve na casa dos US\$ 6,3 trilhões de dólares. O maior exportador de produtos e serviços de tecnologia de informação continua sendo o Japão, com US\$ 106 bilhões. Só nessa área, as companhias japonesas conseguiram, em 1995, um superávit comercial de US\$ 69 bilhões. Os maiores importadores de produtos finais e componentes nessa área são os EUA e a União Européia. Segundo dados da OMC, em 1995, os EUA importaram em produtos de tecnologia da informação US\$

Enquanto isso a liberalização do comércio de têxteis e produtos agrícolas permanece como vaga promessa para depois de 2005. A própria insistência dos Estados Unidos em querer negociar o Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA), avançando sobre novos temas (serviços, compras governamentais, direitos autorais na área de software, investimentos, etc.), sem querer tratar preliminarmente das barreiras que impõem aos seus parceiros latino-americanos na exportação de produtos agrícolas e têxteis, bem como dos instrumentos de proteção unilateral que utilizam para proteger suas indústrias maduras, revela a permanência do *status quo ante* do sistema internacional de comércio, marcado por profundas assimetrias.

6.1- O comércio internacional nos marcos da OMC

As restrições impostas por esta institucionalidade assimétrica contribuem para afastar o Brasil do caminho do progresso econômico, ou seja, dificultam a migração da estrutura produtiva do país para a produção de bens e serviços de maior conteúdo tecnológico e maior valor agregado.

O bloqueio do país em trajetórias tecnológicas inferiores, se de um lado não o tira completamente do grande jogo econômico internacional, condena-o a jogar de forma permanente, usando imagem cunhada recentemente por Antônio Barros de Castro⁵⁷, na segunda ou terceira divisões desse grande campeonato em que se transformou a economia globalizada.

Contribuem para a manutenção desse bloqueio particularmente dois fatores: as restrições externas que o país enfrenta para exportar seus produtos e a sua especialização na produção de mercadorias cujos mercados internacionais são pouco dinâmicos. Tais fatores, como os dois braços de uma pinça, reforçam-se mutuamente.

A especialização produtiva do país em setores tradicionais ou maduros, muito sensíveis politicamente nas economias desenvolvidas, seja porque são grandes empregadores de mão-de-obra, principalmente a de menor qualificação, seja porque estão sob a proteção permanente de *lobbies* poderosos, organizados e com grande influência política, faz com que às dificuldades naturais associadas à

139,93 bilhões e a União Européia, US\$ 108,84 bilhões, ficando o Japão em terceiro lugar com importações no montante de US\$ 37,68 bilhões (cf. O ESTADO DE SÃO PAULO. 24 maio. 1997).

⁵⁷ CASTRO, A.B. Novas oportunidades, novos desafios. **Folha de São Paulo**. 10 set. 1997. p. 2-2.

exploração de mercados pouco dinâmicos se somem as restrições decorrentes do maior nível de proteção que esses setores gozam nas economias desenvolvidas.

Embora as tarifas médias de importação das economias desenvolvidas sejam relativamente baixas, seu grau de dispersão é muito alto, principalmente depois da exigência da OMC de tarifação de grande parte das barreiras não tarifárias. Os picos tarifários verificam-se, geralmente, nos produtos tradicionais, intensivos no uso de mão-de-obra e pouco intensivos no uso de tecnologia, ou seja, os produtos nos quais os países em desenvolvimento, geralmente, são mais competitivos⁵⁸. Esses produtos estão, ainda, sujeitos ao fenômeno da escalada tributária, isto é, quanto maior o seu nível de elaboração e maior o valor adicionado no país exportador, maiores são as tarifas externas que enfrentam. Cria-se, assim, um círculo vicioso, onde o tipo de especialização produtiva torna o país alvo de medidas protecionistas, as quais, por sua vez, induzem a sua especialização em produtos com baixo grau de processamento e menor valor agregado como forma de fugir da escalada tarifária e das barreiras não tarifárias.

Um outro aspecto não menos importante associado ao tipo de especialização é a desintegração das cadeias produtivas, onde o país, mesmo quando fabrica produtos de consumo final mais sofisticados, passa a especializar-se nas fases do processo produtivo que agregam menos valor, importando os componentes mais sofisticados tecnologicamente e com maior valor agregado⁵⁹.

⁵⁸ É verdade que muitos desses produtos beneficiam-se tanto nos EUA, como na UE, do Sistema Geral de Preferências (SGP), podendo assim ser exportados com tarifa zero ou reduzidas. O problema, contudo, é que o SGP, principalmente nos EUA é aplicado de forma discricionária e seu usufruto está sujeito à cláusula de competitividade, isto é, quando um país, pelos critérios por eles estabelecidos, torna-se competitivo num determinado produto, automaticamente perde o privilégio oferecido pelo SGP naquele produto. Desta forma, beneficiam-se do SGP apenas os produtos nos quais o país não é competitivo no comércio internacional. Além disso o SGP dos EUA expirou em 30 de julho de 1995 e foi renovado apenas em 20 de agosto de 1996. Durante esses 13 meses em que a vigência foi interrompida os cerca de 4.150 produtos que eram exportados por 130 países para o mercado norte-americano com tarifa zero foram obrigados a recolher as tarifas de importação regularmente (cf. FUNCEX, 1997, p. 46 e GAZETA MERCANTIL, 22 maio. 1996).

⁵⁹ Entre janeiro e setembro de 1997, segundo dados da ABINEE (Associação Brasileira das Indústrias Elétrica e Eletrônica), as importações de componentes e produtos elétricos e eletrônicos feitas pelo Brasil alcançaram a cifra de US\$ 9,6 bilhões. Como as exportações foram de US\$ 2,3 bilhões, o déficit na balança comercial do setor alcançou US\$ 7,3 bilhões no período considerado. Segundo previsões da ABINEE, a balança comercial do setor apresentará, em 1997, um déficit superior aos US\$ 8 bilhões registrados em 1996, podendo alcançar US\$ 9 bilhões. (cf. FRANÇA, A. L. e SANTANA, I. Importação recorde de componentes. *Gazeta Mercantil*, 22 out. 1997.)

6.1.1 -Unilateralismo Agressivo x Multilateralismo

O caráter assimétrico das relações internacionais de comércio após a Rodada Uruguai se evidencia nas contradições da política comercial dos Estados Unidos.

Os Estados Unidos são, ainda, uma das economias mais abertas do mundo. Contraditoriamente, são os que mais desrespeitam os acordos internacionais de comércio por eles mesmos patrocinados quando estão em contradição com seus interesses.

A Rodada Uruguai do GATT iniciou-se, em grande medida, por pressão dos EUA. Nos anos oitenta, tanto no Congresso, como no setor privado americano existia um sentimento generalizado de que o processo de liberalização recíproca promovido pelas rodadas anteriores de negociações estava crescentemente enviesado contra os Estados Unidos. Tal sentimento se baseava na percepção de que as sete rodadas anteriores do GATT tinham obtido um relativo sucesso em eliminar as barreiras tarifárias às exportações mas haviam avançado muito pouco na tarefa de disciplinar os subsídios e outras barreiras não tarifárias às exportações. Como entendiam que os outros países se apoiavam mais fortemente em barreiras não tarifárias e outras políticas industriais que os Estados Unidos, o resultado das rodadas do GATT, centradas nas reduções tarifárias, acabaram deixando, em sua forma de entender, a economia americana relativamente mais aberta que as demais. (BAYARD e ELLIOTT, 1994, p.10).

Além disso, na medida em que o investimento e o comércio internacional de serviços foi ganhando importância relativamente ao comércio internacional de bens⁶⁶, o sentimento de que o GATT, centrado no comércio internacional de bens, tornava-se crescentemente irrelevante aumentou o desconforto entre os *policy-makers* norte-americanos, que passaram a postular uma nova rodada de negociações com o objetivo de ampliar seu escopo para os novos temas (investimentos, serviços e propriedade intelectual).

⁶⁶ Segundo Drucker, “mesmo que o crescimento do comércio de bens tenha, desde a Segunda Guerra Mundial, sido mais intenso que em qualquer outra época da história econômica, o comércio de serviços vem aumentando de maneira ainda mais rápida, sejam eles serviços financeiros, de consultoria gerencial, contabilidade, seguros ou vendas no varejo. Vinte anos atrás, as exportações de serviços eram tão insignificantes que raras vezes chegaram a constar das estatísticas de comércio. Atualmente, elas respondem por um quarto de todas as exportações americanas e são as únicas que garantem superávits significativos. E elas seguem poucas, se é que seguem alguma, dentre as regras do tradicional comércio internacional” (DRUCKER, 1997, p.10).

Longe, contudo, de limitarem-se a pressionar por maior liberalização no âmbito multilateral, os EUA. escudando-se na ineficácia do GATT em obter avanços significativos nessas novas áreas, e colocando-se a si mesmos como vítima, juiz, júri e executor, acima das leis internacionais de comércio, passaram a pressionar unilateralmente os seus parceiros comerciais, em busca, não apenas de concessões recíprocas nos níveis de proteção, mas, sobretudo, de acesso efetivo aos seus respectivos mercados.

A política comercial norte-americana tornou-se mais bilateral e focada em setores específicos, e as ameaças de fechamento, mais do que a oferta de maior abertura de seu próprio mercado, tornaram-se o instrumento mais proeminente de negociação (BAYARD e ELLIOTT, 1994, p.11).

Os instrumentos mais efetivos desta postura mais agressiva, as duas variantes da seção 301 da lei de comércio dos Estados Unidos, a *Super 301* e a *Special 301*, criadas pelo *Omnibus Trade and Competitiveness Act*⁶¹ de 1988, levaram Jagdish Bhagwati a cunhar o termo “unilateralismo agressivo”, que passou a designar qualquer negociação bilateral de comércio na qual exigências unilaterais de liberalização comercial eram sustentadas com ameaças de retaliação.

A *super 301* exige do Representante Comercial dos EUA (USTR) identificar as prioridades comerciais, inclusive designando países e práticas a serem investigados sob a seção 301. A *Special 301* tem como objetivo promover a afirmação mais agressiva dos direitos de propriedade intelectual (ver BAYARD e ELLIOTT, 1994, p. 23-49). Os países investigados podem figurar na chamada “lista de vigilância” se estão desenvolvendo esforço para a solução dos problemas. A “lista de vigilância prioritária” submete o país a um julgamento sumário quando

⁶¹ A seção 301 da Lei de Comércio dos Estados Unidos tem suas origens mais remotas na seção 252 do *Trade Expansion Act of 1962*, que dava poderes ampliados ao presidente para adotar medidas de retaliação contra barreiras às exportações agrícolas americanas consideradas “injustificáveis” e autoridade limitada para retaliar contra outras barreiras comerciais. Posteriormente, o *Trade Act* de 1974, através das seções 301 e 302 expandiu ainda mais a autoridade do presidente para retaliar contra barreiras “injustificáveis” e “não razoáveis”, eliminando a distinção entre produtos agrícolas e não agrícolas, além de estender a cobertura da lei para “serviços associados ao comércio internacional”. No *Trade Agreements Act*, de 1979 estendeu a cobertura da lei a serviços “associados ou não com produtos específicos”. O *Trade and Tariff Act* de 1984 (seções 301-307) permitiu ao representante comercial dos EUA (USTR) iniciar investigações com base na seção 301 e recomendar ações ao presidente. Pela primeira vez incluiu na cobertura da lei propriedade intelectual e investimento direto estrangeiro. Finalmente o *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988 transferiu a autoridade de retaliação do presidente para o Representante Comercial dos Estados Unidos (USTR), sujeito à orientação específica do presidente e estabeleceu a *Super 301* e a *Special 301*. (cf. BAYARD e ELLIOTT, 1994, p. 23-49)

a ausência de proteção adequada à propriedade intelectual fere os interesses americanos⁶².

Além das já referidas “*super 301*” e “*special 301*”, a agressiva política americana de abertura de mercados têm outros instrumentos não menos importantes. Os principais são o artigo 19 do *Merchant Marine Act*, de 1920, que autoriza a Comissão Marítima Federal a retaliar contra práticas estrangeiras que discriminem a frota marítima dos Estados Unidos; o *Export Enhancement Program* do Departamento de Agricultura dos EUA, criado pela lei agrícola de 1985 para combater os programas de subsídios às exportações da União Européia; o *Telecommunications Trade Act*, de 1988, que autoriza retaliações contra países que não abram seus mercados de telecomunicações para os exportadores americanos; o *Buy American Act*, de 1988, que autoriza retaliações contra países signatários do Acordo de Compras Governamentais celebrado na OMC que não estejam cumprindo as obrigações ali acordadas ou que se engajem em significativos e persistentes padrões de discriminação contra os fornecedores americanos nas compras governamentais e o *Primary Dealers Act*⁶³, de 1988, que autoriza retaliação contra países que discriminem empresas financeiras americanas nos seus mercados de títulos públicos (BAYARD e ELLIOTT, 1994, p.22).

Por trás dessa nova postura comercial dos EUA há toda uma retórica expressa em clichês do tipo “*free but fair trade*”, “*level playing fields*”, “*harmonization*”, “*reciprocity*”, cujo objetivo é justificar a plethora de instrumentos unilaterais de proteção utilizados pelos Estados Unidos.

Ao discutir o uso desse “unilateralismo agressivo” Jagdish Bhagwati destaca que a política americana de “campos de competição uniformes” (*level playing fields*) é contraditória com a idéia de livre comércio, uma vez que é virtualmente impossível harmonizar tudo de forma que os campos de competição estejam realmente nivelados em todos os sentidos. “Sempre haverá alguma coisa diferente que um oponente do livre comércio será capaz de encontrar no país de um

⁶² O relatório anual do escritório do Representante Comercial dos EUA (USTR) de 1997 sobre práticas comerciais consideradas injustas cita 46 países. O país que mais espaço ocupa no relatório é o Japão, seguido pela União Européia, e China. Os países latino-americanos citados são: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela (cf. **Gazeta Mercantil**, 01 abr. 1997). No relatório de 1996, entre as medidas tomadas por governos estrangeiros que deveriam ser objeto de investigação constava o Regime Automotivo brasileiro, cujos efeitos sobre as exportações de automóveis, partes e componentes norte-americanos foram considerados negativos (cf. FUNCEX, 1997, p.55).

⁶³ Tanto o *Telecommunications Trade Act*, como o *Buy American Act* e o *Primary Dealers Act* fazem parte do *Omnibus Trade and Competitiveness Act*, de 1988, que criou a “*super*” e “*special*” 301.

concorrente, que tome o livre comércio injusto e portanto ilegítimo e inaceitável” (BHAGWATI, 1993, p.18). De acordo com o mesmo autor, “a noção de comércio justo agora se estende para *qualquer* política governamental estrangeira ou instituição que seja diferente daquelas do próprio país. Considera-se que tais diferenças, miríades em princípio, criam vantagens injustas de um tipo ou de outro em favor dos produtores estrangeiros, implicando a ausência de “campos de competição uniformes”. Isto resulta em demandas para harmonização de políticas (...), ou (falhando a harmonização) a neutralização das conseqüências dessas diferentes políticas através de taxas compensatórias, subsídios, etc. Esse último conjunto de políticas, é claro, implica em intervenções protecionistas a favor de sua própria indústria” (BHAGWATI, 1993, p.38).

Um rápido exame do *Structural Impediments Initiative (SII)*, processo de negociação lançado pelo presidente americano George Bush em 25 de maio de 1989, com o objetivo de resolver o contencioso comercial entre Japão e Estados Unidos dá uma idéia de até onde podem chegar as demandas envolvendo esse tipo de argumento. Essas negociações envolveram aproximadamente 240 itens, incluindo a taxa de poupança japonesa, o número de horas trabalhadas, o sistema de vendas a varejo, a estrutura empresarial japonesa (os *keiretsus*), etc. (BHAGWATI, 1993, p.39).

No acordo assinado em 28 de junho de 1990 o Japão concordou em tomar uma série de medidas destinadas a estimular a demanda interna e modificar sua estrutura de mercado: lançar um programa de investimento público em infraestrutura; aumentar a oferta de terrenos para construção comercial e residencial; reformar o sistema japonês de distribuição; atacar as práticas corporativas exclusivistas encorajando, através de leis anti-monopólio mais rígidas, as compras corporativas não discriminatórias; afrouxar os relacionamentos internos dos *keiretsus*, tornando-os mais transparentes para facilitar a entrada no mercado japonês de bens, serviços e investimentos estrangeiros e monitorar as diferenças de preços entre os produtos vendidos no Japão e no estrangeiro⁶⁴ (BAYARD e ELLIOTT, 1994, p.40-41).

⁶⁴ A insistência dos EUA para que o Japão aumente sua demanda interna para diminuir o superávit comercial com os EUA é um tema recorrente nas discussões comerciais entre os dois países nos últimos anos. No dia 10 de setembro de 1997, um funcionário do Departamento de Comércio dos EUA, afirmou numa entrevista em Tóquio, que “atualmente experimentamos um agravamento de nossas relações bilaterais com o Japão. Aparentemente, o crescimento econômico japonês se deve cada vez mais às exportações. Há uma necessidade premente de aumentar a demanda interna” (cf. GIBBS, E. Superávit sobe e estimula pressões. *Gazeta Mercantil*. 12 set. 1997).

O unilateralismo agressivo que os Estados Unidos praticam, supostamente em defesa do livre comércio, é na realidade a sua própria negação. Ao analisar os riscos envolvidos nessa prática Bhagwati levanta as seguintes questões: (i) o uso da força para obter concessões unilaterais dos parceiros comerciais não ameaça o domínio da lei sob a qual deveria funcionar o sistema internacional de comércio, legitimando o uso da força e a difusão de tais métodos para países que tenham capacidade de impor-se sobre outros parceiros comerciais?; (ii) as concessões obtidas pelos mais fortes não estariam sendo obtidas às custas do desvio de comércio dos mais fracos, substituindo assim o critério da competitividade econômica pelo poder de influência política como força dirigente do comércio mundial, afetando assim a própria eficiência econômica mundial?; (iii) não poderia o uso da força degradingolar para determinação unilateral, e em interesse próprio, do grau de abertura dos mercados alheios considerado “justo”?; (iv) não haveria impactos negativos sobre a eficiência econômica mundial se os mais fortes pudessem sempre agir de acordo com seus próprios interesses e forçar os mais fracos a remover proteções e subsídios, mesmo quando estas estejam corrigindo falhas de mercado e não as criando? (BHAGWATI, 1993, p.22).

Expressando o mesmo de tipo de preocupação a respeito do uso da força como instrumento de negociação, Vivianne Ventura Dias, da Cepal, ao discutir o dilema diante do qual estão colocados os países em desenvolvimento no que tange às regras internacionais de comércio, afirma que “a formulação de regras internacionais para políticas nacionais intrafronteiras induz a uma diminuição da autonomia nacional. As grandes questões se referem, porém, aos objetivos desta autonomia reduzida e ao propósito de tal redução. Por um lado, países de desenvolvimento médio, como o Brasil, querem ter a proteção do direito internacional contra o poder de arbítrio para definir as regras do jogo internacional exercido unilateralmente, nos últimos anos, pelos Estados Unidos. Mas, por outro lado, a inclusão de políticas nacionais na agenda internacional de comércio não só significa a redução da capacidade do Estado brasileiro para ajustar suas próprias políticas às necessidades do desenvolvimento econômico e social, mas também na aceitação de padrões, procedimentos e legislações de países mais avançados, nas áreas acordadas internacionalmente. O pior cenário será aquele no qual os países com maior poder não respeitem o cerceamento às suas leis por instituições

multilaterais, mas utilizem o seu poder para que outros países cumpram os acordos internacionais” (DIAS, 1996, p. 57).

Um cenário ainda pior, poderíamos acrescentar, se configura quando esses países utilizam seu poder de pressão para obter concessões que vão além dos próprios acordos celebrados na OMC. É notório que os Estados Unidos, nos acordos bilaterais ou minilaterais dos quais vêm participando, têm procurado arrancar compromissos do tipo *GATT-Plus* de seus parceiros comerciais, isto é, obter através do uso de seu poder de pressão aquilo que não se conseguiu através dos acordos multilaterais naquele fórum. Quando se observa, por exemplo, as regras acertadas com o México nas áreas de serviços, investimentos e propriedade intelectual para que este participasse do NAFTA, verifica-se que foram muito além do que foi acordado na Rodada Uruguaí do GATT em todas essas questões.

Bayard e Elliott observam que “entre os mais fortes proponentes do unilateralismo agressivo nos anos oitenta estavam as empresas farmacêuticas, de audiovisual, software e químicas, que desesperadamente queriam proteção de patentes e direitos autorais para seus produtos. Propriedade intelectual foi incluída no acordo recente do GATT, mas muitas dessas companhias acreditam que as novas regras são insatisfatórias. É possível que elas continuem a apelar ao USTR para usar a seção 301 para forçar alguns países a moverem-se além e mais rápido do que o GATT exige, possivelmente violando as novas regras de resolução de controvérsias. Se as negociações para acesso de mercado em andamento no setor de serviços não produzirem resultados, alguns provedores de serviços poderão adotar atitude semelhante” (BAYARD e ELLIOTT, 1994, p.75).

Numa típica ação nos moldes acima descritos, em abril de 1997, o governo dos EUA suspendeu a isenção de impostos de importação de quase 40 produtos argentinos que representavam vendas anuais de US\$ 250 milhões, ou seja, aproximadamente a metade do valor que a Argentina exportava para os Estados Unidos com benefício da isenção prevista na lei de comércio americana através do Sistema Geral de Preferências (SGP). Quando anunciou a punição, a representante comercial dos Estados Unidos (USTR), Charlene Barshefsky afirmou que “a Argentina não adequou suas normas sobre direitos de propriedade intelectual” e acrescentou que a suspensão de benefícios iria “ficar em vigor até que a Argentina dê passos para melhorar a proteção a esses direitos”. O fato do governo argentino ter alegado que a sua lei “está perfeitamente enquadrada na norma comercial

internacional fixada pela OMC, da qual tanto a Argentina como os Estados Unidos fazem parte”⁶⁵ de pouco adiantou. Peter Allgeier, vice-representante comercial dos Estados Unidos justificou a posição americana afirmando que “é verdade que a Argentina não está violando normas da OMC em relação ao reconhecimento de patentes. Mas é verdade, também, que a OMC não obriga os Estados Unidos, a concederem tarifas preferenciais”⁶⁶. De fato a OMC não obriga ninguém a conceder preferências. Entretanto, a cláusula de habilitação, através da qual o GATT dá permissão ao Sistema Geral de Preferências (SGP), exige que tais preferências sejam não discriminatórias para todos os países em desenvolvimento e não utilizadas como instrumento unilateral de pressão como fazem os Estados Unidos⁶⁷.

Ao analisar os impactos da Rodada Uruguai sobre a efetividade das ameaças de retaliação dos Estados Unidos, Bayard e Elliott afirmam “que há legítimas dúvidas se as maiores potências comerciais, particularmente a União Européia e os Estados Unidos, estão verdadeiramente preparados para submeter-se às novas disciplinas” (BAYARD e ELLIOTT, 1995, p.76). Observam ainda que embora o preço da internacionalização da seção 301 de sua lei de comércio⁶⁸ seja o compromisso dos EUA de agirem multilateralmente, “os Estados Unidos mantêm a capacidade de fazer ameaças unilaterais e levá-las a efeito. A OMC simplesmente aumenta o preço que os Estados Unidos têm que pagar se eles agirem unilateralmente em certos tipos de casos” (BAYARD e ELLIOTT, 1994, p.346).

Segundo os autores as violações potenciais que os Estados Unidos poderiam fazer aos mecanismos de resolução de controvérsias da OMC seriam as seguintes: (i) utilizar as determinações da seção 301 de sua lei de comércio antes que o processo de resolução de controvérsias na OMC esteja concluído; (ii) retaliar em áreas cobertas pela OMC sem sua aprovação; (iii) utilizar ameaças ou quedas de braço para forçar um reclamante a retirar queixas ou aceitar exigências dos Estados Unidos; (iv) não aceitar os resultados de um painel da OMC caso perca a disputa (BAYARD e ELLIOTT, 1994, p.346).

⁶⁵ cf. SOUZA, J.L. Argentina sofre punição comercial. *Gazeta Mercantil*. 16 abr. 1997.

⁶⁶ cf. Sanção afeta 10% das vendas argentinas. *Gazeta Mercantil*. 17 abr. 1997

⁶⁷ Além da Argentina os Estados Unidos já puniram a Tailândia (duas vezes) e a Índia (uma vez) com a retirada de benefícios do Sistema Geral de Preferência (SGP) por falta de proteção aos direitos de propriedade intelectual (ver BAYARD e ELLIOTT, 1994, p.71).

⁶⁸ Os autores referem-se ao fato da Rodada Uruguai da OMC ter incluído nos acordos multilaterais disciplinas na áreas de propriedade intelectual, serviços e investimentos, as quais eram os alvos principais da medidas de retaliação dos EUA com base na seção 301 de sua lei de comércio.

Por ocasião da Conferência de Cingapura, realizada no final de 1996, para fazer um balanço dos dois anos de funcionamento da OMC e discutir novos passos na liberalização do comércio mundial, a representante comercial dos Estados Unidos (USTR), Charlene Barshefsky, fez a seguinte declaração em depoimento que prestou a Senado americano para debater o tema: “Nós mantemos o direito de usar nossas leis comerciais. Os acordos da OMC contêm regras mais rígidas para acertar disputas, que já estão servindo aos interesses norte-americanos. Nós temos usado – e continuaremos a fazê-lo – todas as nossas leis comerciais para preservar os interesses dos trabalhadores e firmas norte-americanas”⁶⁹.

6.1.2 - Barreiras Externas às Exportações Brasileiras

Não menos ilustrativo do caráter assimétrico das atuais relações internacionais de comércio são as barreiras externas enfrentadas pelas exportações brasileiras nos principais mercados do mundo.

Apresentamos a seguir um conjunto de informações coletadas junto ao Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Indústria e Comércio, Funcex, Inmetro, além de informações obtidas na imprensa especializada e em fontes secundárias que ilustram como, passados quase três anos da conclusão da Rodada Uruguai do GATT e da criação da OMC, as exportações brasileiras enfrentam inúmeras barreiras nos mercados externos. Tais barreiras, associadas ao processo unilateral de abertura da economia brasileira ocorrido na década de 1990, têm contribuído para a reversão generalizada dos superávits comerciais do Brasil em suas relações bilaterais de comércio. Nos concentraremos, aqui, em três casos: Estados Unidos, União Européia e Japão⁷⁰.

⁶⁹ ROSSI, C.A. prepotência do império. **Folha de São Paulo**. 11 dez. 1996.

⁷⁰ As informações apresentadas baseiam-se em três relatórios elaborados pela **Divisão de Política Comercial do Ministério das Relações Exteriores** que descrevem as barreiras tarifárias e não tarifárias incidentes sobre as exportações brasileiras nos Estados Unidos, União Européia e Japão. Os relatórios referentes aos Estados Unidos e Japão estão datados em 29 de maio de 1996 e o da União Européia, em 20 de maio de 1996. Essas informações foram atualizadas através de dois trabalhos mais recentes, produzidos pela FUNCEX: **Barreiras Técnicas ao Comércio Internacional. A Experiência das Exportações Brasileiras - Sumário e Conclusões** - jun. 1997, elaborado por solicitação Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) e **Barreiras Externas às Exportações Brasileiras** - ago. 1997, elaborado por solicitação do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo. No caso particular dos Estados Unidos, foi utilizado também estudo da FUNCEX, de outubro de 1995, coordenado por Ricardo Markwald: **Avaliação das Relações Econômicas entre o Brasil e os Estados Unidos da América (relatório final)** e um documento mais recente dos Ministério das

6.1.2.1 - Estados Unidos

Se considerarmos os países individualmente, os Estados Unidos são os principais parceiros comerciais do Brasil. Nos últimos anos os americanos lograram expandir suas vendas ao mercado brasileiro a um ritmo superior à taxa de crescimento das importações brasileiras; no sentido oposto, a expansão das exportações brasileiras para os EUA foi menor, quando comparada com o desempenho do Brasil nos demais mercados. Se considerada a média dos períodos 1985/1987 e 1992/1994 verifica-se que, enquanto as exportações do Brasil para os EUA cresceram 16%, as exportações brasileiras no seu conjunto cresceram 60%. Já as importações brasileiras dos EUA cresceram 110% entre os dois períodos, enquanto as importações totais do país cresceram 83% (MARKWALD et al., 1995, p.14). Em 1995, pela primeira vez, depois de trinta anos, a balança comercial do Brasil com os EUA foi deficitária (-US\$ 1,7 bilhão). Em 1996 o resultado foi novamente negativo. Vendemos para os EUA US\$ 9,3 bilhões (19,2% de nossas exportações) e compramos US\$ 11,8 bilhões (21% de nossas importações), resultando, assim, um déficit de US\$ 2,5 bilhões.

Nas relações de comércio dos Estados Unidos com o resto do mundo, o Brasil figurava, em 1996, em quarto lugar entre os dez países com os quais as relações comerciais norte-americanas foram superavitárias. Segundo dados da *Foreign Trade Division*, entre janeiro e setembro de 1996, o superavit comercial dos Estados Unidos em relação ao Brasil, alcançava o montante de US\$ 2,536 bilhões, ficando atrás apenas de Holanda, Áustria e Bélgica⁷¹.

Estudo recente da Funcex observa que em decorrência do processo de tarifação ocorrido após a Rodada Uruguai, ou seja, da incorporação à estrutura tarifária de restrições não tarifárias, sobretudo as quotas, as tarifas de importação norte-americanas sofreram uma reestruturação significativa. Embora a tarifa média tenha permanecido estável entre 1992 e 1995, caindo de 5,2% para 5,1%, a tarifa máxima mais que dobrou, subindo de 72% para 188%. Segundo o estudo, alguns

Relações Exteriores – “Barreiras ao Acesso de Produtos Brasileiros no Mercado Norte-Americano” de 07 jul. 1997.

⁷¹ Os dez países em relação aos quais, entre janeiro e setembro de 1996, os Estados Unidos apresentaram superavit comercial, pela ordem, foram os seguintes: Holanda, Austrália, Bélgica, Brasil, Coreia do Sul, Egito, Hong Kong, Emirados Árabes Unidos, Chile e Suíça. Os dez países com quem, no mesmo período, tiveram déficits comerciais, pela ordem, foram: China, Japão, Canadá, México, Taiwan, Malásia, Alemanha, Venezuela, Itália e Nigéria (cf. *Gazeta Mercantil*, 04 dez. 1996).

produtos, como os relacionadas no capítulo 12 do Sistema Harmonizado (SH) - sementes e frutos oleaginosos - que estavam sujeitos a uma tarifa de importação máxima de 8%, em 1992, passaram a enfrentar tarifas de até 188%, a partir de 1995. Um elevado número de capítulos (20, num total de 97) englobam produtos sujeitos a tarifas iguais ou superiores a 50% (FUNCEX, 1997, p. 42).

Cerca de 25% das exportações brasileiras para os EUA, enfrentam barreiras elevadas, ou seja, maiores ou iguais à tarifa média. É o caso de produtos têxteis e confecções, couro e calçados, bebidas e tabaco, minerais não metálicos e produtos petroquímicos. Observa-se, ainda, a existência da escalada tarifária nos setores de couro, calçados e de bebidas, além do fato das exportações brasileiras estarem, normalmente, sujeitas a tarifas superiores às incidentes sobre qualquer outro país da América Latina. É significativa, também, a incidência de barreiras não tarifárias que afetam as exportações brasileiras para os EUA. As exportações brasileiras para aquele país submetidas a barreiras não tarifárias correspondem a cerca de 26% do total das vendas brasileiras para aquele mercado (MARKWALD et al., 1995, p. 40-41).

Além disso, os Estados Unidos são um dos países que mais utilizam as medidas antidumping e o Brasil, um dos países mais penalizados com ações dessa natureza. Desde 1980 já foram abertas 42 investigações sob alegação de dumping e 31 investigações referentes a exportações que estariam sendo deslealmente subsidiadas pelo governo brasileiro (FUNCEX, 1997, p.51). Os produtos siderúrgicos são os principais alvos das queixas, além de amargarem os mais altos percentuais de sobretaxas compensatórias, que chegam a alcançar 142%.

No passado, uma forma muito comum utilizada pelos exportadores para evitar as conseqüências dos demorados processos antidumping⁷² eram os Acordos de Restrição Voluntária de Exportações (ARV), onde o país, em troca da suspensão ou mesmo da não abertura de um processo, concordava "voluntariamente" em restringir suas exportações. Essa prática foi banida pela OMC. Como esta, entretanto, cuida apenas das relações comerciais entre países, nada impede que tais acordos continuem a ser feitos informalmente entre

⁷² A simples abertura de processo antidumping paralisa de forma imediata as exportações do produto que está sendo investigado. Isso ocorre porque, se ao final do processo, for imposta alguma sobretaxa à importação daquele produto, seu efeito é retroativo, isto é, todas as importações que tenham sido realizadas entre o momento da abertura do processo e a fixação da sobretaxa devem recolher a diferença. Isso leva a que os importadores, uma vez aberto um processo, suspendam imediatamente as compras daquele produto, evitando assim possíveis prejuízos.

empresas ou associações empresariais privadas. Como revela, por exemplo, estudo da Funcex, a exportação brasileira de veículos automotores para o mercado americano foi interrompida por acordos entre as matrizes e filiais das montadoras americanas que atuam no Brasil (MARKWALD et al., 1995, p.63).

De maneira geral, “é possível afirmar que as exportações brasileiras para o mercado dos EUA têm enfrentado sistematicamente restrições de acesso ao mercado: tarifas elevadas, barreiras não tarifárias (antidumping, anti-subsídios, VRA's , cotas) e medidas retaliatórias adotadas com base no artigo 301 da lei de comércio que atingem principalmente as exportações de produtos manufaturados brasileiros. Cabe salientar, ainda, que a incidência combinada de barreiras tarifárias e não tarifárias concentrada em produtos manufaturados, que possuem, em geral, elasticidade-preço elevada, tende a reforçar o impacto negativo das restrições comerciais sobre o desempenho das exportações brasileiras” (MARKWALD et al., 1995, pag. V).

As principais barreiras tarifárias e não-tarifárias incidentes sobre as exportações brasileiras no mercado norte-americano são as seguintes:

I - Barreiras Tarifárias

I.1 - Picos Tarifários

- Carne bovina, fresca, refrigerada ou congelada - 4% a 29,5%
- Carne de frango, fresca, refrigerada ou congelada - 11,7%
- Óleo de soja em bruto - 21,4%
- Óleo de soja refinado - 21,4%
- Açúcar - 0,01/kg a US\$ 0,39/kg
- Suco de laranja, congelado, concentrado - US\$ 477,00/tonelada⁷³
- Fumo em folhas - 0% a 355%⁷⁴
- Fumo elaborado (charutos, cigarros, etc.) - 1,6% a 8,6%
- Óleos de petróleo - 5,7% a 7% -US\$ 0,05/barril a US\$ 0,84/barril

⁷³ Em 1995, o equivalente *ad valorem* da tarifa aduaneira era 40%. Como resultado de acordos preferenciais assinados pelos EUA com o México, a participação do Brasil nas importações de produto caiu de 90% para 57% em 1995 (MRE, 1997). Em 1997 a tarifa cobrada foi de US\$ 456,00/tonelada (FUNCEX, 1997, p.43)

⁷⁴ Segundo a FUNCEX, as exportações de fumo, que em princípio estariam sujeitas a uma tarifa *ad valorem* de 0%, estão sujeitas a uma tarifa específica de 1,14 centavos de dólar por quilo, acrescido de um adicional *ad valorem* de 2,7%. Deste modo a tarifa *ad valorem* equivalente para o fumo pode chegar a 355% (FUNCEX, 1997, p.43)

- Produtos químicos inorgânicos - 0% a 15,1%
- Produtos químicos orgânicos - 0% a 17,3%
- Óleos essenciais - 0% a 6,9%
- Produtos plásticos - 0% a 14,1%
- Artigos de couro (bolsas, malas, luvas, cintos, etc.) - 0% a 20%
- Madeira compensada - 1,8% a 15,2%
- Fios de Algodão - 3,7% a 12%
- Tecidos de Algodão - 6,2% a 29,7%
- Fios de fibras artificiais - 0% a 14,6%
- Tecidos de fibras artificiais - 6,2% a 35,4%
- Tapetes - 0% a 9,6%
- Malharia - 7,2% a 20,5%
- Confeccões - 0% a 34,3%
- Calçados - 0% a 48%
- Ladrilhos de cerâmica - 16,9% a 18%
- Louça, etc., de porcelana - 7,2% a 33%
- Objetos de vidro para serviço de mesa - 6% a 38%
- Fibras de vidro e suas obras - 0% a 10,3%
- Ferro-silício-cromo - 10%
- Produtos laminados de aço inoxidável - 4,2% a 9,3%
- Fio máquina de aço inoxidável - 3,8% a 8,5%
- Barras de aço inoxidável - 1,7% a 8,5%
- Fios de aço inoxidável - 2,6% a 7,3%
- Laminados planos de aço - 0% a 10%
- Barras de aço-liga - 0% a 9,2%
- Telas metálicas de ferro ou aço - 0% a 8%
- Parafusos, roscas, porcas, etc., de ferro ou aço - 0,1% a 12,5%
- Ferramentas - 0% a 15%
- Rolamentos de esfera - 3,5% a 10,6%
- Aparelhos elétricos para telefonia ou telegrafia - 3,7% a 8,5%
- Microfones - 4,9% a 8,5%
- Condensadores elétricos - 3,7% a 9,6%
- Lâmpadas, tubos, válvulas, etc., eletrônicos - 0% a 15%
- Vagões de passageiros - 17,2%

- Veículos automóveis para transporte de mercadorias - 2,4% a 25%
- Bicicletas - 3,7% a 13,4%
- Partes e peças para motocicletas, bicicletas, etc. - 0% a 10%.

I.2 - Direitos Antidumping Definitivos Em Vigor

- Tubos, sem costura, de aço - 125%
- Fio-máquina de aço inoxidável - 24,6% a 26,5%
- Chapas grossas de aço comum⁷⁵ - 42,08% a 109%
- Barras de aço de corte fácil ao chumbo e ao bismuto - 142%
- Tubos, com costura, de aço não-ligado - 103,38%
- Barras de aço inoxidável - 19,43%
- Silício metálico - 0% a 21,39%
- Silício-manganês - 17,60% a 64,93%
- Ferrosilício - 0% a 88,86%
- Nitrocelulose - 5,81% a 61,25%

I.3 - Direitos Compensatórios Definitivos Em Vigor

- Chapas grossas de aço comum - 5,88% a 44,36%
- Barras de aço de corte fácil ao chumbo e ao bismuto - 0,67% a 19,19%

II - Barreiras Não Tarifárias

II.1 - Barreiras Técnicas

- Exigência de dispositivo de escape de tartarugas marinhas na pesca do camarão. Possibilidade de aplicação de sanções econômicas contra países que não utilizem esse dispositivo;

⁷⁵ Em junho de 1997 uma equipe técnica do USTR esteve no Brasil para reexaminar as tarifas compensatórias e antidumping aplicadas pelos Estados Unidos às vendas de aço e ferro-liga do Brasil no mercado americano. Depois de diversas reuniões técnicas e promessas de que as barreiras poderiam ser revistas nada de concreto foi obtido tendo, inclusive, a Usiminas sido penalizada, em setembro de 1997, com uma nova taxa antidumping de 10,49% sobre suas exportações de chapas grossas para o mercado americano. O governo brasileiro estuda, atualmente, a possibilidade de entrar com uma queixa na OMC contra as restrições americanas às nossas exportações de aço. Além da Usiminas, os outros produtores

- *Clear Air Act* - Legislação ambiental, de 1990, discriminatória contra a gasolina importada que banuiu a exportação de gasolina brasileira do mercado norte-americano. O Brasil exportava cerca de US\$ 300 milhões por ano. Brasil e Venezuela apresentaram queixa à OMC e obtiveram decisão favorável no sistema de solução de controvérsias mas os Estados Unidos ainda não alteraram a regulamentação dos estatutos pertinentes.

II.2 - Barreiras Sanitárias e Fitossanitárias

- Proibição de importações de carne bovina *in natura* provenientes do Brasil, com base em alegação de contaminação pela febre aftosa;

- Proibição de importações de frango provenientes do Brasil, com base em alegação de contaminação pela doença de *New Castle*;

- Restrições fitossanitárias⁷⁶ com relação à importação de frutas e legumes provenientes do Brasil. A grande maioria dos produtos, cuja entrada é permitida depende da obtenção de licença prévia de importação. Praticamente 100% das importações norte-americanas de frutas e vegetais originários do Brasil, em 1995, necessitaram de licença prévia;

- Proibição de importações de laranja proveniente do Brasil, com base em alegação de mosca mediterrânea e cancro cítrico.

II.3 - Quotas e Outras Barreiras

- *Export Enhancement Program (EEP)*⁷⁷, através do qual os Estados Unidos subsidiam ampla gama de produtos agrícolas, entre os quais o frango congelado, deslocando exportações brasileiras em terceiros mercados;

brasileiros de aço e seus produtos afetados pelas medidas antidumping são: Cosipa, Villares, Gerdau, Mannesmann, Acesita, Pérsico, Pólo e Fornasa (cf. GAZETA MERCANTIL. 04 set. 1997).

⁷⁶ Em setembro de 1997 o ministro da agricultura do Brasil, reunido em Washington com o secretário da agricultura dos Estados Unidos, anunciou a criação de um comitê permanente bilateral para discutir barreiras fitossanitárias aos produtos agrícolas. O Brasil já possui esse tipo de comitê com a Índia, União Européia, Itália e Mercosul. (cf. GAZETA MERCANTIL. 15 set. 1997).

⁷⁷ O *Export Enhancement Program (EEP)* consiste no pagamento de compensações aos exportadores americanos agrícolas a determinados mercados. O programa se estende até 2002 com a alocação dos seguintes montantes: US\$ 350 milhões (para 1996); US\$ 250 milhões (1997); US\$ 500 milhões (1998); US\$ 550 milhões (1999); US\$ 579 milhões (2000); US\$ 478 milhões (2001 e 2002). Além desse programa de incentivos à exportações agrícolas existem ainda os seguintes programas: *Dairy Export Incentive Program (DEIP)*, que concede prêmios em dinheiro aos exportadores de laticínios, permitindo que vendam seus produtos abaixo do preço de custo; *Sunflowerseed Oil and Cottonseed Assistance Program*, programa de ajuda às exportações de óleo de girassol e algodão; *Export Credit Guarantee Programs*, incentivos para aumentar as

- A quase totalidade dos produtos têxteis exportados pelo Brasil para os EUA está contingenciada, ao amparo do Acordo sobre Têxteis e Vestuário da OMC. As importações norte-americanas de produtos têxteis brasileiros cobertos pelo regime multilateral caíram de US\$ 320 milhões para US\$ 233,6 milhões no período 1994-1995. A integração de têxteis ao regime da OMC só se dará no ano de 2005 para cerca de 89% das importações norte-americanas desse produtos;

- O acesso ao mercado de compras governamentais dos EUA está restrito aos signatários do Código de Compras Governamentais da OMC, do qual o Brasil não participa;

- Quotas tarifárias são aplicadas a vários produtos agrícolas, tais como açúcar⁷⁸, álcool etílico⁷⁹, algodão, atum, carne bovina, chocolate, lácteos, melancia, tomate, suco de laranja⁸⁰, tangerina, tabaco⁸¹ e certos produtos que contêm açúcar. Se as importações superarem o limite estabelecido para a quota, aplica-se uma sobretaxa à sua importação;

- Os produtos importados pelos EUA sofrem, adicionalmente, a incidência de outras sobretaxas como as de uso de portos, de alfândegas e de outras

exportações americanas a países onde é necessário financiar as compras agrícolas. O Departamento de Agricultura chegou a alocar até US\$ 5 bilhões anuais para o programa de curto prazo e US\$ 500 milhões para o de longa duração; *Market Access Program*, iniciado em 1990 para financiar atividades promocionais, pesquisa de mercado, assistência técnica e apoio comercial para produtos agrícolas americanos; *Facility Guarantee Program (FGP)*, criado em 1995 para permitir a construção de imóveis em outros países destinados ao armazenamento de produtos americanos. (ver TACHINARDI, M.H. Normas técnicas nos EUA prejudicam Brasil. *Gazeta Mercantil*. 27 nov. 1996).

⁷⁸ O Sistema Geral de Preferências (SGP) norte americano concede aos países latino-americanos e caribenhos isenção tarifária de 0,625 centavos de dólar por libra dentro de uma quota tarifária. O Brasil é o único país latino-americano sem direito àquela isenção. As exportações brasileiras realizadas dentro da quota estão sujeitas, portanto, àquela tarifa específica. As exportações extra-quota são taxadas a 16 centavos de dólar por libra. A previsão, para 1997, é de que a exportação total brasileira de açúcar alcance 5,4 milhões de toneladas. Desse total, a quota preferencial brasileira (exportada sem sobretaxa) é de 264 mil toneladas, ou seja, apenas 5% do total da exportação de açúcar do Brasil. Essa quota foi recentemente acrescida de uma quota adicional de 29.442 toneladas (ver FUNCEX, 1997, p.47 e O ESTADO DE SÃO PAULO. 17 maio. 1997).

⁷⁹ Até meados da década de 1980, o Brasil era o maior exportador de álcool etílico (etanol) para os Estados Unidos. A elevação das tarifas de importação e a retirada do produto brasileiro do Sistema Geral de Preferências (SGP), excluíram o etanol brasileiro do mercado norte-americano. Outros países produtores de etanol (Israel, países do Caribe), no entanto, têm direito a uma quota, nem sempre atingida, de exportações para os EUA. Mesmo acima da quota, esses países desfrutam de níveis tarifários menores que o Brasil.

⁸⁰ No caso da melancia, tomate e suco de laranja, as quotas tarifárias foram negociadas no interior do NAFTA e os exportadores brasileiros não têm direito a elas. No caso da carne bovina, a importação do Brasil está proibida por razões fitossanitárias.

⁸¹ Com o objetivo de proteger os produtores domésticos, o Congresso dos EUA aprovou em 1992, uma lei exigindo 75% de conteúdo local para fumos utilizados na produção de cigarros. Como a composição dos cigarros americanos é de 15% de fumo escuro (oriental) e 85% de fumo claro (*burley e flue-cured*), que é o que se produz no Brasil e nos Estados Unidos, o mercado brasileiro ficou reduzido a 10% do mercado total americano. Como resultado de negociações realizadas no âmbito da OMC, os EUA, cientes de que teriam um resultado negativo no caso da abertura de um *panel*, destinaram ao Brasil um quota tarifária de 80.200 toneladas métricas anuais, com validade até 31 de julho de 1999 (cf. FUNCEX, 1997, p.48).

instalações utilizadas. Entre as taxas de uso, destaca-se a Taxa de Processamento de Mercadoria - TPM (*Merchandise Processing Fee*). A partir de janeiro de 1995 esta taxa foi fixada em 0,21% com um valor máximo de US\$ 485 e sua vigência foi recentemente estendida até 30 de setembro de 2003. A Taxa de Manutenção Portuária - TMP (*Harbour Maintenance Fee*), fixada em 0,125%, embora, em princípio, tanto incida sobre exportações e importações, como sobre cargas domésticas, acaba, na prática discriminando as importações, uma vez que a passagem obrigatória pela alfândega garante o recolhimento do tributo referente aos produtos importados, o que não ocorre com produtos domésticos, seja para exportação, seja para venda interna;

- Na área de serviços a legislação americana estabelece uma série de restrições à atuação de empresas estrangeiras. O *Commercial Fishing Industry Vessel Act*, de 1987, obriga investidores estrangeiros a formarem uma subsidiária americana para explorar portos e para a pesca na Zona Econômica Exclusiva. O *Submarine Cable Landing Licence*, de 1921, requer que empresários estrangeiros formem parcerias com entidades americanas para a instalação de cabos submarinos. O *Federal Power Act* estipula que a construção, operação ou manutenção para instalação e utilização de energia em terras ou águas sob controle do governo federal dependem de licença emitida pela *Federal Energy Regulatory Commission* para cidadãos e empresas estrangeiros. O *Internacional Investment Survey Act*, de 1976, requer que estrangeiros com investimentos que representem mais de 10% do capital votante de uma empresa ou em imóveis com área superior a 200 acres, reportem tais investimentos ao *Bureau of Economic Analysis*, do Departamento de Comércio⁸².

6.1.2.2 - União Européia

A União Européia foi, em 1996, o principal destino das exportações brasileiras. Cerca de 27% das vendas externas brasileiras foram efetuadas para aquele bloco. Foi também o principal fornecedor de produtos para o Brasil, participando com 26,3% do valor importado. Considerados os países individualmente, os principais compradores de produtos brasileiros, em 1996,

⁸² ver TACHINARDI, M. H. EUA impõem restrições a serviços financeiros. *Gazeta Mercantil*. 28 nov. 1996

foram: Países Baixos (7,4%); Alemanha (4,4%); Itália (3,2%); Bélgica (2,9%); Reino Unido (2,8%), Espanha (2,0%) e a França (1,9%).

Assim como no mercado norte-americano, as exportações brasileiras para aquele bloco vêm perdendo dinamismo nos últimos anos. No sentido oposto, as compras brasileiras naquele mercado crescem num ritmo acelerado. Entre 1992 e 1996, enquanto as exportações brasileiras para a União Européia cresceram 18%, as importações brasileiras com origem nos países daquele bloco cresceram 188%. Em 1996, as vendas para a União Européia somaram US\$ 12,8 milhões. No mesmo ano as importações brasileiras daquele bloco totalizaram US\$ 14,1 bilhões, gerando, assim, um déficit de US\$ 1,3 bilhão (FUNCEX, 1997, p. 79).

Entre 1992 e 1995 a tarifa média da UE foi reduzida em 0,1%, caindo para 6,7%. Porém, como resultado da tarifação das barreiras não tarifárias, a tarifa máxima aumentou de 50% para 117%. Os setores mais atingidos por tarifas elevadas são os setores de bebidas, fumo, alimentos e animais vivos (FUNCEX, 1997, p.80).

Um fenômeno que chama atenção na estrutura tarifária européia é da escalada tarifária. Há dois casos particularmente ilustrativos: o do complexo soja e o do café solúvel.

No complexo soja, enquanto o grão é importado com tarifa zero, o óleo de soja é taxado, no caso do óleo bruto, em até 9,4%, podendo chegar a 14,1% em outros produtos. Como resultado da proteção efetiva proporcionada pela escalada tributária, a Europa, que há alguns anos não produzia um só litro de óleo de soja, processou, em 1996, algo em torno de 12 milhões de toneladas do produto.

Já no caso do café solúvel, o produto brasileiro pagou, em 1996, uma taxa de 9% para entrar no mercado europeu, que foi elevada para 10,4% em janeiro de 1997. Só em 1995, as perdas estimadas nesse mercado foram de aproximadamente US\$ 39 milhões. Enquanto isso, a Alemanha, compra o café bruto (que no caso do café da Colômbia e do Equador entram na Europa com tarifa zero), industrializa-o e é, hoje, um dos principais exportadores do produto⁸³.

A progressividade tarifária no mercado europeu é um fato preocupante na medida em que dificulta o acesso a esse mercado das exportações brasileiras de produtos de maior valor agregado, incentivando e favorecendo as exportações de produtos básicos, de menor valor agregado (FUNCEX, 1997, p.81).

⁸³ MOREIRA, A. Brasil entrará com recurso na OMC contra UE. *Gazeta Mercantil*. 23 maio. 1997

As principais barreiras tarifárias e não-tarifárias incidentes sobre as exportações brasileiras na União Européia são as seguintes:

I - Barreiras Tarifárias

I.1 - Picos Tarifários

- Calçados - 8% a 12,7%
- Produtos Siderúrgicos - 0% a 7%
- Veículos, automóveis, tratores, motocicletas, etc.
 - passageiros - 7% a 12%
 - transporte de bens - 2,8% a 15,4%
 - chassis - 3,7% a 13,6%
 - motocicletas - 5,1% a 5,9%
 - bicicletas - 11%
- Suco de laranja, concentrado, congelado - 40,6% mais direito específico
- Fumo não elaborado - 6% a 22,2%, sujeitos a limites específicos
- Açúcar - 41 ECU a 50,7 ECU por 100 kg. líquidos
- Fumo elaborado -
 - charutos, cigarros, etc - 35% a 60%
 - outros produtos de fumo - 18% a 90%
- Óleo de soja -
 - em bruto - 2,5% a 9,4%
 - outros - 7,5% a 14,1%
- Aparelhos para recepção de televisão - 4,8% a 9,8%
- Carne de frango
 - inteiro - 38,5 ECU a 47,8 ECU por 100 kg.
 - cortado - 27,5 ECU a 150,4 ECU por 100 kg.
- Carne bovina industrializada - "corned beef" - 24,4%
- Café solúvel - 10,4%
- Produtos químicos -
 - inorgânicos - 0% a 11,5%
 - orgânicos - 0% a 15,1%; 11,6% mais 64,9 ECU por 100 kg.
- Óleos essenciais - 0% a 10%

- Plásticos - 0 a 11%
- Madeira Compensada - 5,3% a 7%
- Papel - 1% a 9,6%
- Fios de algodão - 4% a 7,8%
- Tecidos de algodão - 8%
- Fios de fibra artificiais - 3,8% a 8,2%
- Tecidos de fibras artificiais - 8,6%
- Tapetes - 4,5% a 10,4%
- Malharia - 5,5% a 9,8%
- Confeccões - 5,9% a 11,4%
- Louça, etc., de porcelana - 8,8%
- Objetos de vidro para serviço de mesa - 8%

I.2 - Direitos Antidumping Definitivos Em Vigor

- Ferro-silício-manganês - 36,1%
- Fios de algodão - 0,1% a 15,8%
- Certos produtos semimanufaturado de aço-liga inoxidável - 1,7% a 33,7%
- Ferrosilício - 9,2% a 25,0%
- Ferro-gusa - 51,3%

I.3 - Tarifas Específicas

- Após a conclusão da Rodada Uruguai, o antigo sistema de preços de referência da UE para a importação de laranja e outras frutas *in natura* foi substituído pela imposição de tarifas alfandegárias convencionais e de gravames adicionais (tarifas específicas), que variam conforme o preço de entrada e o valor padrão de importação ("*standard import value*"). Este sistema vem diminuindo a competitividade brasileira na exportação dessas frutas, uma vez que quando se soma às tarifas normais os equivalentes *ad valorem* dessas tarifas específicas⁸⁴ a tarifa média sobe dos 6,7% mencionados acima, para algo em torno de 9,6% (FUNCEX, 1997, p.81).

⁸⁴ No caso das laranjas, existe uma tarifa específica de 89 ECU por tonelada. Essa tarifa é acrescida de uma taxa de 13%, durante o mês de abril, e de 4%, de 1º de junho a 15 de outubro. No caso dos tomates,

II - Barreiras Não Tarifárias

II.1 - Barreiras Técnicas

- Normas técnicas requerem que os métodos e processos de produção de vinho importado sejam iguais àqueles utilizados na Europa. Um certificado é exigido de cada carregamento, contendo informações sobre os métodos e processos de produção. São exigidos resultados de oito testes químicos, bastante dispendiosos. O Brasil não está autorizado a exportar vinhos finos com denominação de origem para o mercado comunitário. Para tanto, seria necessário firmar acordo bilateral com a UE, que estabelece reconhecimento recíproco de zonas produtoras e de suas denominações respectivas⁸⁵.

- O selo verde ou rótulo ecológico, um conjunto de normas técnicas voluntárias relativo ao ciclo de vida de uma série de produtos, pode constituir uma barreira técnica se os critérios para a concessão do selo não forem universais e científicos. Embora gestões do Ministério das Relações Exteriores tenham resultado na participação dos exportadores brasileiros de papel e celulose no comitê comunitário que discute os critérios, há informação recente de que os critérios a serem adotados penalizarão o papel brasileiro produzido a partir de fibras virgens. Proximamente serão discutidos os critérios para o selo verde para calçados. Os exportadores brasileiros deverão participar das negociações para procurar evitar discriminação contra as exportações brasileiras⁸⁶.

a tarifa específica é de 372 ECU por tonelada, acrescida de outra de 18%, entre 1º de novembro e 14 de maio e de 11% durante o resto do ano (FUNCEX, 1997, p.81).

⁸⁵ A União Europeia está questionando na OMC a utilização do nome "conhaque" no alcatrão brasileiro, argumentando que se trata de denominação geográfica protegida. O Brasil retruca que o conhaque de alcatrão existe desde o início do século, antes mesmo da proteção de marcas (cf. GAZETA MERCANTIL, 23 maio, 1997).

⁸⁶ Critérios para a obtenção do selo ecológico já foram adotados e publicados para 12 categorias de produtos de consumo: máquinas de lavar roupa, máquinas de lavar pratos, fertilizantes, papel higiênicos, papel-toalha, sabão para máquinas de lavar, lâmpadas, tintas e vermizes, roupa de cama e camisas, papel de fotografia e refrigeradores. Para 1997 a UE planejava desenvolver critérios para produtos de papéis convertidos e reciclados, tecidos sintéticos e de lã, computadores pessoais e calçados (FUNCEX, 1997, p.89).

II.2 - Barreiras Sanitárias e Fitossanitárias

- Apenas alguns estados brasileiros estão autorizados a exportar carne bovina *in natura* para a UE devido a alegações de existência de febre aftosa.

- As carnes suínas *in natura* e os produtos suínos não cozidos ou não curados por mais de 6 meses, provenientes do Brasil, não podem ser exportados à UE devido a uma alegada contaminação pela peste suína clássica.

- As carnes de aves também têm sua importação proibida por razões sanitárias. As importações de carne *in natura* e de produtos não cozidos à base de carne de aves, oriundos do Brasil, são proibidas sob a alegação de contaminação pelas doenças de *New Castle* e salmonela, que os produtores brasileiros alegam não existir no parque avícola brasileiro.

II.3 - Quotas e Outras Barreiras

- A quase totalidade dos produtos têxteis exportados pelo Brasil para a UE está contingenciada, ao amparo do Acordo sobre Têxteis e Vestuário da OMC. As quotas que restringem exportações de 50% dos produtos só serão liberalizadas em 2005.

- Há quotas para importações de atum, bonito e sardinha enlatados.

- Desde 1993, há quota tarifária para as importações de bananas provenientes da América Latina. O volume da quota (2 milhões de toneladas) é bem inferior ao volume das importações nos anos anteriores àquele ano.

- Desde 1989, a UE pratica política de “reserva de mercado” com relação à programação de rádio e televisão. Mais de 50% dos programas transmitidos tem que ser de origem européia. Essa política afeta negativamente as exportações de novelas da Rede Globo.

- A UE concede subsídios à exportação para uma ampla gama de produtos agrícolas. Apesar das modestas reduções acordadas na Rodada Uruguai, é de se prever que diversos produtos agrícolas brasileiros, em especial a carne, o frango e as frutas continuem a ser deslocados em terceiros mercados em função da subsídio comunitária;

- Carne de frango: como resultado de negociações bilaterais relativas aos subsídios comunitários à produção de oleaginosas, o Brasil recebeu quotas

tarifárias para suas exportações de carne de frango, entre outros produtos. Em decorrência da maneira com que a UE decidiu administrar as quotas, os exportadores brasileiros não estão recebendo a compensação devida ao Brasil⁸⁷

- Existe um projeto de diretiva comunitária que pretende autorizar a tolerância da composição do chocolate de 5% de outras gorduras vegetais que não a manteiga de cacau. Se aprovado o projeto, as exportações brasileiras de manteiga de cacau serão prejudicadas.

6.1.2.3 - Japão

O Japão foi, em 1996, o terceiro mais importante país de destino das exportações brasileiras. Importou US\$ 3.047 bilhões de dólares do Brasil, respondendo, assim, por 6,4% das exportações brasileiras. No mesmo ano, importamos do Japão US\$ 2,7 bilhões obtendo um superávit de US\$ 0,3 bilhão. Nos últimos cinco anos em apenas um, 1995, a balança comercial apresentou superávit para o Japão, no montante de US\$ 0,2 bilhão.

A pauta de exportação brasileira para o mercado japonês está concentrada em alguns poucos produtos de baixo valor agregado, enquanto, no sentido inverso, importamos basicamente produtos de alta tecnologia. Em 1995 as exportações brasileiras de alumínio, minério de ferro, celulose, carne de frango

⁸⁷ Esta questão se arrasta há cerca de quatro anos, quando ainda se discutia a Rodada Uruguai, e os europeus concordaram em compensar os países exportadores de soja pelos subsídios que distribuíam internamente para seus produtores. A compensação acertada com o Brasil – e formalizada através de um acordo assinado em junho de 1994 – seria dada na forma de tarifa zero sobre as exportações de certos cortes de frango (dentro de uma quota fixada em 15.500 toneladas por ano) e de carne de peru (considerando quota anual de 2.500 toneladas). A UE, no entanto, não só incluiu a Tailândia (que nunca exportou soja para a Europa) e a China (que não é membro da OMC) no acordo, dividindo com esses dois países a quota que seria só do Brasil (7.100 toneladas de frango para o Brasil, 5.100 para a Tailândia e 3.300 para a China e 1.800 toneladas de peru para o Brasil e as restantes 700 para os outros dois países), como ainda criou um sistema de leilão de quotas para os importadores europeus que inviabiliza a transferência do benefício para os exportadores. Como quem controla as quotas são os importadores, os exportadores brasileiros nunca sabem se estão ou não exportando dentro da quota tarifária e se estas foram preenchidas ou não. Acabam, assim, exportando por um preço que embute a tarifa na sua totalidade, a qual pode chegar a US\$ 195,52 por 100 kg de frango (equivalente a uma tarifa de aproximadamente 78%) e US\$ 162,37 por 100 kg de peru. Desta forma os importadores acabam se apropriando de todo o benefício tarifário. Depois de anos de negociações que não levaram a nada, no dia 14 de junho de 1997 o governo brasileiro entrou com um pedido de *panel* junto à OMC acusando o UE de práticas que ferem as normas do comércio internacional. A UE, entretanto, numa manobra que pratica com frequência na OMC, impediu a abertura do *panel*, que ocorreria em 25 de junho de 1997, alegando que precisa de tempo para examinar juridicamente o pedido apresentado pelo Brasil. Pelas regras do OMC a UE tinha a possibilidade de bloquear, como fez, a abertura do *panel* na primeira reunião que examinaria o assunto. Como nenhum acordo foi alcançado até o prazo limite de 17 de julho, no dia 30 de julho de 1997, o órgão de solução de controvérsias da OMC estabeleceu automaticamente a abertura do

congelada, café e produtos siderúrgicos semi-elaborados responderam por mais de 90% das vendas brasileiras para aquele mercado. No sentido oposto, as importações brasileiras de máquinas elétricas, máquinas de transporte, equipamentos em geral, instrumentos de precisão e componentes eletrônicos responderam por 65% do total das importações que o Brasil realizou do Japão naquele ano⁸⁸.

As tarifas de importação japonesas não são muito elevadas. Em 1995, a tarifa média era de 4,2%. Como nos demais mercados, entretanto, as tarifas que afetam os produtos agrícolas e alimentos, como se observa na relação abaixo, são, de forma geral, mais elevadas. Dado o perfil das exportações brasileiras para aquele país, tal fato reduz em muito a competitividade de nossas exportações naquele mercado.

As principais barreiras tarifárias e não-tarifárias incidentes sobre as exportações brasileiras no mercado japonês são as seguintes:

I. Barreiras Tarifárias

1.1 - Picos Tarifários

- Carne bovina, fresca, refrigerada ou congelada - 48,1%
- Carne de frango, fresca, refrigerada ou congelada - 13,7%
- Óleo de soja em bruto - US\$ 0,14/kg a US\$ 0,18/kg.
- Óleo de soja refinado - US\$ 0,18/kg
- Carne bovina industrializada - 24,4% a 50%
- Açúcar - US\$ 0,18/kg a US\$ 0,57/kg
- Suco de laranja congelado - 24,4% a 34,1%
- Café solúvel - 12,3%
- Fumo elaborado - 0% a 19,3%
- Óleos de petróleo - 0% a 9,6%
- Produtos químicos orgânicos -
 - sorbitol - 19,5% a 20%
 - ácido cítrico - 22,3%

painel que até o momento não chegou a solução nenhuma. (cf. GAZETA MERCANTIL. 15 out. 1996; 16 out. 1996; 26 mar. 1997; 31 jul. 1997. DIÁRIO DO COMÉRCIO. 15 jun. 1997).

⁸⁸ cf. VELOSO, M. Nova fase na parceria Brasil-Japão. *Gazeta Mercantil*. 15 fev. 1996. VERGILI, R. Japão quer Brasil exportando alimentos. *Folha de São Paulo*. 03 mar. 1996.

- sódio glutâmico - 15,1%
- Produtos plásticos - 0% a 10,7%; US\$ 0,19/kg a US\$ 0,22/kg
- Couro manufaturado - 0% a 56,3%
- Artigos de couro (bolsas, malas, luvas, cintos, etc.) - 3,2% a 40,0%
- Madeira compensada - 8,8% a 16%
- Fios de algodão - 2,7% a 8,1%
- Tecidos de algodão - 5,4% a 10,8%
- Fios de fibras artificiais - 3,9% a 12,8%
- Tecidos de fibras artificiais - 4,8% a 16%
- Tapetes - 6% a 13,4%
- Malharia - 0% a 15,7%
- Confeccões - 0% a 16,8%
- Calçados de couro - 13,1% a 60,0%
- Alumínio - 0% a 10,2%

II. - Barreiras Não Tarifárias

II.1 - Barreiras Técnicas

- Séries de normas técnicas bastante restritivas com relação à segurança dos usuários de diversos produtos industriais.

II.2 - Barreiras Sanitárias e Fitossanitárias

- Restrições fitossanitárias com relação à entrada de frutas frescas e legumes. As importações de tomates e batatas estão proibidas

II.3 - Quotas e Outras Barreiras

- Há uma quota anual (1995) de dez milhões de pares de calçados de couro.
- Outros produtos como arroz, pescado e fio de seda também estão sujeitos a quotas de importação. Até 1995, as importações de arroz eram proibidas. Em

consequência do Acordo Agrícola da Rodada Uruguai, o Japão comprometeu-se a importar 4% de seu consumo doméstico anualmente⁸⁹.

6.2 - A especialização produtiva da economia brasileira

Uma das hipóteses deste trabalho é que, dada a crescente internacionalização da produção, somente a especialização produtiva do país em produtos/setores mais modernos, de maior conteúdo tecnológico, maior valor agregado e cujo crescimento das exportações nos mercados mundiais esteja acima da média poderia livrar o país de uma grave restrição externa ao crescimento econômico. Caso contrário, as necessidades de importação, sempre acima daquilo que se pode comprar no exterior com as divisas que se obtém vendendo mercadorias de baixo valor agregado e mercados pouco dinâmicos implicaria numa dependência permanente do aporte de capitais externos que ao gerarem um déficit estrutural na balança de pagamentos do país estabeleceriam uma restrição externa, além da qual, mesmo que se quisesse não seria possível crescer.

Celso Furtado, observa que “na economia que se globaliza, a fonte principal de impulso dinâmico decorre da capacidade de inserção internacional e só subsidiariamente de iniciativas geradas pelo mercado interno. Se uma economia perde competitividade externa, como ocorre atualmente com o Brasil, dificilmente pode alcançar uma taxa de crescimento elevada”⁹⁰

Quando se observa os dados disponíveis sobre o comportamento das exportações brasileiras nos últimos anos o que se vê é exatamente essa perda de competitividade.

A balança comercial do país com seus principais parceiros comerciais, alguns dos quais, como EUA e União Européia, com os quais há mais de trinta anos o Brasil mantinha saldos positivos em suas relações de comércio, vem se

⁸⁹ Embora o Japão esteja tecnicamente atendendo os compromissos da Rodada Uruguai com relação à abertura de seu mercado interno ao arroz estrangeiro, é notório que o produto importado está em séria desvantagem em relação ao produto nacional. Segundo reportagem recente do **Financial Times**, “todas as importações de arroz são canalizadas por meio da agência de alimentos governamental, que compra em leilões de grandes quantidades e fixa o preço do arroz estrangeiro apenas marginalmente abaixo do grão doméstico, que pode ser cinco vezes o preço do mercado mundial. Os supermercados e os restaurantes não podem importar o seu próprio arroz, ou vender arroz estrangeiro com um desconto significativo. Além disso, o arroz estrangeiro com frequência tem sido vendido misturado ao japonês, de forma que aquele não seja julgado por seus méritos. Os produtores estrangeiros suspeitam, mas não podem provar, que o arroz estrangeiro está sendo desproporcionalmente utilizado como ajuda alimentar estrangeira ou mantido em estoque” (*Apud Gazeta Mercantil*, 03 mar. 1997).

⁹⁰ FURTADO, C. Os desafios da globalização. **Folha de São Paulo**. 02 dez. 1996.

deteriorando rapidamente. A partir de 1995 inverteu-se o sinal da balança comercial do Brasil com seus principais parceiros comerciais como se pode observar na tabela 4. Depois de ter atingido em 1985 a participação recorde de 1,39% nos fluxos internacionais de comércio, a participação do Brasil no comércio mundial vem apresentando um tendência decrescente principalmente a partir de 1990. Em 1996, a participação brasileira nas exportações mundiais reduziu-se a 0,91% como se verifica na tabela 5. Com relação às importações o movimento vai na direção oposta: enquanto em 1985 as importações brasileiras correspondiam a 0,74% das importações mundiais, em 1996 subiram para 1,05%.

Essa falta de dinamismo das exportações brasileiras também se revela quando se observa a taxa de crescimento das exportações brasileiras nos últimos anos comparada à taxa de crescimento das exportações mundiais. Em 1995, enquanto as exportações mundiais cresceram em relação ao ano anterior 19,5%, as exportações brasileiras cresceram apenas 6,8%. Em 1996, mesmo com taxa de crescimento das exportações mundiais tendo caído para apenas 4%, ainda assim, as exportações brasileiras cresceram ainda menos: 2,7% como se verifica na tabela 6.

Tabela 4 - Balança comercial do Brasil, blocos e países selecionados, 1992-1996

US\$ bilhões

Ano	EUA			UE			JAPAO			MERCOSUL		
	Exportações	Importações	Saldo									
1992	7,0	4,6	2,4	10,8	4,9	5,9	2,3	1,4	0,9	4,1	2,2	1,9
1993	8,0	5,1	2,9	10,2	5,9	4,3	2,3	1,9	0,4	5,4	3,4	2,0
1994	8,9	6,8	2,1	12,2	8,9	3,3	2,5	2,4	0,1	5,9	4,6	1,3
1995	8,8	10,5	-1,7	12,9	13,8	-0,9	3,1	3,3	-0,2	6,1	6,8	-0,7
1996	9,3	11,8	-2,5	12,8	14,1	-1,3	3,0	2,7	0,3	7,3	8,2	-0,9

Fonte: Boletim do Banco Central - Junho de 1997

Tabela 5 - Participação do Brasil no comércio mundial, 1966-1996

(US\$ bilhões)

Ano	Exportações			Importações		
	MUNDO	BRASIL	Part. %	MUNDO	BRASIL	Part. %
1966	192,90	1,74	0,90	203,88	1,50	0,73
1970	298,32	2,73	0,92	313,60	2,85	0,91
1975	843,68	8,67	1,03	867,14	13,59	1,57
1980	1.921,22	20,13	1,05	1.999,81	24,96	1,25
1985	1.848,90	25,64	1,39	1.935,79	14,33	0,74
1990	3.379,40	31,41	0,93	3.466,72	22,46	0,65
1995	5.050,69	46,50	0,92	5.108,47	54,00	1,06
1996	5.247,67	47,75	0,91	5.399,65	56,73	1,05

Fonte: AEB, apud Gazeta Mercantil, 22 de maio de 1997

Tabela 6 - Taxa de crescimento das exportações
brasileiras x exportações mundiais, 1990-1996

Ano	Valor (US\$ bilhões)	Var. % s/ ano anterior	Var. % Exp. Mundial (em valor)
1990	31,4	-8,6	13,2
1991	31,6	0,7	2,3
1992	35,8	13,2	6,7
1993	38,6	7,7	-0,4
1994	43,5	12,9	12,6
1995	46,5	6,8	19,5 (1)
1996	47,7	2,7	4 (1)

(1) Dados atualizados de acordo com informações divulgadas
pela OMC (cf. <http://www.org.wto.int/trad.introduc.htm>)

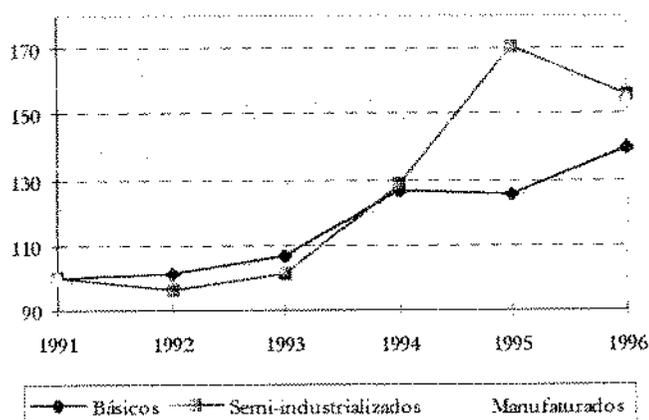
Fonte: Siscomex e FMI. *Apud* SECEX.

Balança Comercial Brasileira, jan.- dez. 1996

Quando se observa o comportamento das exportações por fator agregado é possível verificar que embora durante toda a década de 1990 tanto os produtos básicos, semimanufaturados e manufaturados tenham apresentado tendência de crescimento, a exportação de produtos de baixo valor agregado (básicos e semimanufaturados) apresenta tendência de aceleração e a exportação de produtos manufaturados, ao contrário, apresenta claros sinais de desaceleração (Gráfico 1).

Pode-se chegar à mesma conclusão observando-se a tabela 7. Entre 1995 e 1996, a exportação de produtos básicos cresceu 11,08%, mas a exportação de produtos industrializados cresceu apenas 0,09%.

Gráfico 1 - Crescimento das exportações brasileiras por fator agregado (1991=100)



Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil (Mar./1996; Mar./1997)

Tabela 7 - Variação anual das exportações brasileiras por fator agregado, 1992 - 1996

(US\$ bilhões)

Ano	Básicos		Industrializados		Semi-manufaturados		Manufaturados		Total	
	Valor	Var.% s/ ano anterior	Valor	Var.% s/ ano anterior	Valor	Var.% s/ ano anterior	Valor	Var.% s/ ano anterior	Valor	Var.% s/ ano anterior
1992	8,82	0,90	26,51	18,10	5,16	-3,84	21,36	25,00	35,79	13,20
1993	9,35	6,00	28,90	9,00	5,44	5,47	24,59	15,15	38,56	7,73
1994	11,05	18,18	31,85	10,21	6,89	26,65	24,96	1,50	43,54	12,91
1995	10,97	-0,73	34,71	8,98	9,15	32,74	25,57	2,42	46,51	6,81
1996	12,18	11,08	34,74	0,09	8,35	-8,67	26,39	3,23	47,75	2,67

Fonte: Boletim do Banco Central - Suplemento Estatístico - Março de 1996 e Março de 1997

Tal fato, se por um lado explica o pouco dinamismo das exportações brasileiras, na medida em que mostra a sua especialização em produtos com mercados pouco dinâmicos e, via de regra, muito protegidos, por outro mostra que, mantida a tendência atual, a perspectiva é de agravamento dos desequilíbrios. Como pode-se verificar na tabela 8, enquanto, nos últimos quatro anos, o valor em dólares por tonelada exportada pelo Brasil ficou praticamente estagnado, o valor das importações realizadas pelo país tiveram um aumento de 112% por tonelada importada, elevando assim a relação entre o valor por tonelada importada e tonelada exportada de 1,55 em 1993 para 2,92 em 1996.

Tabela 8 - Valor em dólares por tonelada das exportações e importações brasileiras

US\$/ton

	1993	1994	1995	1996
Importação (A)	329	400	583	697
Exportação (B)	212	223	232	238
Relação (A/B)	1,55	1,79	2,51	2,92

Fonte: FUNCEX. *Apud* Silva O. Um pouco mais de comércio exterior. **Folha de São Paulo**, 04 mar. 1997

Segundo dados da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), a participação dos produtos agrícolas no total das exportações brasileiras subiu de cerca de 25% em 1992 para 31% em 1996. No sentido oposto, segundo projeções da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), os produtos industrializados deverão

perder ainda espaço no total das exportações caindo de 74% em 1996 para 71% em 1997.⁹¹

Mesmo quando se consideram apenas os produtos agrícolas, a deterioração da pauta de exportações brasileira é evidente. Segundo projeções da Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove), apesar de o Brasil estar colhendo em 1997 uma safra de soja 11% maior que a de 1996, as exportações de óleo e farelo serão quase 20% menores. Estima-se que, em 1997, as exportações do grão devem gerar receitas de US\$ 2,465 bilhões e a exportação de produtos processados industrialmente, US\$ 2,773 bilhões. Em 1996, as exportações de grão representaram US\$ 1,018 bilhão, contra US\$ 3,440 bilhões de receita dos produtos industrializados⁹².

Como se verifica na tabela 9, entre as vinte maiores empresas exportadoras do país, em 1996, apenas quatro, todas do setor automotivo, exportam manufaturados. As outras dezesseis vendem *commodities*, como celulose, ferro, soja e frango, e semi-elaborados⁹³.

⁹¹ PEREIRA FILHO, A. Indústria perde espaço na exportação. **Folha de São Paulo**. 13 abr. 1997.

⁹² ESPÓSITO, M. Brasil exporta menos soja com valor agregado em 97. **Folha de São Paulo**. 28 maio. 1997.

⁹³ Além da concentração das exportações em produtos de baixo valor agregado, o universo das empresas brasileiras que exportam é extremamente limitado. Existem no Brasil cerca de 4 milhões de empresas das quais apenas 15 mil (0,4%) atuam no mercado internacional. E dessas, somente mil foram responsáveis, em 1996, por 88% da total das exportações. As vinte maiores, listadas na tabela 9, responderam sozinhas por 23% das exportações brasileiras em 1996 (cf. YANAKIEW, M. Governo quer microempresas exportando. **Gazeta Mercantil**. 09 jun. 1997).

Tabela 9 - Principais empresas exportadoras do Brasil, 1996

(US\$ milhões)

EMPRESA	EXPORTACOES
1 Companhia Vale do Rio Doce	1636
2 Ford Indústria e Comércio Ltda	849
3 Companhia Siderúrgica Tubarão	778
4 Ceval Alimentos S.A	736
5 PETROBRÁS	694
6 General Motors do Brasil Ltda	612
7 Companhia Siderúrgica Nacional	580
8 Autolatina Brasil S.A.	556
9 Aracruz Celulose S.A.	490
10 Souza Cruz Trading S.A.	425
11 COSIPA	417
12 Albrás Alumínio Brasileiro S.A.	387
13 COPERSUCAR	381
14 ACOMINAS	372
15 Sucocitrico Cutrale S.A	363
16 Minerações Brasileiras Reunidas S.A - MBR	353
17 USIMINAS	333
18 Fiat Automóveis S.A	330
19 Sadia Trading S.A Exp. e Imp.	329
20 Philip Morris Marketing S.A	314

Fonte: MICT/DECEX/SECEX

Se a existência de restrições de acesso aos mercados, resultante da existência de barreiras tarifárias ou não tarifárias ou a combinação de ambas às exportações do país é um importante fator explicativo da perda de competitividade do produto nacional nos seus principais mercados, por outro lado, a excessiva concentração da pauta de exportações em produtos e setores com baixo dinamismo, isto é, cuja taxa de crescimento das importações esteja abaixo da taxa média de absorção dos principais mercados mundiais, é um fator igualmente relevante na explicação das atuais dificuldades.

Não é possível, naturalmente, dissociar inteiramente um aspecto do outro. A existência de restrições de acesso acaba induzindo ao empobrecimento da pauta de exportações que, muitas vezes, acaba se concentrando em produtos de menor valor agregado como forma de fugir da escalada tributária.

O que os dados até aqui analisados revelam, contudo, é que a migração para produtos de maior valor agregado nos setores maduros não é tarefa simples, pois é exatamente aí que estão concentradas as maiores barreiras às exportações brasileiras, sejam os picos tarifários, a escalada tarifária, as tarifas específicas ou as barreiras não tarifárias de todo tipo.

Não por é acaso que os setores e produtos de alta tecnologia não estão entre aqueles sujeitos às maiores restrições de acesso nos principais mercados mundiais. Não é apenas porque os EUA, a União Européia ou Japão são competitivos na sua produção. O problema é que as pressões protecionistas aumentam de maneira exponencial na medida em que os mercados tornam-se maduros e pouco dinâmicos.

Enquanto o país não conseguir elevar o patamar tecnológico de sua pauta de exportações, migrando para segmentos mais modernos, estaremos diante de um problema praticamente insolúvel. É ilusório achar que os Estados Unidos, a União Européia ou o Japão abrirão completamente seu mercados nos segmentos maduros. E se abrirem, sempre encontrarão motivos para criar problemas para os países em desenvolvimento (dumping social, selo ecológico, etc.). Se os Estados Unidos impõem quotas de importação de vassouras para o México⁹⁴, com quem formam uma área de livre comércio, o que não farão com os outros?

Enquanto isso, o Brasil e outros países na mesma situação continuarão a reclamar das restrições enfrentadas pelos produtos que exportam e os países desenvolvidos continuarão mostrando como seus mercados são abertos para os produtos que esses países não exportam.

Não há, evidentemente, nenhuma garantia de que tornando-se competitivo em produtos industriais mais sofisticados não se estará sujeito a novas restrições. O fato a destacar, contudo, não é este. A questão central é que independentemente do nível de protecionismo praticado por este ou aquele país ou bloco, a especialização em produtos mais sofisticados, cuja demanda mundial é mais dinâmica, se não é uma garantia, pelo menos facilita a penetração nesses mercados, uma vez que as resistências que enfrentarão estarão menos consolidadas que nos mercados maduros. O fato do Brasil encontrar, por exemplo, tantas barreiras para exportar produtos siderúrgicos semi-elaborados e barreiras bem menos significativas para exportar aviões é sintomático.

Não estamos afirmando que não existem barreiras às exportações de produtos de alta tecnologia. No caso específico dos aviões, em 19 de março de 1996, o Canadá requereu consultas ao Brasil, baseado no Acordo sobre Subsídios assinado na OMC, reclamando que a modalidade de equalização de taxa de juros dos financiamentos concedidos para compra de aeronaves brasileiras da

EMBRAER, através do Programa de Financiamento à Exportação (PROEX) do Banco do Brasil, era inconsistente com os termos daquele acordo. Antes, porém, que fosse constituído o *panel* da OMC para analisar a questão o Canadá retirou o pedido, uma vez que o governo brasileiro ameaçou também solicitar um *panel* contra o Canadá, pela prática de subsídios à fabricação de aviões oferecidos pelo governo canadense à Bombardier, a principal concorrente mundial da EMBRAER no segmento de jatos regionais⁹⁴. O fato que queremos destacar, entretanto, é que os setores modernos, intensivos em tecnologia, são menos afetados pelos mecanismos tradicionais de proteção. Por outro lado, como observamos no capítulo 5, entre os poucos tipos de subsídios que a OMC considera irrecorríveis, e portanto permitidos, estão aqueles concedidos à assistência para as atividades de pesquisa, das quais os setores industriais mais inovadores e intensivos em tecnologia dependem mais intensamente.

Passamos anos discutindo em Genebra uma quota de exportação de frangos para a União Européia que envolve valores na ordem de US\$ 50 milhões e, até agora, não chegou-se a nenhuma solução. Entretanto, num único evento, o salão internacional de aviação de *Le Bourget*, realizado em Paris, em junho de 1997, a EMBRAER, empresa brasileira fabricante de aviões, vendeu 92 jatos EMB-145, com capacidade para 50 lugares, para duas companhias norte americanas (*American Eagle* e *Continental Express*) no valor total de US\$ 1,4 bilhão. Em 1997, a EMBRAER conseguiu 167 encomendas e 225 opções de compra de seus aviões EMB-145 e EMB-135. Além das americanas *American Eagle* e da *Continental Express*, a *Portugália Airlines* (Portugal), a *British Regional Airlines* (Inglaterra), a *Regional Airlines* e a *Flandre Air* (França) e a *Wexford Management* (EUA) compraram aviões da empresa, totalizando US\$ 2,5 bilhões de pedidos fechados e uma perspectiva de faturamento de US\$ 6 bilhões⁹⁵. Não se cogita, evidentemente, imaginar que o Brasil poderia, ou deveria, deixar de lutar pela abertura daqueles mercados tradicionais nos quais tem vantagens competitivas naturais e muito menos que poderia sustentar sua balança comercial exportando apenas aviões e outros produtos de alta tecnologia. O que se pretende destacar, entretanto, é que o

⁹⁴ cf. Espírito do Nafta acaba debaixo do tapete. *Financial Times*. *Apud* *Gazeta Mercantil*, 23 dez. 1997

⁹⁵ cf. IPEA, Boletim de Política Industrial, n.2. ago. 1997, p. 16 e FERRARI, L. Embraer disputa contrato de US\$ 1 bilhão nos EUA. *Gazeta Mercantil*, 10 jun. 1997.

protecionismo é da própria natureza dos mercados maduros e que a ruptura do círculo vicioso a que nos referimos no início deste capítulo não se dará apenas pela remoção dessas barreiras, mas sobretudo pela migração da estrutura produtiva do país para setores inovadores, muito menos sujeitos, ou mesmo quando sujeitos, menos afetados por esse tipo de barreiras.

O caso do Japão, nesse particular, é paradigmático. Como observou Peter Drucker em artigo recente na *Foreign Affairs*, “nos últimos quinze anos, sempre que o dólar foi desvalorizado em relação ao iene, o governo americano previu a redução do superávit comercial do Japão com os Estados Unidos. Todas as vezes os japoneses berraram que iriam ser arruinados. E todas as vezes o superávit das exportações japonesas aumentou de maneira quase imediata” (Drucker, 1997, p.7).

Estudo recente da Associação de Comércio Exterior do Brasil - AEB (ver tabela 10) levantou os 33 grupos de produtos mais dinâmicos no comércio internacional. Esses produtos, segundo o estudo, representavam, em 1980-81, 13,4% das exportações mundiais. Em 1993-94, sua participação havia crescido para 28,7% do total exportado. Segundo o referido estudo, à exceção do setor automotivo (ver tabela 9), o Brasil não tem participação significativa de qualquer desses produtos em sua pauta de exportação. Ainda assim, “as exportações automotivas, com uma taxa de crescimento anual média de 9,2%, encontram-se entre as quatro últimas em dinamismo, no período considerado. A maioria das exportações brasileiras constitui-se de produtos de baixo dinamismo tecnológico de crescimento – e essa situação não irá se alterar a curto prazo” (AEB, 1997) Tal fato reflete-se na posição brasileira no comércio mundial. Embora entre os 10 maiores PIB, o Brasil ocupa o 26º lugar entre os exportadores mundiais e o 23º entre os importadores⁹⁶ e, mesmo assim, tem perdido participação de mercado no comércio mundial. “O déficit comercial, conclui o estudo, – do ponto de vista estrutural – deverá persistir ainda por tempo indeterminado, dado o pequeno número de setores dinâmicos nas exportações brasileiras” (AEB, 1997).

⁹⁶ cf. ALMEIDA, M. R. Embraer fecha contratos de US\$ 1,38 bi. *Folha de São Paulo*. 18 jun. 1997. p.2-5. CESAR, M. de C. Jatos da Embraer dão lucro à subsidiária do grupo Rolls-Royce. *Gazeta Mercantil*. 14 out. 1997.

⁹⁷ cf. ESCOBAR, P. Comércio Mundial deve reaquecer em 97. *Gazeta Mercantil*. 11 dez. 1996.

Tabela 10 - Produtos industriais de mais rápido crescimento
no comércio internacional, 1980-1994

(US\$ bilhões)

Classificação SITC	Produto	Cresc. % ao ano
776	Transistores, válvulas, etc.	16,4
759	Equip. escr, partes, aces	16,1
752	Equip. process dados	15,7
898	Iustrum musicais, partes	13,8
553	Perfumaria, cosméticos, etc.	12,7
612	Manufaturados de couro	12,5
871	Instrumento de ótica	12,5
771	Maq. elétricas ne	11,8
844	Roupa íntima não tecida	11,8
893	Artigos plásticos ne	11,7
846	Roupa íntima tecida	11,6
764	Eq telecom part aces ne	11,4
872	Instru médicos ne	11,2
843	Roupa feminina não tecida	10,9
778	Maq elétricas ne	10,5
514	Compostos nitrogenados	10,4
541	Prod médicos e farmacéut	10,4
773	Eq distribuição de energia	10,4
772	<i>Swichgear</i> etc, parte ne	10,1
628	Artigos de borracha ne	10,0
761	Aparelhos de TV	10,0
774	Eq eletro-médico, raio x	9,9
592	Starch inulin gluten etc	9,8
611	Couro	9,8
897	Ouro prataria jóias	9,8
821	Móveis e componentes	9,7
895	Artigos de escritório ne	9,6
655	Tecidos	9,4
847	Acess roupas têxteis ne	9,3
763	Eq gravação, fonógrafos	9,2
781	Veículos pass exc ônibus	9,2
714	Motores ne	9,1
812	Eq tubulação aquec ilum	9,0

Fonte: UNCTAD Hand Book of International Trade and Development Statistics, 1995

CONCLUSÃO

À medida que a economia mundial se globaliza o sucesso das economias nacionais depende cada vez mais dos mercados externos. A competitividade internacional de um país, medida pela sua participação nas exportações mundiais, condiciona a sua saúde econômica, tanto pela contribuição das exportações para o crescimento e geração de empregos, quanto pela redução das restrições externas ao crescimento decorrentes das necessidades de importação.

Imaginar, contudo, que a competitividade internacional de um país seja função, em última instância, da alocação dos fatores de produção de acordo com suas vantagens relativas de custo é um erro.

Primeiro porque tal concepção traz implícita a hipótese irrealista de que haveria pleno uso de todos os fatores de produção e de que a elasticidade-preço e renda de todas as mercadorias são as mesmas. Isso não é verdade com relação a nenhuma das duas coisas. Portanto, os países que logram especializar-se na produção de bens com mercados mais dinâmicos e maior elasticidade-renda da demanda ou que, por ações estratégicas, consigam desviar a produção dessas mercadorias para seus territórios estarão em situação superior aos demais.

Segundo, porque todo o processo de liberalização comercial que temos assistido é resultado, em boa medida, do esforço dos países hegemônicos para promover suas próprias exportações nos segmentos em que são mais competitivos internacionalmente e proteger ao máximo suas próprias indústrias nos setores em que não são; principalmente os setores maduros ou em declínio, que enfrentam forte concorrência mundial, principalmente dos países em desenvolvimento.

Diante de tais características, os critérios dinâmicos de eficiência de crescimento e schumpeteriana discutidos neste trabalho são mais adequados que o critério estático de eficiência alocativa na determinação da competitividade internacional de um país.

Enquanto esta última resulta, basicamente, da livre ação das forças de mercado, o alcance daqueles critérios dinâmicos de eficiência está intimamente associado à intervenção de fatores institucionais, em particular à ação do Estado e das políticas públicas, com destaque para a política industrial.

Paradoxalmente, quanto mais o manuseio dessas políticas se torna necessário para se alcançar aqueles critérios dinâmicos de eficiência, quanto mais o conceito

de competitividade usualmente aceito passa a incorporar determinantes sistêmicos associados à ação coletiva pública e privada e a própria ortodoxia teórica se flexibiliza, para introduzir em seus modelos esses aspectos institucionais e extramercado, mais se reduz o âmbito para o seu manejo.

Entretanto, essa redução de âmbito para o manejo discricionário de políticas voltadas ao domínio de mercados mais dinâmicos e à elevação do patamar tecnológico da produção nacional é relativa. As limitações que um país enfrenta são inversamente proporcionais à sua força política e econômica no cenário internacional.

A nova institucionalidade que emergiu da Rodada Uruguai do GATT e da formação da Organização Mundial de Comércio (OMC) reflete essas contradições.

Passados três anos da fundação da OMC o cenário que se configura é aquele onde os países hegemônicos utilizam abertamente seu poder de pressão para que os demais países se conformem a essa nova institucionalidade e ao mesmo tempo não aceitam o cerceamento às suas leis por tais acordos. As dificuldades enfrentadas pelas exportações brasileiras nos principais mercados mundiais, relatadas no último capítulo, são prova dessa assimetria.

Seria um equívoco, entretanto, concluir que, dadas as limitações existentes, o melhor a fazer é conformar-se com as regras do jogo.

Se de um lado não é possível desconhecer que a economia mundial está sofrendo importantes mudanças que têm componentes tecnológicos, econômicos, políticos e institucionais que condicionam a capacidade de qualquer país implementar políticas autônomas de desenvolvimento, o reconhecimento de tais limites não implica a aceitação acrítica das premissas estabelecidas pelas empresas e países hegemônicos e muito menos a simples renúncia a um projeto próprio de desenvolvimento.

Deixar de considerar esses novos condicionantes como um dado da realidade seria um equívoco. Achar, entretanto, que essa nova realidade determina como um *deus ex-machina* os caminhos que se deve seguir sem que nada possa ser feito, seria um equívoco ainda maior. Existe um certo espaço entre esses dois extremos que o Brasil está deixando de ocupar, seja por desatenção quanto ao *timing* das mudanças em curso, seja pelo pouco estudo das novas regras e reduzido número de quadros dedicados à função de defesa dos interesses comerciais do país, seja pela falta de coordenação operacional dessas atividades de defesa,

espalhadas em vários órgãos, departamentos e ministérios, seja, enfim, pela inexistência de uma política industrial ativa que coordene as ações do governo e do setor privado. Deste modo, o país se impõe limites ainda maiores que os decorrentes da nova institucionalidade analisada ao longo deste trabalho.

BIBLIOGRAFIA

- AEB - ASSOCIAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL. (1997). **Implantação da ALCA: Posição da Associação de Comércio Exterior do Brasil (Nota técnica n. 2)**. Rio de Janeiro: Aduaneiras
- ALBUQUERQUE, E.M. (1996). Sistema Nacional de Inovação No Brasil. **Revista de Economia Política**. v. 16. n. 3 (63). jul./set. São Paulo: Nobel.
- AGOSIN, M. R. e TUSSIE, D. (1993). **Trade and Growth New Dilemmas in Trade Policy**. New York: St. Martin's Press.
- ARCANGELI, F. e CANUTO, O (1995). **Foundation of New Growth Models: Technology and the Schumpeterian Heritage**. São Paulo: Unicamp. (mimeo).
- ARTHUR, W. B. (1988). Competing technologies: an overview. In DOSI et al. (1988). op. cit.
- BAIROCH, P. (1996). Globalization Myths and Realities: One Century of External Trade and Foreign Investment. In BOYER, R. e DRACHE, D. (Ed.). (1996). op. cit.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. (1997). **Boletim do Banco Central do Brasil**. Suplemento Estatístico de Março. Brasília
- BANCO MUNDIAL. (1995). The Uruguay Round: winners and losers. **World Bank Policy Research Bulletin**. Jan./Feb. v. 6. n. 1. Washington
- BANCO MUNDIAL. (1995a). Widening and deepening the world trading system. **World Bank Policy Research Bulletin**. Nov./Dec. v. 6. n. 5. Washington
- BANCO MUNDIAL (1996). **Do Plano ao Mercado. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1996**. Washington.
- BARROS, J. R. M. e GOLDENSTEIN, L. (1997). Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. **Revista de Economia Política**. v. 17. n. 2 (66), abr./jun.
- BAUMANN, R. (Org.). (1996). **O Brasil e a Economia Global**. Rio de Janeiro: Campus
- BAUMANN, R. (1996). Uma Visão Econômica da Globalização. In BAUMANN, R. (Org.). (1996). op. cit.
- BAYARD, T. O. e ELLIOTT, K. A (1994). **Reciprocity and Retaliation in U.S. Trade Policy**. Washington, DC: Institute For International Economics.
- BELL, M. e PAVITT, K (1993). Technological Accumulation and Industrial Growth: Contrasts Between Developed and Developing Countries. **Industrial and Corporate Change**. Oxford University Press
- BELL, M e PAVITT, K. (1993) **Accumulating Technological Capability in Developing Countries**. Banco Mundial.
- BHAGWATI, J. N. (1989). **Proteccionismo versus Comércio Livre**. Rio de Janeiro: Nórdica

- BHAGWATI, J. N. (1993). Fair Trade, reciprocity and harmonization: the novel challenge to the theory and policy of free trade. In Salvatore, D. (1993). **Protectionism and world welfare**. Cambridge University Press.
- BIENEFELD, M. (1996). Is a Strong National Economy a Utopian Goal at the End of the Twentieth Century? In BOYER, R. e DRACHE, D. (Ed.). (1996). op. cit.
- BOYER, R. e DRACHE, D. (Ed.), 1996. **States Against Markets. The Limits of Globalization**. London and New York: Routledge.
- BOYER, R. (1996). State and Market: A New Engagement For The Twenty-First Century? In BOYER, R. e DRACHE, D. (Ed.). (1996). op. cit.
- BRAGA, J. C. (1991). **A Financeirização da Riqueza. A Macroestrutura Financeira e a Nova Dinâmica dos Capitalismos Centrais**. Textos para Discussão. São Paulo: IESP/FUNDAP.
- BURLAMAQUI, L. e FAGUNDES, J. (1996). Notas Sobre Diversidade e Regularidades no Comportamento dos Agentes Econômicos - Uma Perspectiva Neo-Schumpeteriana. In CASTRO, A. B., POSSAS, M. L. e PROENÇA, A. (1996). **Estratégias Empresariais na Indústria Brasileira**. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. (1994). **Mensagem N.º 498 de 1994 (Do Poder Executivo)**.
- CANUTO, O. (1993). **Aprendizado Tecnológico na Industrialização Tardia. Economia e Sociedade** n. 2. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp.
- CANUTO, O. (1994). **Brasil e Coréia Do Sul. Os (Des)Caminhos da Industrialização Tardia**. São Paulo: Nobel
- CANUTO, O. (1994). **Abertura Comercial, Estrutura Produtiva e Crescimento Econômico na América Latina. Economia e Sociedade.** n.3. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp
- CANUTO, O. (1995). Competition and Endogenous Technological Change: An Evolutionary Model. **Revista Brasileira de Economia**. jan./mar. 1995. Rio de Janeiro: FGV.
- CANUTO, O. (1996) **Padrões de Especialização, Hiatos Tecnológicos e Crescimento com Restrições de Divisas**. Campinas: Unicamp (mimeo).
- CANTWELL, J. (1989). **Technological Innovation and Multinational Corporations**. Oxford: Basil Blackwell.
- CARNOY, M. et al. (1993). **The New Global Economy in the Information Age**. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- CARNOY, M. (1993). **Multinationals in a Changing World Economy**. In CARNOY, M. et al. (1993). op. cit.
- CASSIOLATO, J. E e ERBER, F. S. (1997). Política Industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. **Revista de Economia Política**, v. 17. n. 2 (66). abr./jun.

- CASTELLS, M. (1993). The Informational Economy and The New International Division of Labor. In CARNOY, M. et al. (1993). op. cit.
- CHAMPY, J. e NOHRIA, N. (1997). **Avanço Rápido. As Melhores Idéias sobre o Gerenciamento de Mudanças nos Negócios.** Rio de Janeiro: Campus
- CIMOLI, M. e DOSI, G. (1992). Tecnología y Desarrollo. Algunas Consideraciones Sobre los Recientes Avances en la Economía de la Innovación. In URANGA, M. G. PADRÓN, M. S. e PUERTA, E. (1992). **El Cambio Tecnológico Hacia El Nuevo Milenio. Debates e Nuevas Teorías.** Fuhem.
- CHESNAIS, F. (1995). A Globalização e o Curso do Capitalismo de Fim-De-Século. **Economia e Sociedade** n.5. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp
- CHESNAIS, F. (1994). **La Mondialisation Du Capital.** Paris: Syros
- CHESNAIS, F. (1996). **A Mundialização do Capital.** São Paulo: Xamã
- COOMBS, R. SAVIOTTI, P. e WALSH, V. (1987). **Economics and Technological Change.** London: MacMillan Education.
- CORDEN, W. M. (1980) Trade Policies In CODY, J. HUGHWA, H. e WALL, D. (ed.). (1980). **Policies for Industrial Progress in Developing Countries.** Oxford U.P.
- CORREA, P.G. (1996). **Abertura Comercial e Reestruturação Industrial no Brasil: Deve o Estado Intervir?** Texto para Discussão 45. Rio de Janeiro: BNDES.
- COUTINHO, L. (1992). A Terceira Revolução Industrial e Tecnológica. **Economia e Sociedade.** n. 1. Campinas: Instituto de Economia /Unicamp
- COUTINHO, L. (1994) Nota Sobre a Natureza da Globalização. **Economia e Sociedade** n.4. Campinas: Instituto de Economia / Unicamp.
- COUTINHO, L. (1996). A Fragilidade do Brasil em Face da Globalização In BAUMANN, R. (Org.) (1996) **O Brasil e a Economia Global.** Rio de Janeiro: Campus
- COUTINHO L. e FERAZ, J. C. (Org.). (1994) **Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira.** Campinas: Editora da Unicamp.
- DIAS, V. V. (1996). O Brasil Entre o Poder da Força e a Força do Poder. In BAUMANN (Org.) (1996) op. cit.
- DOSI, G. (1984). **Technical Change And Industrial Transformation - The Theory and an Application to Semicondutor Industry.** Londres: Macmillan
- DOSI, G. (1988). Institutions and Markets in a Dynamic World. **The Manchester School.** Vol. VLI n. 2. Jun.
- DOSI, G. (1988a). Sources, Procedures, and Microeconomic Effects of Innovation. **Journal of Economic Literature** Vol. XXVI. Sept. p. 1120-1171.
- DOSI, G. et al. (1988). **Technical Change and Economic Theory.** London: Pinter Publishers.

- DOSI, G. e SOETE, L. (1988). Technical Change and International Trade. In. DOSI, G. et al. (1988). op. cit.
- DOSI, G. e SOETE, L. (1991). Technical Innovation and International Competitiveness. In NIOSI, J. (ed.). (1991). op. cit.
- DOSI, G., PAVITT, K. e SOETE, L. (1990) **The Economics of Technical Change and International Trade**. New York: Harvester Wheatsheaf
- DOSI, G. e MALERBA, F. (1991) **Organizational Learning and Institucional Embeddedness: A Introduction to the Diverse Evolutionary Paths of Modern Corporation**. (mimeo)
- DOSI, G., GIANNETTI, R. e TONINELLI, P. A. (ed.). (1992). **Technology and Enterprise in Historical Perspective**. Oxford: Clarendon Press
- DOSI, G. e NELSON, R. (1994). An Introduction to Evolutionary Theories in Economics. **Journal of Evolutionary Economics**. v. 4 p.153-172
- DOSI, G. FABIANI, S. AVERSI, R. e MEACI, M. (1994) The Dynamics of International Differentiation: A MultiCountry Evolutionary Model. **Industrial and Change** v. 3 n. 1 Oxford U.P.
- DOSI, G. FREEMAN, C. e FABIANI, S. (1994). The Process of Economic Development: Introducing Some Stylezed Facts and Theories on Technologies, Firms and Institutions. **Industrial and Corporate Change**. v. 3. n. 3. Oxford U.P
- DOSI, G. (1991). Perspectives on Evolutionary Theory. **Science and Public Policy**. v. 18. n.6 Dec.
- DRACHE, D. (1996). From Keynes do K-Mart: Competitiveness in a Corporate Age. In BOYER, R. e DRACHE, D. (Ed.). 1996. op. cit.
- DRUCKER, P. F. (1997). A Economia Global e o Estado Nacional. **Foreign Affairs**. Edição brasileira. **Gazeta Mercantil**. 12 set. 1997. p.7.
- FERRAZ, J. C. KUPFER, D. e HAGUENAUER, L. (1996). **Made in Brazil**. Rio de Janeiro: Campus
- FISHLOW A. e HAGGARD, S. (1992). **The United States and the Regionalisation of the World Economy**. Paris: OCDE
- FORAY, D. e FREEMAN, C. (Ed). (1993), **Technology and the Wealth of Nations. The Dynamics of Constructed Advantage**. OCDE
- FREEMAN, C. (1974). **The Economics of Industrial Innovation**. Harmondsworth: Penguin
- FREEMAN, C. (1987). **Technology Policy and Economic Performance. Lessons from Japan**. Londres: Pinter Publishers
- FREEMAN, C. e HAGEDOORN, J. (1994). Catching Up or Falling Behind: Patterns in International Interfirm Technology Partnering **World Development** v. 22. n. 5. p. 771-780

- FUNCEX - FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR. (1997) **Barreiras Técnicas ao Comércio Internacional. A Experiência das Exportações Brasileiras. Sumário e Conclusões.** Rio de Janeiro
- FUNCEX - FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR. (1997) **Barreiras Externas às Exportações Brasileiras.** Rio de Janeiro
- GARTEN, J. E. (1997). As Empresas e a Política Externa. *Foreign Affairs*. Edição Brasileira. *Gazeta Mercantil*. 09/maio/1997.
- GUILLOCHON, B. (1993). *Économie Internationale*. Paris: Dunod.
- HAGEDOORN, J. (1989). *The Dynamic Analysis of Innovation and Diffusion: A Study in Process Control*. London: Pinter Publishers.
- HOEKMAN, B. e KOSTECKI, M. (1995). *The Political Economy of the World Trading System. From GATT to WTO*. Oxford: Oxford University Press.
- JUSTMAN, M. e TEUBAL, M. (1995). Technological Infrastructure Policy (TIP): Creating Capabilities and Building Markets. *Research Policy*. v. 24:2. Mar. p. 259/281.
- KRUGMAN, P.(1990) *Rethinking International Trade*. The MIT Press.
- KRUGMAN, P. (ed.). (1992). *Strategic Trade Policy and the New International Economics*. Cambridge: The MIT Press.
- KRUGMAN, P. (1994). Competitiveness: A Dangerous Obsession. *Foreign Affairs*. Mar./Apr.
- KRUGMAN, P. e OBSTFELD, M. (1994) *International Economics. Theory and Policy*. Harper Collins College Publishers.
- LAFER, C (1996) Comercio Internacional, multilateralismo e regionalismo: temas emergentes e novas direções. *Política Externa* v. 5. n. 3 dez./jan./fev. p. 50. São Paulo: Paz e Terra
- LAMPREIA, L. F (1995). Implicações para o Brasil da Rodada Uruguai. In VELLOSO, J. P. R (coord.) *Mercosul & Nafta. O Brasil e a integração hemisférica*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.
- LAPLANE, M. F. e SARTI, F. (1997). Investimento Direto Estrangeiro e a Retomada do Crescimento Sustentado nos anos 90. *Economia e Sociedade*. n.8 Campinas: Instituto de Economia/Unicamp.
- LAWRENCE, R. Z. (1993). Japan's Different Trade Regime: An Analysis With Particular Reference to Keiretsu. *Journal of Economic Perspectives* - Summer 1993. v. 7. n. 3
- MACADAR, B. M. (1994). La Propuesta Neocoservadora del Mercosur. *Nueva Sociedad*. **Comércio, Estado y Estrategias de Dessarrollo**. dic. Venezuela.
- MACADAR, B. M. de (1996). Política comercial brasileira: os dilemas da inserção internacional. *Ensaio FEE*, v. 17 n. 1 p. 234-252. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística

- MARKWALD, R. et al. (1995). **Avaliação das Relações Econômicas entre o Brasil e os Estados Unidos da América (relatório final)**. Rio de Janeiro: FUNCEX.
- MELO, J. E PANAGARIYA, A. (ed.). (1995). **New Dimensions in Regional Integration**. New York: Centre for Economic Policy Research.
- MICT - MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, DO COMÉRCIO E DO TURISMO (1997). **Ações Setoriais para o Aumento da Competitividade da Indústria Brasileira. Documento Base**. Brasília.
- MRE - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. (1995). **Principais Barreiras Tarifárias e Não Tarifárias Incidentes Sobre as Exportações Brasileiras**. Divisão de Política Comercial. Brasília
- MRE - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. (1997). **Barreiras ao Acesso de Produtos Brasileiros no Mercado Norte-Americano**. Brasília
- MOREIRA, M. M. E CORREA, P. G. (1997). Abertura Comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo. **Revista de Economia Política**. v. 17. n. 2. abr./jun.
- NAKANO, Y. (1994) Globalização e Comércio Mundial. **Revista de Economia Política** v. 14. n. 4. out./dez. São Paulo: Nobel
- NELSON, R. e WINTER, S. (1977) In Search of Usefull Theory of Innovation. **Research Policy**. n. 6
- NELSON, R. e WINTER, S. (1982). **An Evolutionary Theory of Economic Change**. Harvard U. P.
- NELSON, R. (1987). **Understanding Technical Change as an Evolutionary Process**. North-Holland.
- NELSON, R (1990) Capitalism as an Engine of Progress. **Research Policy**. n. 19. North-Holland
- NELSON, R (1991) The Role of Firm Differences in an Evolutionary Theory of Technical Advance. **Science and Public Policy**. v. 18. n. 6. Dec.
- NELSON, R. (Ed.). (1993). **National Innovation Systems. A Comparative Analysis**. Oxford U. P.
- NELSON, R. (1992). Recent Writings on Copetiveness: Boxing the Compass. **California Management Review**. Winter 1992. v. 32. n. 2. Berkeley: University of California.
- NIOSI, J. (Ed). (1991). **Technology and National Competitiveness - Oligopoly, Technological Inovation and International Competition**. Montreal: Mcgill-Queen's University Press.
- NIOSI, J. e FAUCHER, P. (1991). The State and International Trade: Technology and Competitiveness. In NIOSI, J. (Ed.). (1991). op. cit.
- OCAMPO, J. A. (1986) New Developments in Trade Theory and LDCs. **Journal of Development Economics** v. 22 North-Holland

- OCAMPO, J. A. (1993) *New Theories of International Trade and Trade Policy in Developing Countries*. In AGOSIN, M. e TUSSIE, D. (Ed.) (1993). op. cit.
- OECD. (1992). **Industrial Policy in OECD Countries**. Paris: OECD
- OECD. (1994). **Industrial Policy in OECD Countries**. Paris: OECD
- OECD. (1993). **Strategic Industries in a Global Economy: Policy Issues in The 1990s**. Paris: OCDE
- OECD. (1992). **Technology and the Economy the Key Relationships**. Paris: OCDE
- OECD. (1996). *Multinational Companies and International Trade Developments*. OECD **Economic Outlook** N.º 60 December 1996 Paris: OECD
- OHMAE, K. (1995). **O Fim do Estado Nação**. Rio de Janeiro: Campus.
- OMAN, C. (1996). **The Policy Challenges of Globalization and Internationalization**. Paris: OCDE.
- OSTRY, S. e NELSON, R. (1995). **Techno-nationalism and Techno-globalism: conflict and cooperation**. Washington: The Brookings Institution.
- PAVITT, K. (1984). Sectoral Patterns of Technical Change: Towards a Taxonomy and a Theory. In FREEMAN, C. (Ed.). (1990) **The Economics of Innovation**. Edward Elgar Publishing
- PAVITT, K. (1992). Internationalisation of Technological Innovation. **Science and Public Policy**. Apr.
- PAVITT, K. e PATEL, P. (1988). The International Distribution And Determinants of Technological Activities. **Oxford Review of Economic Policy**. v.4. n. 4. p. 35-55.
- PETRELLA, R. (1996). Globalization And Internationalization: The Dynamics of the Emerging World Order. In BOYER, R. e DRACHE, D. (Ed.). (1996). op. cit.
- POLANYI, K. (1992). **La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo**. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- POSSAS, M. L. (1988). Em Direção a um Paradigma Microdinâmico: A Abordagem Neo-Schumpeteriana. **Ensaio sobre Economia Política Moderna**. Editora Marco Zero.
- POSSAS, M. L. (1992). Racionalidade e Regularidades. **Economia e Sociedade**. n. 2 Campinas: Revista do Instituto de Economia da Unicamp.
- POSSAS, M. L. (1996). Competitividade: Fatores Sistêmicos de Política Industrial - Implicações para o Brasil. In CASTRO, A. B. POSSAS, M. L. e PROENÇA, A. (1996). **Estratégias Empresariais na Indústria Brasileira**. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- PRESSER, M. F. (1996). Rodada Uruguai: as novas regras do jogo para as políticas comerciais e industriais nos países em desenvolvimento. **Indicadores Econômicos FEE**. v. 24. n. 3. dez. Porte Alegre: Fundação de Economia e Estatística.
- PRESTOWITZ, C. V. (1994). Playing to Win. **Foreign Affairs**. Jul./Aug. p.186.

- RÊGO, E. C. L. (1996). **Do GATT à OMC: Como funciona e para onde caminha o sistema multilateral de comércio.** Texto para Discussão 51. Set. Rio de Janeiro: BNDES
- REICH, R. R. (1994). **O Trabalho das Nações.** São Paulo: Educator
- RICUPERO, R. (1994). A Rodada Uruguai e o futuro do sistema multilateral de comércio In VELLOSO, J. P. R. e FRITSCH, W. (1994). **A Nova Inserção Internacional do Brasil.** Rio de Janeiro: José Olympio Editora.
- RICARDO, D. (1985). **Princípios de Economia Política e Tributação.** São Paulo: Nova Cultural.
- ROBERTSON, P. L. e LANGLOIS, R. N. (1995). Innovation, Networks, and Vertical Integration. **Research Policy** v. 24. p. 543/562
- ROSEMBERG, N. (1982). **Inside the Black Box - Technology and Economics.** Cambridge University Press.
- ROSEMBERG, N. (1994). **Exploring the black box: Technology, Economics and History.** New York: Cambridge University Press.
- SCHOTT, J. J. e BUURMAN, J. W. (1994). **The Uruguay Round. An Assessment.** Washington, DC: Institute For International Economics.
- SCHUMPETER, J. A. (1984). **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** Rio de Janeiro: Zahar.
- SILVERBERG, G., DOSI, G. e ORSENIGO, L. (1988). Innovation, Diversity and Diffusion: A Self-Organization Model. **The Economic Journal**, v. 98. Dec.
- SOETE, L. (1991) National Support Policies for Strategic Industries: The International Implications in OECD. (1991). **Strategic Industries in a Global Economy: Policy Issues for The 1990s.** Paris: OCDE
- SUZIGAN, W. (1989). Reestruturação Industrial e Competitividade nos Países Avançados e nos Nics Asiáticos: Lições Para O Brasil in SUZIGAN, W. et al. (1989). **Reestruturação Industrial e Competitividade Internacional.** Fundação Seade. São Paulo
- SUZIGAN, W. (1989). Condicionantes e Princípios de uma Estratégia Industrial Brasileira para a Década de Noventa. **Anais do Simpósio EPUSP sobre Modernização Tecnológica e Política Industrial.** São Paulo: Escola Politécnica/USP.
- SUZIGAN, W. (1992). A Política Industrial Brasileira após uma Década de Estagnação. **Economia e Sociedade.** n. 1. Campinas: Instituto de Economia/ Unicamp.
- SUZIGAN, W. (1992) **Política Comercial e Perspectivas da Indústria Brasileira.** Texto para Discussão. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp.
- SUZIGAN, W. (1995). Estratégia industrial e desenvolvimento econômico: uma agenda política e de política econômica. **Indicadores Econômicos FEE.** v. 23. n. 1. maio. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística.

- SUZIGAN, W. (1996). A Experiência Histórica de Política Industrial no Brasil. **Revista de Economia Política**. v. 16. n. 1(61). jan./mar.
- SUZIGAN, W. e VILLELA, A. V. (1996). **Elementos para Discussão de uma Política Industrial para o Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea - Texto para Discussão N.º 21.
- SUZIGAN, W. e VILLELA, A. V. (1997). **Industrial Policy in Brazil**. Campinas: Instituto de Economia / Unicamp
- TAVARES, J. (1993). Industrial Policy in a Free Trade Environment. **Revista de Economia Política**. v. 13. n. 3. jul/set.
- TEIXEIRA, A. (1984). **O Movimento da Industrialização nas Economias Capitalistas Centrais no Pós-Guerra**. Textos para Discussão n.º 25. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ.
- THORSTENSEN, V. et al. (1994). **O Brasil Frente a um Mundo Dividido em Blocos**. São Paulo: Nobel
- THUROW, L. C. (1994). Microchips, Not Potato Chips. **Foreign Affairs**. July/Aug.
- TREBILCOCK, M. e HOWSE, R. (1995). **The Regulation of International Trade**. London and New York: Routledge
- TYSON, L. D. (1992). **Who's Bashing Whom. Trade Conflict in High-Technologies Industries**. Washington, DC: Institute for International Economics
- VEIGA, P. M. (1993). **O Brasil Frente aos Macro-Blocos Comerciais e o GATT**. Nota Técnica do Bloco "Condicionantes Internacionais Da Competitividade". Campinas: Unicamp. (mimeo).
- VEIGA, P. M. (1993). **Estudo da Competitividade Brasileira. O Brasil frente aos macro-blocos comerciais e o GATT**. Nota Técnica do Bloco "Condicionantes Internacionais da Competitividade". IE/Unicamp - IEI/UFRJ - FDC - FUNCEX. (mimeo)
- VELLOSO, J. P. (Org.). (1994). **A Nova Inserção Internacional do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio.
- VERNON, R. (1979). The Product Cycle Hypotesis in a New International Environment. **Oxford Bulletin of Economics and Statistics**. v. 41. p. 255-267.
- UNCTAD (1996) **World Investment Report 1996**. New York and Geneve: United Nations Publication.
- YOFFIE, D. B. (ed.). (1993). **Beyond Free Trade. Firms, Governments, and Global Competition**. Havard Business School Press.
- WILLIAMSON, J. (1989). **A Economia Aberta e a Economia Mundial. Um Texto de Economia Internacional**. Rio de Janeiro: Campus.